

ANALISIS KOMPARASI PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPPK) DALAM PARADIGMA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA

COMPARATIVE ANALYSIS OF NON-ONGOING EMPLOYEE FROM THE PERSPECTIVE OF LAW NO.5 YEAR 2014 ABOUT STATE APPARATUS MANAGEMENT

Leni Lohida

Bagian Kepegawaian pada Biro Administrasi Umum, Universitas Padjadjaran
Jl. Raya Bandung Sumedang Km 21 Jatinangor 45363

e-mail: leni.rohidai@gmail.com

(Diterima 4 September 2015, Direvisi 15 Oktober 2015, Disetujui 2 November 2015)

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis mengenai komparasi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bersama-sama dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjadi komponen penting dalam sistem kepegawaian pemerintah yang baru. Metode analisis menggunakan studi komparasi terhadap peraturan perundangan tentang kepegawaian negara, khususnya terhadap UU No. 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian dan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Fokus dalam penelitian ini berkisar seputar, peran, kedudukan, status dan fungsi PPPK dalam manajemen kepegawaian Negara. Hasil studi komparasi menunjukkan bahwa peran dan fungsi PPPK yang ada saat ini sebenarnya telah dikenal juga nomenklaturnya di aturan lama misalnya dengan nama Pegawai Tidak Tetap (PTT), Tenaga Sukwan, Tenaga Honorer dan lainnya. Namun dengan adanya UU ASN, peran dan fungsi PPPK menjadi lebih memiliki kejelasan (*clarity*) dalam beberapa hal yaitu aspek legal standing, keterpaduan sistem kepegawaian, profesi dan kesejahteraan, kompetisi dan promosi, serta efektivitas dan efisiensi aturan. Dengan demikian, ambiguitas peran, fungsi, dan nasib pegawai pemerintah non PNS yang sekian lama belum diakomodir dalam Undang-Undang kepegawaian sebelumnya, sekarang sudah diperbaharui dan diperjelas dalam UU ASN.

Kata Kunci: Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), UU ASN, Sistem Kepegawaian Negara

Abstract

This article is intended to analyze the comparison of non-ongoing employee and civil servants whom they both are equally essential component in the new government employee system. The analysis method is using comparative study against the legislative regulations about the civil service, particularly Law no. 43 Year 1999 about civil service principles and Law no.5 Year 2014 about State Apparatus Management. The focus of this study revolves around the role, status and function of PPPK in the HR management. The result of the comparative study shows that in the past, non-ongoing employees are actually already exist yet known with different name such as Contract Employee (PTT), Volunteer, honorary employee, etc. With the postulation of ASN Law, the role and function of PPPK becomes clear in several aspects, they are in the aspects of legal standing, integrated employees system, profession and prosperity, competition and promotion, effectiveness and efficient regulations. Thus, the ambiguity role and function of PPPK which was not accomodated in the previous law are renewed and clarified in ASN Law.

Keywords: Non-ongoing employee [PPPK], ASN Law, Government Employee's System.

PENDAHULUAN

Permasalahan Pegawai Tidak Tetap (PTT) selama ini memang menjadi polemik masalah kepegawaian di Indonesia. Kedudukannya yang dilematis dan ambigu antara dibutuhkan maupun tidak diperlukan. Mengenai status dan posisi PTT dalam konstelasi pendayagunaan aparatur negara sangatlah dinamis, terlebih

semenjak disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Dikatakan sangatlah dinamis, karena terdapat berbagai perubahan yang signifikan dalam melihat posisi PTT dalam Manajemen Kepegawaian Negara kontemporer saat ini. Adapun berbagai macam perubahan tersebut meliputi adanya aspek pemberian tugas pokok fungsi, relasi kedudukannya dengan Pegawai

Negeri Sipil (PNS), mekanisme pengangkatan, maupun tunjangan kesejahteraan yang selama ini menjadi krusial dalam membicarakan PTT.

Maka ketiadaan adanya skema kepegawaian dalam aturan kepegawaian negara di Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU Kepegawaian) seperti yang terdapat dalam kasus pegawai swasta yang berimplikasi pada skema rekrutmen pekerjaan bagi PTT di lingkungan instansi pemerintah kemudian hanya berbasis pada kemitraan yang sifatnya impersonal dan informal. Adanya model pengangkatan pegawai dalam pola kinerja maupun perilaku berorganisasi di lapangan bila melalui pegawai swasta diposisikan setara dan terdapat adanya standar operasional prosedur yang jelas, lain halnya dengan prinsip kemitraan yang terdapat dalam sistem kerja para pegawai tidak tetap yang berlaku di instansi lingkungan pemerintah. Adapun yang dimaksudkan dengan basis kemitraan adalah PTT sekedar menjalankan fungsi asistensi maupun perbantuan baik yang sifatnya teknis maupun non teknis. Pola kerja itulah yang sebenarnya secara kultural melanggengkan adanya hubungan hierarki dan patronase dalam sistem birokrasi modern kita yang telah terbentuk melalui bentuk *spoils system*.

