

PROBLEMATIKA SELEKSI CPNS 2018 DALAM PENGANGKATAN CPNS YANG TIDAK MEMENUHI *PASSING GRADE*

CPNS 2018 SELECTION PROBLEMATICS IN THE APPOINTMENT OF CPNS WHO DO NOT MEET THE PASSING GRADE

Nurafni Kusumawardhani Affandi dan Rima Lestari
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

Jl. Raya Bandung Sumedang KM 21, Hegarmanah, Kabupaten Sumedang, Jawa Barat, 45363
e-mail: nurafni16001@mail.unpad.ac.id

(Diterima 3 Juni 2019, Direvisi 16 Juni 2019, Disetujui 20 Juni 2019)

Abstrak

Perubahan sistem seleksi CPNS dengan passing grade rupanya membuat banyak peserta terjejal. Hal ini terbukti dengan minimnya jumlah peserta CPNS yang lolos SKD, yakni hanya 8% dari total peserta. Ini menimbulkan problematika tersendiri, karena dengan minimnya jumlah peserta yang lolos, maka akan banyak formasi PNS yang tidak terisi. Tapi disisi lain, bila memaksakan untuk mengisi formasi dengan penurunan passing grade, akan berdampak pada kualitas PNS itu sendiri. Maka dari itu, tulisan ini akan mengkaji problematika penerimaan CPNS 2018 yang kurang dari kuota. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis-normatif, kami berupaya untuk mencari solusi terbaik untuk tetap bisa mengisi formasi PNS yang dibutuhkan, yaitu dengan cara menerapkan kebijakan afirmatif terhadap tenaga honorer K2 yang mendaftar CPNS 2019.

Kata kunci: CPNS, honorer K2, manajemen, passing grade, seleksi.

Abstract

Determination policy in setting passing grade of CPNS selection has caused problems, such as the percentage of passed participants which is only 8% of total applicant in the first selection (Based Competance Selection/SKD). As a consequence of this condition is that there will be many civil servant formations could not be filled. On the other hand, if the formations forced to be filled by lowering the passing grade, it will have an impact on the quality of civil servants. This paper examine the problematic acceptance of CPNS 2018 which was less than the quota. Used a juridical-normative research method, we strive to find the best solution to be able to fill the formation of civil servants need by implementing affirmative policies on K2 honorary workers who register for CPNS 2019

Keywords: CPNS, K2 honorary, management, passing grade, selection

PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah negara yang kaya akan budaya dan adat yang membentang dari Sabang sampai Merauke dimana wilayahnya terbagi atas provinsi, kabupaten dan kota. Walaupun memiliki keberagaman, Negara Republik Indonesia memiliki tujuan nasional yang sama sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD 1945) alinea IV, yaitu:

a. Membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;

b. Memajukan kesejahteraan umum;
c. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mencapai tujuan nasional tersebut salah satu yang perlu diperhatikan adalah unsur pelayanan publik. Pada hakikatnya, pelayanan publik adalah kegiatan Pemerintah terhadap masyarakat yang memiliki keuntungan kepada suatu kumpulan atau kesatuan. Lebih lanjut menurut Kurniawan (2016) mengatakan pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai

dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Dalam pelayanan publik, penyedia pelayanan publik adalah instansi pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan. Sementara menurut Rezha (2013) penerima layanannya adalah masyarakat, lembaga instansi, pemerintah, dunia usaha, yang memperoleh manfaat dari suatu kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik.

Pelayanan publik tidak lepas dari Aparatur negara sebagai unsur utama penyelenggaraan pemerintahan yang memiliki peran sangat krusial sebagai pelaku pelayanan publik dan penopang kemajuan bangsa. Maka dalam hal ini diperlukan aparatur yang baik untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) agar kemudian tujuan penyelenggaraan negara bisa tercapai. Kualitas Aparatur Negara sendiri dapat ditinjau dan dinilai dari tingkat pengetahuan, kemampuan serta kemauan yang dapat ditunjukkan dari Aparatur negara itu sendiri.

Demi mendapatkan kualitas aparatur negara yang baik maka diperlukan mekanisme penyaringan yang tepat terkait dengan siapa orang yang berhak untuk menduduki suatu jabatan di pemerintahan. Salah satunya mekanisme yang dapat dilakukan adalah melalui seleksi penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) dengan sistem *Computer Assisted Test* (CAT) yang telah diselenggarakan sejak tahun 2013. Sistem tersebut dinilai memiliki dampak yang positif karena menghilangkan faktor Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN) yang sering meliputi penerimaan PNS di Indonesia serta menjadi solusi untuk menghasilkan lulusan terbaik pada setiap jabatan yang lowong di pemerintahan. Selain itu, ditingkatkan pula *passing grade* dalam tes Seleksi Kemampuan Dasar (SKD) agar bisa menjaring orang yang benar-benar berkompeten.

