

- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum empiris, penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang memperoleh datanya dari data primer atau data yang diperoleh langsung dari masyarakat.¹³ Penelitian hukum empiris ini memerlukan data primer sebagai data utama, dengan mengadakan observasi dan wawancara ke tempat penelitian, selain itu penulis juga menggunakan data sekunder (bahan hukum) yang dibagi menjadi 2 jenis, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengacu pada peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder yang lain berkaitan dengan buku atau literatur-literatur yang mengacu pada penelitian dan hasil penelitian.

B. Jenis Data

Jenis data dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber data yang terbagi menjadi dua yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder. Adapun penjelasan mengenai sumber data primer dan sumber data sekunder adalah sebagai berikut:

¹³ Ronny Hanitijo Soemitro, 1983, *Metedologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm.24

1. Data Primer

Data primer, sepanjang yang hendak diteliti adalah perilaku (hukum) dari warga masyarakat, maka warga masyarakat harus diteliti secara langsung, sehingga yang dipergunakan adalah data primer. Dapat dikatakan pula data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat¹⁴. Data ini dapat diperoleh menggunakan cara wawancara langsung kepada responden.

2. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat yang berkaitan dengan obyek penelitian, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku atau ketentuan-ketentuan yang berlaku. Sehubungan dengan itu, maka bahan hukum primer yang digunakan adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke IV;
2. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;

¹⁴ Soerjono Soekanto, 2005, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 32

3. Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri Sipil.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang berupa makalah, tulisan ilmiah, situs internet, dan buku-buku yang ada hubungannya dengan permasalahan yang diteliti.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan yang digunakan guna menunjang bahan hukum sekunder seperti kamus dan ensiklopedi.

C. Metode Pengumpulan Data

1. Wawancara secara langsung dengan mengajukan pertanyaan pada pihak-pihak yang terkait tentang obyek yang diteliti. Dalam hal ini peneliti akan melakukan wawancara secara lisan terhadap responden.
2. Studi Kepustakaan yaitu penelitian yang digunakan untuk mengumpulkan data sekunder dengan cara membaca dan mempelajari bahan-bahan yang berhubungan dengan permasalahan yang sudah diteliti. Dengan cara mempelajari buku-buku, literatur, dan perundang-undangan.

D. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dalam penulisan ini di Kota Yogyakarta.

E. Responden

Responden adalah subjek yang memberikan jawaban atas pertanyaan dalam penelitian. Penelitian hukum ini, yang menjadi responden adalah kepala sub bidang perencanaan dan pengadaan pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Yogyakarta serta Kepala Bidang Pengembangan Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Yogyakarta selaku penyelenggara Pengadaan Pegawai tidak tetap maupun Pegawai Dengan Perjanjian Kerja.

F. Teknik Analisis Data

Untuk membuktikan apakah pengadaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) sudah sesuai atau tidak dengan UU No. 5 tahun 2014, maka perlu teknik untuk menganalisis data yang sudah terkumpul. Analisis data menurut Bogdan dan Biklen, adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.¹⁵

Tujuan dari analisis ini adalah untuk menggambarkan kejadian yang faktual dan akurat mengenai fakta-fakta yang terjadi selama penelitian yang dilakukan di Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta sehingga bisa memberikan sebuah kesimpulan tentang sudah atau belumnya diterapkan

¹⁵ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, hal 248.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 di lingkungan pegawai Kota Yogyakarta.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Di Yogyakarta

Setelah lebih dari 16 (enambelas) tahun akhirnya Pemerintah melakukan perubahan dalam pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN). Salah satu perubahan besar ialah mengenai pembagian jenis kepegawaian yang menjadi salah satu terobosan yang dilakukan oleh pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. PPPK lahir sebagai jawaban dari kebutuhan yang mendesak akan sumber daya manusia mumpuni dan profesional yang selama ini kompetensinya mungkin tidak banyak di dapatkan pada PNS.

PPPK yang berlatar belakang profesional dianggap mampu menyelesaikan pekerjaan yang membutuhkan keahlian khusus secara cepat dan tuntas sehingga ketika pekerjaan yang ditangani tersebut selesai maka kontrak PPPK pun dapat selesai, dengan demikian pemerintah tidak punya beban yang terlalu berat dalam menanggung aparaturnya. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah disahkan dan ditetapkan. Salah satu ketentuan dalam UU ASN tersebut adalah jenis pegawai ASN yang terdiri dari PNS (Pegawai Negeri Sipil) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Menurut UU ASN, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dan diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini. Untuk melakukan pengadaan, instansi pemerintah harus melakukan pemetaan dan penyusunan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisis jabatan dan beban kerja untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan. Setelah dilakukan pemetaan dan penyusunan kebutuhan PPPK, instansi pemerintah melaksanakan tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan PPPK.

