

PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA: PENGERTIAN DAN URGENSINYA

NON-ONGOING EMPLOYEE: THE MEANING AND ITS URGENCY

Agustinus Sulisty Tri Putranto

**Pusat Inovasi Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur, Lembaga Administrasi Negara
Jl. Veteran No.10 Jakarta Pusat
e-mail: agoes_tinous@yahoo.com**

dan

Ichwan Santosa

**Pusat Inovasi Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur, Lembaga Administrasi Negara
Jl. Veteran No.10 Jakarta Pusat
e-mail: ichwan_kudo@yahoo.com**

(Diterima 16 September 2015, Direvisi 21 Oktober 2015, Disetujui 2 November 2015)

Abstrak

Masuknya PPPK sebagai bagian dari ASN, pada dasarnya adalah untuk mengakselerasi profesionalisme ASN (khususnya PNS). Namun karena tidak berangkat dari ruang yang kosong, maka saat ini yang muncul adalah kesimpang-siuran dan ketidak-jelasan mengenai sosok PPPK. Kejelasan mengenai pengertian dan urgensi atau peran strategis yang diemban PPPK serta jabatan-jabatan strategis mana yang dapat diisi oleh PPPK menjadi sangat penting. Hal ini akan membantu dalam mencapai tujuan sebagaimana diamanatkan UU ASN terkait PPPK dan mengurangi kesimpang-siuran dan ketidak-jelasan mengenai sosok PPPK yang berkembang saat ini

Kata kunci: PPPK, UU ASN, jabatan strategis

Abstract

When non-ongoing employee (PPPK) becomes part of ASN, basically that is to accelerate the ASN's professionalism (particularly for civil servant). However, as it did not start from a scratch line, therefore there is an obscurity about PPPK. The understanding about the meaning and urgency of PPPK or its strategic role and its strategic vacancies which can be filled in by PPPK are crucial. This to corroborate the effort to achieve the goal of PPPK's presence as mandated in the ASN Law and to reduce its obscurity.

Keywords: non-ongoing employee, ASN Law, strategic position

PENDAHULUAN

Setelah lebih dari 15 tahun, akhirnya Pemerintah melakukan perubahan dalam pengelolaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia. Kebijakan pengelolaan PNS sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU Kepegawaian) diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN).

Dalam *policy paper* Kajian Isu Strategis: Menjawab Pertanyaan Publik mengenai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), disebutkan bahwa UU ASN bisa dipandang sebagai sebuah inovasi kebijakan.

Namun karena kebijakan ini tidak berangkat dan diimplementasikan dalam ruang dan waktu yang kosong, maka wajar apabila menimbulkan banyak permasalahan. Perubahan mendasar atau inovasi yang muncul adalah masuknya PPPK sebagai bagian dari ASN. Sebagaimana dijelaskan dalam UU ASN, PPPK adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu untuk melaksanakan tugas pemerintahan. Atau dengan istilah lain, PPPK adalah pegawai tidak tetap.

Masuknya PPPK dalam penyelenggaraan pemerintahan sudah banyak dilakukan oleh negara lain. Misalnya di Jerman, dimana dikenal dua jenis pegawai, yaitu *public employees* dan *civil servants*. *Public employees* adalah pegawai yang dipekerjakan atas dasar kontrak dibawah hukum privat (*private law*) sementara

civil servants adalah pegawai yang dipekerjakan atas hukum publik (*public law*). Dalam konteks Indonesia, *civil servants* adalah PNS, sementara *public employees* adalah PPPK.

Demikian juga di Kerajaan Malaysia yang mempekerjakan pegawai kontrak dalam penyelenggaraan urusan pemerintahannya. Pengaturan mengenai pegawai kontrak di Kerajaan Malaysia diatur dengan Pekeliling Perkhidmatan Bilangan 2 Tahun 2003 tentang Panduan Pelantikan Pegawai Kontrak. Dalam peraturan ini dijelaskan bahwa Kerajaan dapat mengangkat pegawai kontrak apabila:

1. Calon pegawai mempunyai pengalaman dan kemampuan yang diperlukan oleh instansi pemerintah tetapi tidak layak dilantik secara tetap (PNS) karena tidak memenuhi syarat tertentu yang ditetapkan oleh Kerajaan atau Ketua Pengarah Perkhidmatan Awam (KPPA).
2. Pelayanan/pekerjaan calon pegawai diperlukan untuk waktu tertentu/terbatas, calon pegawai yang diperlukan tersebut bukan warganegara Malaysia.
3. Bentuk tugas yang hendak dilaksanakan lebih sesuai dijalankan oleh pegawai kontrak.
4. Pelayanan/pekerjaan tersebut lebih bagus apabila dikontrakkan (adanya alasan dari segi gaji, jaminan dan fasilitas bagi calon pegawai).
5. Untuk mengurangi ketergantungan pada PNS, karena rekrutmen pegawai kontrak lebih mudah dan lebih menguntungkan dan
6. Calon pegawai memang berminat bekerja sebagai pegawai kontrak.

