



## **ANALISA STATUS, KEDUDUKAN, DAN PEKERJAAN PEGAWAI TIDAK TETAP DALAM UU No. 5/2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA<sup>1</sup>**

### **ANALYSIS OF STATUS, POSITION, AND LEGAL STANDING OF TEMPORARY EMPLOYEE IN ACT OF 5/2014 ABOUT STATE CIVIL APPARATUS**

**Wasisto Raharjo Jati**

Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia  
Email: wasisto.raharjo.jati@gmail.com

#### **Abstract**

*This article aims to analyze comparatively towards the status and position of temporary employees in Act of 43/1999 and government employees with contract agreements in Act of 5/2014. Analysis has focused on the main duties and functions of state / country and its standings in state employee management. The results of this study indicate that there is evolution in analyzing non-permanent employees from the Law No. 43/1999 and the latest replacement rules which is Act of 5/2014. The lack of clarity regarding the status, position, and the fate of temporary employees, which has not previously accommodated in Employment Act, has been clarified in the Act of 5/2014.*

**Keywords :** *Temporary Employee, Civil Services, Merit System, Bureaucracy System*

#### **Abstrak**

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis tentang status dan kedudukan pegawai tidak tetap baik dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Analisa yang ditampilkan berfokus kepada tugas pokok fungsi maupun status/kedudukannya dalam manajemen kepegawaian negara. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terjadi evolusi dalam menganalisis pegawai tidak tetap dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 hingga yang terbaru dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Ketidakjelasan mengenai status, kedudukan, nasib yang selama ini belum diakomodir dalam Undang-Undang Kepegawaian sebelumnya, kini sudah diperjelas semuanya dalam Undang-Undang ASN 2014 ini.

**Kata Kunci :** Pegawai Tidak Tetap, Pegawai Negeri Sipil, Sistem Merit,

<sup>1</sup> Naskah diterima pada 05 September 2014, revisi pertama pada 06 Januari 2015, revisi kedua pada 27 Januari 2015, disetujui terbit pada 02 April 2015



## A. PENDAHULUAN

Permasalahan pegawai tidak tetap selama ini memang menjadi polemik masalah kepegawaian di Indonesia. Kedudukannya yang dilematis dan ambigu antara dibutuhkan maupun tidak diperlukan. Mengenai status dan posisi pegawai tidak tetap dalam konstelasi pendayagunaan aparatur negara sangatlah dinamis, terlebih semenjak disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 ini. Dikatakan sangatlah dinamis, karena terdapat berbagai perubahan yang signifikan dalam melihat posisi pegawai tidak tetap dalam Manajemen Kepegawaian Negara kontemporer. Adapun berbagai macam perubahan tersebut meliputi adanya aspek pemberian tugas pokok fungsi, relasi kedudukannya dengan pegawai negeri sipil, mekanisme pengangkatan, maupun tunjangan kesejahteraan yang selama ini menjadi krusial dalam membicarakan pegawai tidak tetap ini.

Maka ketiadaan adanya skema kekarayaan dalam aturan kepegawaian negara di Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 seperti yang terdapat dalam kasus pegawai swasta yang berimplikasi pada skema rekrutmen pekerjaan bagi pegawai tidak tetap 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 pegawai tidak tetap 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 pegawai tidak tetap daripada pegawai negeri sipil. 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 pegawai tidak tetap sering kali mendapat sebutan *the real civil service* ketimbang pegawai negeri sipil 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.

Semenjak disahkannya Undang-Undang Kepegawaian Negara yang baru dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara 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 pegawai negeri sipil dengan pegawai tidak tetap 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 pegawai negeri sipil dengan pegawai tidak tetap. Selain itu pula, pengedepanan meritokrasi juga berimplikasi besar dalam menempatkan pegawai tidak tetap ini menjadi lebih terhormat dan bermartabat dibandingkan pada pengaturan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. 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 pegawai tidak tetap 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* Pegawai Tidak Tetap (PTT) dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dimana status posisi maupun pekerjaan sendiri dilakukan oleh mekanisme penunjukan satu tangan. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, pegawai tidak tetap 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 pegawai tidak tetap.

Maka tulisan ini akan mengelaborasi secara lebih lanjut kajian mengenai status kedudukan

maupun pekerjaan pegawai tidak tetap dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

## B. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan yang menggunakan konsep *legis positivis* yang menyatakan bahwa hukum adalah identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga-lembaga atau pejabat yang berwenang (Soemitro, 1988:11). 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 (Zed, 2004: 34). Setelah semua dikumpulkan, kemudian penelitian melakukan klasifikasi data dengan cara *coding* untuk menemukan urgensi data yang perlu diolah terlebih dahulu baru kemudian dirangkai dengan data komplementer lainnya. Selanjutnya, merangkai data utama dengan data komplementer tersebut sehingga dapat disusun dalam suatu naskah akademik yang padu.

## C. KEDUDUKAN PEGAWAI TIDAK TETAP DALAM PERSPEKTIF KETENAGAKERJAAN DAN SOLUSI BEST PRACTICE

Perbincangan terhadap status pegawai tidak tetap dalam kerangka *Kortverband contract* (hukum perjanjian kontrak pendek) memang sangat kompleks. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, 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 pegawai negeri sipil.