Namun pada seleksi penerimaan PNS tahun 2018 lalu, terdapat permasalahan yaitu mengenai jumlah orang yang memiliki "kualitas" tidak memenuhi jumlah yang dibutuhkan untuk mengisi jabatan di pemerintahan. Hal ini dikarenakan orang

yang berhasil lolos *passing grade* hanya berjumlah 128.000 dari total peserta 1.700.000. Jumlah ini juga belum menjamin peserta tersebut lolos seleksi CPNS, karena masih ada tes Seleksi Kompetensi Bidang (SKB) yang dilakukan di instansi masing-masing. Rendahnya penerimaan CPNS ini kemudian menjadi suatu polemik tersendiri, karena dengan kurangnya peserta yang lolos, membuat tidak terisinya formasi jabatan pemerintahan yang dibutuhkan sehingga jelas akan menghambat kinerja pemerintah. Menurut Antoni (2018), apabila memaksakan untuk menurunkan standar penerimaan, dikhawatirkan hal tersebut akan berdampak pada diterimanya PNS yang buruk dan menjalankan tugas sehingga berakibat pada pelayanan publik yang buruk. Jika diadakan tes kembali, akan memakan waktu serta biaya yang tinggi.

Maka dari itu, dalam tulisan kali ini Penulis akan membahas problematika perekrutan PNS di tahun 2018 yang mengalami penurunan, untuk mencari solusi tepat dalam pemecahan masalah tersebut, dengan jurnal berjudul ***Problematika Seleksi CPNS 2018 dalam Pengangkatan Peserta CPNS yang Tidak Memenuhi Passing Grade.***

PEMBAHASAN

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan metode penelitian yuridis-normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan manajemen ASN, data sekunder berupa bahan pustaka serta data tersier dalam melakukan penyusunan konsepsional untuk menghasilkan analisis terhadap problematika yang dihadapi dalam CPNS 2018.

Aparatur Sipil Negara Sebagai Pegawai Negara

Organisasi menurut Thoha (2008) dapat diartikan sebagai kolektivitas orang-orang yang bekerja sama secara sadar dan

sengaja untuk mencapai tujuan tertentu. Lebih lanjut, Wahyudi (2014) menyatakan bahwa pegawai atau karyawan merupakan aset yang paling penting yang harus dimiliki organisasi. Karena di sini, pegawai menjadi implementator dari tiap perencanaan yang telah dibuat organisasi untuk mencapai tujuan tersebut. Pegawai pula yang melakukan pengawasan serta evaluasi atas pelaksanaan penyelenggaraan organisasi.

Mengingat teori yang dikemukakan Logeman dalam Affandi (1971) bahwa negara pada hakikatnya adalah suatu organisasi, maka sudah sewajarnya bila negara pun memiliki unsur pegawai atau orang-orang yang dikaryakan untuk mencapai tujuan negara, yang disebut sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN). Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU-ASN), dijelaskan bahwa ASN merupakan profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa ada dua unsur dalam ASN ini, yaitu pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK).

Istilah PNS sebagai pegawai negara pasti sudah tidak asing, mengingat istilah tersebut telah ada sejak pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Kepegawaian. Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Sementara istilah PPPK baru lahir pada masa UU ASN. PPPK dalam pasal 1 angka 4 dijelaskan sebagai warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Ditinjau dari segi istilah, dapat terlihat bahwa PNS memiliki perbedaan yang signifikan dengan PPPK. PNS merupakan pegawai tetap, karena diangkat dengan Surat Keputusan Pengangkatan yang berlaku

hingga berhenti baik karena pensiun atau karena hal lain yang diatur dalam Undang-Undang. Sementara PPPK statusnya hanya pegawai sementara, karena ia diangkat berdasarkan perjanjian kerja yang memiliki jangka waktu, minimal 1 tahun. Pola manajemen keduanya pun berbeda, untuk pengaturan manajemen PNS terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS (PP Manajemen PNS), sementara pengaturan Manajemen PPPK terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK (PP Manajemen PPPK).

