

Analisis Wacana Pengangkatan Otomatis PPPK menjadi PNS dalam Perspektif Sistem Merit pada Manajemen ASN

**Tania Putri Vianka, Mutiara Maharani, Cindy Yulianti Ma'rufiatul Muktar,
Indah Amalia Khartika, Sonia Ivana Barus**

taniapvianka@gmail.com , mutiaramaharani1643@gmail.com,
indahamaliakhartika@gmail.com , cindyymm717@gmail.com , soniaivana@unib.ac.id

Universitas Bengkulu

Abstract

This study analyzes the implications of the proposed policy to convert Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) into Pegawai Negeri Sipil (PNS) without a competitive selection process, viewed from the perspective of Indonesia's merit system in civil service management. Using a normative juridical method with statutory and conceptual approaches, this research examines the alignment of the proposed conversion with the legal framework stipulated in the ASN Law and its implementing regulations, as well as with the fundamental principles of meritocracy. The findings show that PNS and PPPK are designed as two distinct employment regimes with different legal status, career structures, recruitment mechanisms, and competency standards. The merit system requires that appointments to PNS positions must be conducted through an open, competitive, and competency-based selection process. Therefore, converting PPPK to PNS without such a process contradicts the principles of equality of opportunity, transparency, and professionalism mandated by the merit system. This policy would undermine legal certainty, weaken competency standards, and create unequal treatment among citizens seeking public employment. The study concludes that any change of status from PPPK to PNS must remain within the framework of competitive selection to preserve the integrity and quality of Indonesia's civil service.

Keywords: Merit System; PPPK; PNS; Recruitment Policy.

Abstrak

Studi ini menganalisis implikasi dari kebijakan yang diusulkan untuk mengubah Pegawai Pemerintah dengan

Article History

Received: November 2025

Reviewed: November 2025

Published: November 2025

**Copyright : Author
Publish by : CAUSA**



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Perjanjian Kerja (PPPK) menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) tanpa proses seleksi kompetitif, dilihat dari perspektif sistem meritokrasi dalam manajemen aparatur sipil negara di Indonesia. Menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan hukum dan konseptual, penelitian ini mengkaji kesesuaian konversi yang diusulkan dengan kerangka hukum yang diatur dalam Undang-Undang ASN dan peraturan pelaksanaannya, serta dengan prinsip-prinsip dasar meritokrasi. Temuan menunjukkan bahwa PNS dan PPPK dirancang sebagai dua sistem kepegawaian yang berbeda dengan status hukum, struktur karier, mekanisme rekrutmen, dan standar kompetensi yang berbeda. Sistem meritokrasi mensyaratkan bahwa penunjukan ke jabatan PNS harus dilakukan melalui proses seleksi yang terbuka, kompetitif, dan berbasis kompetensi. Oleh karena itu, konversi PPPK menjadi PNS tanpa proses tersebut bertentangan dengan prinsip kesetaraan kesempatan, transparansi, dan profesionalisme yang diamanatkan oleh sistem meritokrasi. Kebijakan ini akan mengganggu kepastian hukum, melemahkan standar kompetensi, dan menciptakan perlakuan tidak adil di antara warga negara yang mencari pekerjaan di sektor publik. Studi ini menyimpulkan bahwa perubahan status dari PPPK ke PNS harus tetap dalam kerangka seleksi kompetitif untuk menjaga integritas dan kualitas pelayanan publik

Kata Kunci: Sistem Merit; PPPK; PNS; Kebijakan Rekrutmen.

PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi di Indonesia telah mengalami transformasi signifikan sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Salah satu perubahan mendasar dalam regulasi ini adalah pengenalan konsep Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai alternatif dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam sistem kepegawaian negara (Dwiyanto, 2015). Kehadiran PPPK dimaksudkan untuk memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan SDM aparatur sekaligus menjawab kebutuhan formasi jabatan yang bersifat teknis dan memerlukan keahlian khusus. Namun, dinamika implementasi kebijakan ASN dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan adanya wacana untuk mengalihkan status PPPK menjadi PNS tanpa melalui proses seleksi, yang menimbulkan perdebatan akademis dan praktis terkait konsistensi penerapan sistem merit.

