

EVALUASI KELEMBAGAAN KEBIJAKAN PENGEMBANGAN KARIER ASN DI PERGURUAN TINGGI NEGERI BARU: PERBANDINGAN PNS DAN PPPK DI UPN VETERAN YOGYAKARTA

Muhammad Al Qodri Revanda Purnama¹, Ahmad Zaki Fadlur Rohman²

^{1,2}Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia

Email: revandapurnama@student.ub.ac.id

Abstrak

Penelitian ini mengevaluasi konfigurasi kelembagaan kebijakan pengembangan karier Aparatur Sipil Negara (ASN) di UPN Veteran Yogyakarta sebagai Perguruan Tinggi Negeri Baru (PTNB), dengan membandingkan outcomes karier antara Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) menggunakan *Institutional Analysis and Development (IAD) Framework Ostrom* (2005). Melalui pendekatan studi kasus kualitatif dengan enam informan kunci dan analisis tematik berbantuan NVivo 12 Plus, penelitian ini menemukan bahwa PNS dan PPPK beroperasi di bawah dua tatanan kelembagaan yang berbeda dalam satu institusi yang sama. PNS memiliki mekanisme karier yang lengkap dan terprediksi melalui PP Nomor 11 Tahun 2017, sementara PPPK menghadapi situasi aksi yang tidak lengkap akibat ketiadaan petunjuk teknis operasional kenaikan jabatan fungsional periodik. Konfigurasi ini menghasilkan outcomes yang setara dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, namun timpang dalam konsekuensi kelembagaan terutama pada kenaikan jabatan fungsional periodik dan jaminan hari tua. Mekanisme umpan balik macet akibat tiga kondisi simultan: terbatasnya akses aktor PPPK pada arena pilihan kolektif, rendahnya insentif aktor PNS mendorong perubahan, serta fragmentasi kewenangan antar tiga kementerian. Konfigurasi ini gagal memenuhi kriteria keadilan distributif dan efektivitas kelembagaan.

Kata Kunci: Evaluasi Kelembagaan, IAD Framework, Pengembangan Karier ASN, PPPK, Perguruan Tinggi Negeri Baru.

Abstract

This study evaluates the institutional configuration of Indonesian Civil Servant (ASN) career development policy at UPN Veteran Yogyakarta as a New State University (PTNB), comparing career outcomes between permanent civil servants (PNS) and government contract employees (PPPK) using Ostrom's (2005) Institutional Analysis and Development (IAD) Framework. Employing a qualitative case study approach with six key informants and NVivo 12 Plus-assisted thematic analysis, this study finds that PNS and PPPK operate under two distinct institutional arrangements within the same institution. PNS enjoy complete, predictable career advancement through Government Regulation 11/2017, while PPPK face incomplete action situations due to the absence of operational technical guidance for periodic functional advancement. This configuration produces equal outcomes in daily task execution but unequal institutional consequences, most acutely in periodic functional advancement and retirement benefits. Institutional feedback mechanisms are stalled due to three simultaneous conditions: PPPK actors' limited access to collective-choice arenas, PNS actors' low incentives to advocate change, and fragmented authority across three ministries. The configuration fails both distributive justice and institutional effectiveness criteria.

Keywords: *Institutional Evaluation, IAD Framework, ASN Career Development, PPPK, New State Universities.*

A. PENDAHULUAN

Dalam kurun waktu 2010 hingga 2014, pemerintah Indonesia menetapkan 35 Perguruan Tinggi Negeri Baru (PTNB) melalui konversi Perguruan Tinggi Swasta (PTS), sebagai upaya pemerataan akses pendidikan tinggi (ILP-PTNB, 2025). Konversi ini mensyaratkan penyerahan seluruh aset yayasan kepada negara melalui Berita Acara Serah Terima (BAST), termasuk sumber daya manusia. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2016 menetapkan bahwa seluruh dosen dan tenaga kependidikan pada PTNB diangkat menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Berdasarkan data Rekapitulasi SDM PTNB per April 2025, tercatat 2.648 dosen dan tenaga kependidikan di 35 PTNB yang terdampak kebijakan ini.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN secara normatif menempatkan PNS dan PPPK sebagai aparatur sipil negara yang sama-sama memiliki hak atas pengembangan kompetensi melalui sistem merit (Pasal 46). Namun pada tataran regulasi turunan, kesetaraan normatif tersebut tidak diterjemahkan ke dalam perangkat aturan yang setara. PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS mengatur secara rinci mekanisme kenaikan pangkat, mutasi, promosi, dan pengembangan kompetensi secara periodic, membentuk tatanan aturan yang lengkap dan operasional. Sebaliknya, PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK hanya mengatur pengembangan kompetensi maksimal 24 jam pelajaran per tahun tanpa memuat mekanisme kenaikan jabatan fungsional secara periodik.

Dualisme kelembagaan ini menjadi sangat signifikan di perguruan tinggi, di mana jenjang karier akademik bersifat kumulatif dan berkelanjutan dari Asisten Ahli ke Lektor, Lektor Kepala, hingga Profesor. Bagi dosen PNS, jalur kenaikan ini tersedia secara lengkap dan terprediksi. Bagi dosen PPPK, satu-satunya jalur kenaikan jabatan akademik adalah mengikuti seleksi PPPK ulang pada formasi yang lebih tinggi apabila formasi tersebut dibuka. Konsekuensinya, banyak dosen yang sebelumnya mencapai jenjang Lektor di PTS justru mengalami penurunan jabatan menjadi Asisten Ahli setelah diangkat PPPK. Secara nasional, terdapat 25.265 dosen ASN berstatus PPPK yang menghadapi kondisi serupa (Kompas.id, 2025).