Implikasi yang ditimbulkan kemudian adalah semakin membengkaknya beban kerja PTT daripada PNS. Hal inilah yang tentunya membuat ranah kinerja pegawai tidak tetap justru berada di dua ranah antara informal maupun formal dengan porsi tanggung jawab yang cukup besar pula. Maka tidaklah mengherankan apabila PTT sering kali mendapat sebutan *the real civil service* ketimbang PNS yang selalu berdedikasi secara penuh dalam mengemban amanah tugas. Meskipun hingga saat ini belum ada kejelasan status kepegawaian maupun tunjangan dan gaji yang belum sesuai dengan beban kinerja.

Sejak disahkannya Undang-Undang mengenai kepegawaian negara yang baru dalam UU ASN memunculkan berbagai diskursus mengenai reformasi birokrasi dalam sebuah instansi. Diantaranya adalah memunculkan kata "aparatur" untuk menggantikan "pegawai". Hal itu menjadi penting untuk mengurangi *gap*

antara PNS dengan PTT dalam melakukan kinerja dimana acap kali terjadi pola dominasi maupun subordinasi. Dengan menjadi aparatur, relasi tersebut berlangsung secara egaliter sehingga memunculkan kesetaraan status dan kedudukan antara PNS dengan PTT. Selain itu pula pengedepanan meritokrasi juga berimplikasi besar dalam menempatkan pegawai tidak tetap ini menjadi lebih terhormat dan bermartabat dibandingkan pada pengaturan UU Kepegawaian.

Hal yang paling kentara adalah diterapkannya kinerja berbasis kompetensi dan prestasi. Artinya bahwa pola kemitraan yang selama ini digunakan dalam kinerja pegawai tidak tetap diubah menjadi berbasis pencapaian hasil, sehingga diberlakukan mekanisme *reward and punishment* dalam menilai kerja PTT ini. Selain itu, mulai diperjelas mengenai status yuridis dengan diberlakukannya skema perjanjian kontrak dalam melegalkan dan melindungi hak dan kewajiban pegawai tidak tetap.

Berbeda halnya dengan *positioning* PTT dalam UU Kepegawaian dimana status posisi maupun pekerjaan sendiri dilakukan oleh mekanisme penunjukan satu tangan. Dalam UU ASN, PTT sendiri disebut sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kontrak (PPPK) dijelaskan terdapat mekanisme pembagian kerja yang jelas sesuai dengan kompetensi yang diatur. Adapun pemberian status kontrak kerja juga menegaskan adanya pemberian perlindungan hukum yang selama ini masih simpang siur dalam membahas PTT.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka artikel ini akan mengkomparasi secara lebih lanjut kajian mengenai peran, fungsi status, kedudukan maupun pekerjaan PTT dalam UU Kepegawaian dan UU ASN. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis sistem manajemen kepegawaian yaitu PPPK dalam UU ASN, selanjutnya dikomparasikan dengan istilah PTT/ kontrak dalam UU Kepegawaian yang lama.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif komparatif, yaitu pendekatan dengan tujuan menjelaskan suatu topik berdasarkan variabel-variabel yang terkait dan mendasarinya sehingga dihasilkan kejelasan maknanya dengan cara membandingkan dengan referensi yang lain. Referensi yang dijadikan acuan perbandingan

menurut adalah melekat pada aspek yuridis normatif yaitu norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga-lembaga atau pejabat yang berwenang. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan berbagai macam sumber literatur terkait yang relevan misalnya buku, jurnal ilmiah, prosiding, maupun artikel ilmiah lainnya yang relevan dalam penelitian. Setelah semua dikumpulkan, Selanjutnya, dilakukan tahap interpretasi pustaka sehingga dapat disusun dalam suatu naskah akademik yang padu.