Munculnya istilah PPPK dalam UU ASN inilah yang masih menimbulkan perdebatan dan diskusi panjang diantara para pengelola kepegawaian, baik di pusat maupun daerah. Hal ini menjadi wajar karena di sektor pemerintahan saat ini ada pegawai non PNS yang mempunyai kemiripan karakteristik dengan PPPK, yaitu Pegawai Tidak Tetap (PTT), pegawai honorer, Tenaga Kerja Kontrak (TKK) atau yang disebut dengan istilah lainnya.

Terkait dengan PPPK ini, Deputi Inovasi LAN yaitu Widodo menyatakan bahwa PPPK dalam UU ASN merupakan satu inovasi dalam pengelolaan kepegawaian yang masih berupa

misteri (18 Juni 2015). Hal ini didasarkan pada belum jelasnya pengertian serta peran dan fungsi dari PPPK dalam penyelenggaraan pemerintahan. Timbul kekhawatiran bahwa masuknya PPPK tidak menjadi solusi tetapi justru menimbulkan masalah baru. Apalagi dengan adanya persepsi yang berkembang bahwa PPPK adalah baju baru bagi PTT, pegawai honorer atau TKK.

Menurut Prasojo (2015), tujuan dari rekrutmen PPPK adalah untuk memperkuat basis profesionalisme dan kompetensi dalam penyelenggaraan birokrasi. Dengan kata lain masuknya PPPK dalam ASN diharapkan dapat mendorong percepatan atau akselerasi dalam menciptakan profesionalisme dan peningkatan kompetensi PNS. PPPK bukanlah PTT, honorer atau TKK yang berganti baju. Bahkan menurut Effendi (2014), jabatan-jabatan yang bisa diisi oleh PPPK adalah jabatan fungsional tertentu, seperti guru, dosen, dokter, tenaga medis, peneliti dan lain sebagainya.

Namun demikian karena belum adanya persamaan persepsi dan pengertian terkait PPPK di kalangan birokrasi pada umumnya dan pengelola kepegawaian pada khususnya baik di tingkat pusat maupun daerah, maka PPPK ini dianggap sebagai baju baru dari PTT, honorer atau TKK. Persepsi ini lebih menguat di lingkungan Pemerintah Daerah karena informasi atau sosialisasi mengenai UU ASN yang belum dilaksanakan secara maksimal. *Policy paper* ini mencoba membahas mengenai pengertian dan urgensi dari PPPK supaya ada persamaan persepsi terkait hal tersebut.

Dalam tulisan ini mencoba untuk membahas mengenai pengertian PPPK, peran strategis yang diemban oleh PPPK, serta jabatan strategis ASN yang dapat diisi oleh PPPK. Tulisan ini merupakan pengembangan dari hasil kajian yang dilakukan oleh Pusat Inovasi Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur Lembaga Administrasi Negara, Jakarta pada tahun 2015.

PENGERTIAN

Di dalam UU ASN dikenal istilah Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN, yaitu profesi bagi pegawai negeri sipil dan

pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah (Pasal 1 butir 1, UU ASN). Selanjutnya di dalam Pasal 6 dijelaskan bahwa pegawai ASN terdiri dari PNS dan PPPK.

Pengertian PPPK sebagai bagian dari ASN adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan (Pasal 1 butir 4, UU ASN). Sementara pengertian dari PNS, adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan (Pasal 1 butir 3, UU ASN). Dari Pasal tersebut dapat dilihat ada dua perbedaan mendasar terkait pengertian PNS dan PPPK, yaitu terkait status dan penugasannya.

Pengertian mengenai PNS dan PPPK sebagai bagian ASN lebih dijelaskan dalam Bab III Jenis, Status dan Kedudukan. Pasal 6 tentang Jenis, dijelaskan bahwa Pegawai ASN terdiri atas PNS dan PPPK. Pada Pasal 7 dijelaskan mengenai status pegawai ASN sebagai berikut: ayat (1) PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.

