



Dr. Hj. Rita Kartina, S.H., M.H., M.AP.  
Dr. Atik Krustiyati, S.H., MS

# **KEPEGAWAIAN DALAM PEMERINTAH DI INDONESIA**

Kata Pengantar:

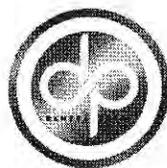
Prof. Dr. Moh. Fadli, SH, M.Hum



**KEPEGAWAIAN  
DALAM PEMERINTAHAN  
DI INDONESIA**

**KEPEGAWAIAN  
DALAM PEMERINTAHAN  
DI INDONESIA**

**Dr. Hj. Rita Kartina, S.H., M.H., M.AP.  
Dr. Atik Krustiyati, S.H., M.S.**



**DAMERA PRESS**

**Judul Buku:**

KEPEGAWAIAN DALAM PEMERINTAHAN  
DI INDONESIA

**Penulis:**

Dr. Hj. Rita Kartina, S.H., M.H., M.AP.  
Dr. Atik Krustiyati, S.H., M.S.

**Editor:**

Sri Murni

**Desain Sampul:**

Tim Penerbit

**Penata Isi:**

Pandu Dwinarsa

**Edisi Pertama: Maret 2023**

**Jumlah Halaman:**

x + 125 halaman | 15 x 23 cm

**Diterbitkan Oleh:**

Damera Press

Jl. Pagujaten Raya No 9, Pasar Minggu

Pejaten Timur, Jakarta Selatan

Telp: 081513178398

Email: [damerapress@gmail.com](mailto:damerapress@gmail.com)

[www.damerapress.co.id](http://www.damerapress.co.id)

**ANGGOTA IKAPI**

**ISBN:**

978-623-88-4389-3

**HAK CIPTA DILINDUNGI OLEH UNDANG-UNDANG**

Dilarang memperbanyak isi buku ini, baik sebagian maupun seluruhnya dalam bentuk apapun tanpa seizin penerbit.

## KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kepada Allah SWT, karena berkat rahmat dan hidayah-Nya saya mampu menyelesaikan Penulisan Buku ke 5 dengan judul “Kepegawaian Dalam Pemerintah di Indonesia”. Berdasarkan Ketentuan Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Sedangkan yang dimaksud dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu: “Warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.”

PNS sebagai pegawai ASN dalam pengelolaannya diatur dalam suatu manajemen ASN yaitu Sistem Manajemen Kepegawaian yang meliputi sistem perencanaan, pengembangan karier, penggajian, dan batas usia pensiun. Diharapkan aturan tersebut mampu memperbaiki manajemen pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik, sebab PNS tidak lagi berorientasi melayani atasannya, melainkan

melainkan masyarakat tanpa pilih kasih. Aturan ini menempatkan PNS sebagai sebuah profesi yang bebas dari intervensi politik dan akan menerapkan sistem karier terbuka yang mengutamakan prinsip profesionalisme, yang memiliki kompetensi, kualifikasi, kinerja, transparansi, objektivitas, serta bebas dari intervensi politik dan KKN yang berbasis pada manajemen sumber daya manusia dan mengedepankan sistem merit menuju terwujudnya birokrasi pemerintahan yang profesional.

Sedangkan yang dimaksud dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu: "Warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan." Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) untuk membantu Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional. PPPK diberikan hak dan kewajiban yang sama seperti Pegawai Negeri Sipil. Kewajiban Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Judul Buku ini saya pilih karena saya pribadi sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang sehari-hari bekerja pada Unit Pelaksana Teknis Pengelolaan Pendapatan Daerah Surabaya Utara Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur yang memiliki tugas di bidang teknis operasional dari Organisasi Perangkat Daerah Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur yang memiliki Tupoksi melaksanakan kegiatan teknis operasional Pemungutan Pendapatan Daerah yakni Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea

Balik Nama Kendaraan Bermotor di Kantor Bersama Samsat.

Semoga Buku ini bisa memberikan manfaat bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur serta Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Akhir kata dengan segala kerendahan hati, saya menyadari bahwa penulisan buku ini jauh dari kata sempurna. Maka dari itu, segala saran yang bersifat menyempurnakan penulisan buku ini akan saya terima dengan senang hati.

Surabaya, Desember 2022

**Dr. Hj. Rita Kartina, S.H., M.H., M.AP.**

Setiap negara memiliki cita-cita atau tujuan yang hendak diwujudkan. Cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Untuk mencapai hal tersebut perlu memiliki Aparatur Sipil Negara (ASN). ASN tersebut merupakan profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah (Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara). ASN yang diharapkan menjadi motor penggerak pencapaian cita-cita dan tujuan negara harus memenuhi kualifikasi tertentu. Kualifikasi tersebut meliputi memiliki nilai integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hal lain yang yang tidak kalah penting yaitu mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang efektif bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat spirit persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Pegawai terbagi menjadi 2 (dua) yakni PNS dan PPPK. PNS adalah Warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara). PNS memiliki peran yang penting karena merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka tujuan negara untuk membentuk masyarakat adil dan makmur, seimbang (material dan spiritualnya) berdasarkan Pancasila di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan

pembangunan nasional tersebut tergantung pada kinerja aparatur negara yang pada pokoknya tergantung pada kinerja ASN.

ASN merupakan profesi bagi PNS dan PPPK yang bekerja pada instansi pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. PNS merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme diperlukan manajemen/pengelolaan ASN. PNS sebagai pegawai ASN -dalam pengelolaannya- diatur dalam suatu manajemen ASN yaitu Sistem Manajemen Kepegawaian. Sistem Manajemen Kepegawaian ini meliputi perencanaan, pengembangan karier, penggajian, dan batas usia pensiun.

Dengan pengaturan tersebut diharapkan akan mampu memperbaiki manajemen pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik. PNS tidak lagi berorientasi melayani atasannya, melainkan fokus melayani masyarakat tanpa pilih kasih. Aturan ini menempatkan PNS sebagai sebuah profesi yang bebas dari intervensi politik dan akan menerapkan sistem karier terbuka yang mengutamakan prinsip profesionalisme, yang memiliki kompetensi, kualifikasi, kinerja, transparansi, objektivitas, serta bebas dari intervensi politik dan KKN yang berbasis pada manajemen sumber daya manusia dan mengedepankan sistem merit menuju terwujudnya birokrasi pemerintahan yang profesional.

Telah dikemukakan bahwa ASN merupakan profesi bagi

PNS dan PPPK. PPPK merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan (Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara). Pengangkatan PPPK merupakan upaya untuk membantu PNS dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional. PPPK diberi hak dan kewajiban yang sama seperti PNS. Kewajiban PPPK diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yaitu:

1. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
2. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
3. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
4. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
6. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
7. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
8. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Buku ini dibuat dalam rangka HUT KORPRI ke 51 tanggal 29 November 2022 yang lalu. Buku yang membahas tentang

perkembangan hukum kepegawaian di Indonesia ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran kepada berbagai pihak tentang arti penting ASN dan PPPK bagi pembangunan bangsa Indonesia.

Saya ucapkan selamat kepada Ibu Dr. Rita Kartina, SH.,MH.,M.AP dan Ibu Dr. Atik Krustiati, SH, MH yang telah berhasil menulis dan menghidangkan buku ini di hadapan pembaca. Selamat menikmati hidangan ilmiah, buah gagasan intelektual dari penulisnya.

Malang, Desember 2022

**Prof. Dr. Moh. Fadli, S.H., M.Hum.**

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xiii</b>
<b>BAB I     PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Tinjauan Umum tentang pegawai dan PNS .....	1
B. PNS dan ASN .....	3
<b>BAB II     TINJAUAN UMUM TENTANG KEPEGAWAIAN DI INDONESIA .....</b>	<b>7</b>
A. Pengertian Kepegawaian.....	7
B. Sejarah Perkembangan Kepegawaian .....	9
C. Pegawai Dalam Kepegawaian Di Indonesia .....	14
<b>BAB III    APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) .....</b>	<b>23</b>
A. Pengertian ASN .....	23
B. Asas, Prinsip, Nilai Dasar serta Kode Etik dan Kode Perilaku .....	31
C. Hak dan Kewajiban ASN.....	34
D. Nasionalisme ASN.....	41
E. Budaya Kerja ASN .....	49
F. Tinjauan tentang Manajemen ASN.....	52
1. Pengertian Manajemen ASN .....	52
2. Fungsi dan Ruang Lingkup Manajemen ASN .....	58

<b>BAB IV</b>	<b>BIROKRASI, BUDAYA KERJA DAN PELATIHAN PNS .....</b>	<b>61</b>
	A. Birokrasi dan Budaya Kerja .....	61
	B. Sistem Pendidikan dan Pelatihan PNS .....	66
	1. Arti Pentingnya Diklat PNS .....	66
	2. Tujuan Diklat PNS .....	67
	3. Jenis dan Jenjang Diklat PNS .....	69
	4. Peserta Diklat .....	71
	5. Penyelenggaraan Diklat .....	71
	C. Tinjauan tentang Pegawai Tidak Tetap .....	71
	D. Manajemen PPPK Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.....	74
	E. Penetapan Kebutuhan dan Pengadaan PPPK.....	75
	F. Pemutusan Hubungan Kerja .....	78
	G. Sengketa Kepegawaian .....	92
<b>BAB V</b>	<b>PPPK, PERLINDUNGAN HUKUM DAN PTT .....</b>	<b>99</b>
	A. Pengertian PPPK.....	99
	B. Perlindungan Hukum PPPK.....	102
	C. Pengangkatan PPT .....	104
<b>BAB VI</b>	<b>PERATURAN PELAKSANAAN DALAM RANGKA PENYEMPURNAAN PERATURAN TENTANG ASN .....</b>	<b>111</b>
	<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>115</b>
	<b>GLOSARIUM .....</b>	<b>119</b>
	<b>INDEKS .....</b>	<b>123</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Tinjauan Umum tentang pegawai dan PNS

Dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa Indonesia dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka perlu memiliki Aparatur Sipil Negara yang memiliki nilai integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan public yang efektif bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat rasa persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Musanaef, pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta. Selanjutnya Musanef menjelaskan definisi pegawai sebagai pekerja atau *worker* adalah mereka yang langsung digerakkan oleh seorang manager untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Pegawai sendiri terbagi menjadi 2 (dua) yakni Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja. Menurut Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang

Aparatur Sipil Negara menyebutkan definisi Pegawai Negeri Sipil yaitu: “Warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”.

Pengertian Pegawai Negeri Sipil itu sendiri adalah seseorang yang telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, diangkat oleh pejabat berwenang dan diberikan tugas dalam suatu jabatan negeri atau diberikan tugas negara lainnya yang ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai Negeri Sipil memegang peranan yang sangat penting dan menentukan, hal ini dikarenakan berhasil tidaknya visi dan misi pemerintah bergantung dari pegawai negeri. Seorang pegawai negeri merupakan aparatur negara yang bertugas untuk menyelenggarakan pemerintahan serta mewujudkan cita-cita negara, hal ini yang menyebabkan bahwa pegawai negeri memegang peranan yang penting dan menentukan (Rosdakarya Musanef, 2007).

Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki peran yang penting karena merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka tujuan negara untuk membentuk satu masyarakat adil dan makmur, seimbang materil dan spiritualnya berdasarkan Pancasila di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional tersebut tergantung pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan aparatur sipil negara (S.F.Marbun,2012).

Aparatur Sipil Negara yang disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah dengan perjanjian kerja

yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pegawai negeri sipil yang disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

#### **B. PNS dan ASN**

PNS sebagai pegawai ASN dalam pengelolaannya diatur dalam suatu manajemen ASN yaitu Sistem Manajemen Kepegawaian yang meliputi sistem perencanaan, pengembangan karier, penggajian, dan batas usia pensiun. Diharapkan aturan tersebut mampu memperbaiki manajemen pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik, sebab PNS tidak lagi berorientasi melayani atasannya, melainkan melainkan masyarakat tanpa pilih kasih. Aturan ini menempatkan PNS sebagai sebuah profesi yang bebas dari intervensi politik dan akan menerapkan sistem karier terbuka yang mengutamakan prinsip profesionalisme, yang memiliki kompetensi, kualifikasi, kinerja, transparansi, objektivitas, serta bebas dari intervensi politik dan KKN yang berbasis pada manajemen sumber daya manusia dan mengedepankan sistem merit menuju terwujudnya birokrasi pemerintahan yang profesional.