Dalam klausul hukum perjanjian kontrak pendek pada undang-undang sebelumnya disebutkan bahwa posisi *kortverband contract* mengandung premis bahwa pegawai tidak tetap 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 pegawai tidak tetap 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 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 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 sebagai bagian dari kebijakan publik adalah esensial dan pokok agar memastikan kebijakan publik sendiri berjalan *on the track* (Nugroho, 2010).

Pemberlakuan adanya *merit system* dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 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 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

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.

Kasus Indonesia menjadi lokus dalam melihat kecenderungan wajah birokrasi Indonesia yang mengedepankan pendekatan paska kolonial yakni birokrasi sebagai bagian dari alat negara, namun tetap menjadi aktor penting dalam kontestasi kuasa negara.

#### **D. ANALISA PEGAWAI TIDAK TETAP DALAM UU KEPEGAWAIAN DAN UUSASN**

Studi pegawai tidak tetap di Indonesia pada umumnya masih minim. Hal tersebut dikarenakan penelitian birokrasi lebih mengaksentuasikan diri kepada implementasi penerapan reformasi birokrasi maupun tata kelola pemerintahan baik (*good governance*). Adanya penekanan kedua lokus itulah, yang menjadikan mayoritas penelitian di bidang sosial-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 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dalam kajiannya, Padmawati berargumentasi telah terjadi ketidakpastian status kerja yang dialami oleh guru honorer semenjak diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga 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 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 (Padmawati, 2011:41).

Ada tiga hal mengganjal dalam mekanisme pengangkatan tersebut



yakni 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 melangkahi dirinya menjadi CPNS. 3) memunculkan 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 pegawai tidak tetap 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 ketimbang tenaga senior yang mendekati masa pensiun.

Mencermati ketiga macam argumentasi kritis yang ditulis Padmawati, status dan posisi pegawai tidak tetap baik secara yuridis formal maupun sosio-kultural memang sangatlah dilematis. Negara yang menginisiasi hadirnya fenomena *outsourcing* dalam tubuh birokrat paska reformasi melalui diundangkannya Undang-Undang

Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yakni dalam Pasal 2 Ayat (3) bahwa di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) Pejabat yang berwenang dapat mengangkat Pegawai Tidak Tetap, namun negara pula yang ingin mereduksi pegawai tidak tetap ini dengan berupaya mengoptimalkan PNS melalui agenda reformasi birokrasi.

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

Namun demikian, munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sendiri kemudian menghapuskan adanya pegawai tidak tetap untuk diangkat menjadi CPNS sampai ada peraturan berikutnya yang mengatur. Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS)



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) Undang-Undang Kepegawaian (UU Nomor 43 Tahun 1999), yang sebelumnya menjadi dasar hukum pengangkatan Pegawai Tidak Tetap (PTT). Maka karena sifatnya *lex specialis* itulah yang membuat legalitas pegawai tidak tetap bersifat *ad hoc* karena sifatnya sementara dan bisa 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 pegawai tidak tetap ini.

Adapun aturan pemerintah yang dibuat paska Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sendiri terganjal dalam masalah validasi honorer K-1 maupun K-2 yang berbeda dengan data BKN dan 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 seperti halnya:

1. Tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai dari APBN atau APBD dengan kriteria diangkat oleh pejabat yang berwenang, bekerja di instansi pemerintah, masa kerja paling sedikit 1 (satu) tahun pada 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus, berusia paling rendah 19 (sembilan belas) tahun dan tidak boleh lebih dari 46 (empat puluh enam) tahun pada 1 Januari 2006. Dalam hal ini tenaga honorer yang masuk ke dalam golongan ini antara lain seperti 1) pegawai tidak tetap yang berasal dari tenaga kesehatan seperti halnya yang surat pengangkatannya sendiri dilakukan oleh Menteri Kesehatan, 2) guru bantu yaitu tenaga pegawai tidak tetap untuk formasi guru yang surat pengangkatannya sendiri oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, 3) penyuluh pertanian yang surat keputusannya dilakukan oleh Menteri Pertanian. Namun demikian di luar ketiga kategorisasi tersebut, masih ada kategori pegawai tidak tetap lainnya diangkat berdasarkan surat keputusan yang dibuat oleh Kepala Daerah baik itu Gubernur, Bupati, maupun Walikota dengan masa kontrak kerja selama 1 (satu) tahun. Selama bekerja, akan diadakan proses penilaian dan evaluasi tentang kelayakan diberikan perpanjangan kontrak ataukah diputus kontraknya.
2. Tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai bukan dari APBN atau APBD dengan kriteria diangkat oleh pejabat yang



berwenang, bekerja di instansi pemerintah, masa kerja paling sedikit 1 (satu) tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus, berusia paling rendah 19 (sembilan belas) tahun dan tidak lebih dari 46 (empat puluh enam) tahun pada tanggal 1 Januari 2006. Dalam hal ini yang masuk golongan pegawai tidak tetap non APBN dan APBD adalah tenaga tidak tetap yang diangkat oleh pejabat pembuat komitmen seperti halnya kepala dinas, kepala badan, kepala sekolah, maupun kepala instansi pemerintahan lainnya, yang sumber gajinya berasal dari kemampuan anggaran masing-masing organisasi yang mengangkatnya. Seperti halnya guru, wiyata bakti, maupun tenaga kebersihan dan keamanan kantor.