Sementara tentang status PPPK dijelaskan di ayat (2) PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini. Amanat Pasal ini semakin menegaskan adanya dua (2) perbedaan mendasar antara PNS dan PPPK, yaitu *pertama* terkait statusnya. PNS berstatus sebagai pegawai tetap sementara PPPK berstatus sebagai pegawai tidak tetap, diangkat dalam jangka waktu tertentu yang tertuang dalam perjanjian kerja. *Kedua* terkait penugasannya. PNS ditugaskan untuk menduduki jabatan pemerintahan, sedangkan PPPK ditugaskan dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan (*policy paper* Kajian Isu Strategis: Menjawab Pertanyaan Publik mengenai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja,

LAN, 2014). Meskipun demikian, perbedaan antara menduduki jabatan pemerintahan dan melaksanakan tugas pemerintahan nampaknya perlu dipertegas kembali, karena pada hakekatnya PPPK juga dikontrak dalam jabatan tertentu (menduduki jabatan pemerintahan). Terkait dengan hal tersebut, Dwiyanto (2015), juga menegaskan perlunya kejelasan mengenai pengertian tugas pemerintahan.

Apabila dicermati dalam naskah RPP tentang PPPK, khususnya di Pasal 4 disebutkan bahwa PPPK melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah. Dari Pasal ini dapat diambil kesimpulan bahwa PPPK adalah eksekutor atau pelaksana kebijakan dan bukan pengambil kebijakan (*decision maker*). Hal ini pada sisi lain bertentangan dengan amanat UU ASN yang membuka seluruh jabatan untuk dapat diisi oleh PPPK (hanya JPT Pratama yang tidak dapat diisi oleh PPPK). Hal ini membuka peluang bahwa PPPK dapat mengisi jabatan yang bersifat pengambil kebijakan.

Selanjutnya di Pasal 7 disebutkan bahwa tugas-tugas pemerintahan yang dapat dilakukan oleh PPPK adalah yang mensyaratkan kompetensi keahlian dan keterampilan tertentu, kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan tugas tersebut tidak tersedia atau terbatas di kalangan PNS dan diperlukan untuk percepatan kapasitas organisasi. PPPK didesain untuk mengisi jabatan tertentu yang memiliki karakteristik yang berbeda dengan PNS, yaitu jabatan profesional dengan kompetensi khusus yang telah terbentuk untuk mengakselerasi kinerja pemerintahan (JF). Artinya, PPPK di desain untuk mengisi peran PNS dalam JF yang saat ini tidak atau belum bisa diisi secara maksimal. Penjelasan ini sejalan dengan pendapat Effendi (2014) yang menyatakan bahwa jabatan-jabatan yang dapat diisi oleh PPPK adalah jabatan fungsional tertentu, yang memang membutuhkan kompetensi keahlian dan keterampilan tertentu. Hal ini sama dengan hasil benchmarking di Jerman dan Kerajaan Malaysia dimana pegawai kontrak memang didesain untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu yang perlu penguatan.

Dari penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa pada prinsipnya PPPK bukanlah PTT, pegawai honorer atau TKK yang "berganti baju". Selama ini, di masyarakat pada umumnya

memiliki persepsi negatif terhadap PTT, pegawai honorer atau TKK. Karena PTT, pegawai honorer atau TKK direkrut dan diseleksi tanpa menggunakan prinsip profesionalisme dan lebih mengedepankan praktik KKN. Dampaknya adalah pada kompetensi, kinerja dan profesionalisme mereka yang rendah. Meskipun ada juga PTT, pegawai honorer atau TKK yang bagus kompetensinya, khususnya yang bekerja di sektor pendidikan dan kesehatan. Persoalan PTT, pegawai honorer atau TKK cenderung terletak pada mereka yang melaksanakan tugas sebagai tenaga administrasi atau melaksanakan tugas *supporting*. Namun persepsi negatif tersebut terlanjur melekat pada PTT, pegawai honorer atau TKK secara umum.

Konsep PPPK sebagaimana amanat UU ASN diharapkan dapat mengubah persepsi tersebut menjadi positif. Bahwa PPPK harus profesional yang ditunjukkan dengan adanya bukti penguasaan kompetensi yang sesuai dengan yang dibutuhkan oleh organisasi. PPPK juga tidak hanya menjalankan fungsi *supporting* tetapi semua jabatan ASN dapat diisi oleh PPPK. PPPK bukanlah pegawai yang melaksanakan tugas foto copy, mengetik, mengantar surat, menyapu jalan, menjaga keamanan atau lainnya.

