

## TANTANGAN DAN PELUANG PENERAPAN MANAJEMEN BERBASIS KINERJA PADA PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA DI DAERAH

### **CHALLENGES AND OPPORTUNITIES IN IMPLEMENTING THE PERFORMANCE BASED MANAGEMENT TO NON-ONGOING EMPLOYEE**

Tobirin

Jurusan Ilmu Administrasi FISIP Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto  
Jl. Prof. Dr. H.R Boenyamin No.993 Purwokerto 53122  
e-mail: tobi\_rifan@gmail.com

(Diterima 22 September 2015, Direvisi 21 Oktober 2015, Disetujui 2 November 2015)

#### **Abstrak**

*Tulisan ini menganalisis implikasi dari penerapan UUASN kaitannya dengan manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Keberadaan PPPK dalam UU ASN dianggap sebagai problem solving dalam pengelolaan pegawai pemerintah non PNS. Harapannya PPPK mampu menciptakan transfer knowledge dan semangat baru dalam penyelesaian tugas-tugas pemerintah sebagai pelaksana kebijakan, pelayan publik, pemeratan dan pemersatu bangsa. Melalui kajian pustaka dan hasil penelitian yang relevan dengan pengembangan SDM aparatur di daerah, diperoleh gambaran tentang tantangan dan peluang penerapan manajemen PPPK. Diantaranya adalah kompleksitas masalah pada SDM aparatur yang berkaitan budaya organisasi, tidak adanya data base kepegawaian tidak tetap, kooptasi dan intervensi politik, tidak optimalnya proses rightsizing. Kondisi demikian menjadi tantangan sekaligus mempengaruhi pola manajemen PPPK di daerah ke depan. Oleh karenanya diperlukan manajemen yang praktis, efisien terukur dalam pengelolaan PPPK. Salah satu yang perlu dilakukan adalah manajemen berbasis kinerja dengan tingkat akuntabilitas dan tanggungjawab yang tinggi dengan strategi implementasi yang berbasis pada data.*

**Kata Kunci;** akuntabilitas, kinerja, manajemen, pegawai pemerintah

#### **Abstract**

*This study is to analyze the implication of State Apparatus Management Law (UU ASN) in its relation to non-ongoing employee. The presence of non-ongoing employee in UU ASN is considered as a problem solver for the non-civil servant management. It is expected that PPPK are capable to transfer their knowledge and boost new spirit to the government's phase as in its role as policy maker, public servant and integrating the nation. Through the literature review and relevant previous research in HR development in the region, a description of the challenges and opportunities from the PPPK management application is obtained. Some of them are complex problem in HRM in its relation to organization culture, inaccuracy of civil service data base, political intervention and rightsizing process which is not maximum. This is a challenge and affect the PPPK management pattern in the region in the future. Therefore a practical, efficient and measurable management pattern of PPPK is needed. What should be done is providing a performance based management with a high level of accountability and responsibilities on an implementation strategic with data basis.*

**Keywords:** accountability, performance. Management, civil servant

## **PENDAHULUAN**

Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur sebagai bagian dari reformasi birokrasi menjadi pilar utama dalam menghasilkan sosok aparatur negara yang professional, mandiri dan berwawasan kedepan. Sosok aparatur negara yang demikian menjadi syarat yang harus dipenuhi dalam mengantisipasi perubahan dan persaingan global yang semakin kompetitif. Oleh karenanya tantangan kedepan diperlukan tidak hanya SDM aparatur yang berkualitas dari

aspek kognitif, tetapi diperlukan pula aparatur negara yang inovatif, mampu bekerja dalam tim, dan kreatif mengimplementasikan tugas dan tanggungjawabnya sebagai abdi negara, pelaksana kebijakan publik dan pemberi layanan publik yang kompeten, bersih dan ramah.

Mewujudkan SDM aparatur yang unggul tersebut diperlukan langkah strategis yang konferehensif dan berkelanjutan melalui tindakan yang jelas. Langkah strategis yang perlu dilakukan adalah pembaharuan kultur dan struktur dalam kelembagaan organisasi

pemerintah yang lebih terbuka, demokratis dan partisipatif. Terbangunnya sistem penataan birokrasi pemerintah yang mendukung pada kemajuan, menjunjung nilai kejujuran dan kepastian hukum. Perubahan paradigma pengembangan SDM aparatur yang berorientasi pada *human capital* dan bukan hanya pada pengembangan kepegawaian saja. Oleh karena itu dalam proses manajemen secara terpadu melalui perbaikan kesejahteraan, pengembangan karir, metode diklat yang berorientasi penyelesaian masalah, dan lingkungan kerja yang mendukung. Kerangka perubahan tersebut menurut Thoha (2009), Samin (2011) dan Subagja (2013) merupakan pengembangan SDM aparatur dalam proses reformasi birokrasi dengan pencapaian birokrasi yang kompeten, bersih, dan melayani.

Menurut Witesman and Charles R. Wise (2009) bahwa reformasi birokrasi diperlukan di era demokrasi berkaitan dengan tatanan struktur pada proses desentralisasi dan kelembagaan demokrasi. Tatanan struktur berkaitan dengan relasi dan koordinasi antar organisasi pemerintah, sedangkan kelembagaan demokrasi berkaitan dengan reorganisasi struktur pemerintahan melalui pembagian kewenangan yang jelas. Strategi yang dilakukan dalam proses reformasi birokrasi adalah dengan *institutional reorganization, rationalization of administrative procedures, introduction new managerial techniques, and more recently, implementation of e-government*. Selain menurut Kudo (2008) dan Prijono (2012) hal yang perlu dilakukan adalah dengan perubahan struktur organisasi pemerintahan dengan pendekatan *Neo Weberian State* (NWS) yang mengedepankan pada kuatnya peran negara, responsive terhadap penyediaan *good public*.