Berdasarkan Ketentuan Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara , Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian

kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Sedangkan yang dimaksud dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu: “Warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.”

Pegawai yang kompeten dan memiliki keterampilan dalam bekerja akan menghasilkan sesuatu yang berguna. Perlunya penggerakkan pada pegawai khususnya Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) untuk membantu tugas dan wewenang Pegawai Negeri Sipil dalam upaya mewujudkan tujuan pembangunan nasional.

Diangkatnya Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) untuk membantu Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional. PPPK diberikan hak dan kewajiban yang sama seperti Pegawai Negeri Sipil. Kewajiban Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu:

1. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
2. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
3. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
4. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;

6. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
7. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
8. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **BAB II**

# **TINJAUAN UMUM TENTANG KEPEGAWAIAN DI INDONESIA**

### **A. Pengertian Kepegawaian**

Pegawai menurut Mardiasmo (2011) adalah orang pribadi yang bekerja pada pemberi kerja baik sebagai pegawai tetap atau pegawai tidak tetap/tenaga kerja lepas berdasarkan perjanjian atau kesepakatan kerja baik secara tertulis maupun tidak tertulis, untuk melaksanakan suatu pekerjaan dalam jabatan atau kegiatan tertentu dengan memperoleh imbalan yang dibayarkan berdasarkan periode tertentu, penyelesaian pekerjaan atau ketentuan lain yang ditetapkan pemberi kerja, termasuk orang pribadi yang melakukan pekerjaan dalam jabatan negeri atau badan usaha milik negara atau badan milik daerah.

Menurut Hasibuan (2007) pegawai adalah setiap orang yang bekerja dengan menjual tenaganya (fisik dan pikiran) kepada perusahaan dan memperoleh balas jasa yang sesuai dengan perjanjian. Sedangkan Menurut Widjaja, A (2006) mengatakan bahwa pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmani maupun rohani (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi). selanjutnya pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan

tertentu, baik dilembaga- lembaga pemerintahan maupun dalam badan-badan usaha. Sedangkan menurut kamus bahasa Indonesia pegawai merupakan orang yang bekerja pada satu lembaga (kantor, perusahaan) dengan mendapatkan gaji (upah).

Sedangkan menurut Musanef (1984) pegawai sebagai pekerja atau *worker*, mereka yang secara langsung digerakkan oleh seorang atasan untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Di dalam suatu organisasi, unsur manusia sangatlah menentukan sekali hal ini dikarenakan berjalannya suatu organisasi kearah pencapaian tujuan yang ditentukan tergantung kepada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut kearah yang telah ditetapkan. Secara umum yang dimaksud pegawai adalah orang yang bekerja di suatu perusahaan atau lembaga dan kemudian diberikan upah atau gaji. Atau dengan arti lain pegawai adalah orang yang bertugas sebagai pekerja pada suatu perusahaan atau lembaga untuk melakukan operasional tempat kerjanya dengan jasa berupa uang.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pada Pasal 1 Ayat 3 bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintah. Sedangkan menurut Pasal 92 KUHP, pengertian Pejabat yakni :

1. Yang disebut pejabat, termasuk juga orang yang dipilih dalam pemilihan yang didasarkan atas aturan-aturan umum, begitu juga orang-orang yang bukan karena pemilihan, menjadi anggota

badan pembentukan undang-undang, badan pemerintahan atau badan perwakilan rakyat, yang dibentuk pemerintah atau atas nama pemerintah, begitu juga semua anggota dewan daerah serta Kepala rakyat Indonesia asli atau kepala golongan Timur Asing yang menjalankan kekuasaan sah;

2. Yang disebut pejabat dan hakim termasuk juga hakim wasit, yang disebut hakim termasuk juga orang-orang yang menjalankan peradilan administratif, serta ketua-ketua dan anggota-anggota pengadilan agama;
3. Semua anggota Angkatan Perang juga dianggap pejabat.

Berkaitan dengan pengertian Pegawai Negeri atau seseorang dapat disebut Pegawai Negeri apabila memenuhi beberapa unsur yakni :

1. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan;
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang;
3. Diserahi tugas dalam jabatan suatu negeri;
4. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **B. Sejarah Perkembangan Kepegawaian**

Indonesia merupakan negara yang merdeka dan berdaulat memiliki tujuan negara sebagaimana diatur dalam Alinea Ke 4 (empat) Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa tujuan Negara adalah “melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta melaksanakan ketertiban dunia”. Tujuan Negara tersebut dapat tercapai melalui pembangunan nasional yang direncanakan dengan terarah dan realistis serta dilakanakan secara bertahap, sungguh-sungguh, berdaya guna dan berhasil guna.

Agar dapat terwujud tujuan negara melalui pelaksanaan pembangunan nasional membutuhkan berbagai sarana dan

prasarana tertentu. Sarana tersebut dapat berupa manusia dan prasarana yang berbentuk benda, seperti benda bergerak, benda tetap dan modal/uang. Hubungan hukum antara negara dengan sarana yang berbentuk manusia ini menimbulkan suatu kaidah hukum kepegawaian (Muchsan:1988:4)

Berdasarkan sejarah Indonesia, kedudukan dan peranan Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah penting dan sangat menentukan. Hal ini dikarenakan Pegawai Negeri Sipil merupakan unsur Aparatur Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional. Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional tergantung dari kesempurnaan Aparatur Negara yakni PNS.

Dalam mencapai tujuan nasional tersebut diperlukan adanya PNS yang penuh kesetiaan dan taat akan Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah serta bersatu padu, bermental baik, berwibawa, kuat, berdaya guna, berhasil guna, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai PNS, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat. Guna mewujudkan PNS sebagaimana dimaksud diatas, maka PNS perlu dibina dengan baik atas dasar sistem karier dan sistem prestasi kerja.

Terdapat 5 (lima) periode sejarah perkembangan aturan hukum yang mengatur Pegawai Negeri atau Hukum Kepegawaian yakni antara lain sebagai berikut :

1. Periode Awal Kemerdekaan Republik Indonesia

Pada tahun 1950 diterbitkan Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1950 Tentang Hak Mengangkat PNS. Selanjutnya pada tahun 1952 pemerintah menerbitkan Undang-Undang Darurat Nomor 20 Tahun 1952 Tentang Pensiun PNS dan Undang-Undang

Nomor 21 Tahun 1952 Tentang Hak mengangkat PNS sebagai penyempurnaan Undang-Undang Darurat Nomor 25 Tahun 1950 (Rozali Abdullah,1986:6).

Lebih lanjut pemerintah sampai dengan tahun 1960 banyak menerbitkan aturan hukum kepegawaian dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Akibatnya banyak peraturan tentang kepegawaian tersebut mengakibatkan sulit bagi aparat pemerintah untuk mendapatkan landasan hukum terhadap permasalahan-permasalahan kepegawaian yang tepat. Kemudian pemerintah menyusun Undang-Undang Kepegawaian. Di tahun 1958, dibentuk kepanitiaan yang diketuai oleh Prajudi Atmosudirdjo untuk menyusun Undang-Undang Kepegawaian. Pada tahun 1961, melalui proses hukum berhasil diundangkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 Tentang Ketentuan Pokok Kepegawaian (Sukanto Satoto:2004:31).

## 2. Periode Berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 dibentuk untuk menjamin kedudukan hukum PNS, serta untuk dijadikan dasar menyusun aparatur negara yang berdaya guna sebagai alat revolusi nasional berdasarkan Proklamasi Kemerdekaan. Secara umum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 mengatur tentang syarat-syarat yang diperlukan untuk menjadi PNS, penerimaan, pengangkatan dan pemberhentian PNS, hak dan kewajiban PNS, hukuman jabatan dan penyelenggaraan uraian kepegawaian yang dilaksanakan oleh seorang Menteri.

Alasan penggantian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 yakni :

- a. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 didasarkan pada Manifesto Politik (MANIPOL) yang ditetapkan dengan

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor I/MPRS/1960 sedangkan pada waktu itu (tahun 1974) MANIPOL sudah tidak berlaku lagi;

- b. Tidak adanya ketegasan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 Tentang Sistem Pembinaan PNS apakah sistem karier atau sistem lain;
- c. Tidak memungkinkan adanya pengaturan yang menyeluruh terhadap semua PNS, karena Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 pada dasarnya hanya berlaku bagi PNS Pusat saja. Untuk memungkinkan perlakuan yang sama terhadap PNS maka dirasa perlu adanya pengaturan yang menyeluruh yang berlaku baik bagi PNS Pusat maupun PNS Daerah (Burhannudin A.Tayibnapis,1995:32).

### 3. Periode Berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974

Pada masa berlakunya Undang-Undang Kepegawaian tahun 1974 ini, sistem pemerintah Indonesia tersentralisasi pada pusat. Demikian pula dengan pembinaan kepegawaian dilakukan secara sentral oleh pemerintah pusat.

Daerah tidak mempunyai kewenangan dalam pembinaan kepegawaian baik dalam hal penetapan pengangkatan, pemindahan maupun pemberhentian PNS.

Pembinaan PNS dilakukan dengan sistem karier dan sistem kinerja. Sistem karier adalah sistem kepegawaian dimana untuk pengangkatan pertama didasarkan atas kecakapan yang bersangkutan, sedangkan dalam pengembangan selanjutnya masa kerja, kesetiaan, pengabdian dan syarat-syarat obyektif lainnya juga menentukan. Sedangkan sistem prestasi kerja adalah sistem kepegawaian dimana pengangkatan seseorang untuk menduduki jabatan atau untuk naik pangkat didasarkan atas kecakapan dan

prestasi yang dicapai oleh pegawai yang diangkat. Kecakapan tersebut harus dibuktikan dengan lulus dalam ujian dinas dan prestasi yang dibuktikan secara nyata.

PNS pada saat itu bukan saja unsur Aparatur Negara tetapi juga Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Oleh sebab itu dalam melaksanakan pembinaan PNS, bukan hanya dilihat dan diperlakukan sebagai Aparatur Negara tetapi juga harus dilihat dan diperlakukan sebagai warga Negara. Di tahun ini pengaruh politik sangatlah kuat, PNS wajib loyal pada Golongan Karya atau monoloyalitas. PNS wajib mendukung dan memilih Golongan Karya dalam setiap Pemilihan Umum.

#### 4. Periode Berlakunya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999

Pada bulan Mei 1998 terjadi Reformasi yang mengakibatkan perubahan yang sangat signifikan dalam tatanan kehidupan sistem politik dan sistem pemerintahan Negara. Hal ini ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah. Sehingga kewenangan daerah meliputi kewenangan dalam bidang kepegawaian. Hal tersebut kemudian menjadi pertimbangan perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Dengan adanya perubahan sistem politik dan sistem pemerintahan pemerintah merasa belum terakomodir dalam suatu aturan hukum yang sudah ada, sehingga pada tahun 1999 diterbitkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 (Sofian Effendi, 199:1).

#### 5. Periode Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

Ada 2 (dua) faktor utama yang melatarbelakangi dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Pertama, ASN sejatinya adalah Abdi Negara yang melayani kepentingan publik yang dituntut profesional. Kedua, pasca reformasi tahun 1998 terjadi perubahan besar dalam kultur

tata kelola pemerintahan yang tidak menghendaki Abdi Negara menjadi alat politik.

Birokrasi dalam hal ini ASN adalah alat negara untuk memenuhi dan melayani kebutuhan publik. Untuk itu diperlukan birokrasi yang profesional dan memiliki Sumber Daya Manusia (SDM) yang memiliki integritas dan kompetensi di bidangnya. Namun kenyataannya, publik mempersepsikan birokrasi kita belum ideal. Jadi di dalam Undang-Undang ASN ini mengedepankan independensi, kinerja, profesional ASN. Dan ASN harus bekerja sesuai dengan tuntunan undang-undang dan kepentingan negara.

