Jurnal Impresi Indonesia (JII)
p-ISSN: 2828-1284 e-ISSN: 2810-062x
website: https: //rivierapublishing.id/JII/ index.php / jii /index

Dampak Pengangkatan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Terhadap Pemerintah Daerah Dengan Kapasitas Fiskal Rendah

Mohamad Taufik
Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia
e-mail: mtaufikkemendagri@gmail.com

Keywords
Reformasi Birokrasi, Aparatur Sipil Negara, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Pemerintah Daerah dan Fiksal

Abstrak

Pemerintah terus berupaya melakukan reformasi birokrasi, salah satunya dengan melakukan penataan pegawai negara. Sepanjang Indonesia berdiri, sudah tiga kali Pemerintah melakukan penataan pegawai negara. Yaitu, dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2014. Sejak 1974 hingga 1999, pegawai negara disebut sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pada 2014 sebutan pegawai negara diubah dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN). Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, ASN diklasifikasikan menjadi dua; PNS dan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja). PNS selain menerima gaji dan tunjangan, juga menerima Tunjangan Kinerja (remunerasi) bagi PNS Pusat atau Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) bagi PNS Daerah. Sumber pendanaan gaji dan tunjangan PPPK Pemerintah Daerah bersumber dari Transfer Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah melalui Dana Transfer Daerah-Dana Aloasi Umum (DAU) yang ditentukan penggunaannya (*spesific grant*). Namun, untuk Tambahan Penghasilan PPPK, tidak dialokasikan dalam DAU yang ditentukan penggunaannya, melainkan bersumber dari pendapatan lainnya yang diterima oleh Pemerintah Daerah berdasarkan beban kerja dan pertimbangan objektif laiinya. Penelitian ini merupakan analisis kebijakan (policy of analysis) yang dilakukan dengan metodologi kualitatif. Data diperolah secara triangulatif; dari data penelitian sebelumnya, hasil wawancara mendalam dengan purposive sampling dengan responden aparatur Pemerintah Daerah dan kepustakaan lainnya. Hasil penelitian menunjukkan, pengangkatan PPPK ternyata berdampak pada keuangan Pemerintah Daerah yang memiliki postur fiskal rendah. Pemerintah Daerah harus bekerja keras mencari sumber pemasukan untuk membayarkan tambahan lainnya untuk PPPK.

Bureaucratic Reform, State Civil Apparatus, Government Employees with Employment Agreements, Local and Fixed Governments

Abstract

The government continues to strive to carry out bureaucratic reforms, one of which is by structuring state employees. Throughout Indonesia's establishment, the Government has arranged state employees three times. Namely, with the issuance of Law Number 8 of 1974, Law Number 43 of 1999 and Law Number 15 of 2014. From 1974 to 1999, state employees were referred to as Civil Servants (PNS). In 2014 the designation of state employees was changed from Civil Servant (PNS) to State Civil Apparatus (ASN). In Law Number 5 of 2014, ASN is classified into two; Civil Servants and PPPK (Government Employees with Employment Agreements). Civil servants, in addition to receiving salaries and allowances, also receive Performance Allowances (remuneration) for Central Civil Servants or Additional

Employee Income (TPP) for Regional Civil Servants. The source of funding for PPPK salaries and allowances for Regional Governments is sourced from the Central Government to Regional Governments through Regional Transfer Funds-General Allocation Funds (DAU) which are determined for their use (specific grants). However, for Additional PPPK Income, it is not allocated in the DAU that determines its use, but is sourced from other income received by the Regional Government based on workload and other objective considerations. This research is a policy analysis (policy of analysis) carried out with a qualitative methodology. The data is collected triangulatively; from the previous research data, the results of in-depth interviews with purposive sampling with respondents from local government apparatus and other literature. The results of the study show that the appointment of PPPK has an impact on the finances of Regional Governments which have a low fiscal posture. The Regional Government must work hard to find sources of income to pay other additional costs for PPPK.



PENDAHULUAN

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN). PPPK lahir dari produk Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), di mana ASN diklasifikasikan menjadi dua; Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan PPPK. Enam tahun kemudian, Pemerintah mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi UU Nomor 5 Tahun 2014, dan menggantinya dengan UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN (Pasal 76). Dalam pertimbangan kenapa UU No. 5 Tahun 2014 dicabut dan diganti (Ayat c), Pemerintah menyebutkan bahwa ketentuan dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 sudah tidak sesuai dengan perkembangan penyelenggaraan fungsi aparatur sipil negara dan kebutuhan masyarakat.

Sebenarnya, sebelum PPPK diberlakukan, Pemerintah sudah memberdayakan pegawai tidak tetap dalam birokrasi, baik instansi Pusat, maupun instansi Daerah. Para pegawai tidak tetap itu mula-mula disebut sebagai pegawai Honorer dan kemudian diganti menjadi Pegawai Tidak Tetap (PTT), di mana tugasnya adalah membantu mengerjakan tugas-tugas PNS. Selain itu, ada juga pegawai *outsourcing* yang tugasnya di luar tugas-tugas pokok PNS, seperti mengurusi kebersihan dan keamanan lingkungan instansi Pemerintah (Arsita, 2015). Tahun 2014, Pemerintah menghapus keberadaan Pegawai Tidak Tetap dengan menerbitkan UU No. 15 Tahun 2014 tentang ASN. Namun, penerbitan UU No. 15 Tahun 2014 ini tidak dibarengi, atau tidak segera disusul dengan penerbitan peraturan pelaksana sebagai rujukan implementasi. Baru pada tahun 2018, diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK. Sejak diterbitkan pada tahun 2014, atau selama kurang lebih 4 (empat) tahun, UU No. 15 Tahun 2014 hanyalah gagasan belaka tanpa implementasi (Qomarani, 2020).

Status PPPK sebagai perwujudan reformasi birokrasi sesungguhnya telah memberikan kepastian, baik kepastian karier dan juga kepastian penggajian. Dengan status PPPK, hak dan kewajiban menjadi lebih transparan, akuntabel dan prospektif. Transparan terkait beban dan tugas kerja menjadi jelas, tidak serabutan dan tidak tumpang tindih dengan menjalankan tugas pokok sesuai penempatan masing-masing. Akuntabel karena kinerja dan penggajian PPPK didasarkan pada merit sistem, yang didasarkan pada beban kerja dan tanggung jawab tugas

pokok sesuai penempatan masing-masing. Sedangkan prospektif karena PPPK memiliki kesempatan untuk pengembangan diri dan mengisi posisi Jabatan Fungsional (JF) dan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT).

Di sisi lain, pengangkatan PPPK juga akan berdampak pada postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 98 Tahun 2020 tentang gaji dan tunjangan PPPK, disebutkan bahwa PPPK yang bekerja di instansi Pemerintah, maka gaji dan tunjangannya dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) (Pasal 5 Ayat 1). Sedangkan PPPK yang bekerja di Instansi Daerah, gaji dan tunjangannya dibebankan pada APBD (Pasal 5 Ayat 2).

UU No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai perubahan atas UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, mengatur tentang penataan PTT menjadi PPPK. Peraturan tersebut bertujuan untuk menata ulang status kepegawaian di sektor publik dan menghapus PTT yang dinilai tidak jelas statusnya. PTT akan dipindahkan ke dalam sistem kepegawaian yang lebih jelas dan terstruktur, baik sebagai PPPK atau melalui seleksi untuk menjadi PNS, sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas Instansi Pusat dan Instansi Daerah. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB) menerbitkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 329, No. 634, No. 347, No. 348 dan No. 349 Tahun 2024 terkait penetapan kebutuhan, kriteria pelamar, mekanisme seleksi PPPK dan mekanisme seleksi PPPK untuk Jabatan Fungsional (JF) Kesehatan Tahun Anggaran 2024. Dan selanjutnya menetapkan formasi dan jadwal seleksi pengadaan PPPK yang terbagi kedalam 2 (dua) tahap yaitu seleksi tahap I dan tahap II.