Dalam peraturan tersebut, digambarkan dengan jelas bahwa PPPK merupakan pegawai pemerintah yang memakai perjanjian kerja. Jadi PPPK bukanlah kemasam baru dari tenaga honorer. Karena pada dasarnya, pihak pemerintah sendiri sudah memberikan larangan kepada semua instansi pemerintahan terkait dengan perekrutan tenaga honorer. Sama halnya dengan tenaga kategori 2 atau K2 yang tidak bisa lulus tes. Mereka belum tentu bisa menjadi seorang PPPK. Sebab berdasarkan perundang-undangan mengenai ASN ini, dijelaskan bahwa PPPK merupakan pegawai profesional. Bahkan, PPPK bisa dikategorikan sama dengan CPNS karena proses pendaftarannya melalui pengusulan dan penetapan formasi resmi dengan kapabilitas dan kinerja yang terukur. Menariknya lagi, PPPK juga mendapatkan tunjangan sosial, remunerasi,

kesejahteraan dan lain sebagainya yang sama dengan Pegawai Negeri Sipil. Pada intinya, semua informasi deskripsi PPPK, ASN dan PNS sudah dituangkan secara langsung di dalam peraturan perundang-undangan.

Tujuan dari UUASN itu sendiri yang menegaskan PPPK bukan merupakan tenaga honorer dengan wajah baru. Karena seperti yang diketahui, secara normative semenjak 2005 lalu pemerintah telah melakukan pelarangan pengadaan dan pengangkatan tenaga honorer. Evaluasi penting mengenai pegawai honorer adalah relasi hierarkis PNS dan honorer yang menciptakan kecemburuan sosial, kemudian banyaknya para pegawai honorer yang menghendaki diangkat langsung menjadi PNS dengan alasan lama pengabdian yang belum bisa diakomodasi melalui sistem manajemen kepegawaian yang berlaku di Indonesia sampai saat ini.

Inti dari gagasan equality yaitu melakukan dekonstruksi terhadap cara pandang lama relasi PNS-Non PNS yang sering terjadi di lembaga pemerintahan. Dalam konteks ini, kini PPPK mensyaratkan totalitas profesionalisme, maka jabatan yang diisi oleh PPPK ini memang tugastugas profesional. Harapan profesionalisme PPPK tersebut perlu didukung oleh proses yang setara dengan kolaborasi yang seimbang antara PNS dan PPPK. Dimulai untuk berkarier di PPPK
pintu gerbang awal masuk melalui tes dengan merit system seperti halnya tes CPNS.

Nilai lebih dari rekrutmen jabatan PPPK ini yaitu lebih inklusif karena terbuka bagi orang-orang yang tidak bisa memenuhi syarat untuk menjadi PNS,

seperti umur calon pegawai. Yang jelas kebijakan perekrutan musti dipastikan berbasiskan kompetensi, tidak berdasarkan spesifikasi pribadi. Ada pengusulan dan penetapan formasi juga kinerja yang terukur. Namun yang penulis tekankan dalam pengusulan dan penetapan formasi jangan sampai tumpang tindih, ada posisi sama yang diperebutkan oleh PNS dan juga PPPK. Jangan sampai tercipta kondisi ada posisi jabatan dengan kriteria job desc, kewajiban dan tanggung jawab sama namun status yang melekat berbeda. Inilah yang biasanya memulai sebab kecemburuan sosial di lapangan. Para honorer merasa beban kerjanya sama, bahkan ada yang merasa beban kerja lebih berat, akan tetapi perlakuan yang didapatkan berbeda.

Pengangkatan yang diusulkan instansi pemerintah harus berdasar kepada objektivitas kebutuhan serta formasi kualifikasinya seperti pada jabatan PNS, maka PPPK juga berhak mendapatkan remunerasi, tunjangan sosial dan kesejahteraan yang mirip dengan PNS. Inilah kesetaraan yang hendak dicapai melalui UUASN. Kesetaraan bukan berarti sama karena bagaimanapun ada point yang membedakan antara PNS dan PPPK. Perbedaan mendasar yang mencolok yaitu diterimanya fasilitas perlindungan pensiun bagi PNS, sedangkan PPPK tidak mendapatkannya. Masa waktu mengisi jabatan yang berbeda pula, PPPK mengisi jabatan sesuai dengan kebutuhan yang diformalisasi melalui kontrak kerja tertentu.

Penerimaan calon PPPK dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan Instansi Pemerintah, dan persyaratan lain yang dibutuhkan dalam jabatan. Selanjutnya

untuk pengangkatan calon PPPK ditetapkan dengan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian dengan masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan didasarkan pada penilaian kinerja. Sayangnya PPPK yang dianggap sebuah inovasi kebijakan ini menimbulkan banyak kerancuan. Munculnya istilah PPPK sendiri telah banyak menimbulkan perdebatan dan diskusi kritis di kalangan pemangku kebijakan, pengelola kepegawaian, akademisi, dan masyarakat. Mengingat kehadiran PPPK ini dianggap tidak lahir pada sesuatu tempat yang dapat disebut sebagai hal baru.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan mengenai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

- PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS. Untuk diangkat menjadi calon PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Pegawai PPPK diberikan untuk Tenaga Profesional.
- Pegawai PPPK bukan Tenaga Honorer versi baru atau lanjutan dari K1 dan K2. PP 48/2005, PP 43/2007, PP 56/2012 dan SE 814.1/169/SJ Tahun 2013.

