

## PENATAAN PEGAWAI TIDAK TETAP DI LINGKUNGAN INSTANSI PEMERINTAH TEMPORARY EMPLOYEES MANAGEMENT IN THE GOVERNMENT INSTITUTION

Janry Haposan U.P. Simanungkalit  
Biro Perencanaan dan Kerjasama Antar Lembaga Badan Kepegawaian Negara  
Jl. MayJend. Soetoyo 12 Cililitan Jakarta Timur  
Email: janryhups@yahoo.com

(Diterima ..... 2013, direvisi ..... 2013, dterbitkan ....November 2013)

### Abstrak

Berdasarkan database Badan Kepegawaian Negara (2005), terdapat 343.158 pegawai yang berkedudukan sebagai Pegawai Tidak Tetap (PTT) di Instansi Pusat dan Daerah di Indonesia. Secara definisi, Pegawai Tidak Tetap (PTT) ini ditunjuk untuk posisi mereka untuk 1 tahun atau kurang. Namun kenyataannya, penunjukan Pegawai Tidak Tetap (PTT) menjadi tidak dapat diatur dan ke depannya berpotensi menyebabkan masalah dalam sistem kepegawaian di Indonesia. Telaah ini bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis pelaksanaan atau penunjukan pengangkatan Pegawai Tidak Tetap (PTT) di lembaga pemerintah Indonesia dan merumuskan alternatif kebijakan sebagai upaya untuk mengantisipasi penerapan sistem kepegawaian di Indonesia. Hasil telaah ini menunjukkan bahwa area kerja di mana Pegawai Tidak Tetap (PTT) di Instansi Pemerintahan Indonesia diangkat adalah administrasi, kesehatan, teknis, pendidikan, keamanan, kebersihan, ketertiban dan area kerja yang khusus lainnya. Di masa depan, langkah-langkah pelaksanaan kebijakan dalam melaksanakan pengangkatan Pegawai Tidak Tetap (PTT) di instansi pemerintahan dilakukan dengan menilai dan menganalisis kebutuhan untuk penunjukan Pegawai Tidak Tetap (PTT), membangun hukum dan strategi dalam penetapan Pegawai Tidak Tetap (PTT), penanganan khusus untuk Pegawai Tidak Tetap (PTT), menjaga komitmen dan kolaborasi pemangku kepentingan, memonitor dan melakukan evaluasi terhadap pengangkatan Pegawai Tidak Tetap (PTT) secara periodik contohnya dalam hal biaya, tunjangan, resiko, kinerja dan produktivitas.

Kata kunci: Pegawai Tidak Tetap (PTT), Pemerintah.

### Abstract

Based on National Civil Service Agency database (2005), 343.158 employees are serving in temporary positions or contract workers (PTT – Pegawai Tidak Tetap) in Central and Local Government in Indonesia. By definition, these employees are appointed to their positions for 1 year or less. But in reality, the appointment of temporary employees become unmanageable and potentially cause problems in the civil service system in Indonesia ahead. This study aims to describe and analyze the implementation of temporary employees appointment or assignment in Indonesia Government Institution and formulating policy alternative as an effort to anticipate the implementation of civil service system in Indonesia. This study result shows that the job or work areas that mostly appointed for the temporary employees in Indonesia Government Institution are Administration, Health, Technical, Education, Security, Cleanliness, Orderliness and other special work areas. In the future, policy implementation steps in implementing the appointment of temporary employees in government institution are to assess and analyze the needs for the appointing temporary employees, establish the law and strategy in performing temporary employees, special management for temporary employees, maintaining commitment and collaboration all stakeholder, monitoring and performing evaluation appointment of temporary

## PENDAHULUAN

Pembicaraan dan diskusi pada berbagai forum dan kesempatan mengenai Pegawai Tidak Tetap (PTT) terus menghangat sejak dimunculkannya kebijakan pengangkatan PTT di samping mengangkat Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Instansi Pemerintah. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian tepatnya Pasal 2 Ayat (3) bahwa di samping pegawai negeri, pejabat yang berwenang dapat mengangkat PTT. Di dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan PTT adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi dalam kerangka sistem kepegawaian. Disebutkan juga bahwa PTT tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri.

Ulasan mengenai PTT pun semakin menghangat pada forum-forum pembahasan mengenai Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (RUU-ASN) yang merupakan inisiatif Komisi II DPR sebagai salah satu fondasi reformasi birokrasi, khususnya di bidang Sumber Daya Manusia (SDM). Beberapa terminologi maupun sebutan yang digunakan di dalam rancangan undang-undang tersebut adalah "Pegawai Pemerintah", "Pegawai Tidak Tetap Pemerintah" untuk jangka waktu tertentu, dan "Pegawai Tidak Tetap Pemerintah" (PTTP) yang menjadi bagian dari pegawai ASN selain PNS. Perkembangan terkini, terminologi yang digunakan adalah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yang secara substansi memberi makna bahwa pegawai dimaksud bukanlah

pegawai tetap atau permanen, melainkan bersifat sementara dengan masa kerja tertentu sesuai dengan perjanjian kerja yang disepakati.

Secara empiris, pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah dilakukan melalui pengangkatan Dokter dan Bidan PTT, Guru Tidak Tetap (GTT) atau Guru Bantu (GB), Penyuluh Agama (PA), dan lain-lain pada berbagai Instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah. Dalam perjalanannya, pengangkatan PTT pada berbagai instansi pemerintah ternyata telah mengalami deviasi dari tujuan semula, yang pada awalnya antara lain untuk pemenuhan kebutuhan pegawai yang bersifat sementara (*temporary*) dan dalam waktu tertentu berubah dan berkembang, bahkan menimbulkan sejumlah persoalan baru, sehingga tidak sejalan lagi dengan prinsip-prinsip pengangkatan PTT sebagai mana yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 (Simanungkalit et al., 2008: 25).