Effendi (2014), menyebutkan bahwa PPPK adalah pejabat-pejabat fungsional tertentu (JFT) yang tugas utamanya adalah melaksanakan pelayanan publik. Sementara PNS adalah pegawai yang tugas utamanya melaksanakan manajemen pemerintahan. Kebutuhan pegawai untuk melaksanakan tugas pelayanan publik memerlukan karakteristik pengelolaan yang berbeda dengan tugas manajemen pemerintahan. Dalam melakukan tugas pelayanan seringkali membutuhkan standar kompetensi yang tidak bisa dipenuhi oleh PNS, maka perlu direkrut dari luar PNS dengan standar kompetensi yang sesuai.

Hal ini dipertegas dengan penjelasan Hadiati (2015) tentang PPPK yang disampaikan dalam Diskusi tentang PPPK, menyebutkan bahwa:

1. PPPK harus profesional.
2. PPPK bukan istilah pengganti untuk pegawai honorer.
3. PPPK tidak dapat diangkat otomatis sebagai PNS.

4. PPPK wajib melaksanakan nilai dasar dan etika profesi.
5. PPPK harus bebas dari intervensi politik, dan
6. PPPK harus bersih dari praktik KKN.

Dari pengertian dan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa PPPK bukanlah PTT, pegawai honorer atau TKK yang “berganti baju”. Sebagai bagian dari ASN, PPPK dan PNS mempunyai kedudukan yang sama, yaitu sebagai unsur aparatur negara (Pasal 8, UU ASN). Hal ini mempunyai konsekuensi bahwa PPPK dituntut untuk profesional sesuai bidang kompetensinya. Dwiyanto (2015) menegaskan bahwa PPPK harus mempunyai *technical competence* yang mumpuni dan belum/tidak dimiliki oleh PNS. Kemampuan ini bisa dilacak dari rekam jejaknya, baik berupa rekam jejak jabatan maupun jejak rekam kinerjanya. Kemampuan spesial yang dimiliki PPPK inilah yang diharapkan bisa mendorong akselerasi profesionalisme ASN.

Dimasukkannya PPPK sebagai bagian dari ASN tentunya dengan tujuan yang progresif. Progresif sebagaimana dijelaskan oleh Suprayogi (2015) adalah harus mempunyai kompetensi dan kinerja seperti layaknya PNS, bukan sekedar melanggengkan *status quo* dari PTT, pegawai honorer atau TKK. PPPK bukanlah pegawai “kelas dua” tetapi mempunyai kewajiban yang sama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun karena statusnya yang bukan sebagai pegawai tetap, maka dalam pengelolaan atau manajemennya diatur dalam peraturan tersendiri, terpisah dari manajemen PNS.

URGENSI

Sebagai amanah UU ASN, dimasukkannya PPPK sebagai bagian ASN tentu mempunyai tujuan tertentu. Landasan pemikiran masuknya PPPK dalam ASN adalah karena hal-hal berikut ini:

1. PNS selama ini menjadi “pemain tunggal” dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Padahal, tidak semua urusan pemerintahan harus dikerjakan oleh PNS (sebagai contoh hasil *benchmark* di Jerman dan Kerajaan Malaysia).

2. Belum jelasnya konsep pegawai kontrak yang ada saat ini (TKK, tenaga honorer, atau PTT).
3. Sistem rekrutmen dalam birokrasi yang rigid, sehingga sulit untuk merespon kebutuhan pegawai secara cepat.
4. Tuntutan untuk menciptakan birokrasi kelas dunia melalui akselerasi pelayanan publik.

Sebagaimana dijelaskan di depan bahwa masuknya PPPK adalah satu inovasi dalam pengelolaan kepegawaian di Indonesia. Inovasi ini tentunya akan tetap menjadi "misteri" – sebagaimana ungkapan Widodo (2015) apabila kita tidak tahu apa peran strategis yang dilakukan oleh PPPK sebagai bagian dari ASN.