Hasil wawancara dan informasi dari narasumber maka data yang penulis dapat dari Badan Kepegawaian Daerah di wilayah Yogyakarta adalah sebagai berikut:

Badan Kepegawaian Daerah Yogyakarta

Adapun Identitas/data pihak yang diwawancarai sebagai berikut:

Nama : Drs. Harry Susan Pujiraharjo, MA.MAP

Jabatan Pegawai : Kepala Sub bidang Perencanaan dan Pengadaan
Nama Instansi : Badan Kepegawaian Daerah
Alamat : Jl. Kyai Mojo No.56, Bener, Tegalrejo, Kota
Yogyakarta

Sebagaimana dengan apa yang menjadi tujuan utama dari penulis mengenai Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Yogyakarta Narasumber memaparkan di Yogyakarta pengadaan pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian kerja masih menggunakan Undang-undang lama seperti PP nomor 48 tahun 2005 serta Perpres Nomor 54 tahun 2010. Dalam hal ini berarti di Yogyakarta masih memakai sistem pegawai yang dikenal dengan sebutan PTT (pegawai tidak tetap). Dan tenaga honorer Adapun hal yang menjadi alasan utama dari Narasumber adalah adanya keterlambatan dalam hal pengajuan RPP PPPK dan yang paling di tekankan adalah seharusnya di bulan Februari Peraturan Pemerintah tentang PPPK sudah dikeluarkan hanya saja sampai sekarang Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi (Menpan-RB) belum mengeluarkan PP tentang PPPK tersebut. Menarik membahas masalah pegawai tetap maupun pegawai honorer, Pengertian Tenaga Kontrak atau Tenaga Honorer adalah seseorang yang diangkat Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN dan APBD (PP 48 Tahun 2005 Pasal 1). Proses pengangkatan Tenaga Honorer dilakukan melalui seleksi administrasi, disiplin, integritas, kesehatan, dan kompetensi. Sedangkan PPPK adalah WNI yang memenuhi syarat tertentu diangkat

berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan (UU Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 1).

Berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara membuat kedudukan tenaga honorer menjadi hilang. Hal ini terjadi dikarenakan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 mendefinisikan istilah Pegawai Pemerintah Dengan Penggunaan Kerja (PPPK). Sehingga secara otomatis kedudukan tenaga honorer menjadi hilang dan digantikan oleh PPPK. Walaupun PPPK dengan tenaga honorer secara kedudukan hampir sama akan tetapi tidak secara otomatis tenaga honorer dapat langsung menjadi PPPK. Hal ini dikarenakan PPPK berbeda dengan tenaga honorer sebab PPPK itu sendiri memiliki kontrak perjanjian kerja yang jelas sehingga hal ini membedakan dengan tenaga honorer. Kemudian hal yang paling membedakan adalah PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, ini berbeda dengan tenaga honorer yang dapat diangkat secara otomatis setelah keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 dengan masa kerja minimal satu tahun. Hal ini juga dilakukan pemerintah sebagai upaya untuk menaikkan integritas dan profesionalisme di dalam tubuh kepegawaian Indonesia. Sehingga tenaga honorer yang ingin menjadi PPPK harus memnuhi syarat administratif dan harus melaksanakan beberapa tes.

Merujuk dari pertimbangan lahirnya UUASN ini, maka PPPK sebagai bagian dari ASN merupakan termasuk dalam agenda reformasi birokrasi. Oleh karenanya ASN perlu ditetapkan sebagai profesi yang memiliki kewajiban pengelolaan dan pengembangan diri, wajib mempertanggung-jawabkan segala

kinerjanya, serta penerapan prinsip merit dalam implementasi manajemen ASN. Kata kunci dari pertimbangan ini adalah ASN sebagai profesi. Sebagai profesi, orang-orang yang menjabat ASN, termasuk di dalamnya PPPK, mensyaratkan keahlian serta kemampuan khusus dalam menjalankan tugasnya. Dengan kata lain pekerjaan yang bersifat profesional adalah jenis pekerjaan yang hanya dapat dilaksanakan oleh orang-orang khusus yang dipersiapkan untuk menjalankan tugas tersebut.

Atas pendasaran ini, berarti kehadiran PPPK disiapkan bagi orang-orang terpilih. Ada pengutamaan, maka PPPK bukan berarti sekedar “wadah” yang akan diisi secara otomatis oleh para pegawai honorer sebelumnya. Walaupun memang tidak menutup pintu kemungkinan bagi para honorer sebelumnya bisa diakomodasi melalui PPPK dengan catatan tetap memenuhi syarat-syarat yang ada melalui merit system.