PEMBAHASAN

Analisis Situasi Posisi Pegawai Tidak Tetap dalam Perspektif Kerja

Diskursus terhadap status PTT dalam kerangka *Kortverband contract* (hukum perjanjian kontrak pendek) memang sangat kompleks. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Naker), disebutkan bahwa hubungan kerja sendiri dibentuk atas kesepakatan antara pejabat pemberi komitmen dengan pelamar kerja. Dalam hal ini, posisi pejabat pemberi komitmen sendiri memiliki hak tawar besar dalam menegosiasikan terhadap poin-poin hak dan kewajiban si pekerja. Antara lain seperti kerja borongan maupun individual yang sifatnya wajib untuk dilakukan. Banyak kasus terjadi di lapangan menyebutkan bahwa, posisi pekerja dengan perjanjian kontrak acap kali termarginalkan karena sering kali menerima beban kerja di luar tugas pokok fungsi yang diberikan. Hal itu dikarenakan adanya pengharapan diangkat menjadi PNS.

Dalam klausul hukum, perjanjian kontrak pendek pada undang-undang sebelumnya disebutkan bahwa posisi *kortverband contract* mengandung premis bahwa PTT cenderung antara dibutuhkan dan tidak. Misalnya, ada frase kalimat yang mengatakan bahwa pegawai tidak tetap dibutuhkan untuk mendukung tugas perbantuan dalam institusi kantor. Hal tersebut sebenarnya mengindikasikan bahwa PTT menjadi urgen dan signifikan dalam mendukung operasional dan institusional. Namun dalam berbagai hal, kedudukan pegawai tidak tetap sebenarnya tidak dibutuhkan karena hal itu akan berimplikasi

kepada kurang efektifitas dalam pendayagunaan aparatur negara. Penerapan adanya honorer K-1 maupun K-2 dalam manajemen kepegawaian di ranah nasional maupun ranah daerah mengindikasikan bentuk *outsourcing* terselubung dalam manajemen pemerintahan.

Adanya tuntutan terhadap reformasi birokrasi sebagaimana yang tercemin dalam UU ASN merupakan keniscayaan. Menurut Dwiyanto (2011) reformasi birokrasi agar lebih mendekati *merit system* sendiri tidak terlepas kinerja birokrasi di Indonesia yang masih dilingkupi dalam budaya paternalistik dan belum kuatnya budaya partisipasi warga dalam mengontrol kinerja birokrasi. Lemahnya fungsi birokrasi dalam menjalankan fungsi aparatus pemerintahan kemudian berimplikasi pada implementasi pelayanan kebijakan publik. Padahal birokrasi menurut Nugroho (2010) sebagai bagian dari kebijakan publik adalah esensial dan pokok agar memastikan kebijakan publik sendiri berjalan *on the track*.

Pemberlakuan adanya *merit system* dalam UU ASN menggantikan *spoils system* mengindikasikan adanya solusi *best practice* dalam menata sistem manajemen kepegawaian di Indonesia. Adanya penghapusan sistem honorarium pada sistem kepegawaian sebenarnya mengandung arti bahwa perlunya peningkatan efektifitas dan efisiensi terhadap peningkatan kinerja kondisi aparatur birokrasi. Dalam kajian komparasi di berbagai negara, dapat dilihat bahwa konteks *best practice* merupakan bentuk manifestasi dari pelaksanaan *good governance*. Dalam bahasa politis lainnya, *best practice* dapat diartikan sebagai bentuk peningkatan pelayanan publik pada publik dengan memanfaatkan adanya kredibilitas dan akuntabilitas kualitas. Sinergisitas antara *best practices* dipadu dengan meritokrasi sebenarnya sangatlah terlihat jelas dalam UU ASN.

Pengedepanan mengenai *merit system* dalam birokrasi di Indonesia selain halnya untuk mewujudkan birokrasi yang profesional, juga dimaksudkan untuk menghindari adanya politisasi terhadap birokrasi. Dalam penjelasan sebelumnya disebutkan bahwa politisasi terhadap birokrasi sangatlah rentan terjadi. Thoha (2005) menyebutkan bahwa terdapat tiga kecenderungan politisasi birokrasi yakni

Webberian, Marxian, maupun Hegelian. Dalam pandangan Webberian, birokrasi merupakan entitas legal-rasional dan independen, sedangkan dalam pandangan Marxian dan Hegelian menempatkan birokrasi sebagai bagian dari alat kekuasaan negara.

