

PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPPK): SOLUSI DALAM REKRUITMEN PEGAWAI DARI PEGAWAI NON PNS ASN

NON-ONGOING EMPLOYEE: A SOLUTION IN EMPLOYMENT RECRUITMEN OF NON-CIVIL SERVANTS

Harry Susan Pujiraharjo
Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta
Jl. Kyai Mojo No. 56 Yogyakarta 55249
e-mail: harrybkd@yahoo.com

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

Abstrak

Salah satu isu penting dalam Manajemen Pegawai ASN adalah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). PPPK merupakan Pegawai Non PNS ASN yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Harapan PPPK sebagai solusi alternative pengganti Pegawai Non PNS, melalui tuntutan mendapatkan calon PPPK yang professional melalui proses rekrutmen yang sama dengan proses rekrutmen CPNS serta konsekuensi diberhentikannya Pegawai Non PNS setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah tentang Manajemen PPPK cukup menimbulkan polemik. Perlunya solusi dan strategi penanganan pegawai non PNS yang diharapkan memuaskan semua pihak baik dari sisi pemerintah, maupun pegawai non PNS yang bersangkutan.

Kata Kunci: Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), Rekrutmen, Pegawai Non PNS

Abstract

One of the main issues in HR Management is the non-ongoing employee known as PPPK. PPPK is the non-ongoing employee in ASN Law who are qualified, appointed by a contract agreement with certain periodic of time to conduct governance task. PPPK is expected as an alternative solution to replace the non-civil servant through an equal recruitment process as same as the civil servant candidates to acquire a professional PPPK. However as the Government Regulation about PPPK is applied where the PPPK can be terminated, rises a polemic. A solution and strategic management in handling the PPPK which can meet both government and the employees' expectation is needed.

Keywords: Non-ongoing employee [PPPK], Recruitment, Non-civil servant employees.

PENDAHULUAN

Sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (PP Honorer), Satuan Organisasi Pemerintah baik pusat maupun daerah di larang untuk mengangkat tenaga honorer atau pegawai Non Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan sebutan lainnya. Adanya larangan pengangkatan tenaga honorer atau pegawai Non PNS tersebut memberikan konsekuensi bagi satuan organisasi pusat maupun daerah untuk tidak mengangkat pegawai Non PNS atau tenaga honorer atau tenaga yang sejenisnya. Dengan mengabaikan jumlah PNS yang ada dan perhitungan kebutuhan pegawai secara ideal, sebenarnya di masing-masing satuan

organisasi baik Pemerintah Daerah atau Pusat sebagian besar pertumbuhan jumlah PNS atau pegawainya adalah minus atau dengan kata lain *minus growth*, hal ini disebabkan karena setiap tahunnya perbandingan jumlah PNS atau pegawai yang keluar (karena mutasi, pensiun, atau meninggal dunia) selalu lebih besar dibandingkan dengan jumlah PNS atau pegawai yang masuk (karena terbatasnya jumlah formasi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) yang diberikan oleh pemerintah pusat). Permasalahan tersebut menyebabkan masih banyaknya lowongan formasi yang tidak dapat dipenuhi melalui formasi CPNS, selain jumlahnya yang masih terbatas, juga banyak formasi yang memang tidak dapat dipenuhi dengan melalui pengadaan CPNS yang disebabkan adanya persyaratan minimal kualifikasi pendidikan yang

dipersyaratkan dalam pengadaan CPNS.

Sulitnya memenuhi lowongan formasi melalui jalur CPNS, disadari atau tidak satuan organisasi tentunya membutuhkan tambahan pegawai yang hanya dimungkinkan melalui pengadaan pegawai non PNS. Hal inilah yang kemudian menjadikan adanya larangan pengangkatan pegawai Non PNS melalui PP Honorer menjadi kurang bertaji dan cenderung tidak ditaati oleh Satuan Organisasi baik pusat maupun daerah. Tidak adanya sanksi yang jelas bagi satuan organisasi yang melaksanakan pengangkatan pegawai non PNS atau tenaga honorer juga menjadikan banyak satuan organisasi memilih untuk tetap melaksanakan pengadaan pegawai non PNS atau tenaga honorer dengan dalih untuk mengisi kekurangan pegawai yang tidak dapat diisi melalui formasi CPNS.