Meski memiliki perbedaan, keduanya memiliki fungsi yang sama yaitu menjalankan pemerintahan di bidang pelayanan publik. Namun selain kedua unsur tersebut, rupanya ada pula pihak lain yang turut melakukan pelayanan publik. Hanya saja, ia bukanlah ASN mengingat statusnya bukanlah PNS, dan bukan pula PPPK -melainkan tenaga honorer.

Meski UU ASN tidak mengenal istilah tenaga honorer, rupanya tenaga honorer keberadaannya diakui dalam PP Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah terakhir dengan PP Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua atas PP Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (PP Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS). Dalam PP tersebut, dijelaskan bahwa tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan per tanggal 1 Januari 2005 untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Mereka diangkat untuk memperlancar pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.

Di Indonesia, jenis tenaga honorer terbagi atas Tenaga Honorer yang penghasilannya dibiayai oleh APBN dan APBD atau yang kemudian dikenal sebagai Tenaga

Honorer K1 (THK 1), dan Tenaga Honorer yang penghasilannya tidak dibiayai oleh APBN dan APBD yang kemudian disebut sebagai Tenaga Honorer K2 (THK 2). Kedua tenaga honorer ini bisa berubah status menjadi ASN, hanya saja THK 1 dapat langsung diangkat sebagai PNS, sementara THK 2 harus mengikuti seleksi CPNS sesuai aturan dalam PP Manajemen PNS. Bila tidak memenuhi syarat umur dalam Manajemen PNS, ia hanya bisa diangkat sebagai PPPK.

Sistem Seleksi PNS berdasarkan Manajemen PNS

KBBI mendefinisikan manajemen sebagai penggunaan sumber daya secara efektif untuk mencapai sasaran. Menurut Stoner dalam Batlajery (2016), pengertian manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Manajemen PNS sendiri dalam PP Manajemen PNS dijabarkan sebagai *pengelolaan* PNS untuk menghasilkan PNS yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Hal itu sejalan dengan konsiderans menimbang poin a Undang-Undang ASN yang menginginkan terjadinya perubahan paradigma dalam pengelolaan PNS agar dapat memiliki daya saing. Karena selama ini, PNS dianggap selalu berada di zona nyaman sehingga kinerjanya pun dianggap kurang baik. Pasca berlakunya UU ASN, PNS dituntut untuk mengeksplorasi potensi yang ada pada dirinya, dengan cara memberlakukan iklim kerja yang kompetitif sehingga kualitas pelayanan publik pun meningkat. Cara-cara itulah yang ditempuh melalui manajemen PNS.

Dalam pasal 2 PP Manajemen PNS, disebutkan bahwa Manajemen PNS meliputi:

- a. penyusunan dan penetapan kebutuhan,
- b. pengadaan,
- c. pangkat dan jabatan,
- d. pengembangan karier,
- e. pola karier,
- f. promosi,

- g. mutasi,
- h. penilaian kinerja,
- i. penggajian dan tunjangan,
- j. penghargaan,
- k. disiplin,
- l. pemberhentian,
- m. jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan
- n. perlindungan PNS.

Dalam melakukan pengadaan PNS, dilakukan berbagai tahapan seperti perencanaan, pemberitahuan lowongan, penerimaan lamaran, seleksi, pengangkatan CPNS, dan pengangkatan PNS. Pengadaan tersebut harus disesuaikan dengan jumlah kebutuhan tiap instansi yang telah dikaji dalam tahap penyusunan dan penetapan kebutuhan yang dilakukan sebelumnya. Hal ini bertujuan untuk efisiensi penjangkaran PNS nantinya. Sejalan dengan pendapat Sedarmayanti (2003) yang menyatakan bahwa proses perekrutan pegawai secara berkesinambungan dan terus-menerus harus berdasarkan analisis jabatan dan analisis kebutuhan dan tetap mengacu pada visi dan misi organisasi, dengan tujuan agar tidak adanya tumpang tindih pegawai dalam satu unit organisasi, dan agar jumlah pegawai dan jumlah lembaga organisasi seimbang, efektif, dan efisien.