Penerimaan PPPK dilaksanakan melalui seleksi objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan dan persyaratan lain yang dibutuhkan dalam jabatan. Memperhatikan persyaratan pengangkatan Tenaga Honorer maupun PPPK sudah secara jelas bahwa prosedurnya melalui seleksi salah satunya tes kompetensi. Tes kompetensi pada hakikatnya untuk mendapatkan kesesuaian antara kualifikasi jabatan yang dibutuhkan dengan kualifikasi calon pegawai yang akan menduduki jabatan tersebut. Artinya merekrut Tenaga Honorer maupun PPPK prosedurnya harus melalui seleksi dan tes kompetensi, tidak seperti yang terjadi selama ini dimana semua unit instansi mengangkat Tenaga Honorer tanpa melalui seleksi. Demikian halnya apabila Tenaga Honorer maupun PPPK apabila

ingin menduduki jabatan CPNS, harus melamar dan mengikuti prosedur sebagaimana dipersyaratkan, bukan diangkat secara otomatis.

Pemahaman tersebut tidaklah salah, salah satu landasan pemikiran lahirnya PPPK adalah karena belum jelasnya konsep pegawai Non-PNS sampai saat ini serta sistem rekrutmen dan seleksi dalam birokrasi yang rigid, sehingga sulit untuk merespon kebutuhan pegawai atas pelayanan publik secara cepat. Namun ide besar dari PPPK ini berlandaskan pada pemahaman bahwa selama ini PNS menjadi “pemain tunggal” dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Padahal tidak semua urusan pemerintahan sebenarnya harus dikerjakan oleh PNS. Maka dengan ide pemisahan pekerjaan urusan pemerintahan tersebut PPPK tidak dapat serta merta dipersamakan dengan Pegawai Tidak Tetap, Pegawai Honorer, ataupun Staf Kontrak yang selama ini dipersepsikan karena pun desain mengenai gaji, penghargaan, sistem PHK dan perlindungan serta pengembangan kompetensi PPPK juga berbeda dari Pegawai Non-PNS selama ini.

Perbedaan pemahaman ini akan terus muncul selama belum ada kepastian hukum khususnya mengenai definisi dan ruang lingkup yang jelas mengenai PPPK. Pengambil kebijakan masih terkesan ragu untuk memberikan batas kepada ruang lingkup PPPK. Apakah PPPK akan mengakomodir semua sebutan untuk Non-PNS atau memberikan batasan khusus PPPK hanya untuk sektor dan keahlian tertentu. Tidak bisa dipungkiri jika arah kebijakan mengenai PPPK tidak segera ditetapkan dalam pengaturan maka akan timbul kekhawatiran masuknya PPPK tidak menjadi solusi tetapi justru akan menimbulkan masalah baru.

B. Faktor yang menghambat pengadaan pegawai dengan perjanjian kerja di Yogyakarta

Menurut Kepala Sub Bidang Perencanaan dan Pengadaan Kepegawaian Daerah Provinsi Yogyakarta bahwa di provinsi Yogyakarta Pengadaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) masih menggunakan PP Nomor 48 tahun 2005 serta Perpres Nomor 54 tahun 2010. Di katakan bahwa pengadaan pegawai belum bisa menerapkan UU No 5 tahun 2014 karena belum ada pengajuan RPP PPPK, patut dipahami RPP Manajemen PPPK sulit untuk segera terealisasi karena antara satu RPP dengan RPP lain memiliki kausalitas satu sama lain sehingga pemerintah harus berhati-hati dalam melakukan pengaturan di dalam regulasi. Oleh karena itu sampai sekarang sistem kepegawaian di kota Yogyakarta masih memakai istilah Pegawai Tidak Tetap maupun Pegawai Honorer, sebagaimana yang sudah dijelaskan oleh kepala sub bidang perencanaan dan pengadaan pegawai, apabila RPP PPPK disetujui maka Undang-undang tentang Aparatur Sipil Negara akan mempunyai peran yang amat penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Berbagai tantangan yang dihadapi oleh aparatur sipil negara dalam mencapai tujuan tersebut semakin banyak dan berat, baik berasal dari luar maupun dalam negeri yang menuntut aparatur sipil negara untuk meningkatkan profesionalitasnya.

Perkembangan teknologi komunikasi dan transportasi menjadikan aksesibilitas semakin mudah. Dalam kenyataannya birokrasi pemerintahan masih

menjadi hambatan dalam pembangunan, yang ditandai dengan masih rendahnya kinerja pelayanan dan masih tingginya angka korupsi di Indonesia. Selain menghadapi permasalahan internasional, birokrasi pemerintah juga masih dihadapkan kepada permasalahan dalam negeri seperti pelayanan kepada masyarakat yang kurang baik, politisasi birokrasi terutama terjadi semenjak era desentralisasi dan otonomi daerah, karena birokrasi belum profesional untuk dapat menjalankan tugas dan fungsinya. Untuk mewujudkan birokrasi yang profesional dalam menghadapi tantangan-tantangan tersebut, pemerintah melalui UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah bertekad untuk mengelola aparatur sipil negara menjadi semakin profesional, agar mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas bagi masyarakat. UU ASN mencoba meletakkan beberapa perubahan mendasar dalam manajemen SDM, yang mengedepankan kompetisi dan kompetensi ASN dalam promosi dan pengisian jabatan. UU ASN juga menempatkan pegawai ASN sebagai sebuah profesi yang harus memiliki standar pelayanan profesi, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku profesi, pendidikan dan pengembangan profesi, serta memiliki organisasi profesi yang dapat menjaga nilai-nilai dasar profesi.