Dapat disimpulkan, dalam Undang-Undang ASN ini jelasnya lagi membawa perubahan yang besar dalam biroksi, mulai dari sistem perencanaan, pengadaan, pengembangan karier, pengajian, serta sistem dan batas usia pensiun. Perubahan itu didasarkan pada sistem, yang mengedepankan prinsip profesionalisme, kompetensi, kualifikasi, kinerja, transparansi, objektivitas serta bebas dari intervensi politik dan KKN.

### **C. Pegawai Dalam Kepegawaian Di Indonesia**

Hukum kepegawaian Indonesia menurut Utrecht, masih diatur dalam peraturan "*incidenteel*", peraturan-peraturan Hukum Administrasi Negara Kebiasaan (*administratief gewoonterechtsregels*) dan surat-surat edaran (*rondschrijven*) beberapa departemen dan Kepala Kantor Urusan Kepegawaian. Hukum kepegawaian pada zaman kolonial yang masih berlaku sampai saat ini antara lain : *Bezoldigingsregeling Burgerlijke Landsdienaren* 1938 (BBL 1938), LNHB 1938 Nr. 106 (beberapa kali diubah, perubahan terakhir dalam LNHB 1947 Nr. 119 dan Nr. 147) dan *Betalingsregeling Ambtenaren En Gopensioneerden* 1949 (BAG 1949) LNHB Nr. 2 dan jelas kedudukan hukum (*rechtpositie*) para pegawai negeri pada zaman colonial

belum diatur semestinya. (Ridwan HR,2003,Hukum Administrasi Negara,UIN Press,Yogyakarta).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata “pegawai” diartikan:

“Orang yang bekerja pada pemerintahan (perusahaan dan sebagainya).Sedangkankata“Negeri”berartitanah(dalamartisesempit tempatkediamansepertidesaataudalamartikenegaraan).Sedangkan “Sipil” berarti yang berkenaan dengan orang biasa, (bukan militer). Jadi Pegawai Negeri Sipil adalah pegawai pemerintah yang berada di luar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintahan berdasarkan perundang-undangan yang telah ditetapkan dan bekerja untuk negaranya sebagai pegawai negeri atau aparatur Negara yang bukan militer” (W.J.S.Poerwadarminta,1976,Kamus Umum Bahasa Indonesia,Balai Pustaka,Jakarta).

Pengertian Pegawai menurut para ahli yakni :

1. A.W. Widjaja

Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu organisasi (A. W. Widjaja, Administrasi Kepegawaian,Rajawali,2006).

2. Musanaf

Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapatkan imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta (Musaneff,Manajemen Kepegawaian di Indonesia,1984)

3. Logemann

Dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara negara pegawai negeri dengan

memberikan pengertian pegawai negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan Negara (Muchsan, Hukum Kepegawain, Bina Aksara, Jakarta, 1982)

### **Kedudukan Pegawai Di Indonesia**

Pada Demokrasi Terpimpin dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 Tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik Bagi Pejabat Negara Warga Negara Republik Indonesia, yang pada hakikatnya membatasi kebebasan berserikat PNS dan Pejabat Negeri. Makna Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 diatas adalah untuk memulihkan keutuhan kekompakan PNS sebagai Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan (Buchari Zainun, 1990, Administrasi Dan Manajemen Kepegawaian Pemerintah Negara Indonesia, Bina Cipta, Jakarta).

Perkembangan kemudian menunjukkan kenyataan lain, yaitu makin terpecah belahnya Pegawai Negeri. Sebagai puncaknya pada masa Demokrasi Terpimpin adalah G 30 S/PKI yang hendak merobohkan NKRI. Adanya gerakan tersebut diambil suatu kebijakan pengamanan yang akhirnya dapat diketahui bahwa ada diantara PNS yang terlibat dalam gerakan G 30 S/PKI (YKPI, 1984, Peranan Dan Tugas Pegawai Republik Indonesia Dalam Pembangunan, Jakarta).

Ketentuan yang mengatur PNS kaitannya dengan Partai Politik adalah Undang-Undang Nomor 3 tahun 1985 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya, pada Pasal 8 ayat (2) yang menyatakan bahwa:

1. PNS dapat menjadi anggota Partai Politik dan Golongan Karya dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang;
2. PNS yang memegang jabatan-jabatan tertentu tidak dapat menjadi anggota Partai Politik dan Golongan Karya, kecuali

izin tertulis dari pejabat yang berwenang.

Di dalam ketentuan Pasal 8 diatas secara hukum memberikan kebebasan bagi PNS menjadi anggota dan pengurus Partai Politik, namun kenyataannya izin tersebut menjadi permasalahan hukum tersendiri. Pemberian izin inilah pada masa Orde Baru disalahgunakan oleh banyak pejabat yang berwenang. Izin digunakan oleh pejabat yang berwenang sebagai alasan penolakan dengan alasan mengganggu pelaksanaan tugas sebagai PNS. Apabila para pejabat konsisten, PNS yang menjadi anggota dan pengurus organisasi kemasyarakatanpun seharusnya dilarang karena dapat pula mengganggu pelaksanaan tugas sebagai PNS. Melihat kenyataan ini, pada masa pemerintahan Orde Baru dalam memberikan izin sangatlah tidak konsisten. Pada saat itu juga PNS hanya dimanfaatkan untuk mendukung golongan/partai tertentu, yakni dijadikan motor penggerak kemenangan Golkar melalui KORPRI.

Di dalam peraturan perundang-undangan khususnya Bidang Kepegawaian, istilah "netral" dan "netralitas" di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, pada Pasal 3 ayat (1),(2) dan (3) sebagai berikut :

- (1) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintah dan pembangunan;
- (2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana maksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan Partai Politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat;
- (3) Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi

anggota dan/atau pengurus Partai Politik.

Kebijakan tersebut dibuat oleh Pemerintah dengan tujuan agar PNS bersikap netral. Netral disini dimaksudkan agar PNS tidak menggunakan fasilitas negara serta tidak terlibat dalam kegiatan politik praktis. Yang terjadi selama ini adanya banyak penggunaan fasilitas oleh birokrat/PNS dalam partai tertentu. Inilah yang dijadikan alasan utama pemerintah untuk mengeluarkan suatu kebijakan terkait netralitas PNS tersebut.

Di dalam kedudukan dan tugas tersebut, PNS harus netral dari semua golongan dan Partai Politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hak-hak PNS dalam kegiatan politik dibatasi agar PNS tidak ikut aktif dalam keanggotaan dan kepengurusan Partai Politik. Menurut S.F. Marbun di dalam Bukunya Tentang Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas PNS Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia,1998, tidak semua hak politik PNS hilang. Makna Netralitas adalah sebagai berikut :

1. Bebasnya PNS dari pengaruh kepentingan Partai Politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan Partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Namun PNS masih tetap mempunyai hak politik untuk memilih, dan berhak untuk dipilih dalam Pemilihan Umum. Namun tidak diperkenankan aktif menjadi anggota dan pengurus Partai Politik;
2. Maksud netralitas yang lain adalah jikan PNS aktif menjadi pengurus Partai Politik atau anggota Legislatif, maka ia harus mengundurkan diri. Dengan demikian birokrasi pemerintah akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan atau kehendak politik maupun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan.

PNS pada saat itu tidak hanya berkedudukan sebagai Abdi

Negara melainkan pula sebagai abdi dari Partai Politik, karena seringnya PNS dijadikan alat pemenangan Pemilu. Prinsip-prinsip seperti itulah yang meninggalkan kesan citra buruk bagi PNS karena menunjukkan keberpihakan pada Partai Politik pada pemimpin saat itu. Semangat Reformasi Birokrasi yang salah satunya dengan menerbitkannya Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang merupakan bentuk pengembalian kedudukan sebagai PNS sebagai Abdi Negara juga dengan PPPK untuk menjaga netralitas serta tetap memberikan pelayanan yang optimal untuk masyarakat.

Dalam suatu sistem kepegawaian secara nasional, PNS memiliki posisi penting guna penyelenggaraan pemerintahan dan difungsikan sebagai alat pemersatu bangsa. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka ada sebagian kewenangan di bidang kepegawaian untuk diserahkan kepada daerah yang dikelola dalam sistem kepegawaian daerah. (C.S.T. Kansil,dkk,2009,Hukum Administrasi Daerah).

Mengacu pada Ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara , pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur Aparatur Negara. Sedangkan pada Pasal 9 mengatur mengenai :

- (1) Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh Pimpinan Instansi Pemerintah;
- (2) Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan Partai Politik.

Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) tersebut, pegawai ASN harus netral dari pengaruh golongan dan Partai Politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, untuk menjamin netralitas pegawai ASN, maka PNS dilarang menjadi anggota atau

pengurus Partai Politik. Pegawai ASN memiliki peranan yang amat penting dikarenakan pegawai ASN merupakan unsur Aparatur Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan Negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama sekali tergantung juga pada kesempurnaan Aparatur Negaranya.

Pentingnya peran pegawai ASN ini juga harus di dukung dengan Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas. Berkualitasnya SDM pegawai ASN sendiri juga harus di dukung dengan pengembangan kompetensi dan penyaringan dan penyeleksian yang ketat disaat pengadaan formasi pengangkatan pegawai ASN. Dalam Konteks hukum publik, pegawai ASN bertugas membantu Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat (Moh. Mahfud MD, 1980, Hukum Kepegawaian Indonesia, Liberty, Yogyakarta).

Sebagai seorang Abdi Negara seorang pegawai ASN wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai Falsafah dan Idiologi Negara, UUD NRI Tahun 1945, kepada Negara dan pemerintah. Selain hal tersebut, ASN dituntut untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, maka dari itu ASN harus memiliki kesetiaan, ketaatan penuh terhadap Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara dan Pemerintah Republik Indonesia. Kesetiaan dan ketaatan penuh ini berarti bahwa pegawai ASN berada sepenuhnya dibawah pimpinan pemerintah dan sebagai abdi masyarakat pegawai ASN harus memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Atas dasar hal tersebut, maka diperlukan pegawai ASN yang mampu saling bersatu padu, bermental baik, berwibawa, kuat, berdayaguna, berhasilguna,

bebas KKN, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawab  
(Rozali Abdulah, 1996, Hukum Kepegawaian).

## **BAB III**

# **APARATUR SIPIL NEGARA (ASN)**

### **A. Pengertian ASN**

Keberadaan Pegawai Negeri di Indonesia dimulai sejak bangsa Indonesia membentuk pemerintahan yang merdeka dan berdaulat pada tahun 1945. Pada saat itu Pegawai Negeri yang ada berasal dari bekas pegawai Pemerintahan Kolonial Belanda, bekas pegawai Kolonial Jepang dan Pegawai yang masuk setelah Pemerintah Republik Indonesia dibentuk. Seiring dengan pembentukan berbagai badan kelengkapan negara, dengan berbagai bentuknya seperti departemen serta badan-badan lainnya, sejak saat itu kemudian timbul kebutuhan untuk menata birokrasi dalam berbagai lembaga-lembaga negara. Bersamaan dengan hal tersebut, diatur pula sumber daya manusia yang akan menjadi pelaksana tugas-tugas administratif, hal tersebut yang kemudian menjadi tugas penting yang harus dilakukan oleh para pemimpin negara Republik Indonesia pada saat itu (HSP Simanjuntak, 2010).

Manusia sebagai makhluk sosial di dalam kehidupan diperlukan untuk memajukan suatu bangsa terkait dalam salah satu sektor penting yakni ketenagakerjaan. Ketenagakerjaan merupakan salah satu aspek yang penting dan sangat menonjol dalam proses pembangunan dalam negara berkembang. Tenaga kerja mempunyai

peran sangat penting sebagai pelaku dan tujuan dalam pembangunan nasional, terutama dalam sektor ekonomi, disamping faktor pendukung lainnya. Hal ini disebabkan masalah ketenagakerjaan selalu mengetengahkan isu-isu tentang pengangguran, kesempatan kerja dan partisipasi angkatan kerja yang tentunya berkaitan dengan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM).

Guna mewujudkan aparatur sipil negara sebagai bagian dari reformasi birokrasi, perlu ditetapkan aparatur sipil negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya serta menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara. Instansi pemerintah dalam menjalankan kegiatannya baik yang sifatnya fungsional maupun administratif sangat membutuhkan dukungan dan kontribusi yang besar terutama dengan SDM. Keberadaan SDM yang mampu untuk memberikan kontribusi secara memadai bagi instansi pemerintah dalam menjalankan kegiatannya berbanding lurus dengan dana yang harus dikeluarkan guna pembiayaan pegawai.