Untuk seleksi CPNS sendiri ada tiga tahapan, yaitu seleksi administrasi, seleksi kompetensi dasar (SKD), dan seleksi kompetensi bidang (SKB). Menurut Darma (2004) panjangnya proses penerimaan seorang PNS tak lain bertujuan untuk menghasilkan Pembedayaan ASN yang menghasilkan aparatur berkualitas dan kuantitas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Sistem Perekrutan PNS mengalami berbagai perubahan yang diikuti oleh berbagai permasalahan dan pertimbangan yang ada dalam masyarakat luas untuk mewujudkan implementasi *good governance*. Menurut Satoto (2004) perwujudan *good governance* sebagai sentral penting pengelolaan administrasi publik maka dibutuhkan penyelenggara pemerintah yang sesuai dengan tatanan masyarakat. Perwujudan dari *good governance* sendiri dalam penyelenggaraan negara diharapkan

guna meningkatkan profesionalitas, akuntabilitas dan transparansi dalam pelayanan publik. Karena hal itu perlu dilakukan berbagai perubahan dan perbaikan dari kesalahan sistem perekrutan ditahun-tahun sebelumnya yang dimana pada tahun 2018 digencarkan suatu keharusan dalam perkembangan profesionalisme, transparansi, akuntabilitas, penegakan etika dan moral dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini menurut Sianturi (2004) dimaksudkan, agar filosofi "*The right man on the right place*" (penempatan seseorang sesuai dengan keahliannya) tetap menjadi dasar pertimbangan dalam rangka penerimaan calon Aparatur Sipil Negara.

Berbagai permasalahan yang muncul dalam perekrutan sebelum tahun 2018 adalah sebagai berikut:

1. Proses perekrutan ASN yang selama ini diterapkan dinilai masih kurang baik, terutama dari segi pelayanan publik (*public services*);
2. Munculnya isu penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) yang dilakukan oleh oknum-oknum aparatur pemerintahan di dalam penyelenggaraan rekrutmen Aparatur Sipil Negara selama ini;
3. Kurangnya transparansi yang diterapkan oleh pemerintah tersebut menimbulkan persepsi negatif ditengah-tengah masyarakat bahwa adanya penyalahgunaan wewenang sehingga menimbulkan praktek KKN yang terjadi di dalam proses rekrutmen pegawai, baik dari proses penyusunan formasi hingga proses pelaksanaan seleksi.

Dengan adanya permasalahan itu, maka sistem perekrutan ASN di tahun 2018 mengalami suatu kondisi jauh lebih ketat dibandingkan tahun sebelumnya. Sehingga sebelum dilakukan rekrutmen, maka para SDM yang berkaitan dengan rekrutmen ini harus melewati berbagai regulasi proses yang ada sehingga menghasilkan pihak/aparat yang melakukan penerimaan yang transparan dengan dilakukan oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN). Hal ini ditujukan sebagai melancarkan pelaksanaan penerimaan CPNS. Salah satunya dengan

menerapkan *passing grade* yang tinggi, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri PAN RB.

Problematik Seleksi CPNS 2018

Meski sistem dan anggota panitia penerimaan CPNS 2018 telah memiliki suatu kualitas yang baik serta dukungan kemampuan SDM yang cukup, ternyata hal tersebut justru menimbulkan suatu permasalahan baru, yaitu berkurangnya CPNS yang diterima dengan kualitas yang sesuai dengan ketentuan yang sudah ada. Tentu hal ini menimbulkan masalah karena jumlah CPNS yang dibutuhkan tidak dapat dicukupi oleh pendaftar yang mengikuti proses seleksi CPNS tahun 2018, hal ini disebabkan SDM yang memiliki kompetensi terbaik, untuk memberikan *spport* terhadap kinerja pemerintahan yang lebih baik, pada dasarnya hanya sedikit.

Dalam seleksi CPNS 2018 lalu, ada 238.015 formasi yang dibutuhkan. 51.271 untuk pemerintah pusat, dan 186.744 di pemerintah daerah. Untuk pemerintahan pusat, terdiri atas 24.817 jabatan inti/umum, 12.000 guru madrasah Kementerian Agama, dan 14.454 dosen Kementerian Riset Dikti dan Kementerian Agama. Sementara 186.744 formasi di pemerintah daerah terdiri atas 88.000 guru bidang dan mata pelajaran. Adapun yang bisa mendaftar adalah dari kalangan umum, guru, tenaga kesehatan, dan eks tenaga honorer K2, sebagaimana dicantumkan dalam Peraturan Menteri PAN RB Nomor 26 Tahun 2018.