Selain tidak adanya sanksi dalam pengadaan pegawai tidak tetap, hal ini juga disebabkan adanya pertentangan PP Honorer dengan ketentuan yang tertuang dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (3) Undang-undang 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (UU Kepegawaian) "Pegawai Tidak Tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis professional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi dan Pegawai Tidak Tetap tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri."

Permasalahan dalam pengelolaan pegawai tidak tetap tidak berhenti sampai disitu saja, selain proses rekrutmen dan pengangkatannya masih kurang mempertimbangkan kebutuhan dan tanpa melalui seleksi, di beberapa daerah, pengangkatan pegawai tidak tetap atau tenaga honorer telah dijadikan sebagai alat politik untuk kepentingan pilkada baik dengan dijanjikan untuk dijadikan pegawai pemerintah melalui pegawai tidak tetap maupun dijadikan sebagai sapi perah melalui pungutan sebagai kompensasi pengangkatannya dengan tujuan untuk mengembalikan modal biaya pilkada yang memang tidak sedikit. Selama ini proses rekrutmen pegawai non PNS yang dilaksanakan oleh pemerintah dipandang belum mampu

mendapatkan kompetensi yang sesuai dengan kebutuhan organisasi. Proses dan prosedur rekrutmen banyak dinilai publik cenderung diwarnai oleh praktik-praktik *spoils system*, yang masih cenderung mengedepankan praktek Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), sehingga mengakibatkan rendahnya kualitas Pegawai. Kualitas Pegawai akan sangat ditentukan oleh sistem rekrutmen yang merupakan bagian dari pada proses aktivitas untuk mencari dan menemukan Pegawai yang memiliki motivasi, kemampuan, keahlian, dan pengetahuan yang diperlukan dalam melaksanakan tugas jabatannya.

Berlakukannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), Pengangkatan Pegawai Tidak Tetap yang diberlakukan dalam UU Kepegawaian sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, oleh karenanya pengangkatan pegawai tidak tetap sudah tidak dapat dilakukan lagi. Sesuai UU ASN, Pengangkatan Pegawai Non PNS dimungkinkan melalui Pengangkatan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sesuai dengan ketentuan Pasal 93 sampai dengan Pasal 107. PPPK yang diatur dalam UU ASN bukan merupakan tenaga honorer dengan versi baru, karena untuk menjadi PPPK, pintu masuknya jelas, seperti halnya untuk CPNS, yakni harus melalui pengusulan dan penetapan formasi, kinerjanya juga terukur. PPPK juga mendapatkan remunerasi, tunjangan sosial, dan kesejahteraan mirip sama dengan PNS, yang membedakan adalah PPPK tidak mendapatkan pensiun dan oleh karenanya setiap instansi yang akan mengangkat harus mengusulkan kebutuhan dan formasinya, kualifikasinya seperti apa, serta harus melalui tes.

Kebijakan PPPK telah membawa implikasi pada arah perbaikan pengelolaan pegawai non PNS ASN, salah satunya adalah perbaikan system rekrutmen pegawai non PNS yang mengharuskan sama dengan proses rekrutmen CPNS. Namun demikian dalam melaksanakan evaluasi kebijakan dan perbaikan system pengelolaan pegawai non PNS harus dilakukan secara cermat dengan memperhatikan segala aspek, karena permasalahan ini lebih menyangkut berbagai hal yang berkaitan dengan pengelolaan pegawai non PNS khususnya manajemen PPPK. Berdasarkan

permasalahan tersebut di atas, maka dalam artikel ini akan mencoba mengungkap jawaban pertanyaan apakah Kebijakan PPPK merupakan suatu solusi dalam mengisi lowongan pegawai melalui pengadaan pegawai non PNS ASN (PPPK), atau justru PPPK menjadi salah satu sumber permasalahan baru dalam pengelolaan pegawai non PNS atau tenaga honorer atau yang sejenisnya di luar Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