UPN Veteran Yogyakarta memiliki jumlah SDM terdampak terbesar di antara seluruh PTNB: 165 dosen dan 118 tenaga kependidikan tercatat dalam BAST, dengan total dosen PPPK mencapai 412 orang, sementara PNS hanya 51 orang. Urgensi permasalahan tercermin dari intensitas advokasi Ikatan Lintas Pegawai PTNB (ILP-PTNB) yang bersekretariat di UPN Veteran Yogyakarta. Pada 21 Mei 2025, ILP-PTNB menyampaikan surat tuntutan kepada Presiden yang memuat lima pokok permasalahan: terhambatnya jabatan fungsional dosen, tidak berjalannya jabatan fungsional tenaga kependidikan, larangan studi lanjut S3, tertutupnya karier struktural, serta habisnya masa kontrak (ILP-PTNB, 2025).

Penelitian terdahulu menunjukkan keseragaman temuan: komunikasi tidak jelas, regulasi tidak konsisten, koordinasi antar-lembaga lemah, pelaksana menunggu arahan (Fitrianingrum dkk., 2020; Kustanto & Nuviandra, 2023; Firmansyah, 2023; Timur dkk., 2022; Nalien, 2021). Keseragaman ini mengundang pertanyaan lebih mendasar: apakah permasalahan sesungguhnya terletak pada bagaimana kebijakan diimplementasikan, ataukah pada konfigurasi kelembagaan yang membentuk arena implementasi itu sendiri? Celah inilah yang hendak diisi melalui Institutional Analysis and Development (IAD) Framework Elinor Ostrom (2005), dengan rumusan masalah: Bagaimana evaluasi kelembagaan kebijakan pengembangan karier ASN di UPN Veteran Yogyakarta sebagai Perguruan Tinggi Negeri Baru?