Timbulnya sejumlah persoalan terkait dengan pengangkatan PTT pada berbagai instansi pemerintah antara lain disebabkan oleh tidak samanya pemahaman terkait dengan eksistensi PTT. Ketiadaan norma, standar, dan pedoman teknis sebagai tindak lanjut dari pengaturan mengenai PTT sesuai dengan Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dalam kaitannya dengan PTT di lingkungan instansi pemerintah berkontribusi pada timbulnya sejumlah persoalan dimaksud. Hingga saat ini, belum terdapat Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur secara khusus tentang ketentuan yang lebih teknis operasional terkait dengan pengangkatan PTT tersebut. Dengan berdasarkan pada ketentuan tentang PTT sebagaimana yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tersebut, proses pengangkatan PTT diatur dan ditetapkan melalui ketentuan/peraturan atau kebijakan tersendiri secara khusus, antara

lain melalui Keputusan/Peraturan Presiden, Keputusan/Peraturan Menteri, dan Keputusan/Peraturan Gubernur. Dalam kenyataannya, setiap instansi pemerintah melakukan pengangkatan PTT hanya didasarkan pada subjektivitas penilaian kebutuhan masing-masing untuk mengangkat PTT.

Salah satu implikasi lanjutan atas sejumlah persoalan yang ditimbulkan dari pengangkatan PTT pada instansi pemerintah tersebut, baik langsung maupun tidak langsung adalah munculnya persoalan “pegawai atau Tenaga Honorer (TH)” yang hingga kini masih dalam upaya pencarian solusi yang komprehensif. Pengangkatan PTT sebagai “embrio” munculnya persoalan mengenai pegawai honorer, dimana meskipun pada saat awal pengangkatan telah menandatangani perjanjian atau kontrak kerja, termasuk di dalamnya memuat tentang batas waktu yang telah ditetapkan (tidak melebihi 12 bulan atau 1 tahun), namun dalam realitanya para TH tersebut menuntut untuk diangkat menjadi PNS, bahkan terdapat beberapa yang meminta prioritas pertama untuk diangkat menjadi PNS (Simanungkalit et al., 2008: 93 dan Surjono, 2012: 5).

Persoalan-persoalan sebagaimana yang diuraikan tersebut diperparah oleh situasi dimana basis pengangkatan PTT selama ini masih belum jelas dan belum sepenuhnya didasarkan pada kompetensi, sehingga dikhawatirkan akan menambah beban bagi instansi pemerintah, terutama beban anggaran belanja masing-masing. Kondisi demikian semakin mendistorsi sistem penganggaran instansi pemerintah, dimana alokasi anggaran lebih terserap untuk membiayai pegawai dibandingkan untuk dapat dialokasikan untuk aktivitas pembangunan dan pelayanan masyarakat.

Seiring dengan perjalanan waktu

ditambah dengan pesatnya perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), termasuk teknologi informasi dan komunikasi (information and communication technology/ICT), membawa pengaruh terhadap perubahan bentuk dan pengelolaan dunia usaha yang terkait erat dengan tata kelola hubungan kerja, yang di dalamnya menyangkut perjanjian kerja untuk waktu tertentu. Hal tersebut berimplikasi pada pelaksanaan hubungan kerja dalam organisasi atau perusahaan, antara lain hubungan kerja dalam bentuk perjanjian kerja waktu tertentu (kontrak kerja), dengan desain upah, jaminan sosial, job security, dan pengembangan karir yang berbeda dengan pegawai tetap (Sinurat, 2008).

Dalam perspektif dunia industri, penggunaan PTT (Temporary Employment) semakin kuat dalam waktu 20 tahun terakhir (Kirk dan Belovics, 2008). Salah satu alasan untuk menggunakan PTT adalah untuk menekan biaya tenaga kerja dengan tetap mempertahankan daya saing dalam menghadapi globalisasi ekonomi dewasa ini. Hal tersebut merupakan trade-off dari dua pilihan yang dapat dilakukan oleh organisasi (perusahaan), yakni untuk tujuan mengejar keuntungan (profitable) atau mengurangi biaya (production cost), yakni dengan mengurangi jumlah karyawan atau pegawai (Cascio, 1998).

Kondisi tersebut membawa konsekuensi pada transformasi hubungan antara pemberi kerja (Employers) dan pekerja (Workers). Transformasi dimaksud memunculkan bentuk hubungan baru diantara keduanya, yang dikenal dengan sebutan contingent work, yang membawa pada fleksibilitas tinggi dalam penyelesaian pekerjaan. Studi yang dilakukan Fisher et al. (2005) menemukan bahwa proporsi contingent workers di Amerika Serikat dari Tahun 2001 hingga 2005 mencapai 25% hingga 26% dari

seluruh angkatan kerja yang ada. Bahkan, hasil audit yang dilakukan pada 6 (enam) pemerintah daerah di negara bagian California, Amerika Serikat memperlihatkan bahwa proporsi PTT mencapai kisaran antara 16,1% hingga 52,4% pada Tahun 2007 (California State Auditor, 2009).

Selain Indonesia dan Amerika Serikat, negara-negara di belahan dunia lain, baik pada sektor Swasta (Private) maupun Sektor Publik (Pemerintah) juga menggunakan PTT pada hampir setiap organisasi. Pada Instansi Pemerintah di negara-negara anggota ASEAN juga menggunakan PTT, dengan menggunakan istilah pegawai kontrak atau tidak tetap (Contract/Temporary Appointment),

terutama untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang bersifat spesifik atau proyek yang harus diselesaikan dalam rentang waktu tertentu (UNPAN, 2004; ACCSM 16th, 2012). Demikian juga pada instansi pemerintah di negara-negara OECD (selain Amerika Serikat), seperti Australia, Kanada, Perancis, Spanyol, Swedia, dan Inggris juga menggunakan PTT dengan sebutan pegawai paruh waktu (Part-Time Workers, OECD, 1999). Tabel 1 berikut ini memperlihatkan kecenderungan penggunaan berbagai jenis PTT.