Perspektif dan pandangan tentang reformasi birokrasi bertitik tolak pada akar filosofis, cara pandang, kelembagaan dan sistem nilai yang menghendaki pembaharuan secara konfrensif dan berkelanjutan. Kesadaran demikian timbul dari pandangan birokrasi yang bermasalah diakibatkan oleh *distrust* publik terhadap aparatur pemerintah yang lamban korup dan terkooptasi dengan politik kepentingan. Akibatnya tugas pelaksana kebijakan publik dan pemberi layanan masyarakat terhambat. Oleh

karena itu kesadaran untuk perubahan kearah paradigma manajemen SDM aparatur yang lebih kompeten, profesional dan melayani menjadi keharusan. Apalagi tuntutan perubahan proses desentralisasi dan perubahan pada isu-isu global yang menghendaki adanya perubahan tatanilai pada birokrasi pemerintah secara terbuka dan demokratis sudah mendesak. Birokrasi tidak dapat membiarkan *distrust* publik terus terjadi.

Sesuai dengan tuntutan reformasi birokrasi dan perubahan mendasar tentang manajemen aparatur pemerintah, telah menginspirasi lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN (UU ASN). Sebagai proses mendasar perubahan menuju Aparatur Sipil Negara yang profesional kompeten dan berdaya saing. Secara jelas UU ASN mengatur tentang jenis, status dan kedudukan, Jabatan ASN, hak dan kewajiban, kelembagaan, Manajemen ASN, mutasi Penggajian dan pemberhentian, manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK), Pejabat Negara, organisasi dan penyelesaian sengketa, ketentuan perlihan.

Inti dari UU ASN lebih berfokus pada penghargaan pegawai melalui *merit system*, seorang pegawai pemerintah dihargai didasarkan pada kinerja dan kompetensinya tanpa pengaruh dan faktor lain termasuk intervensi politik dan keberadaan suku agama tertentu. Sistem Merit dalam UU ASN merupakan kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan.

Menurut Subagja, (2013) hal yang perlu dilakukan dalam *merit system* adalah proses seleksi dan promosi secara adil dan kompetitif, menerapkan prinsip *fairness*, penggajian, *reward and punishment* berbasis kinerja, standar integritas dan perilaku untuk kepentingan publik manajemen sdm secara efektif dan efisien, melindungi pegawai dari intervensi politik dan dari tindakan semena-mena. UU ASN memiliki cita-cita besar dalam mewujudkan birokrasi yang kompeten, bersih dan melayani, oleh karena visinya adalah mewujudkan Aparatur Sipil Negara yang memiliki integritas, profesional, melayani

dan sejahtera dan misinya memindahkan aparatur sipil negara dari *comfort zone* ke *competitive zone*.

Visi dan misi UU ASN yang ideal tidak akan terwujud apabila tidak diimbangi oleh kerja keras dan kemauan kuat untuk mengimplementasikannya dengan baik. Disamping itu UU ASN membawa warna baru dalam arti substansi maupun tata kelola aparatur. Salah satu yang mendapat perhatian adalah dikenalnya dua jenis pegawai ASN sesuai dengan Pasal 6 UU ASN, yaitu PNS dan PPPK. Tugas dan tanggungjawab dua jenis pegawai tersebut sama melainkan haknya yang berbeda yaitu tentang jaminan hari tua yang tidak diperoleh oleh PPPK.

PPPK menjadi perhatian dalam manajemen ASN, apakah akan dikelola secara bersama atau berbeda. Ataukah keberadaan PPPK sekedar pelengkap seperti halnya pegawai *outsourcing* seperti halnya yang di atur dalam UU ketenagakerjaan. Hal ini diperlukan aturan yang lebih jelas berupa Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur lebih lanjut tentang PPPK. Filosofisnya PPPK merupakan bagian dari pegawai ASN yang sama-sama melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, perekat dan pemersatu bangsa. Jaminan dan kepastian kedudukan tugas dan tanggungjawabnya telah diatur dalam pasal 1 butir ke 4 dan pasal 7 dalam UU ASN tersebut.

Artinya kepastian hukum tentang PPPK ini menjadi jaminan bagi tatakelola PPPK secara menyeluruh. Keberadaannya menjadi harapan bagi status kepegawaian pemerintah diluar PNS. Permasalahan tenaga honorer yang belum terselesaikan dengan baik dengan tidak adanya kepastian jumlah tenaga honorer dari verifikasi terhadap tenaga honorer tercatat 100 ribu pegawai honorer adalah fiktif dan tersisa 330 ribu tenaga honorer yang menunggu kepastian untuk diangkat mengaji CPNS atau tidak. Berbagai permasalahan lain berkaitan dengan manajemen PPPK inilah yang menjadi perhatian, tantangan dan peluang untuk mewujudkan pegawai ASN yang kompeten dan profesional menjadi agenda bersama lembaga terkait untuk mencari format terbaik dalam mendesain manajemen PPPK.