Nilai-nilai dasar profesi dan budaya kerja Aparatur Sipil Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Aparatur Sipil Negara meliputi : (1) Memegang teguh ideologi Pancasila; (2) Setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pemerintahan yang sah; (3) Mengabdikan kepada negara dan rakyat Indonesia; (4) Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak; (5) Membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian; (6) Menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif; (7) Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur; (8) Mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada

publik; (9) Memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah; (10) Memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun; (11) Mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi; (12) Menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama; (13) Mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai; (14) Mendorong kesetaraan dalam pekerjaan; dan (15) Meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier.

Keberadaan sumber dana guna pembiayaan pegawai merupakan sesuatu hal yang penting dan vital hal ini disebabkan oleh sistem pengupahan yang baik dan benar dapat mempengaruhi kinerja pegawai. Kondisi yang demikian menuntut instansi pemerintah untuk mengatur manajemen kepegawaian sehingga tidak terdapat kesenjangan antara kebutuhan akan SDM dengan biaya yang harus dikeluarkan guna pembiayaan kepegawaian. ASN wajib 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 ini harus mendapat perlakuan yang sama, tidak memandang apakah dia kaya atau rakyat biasa, semua harus mendapat perlakuan yang sama.

Kranenburg sebagaimana dikutip oleh Sri Hartini,dkk, memberikan pengertian bahwa “pegawai negeri” yaitu pejabat yang ditunjuk. Logemann, menyatakan bahwa dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan anantara negara dengan pegawai negeri dengan memberikan pengertian pegawai negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.

Kinerja birokrasi saat ini menjadi isu yang sangat penting dan strategis karena memiliki dampak yang luas dalam hal ekonomi maupun politik. Dalam hal ekonomi, perbaikan kinerja birokrasi akan dapat memperbaiki kondisi keuangan yang sangat dibutuhkan oleh Bangsa Indonesia agar bisa keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan, sedangkan dalam hal politik perbaikan kinerja birokrasi pelayanan akan memiliki dampak luas terutama dalam tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Melihat berbagai permasalahan yang timbul, maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang melingkupi standar perektutan yang berbasis merit sistem, peraturan kerja pegawai aparatur negara, hingga sanksi yang diberlakukan. Pengertian dari Aparat Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi Aparat Sipil Negara (ASN) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai ASN terdiri dari ASN dan PPPK yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pada BAB I Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat (1) dan (2).

Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan suatu profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah memenuhi syarat tertentu untuk bekerja di instansi pemerintah. Para ASN diberikan amanah untuk menduduki suatu jabatan pemerintahan atau tugas negara lainnya dan digaji oleh negara. Fungsi utama ASN adalah mewujudkan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang termaktub pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI 1945). Maka dari itu,

agar terwujud sebuah negara yang bersatu, berdaulat, adil dan makmur serta masyarakat yang sejahtera, maka setiap PNS harus mampu menjadi pelaksana kebijakan publik, pelayanan publik, perekat serta pemersatu bangsa.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Aparatur Sipil Negara atau selanjutnya disebut dengan ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil selanjutnya disebut PNS dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai ASN adalah PNS 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. Sedangkan PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Selain hal tersebut diatas, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 63 baik CPNS maupun PNS harus memiliki integritas moral, kejujuran, semangat dan motivasi nasionalisme dan kebangsaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggung jawab dan memperkuat profesionalisme serta kompetensi bidang. Salah satu proses yang dapat menunjang tercapainya nilai-nilai atas adalah dengan terus berinovasi. Dalam birokrasi, inovasi sangat diperlukan untuk menunjang keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan, inovasi merupakan sebuah perubahan untuk membawa ke perubahan yang lebih baik dan dapat disampaikan pula, bahwa inovasi merupakan terobosan untuk menghasilkan *output* dan *outcome* yang lebih baik di kemudian hari. Dengan terus berinovasi,

diharapkan akan tercipta ASN yang memiliki pengetahuan, keahlian, keterampilan dan sikap untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara professional dengan dilandasi kepribadian dan etika PNS sesuai dengan kebutuhan instansi. Dengan demikian ASN mampu berperan sebagai pemberharu dan perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian Pegawai Negeri setiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara. PNS, menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia : “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah. Jadi dapat disimpulkan PNS adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.

Menurut Mahfud MD, dalam buku Hukum kepegawaian terbagi menjadi 2 (dua) yakni sebagai berikut :

1. Pengertian Stipulatif

Berarti penetapan tentang makna yang diberikan oleh Undang-Undang tentang pegawai negeri dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Pengertian yang terdapat pada Pasal 1 angka 1 berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan pemerintah atau mengenai kedudukan pegawai negeri. Pengertian stipulatif berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan-peraturan kepegawaian dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan perundang-undangan kecuali diberikan definisi lain.

2. Pengertian Ekstensif

Pegawai negeri berkaitan dengan pengertian stipulatif, ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan pegawai negeri menurut

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009. Hal tersebut dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan pegawai negeri, artinya disamping pengertian stipulatif ada pengertian yang hanya berlaku pada hal-hal tertentu. Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 Tentang Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri Dalam Usaha Swasta.

Pengertian stipulatif dan pengertian ekstensif merupakan penjabaran atas maksud dari keberadaan PNS dalam hukum kepegawaian. Pengertian tersebut terbagi dalam bentuk dan format yang berbeda, namun pada akhirnya dapat menjelaskan maksud pemerintah, dalam memposisikan penyelenggara negara dalam sistem hukum yang ada, karena pada dasarnya jabatan negeri akan selalu berkaitan dengan penyelenggara negara yaitu PNS.

Unsur-unsur yang harus dipenuhi berkaitan dengan pengertian PNS atau seseorang dapat disebut pegawai negeri yaitu :

1. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan;
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang;
3. Diserahi tugas dalam jabatan suatu negeri;
4. Digaji menurut peraturan perundang-undangan.

#### **Jenis Pegawai Aparatur Sipil Negara**

Di dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, menjelaskan bahwa Pegawai ASN terdiri dari :

1. PNS

Merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki Nomor Induk Pegawai secara Nasional.

2. PPPK

Adalah pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan

Perjanjian Kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini.

Dari uraian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa yang menyelenggarakan tugas-tugas negara atau pemerintah adalah pegawai negeri, karena pegawai negeri adalah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat dan merupakan tulang punggung pemerintah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan maupun dalam melaksanakan pembangunan nasional.

Akuntabilitas sering dipersepsikan dengan responsibilitas atau tanggung jawab. Namun pada dasarnya, kedua konsep itu memiliki makna yang berbeda. Responsibilitas adalah kewajiban untuk bertanggung jawab. Akuntabilitas adalah suatu kewajiban pertanggungjawaban yang harus dicapai sedangkan akuntabilitas adalah kewajiban pertanggungjawaban yang harus dicapai.

Akuntabilitas merujuk pada kewajiban setiap individu, kelompok atau institusi untuk memenuhi tanggung jawab yang menjadi amanahnya. Akuntabilitas publik memiliki tiga fungsi utama (Bovens, 2007), yaitu untuk menyediakan kontrol demokratis (peran demokratis); untuk mencegah korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan (peran konstitusional); dan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas.

Akuntabilitas publik terdiri dari 2 (dua) macam, yakni : akuntabilitas vertikal (pertanggungjawaban kepada otoritas yang lebih tinggi) dan akuntabilitas horisontal (pertanggungjawaban pada masyarakat luas). Untuk memenuhi terwujudnya organisasi sektor publik yang akuntabel, maka mekanisme akuntabilitas harus mengandung dimensi akuntabilitas kejujuran dan hukum, akuntabilitas proses, akuntabilitas program, dan akuntabilitas kebijakan. Akuntabilitas tidak akan terwujud apabila tidak ada alat

akuntabilitas berupa : Perencanaan Strategis, Kontrak Kinerja, dan Laporan Kinerja.

Dalam menciptakan lingkungan kerja yang akuntabel, terdapat beberapa indikator dari nilai-nilai dasar akuntabilitas yang harus diperhatikan, antara lain sebagai berikut : (1) Kepemimpinan, lingkungan yang akuntabel tercipta dari atas ke bawah dimana pimpinan memainkan peranan yang penting dalam menciptakan lingkungannya. (2) Transparansi, keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok/instansi. (3) Integritas; konsistensi dan keteguhan yang tak tergoyahkan dalam menjunjung tinggi nilai-nilai luhur dan keyakinan. (4) Tanggung Jawab, kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatannya yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Tanggung jawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajiban. (5) Keadilan, kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. (6) Kepercayaan, rasa keadilan akan membawa pada sebuah kepercayaan. Kepercayaan ini yang akan melahirkan akuntabilitas. (7) Keseimbangan, untuk mencapai akuntabilitas dalam lingkungan kerja, maka diperlukan keseimbangan antara akuntabilitas dan kewenangan, serta harapan dan kapasitas. (8) Kejelasan, pelaksanaan wewenang dan tanggungjawab harus memiliki gambaran yang jelas tentang apa yang menjadi tujuan dan hasil yang diharapkan. (9) Konsistensi, sebuah usaha untuk terus menerus dilakukan.

#### **B. Asas, Prinsip, Nilai Dasar serta Kode Etik dan Kode Perilaku**

1. Penyelenggaraan Kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan atas:
  - a. Kepastian Hukum;
  - b. Profesionalitas;

- c. Proporsionalitas;
  - d. Keterpaduan;
  - e. Delegasi;
  - f. Netralitas;
  - g. Akuntabilitas ;
  - h. Efektif dan Efisien;
  - i. Keterbukaan;
  - j. Nondiskriminatif;
  - k. Persatuan dan Kesatuan;
  - l. Keadilan dan Kesetaraan;
  - m. Kesejahteraan.
2. ASN Sebagai Profesi Berlandaskan Prinsip :
- a. Nilai dasar (Pasal 3 huruf a) :
    - 1) Memegang teguh ideologi;
    - 2) Setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan pemerintah yang sah;
    - 3) Mengabdikan kepada negara dan rakyat Indonesia;
    - 4) Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak;
    - 5) Membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian;
    - 6) Menciptakan lingkungan kerja yang non diskriminatif;
    - 7) Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur;
    - 8) Mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya ke publik;
    - 9) Memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah;
    - 10) Memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna , berhasil guna dan santun;

- 11) Mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi;
  - 12) Menghargai komunikasi, konsultasi dan kerjasama;
  - 13) Mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai;
  - 14) Mendorong kesetaraan dalam pekerjaan;
  - 15) Meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier.
- b. Kode etik dan kode perilaku :
- 1) Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab dan berintegritas tinggi;
  - 2) Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
  - 3) Melayani dengan sikap hormat, sopan dan tanpa tekanan;
  - 4) Melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - 5) Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
  - 6) Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
  - 7) Menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif dan efisien;
  - 8) Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
  - 9) Tidak menyalahgunakan informasi intern, negara, tugas, status, kekuasaan dan jabatannya untuk mendapatkan atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau orang lain;
  - 10) Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga

reputasi dan integritas ASN;

- 11) Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin pegawai ASN.
  - c. Komitmen, integritas moral dan tanggung jawab pada pelayanan publik;
  - d. Kompetensi yang diperlukan sesuai bidang tugas;
  - e. Kualifikasi akademik;
  - f. Jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas;
  - g. Profesionalitas jabatan.
3. Kedudukan, Hak dan Kewajiban ASN :
    - a. Kedudukan ASN
      - 1) Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur ASN;
      - 2) Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh instansi pemerintah;
      - 3) Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

### **C. Hak dan Kewajiban ASN**

#### **Hak ASN**

Dasar dari adanya hak adalah manusia mempunyai berbagai kebutuhan yang merupakan pemacu bagi dirinya untuk memenuhi kebutuhannya, seperti bekerja untuk memperoleh uang bagi pemenuhan kebutuhan. Manusia dalam kajian ekonomi disebut sebagai sumber daya karena memiliki kecerdasan, melalui kecerdasan yang semakin meningkat mengakibatkan manusia dikatakan sebagai *homo sapiens*, *homo politikus* dan *homo ekonomikus* dan dalam kajian yang lebih mendalam dapat dikatakan pula bahwa manusia adalah *zoon politicon*.