Pengangkatan pegawai Non ASN yang telah lulus seleksi PPPK tahap I dan tahap II akan mendapatkan gaji dan tunjangan sama dengan PNS sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 38 Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen ASN. Selain gaji dan tunjangan, PPPK juga mendapatkan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) yang besarnya ditentukan berdasarkan keputusan Kepala Daerah dengan pertimbangan kemampuan keuangan daerah. Sumber pendanaan gaji dan tunjangan PPPK Instansi Daerah bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU) sebagaimana disebutkan dalam UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (HKPD) pada Pasal 130 ayat 2 dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Republik Indonesia No. 211/PMK.07/2022 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Keuangan No. 139/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Otonomi Khusus.

Pasal 38A ayat 1 PMK disebutkan bahwa alokasi DAU setiap daerah terdiri atas bagian DAU yang tidak ditentukan penggunaannya dan bagian DAU yang ditentukan penggunaannya. Untuk DAU yang tidak ditentukan penggunannya diserahkan kepada Pemerintah Daerah, namun untuk DAU yang ditentukan penggunannya dialokasikan untuk penggajian formasi PPPK, pendanaan kelurahan, pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum. DAU merupakan salah satu komponen Dana Perimbangan-Transfer Daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) diberikan Pemerintah Pusat dalam rangka pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. Sehingga, daerah-daerah yang memiliki kapasitas fiskal minim tetap dapat menjalankan pelayanan umum kepada masyarakat. Pengelolaan Dana Perimbangan-Transfer Daerah didasarkan atas Peraturan Menteri Keuangan Republik

Indonesia No. 139/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan DBH, DAU, dan Dana Otonomi Khusus.

Dalam PMK tersebut disebutkan bahwa penyaluran DAU kepada Pemerintah Daerah dilaksanakan setiap bulan sebesar 1/12 (satu per dua belas) dari pagu alokasi yang diterima tiap-tiap Pemda Provinsi/Kabupaten/Kota. Dengan pengelolaaan tersebut Pemerintah Daerah dapat leluasa menggunakan DAU untuk prioritas, kebutuhan, serta program-program daerah yang mengarah pada optimalisasi pelayanan kepada masyarakat dalam rangka desentralisasi dan otonomi daerah. Jika biasanya Pemerintah Daerah mengelola DAU dengan leluasa untuk menjalankan kegiatan dan/atau program daerah, dengan pengelolaan DAU sudah ditentukan penggunaannya untuk daerah yang kemampuan fiskalnya sudah memadai, tentu kebijakan ini bukanlah sesuatu yang sulit.

Namun, bagaimana dengan Daerah yang kemampuan fiskalnya sedang, rendah, atau sangat rendah, pasti akan berdampak besar. Hal ini akan menjadi perhatian serius bagi Pemerintah Daerah dalam penentuan formasi PPPK, Pemerintah Daerah harus selektif dan cermat dalam penentuan formasi berdasarkan alokasi DAU yang ditentukan penggunaannya agar tidak terjadi kekurangan dalam pembayaran gaji dan tunjangan PPPK, apalagi untuk Pemerintah Daerah yang kemampuan fiskalnya sedang, rendah atau sangat rendah tentu akan berdampak sangat besar terhadap program dan kegiatan dalam APBD.

Bahkan, Pemerintah Daerah dengan postur fiskal tinggi pun, meski bebannya tidak seberat Pemerintah Daerah dengan kapasitas fiskal rendah, juga akan terkena dampak dari penggajian dan pemberian tunjangan untuk PPPK. Dampaknya adalah anggaran biaya pegawai atau belanja rutin menjadi membengkak. Alokasi anggaran untuk gaji dan tunjangan PPPK yang besar, juga berakibat pada berkurangnya belanja daerah atau proyek-proyek pembangunan. Ditambah lagi, UU No. 1 Tahun 2022 tentang HKPD mengatur pembatasan belanja pegawai maksimal 30% dari APBD. Bahkan, Pemerintah Daerah di-*deadline* hingga 5 tahun sejak UU HKPD diundangkan, harus sudah mencapai proporsi 30%. Dengan begitu, ada keharusan bagi Pemerintah Daerah dengan kapasitas fiskal tinggi untuk menambah APBD-nya, sehingga sampai pada titik *equalibrium* belanja pegawai 30% dan belanja infrastruktur dan lain-lain sebanyak 70%.

Seleksi dan pengangkatan pegawai PTT di Instansi Pemerintah dan Instansi Daerah menjadi PPPK tahap I dilakukan pada 2024. Mereka yang dinyatakan lulus seleksi tahap I akan mendapatkan Nomor Induk Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (NI PPPK), gaji dan tunjangan serta penghasilan lainnya.

Dalam konteks ini, fokus penelitian ini adalah menganalisis dampak kebijakan Pemerintah terkait pengangkatan PPPK terhadap Pemerintah Daerah yang memiliki kapasitas atau postur fiskal yang rendah, dengan melakukan kajian terhadap peraturan perundang-undangan dan regulasi Pemerintah lainnya yang disandingkan dengan hasil penelitian ini. Karena, ternyata, Pemerintah Daerah berlomba-lomba berbanyak-banyak melakukan rekutmen PPPK tanpa memperhitungkan biaya belanja pegawai yang harus dibayarkan sepanjang bulan dan sepanjang tahun kontrak. Kebijakan pengangkatan PPPK tanpa mempertimbangkan postur fiskal daerah ini akan berdampak pada keuangan daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang melibatkan peneliti menjadi instrumen utama dalam pengumpulan data dengan cara mengobservasi (*participant observation*) langsung objek yang diteliti (Irawan, 2007), dengan pengambilan sampel dilakukan secara *purposive* dan teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulatif (Sugiyono, 2010), dengan melakukan pengamatan, wawancara dan penelaahan dokumen (Moleong, 2006). Pengamatan dilakukan melalui pemberitaan-pemberitaan di media massa terkait situasi, kondisi dan perkembangan pengangkatan PPPK, wawancara dilakukan kepada aparatur Pemerintah Daerah dan penelaahan dokumen melalui perundang-undangan dan regulasi terkait.

Sebagai penelitian kebijakan (*analysis of policy*) yang merupakan penelitian tentang isi kebijakan (Nugroho, 2012), data primer yang digunakan adalah regulasi Pemerintah. Dalam penelitian ini yang dijadikan data primer adalah UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN, Peraturan Pemerintah (PP) No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS, PP No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, Peraturan Presiden (Perpres) No. 38 Tahun 2020 tentang Jenis Jabatan yang dapat diisi oleh PPPK, Perpres No 98 Tahun 2020 dan penggantinya Perpres No 11 Tahun 2024 tentang Gaji dan Tunjangan PPPK, Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) No. 18 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan BKN No. 1 Tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan PPPK, UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah (HKPD) dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 211/PMK.07/2022 tentang Perubahan Ketiga atas PMK No. 139/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Otonomi Khusus.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Permasalahan Pengangkatan PPPK

Pengangkatan pegawai Honorer di Instansi Pemerintah dan Instansi Daerah menjadi PPPK pasca terbitnya UU No. 20 Tahun 2023 dilakukan pada tahun 2024. Kebijakan ini merupakan upaya Pemerintah untuk melakukan penataan tenaga Honorer di instansi Pemerintah dan Daerah sebagai bagian dari reformasi birokrasi. Ketentuan pengangkatan pegawai Honorer menjadi PPPK merupakan amanat UU No 5 Tahun 2014 tentang ASN yang kemudian diganti dengan UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN, PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS, PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, Perpres No. 38 Tahun 2020 tentang Jenis Jabatan yang dapat diisi oleh PPPK, Perpres No. 98 Tahun 2020 dan penggantinya Perpres No. 11 Tahun 2024 tentang Gaji dan Tunjangan PPPK dan Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) No. 18 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan BKN No. 1 Tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan PPPK serta UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah (HKPD).

