

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sebagai negara hukum yang berdasarkan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Indonesia harus menjalankan roda pemerintahan sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Dalam menunjang hal tersebut diperlukan aparat pemerintahan yang sesuai dengan peraturan yang berlaku, agar dapat tercipta negara dan masyarakat secara adil dan terarah, sehingga dapat menjadikan pelayanan yang *good government*.

Secara umum, *good governance* diartikan sebagai kualitas hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang dilayani dan dilindunginya, *good governance* mencakup 3 (tiga) yaitu : *state* (negara/pemerintahan), *private sectors* (sektor swasta/dunia usaha), dan *society* (masyarakat).¹ Oleh sebab itu, *good governance* sektor publik diartikan sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan *stakeholder*, terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial politik dan pemanfaatan beragam sumber daya alam, keuangan, dan manusia bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan menganut asas : keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas.

¹Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)*, (Bandung : Refika Aditama, 2009), hlm. 270.

Birokrasi sebagai organisasi pemerintah telah mengalami perjalanan yang cukup panjang sehingga kelemahan yang terjadi di dalamnya menjadi suatu tantangan yang tidak akan pernah habis untuk diperbincangkan dan dicari solusi yang terbaik. Sampai saat ini citra negatif yang terlihat oleh masyarakat pada birokrasi masih belum dapat dihilangkan, walaupun sudah banyak sistem pemerintah untuk menanggulangnya.

Hal tersebut bukan tanpa sebab, mengingat kinerja birokrasi yang buruk dapat mempengaruhi berbagai aspek di dalam pembangunan. Hal ini juga yang membuat *trust* dari masyarakat kepada birokrasi cenderung rendah. Sudah menjadi tanggung jawab pemerintah sebagai pemegang otoritas untuk mengembalikan kepercayaan publik dengan melakukan perbaikan-perbaikan dalam upaya mereformasi birokrasinya. Salah satu peran penting dalam birokrasi adalah manajemen Sumber Daya Manusia yang (selanjutnya disebut SDM) yang dinilai masih sangat rendah sehingga ini menjadi agenda mendesak bagi pemerintah agar segera mewujudkan birokrasi yang profesional dan akuntabel.

Menurut Logeman, pegawai adalah setiap pejabat yang mempunyai suatu hubungan dinas dengan negara. Menurut hubungan dinas itu mereka wajib melakukan jabatan-jabatan yang ditugaskan kepada mereka.² Aparatur Sipil Negara yang (selanjutnya disebut ASN) merealisasikan kebijakan pemerintah melalui pelayanan terhadap masyarakat. Dalam fungsi pelayanan terkandung tujuan untuk menciptakan keadilan dalam masyarakat. Hal ini dapat diartikan bahwa siapapun dalam masyarakat itu harus mendapat perlakuan yang sama, tidak

² Ninik Maryanti dan Basri Salipi, *Perkembangan Sistem Penggajian Pegawai Negeri Sipil*, (Jakarta : PT Bina Aksara, 1988), hlm. 5.

memandang apakah dia kaya atau rakyat biasa, harus mendapat perlakuan yang sama.³

Setiap negara yang sudah berdiri sendiri dan merdeka dengan syarat dan ketentuan tertentu pasti mempunyai tujuan-tujuan yang sudah dirancang sebelumnya. Begitu juga dengan Negara Indonesia mempunyai beberapa tujuan yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945. Tujuan Negara Indonesia terdapat dalam Alinea IV UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi :

"Kemudian daripada itu untuk membentuk pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesiadan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang - Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia ".

Dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut menyatakan, bahwa pemerintahan Negara Indonesia mendasarkan pandangan hidupnya dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, yang memiliki tujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan demikian, sebagai negara hukum tentu mempunyai kewajiban untuk mengawasi dalam pelaksanaan birokrasinya, terutama mengenai pengangkatan tenaga pemerintahan, baik pengangkatan tenaga honorer dan ASN.

³ Tim Suara Pembaruan, *Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan*, Cetakan Pertama, (Jakarta : PT Sinar Agape Press, 1995), hlm.31.