Tabel 1. Distribusi Relatif PTT pada Negara OECD.

Country	Year	Temporary Help Agency Workers	Fixed-Term Contracts	On-Call Workers	Seasonal Workers	Other Temporary Workers
Australia	1997	21.7	75.9	--	2.4	--
Canada	1995	2.1	50.4	33.0	14.5	--
France	1990	12.2	48.6	--	2.8	36.4
	1995	12.2	45.0	--	3.1	39.7
	2001	25.7	57.9	--	3.4	40.9
Korea	2001	5.7	63.0	13.4	--	17.0
Mexico	1995	--	17.1	--	47.8	35.1
	2000	--	9.3	--	54.0	36.6
Netherlands	1992	25.1	28.1	29.6	--	17.3
	1995	31.4	27.7	28.7	--	12.2
	1999	36.8	23.8	27.3	--	12.1
United Kingdom	1992	6.7	48.1	--	6.5	38.7
	1995	10.4	54.0	--	4.4	--
	2000	15.8	48.3	--	4.1	31.8
United States	1995	14.1	--	14.2	--	71.8
	2000	13.2	--	14.8	--	72.0

Sumber: Martinez et al., 2010.

Keterangan: -- = Data tidak diperoleh.

Bertitik tolak pada fenomena pengangkatan PTT yang telah diuraikan tersebut,

memperlihatkan bahwa PTT berperan dan mengambil bagian dalam pelaksanaan sistem dan manajemen kepegawaian pada instansi pemerintah. Oleh karena itu, maka pembahasan pada tulisan ini memiliki urgensi dalam upaya penataan dan pencarian langkah-langkah antisipatif ke depan.

Mengacu pada uraian di atas, tulisan ini bertujuan untuk melakukan beberapa hal, yakni:

1. Deskripsi dan analisis teoritis maupun empiris terkait dengan keberadaan dan pengangkatan Pegawai Tidak Tetap di lingkungan Instansi Pemerintah.
2. Rumusan upaya penataan dan kebijakan solutif sebagai upaya antisipasi dalam pengangkatan Pegawai Tidak Tetap di lingkungan instansi pemerintah ke depan.

## TINJAUAN PUSTAKA

Pengertian dan Konsep Pegawai Tidak Tetap

Hingga kini, belum terdapat suatu konsensus diantara para ilmuwan atau pakar terkait dengan konsep PTT. Sebagian besar membedakannya antara pegawai atau karyawan tetap (*permanent employee*) dan PTT atau temporer (*temporary employee*).

PTT didefinisikan individu-individu yang secara langsung direkrut atau melalui insititusi (*agent*) tenaga kerja dan kemudian dipekerjakan oleh organisasi, untuk mengisi jabatan atau pekerjaan dengan jangka waktu tertentu atau terbatas (Kirk dan Belovics, 2008). Sedangkan pegawai tetap dipekerjakan oleh organisasi untuk jangka waktu yang tidak terbatas atau disebut dengan pegawai karier (*career employment*) atau *core worker* yang bekerja sesuai dengan *Standard Employment Relationship* (SER; De Cuyper et al., 2008; Kalleberg, 2000). PTT juga termasuk pegawai

musiman, misalnya selama musim tertentu atau pada saat musim liburan. Dengan kata lain, organisasi menggunakan PTT untuk menambah jumlah pegawai untuk jangka waktu sementara (*interim*).

Beberapa terminologi lain terkait dengan PTT adalah dengan menggunakan suatu ukuran yang lebih spesifik, seperti upah dan gaji pegawai atau pekerja yang berharap pekerjaan mereka akan berakhir untuk kurun waktu satu tahun atau kurang. Batasan waktu bekerja bagi PTT dilandasi oleh alasan-alasan tertentu yang dituangkan dalam perjanjian kerja masing-masing (Morris dan Vekker, 2001).

Pengertian PTT tersebut juga digunakan pada sektor publik atau pemerintah, dimana waktu penugasan PTT pada umumnya dibatasi selama satu tahun atau kurang (US OPM, 1994). PTT juga dapat menempati posisi eksekutif yang diharapkan berasal dari sumber-sumber rekrutmen yang kompetitif. Jangka waktu bekerja PTT sangat bergantung pada situasi spesifik yang dihadapi sebagaimana yang tertuang di dalam perjanjian kerja masing-masing (US OPM, 1993).

Pengisian posisi PTT untuk posisi eksekutif juga dilakukan pada sektor swasta, bahkan telah menjadi populer pada beberapa perusahaan. Individu-individu yang telah membuktikan kapabilitasnya sebagai *Top-Level Manager* dapat menempati posisi eksekutif sementara (*temporary executives*). Hal tersebut merupakan bagian dari taktik perusahaan yang kadang-kadang digunakan baik untuk menjalankan suatu departemen, divisi maupun untuk keseluruhan organisasi (Mondy, 2008). Beberapa perusahaan yang bergerak pada industri yang menggunakan *high-technology*, menggunakan CEO (*Chief Executive Officer*) sementara, sekaligus mencari CEO yang baru bagi perusahaan yang bersangkutan. Jenis jabatan atau pekerjaan

lainnya yang dapat diisi oleh PTT antara lain konsultan, subkontraktor, penyewaan, dan pegawai paruh waktu

#### Lingkup Pekerjaan Pegawai Tidak Tetap

Penggunaan PTT bertujuan untuk melaksanakan pekerjaan yang bersifat sementara atau untuk mengerjakan pekerjaan (cover) karena ketiadaan PTT untuk pekerjaan dimaksud. Secara garis besar, penggunaan PTT dapat dilakukan pada lingkup pekerjaan sebagai berikut (<http://www.dpc.nsw.gov.au/> dan Labor Force Survey, 2001):

- a. Jangka waktu tertentu dari pelaksanaan suatu pekerjaan/tugas atau proyek.
- b. Pekerjaan-pekerjaan dari suatu posisi yang untuk sementara lowong.
- c. Pemberian asistensi tambahan untuk area pekerjaan tertentu.
- d. Terkait dengan penugasan atau pertukaran pegawai (staff exchange).
- e. Menggantikan pegawai yang sedang mengikuti pelatihan atau pendidikan.
- f. Penyelesaian suatu pekerjaan yang memerlukan tenaga ahli khusus dengan hasil kerja yang lebih efektif dan efisien.
- g. Pada umumnya, jangka waktu pelaksanaan pekerjaan tidak melebihi satu tahun (12 bulan).
- h. PTT yang diangkat tidak berharap untuk diangkat sebagai pegawai tetap untuk menghindari bias dalam kontinuitas pelaksanaan tugas dan dalam hubungan dengan pegawai tetap di dalam organisasi.