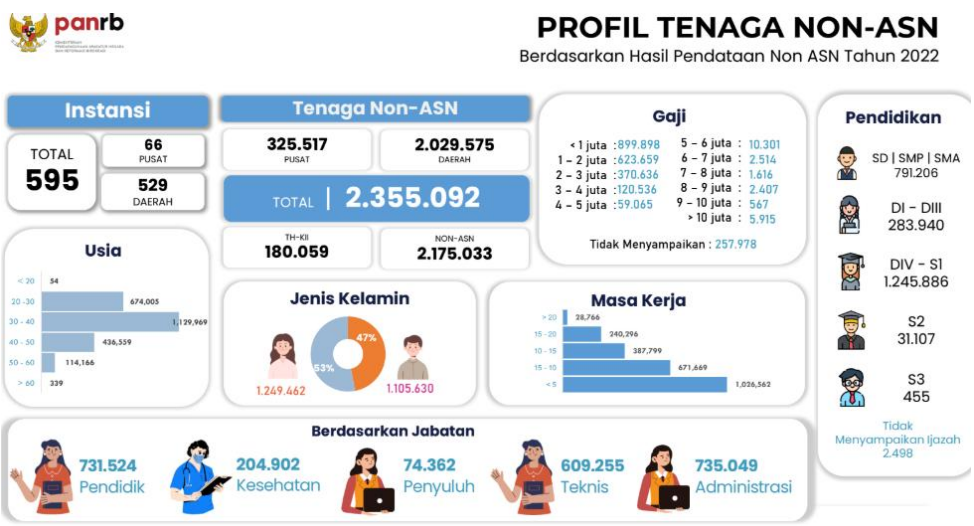
Pembukaan seleksi penerimaan PPPK untuk pertama kalinya dilaksanakan pada 2024 dengan dua tahapan. Tahap I dibuka pada 1-20 Oktober 2024 yang diperuntukan bagi pelamar prioritas, eks Tenaga Honorer Kategori II sesuai pangkalan data (database) di Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan tenaga non ASN yang terdata dalam database BKN. Pelamar piroritas adalah guru dan D-IV Bidan Pendidik tahun 2023. Tahap II dimulai pada 17 November hingga 31 Desember 2024 untuk pelamar kategori tenaga non-ASN yang aktif

bekerja di instansi Pemerintah. Termasuk di dalamnya lulusan Program Profesi Pendidikan Guru (PPG) untuk formasi guru di instansi daerah (KemenPAN-RB, 2024).

Untuk pengadaan PPPK tahun 2024, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) menerbitkan tiga peraturan. Yakni, Keputusan Menteri PANRB No. 347/2024 tentang Mekanisme Seleksi PPPK Tahun Anggaran 2024, Keputusan Menteri PANRB No. 348/2024 tentang Mekanisme Seleksi PPPK untuk Jabatan Fungsional (JF) Guru di instansi Daerah Tahun Anggaran 2024 dan Keputusan Menteri PANRB Nomor 349/2024 tentang Mekanisme Seleksi PPPK untuk Jabatan Fungsional (JF) Kesehatan Tahun Anggaran 2024. Pada 2024, Pemerintah mengangkat sebanyak 1.289.824 honorer menjadi PPPK, terdiri dari 427.850 untuk Kementerian/Lembaga dan 862.174 untuk 524 Pemerintah Daerah di seluruh Indonesia.

Jumlah Pegawai Tidak Tetap di luar pengemudi, kebersihan dan satuan pengamanan sebanyak 2.113.158 orang. Pendataan ini dilakukan di 66 instansi di tingkat pusat dan 522 instansi di tingkat daerah. Pengumpulan data dilakukan pada 30 September 2022 melalui portal Badan Kepegawaian Negara (BKN) yaitu https://pendataannonasn.bkn.go.id. Kegiatan ini didasarkan surat MenpanRB No. B/1917/M/SM/01/00/2022 yang mengatur tentang langkah-langkah dalam pendataan tenaga kerja non-ASN di lingkungan instansi pemerintah (Damayanti, 2022). Berdasarkan data KemenPAN-RB sampai dengan tahun 2022, jumlah pegawai Non ASN sebanyak 2.335.092 orang, yang terdiri dari 325.517 Instansi Pusat dan 2.029.575 Instansi Daerah (Widyantini, 2025). Lihat Gambar 1.

Gambar 1. Profil Tenaga Non ASN Tahun 2022

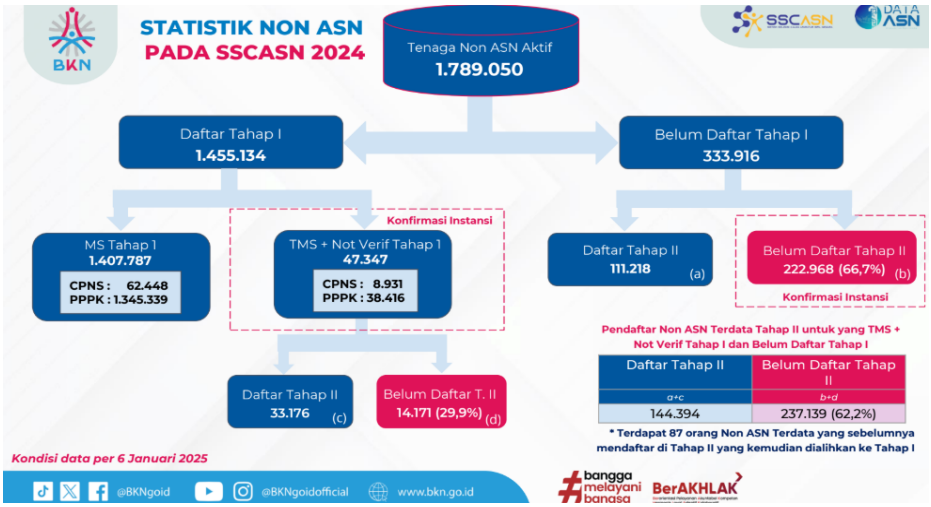


Sumber: *Pemaparan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara-Reformasi Birokrasi Rini Widyantini pada Rapat Koordinasi Penyelesaian Penataan Tenaga Non-ASN Bersama Kepala BKN Zudan Arif Fakrulloh dan Mendagri Tito Karnavian di Kementerian Dalam Negeri, Jakarta (08/01/2025).*

Dalam data BKN, jumlah tenaga non ASN aktif yang terdata dalam Sistem Seleksi Calon Aparatur Sipil Negara (SSCASN) 2024 sebanyak 1.789.050 orang. Dari jumlah itu,

sebanyak 1.455.134 mendaftar pada seleksi ASN tahap I, terdiri dari 66.248 CPNS (Calon Pegawai Negeri Sipil) dan 1.345.339 PPPK, di mana Tidak Memenuhi Syarat (TMS) dan *not verified* untuk 8.931 CPNS dan 38.416 PPPK. Pada seleksi tahap II, sebanyak 111.218 tenaga non ASN aktif dari 333.916 sisa pendaftar tahap I, mengikuti pendaftaran tahap II. Pendaftar Non ASN terdata tahap II untuk yang TMS, *not verified* tahap I dan belum daftar tahap I sebanyak 144.394. Sementara yang belum terdaftar pada tahap II ditambah pendaftar tahap I yang TMS dan yang belum daftar tahap 1 sebanyak 237.139. Selain itu, terdapat 87 orang Non ASN yang sebelumnya mendaftar di tahap II namun dialihkan ke tahap I *(*Fakrulloh, 2025*). Lihat Gambar 2.*

Gambar 2. Statistik Non ASN
pada Calon Pegawai Negeri Sipil (SSCASN) 2024



Sumber: *Pemaparan Kepala BKN Zudan Arif Fakrulloh pada Rapat Koordinasi Penyelesaian Penataan Tenaga Non-ASN Bersama MenPAN-RB Rini Widyantini dan Mendagri Tito Karnavian di Kementerian Dalam Negeri, Jakarta (08/01/2025).*