Menurut Prasojo (2015), tujuan dilakukannya rekrutmen PPPK adalah:

1. Untuk menumbuhkan kompetisi dan budaya kerja bagi jabatan-jabatan dalam birokrasi.
2. Untuk memperkuat basis profesionalisme dan kompetensi dalam penyelenggaraan birokrasi, sebagai basis jabatan fungsional tertentu.
3. PPPK memberikan kesempatan fleksibilitas dan pertukaran antara sektor publik dan sektor swasta.
4. PPPK merupakan penciptaan ide baru dan inovasi birokrasi.

Bahkan Prasojo (2014) menegaskan bahwa, dengan masuknya PPPK dalam ASN akan memacu adrenalin dalam birokrasi dan menumbuhkan citra baru bahwa orang yang ingin mengabdikan kepada negara tidak harus berstatus PNS. Inilah peran strategis dan utama yang diamanatkan kepada PPPK, bahwa untuk mengabdikan kepada pemerintah dan negara tidak harus berstatus PNS. Adanya fleksibilitas dan pertukaran antara sektor publik dan swasta sehingga terjadi akselerasi atau percepatan profesionalisme ASN dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Pertukaran kompetensi dan *sharing knowledge and experience* antara sektor publik dan sektor swasta akan terjadi secara langsung dan cepat dengan masuknya PPPK sebagai bagian dalam ASN.

Dalam *policy paper* Kajian Isu Strategis : Menjawab Pertanyaan Publik mengenai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (LAN, 2014) disebutkan bahwa peran dan fungsi yang diemban oleh PPPK sangat strategis dalam

konstruksi pegawai ASN, yaitu:

1. Meningkatkan akselerasi menuju profesionalisme ASN.
2. Mengatasi keterbatasan kompetensi PNS,
3. Menciptakan sistem kepegawaian yang fleksibel dan adaptif.
4. Menciptakan situasi kompetisi yang sehat di lingkungan ASN.
5. Mempercepat pemenuhan kebutuhan pelayanan publik.
6. Mengurangi peran PNS dalam tugas pelayanan publik.
7. Meningkatkan efisiensi anggaran.

Sementara itu menurut Hadiati (2014), PPPK diadakan dengan tujuan dasar untuk menumbuhkan kompetisi dan budaya kinerja bagi jabatan-jabatan dalam birokrasi. PPPK diadakan untuk memperkuat basis jabatan fungsional (bukan basis struktural) dalam penyelenggaraan birokrasi. Apabila mencermati pendapat ini, maka jabatan yang dapat diisi oleh PPPK difokuskan pada jabatan-jabatan fungsional tertentu. Hal ini sejalan dengan pendapat Effendi sebagaimana dijelaskan di depan bahwa PPPK untuk menduduki jabatan-jabatan fungsional tertentu (JFT) yang tugas utamanya adalah melaksanakan pelayanan publik. Meskipun dalam UU ASN Pasal 20 ayat (1) disebutkan bahwa Jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN. Dari pasal ini dapat disimpulkan bahwa jabatan-jabatan dalam ASN dapat diisi oleh PNS maupun PPPK (sebagai pegawai ASN).

Masuknya PPPK menjadi bagian dari ASN ternyata juga sejalan dengan harapan dan kebutuhan pemerintah daerah. Selama ini tidak dapat dipungkiri bahwa kebutuhan pegawai di daerah sangat besar, namun tidak bisa dipenuhi dengan adanya pembatasan dari pusat. Pembatasan ini dengan berbagai pertimbangan, misalnya terkait dengan keterbatasan anggaran. Dengan adanya PPPK tentu ini menjadi angin segar. Selama ini kekuangan SDM ditutup dengan melakukan rekrutmen PTT, pegawai honorer atau TKK. Namun karena tidak dilakukan secara profesional maka tidak mampu menghasilkan SDM yang berkualitas sesuai dengan harapan, tetapi justru menimbulkan masalah. Karena prosesnya yang sarat dengan praktik KKN. Maka dengan adanya amanat UU ASN, dengan adanya PPPK ini muncul harapan

baru. PPPK dibutuhkan oleh pemerintah daerah dikarenakan beberapa hal berikut ini :

1. Adanya tuntutan percepatan pelayanan masyarakat.
2. Terbatasnya formasi PNS.
3. Adanya tugas pelayanan yang mendesak dan strategis tetapi tidak perlu dilakukan oleh PNS (misalnya tenaga Satpol PP, petugas pemadam kebakaran, petugas kebersihan dan sebagainya).
4. Keterbatasan PNS yang memiliki keahlian teknis tertentu.
5. Kemajuan teknologi yang tidak diikuti dengan kesiapan PNS (misalnya minimnya tenaga IT yang berstatus PNS).

