



PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPPK):

Review terhadap UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Rike Anggun Artisa

rikeanggunartisa@gmail.com

Abstraksi

Tulisan ini ingin mereview salah satu bagian yang terdapat dalam UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Bagian ini merupakan bagian yang cukup penting dan perlu di manage dengan proporsional karena berkaitan dengan kinerja dan sumber daya pemerintah.

Kata Kunci : Pegawai, Perjanjian kerja, Aparatur Sipil Negara, UU No.5 Tahun 2014

Pendahuluan

Birokrasi sebagai organisasi pemerintah telah mengalami perjalanan yang cukup panjang. Berbagai kelemahan yang terdapat di dalamnya menjadi tantangan yang tidak akan pernah habis untuk diperbincangkan dan dicari jalan keluarnya. Tidak dapat dipungkiri bahwa sampai saat ini citra negative pada birokrasi masih dapat terlihat. Hal tersebut bukan tanpa sebab, kinerja birokrasi yang buruk dapat mempengaruhi berbagai aspek di dalam pembangunan. Hal ini juga yang membuat *trust* dari masyarakat kepada birokrasi cenderung rendah. Sudah menjadi tanggung jawab pemerintah sebagai pemegang otoritas untuk mengembalikan kepercayaan publik dengan melakukan perbaikan-perbaikan dalam upaya mereformasi birokrasinya.

Reformasi birokrasi dilakukan untuk mengubah berbagai hal di dalam birokrasi agar dapat memenuhi harapan publik. Salah satu perubahan mendasarnya adalah pada manajemen Sumber Daya Manusia (SDM). SDM sebagai salah satu faktor penting dalam menopang eksistensi birokrasi namun pada kenyataannya masih banyak permasalahan yang dihadapi, misalnya terkalit rendahnya kompetensi pegawai yang selanjutnya berdampak pada rendahnya kinerja birokrasi secara umum. Dengan adanya masalah yang serius tentang SDM di birokrasi maka reformasi di bidang SDM sudah seharusnya menjadi agenda mendesak pemerintah demi mewujudkan birokrasi yang professional dan akuntabel.

Disahkannya UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan sebuah angin segar dalam upaya mereformasi SDM di birokrasi. Secara umum UU tersebut mengupayakan adanya sebuah sistem yang dapat mengoptimalkan potensi SDM untuk pencapaian tujuan birokrasi. Hal tersebut dilakukan dengan melakukan redefinisi dari peran manajemen SDM. UU tersebut menguraikan berbagai hal yang berkaitan dengan pengaturan SDM di birokrasi, termasuk tentang pegawai tidak tetap atau yang di dalam UU tersebut dikenal dengan istilah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Pada pasal 6 UU tersebut disebutkan bahwa pegawai ASN dapat diategorikan atas dua jenis yaitu PNS yang berstatus pegawai tetap dan PPPK sebagai pegawai dengan perjanjian kerja. PPPK menarik untuk dibahas mengingat statusnya yang bukan pegawai

tetap sehingga memang dibutuhkan aturan yang secara tegas mengatur masa depan PPPK ini. Selain itu, pegawai tidak tetap di organisasi pemerintah pusat maupun daerah saat ini jumlahnya cukup besar. Menurut data BKN Tahun 2005 (dalam Simanungkalit, 2013:45), terdapat 343.158 orang pegawai tidak tetap yang direkrut. Instansi yang melakukan perekrutan terbanyak adalah instansi pemerintah yang terdapat di pulau Jawa yakni Provinsi Jawa Timur sebanyak 79.507 orang pegawai, Provinsi Jawa Tengah sebanyak 54.586 orang pegawai, dan Provinsi Jawa Barat sebanyak 42.499 orang pegawai. Sedangkan instansi pemerintah yang paling sedikit melakukan perekrutan adalah Provinsi Irian Jaya Barat, yakni hanya 337 orang pegawai. Jumlah pegawai tidak tetap ini nantinya berkaitan dengan isu kontribusi PPPK pada peningkatan kinerja birokrasi dan efisiensi organisasi dalam menggunakan anggarannya untuk belanja pegawai.