Berdasarkan beberapa hal tersebut di atas ada beberapa konsekuensi yang di mungkinakan apabila RPP PPPK ini benar- benar akan di terapkan antara lain , Yang pertama, mengingat bahwa penetapan kebutuhan ditetapkan oleh menteri dalam hal ini menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, tentunya masing-masing satuan organisasi baik pusat maupun daerah tidak dapat menentukan sendiri jumlah kebutuhan PPPK, sehingga dalam hal ini terkait

permasalahan pengangkatan pegawai non PNS yang masih belum mempertimbangkan kebutuhan organisasi, tentunya dengan diberlakukannya RPP PPPK, hal ini tidak akan terjadi lagi karena untuk melaksanakan pengadaan pegawai non PNS dalam hal ini PPPK harus melalui mekanisme perencanaan kebutuhan yang tidak secara mandiri ditentukan oleh satuan organisasi dan penempatan kebutuhannya dilakukan oleh Menteri PAN dan RB sama dengan mekanisme perencanaan kebutuhan CPNS. Namun demikian disisi lain perencanaan kebutuhan secara terpusat ini juga memberikan konsekuensi pembatasan jumlah kebutuhan yang menyebabkan satuan organisasi sulit untuk memenuhi atau mengisi lowongan pegawai dari pegawai non PNS karena sekali lagi dengan keterbatasan jumlah pegawai yang masuk (melalui CPNS dan PPPK) tentunya tidak berimbang dengan jumlah pegawai yang keluar (Pensiun dan Mutasi) yang akan berpengaruh pada kinerja layanan satuan organisasi. Yang kedua, Di satu sisi proses rekrutmen yang sama dengan CPNS tentunya diharapkan dapat menghasilkan pemenuhan PPPK yang berkualitas sesuai dengan syarat dan kriteria yang diharapkan namun demikian disisi lain, tahapan panjang pengadaan dan mekanisme seleksinya yang tentunya membutuhkan biaya cukup besar dalam pelaksanaannya, hal ini tidak sebanding dengan masa pemanfaatan PPPK bagi satuan organisasi yang dibatasi hanya maksimal 5 (lima) tahun, itupun dengan mempertimbangkan apabila diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja yang bersangkutan. Dengan pertimbangan efektivitas dan efisiensi, satuan organisasi akan cenderung memilih opsi rekrutmen CPNS dibandingkan dengan Calon PPPK, mengingat dengan biaya

yang sama, satuan organisasi akan lebih lama memanfaatkan CPNS dibandingkan dengan Calon PPPK. Yang Ketiga, tidak adanya pembatasan persyaratan usia maksimal bagi calon PPPK, tentunya akan memberikan dampak pada peningkatan jumlah pelamar khususnya pada calon pelamar jabatan pelaksana, fungsional keterampilan pemula, fungsional ahli pertama, dan fungsional ahli muda, yang di mungkinakan bagi para new job seeker, mengingat dengan adanya pembatasan usia pada persyaratan CPNSpun , jumlah pelamar yang mendaftar dari tahun ke tahun bukannya berkurang tapi malah bertambah. Bagi satuan organisasi tentunya bertambahnya jumlah pelamar, juga akan memberikan konsekuensi dengan bertambahnya jumlah anggaran yang dibutuhkan dalam pelaksanaan seleksi calon PPPK. “Pegawai non-PNS yang telah diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian atau pejabat lainnya, sebelum ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini harus diberhentikan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Peraturan Pemerintah ini diundang” pernyataan salah satu aturan yang tercantum dalam Rancangan PP Manajemen PPPK BAB VII Ketentuan Peralihan Pasal 45, ini merupakan solusi sangat efektif bagi pemerintah pusat untuk menghentikan permasalahan penanganan tenaga honorer, yang memberikan konsekuensi yang sangat berat bagi satuan organisasi yang mempunyai pegawai non PNS sesuai dengan kriteria dalam larangan tersebut, kecuali di pertimbangkan beberapa alternatif solusi atau win-win solution yang di perlukan untuk pemberlakuan aturan main tersebut. Bila dibandingkan dengan penerapan PP 48 Tahun 2005, berkenaan dengan larangan pengangkatan tenaga honorer, pegawai tidak tetap dan yang sejenisnya yang kurang efektif yang di sebabkan tidak adanya sanksi atau tindakan tegas dalam

implementasinya, yang disadari atau tidak telah memberikan kontribusi dengan penambahan jumlah pegawai non PNS di hampir seluruh satuan organisasi, agak sedikit berbeda dengan ketentuan dalam RPP Manajemen PPPK yang secara tegas mengatur Pegawai Non PNS selain PPPK harus diberhentikan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak di undangkannya PP, adanya keharusan tersebut memberikan konsekuensi bagi satuan organisasi untuk menghentikan Pegawai Non PNS non PPPK selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun sejak di tetapkannya PP.