Berdasarkan perkembangan dunia modern, dalam prosesnya setiap individu akan berinteraksi dalam masyarakat yang semakin

meluas dan perkembangan berikutnya adalah dimulainya konsep organisasi yang melingkupi bidang pemerintahan sehingga manusia dapat dikatakan sebagai *homo administratikus* dan *organization man* (Sondang P Siagian:1996).

Menurut Herzberg setiap manusia memerlukan 2 (dua) kebutuhan dasar , yakni (Burhanudin A Tayibnapis:1986) :

1. Kebutuhan menghindari dari rasa sakit dan kebutuhan mempertahankan kelangsungan hidup;
2. Kebutuhan untuk tumbuh, berkembang dan belajar.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 21, hak ASN antara lain :

1. Gaji, tunjangan dan fasilitas

Hak gaji pada dasarnya setiap ASN beserta keluarganya harus dapat hidup layak dari gajinya sehingga dengan demikian ia dapat memusatkan perhatian dan kegiatannya untuk melaksanakan tugas yang ditugaskan kepada PNS tersebut. Gaji merupakan balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seseorang.

2. Cuti

Merupakan hak PNS dalam rangka menjamin kesegaran jasmani, rohani serta kepentingan PNS. Dalam hal ini bahwa PNS berhak atas cuti yaitu tidak masuk kerja yang diizinkan dalam jangka waktu tertentu;

3. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua

Diberikan kepada setiap PNS yang telah memenuhi syarat yang ditentukan berhak atas pensiun. Yang dimaksud pensiun adalah jaminan di hari tua yang diberikan sebagai balas jasa terhadap pegawai yang telah bertahun-tahun mengabdikan dirinya kepada negara. Untuk mendapatkan hak pensiun harus memenuhi syarat diantaranya :

- a. Telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 tahun;
- b. Telah mencapai diberhentikan dengan hormat sebagai PNS;
- c. Memiliki masa kerja sekurang-kurangnya 20 tahun.

#### 4. Perlindungan

Apabila PNS ditimpa oleh suatu kecelakaan dalam atau karena sedang menjalankan tugas kewajibannya, maka PNS berhak atas perlindungan atas sesuatu kecelakaan itu dengan memperoleh perawatan dan PNS itu tetap menerima penghasilan penuh. PNS apabila mengalami cacat jasmani dan rohani dalam hal karena menjalankan tugasnya dan tidak dapat bekerja kembali berhak atas perlindungan yaitu dengan memberikan tunjangan.

#### 5. Pengembangan kompetensi

Upaya peningkatan kualitas SDM secara terus menerus harus dilakukan. Dengan melakukan pengembangan potensi diri secara konsisten maka kompetensi, ketrampilan dan sikap perilaku yang dimiliki oleh setiap ASN dapat menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara maksimal.

##### a. Kewajiban Aparatur Sipil Negara

Sastra Djatmika membagi 3 (tiga) golongan kewajiban ASN yakni:

- 1) Kewajiban-kewajiban yang ada hubungan dengan suatu jabatan;
- 2) Kewajiban-kewajiban yang tidak langsung berhubungan dengan suatu tugas dalam jabatan, melainkan dengan kedudukan sebagai pegawai negeri pada umumnya;
- 3) Kewajiban-kewajiban lain.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014, antara lain sebagai berikut :

- 1) Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintahan yang sah;

- 2) Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
  - 3) Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
  - 4) Mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - 5) Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran dan tanggung jawab;
  - 6) Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
  - 7) Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - 8) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Fungsi, Tugas dan Peran ASN :
- 1) Pegawai ASN berfungsi sebagai :
    - a) Pelaksana kebijakan publik;
    - b) Pelayanan publik;
    - c) Perikat dan pemersatu bangsa.
  - 2) Pegawai ASN bertugas :
    - a) Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan perundang-undangan ;
    - b) Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas;
    - c) Memperkuat persatuan dan kesatuan Negara Republik Indonesia.

- 3) Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggara tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

c. Jabatan ASN

Terdiri dari :

1) Jabatan Administrasi

Terdiri atas jabatan administrator, jabatan pengawas dan jabatan pelaksana. Pejabat dalam jabatan administrator adalah pejabat yang bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Pejabat dalam jabatan pengawas ialah pejabat yang bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana. Pejabat dalam jabatan pelaksana ialah pejabat yang bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

2) Jabatan Fungsional

Terdiri atas jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional ketrampilan. Jabatan fungsional keahlian terdiri atas :

- a) Ahli utama;
- b) Ahli madya;
- c) Ahli muda;
- d) Ahli pratama.

Jabatan fungsional keterampilan terdiri atas :

a) Penyelia

Adalah pegawai ASN yang diangkat berdasarkan ketrampilan,

pendidikan dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi koordinasi dalam penyelenggaraan jabatan fungsional ketrampilan;

b) Mahir

Adalah Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan ketrampilan, pendidikan dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi utama dalam jabatan fungsional;

c) Terampil

Adalah pegawai ASN yang diangkat berdasarkan ketrampilan, pendidikan dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi lanjutan dalam jabatan fungsional ketrampilan;

d) Pemula

Adalah pegawai ASN yang diangkat berdasarkan ketrampilan, pendidikan dan pengalamannya untuk pertama kali dan melaksanakan fungsi dasar dalam jabatan fungsional ketrampilan.

3) Jabatan Pimpinan Tinggi

Terdiri atas :

a) Jabatan pimpinan tinggi utama meliputi kepala lembaga pemerintah non kementerian;

b) Jabatan pimpinan tinggi madya meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga non struktural, direktur jenderal, deputy, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, kepala sekretariat presiden, kepala sekretariat wakil presiden, sekretaris militer presiden, kepala sekretariat dewan pertimbangan presiden, sekretariat daerah provinsi dan jabatan yang setara;

c) Jabatan pimpinan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputy, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris

inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris DPRD dan jabatan lainnya yang setara.

Jabatan Tinggi berfungsi memimpin dan memotivasi setiap pegawai ASN pada instansi pemerintah melalui :

- a) Kepeloporan dalam bidang;
- b) Keahlian profesional;
- c) Analisis dan rekomendasi kebijakan;
- d) Kepemimpinan manajemen;
- e) Pengembangan kerjasama dengan instansi lain;
- f) Keteladanan dalam mengamalkan nilai dasar ASN dan melaksanakan kode etik dan kode perilaku ASN.

d. Larangan Bagi PNS

Sesuai Pasal 4 Undang-Undang Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS yaitu :

- 1) Menyalahgunakan wewenang;
- 2) Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan orang lain;
- 3) Tanpa izin pemerintah menjadi pegawai untuk negara lain dan lembaga swadaya masyarakat;
- 4) Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan atau meminjamkan barang baik bergerak atau tidak bergerak milik negara secara tidak sah;
- 5) Melakukan kegiatan bersama atasan, teman sejawat, bawahan atau orang lain didalam maupun dilingkungan kerja dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;

- 6) Memberikan dan menyanggupi akan pemberian apa saja dari siapa saja dari siapapun itu baik secara langsung maupun tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
- 7) Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan pekerjaannya;
- 8) Bertindak sewenang-wenangnya terhadap bawahan;
- 9) Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi dan mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
- 10) Menghalangi suatu tugas kedinasan;
- 11) Memberikan dukungan kepada calon Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD dan DPRD.

Berdasarkan berdasarkan pengertian diatas, pada dasarnya bahwa kewajiban PNS yaitu kewajiban yang harus dikerjakan seorang PNS untuk mengabdikan dirinya untuk negara dan bangsa.

#### **D. Nasionalisme ASN**

Nasionalisme juga sangat penting dimiliki oleh setiap pegawai ASN. Bahkan Nasionalisme ASN tidak hanya sekedar wawasan saja tetapi kemampuan mengaktualisasikan nasionalisme dalam menjalankan fungsi dan tugasnya merupakan hal yang lebih penting. Diharapkan dengan nasionalisme yang kuat dan konsisten, maka setiap pegawai ASN memiliki orientasi berpikir mementingkan kepentingan publik, bangsa, dan negara. Nilai-nilai yang berorientasi pada kepentingan publik menjadi nilai dasar yang harus dimiliki oleh setiap pegawai ASN. Pegawai ASN dapat mempelajari bagaimana aktualisasi sila demi sila dalam Pancasila agar memiliki karakter yang kuat dengan nasionalisme dan wawasan kebangsaannya.

Nasionalisme dalam arti sempit merupakan sikap yang

meninggikan bangsanya sendiri, sekaligus tidak menghargai bangsa lain sebagaimana mestinya. Dalam arti luas, nasionalisme berarti pandangan tentang rasa cinta yang wajar terhadap bangsa dan negara, sekaligus menghormati bangsa lain. Nasionalisme Pancasila merupakan pandangan atau paham kecintaan manusia Indonesia terhadap bangsa dan tanah airnya yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila.

Ada 5 (lima) indikator dari nilai-nilai dasar nasionalisme yang harus diperhatikan, yaitu:

**Sila pertama**, Ketuhanan Yang Maha Esa, menjadikan Indonesia bukan sebagai negara sekuler yang membatasi agama dalam ruang privat. Pancasila justru mendorong nilai-nilai ketuhanan mendasari kehidupan masyarakat dan berpolitik. Nilai-nilai ketuhanan yang dikehendaki Pancasila adalah nilai-nilai ketuhanan yang positif, yang digali dari nilai-nilai keagamaan yang terbuka (inklusif), membebaskan dan menjunjung tinggi keadilan dan persaudaraan. Dengan berpegang teguh pada nilai-nilai ketuhanan diharapkan bisa memperkuat pembentukan karakter dan kepribadian, melahirkan etos kerja yang positif, dan memiliki kepercayaan diri untuk mengembangkan potensi diri dan kekayaan alam yang diberikan Tuhan untuk kemakmuran masyarakat;

**Sila kedua**, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, memiliki konsekuensi ke dalam dan ke luar. Kedalam berarti menjadi pedoman negara dalam memuliakan nilai-nilai kemanusiaan dan hak asasi manusia. Ini berarti negara menjalankan fungsi “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa;

**Sila ketiga**, Persatuan Indonesia, semangat kebangsaan

adalah mengakui manusia dalam keragaman dan terbagi dalam golongan-golongan. Keberadaan bangsa Indonesia terjadi karena memiliki satu nyawa, satu asal akal yang tumbuh dalam jiwa rakyat sebelumnya, yang menjalani satu kesatuan riwayat, yang membangkitkan persatuan karakter dan kehendak untuk hidup bersama dalam suatu wilayah geopolitik nyata. Selain kehendak hidup bersama, kebersamaan bangsa Indonesia juga didukung oleh semangat gotong royong. Dengan kegotong royongan itulah, Indonesia harus mampu melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, bukan membela atau mendiamkan suatu unsur masyarakat atau bagian tertentu dari teritorial Indonesia.

Tujuan nasionalisme yang mau didasari dari semangat gotong royong yaitu ke dalam dan ke luar. Kedalam berarti kemajemukan dan keanekaragaman budaya, suku, etnis, agama yang mewarnai kebangsaan Indonesia, tidak boleh dipandang sebagai hal negatif dan menjadi ancaman yang bisa saling menegasikan. Sebaliknya, hal itu perlu disikapi secara positif sebagai limpahan karunia yang bisa saling memperkaya khazanah budaya dan pengetahuan melalui proses penyerbukan budaya. Keluar berarti memuliakan kemanusiaan universal, dengan menjunjung tinggi persaudaraan, perdamaian dan keadilan antar umat manusia.