PPPK atau yang sebelumnya dikenal dengan PTT (Pegawai Tidak Tetap) tidak berkedudukan sebagai pegawai tetap tapi lama kerjanya dibatasi oleh perjanjian kerja. Hal itu senada dengan yang terdapat di dalam Pasal 1 Ayat 4 UU ASN bahwa PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Di dalam UU tersebut juga disebutkan bahwa manajemen PNS dan PPPK dilakukan dengan menggunakan sistem merit. Sistem ini merujuk pada kondisi dimana pegawai yang menduduki posisi atau jabatan tertentu harus sesuai dengan kecakapan, keahlian atau kompetensi yang dimilikinya. Dengan menerapkan sistem merit diharapkan PPPK ini dapat mendukung kinerja birokrasi. Hal-hal tersebut yang kemudian mengundang rasa ingin tau tentang bagaimana PPPK diatur dalam UU ini. Tulisan ini ingin membahas tentang bagaimana UU No. 5 Tahun 2014 sebagai aturan terbaru dalam manajemen pegawai mengatur tentang PPPK, perubahan pokok apa saja yang terjadi didalamnya serta problematika apa yang diperkirakan dapat muncul terkait PPPK dengan diberlakukannya UU tersebut.

Konsep tentang Pegawai Tidak Tetap

Sebelum masuk pada bahasan tentang bagaimana UU ASN mengatur tentang PPPK dengan segala problematikanya, akan lebih baik jika kita memahami terlebih dulu konsep dan sejarah awal mula adanya istilah pegawai tidak tetap sebagai bahan perbandingan antara teori dan praktiknya. Banyak sebutan untuk jenis pekerja yang tidak tetap ini, diantaranya pegawai tidak tetap, pegawai kontrak, pekerja temporer, dan lain-lain namun tetap merujuk pada hal yang sama. Istilah pegawai tidak tetap atau *temporary employee* adalah pegawai atau pekerja yang direkrut pada pekerjaan yang berdasarkan suatu kontrak dan dibatasi oleh waktu tertentu (Heathfield, 2013 dalam Purwoko 2013:14). Pendapat selanjutnya datang dari Kirk dan Belcovics (2008, dalam Simanungkalit, 2013:44) pegawai tidak tetap didefinisikan sebagai individu-individu yang secara langsung direkrut atau melalui agen tenaga kerja dan kemudian diperkerjakan oleh organisasi untuk mengisi jabatan atau pekerjaan dengan jangka waktu tertentu atau terbatas.

Selain itu Purwoko (2013:14) mengemukakan bahwa *temporary employee* adalah pegawai yang dikontrak dengan jangka waktu tertentu dan tugas tertentu atau pegawai kontrak dengan jangka waktu tetap, pegawai yang berasal dari agen penyedia tenaga kerja, tenaga kerja lepas dan tenaga kerja untuk pekerjaan musiman. Dari beberapa pengertian dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan *temporary employee* adalah seseorang yang bekerja di dalam rentang waktu tertentu dan memiliki batasan yang

telah disepakati sebelumnya serta dapat direkrut langsung oleh organisasi atau melalui agen penyalur pekerja.

Ternyata setiap Negara memaknai istilah *temporary employee* ini berbeda-beda. Misalnya, di Australia *temporary employee* adalah pegawai dengan sistem kontrak yang masa kerjanya tidak lebih dari satu tahun dan dapat direkrut kembali secara langsung atau melalui agen penyedia tenaga kerja. Sedangkan di Jepang, *temporary employee* adalah pegawai kontrak dengan waktu tidak lebih dari satu tahun, pegawai proyek tertentu, pegawai lepas, pegawai musiman atau pegawai yang pekerjaannya kurang dari satu tahun. Kemudian di Kanada, *temporary employee* adalah pegawai yang bekerja pada pekerjaan temporer yang telah ditentukan masa berakhirnya berdasarkan kontrak ataupun waktu penyelesaian suatu proyek. Dari beberapa pemaknaan di Negara-negara tersebut tentang *temporary employee*, dapat diketahui bahwa *temporary employee* hanya memiliki masa kerja atau kontrak yang singkat yaitu tidak lebih dari satu tahun, dan dapat direkrut kembali sesuai dengan kebutuhan.

Adanya pegawai tidak tetap tentu dilatarbelakangi oleh suatu sebab. Semula, *temporary employee* adalah sebuah respon dari adanya kebutuhan organisasi dalam memenuhi tuntutan perubahan. Organisasi dihadapkan pada kondisi lingkungan yang makin berkembang dengan permasalahan yang juga makin kompleks. Hal itu menuntut adanya fleksibilitas dalam hubungan kerja sehingga dapat mengatasi segala masalah. Fleksibilitas ini dianggap menguntungkan karena organisasi tidak perlu mengeluarkan biaya rekrutment yang besar karena rekrutmen *temporary employee* cenderung dilakukan dengan sederhana. Selain itu beban kerja organisasi juga dapat terselesaikan dan organisasi tidak memiliki kewajiban untuk memberikan berbagai fasilitas dan tunjangan layaknya kepada pegawai tetap karena sifatnya yang sementara.