Sebenarnya dari segi peluang, CPNS 2018 benar-benar membuka peluang besar bagi semua orang untuk bisa menjadi PNS. Bahkan eks honorer K2 pun dimasukkan sebagai kategori yang bisa melamar. Sebagaimana diutarakan oleh Humas Sekretariat Kabinet RI dalam laman setkab.go.id (2018), kali ini ada setidaknya 438.590 Tenaga eks honorer K2 yang berhak untuk menjalani seleksi CPNS 2018. Padahal sebelumnya, tes THK 2 untuk CPNS berhenti di tahun 2013 yakni dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012

yang secara de jure dianggap telah menutup permasalahan terkait THK 2. Namun kini, pemerintah berbaik hati dengan membuka peluang CPNS kepada eks honorer K2. Adapun persyaratan yang harus dipenuhi oleh THK 2 untuk bisa mengikuti CPNS sebagai berikut:

1. Usia paling tinggi 35 tahun pada tanggal 1 Agustus 2018, masih aktif bekerja terus-menerus sampai sekarang;
2. Bagi tenaga pendidik minimal berijazah Strata 1 (S1) yang diperoleh sebelum pelaksanaan Seleksi Tenaga Honorer Kategori II pada tanggal 3 November 2013;
3. Bagi tenaga kesehatan minimal berijazah Diploma III (D3) yang diperoleh sebelum pelaksanaan Seleksi Tenaga Honorer Kategori II pada tanggal 3 November 2013;
4. Memiliki tanda bukti nomor ujian Tenaga Honorer Kategori II pada tanggal 3 November 2013; dan
5. Memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Hanya saja, meski tes CPNS 2018 membuka banyak peluang bagi orang yang ingin menjadi PNS, rupanya pada seleksi CPNS 2018 menurut Yasmin (2018) jumlah peserta yang lolos hanya mencapai 8% dari total peserta yang mendaftar atau hanya sejumlah 128.000 dari 1.700.000 peserta. Hal ini dikarenakan adanya mekanisme *passing grade* yang diterapkan dalam seleksi CPNS, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri PAN RB Nomor 37 Tahun 2018 Tentang Nilai Ambang Batas Seleksi Kompetensi Dasar Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun 2018. Dalam aturan tersebut, peserta dari jalur umum harus memenuhi skor minimal 143 untuk Tes Kepribadian (TKP), 80 untuk Tes Intelegensi Umum (TIU), 75 untuk Tes Wawasan Kebangsaan (TWK). Dalam tes tersebut, peserta yang tidak lulus mayoritas terjejal di Tes Kepribadian. Padahal secara *skoring* keseluruhan, mereka mendapatkan nilai yang tinggi.

Minimnya peserta seleksi CPNS yang lolos *passing grade* membuat banyaknya formasi jabatan yang kosong. Padahal,

lowongan PNS tahun 2018 mayoritas adalah untuk guru dan tenaga kesehatan. Ini menimbulkan suatu masalah dilematik tersendiri bagi pemerintah, antara mengisi formasi kebutuhan guru dan tenaga kesehatan, atau mempertahankan kualitas pendidik dan tenaga kesehatan tersebut. Karena tak bisa dipungkiri, tidak tercapainya *passing grade* yang ditentukan membuat kekhawatiran bahwa yang bersangkutan tidak memiliki kualifikasi yang diinginkan pemerintah.

Menurut Wismabrata (2018), BKN sendiri enggan untuk menurunkan *passing grade*, karena penurunan *passing grade* akan berdampak pada diterimanya pihak-pihak yang seharusnya tidak lolos kualifikasi menjadi diterima dalam seleksi CPNS tersebut. Tapi di sisi lain, opsi untuk melakukan seleksi ulang tidaklah mungkin karena hal tersebut akan membebani keuangan negara. Selain itu, belum tentu lewat seleksi kembali ini akan menjangkit PNS yang cukup. Oleh karena itu, BKN meniyasati hal tersebut dengan melakukan sistem *ranking*. Dalam Peraturan Menteri PAN RB Nomor 61 Tahun 2018 Tentang Optimalisasi Pemenuhan Kebutuhan/Formasi Pegawai Negeri Sipil dalam Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun 2018, disebutkan bahwa bila peserta tidak lolos SKD, mereka masih bisa mengikuti tes selanjutnya dengan menggunakan sistem perangkungan. Yakni dilihat dari total skor bukan terpenuhinya syarat minimal tiap indikator. Sebenarnya ini memiliki kelemahan tersendiri, karena bisa jadi ia memiliki wawasan kebangsaan yang sangat baik, tapi ternyata kepribadiannya buruk dan tidak memiliki mentalitas pelayanan publik yang baik.