Wawancara dengan Kepala Badan Pusat Statistik yang (selanjutnya disebut BPS), Suhariyanto mengatakan angka pengangguran terbuka per Agustus 2018 sebesar 5,34% atau setara 7,001 juta orang⁴. Hal tersebut berarti masih banyak pengangguran di Indonesia, dan ini menjadi salah satu permasalahan yang tidak bisa dianggap ringan. Dampak psikologis dari pengangguran tersebut dapat menyebabkan efek yang kurang baik bagi penganggur itu sendiri maupun bagi keluarganya. Terlebih lagi jika angka pengangguran yang sangat tinggi bisa menyebabkan terganggunya stabilitas keamanan. Sedangkan dalam Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan, bahwa “setiap warga negara berhak mendapatkan pekerjaan dan kehidupan yang layak”.

Salah satu tindakan pemerintah untuk menekan angka pengangguran adalah dengan membuka kesempatan kerja melalui pengadaan pegawai negeri sipil yang (selanjutnya disebut PNS). Sampai saat ini PNS ternyata masih menjadi salah satu pilihan yang masih diidam-idamkan para pencari kerja. Hak-hak yang akan didapat para PNS adalah hal yang menjadi daya pikat menarik bagi para pencari kerja di Indonesia, karena selain mendapatkan gaji, tunjangan, fasilitas dan kesempatan karir, para PNS akan mendapatkan tunjangan hari tua (pensiun) di akhir pengabdian pada saat mencapai batas usia yang telah ditentukan.

Permasalahan lain yang muncul disamping angka pengangguran yang tinggi adalah adanya tenaga honorer yang menjamur di berbagai instansi pemerintah. Keberadaan dari tenaga honorer tersebut sangat membantu dari kinerja PNS, karena masih banyak jabatan yang belum terisi oleh PNS.

⁴ <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4288074/data--bps-masih-ada-7-juta-orang-nganggur-di-indonesia> diakses pada tanggal 28 Maret 2019

Pegawai honorer ini direkrut langsung oleh masing-masing instansi maupun Satuan Kerja Perangkat Daerah yang (selanjutnya disebut SKPD). PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil yang (selanjutnya disebut PP Nomor 48 Tahun 2005), dalam Pasal 1 disebutkan bahwa “Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.

Pegawai honorer yang diangkat oleh pemerintah dibagi kedalam beberapa golongan atau kelompok yaitu :⁵

1. Kelompok Tenaga Honorer Kategori 1 (satu) yang (selanjutnya disebut K1) ini merupakan tenaga honorer yang pembiayaan upah /honorarium langsung dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang (selanjutnya disebut APBD) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang (selanjutnya disebut APBN). Berdasarkan Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 05 Tahun 2010 tentang Pendataan Tenaga Honorer Yang Bekerja Di lingkungan Instansi Pemerintah yang (selanjutnya disebut SE MENPAN RB Nomor 5 Tahun 2010), Tenaga Honorer K1 yang masuk kedalam daftar, yaitu tenaga honorer yang bekerja di instansi pemerintahan terhitung mulai tanggal yang (selanjutnya disebut TMT)

⁵<https://dicariguru.com/pengertian-honorer-k1-k2-dan-honorer-k3-yang-harus-anda-tau/>
diakses tanggal 4 April 2019