Seleksi PPPK tahap I tahun 2024 berjalan sukses. Namun sampai dengan Akhir Maret, mereka yang dinyatakan lulus seleksi belum mendapatkan Nomor Induk Pegawai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (NI PPPK) dan Surat Keputusan (SK) penempatan. Pengangkatan PPPK mundur menjadi 1 Maret 2026 dari sebelumnya dijadwalkan pada Juli 2025. Keputusan pengunduran pengangkatan PPPK disepekati bersama antara Kementerian Pemberdayaan Aparatur Sipil Negara-Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB), Badan Kepegawaian Negara (BK) dan DPR RI dalam rapat kerja dan rapat dengar pendapat Komisi II DPR RI (Wulandari, 2025). Kini, nasib honorer yang sudah dinyatakan lulus PPPK dan belum diangkat tersebut, di antaranya banyak yang terkatung-katung. Mereka sudah tidak lagi bekerja di tempat asal karena sudah *resign.*

Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi secara umum telah melibatkan kegiatan-kegiatan yang berupaya memperbaiki administrasi publik baik secara struktural, fungsional dan perilaku (Denhardt, 2000) dan sebagai desain yang dirancang untuk membawa perubahan substantif (Savoie, 2012). Denhardt & Denhardt juga memaknai reformasi birokrasi berkaitan dengan inisiatif untuk secara sistematis meningkatkan efisiensi dan efektivitas, norma-norma demokrasi, pembangunan konsensus dan kesetaraan dalam lembaga layanan publik. Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business prosess*) dan sumber daya manusia aparatur (KemenPAN-RB, 2009). Karena itu, penataan aparatur sipil negara, juga merupakan bagian dari reformasi birokrasi.

Jauh sebelum PPPK diberlakukan, Pemerintah telah dua kali melakukan perombakan pegawai pada birokrasi institusi Pemerintah dan Daerah. Hal ini dapat dilihat dari UU No. 8 Tahun 1974 dan UU No. 43 Tahun 1999. Pemberlakuan PPPK merupakan pembaruan dari tata kelola kepegawaian negara dengan diterbitkannya UU No. 5 Tahun 2014 (Hidayat, 2014). Namun, per 31 Oktober 2023, Pemerintah menerbitkan UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN yang menggantikan atau mencabut UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN (Pasal 76). Dengan begitu, upaya penataan pegawai negara dan reformasi birokrasi sudah dilakukan empat kali, jika dihitung berdasarkan undang-undang yang terbitkan.

Pada UU No. 8 Tahun 1974, pegawai negeri dikelompokkan dalam dua kategori, yaitu PNS dan ABRI (Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia). PNS terdiri dari PNS Pusat, PNS Daerah dan PNS lain yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah. Anggota Kepolisian sendiri, pada tahun ini berada dalam organisasi ABRI. Saat itu, ABRI terdiri dari matra Angkatan Darat (AD), Angkatan Laut (AL) dan Angkatan Udara (AU) dan Korps Kepolisian.

Dalam UU No. 43 Tahun 1999, pengelompokan pegawai negeri diperluas, dengan memasukkan Anggota Kepolisian Republik Indonesia (Polri). Pada tahun 1999, kelembagaan Polri dipisahkan dari ABRI yang saat itu sudah berganti nama menjadi Tentara Negara Indonesia (TNI). Pemisahan Polri dari ABRI merupakan tuntutan reformasi, yang meniscayakan Polri dimasukkan dalam unsur PNS. Dalam undang-undang ini, PNS terdiri dari PNS Pusat dan PNS Daerah. Hasil penelitian Qomarani (2020), Pemerintah memperkenalkan istilah baru Pegawai Tidak Tetap dengan istilah Tenaga Honorer yang dituangkan dalam PP No. 48 Tahun 2025 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon PNS. Berdasarkan PP No. 48 Tahun 2025 ini, Tenaga Honorer yang telah bekerja di instansi Pemerintah dapat diangkat menjadi calon PNS (Juliani, 2019). Pada Pasal 1 Ayat 1 disebutkan bahwa Tenaga Honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN atau APBD. PP No. 48 Tahun 2005 diubah dengan PP No. 43 Tahun 2007 dan PP No. 56 Tahun 2012 sebagai perubahan kedua PP No. 48 Tahun 2005.

Reformasi birokrasi dengan melakukan penataan pegawai negeri kembali dilakukan dengan menerbitkan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Di dalam UU No. 5 Tahun 2014 ini, muncul istilah ASN atau Aparatur Sipil Negara. Dalam undang-

undang ini, dijelaskan yang dimaksud dengan ASN adalah PNS (Pegawai Negeri Sipil) dan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja). Pada Pasal 1 Ayat 4 disebutkan PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja, untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Namun, per 31 Oktober 2023, Pemerintah menerbitkan UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN yang menggantikan dan mencabut UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN (Pasal 76). Dengan begitu, upaya penataan pegawai negara dan reformasi birokrasi sudah dilakukan empat kali, jika dihitung berdasarkan undang-undang yang terbitkan. Untuk dapat membandingkan perubahan demi perubahan dalam penataan aparatur negara dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Perubahan UU Pegawai Negeri

UU No. 8 Tahun 1974	**UU No. 43 Tahun 1999**	**UU No. 5 Tahun 2014**	**UU No. 20 Tahun 2022**
Pegawai Negeri terdiri dari: 1. PNS 2. Anggota ABRI PNS terdiri dari: 1. PNS Pusat 2. PNS Daerah 3. PNS lain yang ditetapkan Peraturan Pemerintah	Pegawai Negeri terdiri dari: 1. PNS 2. Anggota TNI 3. Anggota Polri PNS terdiri dari: 1. PNS Pusat 2. PNS Daerah 3. Pegawai Tidak Tetap (HONORER)	Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri dari: 1. PNS 2. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) PPPK terdiri dari: a. PPPK Instansi Pusat b. PPPK Instansi Daerah	Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri dari: 1. PNS 2. PPPK PPPK terdiri dari: a. PPPK Instansi Pusat b. PPPK Instansi Daerah Jabatan ASN tertentu dapat diisi: a. prajurit TNI b. anggota Polri

Sumber: Diolah dari hasil penelitian

Pada tahun 2018, Pemerintah menerbitkan PP No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, ditindaklanjuti dengan Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) No. 1 Tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan PPPK yang diubah dengan Peraturan BKN No. 18 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja. Peraturan tersebut mengatur pengelolaan manajemen PPPK yang berdasarkan pada sistem merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan. Kemudian terbit Perpres No. 98 Tahun 2020 tentang Peraturan Gaji dan Tunjangan PPPK yang diubah dengan Perpres No. 11 Tahun 2024. Perpres ini mengatur tentang gaji dan tunjangan PPPK seperti hak atas gaji, tunjangan, cuti, dan hak-hak lainnya.

Formulasi penerimaan PPPK berdasarkan usulan Pemerintah Daerah kepada Badan Kepegawaian Negara (BKN). Kemudian, BKN membuka formasi kebutuhan PPPK sesuai dengan usulan dan kebutuhan Pemerintah Daerah. Selanjutnya, berdasarkan formasi yang dikeluarkan BKN, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara-Reformasi Birokrasi (KemPAN-RB) membuka pendaftaran seleksi. Kemudian, Pemerintah Daerah melakukan inventarisasi pegawai Honorer di lingkungannya dan mendaftarkannya ke KemPAN-RB.

Setelah seleksi selesai, KemPAN-RB mengumumkan kelulusan pegawai Honorer yang dinyatakan diterima sebagai PPPK. Lihat Gambar 3.

Gambar 3. Alur Pengadaan PPPK2024



Sumber: KemenPAN-RB/menpan.go.id

Rekrutmen adalah proses untuk mengumpulkan sebanyak-banyaknya calon pegawai, untuk dipilih berdasarkan potensi yang dimiliki para pelamar (Nurjaman, 2014), sebagai pencarian bakat dan pelamar terbaik untuk ditempatkan pada posisi yang dibutuhkan oleh organisasi atau instansi kelembagaan (Dubois, 2004), juga sebagai proses untuk mencari calon pegawai yang memenuhi syarat untuk menduduki jabatan atau pekerjaan tertentu dalam instansi atau organisasi bisnis (Samsudin, 2006). Karena itu, rekrutmen pegawai merupakan suatu aspek yang sangat penting dan dapat memiliki dampak jangka panjang terhadap kinerja perusahaan. Termasuk, dalam menjaga kejelasan dan keabsahan perjanjian yang mencakup informasi yang jelas mengenai status dan konsekuensi hukum, serta akibat yang timbul dari perjanjian tersebut (Soebekti, 1960).