Kebijakan Afirmatif bagi Pegawai Honorer K2 Sebagai Solusi untuk Pengisian Formasi CPNS

Sistem *ranking* seolah-olah memang akhirnya menjadi solusi terakhir. Namun menurut Penulis, ada satu mekanisme yang patut untuk dipertimbangkan lebih lanjut daripada sistem *ranking*. Yakni dengan

mengangkat para pegawai honorer K2 pada tiap instansi sebagai suatu tindakan afirmatif bagi para THK 2 yang tidak kunjung diberikan kepastian sebagai PNS.

Istilah tindakan afirmatif atau *affirmative action* menurut Sayuti (2013) biasa diaplikasikan di level publik di mana negara dan institusi publik mengeluarkan kebijakan yang memberikan peluang atau perlakuan khusus kepada kelompok tertentu, termasuk di dalamnya kebijakan kuota di lembaga-lembaga negara dan publik: parlemen, pemerintahan, institusi pendidikan dan lapangan pekerjaan. Pada dasarnya ia adalah diskriminasi. Tetapi pemberlakuan tindakan afirmatif ini didasari oleh keinginan untuk menyelaraskan kedudukan suatu kelompok dengan kelompok lainnya yang tidak bisa dicapai begitu saja, maka dari itu kebijakan afirmatif itu sendiri merupakan suatu bentuk diskriminasi positif.

Dalam perkara ini, sebenarnya bila melihat dari pengadaan seleksi kembali yang dapat menampung THK 2 dalam CPNS 2018, hal tersebut sudah merupakan kebijakan afirmatif mengingat selain mereka tidak perlu mengikuti tes SKB, seharusnya sudah tidak ada lagi pengangkatan THK 2 sebagai PNS. Hal ini dikarenakan secara *de jure* masalah THK 2 dianggap sudah ditutup dengan pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012. Meski memang secara *de facto* masalah THK 2 terus merajalela. Para THK 2 selalu menuntut hak mereka untuk diangkat sebagai pegawai negeri.

Yang menjadi permasalahannya adalah, ketika syarat diangkat sebagai PNS adalah lolos berbagai tahapan seleksi PNS, mereka tidak memenuhi persyaratan yang berlaku. Kebijakan afirmatif agar THK 2 tidak perlu tes SKB sudah berlaku dan mereka tinggal berusaha untuk tes SKD. Tapi di tes SKD pun, mereka tak lolos. Kegagalan dalam tes ini memang mengindikasikan kemampuan mereka yang kurang daripada peserta CPNS pada umumnya. Dan tak bisa dipungkiri, pegawai THK 2 yang tersisa hingga saat ini adalah mereka yang tidak lolos kualifikasi

pada masa tes terakhir di tahun 2013 karena untuk penerimaan THK 2 itu sendiri sudah ditutup.

Namun, kita tidak bisa menutup mata bahwa selama mereka berstatus sebagai THK 2, mereka bekerja sama kerasnya dengan PNS itu sendiri. Dalam penyelenggaraan ujian nasional misalnya, kebanyakan tenaga honorer K2 lah yang diterjunkan untuk menjadi pengawas. Menurut Purwaningsih dalam Esy (2019), Ketua Umum Perkumpulan Honorer K2 Indonesia (PHK2I) menyatakan THK 2 keinginannya agar THK 2 diangkat sebagai PNS. Menurutnya, THK 2 berhak untuk diangkat sebagai PNS dan bukan PPPK, mengingat mereka selama ini diberikan beban kerja yang sama seperti PNS. Meskipun harus diakui mereka tidak terlalu baik dalam tes, tetapi dari segi pengalaman, mereka lebih teruji karena mereka sudah bertugas dalam masa kerja di atas 10 tahun. Jadi di satu sisi, kemampuan mereka diragukan karena kerap tidak lolos seleksi CPNS, tetapi di sisi lain, THK 2 selalu diberdayakan dan diandalkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Ini jelas dua hal yang bertentangan. Maka dari itu, mengapa tidak mereka diberikan kepastian hukum dengan pengangkatan sebagai PNS.

Hal itupun sebenarnya berlaku pula bagi mereka THK 2 yang tidak ikut CPNS karena tersandung masalah umur. Seharusnya mereka yang memang dianggap begitu berguna bagi instansi dapat dipertimbangkan untuk diterima sebagai PNS, meski mereka berumur di atas 35 tahun. Ini memang kebijakan yang tidak populer. Karena nyatanya dari segi aturan, pegawai honorer K2 hanya bisa sebatas diangkat sebagai PPPK (karena PPPK bisa menampung pelamar yang usianya di atas 35 tahun), sebagaimana dicantumkan dalam Peraturan Menteri PAN RB Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Guru, Dosen, Tenaga Kesehatan, dan Penyuluh Pertanian. Dan kenapa tidak menjadi PNS, karena adanya *keterbatasan anggaran*. Hal ini wajar dan sangat dimaklumi, karena sebagai