Gestebly dan Wennerhag, 2011 (dalam Puwoko, 2013:15) memaparkan beberapa alasan dan tujuan digunakannya *temporary employee*, yaitu:

1. *Temporary employee* dibutuhkan pada saat terjadi peningkatan bisnis yang sifatnya sementara.
2. Dengan memperkerjakan *temporary employee*, organisasi jauh lebih fleksibel jika sewaktu-waktu hendak mengurangi ataupun menambah tenaga kerja.
3. *Temporary employee* dapat dipakai untuk mengisi dan menggantikan pegawai yang cuti sakit ataupun cuti panjang.
4. *Temporary employee* direkrut untuk suatu proyek khusus yang berjangka waktu tertentu atau untuk kebutuhan akan tenaga kerja dengan kemampuan khusus yang tidak terdapat di organisasi tersebut.
5. Perekrutan dengan status *temporary employee* menguntungkan sebagai alat penyaringan pegawai baru yang lebih efisien.

Tujuan digunakannya *temporary employee* seperti yang dikemukakan diatas memang dapat menguntungkan organisasi yang menggunakan jasa pekerja, namun apakah keuntungan juga didapatkan oleh para pekerja tidak tetap ini. Berbagai masalah timbul seiring dengan penggunaan pegawai tidak tetap di birokrasi, misalnya bagaimana jaminan atas nasibnya setelah masa kerjanya berakhir, apakah akan diperpanjang atau tidak, dan jika tidak apakah akan langsung mendapatkan pekerjaan baru. Hal-hal itu yang mungkin menjadi topic-topik diskusi yang berkembang. Penggunaan *temporary employee* mungkin saja efektif bagi pegawai di perusahaan swasta, namun apakah hasil yang sama akan terjadi di organisasi publik.

Kemudian, apakah dengan status pegawai yang hanya sementara dapat memicu mereka untuk bekerja dengan optimal. Ada sebuah studi yang menyebutkan bahwa *temporary employee* cenderung memiliki komitmen yang rendah dalam bekerja. Getsby dan Wennerhag, 2011 (dalam Purwoko, 2013:16), mereka menyimpulkan tentang *temporary employee*, diantaranya adalah:

1. *Temporary employee* cenderung memiliki motivasi kerja yang lebih rendah dibandingkan pegawai permanen.
2. Menggunakan *temporary employee* dapat beresiko mengikis human capital organisasi karena tidak merasa terikat pada organisasi.
3. Terdapat kemungkinan terjadi konflik antara *temporary employee* dan pegawai permanen.

Temuan lain yang dapat dijumpai di Indonesia tentang masalah-masalah *temporary employee* di birokrasi adalah adanya pandangan yang salah kaprah dimana pengangkatan pegawai tidak tetap dijadikan sebuah jalan pintas untuk memasukan seseorang menjadi pegawai yang nantinya dapat diangkat sebagai pegawai tetap. Jika dipandang dari konsep normative dari *temporary employee* yang dijabarkan sebelumnya, seharusnya pegawai menyadari dan tidak berhadapan akan diangkat menjadi pegawai tetap. Dengan masa kontrak satu tahun yang dapat diperpanjang sampai tiga atau empat tahun maka pegawai hanya akan bekerja di tempat itu hanya dalam jangka waktu tertentu. Pada kondisi ekstrim, ada orang yang rela bekerja berpuluh-puluh tahun menjadi pegawai tidak tetap dengan harapan akan diangkat menjadi pegawai tetap. Rumitnya pandangan-pandangan yang terlanjur salah kaprah tentang pegawai tidak tetap dalam birokrasi di Indonesia menimbulkan pertanyaan besar tentang apakah sistem fleksibilitas tenaga kerja (berdasarkan pandangan normative) ini dapat efektif jika dilakukan di birokrasi. Hal ini akan dikupas di dalam poin-poin berikutnya dalam tulisan ini.

Kemudian dari pemaparan di atas juga telah disebutkan bahwa *temporary employee* diangkat berdasarkan kebutuhan organisasi, namun gambaran yang dapat kita lihat di birokrasi Indonesia, pengangkatan pegawai tidak tetap lebih banyak dikarenakan alasan politis dibandingkan dengan kebutuhan organisasi. Selain itu tentang isu rendahnya komitmen dan kinerja *temporary employee* yang juga telah disinggung di atas, memang tidak dapat dipungkiri hal tersebut terindikasi juga terjadi di Indonesia. Namun, ada juga temuan yang lebih menarik di beberapa tempat dimana pegawai tidak tetap justru memiliki beban kerja yang lebih banyak di bandingkan dengan PNS yang berkedudukan sebagai pegawai tetap dan pelaksana utama birokrasi.