PEMBAHASAN

Jenis dan Kriteria Jabatan PPPK

Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Manajemen PPPK pada Bab III pasal 7 disebutkan bahwa Jabatan yang dapat diisi oleh PPPK adalah jabatan yang mensyaratkan kompetensi keahlian dan keterampilan tertentu, jabatan yang kompetensinya tidak tersedia atau terbatas di kalangan PNS dan diperlukan untuk peningkatan kapasitas organisasi serta jabatan yang dikecualikan yang harus diisi oleh PNS. Kriteria jabatan PPPK tersebut dipertegas dalam penjelasan RPP Manajemen PPPK disebutkan bahwa “keahlian dan keterampilan tertentu” adalah keahlian dan keterampilan yang dibuktikan dengan sertifikasi keahlian dan keterampilan. Jabatan yang dimaksud ini antara

lain jabatan fungsional tertentu dan jabatan pelaksana yang membutuhkan keahlian dan keterampilan tertentu. Adapun yang dimaksud dengan peningkatan kapasitas organisasi adalah kemampuan manajerial yang dibutuhkan untuk melakukan perubahan dan pengembangan organisasi dalam rangka peningkatan kinerja pemerintahan dan pembangunan. Sedangkan jabatan yang dikecualikan yang harus diisi oleh PNS antara lain jabatan fungsional Agen, jabatan fungsional Sandiman, jaksa, dan Pengelola Keuangan Negara.

Jabatan yang diisi oleh PPPK dimungkinkan tidak hanya untuk level jabatan pertama (jabatan pelaksana, jabatan fungsional terampil), namun juga dimungkinkan untuk *multi entry* jenjang, hal ini sebagaimana disebutkan dalam pasal 10 RPP PPPK: “Pengadaan merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan PPPK dalam rangka mengisi jabatan tertentu yang lowong pada Instansi Pemerintah pada setiap jenjang jabatan” Yang dimaksud dengan “pada setiap jenjang jabatan” adalah pengisian PPPK yang bersifat *multi entry* dari jenjang jabatan pertama, menengah, dan atas.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dapat digambarkan kriteria, jenis dan jenjang Jabatan yang dapat diisi oleh PPPK sebagaimana tersebut dalam tabel 1 berikut:

Tabel 1. Kriteria, Jenis dan Jenjang Jabatan yang dapat diisi oleh PPPK

No.	Kriteria	Jenis	Jenjang	Keterangan
1.	Jabatan yang mensyaratkan kompetensi keahlian dan keterampilan tertentu	Jabatan Pelaksana, Jabatan Fungsional	Pertama, dan Menengah	
2.	Jabatan yang kompetensinya tidak tersedia atau terbatas di kalangan PNS	Jabatan Pelaksana, Jabatan Fungsional	Pertama, dan Menengah	
3.	Jabatan yang diperlukan untuk peningkatan kapasitas organisasi	Jabatan Pimpinan Tinggi	Atas	dibutuhkan Kemampuan manajerial untuk melakukan perubahan dan pengembangan organisasi
4.	Jabatan yang dikecualikan yang harus diisi oleh PNS	Jabatan Pelaksana, Jabatan Fungsional	Pertama, dan Menengah	jabatan fungsional Agen, jabatan fungsional Sandiman, jaksa, dan Pengelola Keuangan Negara.

Sumber: RPP PPPK

Menilik jenis dan kriteria jabatan yang ditentukan dalam RPP PPPK, satuan organisasi baik pusat maupun daerah dimungkinkan untuk melaksanakan pengadaan Pegawai Non PNS dalam rangka mengisi lowongan pegawai ASN pada setiap jenjang jabatan (*multi entry* jenjang), artinya satuan organisasi dapat menentukan jabatan dalam jenjang yang diperlukan untuk diisi oleh PPPK dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Dalam hal ini RPP PPPK telah memberikan harapan bagi satuan organisasi untuk dapat mengisi lowongan pegawai ASN dari Pegawai Non PNS pada setiap jabatan jabatan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi.

Penetapan Kebutuhan dan Pengadaan PPPK

Tahapan pelaksanaan pengadaan dan pengangkatan PPPK identik dengan penetapan kebutuhan dan pengadaan CPNS, artinya tahapan yang dilakukan baik dalam penetapan kebutuhan dan pengadaan PPPK identik atau

sama dengan tahapan yang dilakukan dalam tahapan penetapan kebutuhan dan pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal ini, masing-masing satuan organisasi harus mengajukan kebutuhannya terlebih dahulu ke Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan selanjutnya setelah mendapatkan pertimbangan teknis dari Badan Kepegawaian Negara dan Kementerian Keuangan, selanjutnya akan diberikan persetujuan prinsip alokasi tambahan formasi PPPK, yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pengadaan PPPK atau Pegawai Non PNS ASN.