PNS anggaran negara keluar tidak hanya selama pegawai tersebut aktif, melainkan juga *pasca pensiun*. Tetapi dengan adanya momentum "kekurangan kuota" dalam seleksi CPNS 2018 ini, yang mana berarti sudah ada pertimbangan tentang beban kerja dan kebutuhan serta anggaran yang akan dikeluarkan pemerintah, mengapa tidak formasi kosong tersebut dimanfaatkan untuk menjadikan para pegawai honorer K2 ini sebagai PNS.

Selama ini, upaya untuk mengangkat K2 tersandung di masalah legalitas. Kita tidak memiliki payung hukum yang cukup untuk memberikan kejelasan terhadap status pegawai THK 2. Karena UU ASN yang menjadi landasan utama sama sekali tidak mencantumkan masalah pegawai honorer, walaupun menurut Sukarna (2018) sudah ada rencana untuk melakukan revisi UU ASN, sehingga DPR sepakat untuk merevisi UU ASN yakni dengan menambahkan Pasal 131A sebagai berikut:

1. Tenaga honorer, pegawai tidak tetap, pegawai tetap non PNS dan tenaga kontrak yang bekerja terus-menerus dan diangkat berdasarkan surat keputusan yang dikeluarkan sampai dengan tanggal 15 Januari 2014, wajib diangkat menjadi PNS secara langsung dengan memperhatikan batasan usia pensiun sebagaimana dimaksud dalam pasal 90.
2. Pengangkatan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada seleksi administrasi berupa verifikasi dan validasi data surat keputusan pengangkatan.
3. Pengangkatan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memprioritaskan mereka yang memiliki masa kerja paling lama dan bekerja pada bidang fungsional, administratif, pelayanan publik antara lain pada bidang pendidikan, kesehatan, penelitian dan pertanian.
4. Pengangkatan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan masa kerja, gaji, ijazah pendidikan terakhir, dan tunjangan yang diperoleh sebelumnya.

Bila aturan tersebut sudah berlaku secara efektif, masalah payung hukum pengangkatan THK 2 sebagai PNS sebenarnya bisa teratasi. Hanya hingga CPNS 2018 berakhir, rancangan tersebut di DPR baru memasuki pembahasan tingkat II. Maka dari itu, sangat diharapkan Pemerintah bisa segera mengesahkan perubahan UU ASN ini. Oleh karenanya, untuk menyiasati problematika tes CPNS yang tidak sesuai ekspektasi, alangkah baiknya ada dua jalur yang diberlakukan. Untuk jalur umum dan peserta yang baru mendaftar, memang perlu untuk menyaringnya lewat *passing grade*. Cukup menerima orang-orang yang memenuhi *passing grade*. Bila rupanya masih ada kuota, kita memanfaatkannya untuk menerima THK 2.

Hal ini selain efisien karena tidak perlu mengeluarkan anggaran lagi untuk seleksi CPNS yang baru, juga lebih bisa memberikan keadilan bagi para pegawai honorer K2, sehingga berhak untuk diangkat, tidak hanya sebatas menjadi PPPK, tetapi PNS.

PENUTUP

Seleksi CPNS tahun 2018 memang mengalami banyak kendala. Standardisasi yang tinggi untuk lolos tes CPNS menjadi hal yang dianggap sebagai penyebab rendahnya jumlah peserta yang lolos SKD, sehingga untuk melanjutkan ke tahap selanjutnya pun jumlahnya minim sekali. Dampaknya di ujung, jumlah peserta yang diterima sebagai PNS bisa tidak memenuhi kebutuhan formasi yang ada.

Namun, hal itu sebenarnya bisa disiasati. Bukan dengan melakukan tes ulang, melainkan memberlakukan jalur afirmatif bagi tenaga honorer K2 sebagai peserta CPNS. Hal ini memang tidak diatur dalam UU ASN ataupun PP Manajemen PNS, namun hal ini dapat menjadi langkah yang efektif dan bisa memberikan kepastian hukum bagi para pegawai honorer K2 tersebut dan untuk instansi yang bersangkutan. Karena meski mereka tidak lolos dalam seleksi-seleksi sebelumnya, nyatanya mereka sudah bekerja

begitu lama kepada negara dan beban kinerja serta tanggung jawabnya pun setara dengan pekerjaan PNS itu sendiri.