Dari pemaparan diatas dapat diketahui bahwa *temporary employee* secara konsep dan praktiknya di Indonesia banyak mengalami pergeseran. Masalah-masalah yang ada terkait pegawai tidak tetap di birokrasi menjadi hal yang sudah lama berlangsung. Maka dari itu, pemerintah melalui UU No. 5 Tahun 2014 berupaya melakukan pengaturan ulang mengenai pegawai tidak tetap atau PPPK ini. Di dalam UU tersebut diatur mengenai manajemen PPPK yang selanjutnya dapat dijadikan landasan hukum dalam mengelola dan menata PPPK yang nantinya dapat berkontribusi di dalam keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi. Lalu bagaimana sebenarnya manajemen PPPK yang diatur di dalam UU No. 5 Tahun 2014 tersebut, penjelasannya akan dijabarkan dibawah ini.

Manajemen PPPK di dalam UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Sebelum mengenal PPPK, Indonesia sudah banyak mengenal istilah pegawai tidak tetap di birokrasi, misalnya pegawai outsourcing yang menangani permasalahan kebersihan dan keamanan lingkungan organisasi. Pegawai outsourcing ini tidak berhubungan langsung dengan pekerjaan inti organisasi namun sebagai pendukung kegiatan operasional. Selain itu, dikenal juga tenaga honorer atau Pegawai Tidak Tetap (PTT) yang tugasnya membantu PNS dalam melaksanakan tugas. Perbedaan antara pegawai outsourcing dengan honorer atau PTT tadi terletak dari penanggung jawabnya. Pegawai outsourcing tidak ditangani langsung oleh birokrasi karena penyediannya dilakukan oleh perusahaan penyedia jasa pekerja, sedangkan tenaga honorer atau PTT ditangani langsung oleh birokrasi/pemerintah dari mulai rekrutment, penggajian sampai pada pemberhentiannya.

Sebelum lebih jauh membahas bagaimana manajemen PPPK diatur di dalam UU ASN ini, kita bisa melihat terlebih dahulu perubahan unsur-unsur pegawai yang terdapat pada UU yang pernah berlaku di Indonesia. Perubahan tersebut dapat kita lihat di dalam tabel di bawah ini:

Tabel Perubahan Unsur-unsur Pegawai di Birokrasi

UU No. 8 Tahun 1974	UU No. 43 Tahun 1999	UU No. 5 Tahun 2014
Pegawai Negeri terdiri dari: 1. PNS 2. Anggota ABRI PNS terdiri dari: 1. PNS Pusat 2. PNS Daerah 3. PNS lain yang ditetapkan dengan PP	Pegawai negeri terdiri dari: 1. PNS 2. Anggota TNI 3. Anggota Polri PNS terdiri dari: 1. PNS Pusat 2. PNS Daerah 3. Pegawai tidak tetap	Pegawai ASN terdiri dari: 1. PNS 2. PPPK

Sumber: Hidayat (2014:35)

Dari tabel tersebut, dapat diketahui bahwa saat ini yang disebut ASN adalah PNS dan PPPK. Pengelolaan ASN sifatnya nasional yang berarti tidak ada lagi istilah pegawai pusat atau pegawai daerah. ASN akan dikelola secara independen oleh Komite Aparatur Sipil Negara (KASN) yang diharapkan dapat mendorong profesionalisme dan netralitas aparatur.

PPPK diatur melalui manajemen PPPK yang didalamnya memuat aturan tentang penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan kerja, sampai pada perlindungan yang dapat diperoleh PPPK (Pasal 93).

1. Penetapan kebutuhan dan Pengadaan PPPK

Keberadaan PPPK tidak dipungkiri cukup membantu menyelesaikan pekerjaan PNS di birokrasi namun harus diakui juga menimbulkan banyak permasalahan. Permasalahan tentang pengadaan PPPK telah disinggung secara singkat di bagian sebelumnya. Perekrutan seringkali diwarnai dengan motif politis dari pihak-pihak tertentu dan pengadaan juga seringkali dilakukan tanpa melalui seleksi yang ketat sehingga yang

terpilih adalah orang-orang dengan kompetensi yang rendah. UU ASN berupaya untuk mengatasi persoalan tersebut dengan menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja yang dilakukan untuk jangka waktu lima tahun yang diperinci per satu tahun berdasarkan prioritas kebutuhan (Pasal 94). Selain itu penerimaan calon PPPK dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan instansi pemerintah dan persyaratan lain yang dibutuhkan jabatan (Pasal 97).