Dalam konteks rekrutmen PPPK, semestinya juga dilakukan analisis kebutuhan PPPK yang didasarkan pada perencanaan, pengelolaan dan pengoptimalan sumber daya manusia (SDM) di Instansi Pemerintah dan daerah. Proses analisis harus dilakukan secara terstruktur dan sistematis untuk memastikan bahwa jumlah, kualitas dan formasi pegawai yang direkrut sesuai dengan kebutuhan organisasi. Selain itu, analisis kebutuhan PPPK dapat juga dilakukan dengan menggunakan tools dan metode pendukung dan metode pengolahan data analisis statistik. Tools dan metode pendukung terdiri atas; 1) analisis beban kerja (*workload analysis*) yaitu untuk mengetahui jumlah pegawai yang dibutuhkan berdasarkan volume pekerjaan, 2) analisis kesenjangan (*gap analysis*) untuk menilai kesenjangan kompetensi antara pegawai yang ada dan kompetensi yang dibutuhkan dan sistem informasi kepegawaian (Sikap) dengan menggunakan sistem informasi manajemen kepegawaian untuk membantu mengelola data PPPK secara efisien. Sedangkan metode pengolahan data analisis statistik dengan

menggunakan; 1) regresi (*regrations*) untuk memprediksi kebutuhan pegawai di masa depan, 2) peramalan (*forecasting*) sebagai teknik peramalan untuk memprediksi kebutuhan pegawai berdasarkan data historis dan proyeksi masa depan dan analisis gap (*gap analysis*) untuk menilai kesenjangan antara kompetensi yang ada dengan kompetensi yang dibutuhkan.

Peneliti melakukan wawancara dengan Aparatur Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Timur terkait penerimaan PPPK. Hasilnya, didapati bahwa tidak terkoordinasi antara Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKAD) dengan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dalam penentuan besaran jumlah formasi PPPK yang akan diterima. Kendati begitu, disebutkan, meskipun BPKAD tidak dilibatkan, bisa saja pembahasan penetapan formasi PPPK dibahas bersama BKD, BKN dan KemenPAN-RB.

Permasalahnya, Pemerintah Daerah tidak siap dalam penataan pegawai Honorer menjadi PPPK. Indikasinya adalah Pemerintah Daerah berlomba-lomba mengangkat pegawai Honorer instansi Permerintah Daerah sebanyak-banyaknya tanpa mengukur kemampuan keuangan daerah, *Kedua* pengisian formasi tidak sesuai dengan speksifikasi kebutuhan pegawai. *Ketiga* pada saat pembukaan pengangkatan PPPK berbarengan dengan masa kampanye Kepala Daerah, sehingga kebijakan pengangkatan pegawai Honorer menjadi PPPK menjadi salah satu visi misi Kepala Daerah untuk memperoleh suara dari pemilih*, Keempat* Pemerintah Daerah belum sepenuhnya melakukan tata kelola kepegawaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

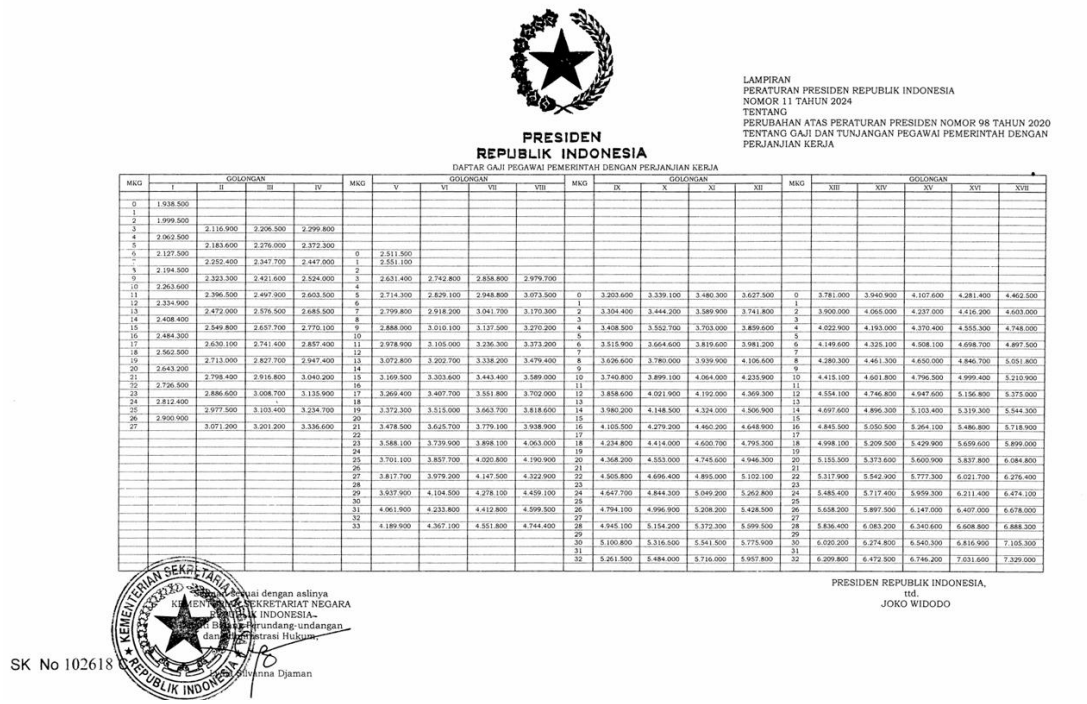
Akibat dari pemahaman Pemerintah Daerah yang keliru tersebut berdampak pada pegawai Honorer yang lulus PPPK sebagian besar tidak sesuai dengan kebutuhan riil Pemerintah Daerah. Kemudian, beban Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) semakin besar, karena salah satunya, APBD dialokasikan untuk membiayai pembayaran tambahan penghasilan PPPK, yang tidak ditanggungg oleh APBN. Padahal, seharusnya penerimaan PPPK mesti didasarkan pada analisis kebutuhan Pemerintah Daerah. Dengan begitu, antara kebutuhan pegawai Pemerintah Daerah dan BKN terjadi keselarasan, di mana penangkatan PPPK sesuai kompetensi dan untuk mengisi pos-pos organisasi yang kosong atau kekurangan pegawai.

Penggajian dan Tunjangan PPPK

Dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), disebutkan bahwa penggajian dan tunjangan PPPK diberikan berdasarkan beban kerja, tanggung jawab jabatan dan risiko pekerjaan (Pasal 101 Ayat 2) dan dibebankan pada APBN untuk PPPK di instansi Pusat, sedangkan untuk instansi di daerah dibebankan pada APBD (Pasal 101 Ayat 3). PPPK memiliki hak terkait gaji, tunjangan, cuti, perlindungan dan pengembangan kompetensi. Selain gaji, PPPK juga berhak menerima tunjangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 101 Ayat 4). Untuk jaminan pensiun dan jaminan hari tua yang diterima oleh PPPK diintegrasikan dengan sistem jaminan sosial nasional (Pasal 106 Ayat 1 dan 2) (Arsita, 2015).

UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN telah dicabut, dibatalkan dan diganti dengan UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN, yang telah diundangkan pada 30 Oktober 2023 (Pasal 76). Pencabutan UU No. 5 Tahun 2014 tidak membatalkan semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari tersebut, sepanjang tidak bertentangan dengan UU

No. 20 Tahun 2023 (Pasal 75). Terkait gaji dan tunjangan, dalam UU No. 20 Tahun 2023 masuk dalam Bab VI Hak dan Kewajiban pada Pasal 21 (10 Ayat), 22 (5 Ayat) dan 23. Disebutkan bahwa Pegawai ASN berhak memperoleh penghargaan dan pengakuan berupa materiil dan nonmateriil (Pasal 21 Ayat 1). Komponen penghargaan dan pengakuan Pegawai ASN (PNS-PPPK) terdiri atas: penghasilan, penghargaan yang bersifat motivasi, tunjangan dan fasilitas, jaminan sosial, lingkungan kerja, pengembangan diri dan bantuan hukum (Pasal 21 Ayat 2). Terkait gaji dan tunjangan diatur dalam Perpres No. 11 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Perpres No. 98 Tahun 2020 tentang Gaji dan Tunjangan PPPK. Perubahan pada Perpres No. 11 Tahun 2024 hanya mengubah lampiran Perpres No. 98 Tahun 2020 yang memuat besaran gaji PPPK sesuai golongan. Lihat Gambar 4.



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

LAMPIRAN
PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 11 TAHUN 2024
TENTANG
PERUBAHAN ATAS PERATURAN PRESIDEN NOMOR 98 TAHUN 2020
TENTANG GAJI DAN TUNJANGAN PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN
PERJANJIAN KERJA

DAFTAR GAJI PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA

MKG	GOLONGAN I	II	III	IV	MKG	GOLONGAN V	VI	VII	VIII	MKG	GOLONGAN IX	X	XI	XII	MKG	GOLONGAN XIII	XIV	XV	XVI	XVII
0	1.938.500																			
1																				
2	1.999.500																			
3		2.116.900	2.206.500	2.299.800																
4	2.062.500																			
5		2.183.600	2.276.000	2.372.300																
6	2.127.500				0	2.511.500														
7		2.252.400	2.347.700	2.447.000	1	2.551.100														
8	2.194.500				2															
9		2.323.300	2.421.600	2.524.000	3	2.631.400	2.742.800	2.858.800	2.979.700											
10	2.263.600				4															
11		2.396.500	2.497.900	2.603.500	5	2.714.300	2.829.100	2.948.800	3.073.500	0	3.203.600	3.339.100	3.480.300	3.627.500	0	3.781.000	3.940.900	4.107.600	4.281.400	4.462.500
12	2.334.900				6					1					1					
13		2.472.000	2.576.500	2.685.500	7	2.799.800	2.918.200	3.041.700	3.170.300	2	3.304.400	3.444.200	3.589.900	3.741.800	2	3.900.000	4.065.000	4.237.000	4.416.200	4.603.000
14	2.408.400				8					3					3					
15		2.549.800	2.657.700	2.770.100	9	2.888.000	3.010.100	3.137.500	3.270.200	4	3.408.500	3.552.700	3.703.000	3.859.600	4	4.022.900	4.193.000	4.370.400	4.555.300	4.748.000
16	2.484.300				10					5					5					
17		2.630.100	2.741.400	2.857.400	11	2.978.900	3.105.000	3.236.300	3.373.200	6	3.515.900	3.664.600	3.819.600	3.981.200	6	4.149.600	4.326.100	4.508.100	4.698.700	4.897.500
18	2.562.500				12					7					7					
19		2.713.000	2.827.700	2.947.400	13	3.072.800	3.202.700	3.338.200	3.479.400	8	3.626.600	3.780.000	3.939.900	4.106.600	8	4.280.300	4.461.300	4.650.000	4.846.700	5.051.800
20	2.643.200				14					9					9					
21		2.798.400	2.916.800	3.040.200	15	3.169.500	3.303.600	3.443.400	3.589.000	10	3.740.800	3.899.100	4.064.000	4.235.900	10	4.415.100	4.601.800	4.796.500	4.999.400	5.210.900
22	2.726.500				16					11					11					
23		2.886.600	3.008.700	3.135.900	17	3.269.400	3.407.700	3.551.800	3.702.000	12	3.858.600	4.021.900	4.192.000	4.369.300	12	4.554.100	4.746.800	4.947.600	5.156.800	5.375.000
24	2.812.400				18					13					13					
25		2.977.500	3.103.400	3.234.700	19	3.372.300	3.515.000	3.663.700	3.818.600	14	3.980.200	4.148.500	4.324.000	4.506.900	14	4.697.600	4.896.300	5.103.400	5.319.300	5.544.300
26	2.900.900				20					15					15					
27		3.071.200	3.201.200	3.336.600	21	3.478.500	3.625.700	3.779.100	3.938.900	16	4.105.500	4.279.200	4.460.200	4.648.900	16	4.845.500	5.050.500	5.264.100	5.486.800	5.718.900
					22					17					17					
					23	3.588.100	3.739.900	3.898.100	4.063.000	18	4.234.800	4.414.000	4.600.700	4.795.300	18	4.998.100	5.209.500	5.429.900	5.659.600	5.899.000
					24					19					19					
					25	3.701.100	3.857.700	4.020.800	4.190.900	20	4.368.200	4.553.000	4.745.600	4.946.300	20	5.155.500	5.373.600	5.600.900	5.837.800	6.084.800
					26					21					21					
					27	3.817.700	3.979.200	4.147.500	4.322.900	22	4.505.800	4.696.400	4.895.000	5.102.100	22	5.317.900	5.542.900	5.777.300	6.021.700	6.276.400
					28					23					23					
					29	3.937.900	4.104.500	4.278.100	4.459.100	24	4.647.700	4.844.300	5.049.200	5.262.800	24	5.485.400	5.717.400	5.959.300	6.211.400	6.474.100
					30					25					25					
					31	4.061.900	4.233.800	4.412.800	4.599.500	26	4.794.100	4.996.900	5.208.200	5.428.500	26	5.658.200	5.897.500	6.147.000	6.407.000	6.678.000
					32					27					27					
					33	4.189.900	4.367.100	4.551.800	4.744.400	28	4.945.100	5.154.200	5.372.300	5.599.500	28	5.836.400	6.083.200	6.340.600	6.608.800	6.888.300
										29					29					
										30	5.100.800	5.316.500	5.541.500	5.775.900	30	6.020.200	6.274.800	6.540.300	6.816.900	7.105.300
										31					31					
										32	5.261.500	5.484.000	5.716.000	5.957.800	32	6.209.800	6.472.500	6.746.200	7.031.600	7.329.000

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
ttd.
JOKO WIDODO

Salinan sesuai dengan aslinya
KEMENTERIAN SEKRETARIAT NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
Deputi Bidang Perundang-undangan
dan Administrasi Hukum,
Silvanna Djaman

SK No 102618

Gambar 4. Daftar Gaji dan Tunjangan PPPK
***Sumber**: Lampiran Perpres RI No. 11 Tahun 2024*

Kapasitas Fiskal Pemerintah Daerah

Perpres No. 98 Tahun 2020 tentang Gaji dan Tunjangan PPPK dan Perpres No 11 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 98 Tahun 2020 tentang Peraturan Gaji dan Tunjangan PPPK, penggajian dan tunjangan PPPK yang ditempatkan di instansi Pusat (Pasal 5 Ayat 1) dibebankan pada APBN. Begitu pun, untuk PPPK yang bekerja di instansi Daerah, penggajian dan tunjangannya dibebankan pada APBD (Pasal 5 Ayat 2). Dengan demikian, keberadaan PPPK di instansi Daerah akan menjadi tanggungan Pemerintah Daerah untuk membayarkan gaji dan tunjangannya. Adapun jumlah dan besaran gaji dan tunjangan PPPK didasari pada golongan dari mulai terkecil sebesar Rp 1.938.500,-dan terbesar sebanyak Rp 7.329.000,-. Diatur pula pada Pasal 3 bahwa gaji PPPK dapat naik secara berkala atau kenaikan gaji istimewa (Ayat 1), besaran kenaikan gajinya diatur melalui Perpres (Ayat 2) dan diatur lebih lanjut melalui PermenPAR-RB (Ayat 3).