Sistem merit merupakan fondasi utama dalam manajemen ASN modern yang menekankan pada prinsip rekrutmen, penempatan, dan pengembangan karier berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, bukan pada pertimbangan politik, nepotisme, atau favoritisme.¹ Dalam konteks global, sistem merit telah menjadi standar dalam good governance dan profesionalisme birokrasi yang diterapkan di berbagai negara maju maupun berkembang. Penerapan sistem merit bertujuan untuk menciptakan aparatur sipil negara yang kompeten, akuntabel, dan mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas.² Oleh karena itu, setiap kebijakan dalam pengelolaan ASN, termasuk pengangkatan, promosi, mutasi, hingga perubahan status kepegawaian, seharusnya mengacu pada prinsip-prinsip merit untuk menjaga integritas dan profesionalisme birokrasi.

Wacana peralihan PPPK menjadi PNS tanpa seleksi muncul sebagai respons terhadap berbagai aspirasi dari para pegawai PPPK yang menginginkan jaminan kepastian status kepegawaian yang lebih permanen. Berbeda dengan PNS yang memiliki status sebagai pegawai tetap dengan hak pensiun dan tunjangan pensiun, PPPK dipekerjakan berdasarkan perjanjian kerja dengan jangka waktu tertentu dan tidak otomatis mendapatkan hak pensiun layaknya PNS.³ Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian dan kesenjangan psikologis di kalangan PPPK, terutama bagi mereka yang telah mengabdikan dalam waktu yang cukup lama. Tekanan dari berbagai organisasi profesi dan serikat pekerja turut mendorong pemerintah untuk mempertimbangkan kebijakan konversi status ini sebagai bentuk penghargaan atas dedikasi dan kinerja PPPK dalam menjalankan tugas pelayanan publik.

Namun demikian, kebijakan peralihan status tanpa seleksi ini menghadirkan dilema fundamental dalam konteks penerapan sistem merit. Di satu sisi, konversi status dapat dipandang sebagai bentuk apresiasi dan perlindungan terhadap hak-hak pegawai yang telah berkontribusi bagi negara. Di sisi lain, pemberian status PNS tanpa melalui mekanisme seleksi yang kompetitif berpotensi melanggar prinsip kesetaraan kesempatan (equal opportunity) dan kompetisi terbuka (open competition) yang merupakan pilar utama sistem merit.⁴ Hal ini dapat menciptakan preseden buruk dalam pengelolaan ASN dan menimbulkan pertanyaan tentang konsistensi pemerintah dalam menerapkan reformasi birokrasi yang berbasis merit system.

¹ Peters, B. Guy dan Jon Pierre. "Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 34, no. 2 (2021): 237-258

² Muhammad Amin Effendy, dkk., "Meningkatkan Kinerja Aparatur Sipil Negara melalui Sistem Merit Dihubungkan dengan Penerapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara," *Galuh Justisi* 12, No. 1 (Maret 2024): 116, <https://jurnal.unigal.ac.id/galuhjustisi/article/download/13597/pdf>

³ Rina Iswandari dan Nur Faidati, "PPPK Sebagai Solusi Pemenuhan Kebutuhan SDM Profesional Dalam Birokrasi," *Jurnal Sosial Politik dan Tata Kelola (JSPG)* 3, No. 2 (Desember 2021): 54, <https://doi.org/10.24076/JSPG.2021v3i2.566>.

⁴ Dahlström, Carl dan Victor Lapuente. *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), hlm. 87-102

Dari perspektif teoritis, sistem merit dalam administrasi publik mengharuskan setiap proses pengangkatan dan perubahan status kepegawaian dilakukan melalui prosedur yang objektif, transparan, dan akuntabel.⁵ Seleksi terbuka menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa hanya kandidat yang memiliki kualifikasi dan kompetensi terbaiklah yang dapat menduduki posisi tertentu dalam birokrasi. Penghapusan tahap seleksi dalam proses konversi PPPK ke PNS dapat mengaburkan standar kompetensi dan menurunkan kualitas aparatur sipil negara secara keseluruhan. Lebih jauh lagi, kebijsonian akan ini berpotensi menimbulkan ketidakadilan bagi para lulusan baru atau pencari kerja lain yang harus melalui proses seleksi yang ketat untuk menjadi PNS, sementara PPPK dapat memperoleh status yang sama tanpa kompetisi.⁶