Pengadaan PPPK yang selama ini terkesan carut marut atau 'ngasal' memang menjadi cikal bakal berkembangnya jumlah pegawai tetap di Birokrasi, sayangnya tingginya jumlah pegawai tidak tetap ini sering kali tidak diikuti dengan kinerja yang baik. Adanya analisis terhadap kebutuhan PPPK ini dirasa baik agar nantinya PPPK yang direkrut mempunyai posisi dan tugas yang jelas. Harapannya juga terbentuk keseimbangan antara kebutuhan pekerjaan dengan jumlah PPPK. Penilaian yang dilakukan dengan memperhatikan kompetensi dan kualifikasi pegawai ini menunjukkan bahwa UU ini telah mengadopsi sistem merit dalam pengadaan PPPK.

Tahapan dalam pengadaan calon PPPK sesuai dengan UU ASN Pasal 95 Ayat 2 adalah tahap perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan menjadi PPPK. Setelah diangkat menjadi PPPK dan melaksanakan tugasnya, PPPK ini tidak serta merta dapat secara otomatis diangkat menjadi Calon PNS karena untuk itu PPPK harus mengikuti semua proses seleksi Calon PNS seperti pada umumnya seleksi dilakukan (Pasal 99). Hal diatas mungkin tidak akan terlalu berpengaruh pada PPPK yang baru akan melamar tetapi bagaimana dengan pegawai tidak tetap yang sudah ada atau bekerja di instansi pemerintah sebelum UU ini berlaku. Harus ada penataan kembali pegawai tidak tetap yang telah bekerja disesuaikan dengan kebutuhan dan kompetensinya. Perlu juga dilakukan upaya sosialisasi aturan terbaru yang mengatur mengenai PPPK agar perubahan yang ada dapat dipahami dan dimaklumi oleh semua pihak.

2. Penggajian dan tunjangan

Seperti yang telah disebutkan bahwa di dalam UU ASN ada dua kategori pegawai yaitu PNS dan PPPK. Masing-masingnya tentu memiliki hak yang berbeda termasuk di dalam urusan gaji dan tunjangan. Jika PNS memiliki hak terkait gaji, tunjangan dan fasilitas, cuti, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, perlindungan dan pengembangan kompetensi. Maka PPPK hanya memiliki hak terkait gaji, tunjangan, cuti, perlindungan dan pengembangan kompetensi. Di dalam UU ASN diatur bahwa gaji yang diberikan pada PPPK diberikan berdasarkan beban kerja, tanggung jawab jabatan dan resiko pekerjaan (Pasal 101 Ayat 2) dan dibebankan pada APBN untuk PPPK di instansi pusat sedangkan untuk instansi di daerah dibebankan pada APBD (Pasal 101 Ayat 3). Selain gaji, PPPK juga berhak menerima tunjangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 101 Ayat 4).

Dari pemaparan diatas dapat terlihat bahwa sistem pembayaran yang dilakukan pada PPPK telah diupayakan untuk menggunakan sistem merit dimana pembayaran didasarkan pada beban kerja, tanggung jawab jabatan dan resiko pekerjaan. Namun terdapat perbedaan antara PNS dan PPPK terkait jaminan pensiun dan jaminan hari tua. Tunjangan-tunjangan yang diterima oleh PPPK diintegrasikan dengan sistem jaminan social nasional (Pasal 106 Ayat 1 dan 2). Hal ini tentu menimbulkan gap antara PNS dan PPPK dimana PNS merasa berada di kelas yang lebih baik. Hal ini yang kemudian harus

menjadi focus pemerintah dalam mengelola PPPK untuk memastikan bahwa posisi sebagai PPPK di instansi pemerintah tetap mendapatkan minat dari masyarakat, tentu dengan gambaran rentang waktu bekerja yang tidak tetap. Selain itu, potensi konflik yang berawal dari kecemburuan akan selalu ada dalam konteks hubungan antara PNS dan PPPK. Perlu mekanisme terbaik dalam pemberian tunjangan kepada PNS dan PPPK agar tercipta rasa keadilan di dalam ASN yang tentu juga mempertimbangkan kemampuan organisasi.