- 1 Januari 2005, secara terus menerus. Tenaga Honorer K1 memiliki peluang langsung diangkat menjadi PNS.
2. Adapun untuk Tenaga Honorer Kategori 2 yang (selanjutnya disebut K2) atau kelompok tenaga honorer kategori ini adalah tenaga honorer yang diangkat per 1 Januari 2005 atau sudah diangkat 1 (satu) tahun ketika 31 Desember 2015, namun Tenaga Honorer K2 tidak mendapat upah dari APBD/APBN seperti Tenaga Honorer K1. Bagi Tenaga Honorer K2 yang ingin diangkat menjadi CPNS, maka ia harus mengikuti tes atau seleksi terlebih dahulu.
3. Sedangkan untuk kelompok tenaga honorer kategori ini memang jarang terdengar atau kurang populer bila dibandingkan dengan Tenaga Honorer K1 dan K2. Tenaga Honorer Kategori 3 (non-kategori) yang (selanjutnya disebut K3) merupakan tenaga honorer yang diangkat selepas kurun Tahun 2005 – 2008 atau mulai bekerja di instansi pemerintahan sejak 1 Januari 2009. Tentunya untuk Tenaga Honorer K3 ini bila berbicara tentang peluang untuk diangkat menjadi CPNS, Tenaga Honorer K3 ini tampaknya jauh lebih sulit dibandingkan 2 (dua) kategori sebelumnya. Bahkan jika melihat beberapa informasi akhir-akhir ini permasalahan pengangkatan Tenaga Honorer K1 dan K2 belum juga tuntas atau selesai 100%, maka pemerintah telah menghapus atau meniadakan kategori ini.

Tenaga Honorer K1 dan K2 banyak yang sudah berpuluh-puluh tahun bekerja dan mengabdikan kepada pemerintah di instansi maupun SKPD. Keberadaan dari tenaga honorer tersebut ada yang dibutuhkan oleh instansi terkait. Bahwa berdasarkan PP Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan

Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil yang (selanjutnya disebut PP Nomor 43 Tahun 2007), pemerintah telah melakukan pemrosesan tenaga honorer sejumlah 920.702 orang⁶.

Berdasarkan laporan dari berbagai daerah dan pengaduan tenaga honorer yang disampaikan kepada Badan Kepegawaian Negara yang (selanjutnya disebut BKN) dan KEMENPAN RB serta kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang (selanjutnya disebut DPR) khususnya Komisi II, Komisi VIII dan Komisi X ternyata masih terdapat tenaga honorer yang memenuhi syarat yang tercantum dalam PP Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 43 Tahun 2007 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil yang (selanjutnya disebut PP Nomor 48 Tahun 2005), dan sampai saat ini masih menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah atas belumnya diangkat tenaga honorer yang telah memenuhi syarat tersebut.

Alasan diberlakukannya tenaga honorer itu sendiri lebih kepada, karena perekrutannya bisa dilakukan secara kecil-kecilan atau massif. Hal ini juga didasari banyaknya instansi - instansi pemerintah yang membutuhkan tambahan pegawai sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik terutama di daerah – daerah dalam jumlah yang kadang – kadang besar juga.

⁶<http://www.lawangpost.com/read/se-menpan-rb-nomor-05-tahun-2010-pendataan-enaga-honorer-di-linkungan-instansi-pemerintah/622/#ixzz5kCIGVky> diakses pada tanggal 5 April 2019

Hal ini didasarkan pada UU Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok – Pokok Kepegawaian yang (selanjutnya disebut UU Kepegawaian) tertera dalam Pasal 2 ayat (3) yang berbunyi : Disamping pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.

Setelah diterbitkannya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang (selanjutnya disebut UU ASN), maka UU Kepegawaian sudah tidak berlaku lagi. Dalam Pasal 1 ayat (1) UU ASN disebutkan, bahwa “Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah”. Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (2) “Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan”. Dapat kita simpulkan juga bahwa ASN adalah peleburan dari PNS dan tenaga honorer melebur menjadi satu nama. PNS disebut pegawai tetap ASN dan yang tenaga honorer disebut sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kontrak yang (selanjutnya disebut PPPK).

Sedangkan dalam pasal 7 ayat (1) dan (2) UU ASN dapat diartikan sebagai berikut :

1. PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional;

2. PPPK merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini.

Jadi terlihat jelas, bahwa dalam UU ASN yang dinamakan pegawai pemerintah terdiri atas PNS dan PPPK yang saat ini sebutannya adalah ASN. Mereka mempunyai peranan penting dan menunjang dalam menyelesaikan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional untuk mendukung kelancaran proses pelayanan dan pengabdian pada masyarakat dalam sistem pemerintahan.