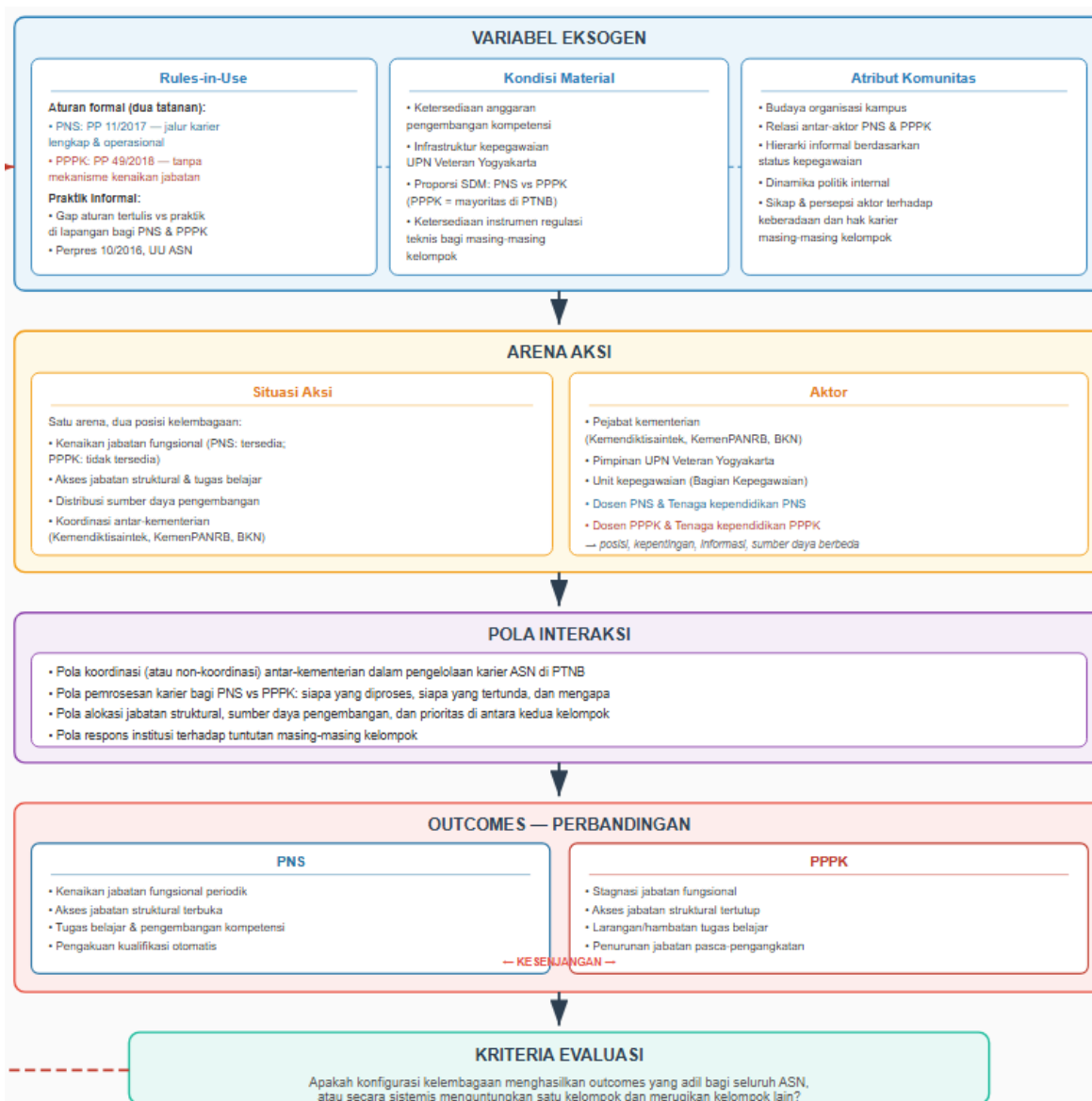
B. TINJAUAN PUSTAKA

Beberapa penelitian telah mengkaji implementasi kebijakan kepegawaian ASN terkait pengembangan karier dan jabatan fungsional. Fitrianingrum, Lusyana, dan Lellyana (2020) menganalisis tantangan pengembangan karier jabatan fungsional hasil penyetaraan di LIPI dan menemukan hambatan pada komunikasi kebijakan dan koordinasi organisasi. Kustanto dan Nuviantra (2023) mengkaji implementasi penyetaraan jabatan di Kabupaten Sidoarjo dan menemukan inkonsistensi regulasi serta ketidaksesuaian kompetensi. Firmansyah (2023) menemukan temuan serupa di Kabupaten Bima, termasuk faktor demografis di mana sekitar 30% pejabat hasil penyetaraan berusia di atas 53 tahun. Timur dkk. (2022) secara spesifik meneliti penyetaraan jabatan tenaga kependidikan di Universitas Negeri Surabaya. Nalien (2021) menambahkan temuan penting mengenai fragmentasi antar-kementerian dan dualisme arahan.

Penelitian dengan pendekatan kelembagaan dilakukan oleh Suwarno dkk. (2015) yang menggunakan konsep *rules-in-use* dari IAD Framework untuk menganalisis kelemahan substansial peraturan pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan. Penelitian tersebut membuktikan bahwa implementasi berjalan tersendat bukan karena pelaksana gagal menjalankan kebijakan, melainkan karena aturan formal itu sendiri tidak membentuk action situation yang memungkinkan pelaksanaan. Dari tinjauan tersebut, terdapat tiga celah: (1) pendekatan konvensional tidak dirancang untuk mengevaluasi mengapa konfigurasi kelembagaan mereproduksi hasil yang sama; (2) tidak ada perbandingan antar-kelompok pegawai dalam institusi yang sama; dan (3) belum ada penelitian yang mengevaluasi kebijakan pengembangan karier ASN di PTNB secara spesifik.

Elinor Ostrom (2005) mengembangkan IAD Framework sebagai kerangka analisis multi-level untuk memahami bagaimana institusi membentuk perilaku aktor dan menghasilkan pola tindakan tertentu. IAD terdiri dari komponen yang saling terhubung: variabel eksogen, arena aksi, pola interaksi, outcomes, dan kriteria evaluasi. Variabel eksogen pertama adalah *rules-in-use* komponen paling sentral dalam IAD. Ostrom (2005) membedakan antara aturan formal yang tertulis (*rules-in-form*) dan aturan yang benar-benar berlaku dalam praktik (*rules-in-use*). Tipologi tujuh jenis *rules-in-use* memberikan presisi analitis untuk mengidentifikasi jenis aturan mana yang tidak ada, tidak konsisten, atau tidak ditegakkan.

Variabel eksogen kedua adalah kondisi material yang mencakup ketersediaan anggaran, kapasitas teknis dan administratif, serta instrumen regulasi teknis. McGinnis (2011) menjelaskan bahwa dalam konteks kebijakan publik, kondisi material juga mencakup ketersediaan petunjuk teknis, standar prosedur operasional, dan mekanisme verifikasi. Variabel eksogen ketiga adalah atribut komunitas yang mencakup karakteristik sosial, budaya, dan politik komunitas aktor, termasuk logika kepantasan (*logic of appropriateness*) yang melekat pada posisi tertentu (March & Olsen, 1989). Arena aksi merupakan unit analisis sentral yang terdiri dari situasi aksi dan aktor. Mekanisme umpan balik yang berfungsi akan mendorong penyesuaian kelembagaan; yang macet akan membuat konfigurasi timpang terus bertahan meskipun *outcomes* yang dihasilkan tidak diinginkan (Ostrom, 2005).



Gambar 1. Kerangka Analisis IAD dan Alur Kelembagaan Pengembangan Karier ASN di PTNB

Sumber: Olahan Peneliti Berdasarkan IAD Framework Ostrom (2005)