ANALISIS KOMPARASI PPPK DAN PEGAWAI TIDAK TETAP DALAM UU KEPEGAWAIAN DENGAN UU ASN

Studi PTT di Indonesia pada umumnya masih minim. Hal tersebut dikarenakan penelitian birokrasi masih mengaksentuasikan diri kepada implementasi penerapan reformasi birokrasi maupun tata kelola pemerintahan baik (*good governance*). Adanya penekanan kedua lokus itulah, yang menjadikan mayoritas penelitian dibidang sosio-humaniora mengkajinya sebagai bagian desain besar transformasi birokrasi modern yang sedang dipraktekkan di Indonesia. Kurangnya perhatian studi sebagai upaya advokasi terhadap nasib pegawai tidak tetap inilah yang membuat lokus studi ini jauh dari hingar bingar reformasi birokrasi selama ini. Padahal, permasalahan mengenai pegawai tidak tetap ini menjadi urgen dan signifikan untuk dibicarakan dalam forum akademik karena kontribusinya terhadap pelayanan publik maupun agenda reformasi birokrasi sangat penting.

Adapun studi inisiasi terhadap lokus kajian pegawai tidak tetap ini dilakukan oleh Padmawati (2010) yang mengangkat studi mengenai kajian yuridis terhadap status guru honorer di Kota Surakarta dalam kerangka UU Kepegawaian. Dalam kajiannya, Padmawati berargumentasi telah terjadi ketidakpastian status kerja yang dialami oleh guru honorer semenjak diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (PP Honorer) yang dirubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (PP Perubahan Honorer).

Menjadi CPNS telah menimbulkan adanya berbagai macam multitafsir yang

membingungkan, misalnya ada yang mengartikan pegawai tidak tetap sebagai tenaga honorer APBD/APBN dan tenaga honorer Non APBD/APBN, tenaga sukarelawan serta pegawai tidak tetap itu sendiri. Keberadaan kebijakan tersebut menurut Padmawati (2011) menjadi dilematik dan pragmatis di lingkungan Pemerintahan Daerah khususnya para pegawai tidak tetap sendiri karena keberadaannya yang cenderung menjadi bias dan terjadi pemilahan yang secara nyata telah menimbulkan perpecahan di lingkungan aparatur khususnya di lingkungan pegawai tidak tetap, karena tidak adanya pengakuan secara hukum dari pemerintah.

Ada tiga hal mengganjal dalam mekanisme pengangkatan tersebut, yaitu adalah:

1. Ada pola diskriminasi terhadap status pegawai tidak tetap antara pegawai non APBN dan APBD, bagi yang berstatus dibiayai negara maka diberi prioritas sedangkan yang non dibiayai tidak bisa atau kurang lebih menunggu yang dibiayai menjadi CPNS.
2. Adapun batas umur yang diberlakukan untuk menjadi CPNS adalah tidak lebih dari umur 45 tahun pada 1 Januari 2006. Permasalahan yang timbul kemudian adalah terjadi disharmonisasi karena mayoritas pegawai tidak tetap berada di umur 45 tahun ke atas dan tentu saja kurang berkenan apabila pegawai juniornya terlebih dahulu diangkat CPNS.
3. Kontestasi dalam menyusun parameter pengangkatan CPNS antara pengalaman masa kerja dan analisa beban kerja. Munculnya dikotomi tersebut timbul karena adanya ketidaktegasan dalam menentukan parameter tunggal. Negara dihadapkan pada kebutuhan pegawai berpengalaman yang umumnya bisa diambil dari PTT senior untuk mengisi berbagai macam posisi jabatan. Namun di sisi lainnya, negara juga dihadapkan perlu adanya inovasi yang berbasis beban kerja yang lebih mengutamakan tenaga muda daripada tenaga senior yang mendekati masa pensiun.

Mencermati hal tersebut, status dan posisi PTT baik secara yuridis formal maupun sosio-kultural memang sangatlah dilematis. Negara yang menginisiasi hadirnya fenomena

outsourcing dalam tubuh birokrat paska reformasi melalui diundangkannya UU Kepegawaian yakni dalam Pasal 2 Ayat (3) bahwa di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) Pejabat yang berwenang dapat mengangkat PTT, namun negara pula yang ingin mereduksi PTT ini dengan berupaya mengoptimalkan PNS melalui agenda reformasi birokrasi.

Adapun studi lainnya yang sama juga dilakukan oleh Utami (2012) dalam penelitiannya berjudul Tinjauan Yuridis terhadap Hari Tua. Utami mengungkapkan bahwa posisi PTT pada dasarnya berkedudukan sama dengan pegawai pemerintah dalam menjalankan tugas di instansi pemerintah. Hal ini dikarenakan PTT berfungsi melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis administrasi dan profesional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi tersebut. Oleh karena itulah, sebab menyandang status "pegawai negeri bayangan" maka kebutuhan akan kepegawaian sendiri bisa terpenuhi untuk memenuhi pos-pos jabatan teknis yang dirasa mendesak.