Selain itu, tahapan mengenai pelaksanaan pengadaannya pun sudah ditentukan sebagaimana dijelaskan dalam RPP PPPK pasal 10 ayat 2, bahwa pengadaan PPPK atau pegawai non PNS ASN dilakukan mulai tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan PPPK, bahkan dalam tahapan seleksi sudah ditentukan mekanisme seleksinya yang dapat dilihat pada tabel 2 berikut:

Tabel 2. Mekanisme Seleksi PPPK

No.	Jenis Jabatan PPPK	Mekanisme Seleksi	Keterangan
1.	jabatan pelaksana, fungsional keterampilan pemula, fungsional ahli pertama, dan fungsional ahli muda	a. tes kompetensi dasar yang terdiri atas tes wawasan kebangsaan, tes karakter pribadi, dan tes intelegensia; b. tes kompetensi bidang; dan c. wawancara.	
2.	Jabatan fungsional jenjang ahli Madya dan ahli Utama	a. penilaian atas sertifikasi kompetensi yang dimiliki; atau b. penilaian keahlian calon;	dilakukan oleh tim penilai Instansi Pemerintah
3.	Jabatan Pimpinan Tinggi Utama dan Madya dari kalangan bukan	sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan	

Sumber: RPP PPPK

Berdasarkan tabel 2 tersebut di atas, dalam pengadaan PPPK tidak hanya dilakukan untuk jenjang awal/pemula seperti CPNS, namun demikian, pengadaan PPPK dimungkinkan untuk jabatan yang diperuntukkan tidak untuk *new job seeker* saja tetapi juga bagi jabatan yang membutuhkan keahlian dan ketrampilan khusus artinya diperlukan pengalaman dan keahlian khusus yang diperoleh oleh seseorang yang

telah memiliki pengalaman kerja dan memiliki sertifikasi tertentu sesuai yang dibutuhkan jabatan yang dibuka.

Penentuan persyaratan usia juga menjadi sebagai salah satu persyaratan bagi calon PPPK yaitu tidak dibatasi persyaratan usia maksimal sebagaimana yang dipersyaratkan bagi CPNS, hal ini sebagaimana dijelaskan dalam tabel 3 berikut ini:

Tabel 3. Perbedaan Persyaratan Usia CPNS dan PPPK

No.	Syarat Usia CPNS	Syarat Usia PPPK	Keterangan
1.	Usia Minimal: 18 Tahun	Usia Minimal: 19 Tahun	
2.	Usia Maksimal: 35 Tahun atau 40 tahun bagi yang memiliki pengalaman kerja pada organisasi atau lembaga yang berbadan hukum	Usia Maksimal: tidak ada pembatasan	

Walaupun satuan organisasi dalam mendapatkan jumlah tertentu calon PPPK yang telah ditetapkan, harus melalui tahapan yang cukup panjang, dimulai dari perencanaan, tahapan pengadaan, dan pemenuhan persyaratan administrasi serta mekanisme seleksi yang detail, namun demikian pemanfaatan calon PPPK hanya dilakukan untuk kurun waktu 1 (satu) tahun saja, yang selanjutnya dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja, perpanjangannya hanya dibatasi sampai dengan 3 s.d 5 tahun.

Berdasarkan beberapa hal tersebut di atas, ada beberapa konsekuensi yang dimungkinkan apabila RPP Manajemen PPPK ini benar-benar akan diterapkan antara lain:

1. Mengingat bahwa penetapan kebutuhan ditetapkan oleh Menteri dalam hal ini Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, tentunya masing-masing satuan organisasi baik pusat maupun daerah tidak dapat menentukan sendiri jumlah kebutuhan PPPK, sehingga dalam hal ini terkait permasalahan pengangkatan pegawai non PNS yang masih belum mempertimbangkan kebutuhan organisasi, tentunya dengan diberlakukannya RPP Manajemen PPPK, hal ini tidak akan terjadi lagi karena untuk melaksanakan pengadaan pegawai non PNS dalam hal ini PPPK harus melalui mekanisme perencanaan kebutuhan yang tidak secara mandiri ditentukan oleh satuan organisasi dan penetapan kebutuhannya dilakukan oleh Menteri