**Sila keempat**, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Demokrasi permusyawaratan mempunyai dua fungsi. Fungsi pertama, badan permusyawaratan/perwakilan bisa menjadi ajang memperjuangkan aspirasi beragam golongan yang ada di masyarakat. Fungsi kedua, semangat permusyawaratan bisa menguatkan negara persatuan, bukan negara untuk satu golongan atau perorangan. Permusyawaratan dengan landasan kekeluargaan dan hikmat

kebijaksanaan diharapkan bisa mencapai kesepakatan yang membawa kebaikan bagi semua pihak. Abraham Lincoln mendefinisikan demokrasi sebagai “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Ada tiga prasyarat dalam pemerintahan yang demokratis, yaitu: (1) Kekuasaan pemerintah berasal dari rakyat yang diperintah; (2) kekuasaan itu harus dibatasi; dan (3) pemerintah harus berdaulat, artinya harus cukup kuat untuk dapat menjalankan pemerintahan secara efektif dan efisien. Secara garis besar, terdapat dua model demokrasi, yaitu: majoritarian democracy (demokrasi yang lebih mengutamakan suara mayoritas) dan consensus democracy (demokrasi yang mengutamakan konsensus atau musyawarah). Oleh karena itu, pilihan demokrasi konsensus berupa demokrasi permusyawaratan merupakan pilihan yang bisa membawa kemaslahatan bagi bangsa Indonesia.

**Sila kelima**, Keadilan Sosial Bagi Seluruh rakyat Indonesia Dalam rangka mewujudkan keadilan sosial, para pendiri bangsa menyatakan bahwa Negara merupakan organisasi masyarakat yang bertujuan menyelenggarakan keadilan. Keadilan sosial juga merupakan perwujudan imperative etics dari amanat Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Peran negara dalam mewujudkan rasa keadilan sosial, antara lain : (a) perwujudan relasi yang adil di semua tingkat sistem kemasyarakatan; (b) pengembangan struktur yang menyediakan kesetaraan kesempatan; (c) proses fasilitasi akses atas informasi, layanan dan sumber daya yang diperlukan; dan (d) dukungan atas partisipasi bermakna atas pengambilan keputusan bagi semua orang.

Nilai-nilai dasar etika publik sebagaimana tercantum dalam undangundang ASN, memiliki indikator sebagai berikut: (1) Memegang teguh nilai-nilai dalam ideologi Negara Pancasila. (2)

Setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945. (3) Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak. (4) Membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian. (5) Menciptakan lingkungan kerja yang non diskriminatif. (6) Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika luhur. (7) Mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik. (8) Memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah. (9) Memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun. (10) Mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi. (11) Menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerjasama. (12) Mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai. (13) Mendorong kesetaraan dalam pekerjaan. (14) Meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karir.

Komitmen mutu adalah janji pada diri kita sendiri atau pada orang lain yang tercermin dalam tindakan kita untuk menjaga mutu kinerja pegawai. Bidang apapun yang menjadi tanggung jawab pegawai negeri sipil semua mesti dilaksanakan secara optimal agar dapat memberi kepuasan kepada stakeholder. Komitmen mutu merupakan tindakan untuk menghargai efektivitas, efisiensi, inovasi dan kinerja yang berorientasi mutu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.

Ada 4 (empat) indikator dari nilai-nilai dasar komitmen mutu yang harus diperhatikan, yaitu: (1) Efektif, berhasil guna, dapat mencapai hasil sesuai dengan target. Sedangkan efektivitas menunjukkan tingkat ketercapaian target yang telah direncanakan, baik menyangkut jumlah maupun mutu hasil kerja. Efektivitas organisasi tidak hanya diukur dari performans untuk mencapai target

(rencana) mutu, kuantitas, ketepatan waktu dan alokasi sumber daya, melainkan juga diukur dari kepuasan dan terpenuhinya kebutuhan pelanggan. (2) Efisien, berdaya guna, dapat menjalankan tugas dan mencapai hasil tanpa menimbulkan keborosan. Sedangkan efisiensi merupakan tingkat ketepatan realiasi penggunaan sumberdaya dan bagaimana pekerjaan dilaksanakan sehingga dapat diketahui ada tidaknya pemborosan sumber daya, penyalahgunaan alokasi, penyimpangan prosedur dan mekanisme yang ke luar alur. (3) Inovasi, Inovasi Pelayanan Publik adalah hasil pemikiran baru yang konstruktif, sehingga akan memotivasi setiap individu untuk membangun karakter sebagai aparatur yang diwujudkan dalam bentuk profesionalisme layanan publik yang berbeda dari sebelumnya, bukan sekedar menjalankan atau menggugurkan tugas rutin. (4) Mutu, kondisi dinamis berkaitan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang sesuai atau bahkan melebihi harapan konsumen. Mutu mencerminkan nilai keunggulan produk/ jasa yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan kebutuhan dan keinginannya, bahkan melampaui harapannya. Mutu merupakan salah satu standar yang menjadi dasar untuk mengukur capaian hasil kerja. Mutu menjadi salah satu alat vital untuk mempertahankan keberlanjutan organisasi dan menjaga kredibilitas institusi.

Pada tanggal 27 Juli 2021, oleh Kementerian PANRB meluncurkan *Core Values* dan *Employer Branding* baru bagi Aparatur Sipil Negara (ASN). Hal tersebut diresmikan langsung oleh Presiden Joko Widodo, BerAKHLAK dikenalkan sebagai *Core Values* ASN seluruh Indonesia dan #banggamelayanibangsa sebagai Employer Branding ASN.

Dikeluarkannya surat edaran terkait core values BerAKHLAK dilatarbelakangi oleh adanya penerjemahan yang berbeda-beda

terhadap nilai-nilai serta kode etik dan perilaku Aparatur Sipil Negara yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Oleh karena itu, perlu ditetapkan 1 (satu) *core values* atau budaya kerja Aparatur Sipil Negara untuk mendasari nilai-nilai dasar Aparatur Sipil Negara ke dalam satu kesamaan persepsi yang lebih mudah dipahami dan diterapkan oleh seluruh Aparatur Sipil Negara, serta upaya transformasi Aparatur Sipil Negara itu sendiri untuk menjadi lebih baik dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

BerAKHLAK merupakan akronim dari Berorientasi, Pelayanan, Akuntabel, Kompeten, Harmonis, Loyal, Adaptif dan Kolaboratif. *Core Values* ASN ini adalah inti dari nilai-nilai dasar ASN sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Sementara, #banggamelayanibangsa merupakan pemutakhiran dari *employer branding* ASN sebelumnya, yaitu melayani dengan sepenuh hati. *Core values* ini menjadi salah satu titik tonggak penguatan budaya kerja, yang tidak hanya dilakukan oleh ASN di tingkat pusat tetapi juga pada tingkat daerah, sebagaimana pesan Presiden Joko Widodo, “ASN yang bertugas sebagai pegawai pusat maupun pegawai daerah harus mempunyai *core values* yang sama.”

Sejak dikeluarkannya Surat Edaran Nomor 20 Tahun 2021 tersebut apakah seluruh Aparatur Sipil Negara sudah mengetahui dan menanamkan budaya kerja BerAKHLAK dalam proses kerjanya setiap hari, dengan masih adanya pelanggaran disiplin serta stigma dalam masyarakat akan kinerja Aparatur Sipil Negara hingga saat ini mencerminkan bahwa *core value* atau budaya kerja BerAKHLAK belum tertanam baik pada setiap individu Aparatur Sipil Negara

BerAKHLAK merupakan panduan perilaku bagi ASN. Nilai dasar yang harus dijalankan dengan penuh tanggung jawab, dan menjadi fondasi budaya kerja ASN yang profesional. Adapun nilai-nilai tersebut antara lain sebagai berikut :

1. Berorientasi Pelayanan  
Memahami dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Ramah, cekatan, solutif, dan dapat diandalkan, serta melakukan perbaikan tiada henti.
2. Akuntabel  
Melaksanakan tugas dengan jujur, bertanggung jawab, cermat, serta disiplin dan berintegritas tinggi. Menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif dan efisien, dan tidak menyalahgunakan kewenangan jabatan.
3. Kompeten  
Meningkatkan kompetensi diri untuk menjawab tantangan yang selalu berubah. Membantu orang lain belajar, dan melaksanakan tugas dengan kualitas terbaik.
4. Harmonis  
Menghargai setiap orang apapun latar belakangnya. Suka menolong orang lain, dan membangun lingkungan kerja yang kondusif.
5. Loyal  
Memegang teguh ideologi Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, setia kepada NKRI serta pemerintahan yang sah, menjaga nama baik sesama ASN, pimpinan, instansi dan negara, serta menjaga rahasia jabatan dan negara.
6. Adaptif  
Cepat menyesuaikan diri menghadapi perubahan. Terus

berinovasi dan mengembangkan kreativitas, dan bertindak proaktif.

7. Kolaboratif

Memberi kesempatan kepada berbagai pihak untuk berkontribusi, terbuka dalam bekerja sama untuk menghasilkan nilai tambah, dan menggerakkan pemanfaatan berbagai sumber daya untuk tujuan bersama.

**E. Budaya Kerja ASN**

Schraeder, dkk (2005) menegaskan pengaruh budaya budaya kerja para pegawai dapat membawa perubahan organisasi bagi peningkatan mutu dan kualitas. Budaya kerja meliputi berbagai sikap dan tingkah laku yang mempunyai keberkesanan, kepada usaha memperbaiki mutu dan kualitas kerja yang dilakukan untuk peningkat kinerja organisasi. Selanjutnya, budaya kerja menurut pendapat Rastogi (dalam Aldri 2014) suatu nilai-nilai budaya kerja yang mampu mengarahkan bagi mereka boleh bekerja secara bermutu dan produktif. Budaya kerja yang produktif mempunyai nilai-nilai yaitu :

1. Suatu kemampuan seseorang untuk senantiasa mempunyai prestasi kerja peringkat tinggi, merasa bangga atas keunggulan, dan kesediaan untuk belajar dan melampaui prestasi kerja;
2. Menyakini peningkatan kualitas mutu dari produktifitasnya dapat meningkat pula kesejahteraan diri dan kemajuan organisasi;
3. Suatu orientasi yang tinggi dengan sikap kooperatif dalam hubungan antara pribadi, rela dan tulus hati dalam prestasi kerja dengan mendasarkan kepercayaan timbal balik, rasa hormat dan membahagia bersama pengenalan dengan organisasi.

Atribut dari budaya kerja ini dapat dipergunakan sebagai

penanda dalam rangka membantu para aparatur untuk menjadi amanah dalam melayani kepentingan masyarakat sebagai bentuk upaya semangat untuk selalu berjuang menggapai prestasi yang tinggi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tujuan budaya kerja itu adalah :

1. Meningkatkan kualitas hasil kerja;
2. Meningkatkan kualitas pelayanan;
3. Menciptakan budaya kualitas;
4. Meningkatkan profesionalitas;
5. Mengurangi kelemahan birokrasi (Buku Saku Budaya Kerja Kemendiknas, 2010).

Adapun manfaat dari penerapan budaya kerja yang baik antara lain (Puspita, 2008:4) :

1. Memelihara lingkungan kerja yang serasi serta harmonis;
2. Menciptakan kondisi kerja yang teratur;
3. Menciptakan kondisi kerja yang tertib dan aman;
4. Memastikan pelaksanaan hak dan kewajiban kerja;
5. Memakmurkan dan mensejahterakan pekerja;
6. Meningkatkan etos kerja yang tinggi dan dinamis.

Pendapat Heri dan Nuraini (2010; dan Fendy (2014) terdapat pula pengaruh faktor kepemimpinan mempunyai pengaruh yang signifikan untuk mewujudkan nilai-nilai dari budaya kerja berkualitas dari suatu organisasi. Sebab secara umum setiap seorang pegawai membutuhkan keamanan dalam pekerjaannya. Seorang karyawan pasti ingin agar pekerjaannya dapat terlepas dari resiko, dan untuk memastikan hal tersebut maka diperlukan para pimpinan yang mempunyai suatu strategi yang dapat meminimalkan resiko sehingga pegawai dapat berkomitmen secara penuh terhadap pekerjaannya.

Sebab sebagaimana pendapat Dedi, dkk (2012) apabila terdapat sebagian dari pegawai mempunyai budaya kerja yang berkomitmen rendah maka berarti ada gangguan terhadap prestasi kerja yang hendak dicapai. Karena itu sosialisasi dan internalisasi budaya kerja bagi para pegawai seharusnya menjadi program utama. Selain itu pengembangan sumberdaya manusia bagi para pegawai yang menyangkut kecerdasan emosional dan kecerdasan sosial harus pula dapat menjadi prioritas disamping kemampuan tentang keterampilan teknis.