3. Penilaian Kinerja dan Pengembangan Kompetensi

Dalam mengefektifkan kinerja PPPK, maka UU ASN mengakomodasi aturan tentang adanya penilaian kinerja dan pengembangan kompetensi bagi PPPK. Penilaian kinerja bagi PPPK ini bertujuan untuk menjamin objektivitas prestasi kerja yang sudah disepakati berdasarkan perjanjian kerja antara Pejabat Pembina Kepegawaian dengan pegawai yang bersangkutan (Pasal 100 Ayat 1). Hal-hal yang dinilai mencakup target, sasaran, hasil, manfaat yang dicapai dan perilaku pegawai dan dilakukan dengan objektif, akuntabel, partisipatif, terukur dan transparan (Pasal 100 Ayat 2 dan 3). Penilaian kinerja kepada PPPK dilakukan oleh atasan langsung dari PPPK tersebut juga oleh rekan kerja setingkat maupun bawahannya. (Pasal 100 Ayat 5 dan 6). Dengan demikian, penilaian kinerja yang diamanatkan oleh UU ini didasarkan pada penilaian dari semua arah, yaitu atasan, setingkat dan bawahan. Hal itu baik untuk menjaga objektivitas penilaian kinerja, harapannya penilaian kinerja dapat menggambarkan kondisi sebenarnya sehingga hasil penilaian kinerja dapat dipergunakan sebagai mana mestinya.

Untuk PPPK yang telah dinilai kinerjanya namun tidak dapat mencapai target kinerja yang telah disepakati di dalam perjanjian kerja maka akan diberhentikan dari PPPK (Pasal 100 Ayat 9). Hal tersebut adalah sebuah langkah yang tegas guna memastikan bahwa PPPK yang bekerja benar-benar yang dapat menjaga profesionalitasnya. Harapan lainnya adalah image negative yang melekat pada pegawai tetap bahwa mereka memiliki kinerja yang rendah dapat sedikit demi sedikit terkikis. Dengan adanya aturan yang tegas seperti itu maka diperlukan komitmen dalam pelaksanaannya. Hal ini tentu menjadi tantangan bagi pihak-pihak pemangku kepentingan untuk dapat mengawasi pelaksanaannya.

Lalu hasil dari penilaian kinerja salah satunya dapat digunakan untuk pengembangan kompetensi PPPK. Sesuai dengan Pasal 102 bahwa PPPK diberikan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi yang dilakukan melalui perencanaan oleh setiap instansi pemerintah setiap tahunnya. Pengembangan kompetensi bagi PPPK mungkin dapat memberikan angin segar yang berarti pemerintah juga peduli atas kompetensi PPPK. Namun pengembangan kompetensi yang dilakukan untuk PPPK ini tidak akan berpengaruh terhadap pengembangan karir PPPK karena memang tidak ada pola karir yang dapat ditempuh oleh PPPK. Pengembangan kompetensi PPPK ini hanya digunakan untuk meningkatkan kemampuan PPPK terkait profesionalisme mereka dalam bekerja.

Selain itu, pengembangan kompetensi bagi PNS mungkin dapat dijadikan sebagai investasi di bidang SDM yang nantinya PNS tersebut dapat memberikan feed back bagi organisasi mengingat PNS tersebut tidak akan pergi/berhenti. Lalu bagaimana dengan pengembangan kompetensi PPPK, apakah hal tersebut dapat dikatakan sebagai investasi

padahal PPPK tidak berstatus tetap atau bisa berhenti sesuai dengan perjanjian kerja. Dengan kata lain, hasil dari pendidikan dan pelatihan yang merupakan bagian dari pengembangan kompetensi PPPK akan terbawa oleh PPPK ke tempat lain. Isu tersebut yang mungkin harus diperhitungkan oleh pemangku kepentingan karena berkaitan dengan efisiensi organisasi.

4. Pemutusan Hubungan Kerja

PPPK diangkat dan ditetapkan oleh keputusan pejabat Pembina kepegawaian yang masa kerjanya telah diatur paling singkat satu tahun dan dapat diperpanjang sesuai dengan kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja (Pasal 98). Jadi PPPK dapat diberhentikan ketika sudah habis masa perjanjian kerjanya dan jika berdasarkan hasil penilaian kinerja PPPK tersebut menunjukkan hasil yang kurang baik. Di pasal 98 disebutkan batas minimal perjanjian kerja yaitu satu tahun dan dapat diperpanjang, namun tidak ada batas maksimal waktu perjanjian kerja. Hal ini tentu menimbulkan kekhawatiran tentang kejelasan masa kerja. Penting dalam memberikan ketegasan tentang batas maksimal kontrak seorang PPPK. Jika batas maksimal waktu kontrak tidak ditetapkan secara tegas, dikhawatirkan akan timbul potensi politisasi pada perpanjangan kontrak PPPK oleh oknum yang tidak bertanggung jawab. Maka dari itu, potensi penyelewengan tersebut harus diatasi dengan penetapan batas maksimal kontrak kerja PPPK.