Hal yang perlu mendapat perhatian adalah jangan sampai persepsi sebagaimana dijelaskan di depan, masih terjadi. PPPK adalah PTT, pegawai honorer atau TKK yang “berganti baju”. Peran strategis PPPK sudah dipahami dan dimengerti oleh semua pihak. Bahkan apa yang dirumuskan di tingkat pusat sesuai dengan harapan dan kebutuhan yang ada di tingkat daerah. Namun apabila perubahan paradigma

ini tidak dikawal maka dikhawatirkan pemerintah akan melakukan kesalahan yang sama. Ibarat “keledai jatuh di lubang yang sama”. PPPK tidak akan mampu memenuhi peran strategis yang diamanatkan oleh UU ASN apabila tidak dilakukan pengelolaan secara benar dan profesional.

Jabatan Strategis

Dalam UU ASN di Pasal 20 ayat (1) disebutkan bahwa Jabatan ASN diisi dari pegawai ASN. Mengenai jabatan ASN dijelaskan dalam Pasal 13 dimana disebutkan bahwa Jabatan ASN terdiri atas Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Dari dua Pasal ini dapat diambil kesimpulan bahwa pada prinsipnya PPPK boleh atau dapat menduduki semua jabatan yang ada dalam ASN, kecuali untuk JPT Pratama yang tidak boleh diisi oleh PPPK. Dalam Tabel berikut disajikan jabatan-jabatan dalam ASN yang dapat diisi oleh PNS, PPPK, TNI/POLRI. Dalam Tabel berikut ini disajikan matrik identifikasi jabatan ASN yang dapat/tidak dapat diisi oleh PPPK.

Jabatan	Status		Pasal	Keterangan
JPT Utama	PNS	√	108 ayat (1)	Kalangan PNS
	PPPK	√	109 ayat (1)	Non-PNS dg Keppres
	TNI/POLRI	√	109 ayat (2) dan (3)	Mengundurkan diri/penugasan di Instansi ttt
JPT Madya	PNS	√	108 ayat (1)	Kalangan PNS
	PPPK	√	109 ayat (1)	Non-PNS dg Keppres
	TNI/POLRI	√	109 ayat (2) dan (3)	Mengundurkan diri/penugasan di Instansi ttt
JPT Pratama	PNS	√	108 ayat (1)	Kalangan PNS
	PPPK			
	TNI/POLRI	√	109 ayat (2) dan (3)	Mengundurkan diri/penugasan di Instansi ttt
JA Administrator	PNS	√	20 ayat (1)	Pegawai ASN
	PPPK	√	94 ayat (1)	Diatur dg Perpres
JA Pengawas	PNS	√	20 ayat (1)	Pegawai ASN
	PPPK	√	94 ayat (1)	Diatur dg Perpres
JA Pelaksana	PNS	√	20 ayat (1)	Pegawai ASN
	PPPK	√	94 ayat (1)	Diatur dg Perpres
JF Keahlian dan JF Keterampilan	PNS	√	20 ayat (1)	Pegawai ASN
	PPPK	√	94 ayat (1)	Diatur dg Perpres

Sumber : UU ASN

Dari Tabel tersebut terlihat bahwa jabatan yang dapat diisi oleh PPPK sesuai amanat UU ASN adalah semua jabatan ASN, di semua jenjang kecuali untuk JPT jenjang pratama. Namun mengingat status kepegawaiannya yang merupakan pegawai tidak tetap maka tidak semua jabatan ASN bisa diduduki atau diisi oleh PPPK. Dengan kata lain ada kriteria-kriteria pembatasan tertentu yang diatur dalam Keppres atau Perpres.

Dalam RPP Manajemen PPPK ada pembatasan dan kriteria tertentu untuk jabatan yang bisa diisi oleh PPPK. Dalam RPP tersebut dijelaskan bahwa: Jabatan yang dapat diisi oleh PPPK adalah: (1) yang mensyaratkan kompetensi keahlian dan keterampilan tertentu, (2) kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan tugas tersebut tidak tersedia atau terbatas di kalangan PNS dan (3) diperlukan untuk percepatan kapasitas organisasi. Dari amanat tersebut dapat dipahami bahwa apabila suatu jabatan terdapat PNS yang memenuhi kualifikasi maka akan diisi oleh PNS. Apabila suatu jabatan tidak ada atau belum ada PNS yang memenuhi kualifikasi maka akan diisi oleh PPPK. Dari pemahaman ini, apakah PPPK adalah tenaga pengganti bagi PNS? Apabila tidak ada PNS yang memenuhi kualifikasi maka bisa diganti oleh PPPK? Tentu tidak. Kedudukan PNS dan PPPK adalah sejajar sebagai bagian dari ASN. Namun memang jabatan yang dapat diisi oleh PNS maupun PPPK memang harus dibedakan. Ada karakteristik khusus suatu jabatan yang memang lebih tepat diisi oleh PPPK.