Penulis sangat mendukung ketegasan untuk pengaturan pegawai Non PNS, namun demikian adanya konsekuensi penghentian pegawai Non PNS non PPPK tersebut, perlu juga difikirkan alternative solusi dan kebijakan penanganannya mengingat dampak dan potensi konflik yang dimungkinkan sebagai akibat dari penerapan kebijakan tersebut. Dengan adanya pemberhentian tersebut tentu sangat berpengaruh terhadap pegawai non PNS itu sendiri. Dengan di berhentikan dari pekejaannya maka berarti mereka tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan secara maksimal untuk diri dan keluarganya. Atas dasar tersebut, maka pengambil Kebijakan harus sudah dapat memperhitungkan beberapa jumlah uang yang seharusnya diterima oleh Pegawai non PNS yang berhenti, agar pegawai Non PNS tersebut dapat memenuhi kebutuhannya sampai pada tingkat dianggap cukup. Bagi satuan organisasi adanya konsekuensi penghentian tersebut, mau tidak mau harus mempersiapkan modal kompensasi yang akan diberikan kepada pegawai non PNS yang akan diberhentikan, jumlah anggaran yang tidak sedikit tentunya mengingat besarnya jumlah pegawai non PNS yang ada sebelum di tetapkannya PP PPPK. Salah satu pertimbangan pengadaan pegawai non PNS adalah kekurangan

pegawai untuk mengisi lowongan pegawai yang ada. Adanya konsekuensi penghentian pegawai non PNS, tentunya akan memengaruhi pada kinerja satuan organisasi yang di tinggalkan pegawai non PNS.

Kekurangan pegawai yang sementara ini dapat di substitusi oleh pegawai non PNS (itupun dengan jumlah yang terbatas). Dengan adanya kewajiban untuk memberhentikan pegawai non PNS, tanpa adanya pengganti tentunya menambah permasalahan kekurangan pegawai yang sangat mempengaruhi kinerja satuan organisasi dalam melaksanakan fungsi layanan kepada masyarakat. Berkenaan dengan ketentuan pemberhentian pegawai non PNS, ada satu pertanyaan yang perlu mendapat penegasan dan penjelasan, apakah pemberhentian pegawai non PNS di pukul rata untuk semua pegawai non PNS atau untuk pegawai non PNS dengan kriteria tentu saja? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, perlu di perjelas kembali tentang pegawai non PNS.

Pengertian pegawai Non PNS memang tidak tertulis langsung dalam literatur hukum kepegawaian. Logeman mengatakan bahwa pegawai negeri adalah seseorang yang mengikatkan dirinya kepada pemerintah Negara atau pemerintah dalam suatu hubungan dinas public. Maka dengan menafsirkan secara terbalik dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa Pegawai Non PNS adalah seseorang yang bekerja kepada negara bukan berdasarkan hubungan dinas publik. Dengan pengertian tersebut, Sastra Djatmika dan Marsono menyebutkan golongan-golongan pekerja yang tidak termasuk pegawai negeri tersebut, yakni (a) Pejabat negara; (b) Pekerja, (c) Pegawai dengan ikatan dinas (lebih tepat perjanjian kerja) berdasar pada ketentuan-ketentuan dalam Kitab Undang-undang

Hukum Sipil, (d) Pegawai dengan ikatan dinas dengan waktu terbatas, (e) Pegawai bulan menurut Pasal 20 ayat (2) PGPS-1968, (f) Pegawai desa, dan (g) pegawai perusahaan umum.

Secara umum pegawai non PNS dapat di kelompokkan dalam bentuk sebagai berikut :

Pegawai Non PNS yang di dasari adanya perjanjian kerja Jangka Pendek (kortverband contract) perjanjian kerja yang diadakan seseorang swasta sebagai pekerja dengan pihak pemerintah sebagai pemberi pekerjaan. Menurut E. Utrecht, dalam kortverband contract ada persesuaian kehendak antara pekerja dengan pemberi pekerjaan. Dalam kaitan ini bisa dicontohkan misalnya tenaga-tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia untuk masa waktu tertentu. Pegawai yang bekerja berdasarkan perjanjian kerja menurut ketentuan-ketentuan hukum perdata/undang-undang ketenagakerjaan.

Pegawai non PNS ini biasanya adalah mereka yang memiliki keahlian yang dibutuhkan oleh pemerintah, namun tidak mungkin menjadi PNS. Selain di sebabkan gaji PNS yang belum memadai bagi mereka, tenaga ahli tersebut juga tidak mau terikat sebagai PNS. Indroharto menggambarkan bahwa sebagai pembeli tenaga manusia pemerintah melakukan pengangkatan pegawai-pegawai dalam bentuk *beschikking* atau dengan perjanjian perburuhan dalam mengerahkan tenaga kasar yang dibutuhkan dimana syarat-syarat perjanjian kerjanya didikte oleh pemerintah. Dalam kaitan ini bisa dicontohkan misalnya tenaga-tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia untuk masa waktu tertentu. Pegawai yang bekerja

berdasarkan perjanjian kerja menurut ketentuan-ketentuan hukum perdata / undang-undang ketenagakerjaan.