#### Landasan Empiris

Pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah telah dilakukan antara lain melalui pengangkatan PTT antara lain di lingkungan Kementerian Kesehatan (Dokter PTT dan Bidan PTT), Kementerian Pendidikan Nasional (Guru Tidak Tetap/Guru Bantu),

Kementerian Agama (Guru Tidak tetap dan Penyuluh Agama), dan pada berbagai instansi pusat maupun daerah yang sudah mengangkat PTT. Namun, hingga kini masih terdapat kesulitan oleh berbagai instansi pemerintah untuk mencapai efektivitas dan efisiensi melalui pengangkatan PTT yang sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik masing-masing. Selain itu, pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah selama ini masih belum sepenuhnya didasarkan pada prinsip-prinsip merit, sehingga dikhawatirkan tidak akan berdampak pada pencapaian kinerja instansi pemerintah. Akan tetapi justru akan menambah beban anggaran bagi masing-masing instansi pemerintah.

Berdasarkan hasil pendataan yang dilakukan terhadap instansi pemerintah yang telah melakukan pengangkatan PTT, diperoleh bahwa terdapat sebanyak 343.158 orang PTT yang direkrut. Instansi pemerintah yang melakukan pengangkatan PTT terbanyak adalah pada instansi pemerintah yang terdapat di pulau jawa, yakni pada Provinsi Jawa Timur sebanyak 79.507 orang pegawai, Provinsi Jawa Tengah sebanyak 54.586 orang pegawai, dan Provinsi Jawa Barat sebanyak 42.449 orang pegawai (BKN, 2005).

Selanjutnya, instansi pemerintah yang paling sedikit melakukan pengangkatan pengangkatan PTT adalah instansi pemerintah pada Provinsi Irian Jaya Barat, yakni hanya sebanyak 337 orang pegawai. Untuk lingkup pemerintah pusat, berdasarkan inventarisasi awal hanya terdapat pada Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah (sebelumnya bernama Departemen Pekerjaan Umum/ PU), yakni terdapat sebanyak 14.555 orang Pegawai Tidak Tetap (Simanungkalit et al., 2008).

#### Aspek Legal

Pada bagian sebelumnya telah

dikemukakan bahwa sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, di samping Pegawai Negeri, Pejabat yang berwenang dapat mengangkat PTT. PTT dimaksud adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas Pemerintahan dan Pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi dalam kerangka sistem kepegawaian. Disebutkan juga bahwa PTT tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri.

Pada aspek legal lainnya, pengaturan penyerahan sebagian pekerjaan organisasi atau perusahaan kepada pihak ketiga bukan hal yang baru. Hal tersebut telah dikenal sebelumnya dalam KUH Perdata (1848), yaitu Pasal 1601 b dengan istilah "Perjanjian pemborongan pekerjaan, dimana pihak yang kesatu, pemborong mengikatkan diri untuk membuat suatu kerja tertentu bagi pihak lain yang memborongkan, dengan menerima bayaran tertentu".

Seiring dengan perjalanan waktu, ternyata peraturan perundang-undangan yang ada tidak dapat memberikan penyelesaian masalah-masalah yang terkait dengan pelaksanaan pengangkatan PTT, maka untuk mewujudkan terciptanya kepastian hukum dan pada saat yang bersamaan dapat memberikan perlindungan hukum bagi pelaku hubungan kerja, maka pengaturan hubungan kerja, yang dilakukan melalui kontrak kerja (Perjanjian Kerja Waktu Tertentu/PKWT) sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, tepatnya pada Pasal 50 sampai dengan Pasal 66.

#### Kerangka Pemikiran

Pada prinsipnya, pengangkatan PTT juga bertujuan untuk memperbaiki sekaligus

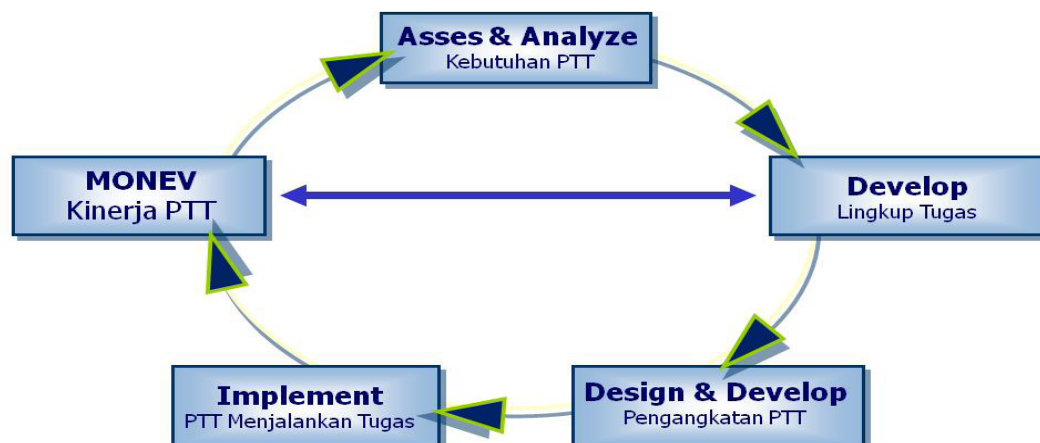
meningkatkan kinerja instansi pemerintah. Secara empiris, pengangkatan PTT yang telah dilakukan oleh instansi pemerintah adalah melalui pengangkatan PTT bagian kesehatan (dokter, bidan, analis kesehatan, apoteker, dan lain-lain), bagian pendidikan (guru bantu, guru tidak tetap, dan guru bakti pada tingkat TK, SD, SMP, dan SMA), bagian teknis (teknisi listrik, teknisi sound system, pembantu operator, dan lain-lain), dan bagian administratif (pramubakti kantor, pramu pustaka, pengetik, operator komputer, dan lain-lain).