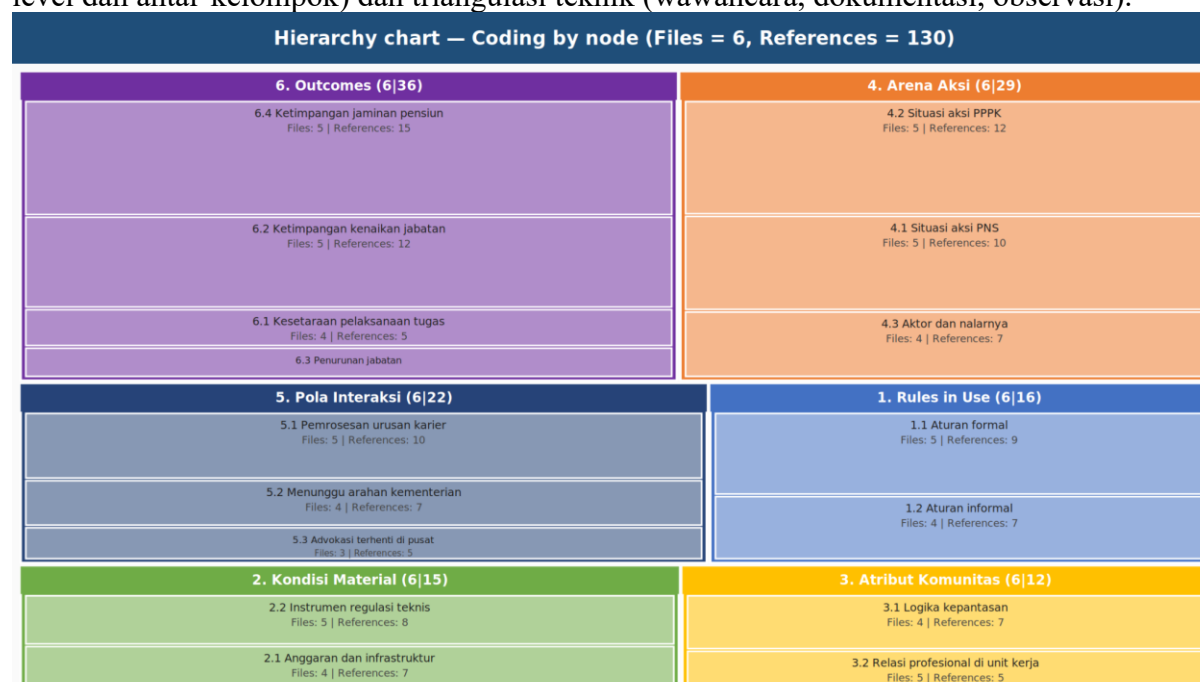
C. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan mengevaluasi secara mendalam bagaimana konfigurasi kelembagaan menghasilkan kesenjangan pengembangan karier antara PNS dan PPPK di UPN Veteran Yogyakarta, sebuah fenomena yang melibatkan interaksi antara aturan formal dan informal, dualisme regulasi, dinamika antar-aktor, serta konteks politik birokrasi yang tidak dapat direduksi menjadi data kuantitatif semata (Sugiyono, 2018). UPN Veteran Yogyakarta dipilih karena: (1) termasuk 35 PTNB; (2) memiliki jumlah SDM terdampak terbesar; (3) PPPK merupakan mayoritas, yakni 412 dari 463 dosen; dan (4) ILP-PTNB bersekretariat di UPN Veteran Yogyakarta, menjadikannya episentrum permasalahan kelembagaan PPPK secara nasional.

Data primer diperoleh dari wawancara mendalam semi-terstruktur dengan enam informan kunci yang dipilih secara purposive dan merepresentasikan lima posisi berbeda dalam arena aksi: Prof. Dr. Dyah Sugandini, S.E., M.Si. (Ketua LPPM/Guru Besar PNS, kode

PU-01); Dr. Sri Dwi Ari Ambarwati, S.E., M.Si. (Kepala Pusat Penelitian LPPM/dosen PPPK eks-yayasan, kode DP-01); Dr. Avido Yuliestyan, S.T., M.Sc. (Sekretaris LPPM/dosen PNS pascakonversi, kode DPN-01); Sri Utami, S.E., M.M. (Koordinator TU LPPM/tendik PNS, kode TKN-01); Dulmajid, S.E. (Staf TU LPPM/tendik PPPK eks-yayasan, kode TKP-01); dan Sri Lestari Kristiani, S.T. (Kasubag Tenaga Kependidikan/pengelola kepegawaian, kode PK-01).

Analisis data menggunakan analisis tematik dengan perangkat lunak NVivo 12 Plus dan IAD Framework sebagai sandaran teoretis (Bazeley & Jackson, 2013). Workflow analisis dilakukan dalam lima tahap: (1) persiapan data dan impor ke NVivo; (2) pengkodean tematik secara deduktif berdasarkan komponen IAD dan induktif dari data empiris, menghasilkan enam parent node dan 22 child node dengan 130 referensi total; (3) konsolidasi struktur tematik; (4) triangulasi melalui matrix coding query lintas informan; dan (5) sintesis dan interpretasi berbasis kerangka IAD. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber (antar-level dan antar-kelompok) dan triangulasi teknik (wawancara, dokumentasi, observasi).