Namun demikian, munculnya PP Honorer sendiri kemudian menghapuskan adanya pegawai tidak tetap untuk diangkat menjadi CPNS sampai ada peraturan berikutnya yang mengatur. Pasal 8 PP Honorer menyebutkan, "Sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah". Ketentuan tersebut berlaku sebagai *lex specialis* (hukum khusus) yang mengenyampingkan pasal 2 ayat (3) UU Kepegawaian yang sebelumnya menjadi dasar hukum pengangkatan PTT. Maka karena sifatnya *lex specialis* itulah yang membuat legalitas PTT bersifat adhoc karena sifatnya sementara dan bis

a ditiadakan sewaktu-waktu. Adanya aturan tersebut berimplikasi kepada ketidakjelasan nasib yang dialami oleh pegawai tidak tetap karena otomatis legalitasnya menjadi hilang semenjak diberlakukannya aturan tersebut. Implikasinya kemudian adalah penurunan standar gaji maupun tunjangan para PTT ini.

Adapun aturan pemerintah yang dibuat paska PP Honorer sendiri terganjal dalam

masalah validasi honorer K-1 maupun K-2 yang berbeda dengan data Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) pada tahun 2005. Adapun data 2012, dari sejumlah 18.839 orang terdapat 8.371 orang yang sedang dicek ke lapangan terutama kebenaran dokumennya. Hal ini dikarenakan banyak laporan yang mengatakan data honorernya palsu artinya mereka bukan honorer yang dibayarkan dengan APBN/APBD. Padahal substansi penjelasan yang dikandung dalam peraturan tersebut sebenarnya sudah mengakomodasi berbagai kekurangan terutama prasyarat kualifikasi CPNS.

Namun praktiknya di lapangan, yang menjadi masalah adalah validasi terhadap honorer K-1 maupun honorer K-2 yang sebenarnya sudah bisa diselesaikan pada satu tahun sebelum penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (Perubahan Kedua Honorer). Adanya diskresi maupun disposisi besar yang dilakukan oleh pejabat pembuat komitmen dalam melakukan lelang jabatan inilah yang menjadikan adanya kepentingan tertentu (*vested interest*) dalam pengadaan PTT maupun pengangkatannya menjadi CPNS.

Selanjutnya hasil penelitian Arifin (2012) yang berjudul Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Pemerintah Kota Surakarta mengungkapkan bahwa ada persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS, yaitu banyaknya tenaga honorer yang tidak bisa mengikuti seleksi karena tidak memenuhi syarat. BKD telah melakukan pendataan terhadap seluruh tenaga honorer tanpa terkecuali. sedangkan menurut peraturan pemerintah hanya tenaga honorer yang memenuhi syarat usia dan masa kerja tertentu yang bisa diangkat menjadi CPNS. Akibatnya banyak terjadi aksi protes dan demonstrasi yang menganggap implementasi peraturan pemerintah bersifat diskriminatif.

Adapun letak diskriminatifnya terletak pada aspek pemberkasan maupun syarat administratif lainnya. Maka dalam konteks ini, sebenarnya terjadi miskordinasi antara BKD dengan pusat.

BKD secara jelas akan bertindak memberikan afinitas dan afiliasitas kepada pegawai tidak tetap yang sudah berumur di atas 45 tahun dengan memberikan status PNS sehingga mendapatkan uang pensiun. Namun hal tersebut berbeda ditanggapi oleh pusat, bahwa bila usulan PTT sendiri ada yang sudah berumur 45 tahun ke atas, maka tidak dapat dijadikan alasan untuk mengangkatnya karena produktivitas untuk menjadi seorang abdi pelayan masyarakat secara otomatis juga akan ikut berkurang dengan bertambahnya usia.

Adanya pembatasan usia dikarenakan dalam PP Perubahan Honorer, bahwa dalam rekrutmen (pengangkatan) tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil diprioritaskan kepada tenaga honorer yang berprofesi sebagai guru, tenaga kesehatan, tenaga penyuluh dan tenaga teknis. Dengan ketentuan tenaga honorer yang masa kerjanya minimal 1 (satu) tahun secara berturut-turut dan tenaga honorer yang usianya maksimal 46 tahun dan minimal 19 tahun pada keadaan tahun 2005. Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa peraturan ini merupakan perubahan dari PP Honorer, untuk itu PP Perubahan Honorer ini akan berlaku untuk pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS pada periode pengangkatan mulai tahun 2008 sampai tahun 2010. Maka yang menjadi titik penting dalam membahas lokus studi pegawai tidak tetap dalam konstelasi birokrasi Indonesia sebenarnya terletak pada ketidaksinkronan antara konsep maupun praktik dan unsur legalitasnya yang saling *overlapping*. Dalam berbagai kasus sendiri sering kali ditemukan adanya analisa beban kerja yang tidak seimbang berikut pendataan maupun pemberkasan pegawai tidak tetap ketika akan diajukan sebagai CPNS. Selain itu pula, ketidaksinkronan juga terjadi dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah.