Effendi (2014) menegaskan bahwa PPPK untuk menduduki jabatan-jabatan fungsional tertentu (JFT) yang tugas utamanya adalah melaksanakan pelayanan publik. Hal ini sesuai dengan amanat RPP, dimana jabatan untuk PPPK yang mensyaratkan kompetensi keahlian dan keterampilan tertentu. Pendapat yang senada juga disampaikan oleh Dwiyanto (2015) yang menegaskan bahwa PPPK harus mempunyai *technical competence* yang mumpuni dan belum/ tidak dimiliki oleh PNS. Kemampuan ini bisa dilacak dari jejak rekamnya, baik berupa jejak rekam jabatan maupun jejak rekam kinerjanya. Kemampuan teknik spesial yang dimiliki PPPK inilah yang diharapkan bisa mendorong akselerasi profesionalisme ASN.

Tim Peneliti melakukan penggalian data dan informasi mengenai PPPK di Provinsi Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat dan Sumatera Barat. Pendapat nara sumber di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah senada dengan pendapat para pakar tersebut. Beliau menjelaskan bahwa memang amanat UU ASN membolehkan PPPK untuk dapat menduduki semua jabatan ASN, namun beliau mengingatkan jangan untuk JPT dan JA (terkait dengan pengambilan kebijakan dan posisi pimpinan). PPPK lebih tepat pada JFT (yang menangani bidang teknis). Hal ini terkait dengan statusnya yang hanya sementara, tidak tetap dan dari luar birokrasi. Bagaimana jadinya kalau satu SKPD dipimpin oleh orang dari luar, hanya sementara, mengambil kebijakan strategis, bagaimana dampak kebijakannya mungkin akan berdampak lama setelah dia keluar? Alasan risikonya jauh lebih besar. Untuk jabatan JFT-pun harus spesifik tidak untuk semua JFT. Khusus yang terkait dengan pelayanan publik. Tidak terkait dengan rahasia negara, keuangan negara, potensi yang dimiliki negara, dan sumber daya negara. Jangan sampai hal-hal tersebut dijual keluar negeri, karena PPPK hanya terikat kontrak selama masa kerjanya. Sementara pengetahuan yang diperoleh selama bekerja akan diketahui selama hidupnya. Ini yang harus dipahami oleh para pengambil kebijakan.

Pendapat yang senada disampaikan oleh nara sumber dari Provinsi Nusa Tenggara Barat. Beliau menegaskan bahwa PPPK diutamakan untuk jabatan-jabatan yang membutuhkan keahlian khusus, seperti misalnya dokter spesialis. PPPK sebaiknya untuk jabatan atau tugas-tugas yang berada di garis depan pelayanan masyarakat, misalnya guru, tenaga medis, penyuluh lapangan dan lainnya. Namun pendapat yang berbeda disampaikan oleh nara sumber Provinsi Nusa Tenggara Barat. Beliau menyatakan PPPK dapat mengisi JPT apabila PNS yang ada tidak mampu memenuhi kualifikasi jabatan yang dipersyaratkan. Dan PPPK dapat mengisi JA apabila dinilai kinerja administrasi dianggap kurang optimal.

Pendapat yang sama juga disampaikan oleh nara sumber dari Provinsi Sumatera Barat. Beliau juga menambahkan bahwa yang dimaksud dengan tugas-tugas pemerintahan sebagai tugas PPPK (sebagaimana disebut dalam UU

ASN) adalah tugas-tugas di bidang pelayanan publik bukan tugas-tugas strategis. PPPK tidak boleh melaksanakan tugas pemerintahan yang bersifat strategis karena alasan pertimbangan keamanan, kompetensi, dan jangka waktu kerja PPPK yang terbatas atau tidak tetap. Pendapat yang agak berbeda adalah bahwa PPPK tidak cocok untuk jabatan-jabatan pada level rendah, yang selama ini dilakukan oleh pegawai honorer. Untuk jabatan-jabatan tersebut lebih baik dilakukan melalui mekanisme pengadaan jasa dengan pihak ketiga (*outsourcing*).