Gambar 2. Hierarchy chart pengkodean tematik NVivo 12 Plus berdasarkan kerangka IAD (6 Parent Node, 22 Child Node, 130 Referensi dari 6 Informan)

Sumber: Output NVivo 12 Plus, diolah peneliti (2026)

| Matrix Coding Query — Code × Source (Files = 6, References = 130) | | | | | | | |
|---|---|--|--|---|---|---|-------|
| Kode (Parent Node) ↳ tema sumber → | PU-01 Pimpinan Prof. Dr. Dyah Sugandini | DP-01 Dosen PPPK Dr. Sri Dwi Ari Ambarwati | DPN-01 Dosen PNS Dr. Awiyo Tulucyuan | TKN-01 Tendik PNS Sri Utami, S.P., M.M. | TKP-01 Tendik PPPK Dulmajid, S.P. | PK-01 Pengelola Sri Lestari Kristiani | Total |
| 1. Rules in Use | 4 | 2 | 3 | 2 | 2 | 3 | 16 |
| 2. Kondisi Material | 2 | 3 | 2 | 3 | 2 | 3 | 15 |
| 3. Atribut Komunitas | 1 | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 | 12 |
| 4. Arena Aksi | 4 | 7 | 5 | 4 | 5 | 4 | 29 |
| 5. Pola Interaksi | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 | 4 | 22 |
| 6. Outcomes | 4 | 7 | 4 | 5 | 9 | 7 | 36 |
| Total per Informan | 19 | 25 | 20 | 20 | 23 | 23 | 130 |

Gambar 3. Matrix Coding Query NVivo 12 Plus: Distribusi Referensi Per Tema Lintas Informan

Sumber: Output NVivo 12 Plus, diolah peneliti (2026)

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Konfigurasi Variabel Eksogen

Rules-in-Form dan Rules-in-Use bagi PNS dan PPPK

Pada level aturan formal, terdapat dua tatanan regulasi yang membentuk arena aksi berbeda. Bagi PNS, PP Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP Nomor 17 Tahun 2020 mengatur secara rinci mekanisme kenaikan pangkat, mutasi, promosi, dan pengembangan kompetensi periodik—membentuk action situation yang lengkap dan operasional. Bagi PPPK, PP Nomor 49 Tahun 2018 Pasal 26 menyerahkan pengembangan karier pada isi perjanjian kerja, dan Pasal 37 mengatur perpanjangan kontrak tanpa mekanisme kenaikan jabatan fungsional periodik. Meskipun UU ASN 2023 dan PermenPANRB 1/2023 secara prinsip memungkinkan PPPK menduduki jabatan fungsional, persoalannya terletak pada ketiadaan operasionalisasi periodik regulasi tersebut.

Sri Lestari Kristiani (PK-01) menjelaskan situasi ini dengan presisi administratif: *"Secara prinsip aturan tentang jabatan fungsional untuk PPPK ada dalam regulasi. Tapi petunjuk teknisnya untuk operasionalisasi bagi PPPK di lingkungan PTNB itu yang belum lengkap. Posisi kami menunggu arahan teknis dari kementerian sebelum bisa memproses pengajuan PPPK secara substantif. Ini bukan sikap pasif, ini kondisi struktural."* (Sri Lestari, PK-01, 2026)

Gap antara rules-in-form dan rules-in-use, dengan demikian, tidak terbentuk sebagai diskriminasi eksplisit, melainkan sebagai konsekuensi langsung dari ketidaklengkapan regulasi turunan.

Kondisi Material

Pada dimensi anggaran pengembangan kompetensi, temuan empiris memperlihatkan kondisi yang relatif setara antara PNS dan PPPK. Sri Dwi Ari Ambarwati (DP-01) menegaskan: "Hak dosen PPPK setara dengan hak dosen PNS dalam akses penelitian dan pelatihan. Tidak ada perbedaan dalam kesempatan, anggaran, atau kemudahan akses." Namun pada dimensi paling kritis, yakni instrumen regulasi teknis seperti petunjuk teknis,

surat edaran operasional, dan panduan prosedur, kondisi materialnya nyaris kosong bagi PPPK. Ketiadaan instrumen ini berarti bahwa meskipun aturan formal telah ditetapkan, aktor pelaksana tidak memiliki panduan operasional yang cukup untuk menerjemahkan aturan ke dalam tindakan konkret (McGinnis, 2011).

Atribut Komunitas

Relasi sehari-hari di unit kerja berlangsung dalam kerangka kesetaraan profesional. Namun kesetaraan pada dimensi relasi profesional tidak otomatis berarti kesetaraan pada dimensi logika kepantasan. Terdapat 'pemahaman bersama' tentang posisi yang 'pantas' dan 'tidak pantas' diisi oleh masing-masing kelompok: posisi Rektor secara institusional dipahami sebagai posisi yang harus diisi PNS, sementara posisi struktural di bawahnya terbuka bagi keduanya. Sri Lestari (PK-01) mengamati bahwa PNS umumnya membawa pertanyaan operasional yang sudah terdefinisi, sementara PPPK kerap membawa pertanyaan eksistensial, refleksi perbedaan kondisi kelembagaan yang membentuk cara aktor merumuskan ekspektasi.

Arena Aksi dan Nalar Aktor

Dua Situasi Aksi dalam Satu Institusi

Bagi dosen PNS, ketujuh elemen situasi aksi (Ostrom, 2005) terbentuk secara lengkap dan operasional: posisi tersedia dengan jenjang yang jelas, tindakan tersedia (pengajuan kenaikan jabatan periodik), informasi dapat diakses (juknis, persyaratan, format), kontrol terdistribusi, outcomes terprediksi (kenaikan jabatan setiap lima tahun jika syarat terpenuhi), serta biaya-manfaat terhubung langsung (kinerja menghasilkan kenaikan dan tunjangan).