Keberadaan PPPK ini muncul setelah diberlakukannya UU ASN yang memberikan

harapan baru terhadap tatakelola apatur pemerintah, Tidak hanya konfrehensif mengatur tentang PNS, juga mengatur tentang PPPK. Dalam pasal 107 UU ASN disebutkan bahwa PPPK tetap berbasis pada penilaian kinerja. Selain itu manajemen PPPK relatif menyeluruh dari penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja dan perlindungan.

Keberadaan PPPK dianggap sebagai problem solving dalam mengatasi masalah tenaga honorer yang setiap saat meningkat namun tidak berbasis data. Persepsi ini terbangun dari berbagai daerah yang menganggap bahwa PPPK adalah jalan keluar berbagai permasalahan daerah tentang tenaga honorer yang tidak terkendali. Namun demikian PPPK berbeda dengan tenaga honorer, melainkan bagian dari ASN yang direkrut untuk kepentingan tertentu.

Kebutuhan tenaga ahli yang mampu menyelesaikan berbagai persoalan dalam pembangunan dan pelayanan publik yang membutuhkan kemampuan dan keahlian khusus dalam waktu tertentu. PPPK akan mampu menyelesaikan permasalahan yang dibebankan dengan indikator kinerja dan target yang jelas. Selain itu PPPK akan memberikan inspirasi pada aparatur sipil yang lain untuk melakukan kinerjanya yang terbaik. Perekrutan PPPK diperoleh dari orang-orang profesional yang memiliki pengalaman di sektor swasta untuk memberikan pengalaman terbaiknya dalam penanganan masalah dan tugas fungsi birokrasi dalam pembangunan dan layanan publik. PPPK tidak diperuntukan untuk para pensiunan PNS yang diperkerjakan kembali seperti halnya pengalaman yang sering dilakukan dalam menangani kegiatan pemerintah ditingkat pusat atau daerah

## PEMBAHASAN

Sesuai dengan UU ASN yang dimaksud manajemen ASN merupakan pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik

korupsi, kolusi, dan nepotisme. Demikian pula manajemen PPPK sebagai bagian dari ASN dibutuhkan output sama dalam tatakelolanya. Untuk itu dalam pelaksanaannya manajemen PPPK membutuhkan analisis yang mendalam tentang *policy assessment*, tantangan dan peluang peleksanaanya, serta bagaimana merumuskan indikator kinerja sebagaimana yang diamanahkan dalam UU ASN tersebut.

Sesuai konsepnya PPPK menggambarkan aturan yang cukup lengkap, disebutkan dalam pasal 93 sampai pasal 107 UU ASN diatur sedemikian rupa tentang manajemen PPPK dimulai dari a. penetapan kebutuhan; b. pengadaan; c. penilaian kinerja; d. penggajian dan tunjangan; e. pengembangan kompetensi; f. pemberian penghargaan; g. disiplin; h. pemutusan hubungan perjanjian kerja; dan i. perlindungan.

Manajemen PPPK dari aspek hukum telah diatur dalam UU ASN dan diatur kemudian dalam bentuk PP yang lebih praktis dan implementatif. Namun demikian PPPK dalam kontek pengembangan SDM aparatur merupakan hal baru yang secara definitif menjadi bagian dari ASN. PPPK bukanlah tenaga honorer atau pensiunan PNS yang digunakan kembali untuk tugas-tugas tertentu. PPPK diarahkan sesuai dengan *job description* dan dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya (Siagian, 2008). PPPK menjadi inspirator dan mendobrak kebekuan budaya organisasi pemerintah yang perlu pembenahan. Harapannya PPPK menjadi jawaban permasalahan masalah SDM aparatur selama ini.

Namun pertanyaanya apakah harapan tersebut dapat terwujud, apalagi manajemen PPPK merupakan hal baru dan terimplemntasikan dalam kondisi SDM aparatur yang masih perlu pembenahan dari berbagai aspek. Praktek pengembangan SDM aparatur berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh penulis di beberapa daerah, Penerapan dan pemahaman *good governance* di tingkat SKPD Kabupaten Brebes dan Kabupaten Pemalang (2008-2011), Disorientasi wewenang Bupati Dalam Mutasi dan Jabatan di Kabupaten Cilacap (2009), Alternatif Pengembangan Kapasitas Pegawai Pemerintah di Tingkat SKPD Kabupaten Pemalang (2011), Analisis Beban Kerja (ABK) Rumah Sakit

Ajibarang, (2012). Diperoleh kesimpulan bahwa; aparatur pemerintah masih rentan terintervensi oleh berbagai kepetingan politik dari pengadaan sampai pengisian jabatan di tingkat Eselon III-II (Pejabat Pimpinan tinggi dan administrator). *Roadmap* pengembangan kapasitas pegawai pemerintah belum terintegrasi dengan baik sampai jangka waktu tertentu, BKD sebagai lembaga yang berwenang dalam tatakelola SDM aparatur belum optimal dalam proses *rightsizing*, belum terintegrasi pengembangan kapasitas dalam dokumen RPJMD, hasil penelitian dari perguruan tinggi sekedar proyek yang tidak berimplikasi dalam pengembangan SDM aparatur.