Selain itu, pada pasal 105 A Ayat 1 disebutkan bahwa pemutusan kerja PPPK juga dapat terjadi karena ada perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pengurangan PPPK. Hal ini juga perlu diperhatikan kejelasannya, apakah dengan kondisi seperti itu akan dilakukan pemutusan kerja sepihak. Lalu kompensasi apa yang akan diterima oleh PPPK ketika hal itu terjadi. Kerentanan status PPPK ini tentu menjadikan PPPK bukanlah sebuah posisi yang menarik bagi masyarakat. Lalu hal ini juga sedikit banyak akan mempengaruhi motivasi PPPK dalam bekerja. Hal-hal tersebut lah yang kemudian menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah untuk dapat memastikan keadilan dan kesejahteraan bagi PPPK.

Sistem hubungan kerja yang fleksibel seperti ini bukan hal yang baru, sistem perburuhan di Indonesia sudah sejak lama menerapkan perjanjian kerja waktu tertentu yang dilegalkan menurut UU No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Penggunaan sistem perjanjian kerja waktu tertentu di birokrasi juga bukan tanpa alasan. Sistem pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS di dalam kerangka PP No. 48 Tahun 2005 menuai kritik karena tidak mencerminkan kebutuhan riil dan tidak sesuai dengan prinsip merit. Dampaknya adalah anggaran belanja pegawai yang besar yang bahkan mengalahkan besarnya anggaran untuk pembangunan. Kemudian UU ASN ingin menerapkan sistem merit yang mengangkat pegawai tidak tetap sesuai dengan kebutuhan kerja dan keberlanjutan waktu kerjanya didasarkan pada perjanjian kerja dan hasil dari penilaian kinerja. Apakah dengan adanya sistem perjanjian kerja waktu tertentu di birokrasi itu berarti kebijakan tentang PPPK di birokrasi sudah mengadopsi sistem pasar kerja yang fleksibel seperti di swasta. Lalu apakah hal tersebut juga dapat dikatakan sebagai liberalisasi pasar kerja organisasi publik. Dan selanjutnya apakah PPPK diatur oleh UU No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Hal tersebut akan dibahas pada poin selanjutnya.

Hubungan Hukum PPPK

Hal yang penting untuk disoroti selanjutnya adalah tentang hubungan hukum PPPK. Adanya aturan tentang PPPK di dalam UU ASN maka PPPK tidak diatur dengan UU No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan walau sama-sama menggunakan sistem perjanjian kerja waktu tertentu. PPPK akan diatur dalam ranah publik yaitu oleh UU ASN yang akan dijabarkan kedalam peraturan pelaksana yang saat ini masih diformulasikan. PP yang akan mengatur tentang PPPK ini diharapkan dapat mengatur secara jelas dan tegas agar nantinya tidak menimbulkan persoalan di masa depan.

Secara konsep, status hukum PNS dan PPPK sudah jelas berbeda, PNS adalah seseorang yang memiliki kekuatan hukum untuk mengambil kebijakan berdasarkan kewenangan yang dimilikinya. Sedangkan PPPK adalah pegawai pemerintah yang memiliki keahlian khusus dan bertugas sebagai pelaksana. Ridwan (2013:60) memaparkan bahwa PNS memiliki hubungan dinas publik dan mensyaratkan adanya mono loyalitas. PPPK memiliki hubungan hukum yang bersifat keperdataan atau hubungan hukum yang bersifat kontraktual. Dengan demikian yang membedakan antara PNS dan PPPK adalah hubungan hukumnya. Dengan adanya perbedaan hubungan hukum tersebut maka tentu aturan yang berlaku bagi PNS tidak berarti berlaku juga untuk PPPK.

Sehubungan dengan hubungan hukum PPPK yang sebatas hubungan secara perdata maka memang diperlukan kejelasan dari sisi aturan dan kesepakatan dari sejak rekrutment sampai bagaimana hubungan kerja berakhir. Selain itu, perlu juga ditetapkan secara jelas dari awal mengenai jenis pekerjaan dan hak serta kewajibannya. Dengan begitu ada kepastian secara hukum bagi PPPK.