Pengangkatan PTT sebagai salah satu alternatif dalam mendukung kelancaran pelaksanaan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah secara keseluruhan, berdasarkan data dan informasi serta hasil analisis yang dilakukan dapat dirumuskan kebijakan alternatif dalam rangka mewujudkan pelaksanaan pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah secara efektif dan efisien.

Sebelum pengangkatan PTT dilakukan, langkah awal yang perlu dilakukan adalah melakukan penilaian (assessment) dan analisis akan kebutuhan pengangkatan PTT. Langkah berikutnya adalah melakukan pengembangan-pengembangan area pekerjaan atau akan lingkup tugas PTT agar tidak mengalami tumpang-tindih (overlapping) dengan pegawai tetap (PNS). Selanjutnya adalah melakukan desain dan pengembangan kebijakan untuk pengangkatan PTT dan mengimplementasikan kebijakan dimaksud, dimana PTT mulai menjalankan tugas-tugasnya. Langkah berikutnya adalah melakukan monitoring dan evaluasi secara berkesinambungan untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan dari pengangkatan PTT. Proses tersebut berlangsung secara kontinu sebagai bentuk antisipatif dalam peng-angkatan PTT ke depan, sehingga dapat meminimalisir kemungkinan kerugian (disadvantage) yang ditimbulkannya.

Secara skematis, kerangka pemikiran dalam pengangkatan PTT di lingkungan Instansi Pemerintah dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 1.  
Kerangka Pemikiran.



## PEMBAHASAN

Deskripsi Umum Pelaksanaan Pengangkatan Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan Instansi Pemerintah

Pengangkatan PTT hingga kini telah banyak dilakukan, baik di sektor swasta (Private) maupun publik, yakni pada lingkungan instansi pemerintah. Hal tersebut diterapkan sebagai salah satu upaya mencapai efektivitas dan efisiensi serta dalam rangka meningkatkan daya saing organisasi.

Dalam pelaksanaannya, pengangkatan PTT pada lingkungan instansi pemerintah sangat bervariasi, khususnya dalam penyebutan PTT. Variasi sebutan PTT dimaksud adalah: Tenaga Outsourcing, Tenaga Kontrak Outsourcing, Tenaga Kerja Kontrak

(TKK), Tenaga Kontrak, Tenaga Kontrak Harian, Tenaga Kontrak Lepas, Tenaga Pekerja Harian Lepas (TPHL), Tenaga Harian, Tenaga Harian Lepas (THL), Tenaga Kerja Sukarela (TKS), Tenaga Harian Musiman (THM), Pegawai Harian Lepas (PHL), Tenaga Musiman, Tenaga Kontrak Pendamping - Pembantu Lapang Petugas (PLP-TKP), Tenaga Bantu, Tenaga Tidak Tetap, Tenaga Non Organik, Tenaga Operator, Tenaga Teknis dan Tenaga Teknis Pendukung Kegiatan Bidang, Tenaga Honoror Lepas, Tenaga Honoror Harian, Tenaga Honor, Tenaga Luar, Tenaga Eksternal, Pegawai Tidak Tetap (PTT), Tenaga Ahli, Konsultan, Expert, dan Humanware.

Adapun lingkup pekerjaan yang melakukan pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah dapat dibagi atas area-area



pekerjaan, pertama administrasi, mencakup: Pengadministrasi Umum, Pengadministrasi Peralatan, Pengadministrasi Barang, Arsiparis, Pustakawan, Pramu Pustaka, Pembantu Operator, Administrasi Surat-Menyurat (Caraka/ Pramu Surat), Pengantar Surat, Operator Telepon, Pendata Wajib Pajak, Pengetik, Pesuruh (Pramu Bakti Kantor), dan Pembantu Lapang. Area pekerjaan berikutnya adalah Kesehatan, yang meliputi: Dokter (Umum, Ahli/ Spesialis, dan Gigi), Apoteker, Asisten Apoteker, Bidan, Analis Kesehatan, Petugas Kesehatan, Ahli Gizi, Perawat, Asisten/ Penunjang Perawat, Perekam Medis, Radiografer, Refraktionist Opticiant, Fisioterapis, Supir Ambulance, Operator Radio Medik, Tenaga Praktikum, Pelaksana Farmasi, Pelaksana Laboratorium, Tenaga Keterampilan Fisik, Tenaga Elektro Medik, Pengolah Obat, Peracik Obat, Tenaga Medis Hewan, Paramedis Hewan, dan Tenaga Kesehatan Lingkungan.