Pengalaman empiris dari berbagai negara menunjukkan bahwa konsistensi dalam penerapan sistem merit sangat menentukan keberhasilan reformasi birokrasi. Negara-negara dengan tingkat profesionalisme birokrasi yang tinggi seperti Singapura, Korea Selatan, dan Australia mempertahankan standar merit yang ketat dalam setiap aspek pengelolaan pegawai negeri sipil mereka.⁷ Sebaliknya, negara-negara yang mengalami kemunduran dalam kualitas pelayanan publik seringkali ditandai dengan pelanggaran terhadap prinsip merit, seperti pengangkatan pegawai berbasis politik atau koneksi personal. Dalam konteks Indonesia, pelajaran dari era Orde Baru menunjukkan bahwa penyimpangan dari sistem merit telah menghasilkan birokrasi yang kaku, korup, dan tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Studi-studi terkini tentang manajemen ASN di Indonesia menunjukkan bahwa implementasi sistem merit masih menghadapi berbagai tantangan struktural dan kultural. Penelitian menunjukkan bahwa meskipun regulasi telah mengamanatkan penerapan sistem merit, praktik di lapangan masih diwarnai oleh intervensi politik, praktik nepotisme, dan kurangnya transparansi dalam proses rekrutmen dan promosi.⁸ Kondisi ini mengindikasikan bahwa fondasi sistem merit di Indonesia masih rapuh dan memerlukan penguatan melalui komitmen politik yang kuat dan implementasi yang konsisten. Oleh karena itu, wacana peralihan PPPK ke PNS tanpa seleksi dapat dipandang sebagai ujian bagi keseriusan pemerintah dalam menerapkan reformasi birokrasi berbasis merit.

⁵ Legina Nadhila Qomarani, "Anomali Kehadiran Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam Cakrawala Kepegawaian di Indonesia," CEPALO 4, No. 2 (Juli-Desember 2020): 95, <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/cepalo/article/download/1979/1624/6888>.

⁶ Joune James Esau Ganda, Sefferson Sumampouw, dan Ismail Nurdin, "Dinamika Sistem Merit: Mengungkap Tantangan dan Peluang dalam Meningkatkan Karir Pegawai Publik," Jurnal Wahana Bina Pemerintahan 6, No. 2 (November 2024): 9.

<https://jurnal.stipan.ac.id/files/journals/2/articles/197/submission/proof/197-13-744-1-10-20241120.pdf>

⁷ Kim, Pan Suk. "Civil Service Systems and National Competitiveness: A Comparative Analysis of Asian Experiences." *International Review of Administrative Sciences* 88, no. 3 (2022): 678-695

⁸ Nurdin, Ismail dan Haedar Akib. "Implementasi Sistem Merit dalam Rekrutmen ASN: Studi Kasus pada Pemerintah Daerah di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik* 13, no. 1 (2023): 89-106

Dari sisi yuridis, kebijakan konversi status PPPK menjadi PNS tanpa seleksi juga menimbulkan pertanyaan tentang keselarasan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada.⁹ Undang-Undang ASN secara eksplisit menyatakan bahwa pengangkatan PNS harus dilakukan melalui proses seleksi yang terbuka dan kompetitif.¹⁰ Jika pemerintah memutuskan untuk melakukan konversi tanpa seleksi, hal ini memerlukan justifikasi hukum yang kuat dan mungkin memerlukan perubahan regulasi atau penetapan aturan khusus (*lex specialis*) yang dapat dipertanggungjawabkan secara konstitusional. Ketiadaan landasan hukum yang jelas berpotensi menimbulkan gugatan hukum dan melemahkan kepastian hukum dalam sistem kepegawaian nasional.