Maka yang menjadi masalah dalam status dan posisi PTT selama ini berasal dari rekrutmen masing-masing instansi. Namun demikian ketika kebijakan moratorium diberlakukan pemerintah pada tahun 2011 hingga Desember 2012 telah menimbulkan dampak diskriminasi terhadap PTT di luar tenaga fungsional (seperti dokter, tenaga pengajar, bidan) pada masa moratorium hanya ditujukan kepada para pegawai honorer dengan

syarat tertentu. Masalahnya, bukan sekedar menambah beban anggaran pemerintah tetapi proses pengangkatan PNS yang tidak melalui seleksi kompetitif hanya akan menghasilkan aparatur pemerintah yang tidak kompeten dan tidak profesional. Adanya permainan politis para pejabat baik tingkat lokal maupun nasional dalam penentuan syarat maupun penentuan kuota nama bagi pegawai tidak tetap merupakan cerminan diskresi dan disposisi pejabat yang perlu untuk direduksi atas nama transparansi. Maka, adanya sistem perekrutan pegawai tidak tetap menjadi CPNS yang bermasalah menunjukkan bahwa pemerintah belum memiliki arah kebijakan pengadaan pegawai yang jelas. Yang nampak justru pemerintah memanfaatkan kebijakan pengadaan PNS sebagai upaya untuk mendapatkan dukungan politis daripada calon-calon pegawai yang kompeten dan handal. Pola rekrutmen pada akhirnya hanya menjadi basis patronase dan loyalitas bagi pejabat tinggi birokrasi untuk memperkuat pengaruhnya di salah satu instansi. Implikasinya kemudian adalah pola kinerja sebagai birokrat yang tidak profesional dalam menjalankan tugas pokok fungsinya (tupoksi) dalam bertugas di instansi tersebut sehari-hari.

Selain masalah rekrutmen, masalah yuridissosiologis yang muncul dalam permasalahan status dan posisi PTT adalah melebarnya kesenjangan (*gap*) antara PNS maupun PTT dalam jenjang karir di instansi tersebut yang cenderung tetap dan tidak tetap. Bagi PNS, gajinya sudah ditanggung oleh pemerintah melalui skema APBN/APBD sedangkan gaji PTT disesuaikan dengan kemampuan anggaran masing-masing instansi pemerintah. Meskipun demikian, bila masalah ketimpangan gaji dikaitkan dengan masalah besarnya beban kerja yang dilakukan oleh PTT justru menjadi dilema tersendiri karena beban kerja PTT pada umumnya lebih besar bila dibandingkan dengan PNS.

KOMPARASI PPPK UU ASN DENGAN PTT UU KEPEGAWAIAN NO 43/1999

Adapun turunan dari UU Kepegawaian tersebut yang dinomenklaturkan dalam berbagai produk peraturan pemerintah seperti halnya

PP Honorer, PP Perubahan Honorer, dan yang terakhir adalah PP Perubahan Kedua Honorer adalah peraturan pemerintah yang membahas mengenai mekanisme pengangkatan PTT menjadi CPNS. Dalam hal ini, pengangkatan PTT menjadi CPNS mungkin adalah solusi untuk memutus ketidakpastian legal yang dihadapi oleh PTT untuk dijanjikan menjadi CPNS dalam formasi tertentu. Namun demikian, jika kita mencermati substansi dari poin per poin daripada ketiga peraturan pemerintah tersebut, masing-masing tidak memiliki sinkronisasi satu sama lain sehingga terdapat muatan diskriminasi dalam pengangkatan CPNS tersebut.

Misalnya dalam PP Honorer disebutkan bahwa sifat peraturan pemerintah ini adalah hukum special (*lex specialis*) yang mengenyampingkan pasal 2 ayat (3) UU Kepegawaian, yang sebelumnya menjadi dasar hukum pengangkatan PTT. Hal inilah yang kemudian menjadikan tenaga PTT kategori K-1 yang umumnya diisi oleh tenaga teknis maupun tenaga lapangan medis mendapatkan prioritas dalam pengangkatan CPNS pada tahun berikutnya.