Sesuai hasil penelitian dan analisis kritis terhadap UU ASN yang berkaitan dengan manajemen PPPK, perlu diperhatikan berbagai faktor, tantangan dan peluang, kekuatan dan kelemahan dalam implementasinya. Berbagai hal yang perlu diperhatikan antara lain;

#### **Akurasi dan Real Time Data SDM Aparatur**

PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Sebelum pengadaan PPPK di tingkat pusat dan daerah perlu diperhatikan kebutuhan atau formasi yang dilakukan. Permasalahan data baik PNS, tenaga honorer senantiasa menjadi permasalahan yang krusial. Oleh karena itu e-PUPNS menjadi keharusan, selain verifikasi tenaga honorer yang ternyata fiktif mencapai 100 ribu orang menjadi permasalahan tersendiri.

Demikian halnya SDM aparatur didaerah masih simpang siur kepastian datanya. Pendataan kembali baik PNS maupun tenaga honorer menjadi langkah pertama yang perlu dibenahi. Setelah hal tersebut dilakukan bagaimana penggunaan data dalam bentuk sistem informasi yang terintegrasi dan *ter-update* dengan baik akan menjadi penting sebagai sumber kebijakan kepegawaian yang pasti. Selama ini dalam perumusan kebijakan kepegawaian tidak didasarkan pada *evidence policy* tetapi lebih kepada data yang lemah. Oleh karena itu seringkali kebijakan kepegawaian di tingkat daerah sekedar pemenuhan kebutuhan sesaat.

Kebutuhan pendataan ulang PNS dan tenaga honorer akan memberikan gambaran data kepegawaian yang akurat dan real time. Hasil data pendataan tersebut menjadi database bagi proses pengembangan SDM aparatur yang terencana dan terintegrasi dengan berbagai lembaga yang mengani masalah kepegawaian. Selain database yang akurat didukung dengan *roadmap* atau *blueprint* pengembangan SDM aparatur yang jelas dengan berbagai indikator kegiatan yang akan di capai dalam kurun waktu tertentu.

Tahapan pengembangan SDM aparatur menunjukkan langkah strategis yang akan dilakukan untuk mencapai birokrasi yang kompeten, bersih dan melayani. Fokus pada pengembangan administrasi kepegawaian itu menurut Kumorotomo (2014) adalah pengembangan SDM aparatur dari aspek apa saja, dan orientasi pengembangan *human capital* diorientasikan pada hal-hal yang mendukung pencapaian dari *blueprint* tersebut.

Kesadaran akan akurasi dan real time data kepegawaian menjadi kebutuhan bersama. Oleh karenanya dalam UU ASN disebutkan tentang sistem informasi kepegawaian yang memiliki tujuan diantaranya adalah; efisiensi, efektivitas, akurasi pengambilan keputusan dalam manajemen ASN. Sistem informasi bersifat nasional dan terintegrasi antar instansi di tingkat nasional sampai tingkat daerah; Pembangunan dan pemutakhiran Data secara berkala; Berbasis TI yang mudah diaplikasikan, mudah diakses dan memiliki sistem keamanan terpercaya; Pengelola dari system informasi kepegawaian terfokus pada BKN dan dapat digunakan/diakses oleh instansi terkait baik untuk keperluan *update* data maupun untuk pengambilan keputusan.

Apabila pembangunan data kepegawaian senantiasa ter-*update* dengan baik, maka akan berimplikasi pada pengambilan kebijakan yang lebih tepat. Demikian halnya dengan manajemen PPPK diperlukan akurasi data yang tepat. Gambaran Data dalam system informasi akan menunjukkan Profile kepegawaian secara nasional sampai tingkat daerah. Data kepegawaian tersebut akan terlihat dengan jelas, tingkat pendidikan, kompetensi dan pengalaman kerja dan kinerjanya. Terbangunnya sistem data yang demikian akan membantu perencanaan

pengembangan SDM aparatur dari PPPK. Melalui perencanaan kepegawaian yang baik seperti jenis pekerjaan, berapa durasi waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pekerjaan tersebut akan diperoleh output yang memuaskan dan terukur dengan indikator kinerja yang diharapkan.

### **Dasar Teoritis dan Intervensi Politik Kekuasaan**

Studi yang dilakukan oleh Kristiansen, Stein, Agus Dwiyanto, Agus Pramusinto And Erwan Agus Putranto (2009) tentang *Public Sector Reforms And Financial Transparency: Experiences From Indonesian Districts*, menyebutkan bahwa di negara Amerika Latin, Asia, Afrika, demokratisasi dan reformasi telah merubah manajemen publik. Di Indonesia pada tingkatan pemerintahan lokal dalam dalam sistem penganggarnya masih dipengaruhi oleh tradisi politik dan birokrasi. Data empiris yang terdiri dari 200 informan dengan wawancara mendalam yang ditilakukan pada anggota eksekutif, lembaga legislatif dan masyarakat sipil di enam kabupaten. Hasilnya Artikel ini menyimpulkan bahwa sistem nasional, tradisi politik dan birokrasi memiliki dampak negatif yang kuat pada prosedur administrasi di tingkat lokal.