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 ini. 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 pegawai tidak tetap maupun pengangkatannya menjadi CPNS.

Selanjutnya hasil penelitian Muhammad 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 pegawai tidak tetap 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 semakin bertambahnya usia.

Adanya pembatasan usia dikarenakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, 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 dalam tinjauan pustaka bahwa peraturan ini merupakan perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS, untuk itu Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 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 pegawai tidak tetap selama ini berasal dari rekrutmen dari masing-masing instansi. Rekrutmen sendiri dapat diartikan sebagai serangkaian aktivitas mencari dan memikat pelamar kerja dengan motivasi, kemampuan, keahlian, dan

pengetahuan yang diperlukan untuk menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan kepegawaian. Aktifitas rekrutmen dimulai pada saat calon mulai dicari, dan berakhir pada saat lamaran mereka serahkan (Simamora, 1997). Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa rekrutmen persyaratan pegawai tidak tetap di berbagai lingkungan instansi pemerintah sendiri acap kali mengalami perbedaan yang kemudian berujung pada diskriminasi. Adapun mekanisme pengangkatan honorer menjadi calon pegawai negeri sipil ini dapat dilakukan apabila tenaga honorer tersebut telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Hal ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan tenaga tertentu pada instansi pemerintah daerah yang lowong atau kosong dan tidak bertentangan dengan peraturan undang-undang lainnya.

Namun demikian ketika kebijakan moratorium diberlakukan pemerintah pada tahun 2011 hingga Desember 2012 telah menimbulkan dampak diskriminasi terhadap pegawai tidak tetap 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 yuridis-sosiologis yang muncul dalam permasalahan status dan posisi pegawai tidak tetap adalah melebarnya kesenjangan (*gap*) antara pegawai negeri sipil maupun pegawai tidak tetap dalam jenjang karir di instansi tersebut yang cenderung tetap dan tidak tetap. Bagi pegawai negeri sipil, gaji pegawai negeri sipil sudah ditanggung oleh pemerintah melalui skema APBN/APBD sedangkan gaji pegawai tidak tetap disesuaikan dengan kemampuan anggaran masing-masing instansi pemerintah. Meskipun demikian, bila masalah ketimpangan gaji dikaitkan dengan masalah besarnya beban kerja yang dilakukan

oleh pegawai tidak tetap justru menjadi dilema tersendiri karena beban kerja pegawai tidak tetap pada umumnya lebih besar bila dibandingkan dengan pegawai negeri sipil. Hal tersebut yang kemudian berimplikasi komitmen keprofesionalitas pegawai di lingkungan instansi pemerintah untuk terus memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

Komitmen kepegawaian dalam manajemen pelayanan publik pemerintah dapat dianalisa sebagai bentuk suatu keyakinan salah satu pihak bahwa membina hubungan dengan pihak lain merupakan hal yang penting yang berpengaruh terhadap manfaat optimal yang didapat oleh kedua belah pihak dalam berhubungan. Masalahnya yang timbul adalah ketiadaan legalitas yang dialami oleh pegawai tidak tetap sendiri seringkali dianaktirikan oleh pegawai tetap. Misalnya dalam perbedaan proporsi tugas pokok fungsi yang berbeda, tunjangan, maupun pelaksanaan hal teknis di lapangan lainnya yang menunjukkan adanya diferensiasi status antara pegawai tidak tetap dengan pegawai tetap. Ketidadaan legalitas juga menjadikan pegawai tidak tetap terjebak dalam dua hal yakni perbudakan modern (*modern slavery*) maupun liyan (*othering*). Adapun pengertian pertama merujuk pada konsepsi bahwa hadirnya pegawai tidak tetap dalam birokrasi modern sejatinya hanyalah menjadi asistensi bagi birokrasi tetap. Adanya model asistensi tersebut tentu saja jika dikaitkan dengan penciptaan hubungan *patron-client* yang hendak dilanggengkan dalam sistem reformasi birokrasi (Jati,2012).

Hal tersebut sangatlah khas



kultur birokrasi tradisional yang terbangun atas kultur *ngenger* (pengikut dan pengabdian) yang selama ini kental dalam mewarnai sistem perekrutan birokrasi kita dimana calon pegawai harus menjadi pembantu bagi atasan pegawai atau pegawai lainnya untuk mendapatkan legitimasi surat sakti untuk menjadi seorang pegawai. Harus diakui bahwa menjadi pegawai negeri sipil adalah suatu keniscayaan maupun harapan bagi sebagian besar masyarakat Indonesia yang mendambakan untuk menjadi bagian penting korps baju dinas coklat tersebut. Adanya *prestige* maupun *privilege* yang timbul menjadi seorang pegawai akan berdampak pada status diri maupun status keluarga yang otomatis akan terdongkrak secara instan dan cepat. Meskipun pemerintah tidak menerima pembukaan resmi mengenai rekrutmen pegawai negeri sipil, namun selalu saja ada celah untuk menjadi bagian dari pegawai negeri tersebut salah satunya adalah dengan menjadi pegawai tidak tetap di lingkungan instansi pemerintah tertentu dengan harapan akan segera diangkat menjadi pegawai negeri tetap. Hal ini menunjukkan adanya kultur tradisional yang kemudian dilegalkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang mengatakan kebutuhan akan pegawai tidak tetap, maupun Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Tahun 2014 ini. Artinya kebutuhan pegawai tidak tetap menjadi kebijakan sampiran yang diundangkan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan berbagai dinas di daerah. Meskipun demikian, pertanyaan mengenai keabsahan terhadap status

dan posisi pegawai tidak tetap sendiri masih menjadi pertanyaan tersendiri. Adanya konversi menjadi CPNS mungkin bagian dari penegas keabsahan tersebut. Hal tersebut tidak cukup karena biasanya kebijakan yang dibuat bersifat insidental dan seremonial. Maka dalam konteks ini perlu diperhatikan konteks pegawai tidak tetap sebagai bagian dari manajemen kepegawaian yang tidak bisa dipisahkan.