Bagi dosen PPPK, situasi aksi tidak terbentuk secara setara. Sri Dwi Ari Ambarwati (DP-01) mengalami ini secara langsung:

"Saya pernah mengajukan kenaikan jabatan. Tapi terbentur. Bukan karena institusi; di sini di UPN itu kalau dari sisi institusi, dimudahkan kok. Cuma masalahnya di peraturan negara. Di konfigurasi regulasi di tingkat nasional yang belum mengakomodasi mekanisme kenaikan jabatan untuk PPPK secara periodik. Saya mengalami sendiri." (Sri Dwi Ari Ambarwati, DP-01, 2026)

Nalar Aktor

Keenam informan mengembangkan nalar yang berbeda sesuai posisi kelembagaan masing-masing. Dyah Sugandini (PU-01) menalar dengan logika pemisahan kewenangan antar-arena: institusi melakukan apa yang dapat dilakukan dalam ranah kewenangannya, namun keputusan akhir berada pada arena kementerian. Ambarwati (DP-01) menalar dengan path dependence yang dihayati secara personal: menerima konfigurasi yang ada sambil terus menjalankan tugas profesional setara. Avido Yuliestyan (DPN-01) menalar dengan logika prediktabilitas: kepastian karier berasal dari kepastian regulasi. Dulmajid (TKP-01) menalar dengan logika menerima stagnasi sambil mempertahankan kesadaran kritis. Sri Utami (TKN-01) menalar dengan logika ketidaknyamanan kelembagaan sebagai atasan PNS yang justru tidak nyaman dengan konfigurasi yang ada. Sri Lestari (PK-01) menalar dengan logika kehati-hatian administratif: memproses tanpa landasan teknis akan menghasilkan pengajuan yang tidak diakui di tingkat pusat.

Pola Interaksi dan Outcomes

Pola Interaksi yang Teridentifikasi

Empat pola interaksi berulang teridentifikasi. Pertama, perbedaan pemrosesan urusan karier antara PNS dan PPPK pada arena institusi: untuk PNS berjalan mengikuti siklus periodik lima tahunan yang terlembaga, untuk PPPK terhenti pada tahap awal. Kedua, 'menunggu arahan kementerian' sebagai modus operandi dominan ketika menghadapi urusan

yang membutuhkan landasan teknis lintas jenis ASN. Ketiga, advokasi ILP-PTNB yang berulang, mulai dari pengaduan ke Komnas HAM (September 2021), surat kepada Presiden (21 Mei 2025), surat kepada Menteri HAM (Agustus 2025), hingga rapat koordinasi Kemenko PMK (27 Februari 2025), namun terhenti pada pola yang konsisten: konfigurasi kelembagaan tidak berubah substansial. Keempat, penundaan dan pengalihan tanggung jawab antar-arena.

Outcomes: Setara di Pelaksanaan, Timpang di Konsekuensi Kelembagaan

Pola interaksi menghasilkan outcomes dalam dua dimensi yang sangat berbeda. Pada dimensi pelaksanaan tugas akademik dan administratif sehari-hari, outcomes-nya setara—dikonfirmasi oleh keenam informan tanpa pengecualian. Pada dimensi konsekuensi kelembagaan, outcomes-nya timpang dalam empat dimensi: (1) kenaikan jabatan fungsional periodik untuk PNS berjalan setiap lima tahun, untuk PPPK belum tersedia secara operasional; (2) pengakuan kualifikasi melalui studi lanjut untuk tendik PPPK terbentur peraturan; (3) akses jabatan struktural puncak—posisi Rektor—tertutup bagi PPPK; dan (4) penurunan jabatan yang dialami sebagian dosen dan tendik eks-yayasan pascakonversi.

Jaminan Hari Tua sebagai Titik Kesenjangan Paling Tajam

Di antara seluruh dimensi konsekuensi kelembagaan yang teridentifikasi, jaminan hari tua muncul secara konsisten sebagai titik kesenjangan paling tajam, dikonfirmasi dari tiga sudut pandang yang berbeda. Dulmajid (TKP-01) menyampaikan:

"Perbedaan paling terasa antara tendik PNS sama PPPK itu justru muncul di masa pensiun. PPPK ini tidak punya jaminan hari tua. Padahal apa yang kami kerjakan selama masa aktif itu sama persis dengan rekan-rekan yang PNS. Beban kerjanya sama, tanggung jawabnya sama, jam kerjanya sama. Kalau ada deadline pekerjaan ya kami sama-sama lembur. Tidak ada yang dipotong karena PPPK. Tapi di akhir nanti, PNS punya pensiun, kami tidak."
(Dulmajid, TKP-01, 2026)

Dyah Sugandini (PU-01) menyebut dimensi ini sebagai salah satu dari lima catatan pokok tentang karier PPPK. Avido (DPN-01) menegaskan bahwa kepastian pensiun bagi dosen PNS sudah aman karena terdapat skema jaminan yang terlembaga—dengan menekankan bahwa skema ini tidak otomatis tersedia bagi PPPK. Framing analitis yang paling jujur: PNS dan PPPK setara pada arena pelaksanaan tugas sehari-hari, namun timpang pada arena konsekuensi kelembagaan, dengan jaminan hari tua sebagai titik paling tajam yang dirasakan, dan mekanisme kenaikan jabatan periodik sebagai titik prosedural yang membentuk lintasan karier.