Demikian halnya dalam dataran teoritis perdebatan administrasi publik yang berorientasi pada praktek administrasi publik secara murni dan terbebas dari peran politik itu menjadi perdebatan yang panjang. Munculnya perkembangan paradigma administrasi publik dimulai dari dikotomi politik dan administrasi publik menjadi wacana yang terus berkembang. Sampai pada perdebatan yang menarik dari Simon dan Waldo dalam Riccucci (2010) yang berbeda perspektif dalam memandang administrasi publik, apakah didasarkan pada nilai rasional dalm pengambilan keputusan ataukah sekedar sebagai dimensi seni yang berfokus pada pengembangan nilai-nilai administrasi publik. Wacana ini terus berkembang sampai pada akhirnya Weber menggambarkan pada praktek birokrasi yang professional adalah yang terstruktur, impersonal, rasional dan terukur menjadi titik tolak perkembangan dan praktek birokrasi.

Dasar teoritis tentang praktek Adminsitirasi Publik menjadi *frame* analisis dalam manajemen

PPPK. Hal ini perlu dilakukan setiap kebijakan kepegawaian didasarkan pada kajian teoritis, lahirnya birokrasi klasik, Neo Klasik, NPM dan NPS dan Dinamic Governance yang metarbelakangi reformasi birokrasi di Singapura ataupun Korea menjadi acuan dasar teoritisnya. Bagaimana praktek birokrasi di Indonesia adakah latarbelakang teoritisnya, secara mendalam landasan teoritis filosofis yang mendukung munculnya kategori PPPK dalam UU ASN.

Membaca naskah akademik munculnya UU ASN terkandung maksud bahwa PPPK menganut perubahan *human capital* pada SDM aparatur yang mengedepankan dynamic governance. Artinya akar filosofis bersumber pada birokrasi yang bertugas menjalankan fungsinya sebagai pelaksanaan kebijakan dan murni berperan sebagai birokrasi.

Sesuai kajian teoritis dan penelitian lapangan, bahwa praktek Adminstrasi tidak lepas dari peran politik. Perlunya perhatian dalam manajemen PPPK yang akan terimplementasikan tidak akan lepas dari pengaruh politik. Sistem politik Indonesia yang belum stabil dan relative sebagai demokrasi procedural membutuhkan tantangan yang besar. Terutama tugas KASN, sesuai dengan pasal 25 dalam UU ASN di sebutkan tugas KASN monitoring, evaluasi kebijakan, dan rekomendasi yang mengikat untuk menjamin perwujudan sistem merit & pengawasan penerapan asas, kode etik, dan kode perilaku ASN. Apakah semua ini akan berfungsi tidak lepas dari adanya kepastian hukum dan *political will* dari semua pihak terutama pemerintah daerah untuk menerapkan manajemen PPPK yang profesiona tanpa intervensi politik.

### **Budaya Organisasi Pemerintah dan Proses Rightsizing yang belum Optimal di Daerah**

Birokrasi memainkan peran sentral dalam upaya rekonstruksi lembaga, namun seringkali struktur birokrasi dihadapkan pada permasalahan kekurangan informasi serta isu-isu terkait dengan permasalahan insentif, penegakan dan pemenuhan aturan, masalah pengetahuan dasar mengenai alokasi sumber daya dan pembentukan lembaga pelengkap yang memungkinkan lembaga-lembaga membangun aturan-aturan yang saling melengkapi, norma, sistem kepercayaan dan bentuk organisasi.

(Coyne, 2008). Dalam studi lain tentang perbandingan korupsi di dua puluh lima negara dengan fokus pada pemilihan dan insentif dari kebijakan. Terdapat temuan bahwa birokrasi yang bersih dipengaruhi oleh proses rekrutmen melalui meritokratis, gaji pegawai publik yang kompetitif, stabilitas karir, dan promosi (Dahlström, Victor Lapuente and Jan Teorell, 2012)

Hasil penelitian tersebut menunjukkan birokrasi masih dihadapkan kendala dan permasalahan krusial. Salah satu yang menarik adalah kaitanya dengan kepercayaan sebagai bagian dari lima unsur budaya kerja, yaitu speed, inovasi, teamwork, kesejahteraan dan kepercayaan (Kumorotomo, 2014). Budaya kerja selama ini belum menunjukkan hal menggembirakan, budaya ramah dan melayani jauh dari harapan. Demikian halnya inovasi masih sekedar gerakan oleh beberapa para pimpinan daerah dalam inovasi layanan publik, belum adanya kesatuan langkah. Contohnya perkembangan kota Surabaya dalam memberikan layanan pada warganya trendnya menunjukkan hasil yang baik, demikian halnya dengan kota-kota lain seperti Kota Bandung, Bogor, Gorontalo, Sragen, Bali. Perubahan tersebut sekedar gerak langkah pimpinan daerah yang komitmen terhadap perubahan. Tapi seiring dengan bergantinya pemimpin tersebut akan kembali pada bentuk yang sama sebagai birokrasi yang tidak inovatif lamban dan tidak dipercaya oleh publik. Belum adanya mindset budaya birokrasi yang melayani seperti halnya dengan layanan publik negara maju.

Bagaimana dengan Rightsizing yang melingkupi Anjab, Analisis Beban kerja (ABK) dan retibusi pegawai (Buletin BKN, 2015). Masih perlu perhatian, sesuai dengan pengalaman penelitian tentang Analisis Beban Kerja di Salah satu SKPD di daerah hasilnya menunjukkan bahwa beban kerja tidak proposional dan membutuhkan tenaga formasi yang dibutuhkan sesuai dengan hasil analisis tersebut. Namun pada formasi berikutnya adalah tidak sesuai dengan kebutuhan. Setelah dikonfirmasi di lembaga terkait ternyata masih banyak pertimbangan lain adalah memperhatikan distribusi di SKPD yang lain.