Masalah yang berkembang menjadi kronis dalam sistem kepegawaian kita dimana rekrutmen pegawai tidak tetap semakin membesar daripada rekrutmen pegawai negeri sipil melalui jalur formal. Terhadap pola rekrutmen dan keberadaan pegawai tidak tetap di instansi pemerintah memang menjadi dilema. Adanya kebutuhan pegawai yang besar namun anggaran negara yang terbatas menjadikan kebutuhan akan pegawai tidak tetap menjadi siasat dan solusi tersendiri. Namun demikian semakin membengkaknya jumlah pegawai tidak tetap justru menimbulkan fenomena birokrasi miskin fungsi dikarenakan pegawai tidak tetap pada umumnya belum memiliki kemampuan yang dibuktikan dengan kualifikasi pendidikan yang dibutuhkan. Pada akhirnya kemudian, beban kerja instansi pemerintah semakin berat seiring dengan dinamika kebutuhan masyarakat yang ingin dilayani maupun perkembangan teknologi dan informasi. Keberadaan pegawai tidak tetap justru semakin tidak dibutuhkan jika memakai analogi tersebut. Namun SKPD maupun pemerintah juga tidak tega apabila harus memecat massal para pegawai tidak tetap tersebut karena lamanya pengabdian dan



loyalitas dalam bekerja sehingga patut diberikan status CPNS.

Jika ditinjau dari perspektif hubungan ketenagakerjaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyebutkan bahwa posisi hubungan kerja antara si pemberi kerja dengan si penerima pekerja dalam hubungan industrial adalah seimbang. Selain itu makna tidak tetap dalam struktur kepegawaian tersebut diambil dari Kepmenakertrans Nomor 100 Tahun 2004 yang menyebutkan tenaga tidak tetap hanya boleh dilakukan terhadap pekerjaan yang jenis dan sifatnya akan selesai dalam waktu tertentu. Hal ini dapat dijelaskan bahwa tidak ada pola hierarkis dalam pemberian kerja dan itu dilaksanakan pada kedua aktor yang memiliki kapasitas dan kedudukan yang sama yakni *entity to entity* dan bukan merujuk pada *person to entity*. Adapun mekanisme rekrutmen pegawai tidak tetap yang selama ini dilakukan atas perjanjian perseorangan yang pada dasarnya tidak memiliki hukum kejelasan kerja bagi si penerima kerja. Model perjanjian seperti ini tidak melanggar karena Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sendiri memperbolehkan, namun menjadi bermasalah bagi si penerima kerja terutama dalam mekanisme pengangkatan karir dari pegawai tidak tetap menjadi PNS. Implikasinya adalah sejak diakuinya pegawai tidak tetap secara resmi dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, tidak kunjung ada peraturan pemerintah pelaksana yang menindaklanjuti pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun

1999 yang memberikan kewenangan pengangkatan pegawai tidak tetap tersebut. Adapun turunan dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tersebut yang dinomenklaturkan dalam berbagai produk peraturan pemerintah seperti halnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007, dan yang terakhir adalah Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 adalah peraturan pemerintah yang membahas mengenai mekanisme pengangkatan pegawai tidak tetap menjadi CPNS. Dalam hal ini, pengangkatan pegawai tidak tetap menjadi CPNS mungkin adalah solusi untuk memutus ketidakpastian legal yang dihadapi oleh pegawai tidak tetap 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 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 disebutkan bahwa sifat peraturan pemerintah ini adalah hukum special (*lex specialis*) yang mengenyampingkan pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Kepegawaian (Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, yang sebelumnya menjadi dasar hukum pengangkatan Pegawai Tidak Tetap (PTT)). Hal inilah yang kemudian menjadikan tenaga pegawai tidak tetap kategori K-1 yang umumnya diisi oleh tenaga teknis maupun tenaga lapangan medis mendapatkan prioritas dalam pengangkatan CPNS pada tahun



berikutnya. Dalil pemerintah tersebut berdasarkan kebutuhan tenaga yang mendesak maupun pemerataan tenaga lapangan di seluruh negeri. Adanya perbedaan aspek legalitas perlakuan pengangkatan terhadap honorer K-1 maupun honorer K-2 juga terjadi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 dimana tenaga honorer K-1 mendapatkan prioritas untuk diluluskan sedangkan bagi Honorer K-2, aspek legalitas dan kualifikasinya semakin diragukan karena harus melepas status honorer yang telah diemban selama bertahun-tahun untuk ikut bersaing dengan pelamar umum menjadi PNS murni. Adanya pola perbedaan itulah yang menjadikan pegawai tidak tetap kategori II sendiri mengalami pergolakan untuk terus diakomodasi menjadi PNS oleh pemerintah. Masalah yang timbul adalah pemerintah kini mulai meninggalkan jabatan non-organik yang kini lebih dikontrak-kerjakan pada pihak kontraktor lepas daya. Hal itulah yang mengakibatkan status legalitas honorer K-2 kini semakin terkatung-katung dalam ketidakjelasan yang pasti (Murdianto, 2012: 4).