Evaluasi Kelembagaan

Mekanisme Umpan Balik yang Macet

Ostrom (2005) menunjukkan bahwa mekanisme umpan balik tidak selalu berfungsi otomatis. Konfigurasi kelembagaan yang menghasilkan outcomes tidak adil dapat bertahan panjang apabila tiga kondisi terpenuhi: (1) aktor yang dirugikan tidak memiliki posisi atau sumber daya untuk mengadvokasi perubahan dalam arena pilihan kolektif; (2) aktor yang diuntungkan memiliki posisi lebih kuat dan berinsentif mempertahankan status quo; serta (3) fragmentasi kewenangan menyebabkan tidak ada satu arena pun yang memiliki kewenangan penuh untuk mengubah konfigurasi.

Pada kasus UPN Veteran Yogyakarta, ketiga kondisi terpenuhi secara simultan. Pertama, PPPK tidak memiliki akses ke arena pilihan kolektif tempat keputusan kelembagaan dibuat: rapat pimpinan, senat universitas, dan panitia seleksi jabatan didominasi PNS. Mayoritas numerik PPPK (89%) tidak diterjemahkan menjadi mayoritas representatif di arena

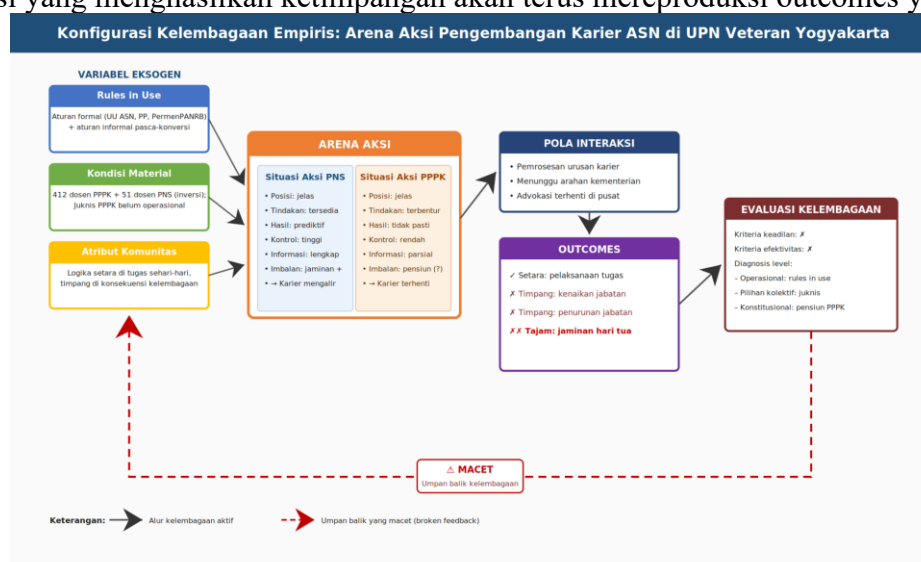
pilihan kolektif. Kedua, PNS yang secara numerik minoritas menempati posisi strategis dengan jalur karier terlembaga, kepastian pensiun, dan akses jabatan struktural tertinggi, tanpa insentif kelembagaan untuk mengadvokasi perubahan. Ketiga, kewenangan terfragmentasi di antara KemenPANRB, Kemendiknas, dan BKN, yakni apa yang McGinnis (2011) sebut sebagai polycentricity yang tidak terkoordinasi menyebabkan tidak ada satu arena pun yang dapat menerbitkan instrumen regulasi teknis secara komprehensif.

Penilaian Kriteria Keadilan dan Efektivitas

Penilaian berdasarkan kriteria keadilan distributif menghasilkan kesimpulan yang jelas: konfigurasi yang ada menghasilkan distribusi konsekuensi kelembagaan yang tidak adil. PNS dan PPPK menjalankan tupoksi yang sama dengan beban kerja yang sama, namun mendapatkan konsekuensi kelembagaan berbeda dalam dimensi signifikan: kenaikan jabatan, jaminan pensiun, studi lanjut, dan akses jabatan struktural tertinggi. Asas 'sama beban kerja, sama konsekuensi' yang menjadi inti keadilan distributif tidak terpenuhi. Penilaian berdasarkan kriteria efektivitas kelembagaan juga menghasilkan kesimpulan serupa: konfigurasi yang ada tidak mampu mempertahankan outcomes yang diinginkan dalam jangka panjang, tidak adaptif terhadap perubahan kondisi, dan tidak menghasilkan mekanisme penyesuaian menuju kesetaraan yang diamanatkan UU ASN 2023.

Titik Intervensi yang Diperlukan

Berdasarkan hierarki aturan Ostrom (2005), perubahan yang diperlukan berada pada tiga level. Pada level operasional, perubahan rules-in-use diperlukan agar pemrosesan administratif tidak otomatis menempatkan PPPK pada posisi menunggu. Pada level pilihan kolektif, instrumen regulasi teknis seperti petunjuk teknis kenaikan jabatan akademik PPPK perlu diterbitkan secara periodik—berada pada kewenangan KemenPANRB dengan koordinasi Kemendiknas dan BKN. Pada level konstitusional, skema jaminan hari tua bagi PPPK yang setara secara substansial dengan PNS perlu ditegaskan melalui revisi peraturan perundang-undangan relevan. Tanpa perubahan pada ketiga level tersebut, konfigurasi yang menghasilkan ketimpangan akan terus mereproduksi outcomes yang sama.