Menurut penulis terdapat perbedaan antara PNS dan tenaga honorer, yaitu :

1. PNS sebelum melaksanakan tugasnya telah melaksanakan sumpah jabatan untuk setia dan mengabdikan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan melaksanakan tugas dan kewajiban sesuai dengan jabatan yang disetujui oleh pemerintah melalui Menteri dan/atau Presiden, sedangkan tenaga honorer hanya berdasarkan kontrak perjanjian kerja antar instansi;
2. PNS mendapatkan gaji, tunjangan, dll yang sudah disetujui oleh Menteri Keuangan yang disahkan melalui Keputusan Presiden dan itu berlaku bagi seluruh PNS di setiap instansi pemerintah sedangkan tenaga honorer memperoleh gaji, tunjangan, dll sesuai standar masing – masing instansi;
3. PNS dalam melaksanakan tugasnya dapat melakukan pengembangan diri sehingga dapat meningkatkan mutu keahliannya dan menunjang karir pekerjaannya, sedangkan tenaga honorer belum bisa mengikuti peningkatan karir dikarenakan keterbatasan (belum diakui oleh pemerintah pusat), mereka

hanya bisa mengikuti pelatihan-pelatihan dasar yang dilaksanakan intern instansi;

4. PNS mendapat fasilitas Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri yang (selanjutnya disebut TASPEN), Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan yang (selanjutnya disebut BPJS) dan Tunjangan Hari Tua, sedangkan honorer hanya mendapat BPJS yang dipotong dari pendapatan setiap bulan;
5. PNS berlaku masa pensiun berdasarkan usia maksimal yang ditentukan oleh pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Pekerjaan yang (selanjutnya disebut PP Tentang Manajemen PPPK), sedangkan honorer dapat diberhentikan kapan saja apabila habis masa kontrak perjanjian yang berlaku hanya 1 (satu) tahun saja;
6. Seluruh Hak dan Kewajiban PNS dituang dalam 21 dan Pasal 23 UU ASN.

Dalam UU ASN, disebutkan ASN dan PPPK memiliki hak dan kewajiban yang tertuang dalam BAB VI Bagian Kesatu Pasal 21 dan Pasal 22, yaitu :

Dalam Pasal 21 PNS berhak memperoleh:

- a. gaji, tunjangan, dan fasilitas;
- b. cuti;
- c. jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
- d. perlindungan; dan
- e. pengembangan kompetensi”.

Pasal 22 PPPK berhak memperoleh:

- a. gaji dan tunjangan;
- b. cuti;
- c. perlindungan; dan
- d. pengembangan kompetensi.

Sedangkan dalam Pasal 23 Pegawai ASN mempunyai kewajiban:

- a. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d. Mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk menjalankan hak dan kewajiban ini dilaksanakan oleh aparatur negara dan subjek hukum dari aparatur negara tersebut adalah Pegawai Negeri.⁷

⁷Muchsan, *Hukum Kepegawaian*, (Jakarta : Bina Aksara, 1982) hlm. 12

Disisi lain adanya pihak pemerintah harus menghadapi tugas terhadap masyarakat dengan cara melaksanakan kebijakan lingkungan dengan bentuk wewenang.⁸

Dalam regulasi tersebut menjelaskan ihwal ASN adalah sebagai profesi, oleh karenanya perlu asas, nilai, kode etik dan kode perilaku, pengembangan kompetensi yang mengkondisikan ASN sebagai profesi tersebut. Ada harapan baru dari lahirnya regulasi baru ini, yaitu untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan benar-benar berbasiskan pelayanan publik. Kritik-kritik yang selalu ditunjukkan kepada birokrasi selama ini, melalui daya dukung regulasi ini, perlu diminimalisasi oleh prestasi dan pengabdian para aparaturnya.

Dengan adanya UU ASN diharapkan sosok ASN yang mampu memainkan peranan tersebut adalah ASN yang mempunyai kompetensi yang diindikasikan dari sikap disiplin yang tinggi, kinerja yang baik serta sikap dan perilakunya yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada negara, bermoral dan bermental baik, profesional, sadar akan tanggung jawabnya sebagai pelayan publik serta mampu menjadi perekat persatuan dan kesatuan bangsa⁹.