Area pekerjaan selanjutnya adalah teknis, mencakup: Operator (Komputer, Alat-alat Berat, Kapal, Lapangan, Data, Radio Komunikasi, Generator, Mesin, Pencetakan, Sistem Kependudukan, dan Stasion Relay), Mekanik, Fasilitator Bisnis, Inventaris Curah Hujan, Juru Gambar, Juru Padam, Juru Ukur, Juru Hitung, Juru Pungut, Juru/ Petugas Parkir, Kontributor Berita Website, Kontributor Photo Website, Petugas Perkebunan, Pembina Ketertiban Umum Masyarakat, Penyuluh Sosial, Penyuluh Pertanahan, Pemogram Data, Surveyor, Pengawas Kegiatan Fisik, Pengelola Jasa Perparkiran, Pengelola Taman, Kernet, Pengolahan Data, Penjaga Kali/ Saluran, Penyerap Informasi untuk Kelengkapan Data, Perawat Taman Kota, Perencana, Petugas Dermaga, Petugas Pemadam Kebakaran, Petugas Penagih Restribusi Pasar, Surung Jalan dan Jembatan, Survei Desain Investigasi Jaringan Irigasi (SID), Teknisi Kelistrikan,

Teknisi Irigasi, Teknisi Instrumentasi Waduk, Teknisi Komputer, Teknisi Transportasi, Teknisi Lingkungan, Teknisi Sipil, Teknisi Arsitektur, Teknisi Mesin, Teknisi Pertekstilan, Teknisi Geodesi, Teknisi Planologi, Teknisi Industri, Teknisi Kimia, Teknisi Pemeliharaan Kendaraan, Teknisi Pertamanan, Teknisi Pengukuran/ Pemetaan, Teknisi Sound System, Tenaga IT (Information Technology), Tenaga Lapangan, Tenaga Pemeliharaan Jalan, Tenaga Pemelihara Lampu Jalan, Penjaga Pompa, Penjaga Pintu Air, Penyiar, dan Pembantu Pengembangan Produk. Berikutnya adalah area pekerjaan Kependidikan, meliputi: Guru (TK, SD, SLTP, SLTA, dan SLB), Tata Usaha (TU) Sekolah, dan Penjaga Sekolah.

Area pekerjaan lainnya adalah kebersihan: Cleaning Service, Petugas/ Pekarya Kebersihan Kantor, Pengangkut Sampah, Petugas Kebersihan (Penyapu) Jalan, Petugas Kebersihan dan Pertamanan, Supir Truk Sampah, Penyapu Kantor, dan Juru Sapu dan Angkut Sampah. Kemudian, area pekerjaan Keamanan dan Ketertiban, meliputi: Satuan Pengamanan (Satpam), Penjaga Kantor, Penjaga Malam (Waker), Penjaga Siang, Penjaga Pintu Air/ Bendungan, Petugas Jaga Malam Kantor, Tenaga Pengaman, Petugas Keamanan Kantor, dan Polisi Pamong Praja (Pol PP). Selain itu, terdapat juga area pekerjaan Khusus, seperti: Konsultan Proyek, Peneliti (Bidang tertentu), Ahli Hukum (Legal Consultant), Ahli Seni, Psikolog, Theolog, Astrolog, Sosiolog, Penterjemah, Penyuluh Agama, Penjaga Mess, Pembantu Rumah Dinas, Petugas Pos, Juru Cuci, Juru Mudi/ Pengemudi (Supir), Petugas Pertanian (Penyuluh Pertanian, Teknisi Pembibitan, Pengawas Benih Tanaman, Pengawas Mutu Hasil Pertanian, Pengendali Organisme, Pengganggu Tanaman, Tenaga Medis Pertanian, dan Paramedis Pertanian),

Kehutanan (Penyuluh Kehutanan dan Keamanan Hutan), Peternakan (Penyuluh Peternakan, Pengawas Bibit Ternak, dan Pengawas Mutu Pakan Ternak), Perikanan dan Kelautan (Pengawas Perikanan, Pengawas Benih Ikan, dan Pengendali Hama dan Penyakit Ikan), Pemandu Wisata, Penjaga Obyek Wisata, Pemandu Bawah Laut, Pengaman Pantai, Pramuni Informasi Pariwisata, Pramuni Kantor Anjungan, Petugas Pengelola Kebun Binatang, Pawang Satwa, Juru Masak, Tenaga Tata Boga, Pengurus Jenazah, Juru Makam, dan Penggali Kubur.

Dalam pengangkatan PTT, antara instansi pemerintah melalui pimpinan instansi masing-masing atau yang mewakili dan PTT yang bersangkutan terlebih dahulu melakukan penandatanganan kontrak (*contract base*), yang memiliki jangka/durasi waktu tertentu. Persoalan selanjutnya adalah pada pemutakhiran (*updating*) kontrak dimaksud. Tidak jarang hal tersebut terabaikan, terlebih lagi dalam jangka waktu yang cukup lama, sehingga PTT yang diangkat dalam perjalanan waktu telah merasa sebagai pegawai tetap. Di dalam kontrak kerja sebagaimana dimaksud, hal-hal yang diatur di dalamnya meliputi hak dan kewajiban serta jangka waktu pelaksanaan tugas sebagai PTT, dimana kompensasi (*penggajian*) sebagai bagian dari hak PTT merupakan titik beratnya.

#### Upaya Penataan Pegawai Tidak Tetap ke Depan

Landasan utama, selain pencapaian efektivitas dan efisiensi organisasi, pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah haruslah dilandasi pada peningkatan kinerja instansi pemerintah. Studi empiris memperlihatkan bahwa pengangkatan PTT tidak memberikan pengaruh terhadap peningkatan kinerja sebagian instansi

pemerintah. Sementara dari sisi penggunaan anggaran, pengangkatan PTT membutuhkan anggaran belanja yang cukup besar, yang apabila tidak memberikan manfaat (*benefit*) dapat dialokasikan untuk penggunaan lain yang lebih mendesak.

Selain itu, ketidakjelasan batasan lingkup tugas yang harus dilakukan oleh PTT dan PNS mengakibatkan pelaksanaan pekerjaan PTT menjadi kurang terfokus bahkan tidak jarang bersinggungan dengan tugas-tugas yang dikerjakan oleh PNS. Oleh karena itu, pengangkatan PTT harus didorong pada upaya-upaya peningkatan pelayanan instansi pemerintah, sebab dengan keberadaan PTT pekerjaan dapat dilaksanakan dengan lebih mudah dan cepat. Selain itu, beban kerja dan target kinerja dapat dicapai sesuai rencana, terlebih lagi PTT yang diangkat merupakan SDM yang kompeten, berdisiplin kerja tinggi dan menjalankan prinsip-prinsip *pro-fesionalisme* sehingga dapat bekerja secara optimal (Marler et al., 2002).