Aspek lain yang perlu dipertimbangkan adalah dampak fiskal dari kebijakan ini. Konversi PPPK menjadi PNS akan mengubah struktur pembiayaan pegawai dari yang bersifat kontraktual menjadi permanen dengan kewajiban negara untuk menyediakan gaji, tunjangan, dan pensiun sepanjang masa kerja dan setelah pensiun.¹¹ Mengingat jumlah PPPK yang cukup besar di berbagai instansi pemerintah, konversi massal dapat memberikan beban fiskal yang signifikan terhadap APBN dalam jangka panjang. Pemerintah perlu melakukan kajian mendalam tentang kemampuan fiskal negara untuk menanggung konsekuensi finansial dari kebijakan ini tanpa mengorbankan program-program pembangunan lainnya.

Dari perspektif manajemen kinerja, status kepegawaian yang berbeda antara PNS dan PPPK sebenarnya dimaksudkan untuk menciptakan dinamika dan fleksibilitas dalam pengelolaan SDM aparatur. PPPK dirancang untuk mengisi kebutuhan jabatan yang memerlukan keahlian khusus atau bersifat sementara, dengan sistem evaluasi kinerja yang lebih ketat karena sifat kontrak mereka yang dapat diperpanjang atau diakhiri berdasarkan kinerja.¹² Konversi otomatis ke PNS dapat menghilangkan mekanisme insentif berbasis kinerja ini dan berpotensi menurunkan motivasi untuk berkinerja optimal. Oleh karena itu, jika konversi status tetap dilakukan, perlu dirancang mekanisme evaluasi kinerja yang ketat untuk memastikan bahwa hanya PPPK dengan rekam jejak kinerja yang baik yang layak diangkat menjadi PNS.

Pengalaman beberapa daerah dalam mengelola transisi pegawai honorer menjadi CPNS melalui program pembentukan CPNS Khusus (K2) dapat memberikan pelajaran berharga dalam konteks ini. Program K2 yang dilaksanakan pada periode 2013-2014 menuai kritik karena dianggap melanggar prinsip sistem merit dengan

⁹ Luhur Sekhuti, "Penghapusan Tenaga Honorer dalam Perspektif Hukum sebagai Sarana Pembaharuan Sosial untuk Mewujudkan ASN Profesional," *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi* 10, No. 2 (2022): 213. <https://jurnal.uns.ac.id/hpe/article/download/62840/pdf>

¹⁰ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 321-335

¹¹ Indah Permata Sari, "Analisis Hukum Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Indonesia," *Indragiri Law Review* 1, No. 1 (Desember 2023): <https://ejournalpasca.unisi.ac.id/index.php/ilr/article/download/64/36/218>

¹² Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah. *Manajemen Sumber Daya Manusia: Konsep, Teori, dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik*. (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2022), hlm. 198-215

memberikan pengecualian bagi pegawai honorer untuk diangkat menjadi CPNS tanpa melalui kompetisi terbuka dengan masyarakat umum.¹³ Meskipun ada argumen bahwa program tersebut merupakan solusi humanis untuk menyelesaikan masalah pegawai honorer yang telah lama mengabdikan, banyak pihak menilai bahwa kebijakan tersebut telah mencederai semangat reformasi birokrasi dan membuka celah bagi praktik pengangkatan yang tidak berbasis merit. Pelajaran ini relevan untuk dipertimbangkan dalam konteks wacana peralihan PPPK ke PNS.

Berdasarkan kompleksitas permasalahan di atas, penelitian ini menjadi penting untuk menganalisis secara kritis implikasi dari rencana peralihan PPPK menjadi PNS tanpa seleksi terhadap konsistensi penerapan sistem merit dalam manajemen ASN di Indonesia. Kajian ini akan mengeksplorasi dimensi yuridis, administratif, dan etis dari kebijakan tersebut, serta mengidentifikasi alternatif solusi yang dapat mengakomodasi kepentingan PPPK tanpa mengorbankan prinsip-prinsip dasar sistem merit. Dengan demikian, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi akademis dan praktis bagi pengambilan keputusan kebijakan yang lebih rasional dan berkelanjutan dalam pengelolaan aparatur sipil negara Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan dua pendekatan utama, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji kesesuaian wacana peralihan PPPK menjadi PNS tanpa seleksi dengan ketentuan hukum positif, khususnya norma dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dan peraturan pelaksanaannya. Sementara itu, pendekatan konseptual dipakai untuk menganalisis prinsip-prinsip sistem merit, kompetisi terbuka, dan good governance berdasarkan doktrin administrasi publik dan teori manajemen ASN. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan terhadap peraturan, literatur ilmiah, serta dokumen relevan, kemudian dianalisis secara kualitatif melalui interpretasi hukum dan penalaran deduktif untuk menarik kesimpulan mengenai konsistensi kebijakan konversi PPPK dengan kerangka hukum dan prinsip merit system.¹⁴