Menginternalisasi atau menerapkan budaya kerja baru kepada seluruh pegawai sebagai nilai dan norma yang harus diterapkan dalam diri setiap individu dalam suatu instansi tidaklah mudah, terlebih lagi jika rasa memiliki dan rasa tanggung jawab bahwa dirinya adalah seseorang yang berpengaruh dalam organisasi cenderung rendah, dalam hal ini rasa memiliki sebagai bagian dalam organisasi berperan penting dalam mendukung seorang individu untuk dapat mengamalkan nilai dan norma organisasi tersebut. Dalam hal ini Instansi khususnya Biro Sumber Daya Manusia (SDM) berperan penting dalam upaya internalisasi budaya BerAKHLAK dapat ditanamkan kedalam diri setiap insan Aparatur Sipil Negara di seluruh Indonesia.

*Branding* ini menunjukkan bahwa ASN adalah profesi yang bangga dalam melayani bangsa. Profesi ASN patut dibanggakan karena ASN diberi pengakuan dan penghargaan yang adil, diberi kesempatan meningkatkan kompetensi seluas-luasnya, dan diberi kesempatan terbuka untuk berkarier. Dengan kebanggaan tersebut, diharapkan ASN juga harus mampu menyeimbangkan harapan dan ekspektasi organisasi terhadap dirinya, dengan terus meningkatkan kinerja secara terus menerus, selalu belajar untuk meningkatkan

kapasitas, dan menyesuaikan perilaku dengan *core values*.

Dengan adanya budaya kerja serta *employer branding* Aparatur Sipil Negara 'BerAKHLAK' untuk seluruh Aparatur Sipil Negara di Indonesia, diharapkan budaya kerja tersebut tidak hanya menjadi slogan serta *employer branding* semata namun menjadi pondasi yang kuat dalam mengubah cara kerja serta nilai dan norma yang berlaku bagi seluruh Aparatur Sipil Negara dalam menjalankan tugasnya. Dalam upaya internalisasi serta implementasi budaya kerja baru di setiap instansi, tentunya perlu ditunjang dan didukung dengan upaya-upaya peningkatan motivasi pegawai khususnya menumbuhkan rasa *sense of belonging* guna menerapkan budaya kerja sebagai nilai dan norma seluruh Aparatur Sipil Negara.

## **F. Tinjauan tentang Manajemen ASN**

### **1. Pengertian Manajemen ASN**

Banyak istilah dalam bidang kepegawaian yang berkaitan satu dengan yang lainnya bahkan seringkali disebut memiliki persamaan arti. Salah satu istilah yang sering dimaknai sama adalah istilah yang digunakan untuk mendefinisikan manajemen kepegawaian (*personnel management*). Manajemen kepegawaian yang dikenal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 disebut sebagai Manajemen Aparatur Sipil Negara. Secara gramatikal Manajemen Aparatur Sipil Negara sering diidentikkan dengan kata administrasi kepegawaian (*personnel administration*), selain itu, Manajemen Aparatur Sipil Negara juga kerap kali didefinisikan dengan istilah lain seperti *industrial relations*, *manpower marketing*, *manpower management* dan *labour relations* (Moekijat, 2010).

Pada dasarnya, *industrial relations* atau hubungan industrial merupakan istilah yang menunjukkan hubungan kerja baik di luar maupun di dalam pekerjaan. Pekerjaan yang dimaksud disini tidak

terbatas dalam bidang kepegawaian melainkan bidang pekerjaan yang lebih luas. Istilah kedua yakni *manpower management* merujuk pada hubungan kerja di dalam pekerjaan yang berkaitan dengan penerapan sumber-sumber daya manusia dalam sebuah pekerjaan. Terkait dengan pengertian tersebut, *manpower marketing* dalam hal ini lebih merujuk pada hubungan kerja di luar suatu pekerjaan. Istilah ketiga *labour relations* menunjukkan hubungan kerja antara pemberi kerja dan penerima kerja yang berfokus pada perjanjian kerja secara kolektif. Istilah terakhir yakni *personel management* merujuk pada kegiatan-kegiatan pemberi kerja dengan para pegawai sebagai individu yang secara lebih rinci meliputi kegiatan seperti seleksi, pelatihan, penilaian, dan penyuluhan pegawai.

Moekijat dalam bukunya Manajemen Sumber Daya Manusia (Manajemen Kepegawaian) (2010, hal.5) menyatakan bahwa:

“istilah manajemen kepegawaian (*personnel management*) memiliki perbedaan dengan istilah-istilah lainnya, akan tetapi secara sistematis juga terdapat hubungan antara *industrial relations*, *manpower marketing*, *manpower management*, *labour relations* dan *personnel management* dimana pada hakekatnya *industrial relations* meliputi *manpower marketing* dan *manpower management*. Selanjutnya, *manpower management* membawahi *labour relations* dan *personnel management*. Hal ini berarti *personnel management* merupakan spesifikasi di bidang kepegawaian dari bidang pekerjaan umum yang lebih luas.”

Pada konteks yang lebih sempit, Manajemen Aparatur Sipil Negara atau *personnel management* didefinisikan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 sebagai suatu “pengelolaan Aparatur Sipil Negara dalam rangka untuk menghasilkan Pegawai Aparatur Sipil Negara yang professional, memiliki nilai dasar, etika profesi,

bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.” Manajemen Aparatur Sipil Negara pada dasarnya berhubungan dengan masalah-masalah kepegawaian dalam suatu organisasi dimana pegawai dipandang sebagai seorang individu dan bukan sebagai kelompok orang. Konsep ini didukung oleh pernyataan Dale Yoder dalam bukunya yang berjudul “*Personnel Management and Industrial Relations*” (2007,hal.4) yaitu: “Manajemen kepegawaian atau administrasi kepegawaian dalam penggunaannya yang cermat terbatas pada kegiatan majikan dalam memperlakukan pegawai- pegawainya sebagai individu.”

Felix A. Nigro dalam bukunya *Public Personnel Administration* (2007, hal.36) juga turut memberikan definisi terhadap Manajemen Aparatur Sipil Negara yaitu: “Administrasi kepegawaian adalah seni memilih pegawai-pegawai baru dan memperkerjakan pegawai-pegawai lama sedemikian rupa sehingga kualitas dan kuantitas hasil dan pelayanan yang maksimum dari tenaga kerja tersebut dapat diperoleh.”

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut di atas, Manajemen Aparatur Sipil Negara dapat dikatakan sebagai suatu sistem yang memiliki sifat-sifat tertentu antara lain : abstrak; buatan manusia; terbuka; hidup; dan kompleks (Harsono, 2011). Pada umumnya, sistem Manajemen Aparatur Sipil Negara hanya diidentikan dengan sistem pengangkatan pegawai, padahal sistem Manajemen Aparatur Sipil Negara merupakan sebuah sistem yang kompleks dalam arti yang lebih luas. Sistem Manajemen Aparatur Sipil Negara yang diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah *Merit System* atau Sistem Merit. Terkait dengan Sistem Merit, Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 mendefinisikan sebagai berikut: “suatu kebijakan

dan Manajemen Aparatur Sipil Negara yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi cacatan.” Sistem Merit timbul sebagai reaksi terhadap sistem-sistem Manajemen Aparatur Sipil Negara sebelumnya yakni *spoils system* yang mengangkat pegawai berdasarkan keanggotaan partai dan *nepotism system* yang mengangkat pegawai berdasarkan hubungan keluarga (Moekijat, 2009).

Berdasarkan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Manajemen Aparatur Sipil Negara terdiri dari manajemen PNS dan manajemen PPPK. Pada Pasal 55 jo. Pasal 93 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 diuraikan tahapan- tahapan manajemen PNS dan manajemen PPPK. Mengenai tahapan manajemen PNS diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang menentukan sebagai berikut:

- a. Manajemen PNS meliputi:
  - 1) penyusunan dan penetapan kebutuhan;
  - 2) pengadaan;
  - 3) pangkat dan jabatan;
  - 4) pengembangan karier;
  - 5) pola karier;
  - 6) promosi;
  - 7) mutasi;
  - 8) penilaian kinerja;
  - 9) penggajian dan tunjangan;
  - 10) penghargaan;
  - 11) disiplin;
  - 12) pemberhentian;

- 13) jaminan pensiun dan jaminan hari tua; dan
  - 14) perlindungan.
- b. Manajemen PNS pada Instansi Pusat dilaksanakan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - c. Manajemen PNS pada Instansi Daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan tahapan PPPK, pada Pasal 93 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menguraikan sebagai berikut:

Manajemen PPPK meliputi:

- a. penetapan kebutuhan;
- b. pengadaan;
- c. penilaian kinerja;
- d. penggajian dan tunjangan;
- e. pengembangan kompetensi;
- f. pemberian penghargaan;
- g. disiplin;
- h. pemutusan hubungan perjanjian kerja; dan
- i. perlindungan.

Pada setiap tahapan baik dalam manajemen PNS maupun manajemen PPPK, Sistem Merit diterapkan secara konsekuen dan kontinu. Hal ini dikarenakan Sistem Merit merupakan inovasi dari Pemerintah Indonesia untuk mengangkat pegawai didasarkan atas kompetensi dan kecakapan para pegawai. Mengutip pendapat para ahli dalam Jurnal Mimbar Pendidikan yang berjudul Kompetensi Profesional Pegawai Aparatur Sipil Negara di Indonesia oleh Endang Komara (2019, hal.74) :

“Kompetensi merupakan deskripsi mengenai perilaku yang

merujuk pada karakteristik yang mendasari perilaku yang menggambarkan motif, karakteristik pribadi (ciri khas), konsep diri, nilai-nilai, pengetahuan atau keahlian yang dibawa seseorang yang berkinerja unggul atau *superior performer*, sedangkan kecakapan merujuk kepada deskripsi tugas atau hasil pekerjaan.”

BKN merupakan lembaga yang diberikan tugas oleh Undang-Undang untuk menyusun norma, standar, dan prosedur teknis pelaksanaan kebijakan Manajemen Aparatur Sipil Negara. BKN bertugas pula untuk mengelola dan mengembangkan Sistem Informasi kepegawaian Aparatur Sipil Negara. Kedua tugas BKN ini merupakan tugas yang saling bersinergi satu dengan yang lainnya. Hal ini dikarenakan penyusunan norma, standar, dan prosedur teknis kebijakan Manajemen Aparatur Sipil Negara dilakukan secara berdampingan dengan pengelolaan dan pengembangan Sistem Informasi kepegawaian Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan Pasal 127 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara diperlukan untuk menjamin efisiensi, efektivitas dan akurasi pengambilan keputusan dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara. Terkait dengan Sistem Informasi, Pasal 128 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menentukan sebagai berikut:

- (1) Sistem Informasi ASN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 ayat (1) memuat seluruh informasi dan data Pegawai ASN.
- (2) Data Pegawai ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling kurang memuat:
  - a. data riwayat hidup;
  - b. riwayat pendidikan formal dan non formal;
  - c. riwayat jabatan dan kepangkatan;
  - d. riwayat penghargaan, tanda jasa, atau tanda kehormatan;

- e. riwayat pengalaman berorganisasi;
- f. riwayat gaji;
- g. riwayat pendidikan dan latihan;
- h. daftar penilaian prestasi kerja;
- i. surat keputusan; dan
- j. kompetensi.

Informasi dan data pegawai Aparatur Sipil Negara yang dimuat dalam Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara pada dasarnya akan mempermudah setiap fungsi Manajemen Aparatur Sipil Negara, khususnya fungsi perencanaan dan pengendalian (pengawasan). Adanya Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara akan mendukung kebijakan dalam penetapan formasi, rekrutmen, pengangkatan, pengembangan, pembinaan, hak, kewajiban, kesejahteraan, penghasilan dan kedudukan hukum PNS (Harsono, 2011).

## **2. Fungsi dan Ruang Lingkup Manajemen ASN**

Pada dasarnya, manajemen berfungsi sebagai kerangka dasar atau pondasi kegiatan manajerial secara universal. Sondang P.Siagan dalam bukunya *Filsafat Administrasi* (2003,hal.10) menegaskan fungsi manajemen secara umum dapat dikategorikan sebagai berikut :

- a. Perencanaan (*planning*);
- b. Pengorganisasian (*organizing*);
- c. Pemberian motivasi (*motivating*) yang terdiri dari pengisian staff (*staffing*) dan pengarahan (*directing*);
- d. Pengawasan (*controlling*);
- e. Penilaian (*evaluating*).