PAN dan RB sama dengan mekanisme perencanaan kebutuhan CPNS. Namun demikian, disisi lain, perencanaan kebutuhan secara terpusat ini juga memberikan konsekuensi pembatasan jumlah kebutuhan yang menyebabkan satuan organisasi sulit untuk memenuhi atau mengisi lowongan pegawai dari pegawai non PNS karena sekali lagi dengan keterbatasan jumlah pegawai yang masuk (melalui CPNS dan PPPK) tentunya tidak berimbang dengan jumlah pegawai yang keluar (Pensiun dan Mutasi) yang akan berpengaruh pada kinerja layanan satuan organisasi.

2. Di satu sisi proses rekrutmen yang sama dengan CPNS tentunya diharapkan dapat menghasilkan pemenuhan PPPK yang berkualitas sesuai dengan syarat dan kriteria yang diharapkan namun demikian disisi lain, tahapan panjang pengadaan dan mekanisme seleksinya yang tentunya membutuhkan biaya cukup besar dalam pelaksanaannya, hal ini tidak sebanding dengan masa pemanfaatan PPPK bagi satuan organisasi yang dibatasi hanya maksimal 5 (lima) tahun, itupun dengan mempertimbangkan apabila diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja yang bersangkutan, Dengan pertimbangan efektivitas dan efisiensi, satuan organisasi akan cenderung memilih opsi rekrutmen CPNS dibandingkan dengan Calon PPPK, mengingat dengan biaya yang sama, satuan organisasi akan lebih lama memanfaatkan CPNS dibandingkan dengan Calon PPPK.
3. Tidak adanya pembatasan persyaratan usia maksimal bagi calon PPPK, tentunya akan memberikan dampak pada peningkatan jumlah pelamar khususnya pada calon pelamar jabatan pelaksana, fungsional keterampilan pemula, fungsional ahli pertama, dan fungsional ahli muda, yang dimungkinkan bagi para *new job seeker*, mengingat dengan adanya pembatasan usia pada persyaratan CPNS pun, jumlah pelamar yang mendaftar dari tahun ke tahun bukannya berkurang tapi malah bertambah. Bagi satuan organisasi tentunya bertambahnya jumlah pelamar, juga akan memberikan konsekuensi dengan

bertambahnya jumlah anggaran yang dibutuhkan dalam pelaksanaan seleksi calon PPPK.

Larangan Pengangkatan Pegawai Non PNS

“Pegawai non-PNS yang telah diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian atau pejabat lainnya, sebelum ditetapkan Peraturan Pemerintah ini harus diberhentikan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan,” pernyataan salah satu aturan yang tercantum dalam RPP Manajemen PPPK BAB VII Ketentuan Peralihan Pasal 45, pernyataan ini cukup menggelitik karena dianggap sebagai suatu solusi sangat efektif bagi pemerintah pusat untuk menghentikan permasalahan penanganan tenaga honorer, yang memberikan konsekuensi yang sangat berat bagi satuan organisasi yang mempunyai pegawai non PNS sesuai dengan kriteria dalam larangan tersebut, kecuali dipertimbangkan beberapa alternatif solusi atau *win-win solution* yang diperlukan untuk pemberlakuan aturan main tersebut.

Dibandingkan dengan penerapan PP Honorer, berkenaan dengan larangan pengangkatan tenaga honorer, pegawai tidak tetap dan yang sejenisnya yang kurang efektif yang disebabkan tidak adanya sanksi atau tindakan tegas dalam implementasinya, yang disadari atau tidak telah memberikan kontribusi dengan penambahan jumlah pegawai non PNS di hampir seluruh satuan organisasi, agak sedikit berbeda dengan ketentuan dalam RPP Manajemen PPPK yang secara tegas mengatur Pegawai Non PNS selain PPPK harus diberhentikan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak diundangkannya PP, adanya keharusan tersebut memberikan konsekuensi bagi satuan organisasi untuk menghentikan Pegawai Non PNS non PPPK selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun sejak ditetapkannya PP tersebut.