Ketentuan bahwa PPPK yang bekerja di instansi Daerah, penggajian dan tunjangannya dibebankan pada APBD (Pasal 5 Ayat 2) berdampak pada fiskal Pemerintah Daerah, terutama Pemerintah Daerah yang memiliki kapasitas fiskal rendah. Untuk memenuhi gaji dan tunjangan PPPK, Pemerintah Daerah harus menambah sumber-sumber pendapatan dan penghasilan daerah. Semakin banyak Pemerintah Daerah mengangkat PPPK, maka akan semakin besar pula menanggung pembayaran gaji dan tunjangan PPPK. Bahkan, Pemerintah Daerah dengan postur fiskal tinggi pun, meski bebannya tidak seberat Pemerintah Daerah dengan kapasitas fiskal rendah, juga akan terkena dampak dari penggajian dan pemberian tunjangan untuk PPPK. Dampaknya adalah anggaran biaya pegawai atau belanja rutin menjadi membengkak. Alokasi anggaran untuk gaji dan tunjangan PPPK yang besar, berakibat pada berkurangnya belanja pembangunan dan infrastruktur.

Ditambah lagi, UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah (HKPD) mengatur pembatasan belanja pegawai maksimal 30% dari APBD (Pasal 146 Ayat 1). Bahkan, bagi Pemerintah Daerah yang belanja pegawainya lebih dari 30% diberi waktu hingga 5 tahun sejak UU HKPD diundangkan, harus sudah mencapai proporsi 30% (Pasal 146 Ayat 2). Dengan begitu, ada keharusan bagi Pemerintah Daerah dengan kapasitas fiskal tinggi untuk menambah APBD-nya, sehingga sampai pada titik *equalibrium* belanja pegawai 30% dan belanja infrastruktur dan lain-lain sebanyak 70%. Karena itu, Pemerintah Daerah harus menata pegawai Honorer untuk dijadikan PPPK dan dilarang mengangkat pegawai Honorer baru terhitung sejak 2022 (Pasal 65 UU No. 20 Tahun 2023).

Keuangan Pemerintah Daerah, selain bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), juga bersumber dari Pemerintah Pusat yang disebut dengan istilah dana transfer ke daerah (TKD). Dalam UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah pada Pasal 106, disebutkan dana TKD berjumlah enam item. Yaitu, Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan dan Dana Desa. Secara umum, pendapatan daerah dari dana TKD menyumbang keuangan daerah mencapai 80%. Namun, dalam regulasi Kementerian Keuangan (Kemenkeu), dana transfer, baik DAU, DBH dan DAK sudah ditentukan penggunaannya, kecuali DAU umum dengan persentase yang sangat kecil. Sehingga, DAU yang bersifat umum menjadi satu-satunya sumber yang berasal dari APBN, yang dapat digunakan untuk membayar gaji dan tunjangan PPPK.

Kementerian Keuangan (Kemenkeu) telah melakukan pemetaan tentang kapasitas fiskal daerah yang dikelompokkan berdasarkan rasio kapasitas fiskal daerah. Dalam Peraturan Menteri Keuangan (Permenkeu) No 65 Tahun 2024 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah, disebutkan bahwa peta kapasitas fiskal daerah merupakan gambaran kemampuan keuangan daerah yang dikelompokkan berdasarkan rasio kapasitas fiskal daerah (Pasal 1 Ayat 1). Sedangkan kapasitas fiskal daerah adalah kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dihitung berdasarkan formula yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan (Pasal 1 Ayat 2). Dalam Permenkeu No. 65 Tahun 2024 ini, kapasitas fiskal daerah dikategorikan menjadi; sangat rendah, rendah, sedang, tinggi dan sangat tinggi. Perhitungan rasio fiksal daerah provinsi dan daerah kabupaten-kota dilakukan dengan menghitung kapasitas fiskal daerah suatu provinsi/kabupaten-kota, PAD, TKD, pendapatan transfer antar daerah, lain-lain pendapatan daerah yang sah, sisa lebih perhitungan anggaran, dana otonomi khusus, dana tambahan

infrastruktur, dana keistimewaan, belanja pegawai, belanja bagi hasil, belanja bunga dan pembiayaan utang daerah. Lihat Tabel 2 dan 3.

Tabel 2. Rasio Fiskal Daerah Provinsi

Rentang Rasio Kapasitas Fiskal Daerah	Kategori Kapasitas Fiskal Daerah
Rasio Kapasitas Fiskal Daerah < 1,119	sangat rendah
1,119 < Rasio Kapasitas Fiskal Daerah < 1,656	Rendah
1,656 < Rasio Kapasitas Fiskal Daerah < 2,193	Sedang
2,193 < Rasio Kapasitas Fiskal Daerah < 2,730	Tinggi
2,730 Rasio Kapasitas Fiskal Daerah	sangat tinggi

***Sumber**: Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 127 Tahun 2024 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 65 Tahun 2024 Tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah*

Tabel 3. Rasio Fiskal Daerah Kabupaten-Kota

Rentang Rasio Kapasitas Fiskal Daerah	Kategori Kapasitas Fiskal Daerah
Rasio Kapasitas Fiskal Daerah < 0,905	sangat rendah
0,905 < Rasio Kapasitas Fiskal Daerah < 1,141	Rendah
1,141 < Rasio Kapasitas Fiskal Daerah < 1,379	Sedang
1,379 < Rasio Kapasitas Fiskal Daerah < 1,615	Tinggi
1,615 Rasio Kapasitas Fiskal Daerah	sangat tinggi

***Sumber:** Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 127 Tahun 2024 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 65 Tahun 2024 Tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah*

Kementerian Keuangan juga melakukan pemetaan kapasitas fiskal daerah provinsi dan kabupaten-kota. Untuk kapasitas fiskal daerah provinsi adalah Provinsi Aceh (0,849 atau sangat rendah), Provinsi Sumatera Utara (2,351, tinggi), Provinsi Sumatera Barat (1,151, rendah), Provinsi Riau (2,074, sedang), Provinsi Jambi (1,542, rendah), Provinsi Sumatera Selatan (1,894, sedang), Provinsi Bengkulu (1,227, rendah), Provinsi Lampung (1,671, sedang), Provinsi DKI Jakarta (2,702, tinggi), Provinsi Jawa Barat (2,142, sedang), Provinsi Jawa Tengah (1,708, sedang), Provinsi DI Yogyakarta (1,246, rendah), Provinsi Jawa Timur (1,811, sedang), Provinsi Kalimantan Barat (1,769, sedang), Provinsi Kalimantan Tengah (3,431, sangat tinggi), Provinsi Kalimantan Selatan (2,617, tinggi), Provinsi Kalimantan Timur (3,497, sangat tinggi), Provinsi Sulawesi Utara (1,119, rendah), Provinsi Sulawesi Tengah (1,362, rendah), Provinsi Sulawesi Selatan (1,336, rendah), Provinsi Sulawesi Tenggara (1,081, sangat rendah), Provinsi Bali (1,471, rendah), Provinsi Nusa Tenggara Barat (1,241, rendah), Provinsi Nusa Tenggara Timur (1,221, rendah), Provinsi Maluku (1,360, rendah), Provinsi Papua (1,853, sedang), Provinsi Maluku Utara (1,460, rendah), Provinsi Banten (2,289, tinggi), Provinsi Bangka Belitung (1,651, rendah), Provinsi Gorontalo (1,279, rendah), Provinsi Kepulauan Riau (1,432, rendah), Provinsi Papua Barat (2,782, sangat tinggi), Provinsi Sulawesi Barat (1,241, rendah), Provinsi Kalimantan Utara (2,431, tinggi), Provinsi Papua

Selatan (1,853, sedang), Provinsi Papua Tengah (1,853, sedang) Provinsi Papua Pegunungan (1,853, sedang) dan Provinsi Papua Barat Daya (1,853, sedang).