Pegawai non PNS ini biasanya adalah mereka yang memiliki keahlian yang dibutuhkan oleh pemerintah, namun tidak mungkin menjadi PNS. Selain di sebabkan gaji PNS yang belum memadai bagi mereka, tenaga ahli tersebut juga tidak mau terikat sebagai PNS. Indroharto menggambarkan bahwa sebagai pembeli tenaga manusia pemerintah melakukan pengangkatan pegawai-pegawai dalam bentuk *beschikking* atau dengan perjanjian perburuhan dalam mengerahkan tenaga kasar yang dibutuhkan dimana syarat-syarat perjanjian kerjanya didikte oleh pemerintah. Pegawai non PNS ini dipekerjakan untuk melakukan pekerjaan yang tidak terus menerus, hanya dipekerjakan ketika keahliannya dibutuhkan. Jenis pegawai seperti ini telah diakomodir dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 .

Pegawai Tidak Tetap yang merupakan Pegawai Non PNS yang diangkat sebelum diberlakukannya PP 48 Tahun 2005 atau diangkat maksimal 1 Januari 2005, yang di sebabkan tidak memenuhi persyaratan usia yang di persyaratkan, yang bersangkutan tidak bisa diangkat menjadi CPNS baik non kategori, Kategori I maupun Kategori II, bagi pegawai non PNS dengan kriteria ini Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta mengambil kebijakan untuk tetap memperkerjakan yang bersangkutan sampai dengan batas usia yang sama dengan batas usia pensiun PNS (bahkan bisa diperpanjang sampai dengan 60 tahun) apabila masih di butuhkan. Dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/jasa Pemerintah mengenai istilah tenaga ahli yang di

pekerjakan secara kontrak berdasarkan kegiatan yang telah di anggarkan dalam APBN/APBD Pegawai Non PNS badan Layanan Umum (BLU) yang diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, Sesuai dengan Pasal 33 ayat 1 disebutkan bahwa :

Pejabat pengelola BLU dan pegawai BLU dapat terdiri dari pegawai negeri sipil dan/atau tenaga profesional non-pegawai negeri sipil sesuai dengan kebutuhan BLU. Hal ini dipertegas lagi dalam penjelasan Pasal 33 ayat 1 yang menjelaskan bahwa : Pejabat Pengelola BLU dan pegawai BLU tenaga profesional non pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud dapat dipekerjakan secara tetap atau berdasarkan kontrak. Pegawai non PNS di luar kriteria a dan b, di lingkungan Pemda DIY diberlakukan kebijakan pengadaannya melalui mekanisme kontrak dengan pihak ketiga yang di bedakan apabila tenaga ahli dapat dilaksanakan melalui kontrak perseorangan dan tenaga terampil melalui kontrak dengan pihak ketiga.

Berdasarkan gambaran jenis pegawai non PNS di atas, apabila ketentuan pemberhentian pegawai non PNS tersebut akan diberlakukan, maka di perlukan suatu formula yang memberikan win-win solution dengan tanpa mengabaikan makna pemberhentian pegawai non PNS, namun tetap dengan mempertimbangkan kriteria dan jenis jabatan pegawai non PNS, dan tidak mutlak bahwa semua pegawai non PNS tanpa terkecuali harus di berhentikan selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah diberlakukannya PP.

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian kerja (PPPK) bagi penulis bisa menjadi suatu solusi untuk mengisi lowongan pegawai dari jalur pegawai non PNS, mengingat bahwa pengalaman pengadaan pegawai Non PNS selama ini masih sarat dengan kepentingan dan KKN, melalui Pengadaan PPPK yang sama dengan tahapan pengadaan CPNS, di harapkan pengadaan pegawai non PNS menjadi lebih transparan, obyektif dan jauh dari KKN. Namun demikian dengan mekanisme pengadaan yang transparan, obyektifitas dan bebas KKN ini serta mempertimbangkan besaran biaya seleksi, dengan tanpa mengabaikan hasil penilaian kinerja PPPK perlu di pertimbangkan masa pemanfaatan PPPK tidak hanya 1 (satu) tahun atau paling lama 5 (lima) tahun, akan tetapi di mungkinkan lebih dari itu sehingga bagi satuan organisasi akan sebanding dengan modal investasi melalui penganggaran seleksi calon PPPK yang telah di dikeluarkan.