Penulis sangat mendukung ketegasan dalam pengaturan pegawai non PNS, namun demikian adanya konsekuensi penghentian pegawai non PNS non PPPK tersebut, perlu juga difikirkan alternatif solusi dan kebijakan penanganannya mengingat dampak dan potensi konflik yang dimungkinkan sebagai akibat dari penerapan kebijakan tersebut. Dengan adanya pemberhentian tersebut tentu sangat berpengaruh

terhadap pegawai non PNS itu sendiri. Dengan diberhentikan dari pekerjaannya maka berarti mereka tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan secara maksimal untuk diri dan keluarganya. Atas dasar tersebut, maka Pengambil Kebijakan harus sudah dapat memperhitungkan beberapa jumlah uang yang seharusnya diterima oleh Pegawai Non PNS yang berhenti, agar Pegawai Non PNS tersebut dapat memenuhi kebutuhannya sampai pada tingkat dianggap cukup. Bagi satuan organisasi adanya konsekuensi penghentian tersebut, mau tidak mau harus mempersiapkan modal kompensasi yang akan diberikan kepada pegawai non PNS yang akan diberhentikan, jumlah anggaran yang tidak sedikit tentunya mengingat besarnya jumlah pegawai non PNS yang ada sebelum ditetapkannya PP PPPK.

Salah satu pertimbangan pengadaan pegawai non PNS adalah kekurangan pegawai untuk mengisi lowongan pegawai yang ada. Adanya konsekuensi penghentian pegawai non PNS, tentunya akan mempengaruhi pada kinerja satuan organisasi yang ditinggalkan pegawai non PNS. Kekurangan pegawai yang sementara ini dapat disubstitusi oleh pegawai non PNS (itupun dengan jumlah yang terbatas), dengan adanya kewajiban untuk memberhentikan pegawai non PNS, tanpa adanya pengganti tentunya menambah permasalahan kekurangan pegawai yang sangat mempengaruhi kinerja satuan organisasi dalam melaksanakan fungsi layanan kepada masyarakat.

Berkenaan dengan ketentuan pemberhentian pegawai non PNS, ada satu pertanyaan yang perlu mendapat penegasan dan penjelasan, apakah pemberhentian pegawai non PNS dipukul rata untuk semua pegawai non PNS atau untuk pegawai non PNS dengan kriteria tertentu saja?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, perlu diperjelas kembali tentang pegawai non PNS. Pengertian Pegawai Non PNS memang tidak tertulis langsung dalam literatur hukum kepegawaian. Logemann dalam Tiatmodjo (1983) mengatakan bahwa Pegawai Negeri adalah seorang yang mengikatkan dirinya kepada pemerintah negara atau pemerintah dalam suatu hubungan dinas publik, maka dengan menafsirkan secara terbalik dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa Pegawai Non PNS adalah seorang yang bekerja kepada

Negara bukan berdasarkan hubungan dinas publik. Dengan pengertian tersebut, Djatmika dan Marsono (1990) menyebutkan golongan-golongan pekerja yang tidak termasuk pegawai negeri tersebut, yakni (a) pejabat Negara; (b) pekerja, (c) pegawai dengan ikatan dinas (lebih tepat perjanjian kerja) berdasar pada ketentuan-ketentuan dalam Kitab Undang-undang Hukum Sipil, (d) pegawai dengan ikatan dinas dengan waktu terbatas, (e) pegawai bulan menurut pasal 20 ayat (2) PGPS-1968, (f) pegawai desa, dan (g) pegawai perusahaan umum.