Berikut fakta-fakta mengenai pegawai kontrak/ honorer yang telah dirangkum oleh Okezone, Jumat (21 Desember 2018) :

1. Meski kontrak, status PPPK ini setara dengan PNS yakni status abdi negara, mereka akan mendapatkan gaji tetap dan tunjangan berdasarkan beban kerja, tanggung jawab jabatan, dan risiko pekerjaan. Namun, setelah perjanjian berakhir, PPPK tidak akan mendapatkan tunjangan pensiun layaknya yang diterima para PNS.

⁸Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1994), hlm. 3.

⁹Ninggolan, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, (Jakarta : PT Pertja, 1997), hlm. 23.

2. Perekrutan PPPK Secara Ketat

Pemerintah membuka rekrutmen pegawai baru berstatus kontrak atau PPPK mulai Tahun 2019. Mengingat fasilitas yang diberikan mirip dengan PNS, maka proses rekrutmen akan dilakukan ketat dengan sistem merit. Sistem merit adalah kebijakan dan manajemen SDM aparatur negara yang berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar. Adil dan wajar berarti tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan.¹⁰

3. Ada 8 (delapan) syarat untuk menjadi PPPK

Disebutkan dalam PP Tentang Manajemen PPPK, bahwa setiap Warga Negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PPPK untuk Jabatan Fungsional yang (selanjutnya disebut JF) dengan memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- 1) Usia paling rendah 20 (dua puluh) tahun dan paling tinggi 1 (satu) tahun sebelum batas usia tertentu pada jabatan yang akan dilamar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 2) Tidak pernah dipidana penjara dengan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan penjara dua tahun atau lebih;
- 3) Tidak pernah diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat sebagai PNS, PPPK, Prajurit TNI, Anggota POLRI, atau diberhentikan dengan tidak hormat sebagai pegawai swasta;

¹⁰<http://www.dianparamita.com/blog/sistem-merit> diakses pada Tanggal 26 Maret 2019.

- 4) Tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik atau terlibat politik praktis;
- 5) Memiliki kualifikasi pendidikan sesuai dengan persyaratan jabatan;
- 6) Memiliki kompetensi yang dibuktikan dengan sertifikasi keahlian tertentu yang masih berlaku dari lembaga profesi yang berwenang untuk jabatan yang mempersyaratkan;
- 7) Sehat jasmani dan rohani sesuai dengan persyaratan jabatan yang dilamar; dan
- 8) Persyaratan lain sesuai kebutuhan jabatan yang ditetapkan oleh PPK.

Kehadiran PPPK Dalam UU-ASN antara PNS dan PPPK tidak memiliki perbedaan dalam ihwal tanggung jawab, tugas dan sistem penggajiannya. Perbedaannya mendasar di antaranya terletak pada status yang melekat dan hak perlindungan pensiun yang tidak diterima oleh PPPK, sedangkan PNS mendapatkan tunjangan pensiun. Kemudian merujuk UU-ASN, keberadaan PPPK diharapkan mampu mengakomodasi SDM yang unggul dan profesional. Dengan kata lain, posisi PPPK bukan posisi “main-main”. Berarti dari mulai penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, hak dan kewajiban, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, serta perlindungan akan diberikan kepada PPPK.

Ada upaya internalisasi gagasan *equality* dalam UU-ASN. Hal ini layak menjadi sorotan dan perlu mendapat apresiasi sebagai sebuah upaya menembus oposisi diantara PNS dan Non-PNS yang kerap hadir dalam pengalaman para pegawai pemerintahan di Indonesia. Namun perlu diingat gagasan *equality* tidak bisa dilaksanakan dengan mudah, mengingat karena PPPK belum diatur secara

jas dan tegas, maka eksistensi PPPK masih memiliki potensi kemungkinan terulangnya kembali honorerisasi.