Di dalam UU ASN ini ternyata dimungkinkan juga bagi PNS yang sudah pensiun untuk pindah menjadi PPPK dengan syarat tertentu seperti memiliki kompetensi yang dibutuhkan dan tidak melampaui batas usia maksimal. Hal ini juga ditegaskan oleh Prasojo (2014)¹ bahwa orang yang sudah diatas 60 tahun atau sudah pensiun bisa ke PPPK karena kemampuannya. Adanya aturan seperti itu menimbulkan kekhawatiran tentang terhambatnya regenerasi pada organisasi karena yang bekerja di tempat tersebut hanya orang-orang yang sama. Apakah hal itu juga telah memperhatikan keadilan bagi PPPK yang berarti ruang bagi masyarakat untuk menjadi PPPK akan berkurang karena terisi oleh PNS yang pindah menjadi PPPK.

Kesimpulan

Tujuan utama dibutuhkannya PPPK di birokrasi adalah untuk membantu PNS dalam mengerjakan tugasnya demi optimalisasi kinerja birokrasi. Maka, keberadaan PPPK ini diupayakan untuk menciptakan aparatur yang kompetitif dan professional. Namun sebenarnya keberadaan pegawai tidak tetap ini adalah buah dari ketidakmampuan sebuah sistem dalam menciptakan pegawai (tetap) yang dapat mengerjakan semua beban organisasi. Keberadaan PPPK ini walaupun dapat diakui bisa membantu beban organisasi namun permasalahan tidak bisa lepas darinya. Lalu bagaimana UU ASN ini dapat memastikan bahwa PPPK dapat berkontribusi positif terhadap perwujudan reformasi birokrasi. Hal itu yang tentu kita semua tunggu. Saat ini terdapat 24 peraturan pelaksanaan UU ASN sedang disiapkan oleh Pemerintah yang terdiri atas 19 Peraturan Pemerintah, 4

¹ Disampaikan di acara Diseminasi UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di Universitas Indonesia, tanggal 17 Maret 2014. Dilihat di: http://reformthereformers.org/download/field-report/Laporan_Kegiatan_Diseminasi_UU-5-2014_EM-1.pdf.

Peraturan Presiden dan 1 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Sistem merit yang diterapkan di dalam UU ASN ini membuka harapan baru untuk mewujudkan birokrasi yang berkinerja baik karena SDMnya yang berkualitas. Namun se-merit apapun sebuah sistem jika berhadapan dengan situasi yang tidak ideal maka pelaksanaannya akan sulit mencapai harapan. Kita tidak boleh melupakan bahwa teknik-teknik yang berhasil diterapkan di swasta atau perusahaan tidak berarti akan berhasil juga jika di tetapkan pada organisasi publik. Pemerintah harus dapat merespon dan peka terhadap isu-isu yang berkaitan dengan keadilan dan kesejahteraan untuk dapat menarik orang-orang terbaik menjadi PPPK.

Tantangan bagi pemerintah untuk dapat membagi jenis pekerjaan yang harus dikerjakan baik oleh PNS maupun PPPK secara jelas dan adil. Lalu pemerintah juga harus menyiapkan reward dan punishment bagi PPPK sehingga kinerjanya dapat terus terkendali. Selain itu perlu ada monitoring dan evaluasi yang berkesinambungan untuk mengetahui perbaikan-perbaikan apa saja yang dibutuhkan di dalam manajemen PPPK. Tujuan akhirnya adalah terwujudnya SDM yang berkualitas yang mampu membuat kinerja birokrasi optimal sehingga pembangunan dan pelayanan publik dapat terselenggara dengan baik juga.

Daftar Pustaka

- Hayat. 2013. Profesionalitas dan Proporsionalitas: Pegawai Tidak Tetap dalam Penilaian Kinerja Pelayanan Publik. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* Vol. 7, No. 2, November 2013 Hal. 24-39.
- Hidayat. 2014. Analisis Kebijakan UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Makalah. Magister Administrasi Pemerintahan Daerah, IPDN, Bandung.
- Purwoko, Anang P. 2013. Pegawai Tidak Tetap: Tinjauan Literatur sebagai Perbandingan dengan Praktek pada Organisasi Publik di Indonesia. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* Vol. 7, No. 2, November 2013 Hal. 12-23.
- Ridwan. 2013. Kedudukan Hukum Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan Instansi Pemerintah. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* Vol. 7, No. 2, November 2013 Hal. 54-65.
- Simanungkalit, JHUP. 2013. Penataan Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan Instansi Pemerintah. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* Vol. 7, No. 2, November 2013. Hal 40-43.
- Alfie, Imam. 2013. Memastikan Perubahan yang Nyata dari UU ASN. _____:_____
- Laporan Diseminasi UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di Universitas Indonesia, tanggal 17 Maret 2014.