¹³ Anggita Chariah, Ariski S, Agus Nugroho, dan Adi Suhariyanto, "Implementasi Sistem Merit pada Aparatur Sipil Negara di Indonesia," *Jurnal Borneo Administrator* 16, No. 3 (2020): 383
https://www.researchgate.net/profile/AnggitaChairiah2/publication/347949809_Implementasi_Sistem_Merit_pada_Aparatur_Sipil_Negara_di_Indonesia_The_Implementation_of_Meritbased_System_on_State_Civil_Apparatus_in_Indonesia/links/5fe9f37392851c13fecfa85f/Implementasi-Sistem-Merit-pada-Aparatur-Sipil-Negara-di-Indonesia-The-Implementation-of-Merit-Based-System-on-State-Civil-Apparatus-in-Indonesia.pdf

¹⁴ Irwansyah, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel* (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020), hlm. 99.

PEMBAHASAN

Sistem merit sebagai prinsip fundamental dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) pada dasarnya dirancang untuk memastikan bahwa setiap proses rekrutmen, pengisian jabatan, evaluasi kinerja, dan pengembangan karier pegawai negara berjalan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan integritas, bukan berdasarkan pertimbangan subjektif, masa kerja, kedekatan politik, ataupun kepentingan pihak tertentu. Hal ini ditegaskan secara tegas dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, yang mengatur bahwa sistem merit merupakan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa diskriminasi. Pengaturan ini menegaskan bahwa negara menutup ruang bagi praktik rekrutmen non-merit yang pernah mendistorsi birokrasi dalam era sebelumnya, seperti pengangkatan tenaga honorer tanpa seleksi, rekrutmen berbasis kedekatan politik, atau pengisian jabatan karena loyalitas personal.¹⁵

Penerapan sistem merit dijabarkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP 17 Tahun 2020 tentang Manajemen PNS yang mengatur standar kompetensi jabatan, mekanisme seleksi terbuka, pola karier, pengembangan kompetensi, serta mekanisme evaluasi kinerja. Setiap jabatan baik struktural maupun fungsional wajib memiliki standar kompetensi yang meliputi aspek manajerial, teknis, dan sosial kultural. Norma ini merupakan fondasi dari pengisian jabatan berbasis kualifikasi objektif, bukan asumsi subjektif. Dengan demikian, PNS ditempatkan sebagai pegawai karier yang harus melalui mekanisme seleksi ketat melalui SKD dan SKB, yang dirancang untuk mengukur kapasitas dasar seorang ASN dalam memahami nilai kebangsaan, integritas, kemampuan logis, serta keahlian bidang tertentu. Seleksi CPNS tidak sekadar prosedur administratif, tetapi instrumen utama untuk menyaring individu terbaik sebagai pelaksana kebijakan publik.

Dalam kerangka tersebut, PPPK dibentuk sebagai bagian dari ASN, tetapi dengan fungsi, kedudukan, dan desain kelembagaan yang sepenuhnya berbeda dari

¹⁵ Uswatun Nur Auliya, Raihani Khairunissa Barni, Ayu Maulani, Luninda Hamidah Pasya, dan Muhammad Khoirul Anwar, "Analisis Manajemen Kinerja dalam Penataan Tenaga Non-ASN oleh Kementerian PANRB," Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora 2, No. 6 (November 2025): 175, <https://journal.appihi.or.id/index.php/Aliansi/article/download/1351/1404/7059>

PNS. PP Nomor 49 Tahun 2018 secara tegas membatasi PPPK pada jabatan fungsional atau jabatan pelaksana, tidak memberi akses pada Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), dan tidak menempatkannya sebagai bagian dari pegawai karier permanen. Mekanisme seleksi PPPK pun berbeda; PPPK tidak melalui SKD yang menguji integritas dasar ASN, melainkan seleksi teknis, sosial kultural, dan manajerial yang berorientasi pada kecocokan tugas jangka pendek sesuai kebutuhan instansi. Dengan demikian, PPPK memang didesain sebagai pegawai kontraktual yang memenuhi kebutuhan spesifik pemerintah, bukan sebagai pegawai karier yang akan menempati jabatan strategis dalam jangka panjang.