Catatan dalam persyaratan usia calon PPPK tidak adanya batasan usia maksimal seharusnya diperuntukkan untuk calon PPPK untuk jenjang menengah dan atas saja, sedangkan untuk jenjang pertama (biasanya new job seeker) tetap perlu batasan usia maksimal minimal sama dengan ketentuan persyaratan usia bagi CPNS, hal ini untuk membatasi atau mengurangi jumlah pelamar yang tentunya akan memberikan konsekuensi membengkaknya jumlah anggaran seleksi. Sedangkan berkenaan dengan ketentuan pemberhentian pegawai non PNS setelah di berlakukannya PP (selambat-lambatnya) tiga tahun, perlu di sikapi secara bijaksana dan perlu di pertimbangkan pengecualian bagi Pegawai Non PNS yang telah mempunyai masa kerja lebih dari 10 tahun (tmt 1 januari 2015) misalnya, atau pegawai Non PNS Badan Layanan Umum, yang mekanisme dan

tahapan pengadaannya sudah diatur dengan Peraturan Pemerintah, dan apabila Pegawai Non PNS di luar kriteria tersebut harus diberhentikan, perlu dikedepankan win-win solution misalnya pemberian kompensasi sesuai dengan kemampuan satuan organisasi, Pembekalan dan Penyiapan modal melalui pemberian kemudahan pinjaman lunak dengan bekerjasama dengan Bank-bank Pemerintah agar Pegawai Non PNS yang akan diberhentikan dapat mandiri dan sebagainya.

Sebagai negara hukum, penting kiranya untuk memastikan kedudukan PPPK diatur di dalam sebuah Peraturan Pemerintah (PP) sebagai konsekuensi amanat langsung dari Pasal 94 sampai 107 UU No. 5 Tahun 2014. Saat ini dari rencana awal 13 RPP amanat UU No. 5 Tahun 2014, telah masuk dan digabungkan menjadi 4 RPP (RPP Gaji dan Tunjangan, RPP Manajemen PPPK, Manajemen Penilaian Kinerja dan Disiplin PNS, Manajemen Korps Pegawai ASN) untuk dibahas dan disahkan menjadi Peraturan Pemerintah.

Pasal 134 UU No. 5 Tahun 2014 menyebutkan peraturan pelaksanaan dari UU No. 5 Tahun 2014 harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Artinya sejak tahun 2014, RPP ini akan melewati batas waktu yang diberikan oleh Undang-undang, ini tentu menjadi catatan bagi kepastian hukum ASN di Indonesia. Menjadi perlu diperhatikan daya mengikat keberlakuan pengaturan mengenai ASN jika nantinya RPP melewati tenggang waktu yang telah ditentukan. Disatu sisi, patut dipahami RPP Manajemen PPPK sulit untuk segera terealisasi karena antara satu RPP dengan RPP lain memiliki kausalitas satu sama lain sehingga pemerintah harus berhati-

hati dalam melakukan pengaturan di dalam regulasi. Terutama mengenai gaji dan tunjangan PPPK itu sendiri yang menyangkut perihal keuangan negara, juga bagaimana memberikan struktur yang tepat mengenai pengembangan karir dan kompetensi pada PPPK. Terlepas dari itu semua, kita harapkan RPP ini dapat segera terealisasi, karena bagaimanapun juga pembangunan dan pelayanan publik harus dipenuhi secara cepat. Namun, perekrutan tanpa kepastian hukum juga akan menimbulkan permasalahan baru di dalam manajemen ASN.

Keluarnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 diharapkan mampu menjadi sebuah perubahan yang signifikan terutama di lingkungan kepegawaian, apalagi terkait pegawai tidak tetap. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 keluar sebagai upaya untuk memberikan jaminan kepada pegawai tidak tetap agar hak-haknya terpenuhi seperti pemberian gaji yang adil dan rata, perlindungan yang layak sesuai dengan aturan ketenagakerjaan. Terkait untuk masalah gaji dan tunjangan, pemerintah setidaknya memberikan gaji minimal sesuai dengan UMK dari masing-masing daerah, sebab UMK merupakan nominal gaji yang paling minimum untuk diberikan kepada pekerja sesuai dengan kebutuhan hidup pekerja. Jika hal ini dilakukan pemerintah maka akan lebih menjamin hak-hak dari pegawai tidak tetap yang ada di instansi pemerintah di daerah dan lebih meningkatkan semangat kerja dari pegawai tidak tetap tersebut

PPPK adalah sebuah inovasi yang sosoknya disambut dengan hangat dalam sistem ASN. PPPK memberikan angin segar untuk melakukan percepatan pembangunan dan pelayanan publik yang selama ini banyak terkendala. PPPK sebagai upaya untuk menciptakan berbagai inovasi di dalam sektor pemerintahan

dengan cara pertukaran kompetensi dan *sharing knowledge and experience* antara sektor publik dan sektor swasta. Dengan begitu, masuknya PPPK akan memacu adrenalin birokrasi untuk melakukan percepatan penyelenggaraan ASN. Namun kembali kepada permasalahan awal, siapa yang disebut sebagai PPPK dan seberapa luas lingkup jabatan, keahlian dan sektor yang akan ditempati PPPK masih menjadi tanda tanya sampai hari ini.