Dari ulasan tersebut diatas, dapat ditegaskan bahwa tidak semua jabatan ASN dapat diisi oleh PPPK. Perlu ada kriteria-kriteria tertentu terkait jabatan yang dapat diisi oleh PPPK. Hal ini terkait dengan statusnya yang merupakan pegawai tidak tetap. PPPK tidak selamanya bekerja sebagai ASN, hanya selama masa kontrak kerjanya. Kriteria jabatan yang dapat diisi oleh PPPK adalah:

1. JF bukan JPT dan JA, kecuali apabila memang tidak ada PNS yang memenuhi kualifikasi untuk menduduki JPT dan JA,
2. JF yang terkait dengan pelayanan publik.
3. JF, JPT dan JA yang tidak terkait dengan rahasia negara, keuangan negara, potensi yang dimiliki negara dan sumber daya negara.
4. JA untuk jenjang pelaksana yang bersifat teknis (dengan kriteria *driver, dangerous, dirty*) tidak untuk PPPK tetapi lebih baik dilakukan melalui mekanisme pengadaan jasa dengan pihak ketiga (*outsourcing*).

Kriteria-kriteria tersebut sangat penting untuk diperhatikan khususnya untuk menjaga persatuan dan kedaulatan negara serta meningkatkan profesionalisme ASN. Mengingat status PPPK yang merupakan pegawai tidak tetap, jangan sampai hal-hal yang strategis menyangkut kepentingan bangsa dan negara diketahui oleh pegawai yang notabene tidak selamanya berada di dalam birokrasi.

PENUTUP

Dari tulisan singkat ini dapat dijelaskan bahwa pada prinsipnya PPPK bukanlah PTT, pegawai honorer atau TKK yang “berganti

baju”. PPPK adalah pegawai profesional yang mempunyai kompetensi teruji yang diberi amanat oleh UU ASN untuk melakukan akselerasi profesionalisme ASN dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Peran ini tentu saja berbeda dengan apa yang diperankan oleh PTT, pegawai honorer atau TKK selama ini. Untuk bisa melaksanakan peran tersebut maka PPPK perlu dikelola secara profesional untuk bisa menjalankan peran yang sama dengan PNS sebagai bagian dari ASN.

Bahwa tidak semua jabatan dapat diisi oleh PPPK. Perlu ada kriteria-kriteria tertentu yang membatasi. Hal ini terkait dengan status PPPK sebagai pegawai tidak tetap. Dengan adanya kriteria-kriteria tersebut diharapkan akan dapat tetap menjaga kedaulatan dan persatuan bangsa dan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Eko Prasajo, Prof., *Jangan sampai PPPK dijadikan Alat Pendulang Suara Pemilu 2019*, Seminar Manajemen PPPK, Badan Kepegawaian Negara, Jakarta, 27 Mei 2015, diunduh dari <http://www.bkn.go.id/berita/prof-eko-prasajo-jangan-sampai-p3k-dijadikan-alat-pendulang-suara-pemilu-2019>.
- Pekeliling Perkhidmatan Bilangan 2 Tahun 2003 tentang Panduan Pelantikan Pegawai Kontrak, Kerajaan Seri Paduka Baginda Malaysia.
- Pusat Inovasi Kelembagaan dan SDA, *Policy Paper, Kajian Isu Strategis: Menjawab Pertanyaan Publik mengenai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2014.
- Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Final Harmonisasi, Dokumen tidak Diterbitkan.
- Sofian Effendi, Prof. Dr., UU Nomor 5 Tahun 2014: *PPPK untuk Transformasi Fungsi Pelayanan Publik Pemerintahan, Bahan Diskusi tentang PPPK*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 16 Maret 2014.

Sri Hadiati WK, *Catatan tentang PPPK*, Bahan Diskusi tentang PPPK, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 16 Maret 2014.

_____, *Isu-Isu Strategis dalam Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)*, Bahan Diskusi tentang PPPK, Lembaga Administrasi Negara, 18 Juni 2015.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Yogi Suprayogi Sugandi, Dr., *Identifikasi PPPK dalam UU ASN : Pengertian, Urgensi, Formasi dan Seleksi*, Bahan Diskusi tentang PPPK, Lembaga Administrasi Negara, 18 Juni 2015