Adapun dalam UU ASN mengenai mekanisme pengangkatan pegawai tidak tetap berbasis perjanjian kontrak memang telah ditemukan beberapa inovasi untuk mengangkat kedudukan PTT baik secara karir maupun kesejahteraan. Dalam pasal 7 maupun 22 dalam UU ASN disebutkan bahwa individu mendapatkan jenjang jabatan karir yang sudah ditentukan dan berikut pula tunjangan kesejahteraan yang akan diterimanya.

Membandingkan antara status PTT dalam UU Kepegawaian dengan UU ASN pada dasarnya merupakan bentuk penyempurnaan dan pengembangan dari UU Kepegawaian itu sendiri. Pada klausul mekanisme pengangkatan maupun pemberian kerja dalam UU Kepegawaian, sebenarnya sudah diinisiasikan mengimplementasikan meritokrasi sendiri yang dapat dilihat dalam beberapa poin berikut ini:

1. Dari segi kepegawaian, sistem manajemen kepegawaian berdasarkan *merit system* sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 7, 12 dan 17 UU Kepegawaian belum dapat diterapkan dengan baik karena belum adanya instrument pendukung.

2. Pendistribusian pegawai belum merata baik dilihat antar pusat dan daerah maupun antar instansi dan diindikasikan tidak sesuai dengan beban kerja yang ada.
3. Komposisi pegawai yang ada belum/tidak mampu mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi karena tidak sesuai dengan kompetensi yang dimiliki.
4. Struktur gaji belum/tidak dapat berfungsi sebagai pemicu peningkatan kinerja karena tidak terkait dengan kinerja, kompetensi dan tanggung jawab.

Maka yang menjadi *core analysis* dalam membahas kedudukan dan status PTT dalam UU ASN sendiri adalah meritokrasi berbasis kompetensi maupun prestasi. Dalam hal ini, kompetisi dibuka secara terbuka dan melebar antara PNS dengan PPPK sendiri dibuka dengan menyeluruh. Artinya kedudukan *egaliter* dan setara terjadi dalam kinerja maupun pekerjaan di luar maupun lapangan. Selain itu pula, hal menarik lainnya adalah dimungkinkannya PTT sendiri memegang jabatan fungsional sebagai bentuk tugas kreativitas pegawai. Tentu itu menjadi terobosan sendiri dalam sistem kepegawaian kita mengingat, PTT biasanya hanya berkuat pada masalah administrasi maupun jabatan asistensi lainnya.

Mengingat, sistem yang diberlakukan adalah meritokrasi. Sebenarnya PTT dengan perjanjian kontrak bisa dengan sendiri mendapatkan hasil lebih dari sekedar menjadi pegawai administrasi saja. Misalnya saja, memiliki kreativitas dalam bidang lain yang intinya bisa menjadi substitusi pada bidang lainnya. Maka seiring dengan prestasi yang diraih oleh PPPK, semakin tinggi pula *reward* yang akan didapatkan. Adapun besar kecilnya materi maupun prestasi yang akan diukur oleh pegawai kontrak sangatlah tergantung pada pengukuran kinerja setiap lini organisasi.

Melalui sistem penilaian kinerja prestasi sendiri dilakukan secara transparan dan akuntabel di masing-masing setiap lini. Pengenaan kata manajer sebagai bentuk jabatan struktural pada dasarnya adalah untuk mendinamisasi kerja dan kontrol anak buah di setiap lini seperti halnya prinsip kerja swasta. Adanya penilaian kinerja dan prestasi terhadap PPPK mengindikasikan bahwa pengawasan sendiri berlangsung secara

omnipresent dan secara gradual senantiasa dilakukan. Hal itulah kemudian mendorong setiap PPPK sendiri senantiasa profesionalisme dalam melakukan pekerjaan di instansinya masing-masing.

Tinjauan mengenai PPPK dalam konteks ini adalah terkait dengan pemenuhan hak dan kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan. Apabila dianalisis tentang hak dan kewajiban PTT dalam UU Kepegawaian, ditemukan ada dimensi yang timpang antara pemenuhan hak dan kewajiban. Adapun kewajiban yang dibebankan kepada PTT melebihi porsi yang disepakati bersama sehingga menimbulkan *overlapping* tugas. Hal itulah yang kemudian menimbulkan beban kerja berlebih bagi pegawai tersebut. Pada dasarnya pembentukannya adalah "kesepakatan" verbal non tulis, maka besaran tunjangan dan gaji pun juga disesuaikan dengan perjanjian lisan.

Sedangkan dalam UU ASN penekanannya masalah tersebut yakni kesejahteraan sendiri berbanding lurus dengan penilaian kerja. Semakin baik penilaian kinerja, maka semakin baik pula kesejahteraan, begitu pun sebaliknya.