Memang kebijakan ini tidak populer karena payung hukum yang ada memberikan batasan bagi pelamar CPNS maksimal berusia 35 tahun. Tetapi aturan adalah aturan, yang bisa dibuat untuk memberikan justifikasi bahwa suatu perbuatan tidaklah melawan hukum. Maka dari itu, Penulis menyarankan untuk meninjau kembali UU ASN dan PP Manajemen PNS dan PP Manajemen PPPK, untuk bisa memasukkan jalur afirmatif bagi para pegawai honorer K2 dalam pengadaan PNS dalam kondisi tertentu, misal minimnya peserta CPNS yang lolos *passing grade* seperti saat ini. Dan berhubung rencana revisi UU ASN sudah jalan, Penulis sangat mengharapkan penambahan Pasal 131A benar-benar dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Antoni, Ahmad. 2018 “1,35 Juta PNS Berkinerja Buruk”, *Koran Sindo*, Kamis 15 November 2018: hlm 2, kolom 4, Jakarta.
- Batlajery, Semuel. 2016. Penerapan Fungsi-Fungsi Manajemen Pada Aparatur Pemerintahan Kampung Tambat Kabupaten Merauke. *Jurnal Ilmu Ekonomi & Sosial* Vol. VIII No. 2, 135-155.
- Darma. 2004. *Manajemen Kepegawaian dan Sistem Rekrutmen Pegawai di Indonesia*. Jakarta : Liberty.
- Esy. 2019. “Titi Yakin Honorer K2 Sudah Mumpuni, Layak jadi PNS”, (<https://www.jpnn.com/news/titi-yakin-honorer-k2-sudah-mumpuni-layak-jadi-pns>, diakses tanggal 1 Juni 2019).
- Humas PAN RB. 2016. ”Alternatif Penyelesaian untuk Honorer K2”, (<https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/alternatif-solusi-untuk-honorer-k2>, diakses tanggal 1 Juni 2019).
- Kurniawan, Robi Cahyadi. 2016. Inovasi Kualitas Pelayanan Publik Pemerintah Daerah. *Fiat Justicia* Vol. 10 No. 3, 569-586.
- Mukhtar, Affandi. 1971. *Ilmu-ilmu Kenegaraan*, Bandung: Alumni.
- Rezha, Fahmi, Siti Rochmah, Siswidiyanto (2013). Analisis Pengaruh Kualitas Pelayanan Publik Terhadap kepuasan Masyarakat (Studi tentang Pelayanan Perekaman Kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP) di Kota Depok). *Jurnal Administrasi Publik* Vol. 1 No.5, 981- 990.
- Satoto, Sukamto. 2004. *Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*. Yogyakarta: HK Offset.
- Sayuti, Hendri. 2013. Hakikat *Affirmative Action* dalam Hukum Indoensia (Ikhtiar Pemberdayaan Yang Terpinggirkan). *Menara* Vol. 12 No. 1, 41-47.
- Sedarmayanti. 2003. *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: Mandar Maju.
- Sianturi, Lobu Tolong. 2004. *Manajemen Kepegawaian*, Jakarta: PT. BPK, Gunung Mulia.
- Sukarna, Mega Nugraha. 2018. “Dua Pasal di Revisi UU ASN Ini Disahkan, Tenaga Honorer Pemerintah Bisa Langsung Diangkat Jadi ASN”, (<http://www.tribunnews.com/nasional/2018/09/19/dua-pasal-di-revisi-uu-asn-ini-disahkan-tenaga-honorer-pemerintah-bisa-langsung-diangkat-jadi-asn?page=1>, diakses tanggal 16 Juli 2019)
- Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Wahyudi, John. 2014. Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (Kajian Pra Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Barito Timur). *Jurnal Administrasi Publik dan Birokrasi* Vol. 1 No. 3, 20-25
- Wismabrata, Mishael Hangga. 2018. “Polemik “Passing Grade” Tes

CPNS 2018, Alasan BKN Enggan Turunkan Nilai hingga Sistem Peringkat”, (<https://regional.kompas.com/read/2018/11/17/18151571/polemik-passing-grade-tes-cpns-2018-alasan-bkn-enggan-turunkan-nilai-hingga?page=2>, diakses tanggal 16 Juli 2019)

Yasmin, Puri Aini. 2018. “Baru 128.000 Peserta CPNS yang Lulus Passing Grade”, (<https://finance.detik.com/loker/d-4300349/baru-128000-peserta-cpns-yang-lulus-passing-grade>, diakses tanggal 15 April 2019)