## **Penerapan Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Berbasis Kinerja**

Sesuai dengan UU No.5 tahun 2014 tentang ASN pasal 93 manajemen PPPK mengatur hal berikut; 1) penetapan kebutuhan; 2) pengadaan, dimulai dari tahapan: perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan. Prinsip dasarnya dalam penga-daan ini adalah prinsip kompetensi, kualifikasi, dan kebutuhan, Pengangkatan oleh Keputusan PPK, Perjanjian kerja minimal 1 tahun dan dapat diperpanjang., PPPK tidak dapat di-angkat secara otomatis menjadi calon PNS, 3) Penilaian kinerja, Perjanjian kerja di tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi, sebagai dasar perpanjangan perjanjian kerja; 4) gaji dan tunjangan; 5) pengembangan kompetensi, 6) pemberian penghargaan, Pemberhentian jika tidak mencapai target kinerja; 7) Disiplin, PPPK wajib mematuhi disiplin dan akan dijatuhi hukuman disiplin jika melanggarnya; 8) pemutusan hubungan dan perjanjian kerja 9) perlindungan

Hak, mendapatkan gaji serta tunjangan yang dibebankan kepada APBN/APBD. Kesempatan untuk pengembangan kompetensi dan dapat diberikan penghargaan. Mendapatkan perlindungan berupa jaminan (hari tua, kesehatan, kecelakaan kerja, kematian) dan bantuan hukum. Selain itu menurut Pasal 106 UU ASN ayat 2 disebutkan wajib memberikan perlindungan berupa: a). Jaminan hari tua; b). Jaminan kesehatan; c). Jaminan kecelakaan kerja; d). Jaminan kematian; dan e). Bantuan hukum. Bantuan hukum sebagaimana dimaksud berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya.

Manajemen PPPK secara substansi berdasarkan pada merit sistem dan manajemen kinerja. UU ASN merupakan bentuk reformasi kepegawaian yang mengatur secara lengkap termasuk keberadaan PPPK yang tidak diatur dalam UU kepegawaian sebelumnya. Merit sistem sebagai bentuk manajemen kepegawaian yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umum atau kondisi kecacatan.

Sedangkan dalam kerangka manajemen kinerja dalam UU ASN pada pasal 107 adalah sesuai dengan perencanaan kebutuhan PPPK yang terintegrasi dengan pengembangan pegawai dalam Renstra atau RPJMD.

Penilaian kinerja pada tingkat Individu dalam UU ASN disebutkan bahwa Penilaian kinerja didasarkan pada perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit organisasi, dengan memperhatikan target, capaian, hasil dan manfaat yang dicapai, serta perilaku PPPK. Kinerja dapat diketahui hanya jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan. Kriteria itu menurut Mardiasmo (2006) berupa tujuan-tujuan dan target-target tertentu yang hendak dicapai.

Penerapan manajemen PPPK memiliki tujuan yang konferhensif membangun manajemen kepegawaian yang berbasis pada pengembangan *human capital* dan berbasis kinerja. Oleh karena itu salah satu cara untuk meningkatkan kualitas kebijakan manajemen PPPK adalah dengan melalui *Regulatory Impact Analysis* (RIA), yaitu proses analisis dan mengomunikasikan secara sistematis terhadap kebijakan, baik kebijakan baru maupun kebijakan yang sudah ada. RIA menurut Jacobs (2006) Nasokah (2008) digunakan untuk menilai regulasi dalam hal relevansi antara kebutuhan masyarakat dan sasaran kebijakan, kebutuhan terhadap intervensi pemerintah, efisiensi antara input dan output, efektifitas antara sasaran kebijakan dan hasil, keberlanjutan.

Adapun langkah-langkah RIA dalam penerapan manajemen PPPK berbasis kinerja adalah sebagai berikut; 1) Identifikasi masalah, rumusan masalah dan tantangan pokok dalam PPPK itu apa, apakah penyelesaian Pegawai Tidak Tetap (PTT) atau pegawai Non PNS yang lain. Perlu kejelasan, dalam UU ASN belum adanya penjelasan Pegawai Tidak Tetap atau honorer bagaimana solusinya. Untuk menjadi PNS harus melalui seleksi terlebih dahulu, dengan honorer dan PPPK. Perbedaan yang mendasar apa dan kriterianya bagaimana antara PPPK dan pegawai honorer. 2) Penetapan tujuan, tentukan sasaran dan arah kebijakan penerapan manajemen PPPK, adanya integrasi dan aturan yang saling tersinkronisasi dengan aturan lain; 3) pengembangan berbagai alternatif kebijakan,

PPPK di daerah masih dihadapkan pada prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, PPPK dikelola secara nasional namun daerahlah yang paling paham kebutuhan dan formasi dari PPPK. Tingkat pusat harus mampu menjembatani berbagai kepentingan daerah dalam pengelolaan PPPK.