1. Kesejahteraan (Pasal 22)
PPPK sendiri berhak untuk mendapatkan gaji, tunjangan, perlindungan, dan pengembangan kompetensi.
2. Penilaian Kerja (Pasal 100 dan Pasal 101)
PPPK dalam melakukan pekerjaan sendiri dilakukan penilaian yang dilakukan oleh komite yang independen dan transparan. Adapun mekanisme *reward and punishment* berlaku di sini yakni bagi para pegawai yang memiliki penilaian kerja yang bagus maka akan diproyeksikan untuk mendapatkan penghargaan dan prioritaskan menjadi pegawai tetap. Sedangkan bagi PPPK yang tidak bisa memenuhi pencapaian kerja akan diberi sanksi.
3. Perlindungan Hukum (Pasal 103)
Negara wajib memberikan perlindungan hukum bagi PPPK selama melaksanakan tugas, risiko gangguan kerja, maupun perlindungan dari hal-hal yang sifatnya non teknis lainnya yang sekiranya berpotensi menganggu kinerja.
4. Lain-lain (Pasal 21)
PPPK juga mendapatkan kompensasi

berupa uang duka, cuti, izin, maupun pengembangan kompetensi lainnya.

PENUTUP

Keberadaan PTT ini sering kali dipolitisasi oleh eksekutif di level atas maupun menengah untuk mendapatkan popularitas dan simpati publik di tengah sulitnya mencari kerja. Politisasi seringkali juga terjadi dalam internal birokrasi, yakni terjadi pola *overlapping* dalam pemberian tupoksi kepada PTT dari PNS dengan dalih pengharapan menjadi PNS. Praktik politisasi terhadap status PTT sendiri kemudian menjadi lahan pencarian rente bagi para pejabat birokrasi dengan dalih "membantu fungsi kinerja organisatoris". Hal itulah yang kemudian melanggengkan adanya paternalistik dan *spoils system* dalam tubuh birokrasi.

Pengedepanan paradigma *merit system* dalam UU ASN merupakan solusi terhadap gejala patologi birokrasi tersebut dengan mengedepankan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam rekrutmen PTT. Posisi inilah yang selama ini menjadi titik kritis birokrasi di Indonesia. Selain halnya memutus birokrasi sebagai lahan korupsi. Hal lain yang bisa dilacak adalah masuknya prinsip penilaian kinerja dalam birokrasi yang selama ini kurang diperhatikan.

PTT menjadi *locus stand* dalam perundangan UU ASN. PTT tidak lagi diangkat berdasarkan pada faktor *like and dislike* berbasis *spoils system*, namun didasarkan pada faktor kompetensi berbasis merit. Faktor kesejahteraan yang juga menjadi masalah juga kini diperjelas dalam UU ASN ini yakni dengan diberikannya beberapa aturan yang mengatur tegas tentang kesejahteraan. Selain itu pula terjadi proses penyetaraan yuridis maupun administratif antara pegawai tetap dengan pegawai tidak yang kesemuanya disebut sebagai ASN. Kedua entitas tersebut memiliki pola setara dan seimbang dalam melakukan pekerjaan. Maka, setidaknya keberadaan UU ASN menjadi pelipur lara dalam kasus PTT ini sehingga ke depannya agar jangan sampai terjadi pola klasifikasi antara K-1 maupun K-2 dalam golongan PTT yang terkesan sangat kuat faktor *like and dislike*-nya

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, M. 2012. *Implementasi Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honoror Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Pemerintah Kota Surakarta*. Surakarta: UNS.
- Dwiyanto. 2011. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Jati, Wasisto Raharjo. 2012. *Kultur Birokrasi Patrimonialisme dalam Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jurnal Borneo Administrator (Volume 8. Nomor 2)
- Murdianto, W. 2012. *PTT tanpa Perlindungan Hukum*. www.riaupos.com. Diakses 20 Oktober
- Padmawati. (2010). *Kajian Yuridis Status Hukum Tenaga Honoror Pemerintah Kota Surakarta pada Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kota Surakarta Menurut UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*. Surakarta: UNS.
- Ronny, S. 1988. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia.
- Simamora, H. 1997. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: STIE YKPN Press.
- Sulistyo, A. 2007. *Sistem Pendayagunaan SDM Aparatur*. www.stialan.ac.id. Diakses 20 Oktober
- Thoha, M. 2005. *Birokrasi Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Utami, A. 2012. *Tinjauan Yuridis Menegnai Penyelenggaraan Hari Tua*. Depok: UI.
- Zed, Mestika. 2004. *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.