Adapun dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 mengenai mekanisme pengangkatan pegawai tidak tetap berbasis perjanjian kontrak memang telah ditemukan beberapa inovasi untuk mengangkat kedudukan pegawai tidak tetap baik secara karir maupun kesejahteraan. Dalam pasal 7 maupun 22 dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 disebutkan bahwa individu mendapatkan jenjang jabatan karir yang sudah ditentukan dan berikut pula tunjangan kesejahteraan yang akan diterimanya.

Adapun dalam komparasi antara Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 sendiri dapat dilihat sebagai berikut ini.

#### ***Dari Dimensi UU No. 43 Tahun 1999***

##### **1) Hak PTT (Pasal 21)**

- Honorarium yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya; Yang dimaksud dengan “adil dan layak” adalah bahwa honorarium yang diterima oleh Pegawai Tidak Tetap Pemerintah sesuai dengan tugas dan fungsi yang menjadi tanggungjawab Pegawai Tidak Tetap Pemerintah;
- Tunjangan;
- Cuti;
- Pengembangan kompetensi;
- Biaya kesehatan; dan
- Uang duka.

##### **2) Honorarium PTT (Pasal 100) :**

- (1) Pemerintah wajib membayar honorarium yang adil dan layak kepada Pegawai Tidak Tetap Pemerintah sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggungjawab.
- (2) Honorarium sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan Pegawai Tidak Tetap Pemerintah.
- (3) Honorarium sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

##### **3) Tunjangan PTT (Pasal 101)**

Selain honorarium sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100, Pegawai Tidak Tetap Pemerintah



dapat menerima tunjangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 4) Kesejahteraan (Pasal 102)

- (1) Selain honorarium dan tunjangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 dan Pasal 101, Pemerintah memberikan jaminan sosial kepada Pegawai Tidak Tetap Pemerintah.
- (2) Jaminan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk menyejahterakan Pegawai Tidak Tetap Pemerintah.

#### 5) Perlindungan (Pasal 103)

- (1) Pemerintah wajib memberikan perlindungan hukum, perlindungan keselamatan, dan perlindungan kesehatan kerja terhadap Pegawai Tidak Tetap Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.
- (2) Perlindungan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi perlindungan hukum dalam melaksanakan tugasnya dan memperoleh bantuan hukum terhadap kesalahan yang dilakukan dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sampai putusan terhadap perkara tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap.
- (3) Perlindungan keselamatan dan perlindungan kesehatan kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi perlindungan terhadap risiko gangguan keamanan kerja, kecelakaan kerja, kebakaran pada waktu kerja, bencana alam, kesehatan

lingkungan kerja, dan/atau risiko lain.

Hal terpenting ialah membahas status dan posisi pegawai tidak tetap dalam instansi lingkungan pemerintah. Ada baiknya terlebih dahulu mengetahui secara pasti apa yang dimaksudkan dengan pegawai tidak tetap tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 mengenai Pokok-Pokok Kepegawaian sendiri, pegawai tidak tetap dijelaskan pasti dalam poin pasal 2 ayat 3 hanya diterangkan “Di samping Pegawai Negeri dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap”. Pengertian tersebut mengindikasikan bahwa pegawai tidak tetap merupakan bagian dari strata pegawai negeri sipil setelah pegawai negeri sipil pusat maupun pegawai negeri sipil tingkat daerah. Adapun dalam penjelasan ayat 3 tersebut dijelaskan bahwa pegawai tidak tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai tidak tetap tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri.

Munculnya frase pegawai tidak tetap dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ini memang sedikit berbeda dengan Undang-Undang Kepegawaian sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dimana tidak diatur masalah mengenai pegawai tidak tetap dalam strata pemerintahan. Adapun Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ini merupakan aturan yang mengakomodasi kebutuhan pegawai



negeri yang besar seiring dengan diterapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Hal itulah yang kemudian memicu adanya restrukturisasi dan reorganisasi manajemen kepegawaian secara sporadis sehingga terjadi proses mutasi para pegawai negeri besar-besaran baik ke pemerintah pusat maupun ke pemerintah daerah. Adanya mutasi tersebut berdampak kepada redistribusi pegawai negeri sipil yang tidak seimbang baik pusat ke daerah maupun antara daerah. Oleh karena itulah, kondisi tersebut menjadi urgensi diadakannya rekrutmen pegawai tidak tetap di berbagai instansi pemerintah daerah guna mengisi pos-pos tertentu.