Langkah berikutnya; 4) Penilaian berbagai alternative kebijakan dan pemilihan kebijakan yang terbaik. Dalam pelaksanaannya manajemen PPPK membutuhkan adalah daerah oleh karena itu prioritas kepentingan nasional lebih diutamakan, namun perhatian pada prioritas daerah juga harus dipertimbangkan. Untuk itu kebijakan kepegawaian menyangkut PPPK semaksimal mungkin dapat mengcover kepentingan daerah; 5) Penyusunan strategi implementasi, menentukan penanggung jawab, pelaksana besaran alokasi anggaran dan prioritas kegiatan tertumpu kepada kepentingan nasional atau daerah; 6) Konsultasi Publik, perlunya komunikasi dengan stakeholder dan berbagai kepentingan termasuk perguruan tinggi untuk perolehan manajemen PPPK yang praktis, efisien dalam penerapannya, 7) Analisis Biaya Manfaat, tidak hanya didasarkan pada kepentingan ekonomi, tetapi perlu menimbang kebijakan publik yang lebih baik, menimbang dampak positif dan negative, menilai dampak bagi kelompok kepentingan.

Analisis RIA dalam penerapan manajemen Berbasis kinerja dapat dilakukan untuk memperkuat strategi implementasi kebijakan. Harapannya PPPK dalam penilaian kinerjanya berbasis pada data yang lengkap, IT yang kompatibel bukan sekedar by proyek. Tetapi untuk kepentingan dan kemajuan pengelolaan PPPK yang kompeten, berdaya saing, bersih, melayani dan sejahtera.

## PENUTUP

PPPK merupakan pegawai ASN yang memerlukan manajemen tersendiri, keberadaanya diharapkan sebagai problem solving untuk mengatasi SDM aparatur Non PNS yang belum terselesaikan. Kompleksitas permasalahan dilihat dari fiktifnya data tenaga honorer, perencanaan yang tidak didasarkan pada data, kebijakan tanpa *evidence policy*, pola karier yang tidak jelas, intervensi dan kooptasi politik.

Kondisi ini menyebabkan sulitnya pengembangan SDM aparatur dalam mendukung visi ASN yaitu terwujudnya aparatur yang berintegritas, profesional, melayani dan sejahtera.

Melalui manajemen PPPK yang mengatur secara konferehensif akan mampu terimplementasi secara baik sesuai dengan amanah UU ASN. Oleh karena itu penting mempertimbangan tantangan dan peluang dalam penerapan manajemen PPPK, salah satunya dengan memperhatikan substansi PPPK yang dijelaskan secara jelas terperinci dalam aturan dibawahnya setingkat PP. Apakah sebagai pengganti manajemen tenaga honorer ataukah berbeda, hal ini untuk menghindari persepsi yang berbeda di tingkat daerah. Faktor database yang tidak real time menyulitkan perencanaan SDM aparatur ditingkat pusat sampai daerah sehingga sering keliru dalam pengambilan kebijakan kepegawaian. Formalitas proses *rightsizing* didaerah dan pengaruh kooptasi politik yang tidak dapat dihindarkan menjadi hal penting untuk diperhatikan, menjamin fungsi KASN bebas dari kepentingan dan muatan kekuasaan, selain budaya organisasi aparatur pemerintah yang terkesan lamban, kaku, tidak melayani dan tidak ramah menjadi pemikiran bersama sebelum manajemen PPPK dilaksanakan.

Akhirnya Manajemen PPPK sebagai bagian penting dalam tatakelola *human capital* menuju birokrasi yang berintegritas, profesional dan melayani akan terwujud apabila ada kepastian hukum dan kemauan politik lembaga yang berwenang untuk mengimplementasikan secara baik. Untuk itu diperlukan hal sebagai berikut;

## Saran

1. Pentingnya data base yang real time dalam manajemen PPPK yang terintegrasi dalam manajemen ASN dan dikelola oleh lembaga yang berwenang dalam pengelolaan ASN. Data ini dapat dimanfaatkan secara integral lembaga lain dalam perencanaan dan pengambilan kebijakan untuk pengembangan SDM aparatur yang berbasis data.
2. Pentingnya *roadmap* pengembangan SDM aparatur khususnya PPPK dalam jangka waktu tertentu apa yang sudah dilakukan dan apa yang hendak dicapai sesuai dengan Visi dan misi ASN yaitu terwujudnya aparatur

pemerintah yang berintegritas, profesional, melayani dan sejahtera.

3. Implementasi Manajemen PPPK akan berjalan dengan baik dengan memperhatikan faktor budaya organisasi, kooptasi dan kepentingan politik, political will pemerintah untuk menjalankan manajemen PPPK sesuai dengan aturan yang berlaku. Selain itu diperlukan analisis yang mendalam dalam strategi implementasi kebijakan melalui RIA