Di sinilah letak persoalan utama ketika muncul wacana peralihan otomatis PPPK menjadi PNS tanpa melalui seleksi ulang. Secara normatif, gagasan ini bertentangan langsung dengan prinsip dan mekanisme sistem merit. Pengangkatan PNS tanpa seleksi kompetitif berarti menghapus fungsi seleksi sebagai instrumen penyaringan objektif, padahal seleksi adalah pilar utama merit system. Jika salah satu pilar merit ini dihilangkan, maka keseluruhan sistem kehilangan legitimasi. Dengan kata lain, konversi otomatis PPPK menjadi PNS bukan hanya penyimpangan teknis, tetapi pelanggaran langsung terhadap asas meritokrasi yang diatur dalam UU ASN. Pertentangan tersebut dapat dilihat dari tiga aspek.

1. Aspek Normatif

UU ASN mensyaratkan bahwa PNS hanya dapat diangkat melalui seleksi nasional yang objektif. Pasal 58 dan Pasal 66 UU ASN mengatur bahwa pengangkatan CPNS dilakukan berdasarkan hasil seleksi berbasis kompetensi dan dilakukan secara terbuka. Konversi otomatis PPPK jelas tidak memenuhi syarat ini sehingga bertentangan dengan prinsip legalitas dalam tata kelola ASN. Bahkan Peraturan Menteri PANRB Nomor 20 Tahun 2022 tentang Pengadaan PPPK menegaskan secara implisit bahwa PPPK tidak menjadi jalur masuk menuju PNS. Dengan demikian, jika konversi otomatis dilakukan, maka norma hukum yang berlaku menjadi tidak konsisten, menciptakan ketidakpastian hukum, dan membuka preseden negatif bagi kebijakan ASN ke depan.

2. Aspek Profesionalitas dan Standar Kompetensi

PNS melalui SKD wajib diuji integritasnya, pengetahuan kebangsaannya, kemampuan intelektualnya, serta kesiapannya menjadi pelaksana negara. PPPK tidak melalui instrumen tersebut. Artinya, standar kompetensi dasar antara PPPK dan PNS jelas tidak sepadan. Jika PPPK dikonversi tanpa seleksi, maka PNS yang masuk tanpa SKD tidak pernah diuji apakah mereka memahami nilai dasar ASN: netralitas, integritas, komitmen kebangsaan, dan orientasi pelayanan publik. Ketidakseimbangan standar ini tidak dapat dipertahankan dalam kerangka merit system, karena merit mewajibkan setiap pegawai masuk melalui standar yang sama untuk jabatan yang sama. Dengan demikian, konversi PPPK menjadi PNS sama saja dengan merusak kualitas struktural ASN itu sendiri.

3. Aspek Kesetaraan Kesempatan (Equal Opportunity)

Merit system menuntut bahwa setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi PNS selama mereka memenuhi syarat kompetensi dan dapat bersaing secara objektif. Jika PPPK diberikan jalur khusus menjadi PNS tanpa seleksi, maka puluhan juta calon pelamar lain yang harus mengikuti seleksi nasional ditempatkan dalam posisi tidak setara secara hukum maupun moral. Ini menciptakan diskriminasi positif yang bertentangan dengan Pasal 31 UU ASN tentang prinsip adil dan non-diskriminatif. Sistem merit tidak boleh memberi keistimewaan kepada kelompok tertentu hanya karena mereka sudah berada di dalam birokrasi. Tanpa kompetisi terbuka, tidak ada jaminan bahwa PPPK yang dikonversi otomatis memiliki kompetensi yang lebih baik daripada pelamar umum.