Gambar 4. Konfigurasi Kelembagaan Empiris: Arena Aksi Pengembangan Karier ASN di UPN Veteran Yogyakarta (IAD Framework terisi temuan empiris; umpan balik kelembagaan macet)

Sumber: Olahan peneliti berdasarkan analisis NVivo 12 Plus dan IAD *Framework Ostrom* (2005)

E. KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan dua hal pokok. Pertama, konfigurasi kelembagaan pengembangan karier ASN di UPN Veteran Yogyakarta menempatkan PNS dan PPPK sebagai dua tatanan kelembagaan yang beroperasi dalam satu institusi yang sama, namun dengan distribusi rules-in-use, akses terhadap kondisi material, dan logika kepastian yang tidak setara. Rules-in-form bagi PPPK secara prinsip tersedia dalam regulasi (UU ASN 2023, PermenPANRB 1/2023), namun belum terejawantah dalam operasionalisasi periodik yang setara karena petunjuk teknis kenaikan jabatan akademik PPPK belum terbit. Konfigurasi ini menghasilkan dua situasi aksi yang berbeda: PNS dengan action situation yang lengkap dan terprediksi, PPPK dengan action situation yang tidak lengkap dan menunggu. Outcomes yang dihasilkan setara dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, namun timpang dalam konsekuensi kelembagaan, terutama pada kenaikan jabatan, studi lanjut, akses jabatan struktural puncak, penurunan jabatan pascakonversi, dan jaminan hari tua.

Kedua, evaluasi kelembagaan menyimpulkan bahwa konfigurasi tersebut gagal memenuhi dua kriteria normatif. Kriteria keadilan distributif tidak terpenuhi karena PNS dan PPPK yang melakukan tindakan setara menerima konsekuensi kelembagaan yang tidak setara. Kriteria efektivitas kelembagaan juga tidak terpenuhi karena mekanisme umpan balik macet akibat tiga kondisi simultan: terbatasnya akses PPPK ke arena pilihan kolektif, rendahnya insentif aktor PNS untuk mendorong perubahan, dan polycentric governance failure lintas tiga kementerian. Ini bukan kegagalan implementasi pada satu titik—ini kegagalan konfigurasi pada level yang lebih mendasar. Intervensi kebijakan perlu dilakukan secara simultan pada level konstitusional (skema jaminan hari tua PPPK yang setara), level pilihan kolektif (penerbitan petunjuk teknis kenaikan jabatan PPPK secara periodik), dan level operasional (perubahan rules-in-use di tingkat institusi), serta perluasan akses PPPK ke arena pilihan kolektif internal kampus.

DAFTAR PUSTAKA

- Bazeley, P., & Jackson, K. (2013). *Qualitative Data Analysis with NVivo*. London: Sage Publications.
- Firmansyah, A. (2023). Implementasi Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Jabatan Fungsional di Kabupaten Bima. *Journal of Governance and Local Politics (JGLP)*, 5(2), 115–128.
- Fitrianingrum, A., Lus yana, D., & Lellyana, A. (2020). Pengembangan Karier Jabatan Fungsional dari Hasil Penyetaraan Jabatan Administrasi: Studi Kasus di LIPI. *Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, 14(1), 43–54.
- ILP-PTNB. (21 Mei 2025). *Surat Tuntutan kepada Presiden Republik Indonesia*.
- ILP-PTNB. (26 Agustus 2025). *Surat kepada Menteri Hak Asasi Manusia Republik Indonesia*.
- Kemenko PMK. (27 Februari 2025). Kemenko PMK Mendorong Akselerasi Solusi Permasalahan Dosen PPPK di PTNB. Diakses dari <https://www.kemenkopmk.go.id/>
- Kompas.id. (24 Mei 2025). Dosen ASN PPPK Terhambat Kariernya.
- Kompas.id. (5 Agustus 2025). Status Kontrak Hambat Karier Dosen PPPK.
- Kustanto, A. E., & Nuvandra, B. P. (2023). Implementasi Kebijakan Penyetaraan Jabatan Administrasi ke Jabatan Fungsional di Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. *Jurnal Litbang Sukowati*, 7(1), 14–27.
- McGinnis, M. D. (2011). An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop. *Policy Studies Journal*, 39(1), 163–183.
- Miles, M.B., Huberman, A.M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

- Moleong, L. J. (2017). *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Edisi Revisi). Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nalien, E. M. (2021). Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Bureaucratic Trimming di Pemerintah Kota Bukittinggi. *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*, 4(1), 1–14.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Dosen dan Tenaga Kependidikan pada Perguruan Tinggi Negeri Baru.
- Rekapitulasi SDM PTNB per April 2025. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Riset, dan Teknologi.
- Sugiyono. (2018). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suwarno, P., Hakim, D. B., Rustiadi, E., & Santoso, D. A. (2015). Penggunaan Konsep Rules-in-Use Ostrom dalam Analisis Peraturan Pembentukan Organisasi Kesatuan Pengelolaan Hutan. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 12(1), 13–26.
- Tempo.co. (15 September 2021). Komnas HAM: Kontrak Kerja PPPK Dosen dan Tendik di PTNB Terindikasi Langgar HAM.
- Timur, H. T., Saputra, I., & Wulandari, S. (2022). Implementasi Penyetaraan Jabatan Struktural Tenaga Kependidikan ke Jabatan Fungsional di Universitas Negeri Surabaya. *Jurnal Dinamika Manajemen Pendidikan (JDMP)*, 7(1), 10–20.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.