Hasil wawancara peneliti kepada Aparatur Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), formasi PPPK Tahun 2024 untuk Provinsi NTT sebanyak 9.918 orang, terdiri dari 500 Tenaga Kesehatan, 5.357 Tenaga Pendidikan dan 4.061 Tenaga Teknis. Untuk kebutuhan penggajian, 1 pegawai PPPK Golongan IX (S1) dengan masa kerja 0 tahun, dengan kebutuhan plus 1 pasangan dan 2 anak adalah sebesar Rp 4.547.000,-. Sehingga biaya belanja untuk gaji PPPK dalam satu bulan adalah Rp 45.097.146.000,-. Sedangkan alokasi DAU untuk formasi PPPK sebesar Rp 184.327.030.000,- atau hanya bisa untuk memenuhi kebutuhan maksimal 4 bulan gaji PPPK saja. Lalu, untuk penggajian bulan-bulan berikutnya, Pemerintah Daerah harus membiayai sendiri dari APBD masing-masing.

Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat (Pemprov NTB) sangat menarik dalam mengambil kebijakan rekrutmen pegawai Honorer menjadi PPPK. Pemprov NTB menyusun perencanaan kebutuhan ASN didasarkan atas semangat mengurangi proporsi belanja pegawai menuju 30% dari APBD dan menerapkan prinsip *zero growth*. Yaitu dengan mengkalkulasi jumlah pegawai yang pensiun, dan sejumlah itu juga pegawai Honorer yang direkrut menjadi PPPK. Pola *zero growth* akan memposisikan Pemerintah Daerah menjadi aman, karena tidak dipusingkan oleh pendanaan untuk belanja pegawai. Dan, pada 2024 Pemprov NTB hanya menerima 500 ASN, terdiri dari 140 PNS dan 360 PPPK. Namun, dalam pelaksanaan sampai akhir, hanya tercapai 111 PNS dan 297 PPPK karena beberapa formasi tidak ada peminatnya, khususnya tenaga kesehatan baik dokter subspesialis maupun dokter spesialis.

Rekrutmen pegawai pada instansi pemerintah perlu memperhatikan tiga dasar penting. Yaitu, *minus growth, zero growth*, dan *growth*. Penerapan *minus growth* ketika instansi pemerintah mengalami kelebihan anggaran belanja pegawai yang melebihi batas yang ditetapkan oleh Analisa Beban Kerja (ABK). Kedua, *zero growth* berlaku ketika jumlah pegawai sudah cukup sesuai dengan anggaran belanja pegawai yang berada dalam kisaran antara 40 hingga 50 persen APBN. Sedangkan, *growth* berlaku jika rasio belanja pegawai yang berada dalam kisaran antara 5 hingga 10 persen APBN. Dengan menggunakan ketiga kualifikasi ini, pemerintah dapat menghemat anggaran dan memaksimalkan peran pegawai sesuai dengan prinsip reformasi birokrasi, sehingga tercapai pengelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*) (Jati, 2015).

Pemprov NTB juga mensiasati keamanan postur fiskalnya dengan menyiapkan pembukaan rekrutmen PPPK dari sisa tahap I, yang sebanyak 5.547 orang, untuk mengikuti seleksi PPPK paruh waktu. Disebutkan, ada 3.900 orang dari 5.547 orang sisa PPPK tahap I yang akan mengikuti seleksi gelombanng 2 sebagai PPPK paruh waktu. Namun, hingga kini Pemerintah Pusat belum menerbitkan regulasi yang mengatur PPPK paruh waktu ini.

Terkait pembayaran tunjangan kinerja, Pemprov NTB sudah menyiapkannya dari APBD. Untuk 500 ASN, terdiri dari 111 PNS dan 297 PPPK hasil seleksi tahap I tahun 2024, Pemprov NTB mengalokasikannya dari APBD 2025. Saat ini, PPPK hasil seleksi tahap I tahun 2024 yang menunggu Surat Keputusan (SK) pengangkatan sebagai PPP sebanyak 80%. Artinya, sebanyak 20% PPPK hasil seleksi tahap I tahun 2024 sudah menerima SK sebagai PPPK. Sedangkan untuk tunjangan kinerja PPPK paruh waktu, direncanakan dalam APBD Perubahan 2025 setelah memastikan ketentuan lebih lanjut dari KemenPAN-RB.

KESIMPULAN

Pemerintah Daerah tidak memperhitungkan kemampuan fiskal daerah, apakah memenuhi untuk membayar gaji dan tunjangan PPPK instansi Daerah. Semestinya, Pemerintah Daerah benar-benar melakukan kajian terhadap kebutuhan pegawai Pemerintah. Kalau tidak, akan berdampak pada penggajian, tunjangan dan lain-lain yang memang harus ditanggung oleh Pemerintah Daerah. Ketidakselarasan jumlah PPPK Instansi Daerah dan kapasitas fiskal Daerah akan sangat berbahaya bagi keberlangsungan roda pemerintahan, pelayanan publik dan pembangunan daerah.

Kebijakan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat (Pemprov NTB) dalam mengambil kebijakan rekrutmen pegawai Non ASN menjadi PPPK sangat menarik. Pemprov NTB menyusun perencanaan kebutuhan ASN didasarkan atas semangat mengurangi proporsi belanja pegawai menuju 30% dari APBD dan menerapkan prinsip *zero growth* dengan mengkalkulasi jumlah pegawai yang pensiun, dan sejumlah itu juga pegawai Non ASN yang direkrut menjadi PPPK. Pemprov NTB juga mensiasati keamanan postur fiskalnya dengan menyiapkan pembukaan rekrutmen PPPK sebagai PPPK paruh waktu.

Dengan ketentuan belanja pegawai 30%, Pemerintah Daerah harus lebih teliti lagi dalam rekrutmen pegawai Honorer menjadi PPPK. Terutama, bagi Pemerintah Daerah yang memiliki postur fiskal rendah. Begitupun, bagi Pemerintah Daerah yang memiliki fiskal sedang dan tinggi. Karena, bagaimanapun kondisi fiskal, pengangkatan PPPK tetap berpengaruh pada keuangan daerah.

REFERENCES

Denhardt, R. B. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 549–559.

Dubois, D. D. (2004). Competency-based Human Resource. *Mountain Review*.

Hidayat. (2014). *Analisis Kebijakan UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.* Bandung: Makalah Magister Administrasi Pemerintahan Daerah, IPDN .

Irawan, P. (2007). *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif Untuk Ilmu-Ilmu Sosial.* Depok: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Jati, W. R. (2015). Analisa Status, Kedudukan, dan Pekerjaan Pegawai Tidak Tetap dalam UU No. 5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Borneo Administrator*, 100-120.

Juliani, H. (2019). Diskresi Dalam Rekrutmen Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil Setelah Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja. *Administrative Law & Governance Journal*, Volume 2.

KemenPAN-RB. (2024). *Akan Segera Digelar, Cermati Pedoman Kebijakan Pengadaan PPPK Teknis, PPPK Guru, dan PPPK Nakes.* Jakarta: https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/akan-segera-digelar-cermati-pedoman-kebijakan-pengadaan-pppk-teknis-pppk-guru-dan-pppk-nakes.

Moleong, L. J. (2006). *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Jakarta: PT. Remaja Rosdakarya.

Nugroho, R. (2012). *Public Policy.* Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

Nurjaman, K. (2014). *Manajemen Personalia.* Bandung: Pustaka Setia.

Qomarani, L. N. (2020). The Anomaly Of The Presence Of Government Employees With The Employment Agreement (PPPK) In The Employment Horizon In Indonesia. *Cepalo*, 95-110.

Samsudin, S. (2006). *Manajemen Sumber Daya Manusia* . Bandung: Pusaka Setia.

Savoie, D. J. (2012). Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo–Weberian State . *International Review of Administrative Sciences*, 180–182.

Soebekti. (1960). *Pokok-Pokok Hukum Perdata.* CV. Pembimbing Masa.

Sugiyono. (2010). *Metode Penelitian Bisnis. Pendekatan Kuantitatif, kualitatif dan R&D.* Bandung: Alfabeta.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah (HKPD).

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 tentang Jenis Jabatan yang dapat diisi oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2020 dan penggantinya Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2024 tentang Gaji dan Tunjangan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor 18 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan BKN No. 1 Tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan PPPK.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 211/PMK.07/2022 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Keuangan No. 139/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Otonomi Khusus.