Kecemburuan sosial antara PNS dan PPPK tidak menutup kemungkinan tetap saja terjadi bila pemahaman yang dicita-citakan UU-ASN belum menemukan kecocokan dengan persepsi masyarakat. Saat ini respon masyarakat untuk mencari karier sebagai seorang PNS tetap besar, bahkan perkembangan setiap tahun cukup meningkat. Persepsi PNS sebagai profesi yang nyaman dan terjamin kesejahteraannya menjadi daya dorong tersendiri bagi masyarakat untuk memilih PNS sebagai tujuan masa depannya. Dengan kata lain harapan masyarakat yang ingin menjadi PNS adalah “Paket PNS dengan segala *previlieg*-nya”. Sebelum membahas ter-kait PPPK lebih jauh, menurut penulis yang perlu dihadirkan adalah membahas arti dari PPPK itu sendiri.

Apa yang menyebabkan PPPK menjadi perlu adanya. Substansi relasi antara PNS dan PPPK sebagai bagian dari ASN ini tidak memiliki perbedaan dalam tanggung jawab, tugas sampai dengan sistem penggajiannya. Perbedaan yang mendasar di antaranya terletak pada status dan hak perlindungan pensiun yang tidak diterima oleh pegawai PPPK. Waktu jabatan PNS ditentukan melalui undang-undang, sementara PPPK dalam mengisi jabatan publik ditentukan dan dibatasi oleh waktu jabatan dengan kesepakatan kerja yang telah disetujui bersama sesuai dengan kebutuhan SDM instansi dan kompetensi pegawai yang bersangkutan.

Merujuk dari pertimbangan lahirnya UU-ASN ini, maka PPPK sebagai bagian dari ASN merupakan termasuk dalam agenda reformasi birokrasi. Oleh karenanya ASN perlu ditetapkan sebagai profesi yang memiliki kewajiban

pengelolaan dan pengembangan diri, wajib mempertanggung-jawabkan segala kinerjanya, serta penerapan prinsip merit dalam implementasi manajemen ASN. Kata kunci dari pertimbangan ini adalah ASN sebagai profesi. Sebagai profesi, orang-orang yang menjabat ASN, termasuk di dalamnya PPPK, mensyaratkan keahlian serta kemampuan khusus dalam menjalankan tugasnya. Sistem merit yang diterapkan di dalam UU ASN ini membuka harapan baru untuk mewujudkan birokrasi yang berkinerja baik karena SDMnya yang berkualitas¹¹

Dengan kata lain pekerjaan yang bersifat profesional adalah jenis pekerjaan yang hanya dapat dilaksanakan oleh orang-orang khusus yang dipersiapkan untuk menjalankan tugas tersebut. Atas pendasaran ini, berarti kehadiran PPPK disiapkan bagi orang-orang terpilih. Ada pengutamaan, maka PPPK bukan berarti sekedar “wadah” yang akan diisi secara otomatis oleh para tenaga honorer sebelumnya. Berangkat dari permasalahan tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait dengan bagaimana sistem beban kerja antara PNS dan PPPK terkait dengan adanya perbedaan hak yang diterima berdasarkan PP Nomor 49 Tahun 2018 dengan judul “Analisis Dampak Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Terhadap Status Tenaga Honorer Pemerintah”.

1.2 Rumusan Masalah

- 1.2.1 Bagaimana status hukum tenaga honorer pemerintah setelah berlakunya PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja ?

¹¹ Rike Anggun Artisa, **Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK): Review terhadap UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara**, (Jurnal Pembangunan & kebijakan Publik Fak ISIP, Vol 06, No. 01, Universitas Garut, Tahun 2015) hlm. 42.

- 1.2.2 Bagaimana pengaturan kesetaraan hak dan kewajiban PNS dan PPPK menurut UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

- 1.3.1 Untuk mempelajari, mengetahui, dan menganalisis Implementasi PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).
- 1.3.2 Untuk mempelajari, mengetahui, dan menganalisis sistem kesetaraan kerja antara PPPK dengan PNS berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- 1.3.3 Untuk mempelajari, mengetahui, dan menganalisis bagaimana kedudukan di birokrasi tentang perbedaan PPPK dengan PNS.

1.4 Manfaat Penelitian

- 1.4.1 Manfaat Secara Teoritis:
- a. Sebagai salah satu kontribusi pemikiran ilmiah dalam melengkapi kajian yang mengarah pada pengembangan ilmu pengetahuan terutama ilmu pemerintahan.