Selain itu, pemerintah telah menetapkan tidak menambah formasi pegawai baru secara rasional. Dalam hal ini terdapat tiga model penting yang menjadi basis perekrutan pegawai di masing-masing instansi pemerintah yakni *minus growth*, *zero growth*, *growth*. *Minus growth* diterapkan bagi instansi yang berdasarkan hasil Analisa Beban Kerja (ABK) jumlah pegawainya sudah kelebihan dimana anggaran belanja pegawai lebih dari 50 persen APBD (untuk kabupaten/kota), dan bagi provinsi yang rasio belanja pegawainya lebih dari 30 persen APBD. Sedangkan *zero growth*, diterapkan untuk instansi yang jumlah pegawainya cukup, rasio anggaran belanja pegawai antara 40–50 persen dari APBD (kabupaten/kota), dan 25–30 persen (provinsi). Sedangkan yang dimaksudkan dengan *growth* adalah kebijakan ideal dalam rekrutmen pegawai negeri sipil dimana rasio belanjanya sendiri antara 5-10 persen dari APBD (kabupaten/kota) maupun 10-15 persen bagi APBD

(provinsi). Artinya melalui kebijakan tiga lapis inilah, pemerintah sendiri berusaha untuk mereduksi penambahan jumlah pegawai negeri sipil dalam rangka menghemat anggaran maupun mengoptimalkan fungsi pegawai selama ini sesuai dengan prinsip reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan baik. Maka, perspektif dalam melihat pegawai tidak tetap paska tahun 1999 ini terbelah dalam tiga aliran perspektif, yaitu 1) fungsi redistributif, bahwa rekrutmen dan pengangkatan pegawai tidak tetap sendiri menjadi bagian dari upaya meratakan kapasitas tugas pokok dan fungsi (tupoksi) aparatur negara. 2) fungsi akomodatif, pegawai tidak tetap sendiri menjadi jalan bagi masyarakat untuk bisa mengabdikan diri menjadi abdi negara sambil menunggu pengangkatan resmi menjadi PNS. 3) fungsi inovasi, hadirnya pegawai tidak tetap menjadi bagian penting membangun semangat kompetisi di kalangan birokrasi dalam melayani kepentingan publik.

Adanya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 kemudian dasar bagi setiap instansi pemerintah terutama pemerintah daerah untuk melakukan rekrutmen pegawai tidak tetap secara besar-besaran ketimbang rekrutmen pegawai negeri sipil. Adapun rekrutmen pegawai negeri sipil sebenarnya diadakan, namun itu hanya untuk mengisi posisi minor seperti jabatan analis atau jabatan teknis lainnya. Pada dasarnya pengangkatan pegawai tidak tetap ini adalah bagian dari upaya “memenuhi kembali” jabatan birokrasi di golongan rendah seperti golongan I dan II yang ditiadakan pada tahun 2004 sehubungan dengan dibatasinya rekrutmen PNS harus minimal S-1 dan



digolongkan menjadi golongan III. Selain itu pula itu menjadi bagian untuk menyelamatkan karir para “abdi negara”.

Banyaknya jumlah pegawai tidak tetap (honorar) di tingkat I dan tingkat II inilah tidak dijelaskan diakomodasi secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang hanya menjelaskan kewenangan pejabat dalam mengangkat pegawai tidak tetap sebagai asistensi terhadap roda pemerintahan. Adanya celah hukum dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 kemudian menimbulkan tiga masalah friksional 1) pemerintah secara jelas tidak bisa membiarkan keberadaan pegawai tidak tetap ini dalam kondisi “tanpa pekerjaan” (*jobless*) dikarenakan sudah terjadi perjanjian kerja yang dilakukan antara perseorangan dengan pejabat pembuat komitmen. Dalam poin pertama, pemerintah harus memberikan jaminan kerja terhadap pegawai tidak tetap dalam menjalankan fungsi dan kinerjanya selama bertugas di instansi pemerintahan tertentu baik itu gaji, tupoksi, jenjang karir, maupun tunjangan lainnya. 2) keberadaan pegawai tidak tetap tidak bisa dilakukan pemecatan sepihak dikarenakan semakin menipisnya anggaran maupun restrukturisasi pegawai negeri sipil. 3) Adanya pegawai tidak tetap justru membuat sistem perekrutan PNS yang profesional dan kompeten menjadi tersendat karena terjadi proses advokasi dan negosiasi terhadap pegawai tidak tetap ini agar diangkat menjadi PNS, menimbulkan dualisme dalam sistem perekrutan aparatur negara di Indonesia. Selain halnya

faktor kompetensi yang menjadi acuan utama dalam perekrutan CPNS, faktor *like and dislike* juga turut andil dalam penentuan formasi CPNS tersebut.

Namun, dalam praktiknya terdapat berbagai macam distorsi dalam pelaksanaan aturan tersebut. Salah satunya adalah hak-hak dan kewajiban yang melekat kepada pegawai tidak tetap ini. Adanya kebijakan perekrutan pegawai tidak tetap dalam lingkungan instansi pemerintah dapat diklasifikasikan dalam dua bentuk, 1) jabatan struktural lapangan, dan 2) jabatan fungsional. Diperkenalkannya kedua jenis kualifikasi tersebut memang selaras dengan esensi reformasi birokrasi yang diusung oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 bahwa pegawai tidak tetap yang diangkat melalui mekanisme perjanjian kerja wajib untuk meningkatkan kompetensinya dengan menduduki jabatan fungsional. Artinya bahwa dengan adanya dua jenis jabatan tersebut sebenarnya bertujuan untuk mengakselerasi kompetensi pegawai tidak tetap sendiri agar mampu bekerja secara efektif dan efisien demi kepentingan organisasional. Adapun yang dimaksudkan dengan jabatan non-organik adalah jenis pekerjaan yang tidak terikat pada analisa beban kerja organisasi kepegawaian. Jenis jabatan ini pada umumnya di luar strata eselonisasi karena sifatnya sebagai tenaga pendukung kelancaran jabatan organik selama di lapangan. Oleh karena itu sifat jabatan ini pada dasarnya bersifat *ex-officio* yang berada di ranah *street level bureaucracy*. Sedangkan jenis jabatan kedua yakni jabatan fungsional dimaksudkan sebagai bentuk jabatan