Selain itu, keterbatasan PPPK dalam mengisi struktur jabatan strategis menunjukkan bahwa pemerintah secara eksplisit memposisikan PPPK sebagai tenaga kontraktual yang berbeda perannya dari PNS karier. Karena itu, menjadikan PPPK sebagai PNS tanpa evaluasi ulang kompetensi akan menyebabkan anomali struktural. Pegawai yang sejak awal tidak diposisikan untuk menduduki jabatan strategis tiba-tiba diberi akses penuh terhadap jalur karier PNS tanpa melalui penyingkiran. Dalam perspektif administrasi negara, kondisi ini berpotensi merusak pola pembinaan karier, mengganggu perencanaan kebutuhan jabatan, serta mengacaukan fungsi manajemen talenta ASN yang selama ini dibangun secara bertahap melalui kerangka meritokrasi.

Dalam konteks kelembagaan, peran KASN sebagai pengawas sistem merit juga akan dipinggirkan jika konversi otomatis dilakukan. Seluruh logika pengawasan KASN dibangun di atas prinsip bahwa setiap rekrutmen dan pengisian jabatan harus berbasis kompetensi. Konversi otomatis PPPK menjadi PNS mematikan fungsi pengawasan ini, karena KASN tidak lagi memiliki ruang untuk memastikan bahwa rekrutmen dilakukan secara adil, objektif, dan transparan. Jika pemerintah membolehkan satu jalur pengangkatan tanpa seleksi, maka seluruh kerangka pengawasan merit yang dibangun sejak UU ASN disahkan akan kehilangan relevansi praktis.

Dari seluruh uraian tersebut, terlihat jelas bahwa masalah utama bukan sekadar perbedaan status kepegawaian antara PNS dan PPPK, melainkan benturan fundamental antara wacana konversi otomatis dengan prinsip, struktur, dan sistem merit yang menjadi fondasi ASN modern. Merit system dibangun untuk menutup ruang politik dan patronase dalam rekrutmen ASN, sementara konversi otomatis justru membuka kembali ruang tersebut melalui jalur non-kompetitif yang bertentangan dengan hukum, prinsip keadilan, dan standar profesionalitas ASN. Karena itu, dapat ditegaskan bahwa peralihan PPPK menjadi PNS tanpa seleksi tidak sejalan dengan sistem merit, melainkan bertentangan secara langsung dengan filosofi, norma, dan mekanisme merit system yang diatur dalam UU ASN, PP Manajemen PNS, PP Manajemen PPPK, serta seluruh pedoman sistem merit yang ditetapkan KASN.

KESIMPULAN

Analisis terhadap peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa PNS dan PPPK memang dirancang sebagai dua rezim kepegawaian yang berbeda, baik dari sisi status, kewenangan jabatan, pola karier, maupun mekanisme rekrutmennya. PNS merupakan pegawai karier dengan standar seleksi yang menguji kompetensi dasar, integritas, dan potensi aparatur negara, sedangkan PPPK diangkat melalui perjanjian kerja dengan mekanisme seleksi yang fokus pada kompetensi teknis jabatan. Perbedaan struktur hukum ini secara langsung berkaitan dengan penerapan sistem merit, karena sistem merit menghendaki bahwa pengangkatan PNS harus dilakukan melalui seleksi terbuka dan objektif berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja.