- b. Sebagai salah satu bahan referensi bagi para peneliti lainnya yang berminat mengenai masalah-masalah PPPK.

1.4.2 Manfaat secara Praktis:

Sebagai bahan masukan atau sumbangan pemikiran bagi pihak agar kedepannya lebih baik dalam proses pengangkatan PPPK dan ASN menurut UU-ASN.

1.5 Keaslian Penelitian

Penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan penelitian yang akan dilakukan:

No.	Nama Penulis	Judul	Review	Korelasi Dengan Penelitian Ini
1.	Rike Anggun Artisa ¹²	Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK): Review terhadap UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara	salah satu bagian yang terdapat dalam UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Bagian ini merupakan bagian yang cukup penting dan perlu di manage dengan proporsional karena berkaitan dengan kinerja dan sumber daya pemerintah	Bermanfaat bagi penulis sebagai argument bahwa dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 telah menyebutkan bahwa ASN terdiri dari PNS dan PPPK
2.	Errynda Ayu	Analisis Yuridis Normatif Pengaturan	Perjanjian Kerja, Pemerintah, Aparatur	Penelitian ini membantu dalam

¹² Rike Anggun Artisa, **Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK): Review terhadap UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara**, (Jurnal Pembangunan & kebijakan Publik Fak ISIP, Universitas Garut, vol 06, No. 01 Tahun 2015), <https://journal.uniga.ac.id/index.php/JPKP/article/download/214/pdf>

	Listyandri ¹³	Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Ditinjau Dari UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara	sipil Negara, Hubungan kerja Masa perjanjian kerja PPPK paling singkat 1 tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja. Jika perjanjian kerja menggunakan kesepakatan kerja bersama yang tidak sesuai dengan aturan Undang-Undang yang ada, maka dalam hal ini hubungan kerja antara pegawai dan pemerintah tadi dianggap batal demi hukum	menganalisa aturan perjanjian kerja, hubungan pekerjaan, jangka waktu bekerja dan penilaian kinerja antara pemerintah dengan pegawai pemerintah.
--	--------------------------	---	--	--

¹³ Errynda Ayu Listyandri, **Analisis Yuridis Normatif Pengaturan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Ditinjau Dari Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara**, (Universitas Muhammadiyah Malang, 2016), <http://eprints.umm.ac.id/id/eprint/33311>.

3.	Ince Nuraffa Arfiani ¹⁴	Analisis Terhadap Status Hukum Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil	Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis status hukum Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 serta mengetahui kedudukan dan perlindungan hukum Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara. Secara khusus, PPPK tidak tunduk pada pengaturan tentang perjanjian kerja yang ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara sudah memberikan pengaturan secara khusus terkait PPPK. Secara Umum, Pengaturan tentang PPPK tetap tunduk pada pengaturan Burgerlijk Wetboek (BW)/ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), terutama yang menyangkut tentang syarat sahnya suatu perjanjian sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1320 Burgerlijk Wetboek (BW)/ Kitab Undang Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).	Penelitian ini bermanfaat bagi penulis untuk mengetahui bahwa perlindungan terhadap PPPK terdapat dalam UU Nomor 5 tahun 2014 dan bukan oleh UU Nomor 13 Tahun 2003. Karena dalam UU Nomor 5 tahun 2014 sudah secara khusus mengatur tentang tenaga kerja pemerintahan.
----	------------------------------------	--	---	---

¹⁴ Ince Nuraffa Arfiani, **Analisis Terhadap Status Hukum Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil**, (Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Vol 05, No 04, 2017), <http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/LO/index>

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan yuridis normatif. Dalam penelitian normatif ini berdasarkan pada bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan. Perolehan bahan dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu suatu teknik pengumpulan bahan dengan memanfaatkan berbagai literatur yang dapat memberikan landasan teori yang relevan dengan masalah yang akan dibahas antara lain dapat bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, literatur-literatur, karya-karya ilmiah, makalah, artikel, media massa, serta sumber data sekunder lainnya yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas yaitu menganalisa peraturan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja menurut UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara serta mengenai status tenaga honorer pasca berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja .

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan aparatur sipil negara serta kebijakan pejabat pemerintah atas

peraturan pemerintah yang berkaitan dengan perjanjian kerja PPPK, sehingga untuk menemukan permasalahan diperlukan berbagai macam peraturan perundang-undangan yang mengatur.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan. Sebagian besar jenis pendekatan ini dipakai untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan penormaan dalam suatu perundang-undangan apakah telah sesuai dengan ruh yang terkandung dalam konsep-konsep hukum yang mendasarinya.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan hukum primer dan sekunder.

(a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *autoritatif*, artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum tersebut memiliki sifat kekuatan hukum mengikat.¹⁵ Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan tesis ini antara lain :

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

¹⁵ Suratman, **Metode Penelitian Hukum** (Bandung : Alfabeta, 2014), hlm. 67.

- (2) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- (4) Peraturan pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.
- (5) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas PP Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.
- (6) Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas PP Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.
- (7) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja.

(b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Sebagai bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, jurnal-jurnal hukum, kamus-kamus hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data merupakan cara yang digunakan peneliti untuk mendapatkan data dalam suatu penelitian. Pada penelitian kali ini peneliti memilih jenis penelitian kualitatif maka data yang diperoleh haruslah mendalam, jelas dan spesifik. Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam tesis ini dilakukan dengan cara studi Pustaka yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mempelajari peraturan-peraturan, buku-buku referensi, laporan-laporan, majalah-majalah, jurnal-jurnal dan media lainnya yang berkaitan dengan obyek penelitian. Selanjutnya mempelajari dan mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen, baik yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang sudah ada.¹⁶

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Data yang diperoleh dianalisis secara yuridis kualitatif untuk mencapai kepastian hukum, dengan memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan sehingga tidak tumpang tindih, serta menggali nilai yang hidup dalam masyarakat baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Analisis secara yuridis kualitatif dilakukan untuk mengungkap realita yang ada berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh berupa penjelasan mengenai permasalahan yang dibahas.

¹⁶ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, **Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi**, (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2013) hlm. 19.

Data sekunder dan data primer dianalisis dengan metode yuridis kualitatif yaitu dengan diperoleh berupa data sekunder dan data primer dikaji dan disusun secara sistematis, lengkap dan komprehensif kemudian dianalisis dengan peraturan perundang-undangan secara kualitatif, penafsiran hukum, selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif analitis.

Penafsiran hukum yaitu mencari dan menetapkan pengertian atas dalil-dalil yang tercantum dalam Undang-Undang sesuai dengan yang di kehendaki serta yang dimaksud oleh pembuat Undang-Undang.

1.7 Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini, penulis membagi sistematika penulisan menjadi 4 (empat) bab, yaitu :

BAB I Pendahuluan menguraikan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan yang digunakan untuk memberikan pemahaman terhadap isi penelitian secara garis besar.

BAB II Tinjauan Pustaka membahas tentang perjanjian kerja, tata cara pengangkatan PPPK, tinjauan hukum tentang peraturan perundang-undangan tentang PPPK terhadap status tenaga honorer pemerintah yang sudah mengabdikan pada instansi pemerintahan, serta teori-teori yang digunakan untuk membahas permasalahan tersebut.

BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan, dalam bab ini akan membahas tentang status tenaga honorer yang tidak lolos dalam ujian kompetensi

sebagai Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja semenjak berlakunya Peraturan Pemerintah Tentang Manajemen PPPK, perlindungan hukum bagi para tenaga honorer tersebut dan kebijakan pemerintah terhadap tenaga honorer yang sudah lama mengabdikan dan telah memasuki usia pensiun. Serta perbedaan hak dan kewajiban antara PNS dan PPPK.

BAB IV Penutup berisi tentang Kesimpulan dari penelitian dan Saran guna melakukan pembaharuan dan perbaikan baik di dalam peraturan pemerintah yang ada maupun kebijakan pejabat pemerintahan di instansi.