yang mengarah kepada fungsi perbantuan terhadap kinerja pegawai negeri sipil sebagai pembina pegawai tersebut. Pada dasarnya jenis jabatan ini hampir sama dengan jabatan non organik yang bekerja pada level *street level bureaucracy*. Namun demikian jenis pekerjaan ini lebih mengarah ke hal yang bersifat teknis dan aplikatif di lapangan sesuai dengan kualifikasi pendidikan yang dimilikinya. Adanya perbedaan terhadap dua jenis pekerjaan inilah yang membuat adanya perbedaan strata dalam mekanisme pengangkatan honorer menjadi CPNS yakni antara honorer tingkat I yang biasanya diisi oleh jabatan teknis dan fungsional seperti guru, tenaga medis, tenaga penyuluh pertanian, maupun tenaga teknis lapangan serta tenaga honorer tingkat II yang diisi oleh tenaga non organis tersebut. Adapun yang menjadi janggal dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sendiri tidak dijelaskan secara pasti mengenai hubungan kerja antara pegawai tidak tetap baik itu tugas pokok fungsi (tupoksi), tunjangan kerja dan gaji, maupun kewajiban yang melekat lainnya. Yang ada hanya definisi pegawai tidak tetap hanya sebagai aspek penunjang manajemen pemerintahan.

Adapun turunan peraturan daerah tentang rekrutmen pegawai tidak tetap di berbagai instansi pemerintahan daerah juga menjelaskan secara detail dan pasti mengenai tunjangan maupun tugas pokok fungsi tersebut sehingga dalam hal ini menimbulkan ketidakpastian dalam bekerja ditinjau dari segi hubungan legalistik. Artinya di sini terjadi pola perbudakan modern berbasis regulasi yang tidak mencatumkan secara pasti

mengenai nasib para pegawai tidak tetap. Hal inilah yang acap kali menimbulkan adanya kecemasan akan pola kinerja ke depan yang dihadapi oleh para pegawai tidak tetap karena dasar pengangkatan mereka sendiri pada dasarnya berdasarkan pada perjanjian komitmen yang dibuat oleh pejabat pembuat komitmen. Adapun substansi yang dikandung dalam isi perjanjian tersebut pada umumnya hanya berisi durasi kerja selama setahun maupun evaluasi kinerja setahun yang dimungkinkan adanya penambahan jangka waktu kontrak.

Membandingkan antara status Pegawai Tidak Tetap (PTT) dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pada dasarnya merupakan bentuk penyempurnaan dan pengembangan dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 itu sendiri. Pada klausul mekanisme pengangkatan maupun pemberian kerja dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, 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 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 belum dapat diterapkan dengan baik karena belum adanya instrumen 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

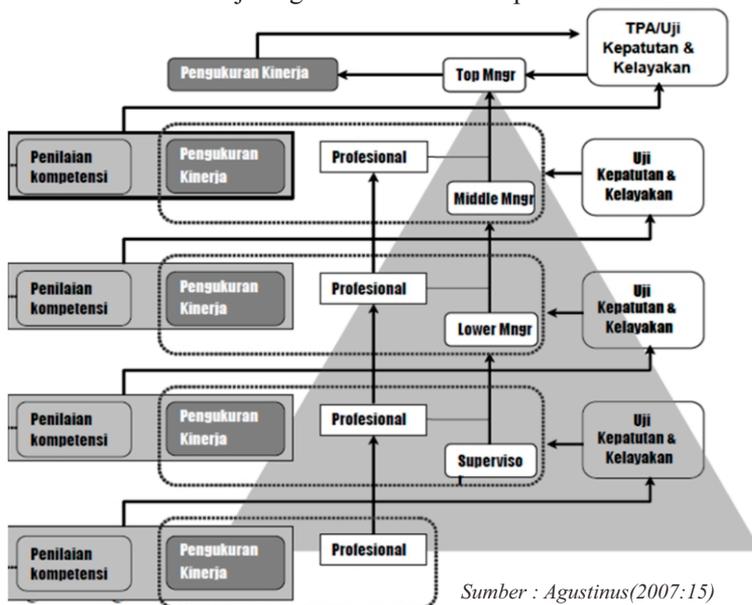


dengan kompetensi yang dimiliki, dan 4) Struktur gaji belum/tidak dapat berfungsi sebagai pemicu peningkatan kinerja karena tidak terkait dengan kinerja, kompetensi dan tanggung jawab. Maka yang menjadi *core analysis* dalam membahas kedudukan dan status pegawai tidak tetap dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 sendiri adalah meritokrasi berbasis kompetensi maupun prestasi.