Oleh karena itu, dalam rangka penataan kebijakan pelaksanaan pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah ke depan, perlu ditempuh upaya-upaya sebagai berikut:

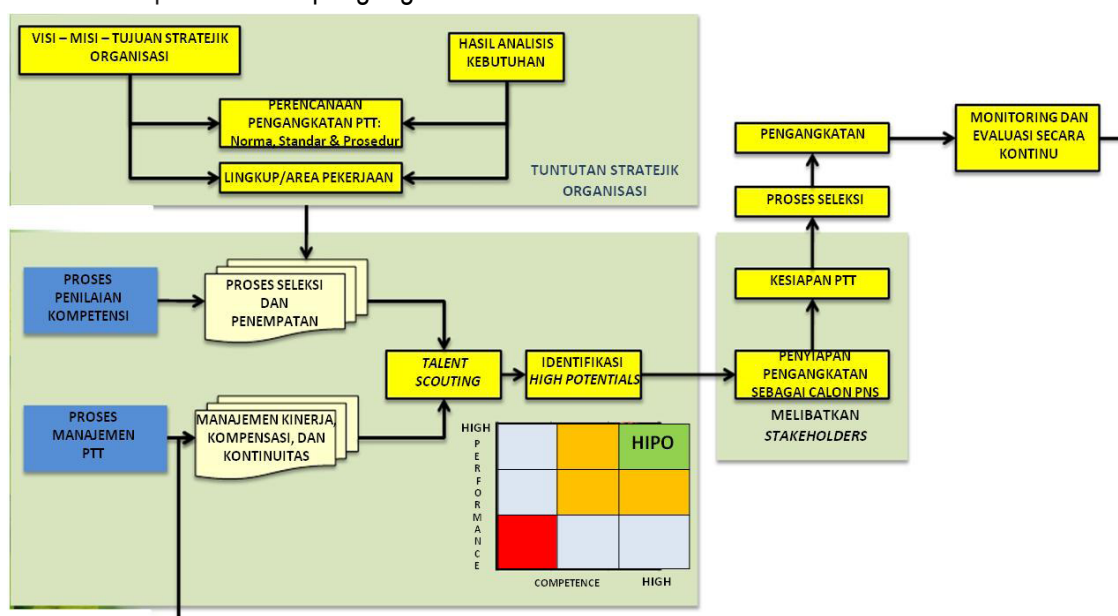
- a. Pelaksanaan pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah harus berlandaskan pada Visi, Misi dan Tujuan serta kebutuhan instansi pemerintah.
- b. Pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah harus dititikberatkan pada lingkup dan jenis pekerjaan yang benar-benar dibutuhkan, dengan lingkup atau area pekerjaan yang jelas dan tidak tumpang tindih dengan lingkup pekerjaan PNS serta sesuai dengan latar belakang kompetensi PTT.
- c. Menyusun dan menetapkan konsep dan pedoman perencanaan pengangkatan PTT yang dilengkapi dengan aturan yang jelas

- (Norma, Standar, dan Prosedur) sebagai acuan hukum bagi instansi pemerintah dalam pelaksanaan pengangkatan PTT.
- d. Melakukan pembinaan (manajemen) khusus bagi PTT sebagai bagian dari elemen penting dalam pencapaian visi dan misi serta tujuan strategis instansi pemerintah.
  - e. Pengembangan strategi pengangkatan PTT sebagai kandidat untuk diangkat sebagai Calon PNS, sehingga dapat menghemat biaya rekrutmen PNS dengan tetap mengedepankan prinsip-prinsip kompetensi dan profesionalisme.
  - f. Membangun komitmen dan kerjasama serta dukungan dan tanggung jawab dari semua unsur, terutama para pemangku kepentingan (stakeholder) untuk melaksanakan pengangkatan PTT sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - g. Monitoring dan Evaluasi (MONEV) secara kontinu pelaksanaan pengangkatan PTT

di lingkungan instansi pemerintah secara keseluruhan dengan mempertimbangan berbagai aspek, antara lain biaya/ anggaran, manfaat, permasalahan, risiko, provider (vendor), kontrak, pembinaan, kinerja, produktivitas, dan lain-lain.

Upaya-upaya kebijakan tersebut dapat dilihat secara skematis pada gambar berikut ini.

Gambar 2.  
Upaya Penataan Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan Instansi Pemerintah ke Depan.



## PENUTUP

### Kesimpulan

Berdasarkan uraian sebagaimana yang telah disajikan sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal pokok yang terkait dengan pelaksanaan pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah sebagai berikut:

1. Prinsip dasar dalam pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah adalah dalam rangka pencapaian efektivitas dan efisiensi serta peningkatan kinerja dan daya saing (competitiveness) instansi pemerintah ke depan, sehingga roda organisasi dapat berjalan tanpa hambatan akan ketersediaan pegawai dengan berasaskan pada profesionalisme dalam menjalankan seluruh lingkup tugas yang diamanatkan.
2. Sebutan pengangkatan PTT pada masing-masing Instansi Pemerintah pada lokus kajian sangat bervariasi, yakni Tenaga Outsourcing, Tenaga Kontrak Outsourcing, Tenaga Kerja Kontrak (TKK), Tenaga Kontrak Harian, Tenaga Harian Lepas (THL), Tenaga Kerja Sukarela (TKS), Tenaga Tidak Tetap, Tenaga Non Organik, Tenaga Operator, Tenaga Honorer Harian, Tenaga Honor, PTT, dan lain-lain.
3. Secara empiris, lingkup atau area pekerjaan untuk PTT mencakup lingkup pekerjaan administrasi, kesehatan, teknis, kependidikan, kebersihan, keamanan dan ketertiban serta rumpun pekerjaan khusus, dengan jenis pekerjaan/jabatan yang bervariasi dan didominasi oleh jenis pekerjaan pada rumpun pekerjaan teknis. Ke depan, lingkup pekerjaan tersebut dapat dikembangkan dan diperluas dengan tetap berbasis pada pemenuhan kebutuhan, khususnya dalam mengisi ketiadaan (gap) kompetensi PNS yang

tersedia pada masing-masing instansi pemerintah.