Secara umum Pegawai non PNS dapat dikelompokkan dalam bentuk sebagai berikut:

1. Pegawai Non PNS yang didasari adanya Perjanjian Kerja Jangka Pendek (*kortverband contract*)
Perjanjian kerja yang diadakan seorang swasta sebagai pekerja dengan pihak pemerintah sebagai pemberi pekerjaan. Menurut E. Utrecht (1960), dalam *kortverband contract* ada persesuaian kehendak antara pekerja dengan pemberi pekerjaan. Dalam kaitan ini bisa dicontohkan misalnya tenaga-tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia untuk masa waktu tertentu.
2. Pegawai yang bekerja berdasarkan perjanjian kerja menurut ketentuan-ketentuan huku perdata/undang-undang ketenagakerjaan.
Pegawai non PNS ini biasanya adalah mereka yang memiliki keahlian yang dibutuhkan oleh pemerintah, namun tidak mungkin menjadi PNS. Selain disebabkan gaji PNS yang belum memadai bagi mereka, tenaga ahli tersebut juga tidak mau terikat sebagai PNS. Indroharto (1995) menggambarkan bahwa sebagai pembeli tenaga manusia pemerintah melakukan pengangkatan pegawai-pegawai dalam bentuk *beschikking* atau dengan perjanjian perburuhan dalam mengerahkan tenaga kasar yang dibutuhkan dimana syarat-syarat perjanjian kerjanya didikte oleh pemerintah. Pegawai non PNS ini dipekerjakan untuk melakukan pekerjaan yang tidak terus menerus, hanya dipekerjakan ketika keahliannya dibutuhkan. Jenis pegawai seperti ini telah diakomodir dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

3. Pegawai Tidak Tetap yang merupakan Pegawai Non PNS yang diangkat sebelum diberlakukannya PP Honorer atau diangkat maksimal 1 Januari 2005, yang disebabkan tidak memenuhi persyaratan usia yang dipersyaratkan, yang bersangkutan tidak bisa diangkat menjadi CPNS baik non kategori, Kategori I maupun Kategori II, bagi pegawai non PNS dengan kriteria ini Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta mengambil kebijakan untuk tetap mempekerjakan yang bersangkutan sampai dengan batas usia yang sama dengan batas usia pensiun PNS (bahkan bisa diperpanjang sampai dengan 60 tahun) apabila masih dibutuhkan;
4. Pegawai Non PNS Badan Layanan Umum (BLU) yang diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, sesuai dengan pasal 33 ayat 1 disebutkan bahwa: "Pejabat pengelola BLU dan pegawai BLU dapat terdiri dari pegawai negeri sipil dan/atau tenaga profesional non-pegawai negeri sipil sesuai dengan kebutuhan BLU. Hal ini dipertegas lagi dalam penjelasan pasal 33 ayat 1 yang menjelaskan bahwa "Pejabat pengelola BLU dan pegawai BLU tenaga profesional nonpegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud dapat dipekerjakan secara tetap atau berdasarkan kontrak.
5. Pegawai non PNS di luar kriteria a dan b, di lingkungan Pemda DIY diberlakukan kebijakan pengadaannya melalui mekanisme kontrak dengan pihak ketiga yang dibedakan apabila tenaga ahli dapat dilaksanakan melalui kontrak perseorangan dan tenaga terampil melalui kontrak dengan pihak ketiga.

Berdasarkan gambaran jenis pegawai non PNS di atas, apabila ketentuan pemberhentian pegawai non PNS tersebut akan diberlakukan, maka diperlukan suatu formula yang memberikan *win-win solution* dengan tanpa mengabaikan makna pemberhentian pegawai non PNS, namun tetap dengan mempertimbangkan kriteria dan jenis jabatan pegawai non PNS, dan tidak mutlak bahwa semua pegawai non PNS tanpa terkecuali harus diberhentikan selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah diberlakukannya PP.

PPPK sebagai solusi Pengganti Pegawai Non PNS

PPPK bagi penulis bisa menjadi suatu solusi untuk mengisi lowongan pegawai dari jalur pegawai non PNS, mengingat bahwa pengalaman pengadaan pegawai non PNS selama ini masih sarat dengan kepentingan dan KKN, melalui pengadaan PPPK yang sama dengan tahapan pengadaan CPNS, diharapkan pengadaan pegawai non PNS menjadi lebih transparan, obyektif dan jauh dari KKN. Namun demikian dengan mekanisme pengadaan yang transparan, obyektif dan bebas KKN ini, serta mempertimbangkan besaran biaya seleksi, dengan tanpa mengabaikan hasil penilaian kinerja PPPK perlu dipertimbangkan masa pemanfaatan PPPK tidak hanya 1 (satu) tahun atau paling lama 5 (lima) tahun, akan tetapi dimungkinkan lebih dari itu sehingga bagi satuan organisasi akan sebanding dengan modal investasi melalui penganggaran seleksi calon PPPK yang telah dikeluarkan. Satu hal yang menjadi catatan dalam persyaratan usia calon PPPK tidak adanya batasan usia maksimal seharusnya diperuntukkan untuk calon PPPK untuk jenjang menengah dan atas saja, sedangkan untuk jenjang pertama (biasanya new job seeker) tetap perlu batasan usia maksimal minimal sama dengan ketentuan persyaratan usia bagi CPNS, hal ini untuk membatasi atau mengurangi jumlah pelamar yang tentunya akan memberikan konsekuensi membengkaknya jumlah anggaran seleksi.