Dalam hal ini, kompetisi dibuka secara terbuka dan melebar antara pegawai negeri sipil dengan pegawai pemerintah dengan perjanjian kontrak 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 pegawai tidak tetap sendiri memegang jabatan fungsional sebagai bentuk tugas kreativitas pegawai. Tentu itu

menjadi terobosan sendiri dalam sistem kepegawaian kita mengingat, pegawai pemerintah tidak tetap biasanya hanya berkuat pada masalah administrasi maupun jabatan asistensi lainnya. Mengingat, sistem yang diberlakukan adalah meritokrasi. Sebenarnya pegawai tidak tetap 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 pegawai pemerintah perjanjian kontrak, semakin tinggi pula *reward* yang akan didapatkan. Adapun besar kecilnya materi maupun prestasi yang akan diukir oleh pegawai kontrak sangatlah tergantung pada pengukuran kinerja setiap lini, sebagaimana dalam tabel berikut ini.

**Tabel 1.**  
Indikator Kinerja Pegawai Berbasis Kompetensi dalam UU ASN



Sumber : Agustinus(2007:15)



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 pegawai pemerintah dengan perjanjian kontrak mengindikasikan bahwa pengawasan sendiri berlangsung secara *omnipresent* dan secara gradual senantiasa dilakukan. Hal itulah kemudian mendorong setiap pegawai pemerintah perjanjian kontrak sendiri senantiasa profesionalisme dalam melakukan pekerjaan di instansinya masing-masing.

Tinjauan mengenai pegawai pemerintah perjanjian kontrak dalam konteks ini adalah terkait dengan pemenuhan hak dan kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan. Apabila dianalisis tentang hak dan kewajiban pegawai tidak tetap dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, ditemukan ada dimensi yang timpang antara pemenuhan hak dan kewajiban. Adapun kewajiban yang dibebankan kepada pegawai pemerintah tidak tetap melebihi porsi yang disepakati bersama sehingga menimbulkan *overlapping* tugas. Hal itulah yang kemudian menimbulkan beban kerja berlebih bagi pegawai tersebut. Pada dasarnya p e m b e n t u k a n y a a d a l a h “kesepakatan” verbal non tulis, maka besaran tunjangan dan gaji pun juga disesuaikan dengan perjanjian lisan.

Sedangkan dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara 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)**

Pegawai Tidak Tetap sendiri berhak untuk mendapatkan gaji, tunjangan, perlindungan, dan pengembangan kompetensi.

2) **Penilaian Kerja (Pasal 100 dan Pasal 101)**

Pegawai Tidak Tetap 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 pegawai tidak tetap yang tidak bisa memenuhi pencapaian kerja akan diberi sanksi.

3) **Perlindungan Hukum (Pasal 103)**

Negara wajib memberikan perlindungan hukum bagi pegawai pemerintah perjanjian kontrak selama melaksanakan tugas, risiko gangguan kerja, maupun perlindungan dari hal-hal yang sifatnya non teknis lainnya yang sekiranya berpotensi mengganggu kinerja.

4) **Lain-lain (Pasal 21)**

Pegawai Pemerintah Perjanjian Kontrak sendiri juga mendapatkan kompensasi berupa uang duka, cuti, izin, maupun pengembangan kompetensi lainnya.

**E. PENUTUP**

Keberadaan pegawai tidak tetap 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 pegawai tidak tetap dari pegawai tetap dengan dalih pengharapan menjadi pegawai tetap atau PNS. Praktik politisasi terhadap status pegawai tidak tetap 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 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 sendiri merupakan solusi terhadap gejala patologi birokrasi tersebut dengan mengedepankan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam rekrutmen pegawai tidak tetap. 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.

Pegawai tidak tetap menjadi *locus stand* dalam perundangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 ini. Pegawai tidak tetap 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 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 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara ini menjadi pelipur lara dalam kasus pegawai tidak tetap ini sehingga ke depannya agar jangan sampai terjadi pola klasifikasi antara K-1 maupun K-2 dalam golongan pegawai tidak tetap yang terkesan sangat kuat faktor *like and dislike*-nya.

## F. DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Muhammad. (2012). *Implementasi Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Pemerintah Kota Surakarta*. UNS. Solo
- Dwiyanto. (2011). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta
- Jati, Wasisto Raharjo. (2012). *Kultur Birokrasi Patrimonialisme dalam Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jurnal Borneo Administrator (Volume 8 Nomor 2)
- Murdianto, Wilham. (2012). *PTT tanpa Perlindungan Hukum*. [www.riaupos.com](http://www.riaupos.com). 4 Januari
- Padmawati. (2010). *Kajian Yuridis Status Hukum Tenaga Honorer Pemerintah Kota Surakarta pada Dinas*



- Pendidikan, Pemuda, & Olahraga Kota Surakarta Menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.* UNS. Solo
- Ronny, Soemitro. (1988). *Metode Penelitian Hukum.* Ghalia. Jakarta
- Simamora, Henry. (1997). *Manajemen Sumber Daya Manusia.* STIE YKPN Press. Yogyakarta
- Sulistyo, Agustinus. (2007). *Sistem Pendayagunaan SDM Aparatur.* Retrieved from STIA [www.stialan.ac.id](http://www.stialan.ac.id). 23 Mei
- Thoha, Miftah. (2005). *Birokrasi Politik di Indonesia.* Rajawali Press. Jakarta
- Utami, Ayudhia. (2012). *Tinjauan Yuridis Mengenai Penyelenggaraan Hari Tua.* UI. Depok
- Zed, Mestika. 2004. *Metode Penelitian Kepustakaan.* Yayasan Obor Indonesia. Jakarta