Berdasarkan kerangka tersebut, wacana pengangkatan PPPK menjadi PNS tanpa seleksi tidak sejalan dengan prinsip meritokrasi yang diatur dalam UU ASN dan peraturan turunannya. Konversi otomatis menghilangkan fungsi seleksi sebagai instrumen penyaringan kompetensi, mengabaikan asas kesetaraan kesempatan bagi seluruh warga negara, dan menciptakan standar ganda dalam manajemen ASN. Oleh karena itu, perubahan status PPPK menjadi PNS hanya dapat dibenarkan apabila tetap melalui mekanisme seleksi kompetitif yang memenuhi prinsip merit dan menjaga kualitas birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggita Chariah, Ariski S, Agus Nugroho, dan Adi Suhariyanto, "Implementasi Sistem Merit pada Aparatur Sipil Negara di Indonesia," *Jurnal Borneo Administrator* 16, No. 3 (2020): 383
https://www.researchgate.net/profile/AnggitaChairiah2/publication/347949809_Implementasi_Sistem_Merit_pada_Aparatur_Sipil_Negara_di_Indonesia/The_Implementation_of_Meritbased_System_on_State_Civil_Apparatus_in_Indonesia/links/5fe9f37392851c13fecfa85f/Implementasi-Sistem-Merit-pada-Aparatur-Sipil-Negara-di-Indonesia-The-Implementation-of-Merit-Based-System-on-State-Civil-Apparatus-in-Indonesia.pdf
- Dahlström, Carl dan Victor Lapuente. *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), hlm. 87-102
- Fahrani, NS (2020). Analisis Keberadaan Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri Sipil Dalam Perspektif Manajemen Asn. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, 14(2 November), 65-74.
- Handini, WP (2020). Problematika Perlindungan Hukum Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Dalam Pemutusan Hubungan Kerja Oleh Pemerintah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 17(4), 501-518.
- Indah Permata Sari, "Analisis Hukum Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Indonesia," *Indragiri Law Review* 1, No. 1 (Desember 2023): <https://ejournalpasca.unisi.ac.id/index.php/ilr/article/download/64/36/218>
- Irwansyah, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel* (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020), hlm. 99.
- Joune James Esau Ganda, Sefferson Sumampouw, dan Ismail Nurdin, "Dinamika Sistem Merit: Mengungkap Tantangan dan Peluang dalam Meningkatkan Karir Pegawai Publik," *Jurnal Wahana Bina Pemerintahan* 6, No. 2 (November 2024): 9.
<https://jurnal.stipan.ac.id/files/journals/2/articles/197/submission/proof/197-13-744-1-10-20241120.pdf>
- Kim, Pan Suk. "Civil Service Systems and National Competitiveness: A Comparative Analysis of Asian Experiences." *International Review of Administrative Sciences* 88, no. 3 (2022): 678-695

- Legina Nadhila Qomarani, "Anomali Kehadiran Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam Cakrawala Kepegawaian di Indonesia," CEPALO 4, No. 2 (Juli-Desember 2020): 95, <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/cepalo/article/download/1979/1624/6888>.
- Luhur Sekhuti, "Penghapusan Tenaga Honorer dalam Perspektif Hukum sebagai Sarana Pembaharuan Sosial untuk Mewujudkan ASN Profesional," Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi 10, No. 2 (2022): 213. <https://jurnal.uns.ac.id/hpe/article/download/62840/pdf>
- Muhammad Amin Effendy, dkk., "Meningkatkan Kinerja Aparatur Sipil Negara melalui Sistem Merit Dihubungkan dengan Penerapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara," Galuh Justisi 12, No. 1 (Maret 2024): 116, <https://jurnal.unigal.ac.id/galuhjustisi/article/download/13597/pdf>
- Nuridin, Ismail dan Haedar Akib. "Implementasi Sistem Merit dalam Rekrutmen ASN: Studi Kasus pada Pemerintah Daerah di Indonesia." Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik 13, no. 1 (2023): 89-106
- Peters, B. Guy dan Jon Pierre. "Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing." Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 34, no. 2 (2021): 237-258
- Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. Edisi Revisi. (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 321-335
- Rina Iswandari dan Nur Faidati, "PPPK Sebagai Solusi Pemenuhan Kebutuhan SDM Profesional Dalam Birokrasi," Jurnal Sosial Politik dan Tata Kelola (JSPG) 3, No. 2 (Desember 2021): 54, <https://doi.org/10.24076/JSPG.2021v3i2.566>.
- Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah. Manajemen Sumber Daya Manusia: Konsep, Teori, dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik. (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2022), hlm. 198-215
- Uswatun Nur Auliya, Raihani Khairunissa Barni, Ayu Maulani, Luninda Hamidah Pasya, dan Muhammad Khoirul Anwar, "Analisis Manajemen Kinerja dalam Penataan Tenaga Non-ASN oleh Kementerian PANRB," Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora 2, No. 6 (November 2025): 175, <https://journal.appihi.or.id/index.php/Aliansi/article/download/1351/1404/7059>