Sedangkan dalam ketentuan pemberhentian pegawai non PNS setelah diberlakukannya PP (selambat-lambatnya) tiga tahun nantinya perlu disikapi secara bijaksana dengan tanpa *gebyah uyah*. Perlu dipertimbangkan pengecualian bagi Pegawai Non PNS yang telah mempunyai masa kerja lebih dari 10 tahun (TMT 1 Januari 2015) misalnya, atau Pegawai non PNS Badan Layanan Umum, yang mekanisme dan tahapan pengadaannya sudah diatur dengan Peraturan Pemerintah, dan apabila Pegawai Non PNS di luar kriteria tersebut harus diberhentikan, perlu dikedepankan *win-win solution* misalnya pemberian kompensasi sesuai dengan kemampuan satuan organisasi, Pembekalan dan Penyiapan modal melalui pemberian kemudahan pinjaman lunak dengan bekerjasama dengan

Bank-bank Pemerintah agar Pegawai Non PNS yang akan diberhentikan dapat mandiri dan sebagainya.

PENUTUP

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja merupakan suatu alternatif solusi dalam pemenuhan kekurangan pegawai melalui pegawai non PNS yang diharapkan dapat dilaksanakan dengan profesional, transparan, dan obyektif serta bebas dari KKN serta dengan tanpa menimbulkan potensi masalah adanya tuntutan pengangkatan CPNS pada masa yang akan datang, yang dapat dijadikan sebagai sarana dan alat politik untuk kepentingan kelompok dan golongan tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

- E. Utrecht. 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Fakultas Hukum dan Pengetahuan masyarakat Unpad, .
- Indroharto. 1995. *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP HAN), Bogor-Jakarta. .
- Sastra Djatmika, Marsono. 1990. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Penerbit Djambatan, Cetakan kedelapan,
- Sudibyo Triatmodjo. 1983. *Hukum Kepegawaian mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: Ghalia Indonesia,
- Republik Indonesia. Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- _____. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- _____. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil
- _____. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

- _____. Peraturan Presiden Nomor 54
Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/
Jasa Pemerintah
- _____. Surat Edaran Sekda DIY
Nomor 5 Tahun 2015 tentang Mekanisme
Pengelolaan dan Pengadaan Pegawai
Non PNS di lingkungan Pemerintah
Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta
- Bahan FGD dan Sosialisasi RPP Pegawai
Pemerintah dan Perjanjian Kerja, Pusat
Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian
Badan Kepegawaian Negara. 2015
- [http://www.menpan.go.id/berita-terkini/2158-
pppk-bukan-honorier-baju-baru](http://www.menpan.go.id/berita-terkini/2158-pppk-bukan-honorier-baju-baru), diakses
tanggal 28 September 2015
- [http://goresanpenahukum.blogspot.
co.id/2015/06/analisis-pegawai-
pemerintah-dengan.html](http://goresanpenahukum.blogspot.co.id/2015/06/analisis-pegawai-pemerintah-dengan.html), diakses tanggal
28 September 2015
- kedudukan dan peran Jabatan PPPK, [http://www.
pa-balige.go.id/?p=2023](http://www.pa-balige.go.id/?p=2023), diakses tanggal
30 September 2015
- [http://renunganbreakthrough.blogspot.
co.id/2010/04/jangan-gebyah-uyah.html](http://renunganbreakthrough.blogspot.co.id/2010/04/jangan-gebyah-uyah.html),
diakses tanggal 1 Oktober 2015