### Saran

Beberapa rekomendasi penting yang dapat diajukan untuk dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi para perumusan dan pengambil keputusan terkait dengan pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah, haruslah diawali atau berlandaskan pada kebutuhan (need) akan PTT, mempertimbangkan rasio biaya dan manfaat serta profil PTT yang dibutuhkan sesuai dengan beban pekerjaan yang akan dijalankan, yang disesuaikan dengan beban kerja masing-masing instansi pemerintah. Dengan demikian, efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pengangkatan PTT tersebut dapat tercapai.
2. Perlu ada standarisasi terhadap norma, standar, dan prosedur dalam pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah pada masa mendatang, sehingga pengangkatan PTT pada masing-masing instansi pemerintah dapat terkendali dengan tetap mengedepankan pada upaya pencapaian kinerja instansi.
3. Pengembangan strategi pengangkatan PTT sebagai sumber rekrutmen Calon PNS (talent scouting), dengan tetap menerapkan prinsip-prinsip merit system dalam, yakni PTT yang kompeten dan berkinerja baik/tinggi sebagai sumber rekrutmen potensial dalam pemenuhan kebutuhan PNS. Meskipun demikian, ketegasan batasan antara PTT dan PNS menjadi hal pokok yang perlu diutamakan, sehingga dapat meng-antisipasi adanya tuntutan dari PTT untuk diangkat menjadi

PNS.

## DAFTAR PUSTAKA

- ASEAN Conference on Civil Service Matters. 2012. A Comparative Study of ASEAN Civil Service 2012. Secretariat of ASEAN Conference on Civil Service Matters 16th, Kuala Lumpur.
- Badan Kepegawaian Negara (BKN). 2005. Daftar Rekapitulasi PTT Per Provinsi/ Kabupaten/Kota Per April 2005. Jakarta.
- California State Auditor. 2009. Temporary Worker in Local Government. Bureau of State Audits, California
- Cascio, W. F. 1998. Learning from Outcomes: Financial Experience of 311 Firms that have Downsized in M. K. Gowing J. D. Kraft & J. C. Quick (eds), *The New Organizational Reality: Downsizing, Restructuring, and Revitalization*. American Psychology Association, Washington D. C.
- De Cuyper, N., De Jong, J., De Witte, H., Isaksson, K., Rigotti, T. & Schalk, R. 2008. Literature Review of Theory and Research on The Psychological Impact of Temporary Employment: Towards A Conceptual Model. *International Journal of Management Reviews*, 10: 25-51.
- Fisher, P. S., Ditsler, E., Gordon, C. & West, D. 2005. Nonstandard Jobs, Substandard Benefits. *Journal of Labor Research*, 26, 335 – 350.
- [http://www.dpc.nsw.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0018/30483/Ch\\_2\\_Appendix\\_C\\_-\\_Public\\_Sector\\_employment\\_options\\_table.pdf](http://www.dpc.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0018/30483/Ch_2_Appendix_C_-_Public_Sector_employment_options_table.pdf)
- Jehani, L. 2008. Hak-hak Karyawan Kontrak. Forum Sahabat, Jakarta.
- Kalleberg, A. L. 2000. Nonstandard Employment Relations: Part-Time, Temporary and Contract Work. *Annual Review of Sociology*, 26: 341-365.
- Kirk, James J. & Robert Belovics. 2008. A Look into the Temporary Employment Industry and Its Workers. *Journal of Employment Counseling*, Sep 2008; 45, 3: 131 – 142.
- Labor Force Survey. 2001. Permanent and Temporary Workers. International Labor Organization, Geneva.
- Masaaki, K. 1992. *Global Sourcing Strategy: R & D, Manufacturing and Marketing Interfaces*. Quorum Books, New York.
- Marler, Janet H., Melissa Woodard B. & George T. Milkovich. 2002. Boundaryless and Traditional Contingent Employees: Worlds Apart. *Journal of Organizational Behavior*, 23: 425 – 453.
- Martínez, G., Nele De Cuyper & Hans De Witte. 2010. Review of Temporary Employment Literature: Perspectives for Research and Development in Latin America. *PSYKHE*, 19 (1): 61 – 73.
- Mondy, R. W. 2008. *Human Resource Management*. Pearson International Edition, New Jersey.
- Morris, M. D. S. & Vekker, A. 2001. An Alternative Look at Temporary Worker, Their Choices, and the Growth in Temporary Employment. *Journal of Labor Research*, 22: 373 – 390.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 1999. *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*. OECD, Paris.
- Prahalad, C. K. & Hamel, G. 1990. *The Core*

- Competency of the Corporation. Harvard Business Review, Mei - Juni.
- Simanungkalit, Janry Haposan U. P., Siti Djaenab, Hamonangan Sihaloho, dan Sri Gantini. 2008. Kajian tentang Outsourcing Pegawai Di Lingkungan Instansi Pemerintah. Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian, Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.
- Surjono. 2012. Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara. Materi Presentasi pada Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.
- Sinurat, S. 2008. Outsourcing Pegawai Di Lingkungan Instansi Pemerintah. Makalah Seminar Berkala, Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.
- United Nations Public Administration Network. 2004. Civil Service Systems in the ASEAN Region: A Comparative Perspective. Eastern Regional Organization for Public Administration, New York.
- United States Office of Personnel Management. 1994. Temporary Federal Employment: In Search of Flexibility and Fairness. United States Merit Systems Protection Board, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 1993. The Right and Benefits of Temporary Employees in the Federal Government. United States Merit Systems Protection Board, Washington, DC.
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.