## DAFTAR PUSTAKA

- Coyne, Christopher J. 2008. *"The Politics of Bureaucracy" and the Failure of Post-War Reconstruction Public Choice*, Vol. 135, No. 1/2, A Symposium on Tullock's Contributions to Spontaneous Order Studies (Apr., 2008), pp. 11-22
- Dahlström, Carl, Victor Lapuente and Jan Teorell. 2012. *The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption*: Political Research Quarterly, Vol. 65, No. 3 (September 2012) pp. 656-668
- Jacobs, Scott. 2006. *Current trends In regulatory Impact Analysis: The Challenges Of Mainstreaming Ria Into Policy Making*, Policy Research Initiative Working Paper Series. Pennsylvania Avenue, NW Washington, DC, United State, <http://policyresearch.gc.ca/page>
- Kristiansen, Stein, Agus Dwiyanto, Agus Pramusinto And Erwan Agus Putranto. 2009. *Public Sector Reforms And Financial Transparency: Experiences From Indonesian Districts Author(S)*: Source: Contemporary Southeast Asia, Vol. 31, No. 1 (April 2009), Pp. 64-87
- Kudo, Hiroko. 2008. *Does E-Government Guarantee Accountability In Public Sector? Experiences In Italy And Japan* Public Administration Quarterly Vol. 32, No. 1 (Spring 2008), Pp. 93-120
- Mahsun. 2006. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, Cetakan I, Yogyakarta: BPFPE.
- Nasokah. 2008. *Implementasi Regulatory Impact Assesment (RIA) Sebagai Upaya Menjamin partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Peraturan Daerah*, Jurnal Hukum No.3 Vol 15 Juli 2008: 443-458
- Prijon, Lea. 2012. *Clientelism and Slovenian Public Administration Reform*: Polish Sociological Review, No. 180 (2012), pp. 545-560 Published by: Polskie Towarzystwo Socjologiczne (Polish Sociological Association) Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41969466> Accessed: 07-10-2015 01:43 UTC
- Riccucci, Norma. 2010. *Public administration: traditions of inquiry and philosophies of knowledge* /p. cm.— (Public management and change series) Includes bibliographical references and index. ISBN 978-1-58901-704-7 (pbk. : alk. paper)1. Public administration. I. Title.JF1351.R4648 2010. 351—dc22
- Samir, Rumzi, 2011, *Reformasi Birokrasi* Jurnal Fisip Umrah, Vol. 2, No. 2, 2011 : 172–182, FISIP, Universitas Raja Ali Haji (UMRAH) Tanjungpinang
- Siagian, Sondang P. 2008, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Bumi Aksara,
- Toha, Miftah, 2009, *Reformasi Birokrasi, Administrasi Negara Isu-Isu Kontemporer*, Cetakan I, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Witesma, Eva M. and Charles R. Wise, 2009, *The Centralization/Decentralization Paradox in Civil Service Reform: How Government Structure Affects Democratic Training of Civil Servants* Public Administration Review Vol. 69, No. 1 (Jan. - Feb., 2009), pp. 116-127
- Buletin, Badan Kepegawaian Negara, 2015, *Lakukan Rightsizing Sebelum Minta Tambahan Formasi*, Edisi XXXI, 2015, Jakarta
- Harian Kompas, 6 Oktober 2015, *Verifikasi Data Pegawai Honorer Fiktif*, Jakarta
- Kumorotomo, Wahyudi, 2014, *Merit System Dalam Pengembangan Sumberdaya Aparatur Pemerintah*, [www.kumorotomo.staff.ugm.ac.id](http://www.kumorotomo.staff.ugm.ac.id) di akses tanggal 9 Oktober 2015
- Subagja, 2014, *Transformasi Sistem Manajemen SDM Ke Dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014)* [rocana.kemenperin.go.id](http://rocana.kemenperin.go.id), di akses tanggal 9 Oktober 2015



## INDEKS

### Indeks Penulis

Arifin 47

Coyne 74

Dahlström, Victor Lapuente and Jan Teorell 74

Denhart dan Denhart 12

Djarmika dan Marsono 27

Dwiyanto 3, 4, 7, 45

E. Utrecht 27

Effendi 2, 3, 4

Hadiati 4, 5

Hall 16

Hanafie 16

Hapusan 12, 16,

Hayat 14,17, 34

Indroharto 27

Jacobs 75

Kristiansen, Stein, Agus Dwiyanto, Agus Pramusinto  
and Erwan Agus Putranto 73

Kudo 70

Kumorotomo 73, 74

Mangeldorf dan Reeves 12

Mardiasmo 75

Nasokah 75

Nugroho 45

Padmawati 46

Palan 58

Prasojo 2, 5, 17

Prijono 70

Robbins 54

Samin 70

Siagian 72

Simon dan Waldo 73

Soedaryono 54

Subagja 70

Suprayogi 4

Suripto 12

Thoha 31

Thoha 45, 70

Tjiptoherijanto 32

Utami 47

Widodo 4

Witesman and Charles R. Wise 70

### Indeks Kata

analisis jabatan dan analisis beban kerja 35

ASN 2, 11, 34, 37

civil servants 1

fully-funded 16

gaji PTT 50

jenjang jabatan 23

Kesejahteraan 52

Kriteria Jabatan 8

Manajemen PPPK 35 58, 76

Penetapan kebutuhan 35, 58

Pengadaan 23, 35, 58

Penilaian kinerja P3K 36, 58

Penggajian dan tunjangan 36, 58

Pengembangan kompetensi 36, 59

Pemberian Penghargaan 59

Disiplin 59

Pemutusan hubungan perjanjian kerja 36, 59

Perlindungan 60

merit sistem 72, 77

Non-PNS 16

pegawai 56  
Pegawai ASN 2, 37  
PNS 3  
PPPK 1, 3, 4, 8, 34  
Pegawai honorer  
Pegawai negeri 26  
pegawai tidak tetap 45  
Pengembangan karier 15  
Penilaian Kerja 52  
Perlindungan Hukum 52  
Public employees 1  
  
Rekrutmen PPPK 2, 5  
  
Sistem pay as you go 16  
status dan posisi PTT 50  
  
Tujuan dari UU-ASN 12  
  
UU-ASN 77