Manajemen Aparatur Sipil Negara sebagai cabang dari bidang manajerial memiliki ruang lingkup yang sejalan dengan fungsi

manajemen di atas. Felix A.Nigro dan Lloyd G.Nigro dalam buku Hukum Kepegawaian di Indonesia karya Sri Hartini dan Sudrajat (2019,hal.95) berpendapat bahwa Manajemen Aparatur Sipil Negara meliputi kegiatan pengangkatan dan seleksi, pengembangan yang meliputi latihan jabatan (*in-service training*), promosi, dan pemberhentian. Terkait dengan hal tersebut, Flippo memberikan batasan mengenai Manajemen Aparatur Sipil Negara dimana dalam batasan tersebut terdapat 2 (dua) fungsi pokok yaitu :

- a. Fungsi Manajemen meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan;
- b. Fungsi Operatif meliputi pengadaan, ~~perbaikan~~/ pengembangan, kompensasi, perawatan/pemeliharaan, dan pemberhentian.

## **BAB IV**

# **BIROKRASI, BUDAYA KERJA DAN PELATIHAN PNS**

### **A. Birokrasi dan Budaya Kerja**

Ditengah perkembangan zaman menyebabkan banyak sekali kebutuhan manusia yang menjadi semakin beraneka ragam dan semakin kompleks. Pemenuhan kebutuhan menjadi suatu alternatif sekaligus masalah. Setiap orang dituntut untuk bekerja dalam upaya memenuhi kebutuhan tersebut. Pada dasarnya pekerjaan tersebut merupakan pekerjaan yang memberikan seseorang untuk membayar dirinya sendiri dan diupayakan atas modal sendiri dengan berbagai tanggung jawab yang harus dihadapi.

Bekerja merupakan suatu hal sentral dalam hidup manusia di berbagai kebudayaan, meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa setiap budaya memiliki nilai dan konsepsi tersendiri dalam memaknai suatu pekerjaan (Anshori, 2013). Tetapi meskipun demikian tidak sedikit orang yang menggantungkan hidupnya dengan bekerja dengan orang lain. Ketika seseorang bekerja dengan orang lain maka orang tersebut harus tunduk dengan aturan perusahaan dan siap mengabdikan dan loyal terhadap tempat kerjanya (Asikin, Zainal, Lalu Husni, & Asyhadie, 2004).

Birokrasi merupakan organisasi pemerintah yang telah mengalami berbagai perjalanan yang cukup panjang. Tidak dapat

kita pungkiri bahwa sampai saat ini citra negatif birokrasi masih dapat terlihat yang pastinya berdampak buruk dan mempengaruhi berbagai aspek di dalam pembangunan. Hal ini akhirnya mengakibatkan kepercayaan oleh masyarakat kepada birokrasi yang cenderung rendah. Telah menjadi tanggung jawab pemerintah sebagai pemegang otoritas untuk mengembalikan kepercayaan publik dengan melakukan perbaikan-perbaikan dalam upaya mereformasi birokrasinya.

Dalam kehidupan bernegara, pemerintah merupakan organ (institusi) yang mengorganisir pelaksana penyelenggaraan Negara dan menjadi alat rakyat/masyarakat dalam mencapai tujuan ideal sebagaimana di cita-citakan dalam Alinea Keempat UUD NRI Tahun 1945 yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk dapat melaksanakan fungsi mencapai tujuan ideal yang dicita-citakan oleh masyarakat dalam suatu Negara, birokrasi pemerintah setidaknya memiliki 3 (tiga) tugas :

1. Memberikan pelayanan umum (*service*) yang bersifat rutin kepada masyarakat seperti memberikan pelayanan perijinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan ke schatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk;
2. Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan;

3. Menyelenggarakan pembangunan (*development*) di tengah masyarakat, seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan dan sebagainya.

Sumber daya manusia (SDM) merupakan penggerak utama dalam suatu kegiatan organisasi. Begitu pula dengan organisasi-organisasi pemerintah di Indonesia, dimana Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang merupakan SDM utamanya, menjadi pemeran kunci dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Dikatakan sebagai SDM utama, karena pada praktiknya, PNS bukan saja merupakan satu-satunya SDM dalam organisasi pemerintahan. Selain PNS juga terdapat pegawai lain yang non-PNS seperti pegawai-pegawai *outsourcing* yang menangani permasalahan kebersihan dan keamanan di lingkungan organisasi atau instansi pemerintah.

Selain itu terdapat juga pegawai yang biasa disebut dengan tenaga 'honorar'. Pekerjaan pegawai non-PNS pada jenis yang pertama, pada umumnya tidak berhubungan langsung dengan pekerjaan yang dilakukan oleh PNS, karena memang dibutuhkan hanya untuk menjadi pendukung kegiatan perkantoran terutama mengenai masalah kebersihan dan keamanan saja. Berbeda dengan tenaga honorar, yang keberadaannya ditujukan untuk membantu para PNS dalam melaksanakan tugas-tugas mereka sehari-hari.

Pegawai non-PNS yang berasal dari *outsourcing* secara 'manajemen' tidak ditangani langsung oleh instansi pemerintah tempat mereka bekerja namun oleh perusahaan pihak ketiga yang merupakan perusahaan penyedia SDM, sedangkan pada tenaga honorar, penanganan mulai dari rekrutmen, pembayaran gaji, sampai dengan pemberhentiannya menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah (pusat maupun daerah) tempat ia bekerja. Oleh karena itu para tenaga honorar ini perlu mendapatkan perhatian

khusus mengenai keputusan perekrutannya serta pemenuhan hak dan kewajibannya.

Perekrutan tenaga honorer diperbolehkan untuk dilakukan oleh instansi pusat maupun pemerintah daerah berdasarkan peraturan yang mengatur Pegawai Tidak Tetap (PTT) di dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999), pasal 2 ayat (3) yang menyebutkan: "Di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap." Kemudian di dalam penjelasannya disebutkan: "yang dimaksud dengan pegawai tidak tetap 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. Pegawai tidak tetap tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri."

Keberadaan tenaga honorer di suatu instansi pemerintah cukup membantu dalam penyelesaian beban kerja sehingga pemberian layanan publik menjadi lebih efektif (dibandingkan jika tanpa pegawai honorer), namun juga akan menimbulkan permasalahan tersendiri dalam manajemen kepegawaian di Indonesia. Perekrutan tenaga honorer yang tidak melalui seleksi yang ketat, maka para tenaga honorer yang diterima sering tidak sesuai kompetensinya dengan tugas-tugas yang mereka kerjakan dan kinerjanya pun tidak sesuai dengan yang diharapkan. Kemudian akan terjadi penyimpangan dalam perekrutan, jumlah tenaga honorer menjadi tidak terkendali dan sulit untuk menentukan tenaga honorer mana yang sebenarnya dibutuhkan oleh pemerintah. Lebih jauh, kadang dapat terjadi kesewenangan dimana beban kerja tenaga honorer

justru lebih banyak daripada pegawai yang berstatus PNS, sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan karena jelas hak yang diterima tenaga honorer tidak lebih banyak dari pegawai yang berstatus PNS.

Selain hal tersebut dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dirasakan kurang tepat karena pengangkatan tenaga honorer sebagai Calon PNS (CPNS) tidak mencerminkan kebutuhan riil dan tidak sesuai dengan sistem merit. Akibatnya, selain anggaran untuk belanja pegawai yang semakin membengkak, penambahan jumlah pegawai tidak diikuti dengan penambahan produktivitas karena kompetensi pegawai dari pengangkatan tenaga honorer cenderung rendah.

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.

Melengkapi pengaturan PPPK dalam undang-undang, pada tahun 2018 diterbitkan PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang di dalamnya mengatur mengenai manajemen berbasis sistem merit dan diharapkan mampu menghasilkan PPPK yang dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas

pembangunan tertentu. Konsep pengaturan PPPK dalam kedua peraturan dimaksud menawarkan kesetaraan dalam kesempatan, peluang bekerja dengan aparatur yang berstatus sebagai PNS tentu dengan beberapa pengecualian yang sifatnya minor.

Namun demikian, dalam tataran praktik upaya penerapan Peraturan Pemerintah dimaksud ternyata tidak berjalan mulus dan justru menimbulkan polemik serta penolakan yang salah satunya berasal dari pegawai tidak tetap yang telah ada sebelum Undang-Undang ASN dan berstatus sebagai honorer. Pegawai yang telah berstatus sebagai honorer di suatu Kementerian/Lembaga (K/L) memang tidak dapat serta merta berubah status menjadi PPPK di K/L tersebut. Pengisian posisi PPPK di instansi pemerintahan sangat bergantung pada kebutuhan instansi dimaksud. Selain itu untuk dapat mengisi posisi PPPK harus terlebih dahulu melalui seleksi yang bersifat terbuka untuk umum.

## **B. Sistem Pendidikan dan Pelatihan PNS**

### **1. Arti Pentingnya Diklat PNS**

Seiring dengan kemajuan teknologi dan tuntutan adanya pegawai yang professional dalam setiap organisasi, maka untuk memenuhi tuntutan itu perlu terus-menerus diupayakan peningkatan kemampuannya baik melalui kegiatan pendidikan dan pelatihan. Simamora menyatakan bahwa pelatihan proses sistematis pengubahan perilaku para karyawan dalam suatu arah guna meningkatkan tujuan-tujuan organisasi (Simamora, 1977). Dalam hal ini pelatihan di lingkungan Pegawai Negeri Sipil lebih dikenal dengan apa yang disebut pendidikan dan pelatihan Pegawai Negeri Sipil. Pendidikan dan pelatihan (Diklat) Pegawai Negeri Sipil adalah upaya yang dilakukan bagi Pegawai Negeri Sipil untuk meningkatkan kepribadian, pengetahuan dan kemampuannya

sesuai dengan tuntutan persyaratan jabatan dan pekerjaannya sebagai PNS.

Dalam rangka pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang didasarkan pada sistem karir dan prestasi kerja, pendidikan dan pelatihan merupakan salah satu aspek yang perlu ditangani secara proporsional dan profesional, secara terus-menerus dan berkesinambungan. Pendidikan dan pelatihan yang dimaksudkan disini penekanannya lebih dititikberatkan pada sistem pendidikan dan pelatihan yang tujuannya untuk memperbaiki perilaku dan sikap, meningkatkan mutu keahlian, kemampuan dan ketrampilan pegawai seseuai dengan kebutuhan organisasi. Pengaturan tentang Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Negeri Sipil diatur dalam PASal 31 Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yaitu untuk mencapai dayaguna dan hasil guna yang sebesar-besarnya diadakan pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan Pegawai Negeri Sipil yang bertujuan untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, kemampuan, dan ketrampilan.

Lebih lanjut dalam penjelasan pasal 3 dinyatakan bahwa pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan bagi Pegawai Negeri Sipil dimaksudkan agar terjamin keserasian pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Pengaturan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan meliputi kegiatan perencanaan, termasuk perencanaan anggaran, penentuan standar, pemberian akreditasi, penilaian dan pengawasan.

## **2. Tujuan Diklat PNS**

Adapun yang menjadi tujuan umum pendidikan dan pelatihan jabatan sebagaimana dituangkan dalam UU No. 43 Tahun 1999

adalah:

- a. Meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, dan ketrampilan;
- b. Menciptakan adanya pola pikir yang sama;
- c. Menciptakan dan mengembangkan metode kerja yang lebih baik;
- d. Membina karir Pegawai Negeri.

Pada pokoknya pendidikan dan pelatihan jabatan dibagi menjadi 2 (dua), yaitu Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan dan Pendidikan dan Pelatihan dalam jabatan. Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan (*pre service training*) adalah suatu pelatihan yang diberikan kepada Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), dengan tujuan agar ia dapat terampil melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya. Sedangkan Pendidikan dan Pelatihan dalam jabatan (*in service training*) adalah suatu pelatihan yang bertujuan untuk meningkatkan mutu, keahlian, kemampuan, dan ketrampilan PNS.

Sebagai tindak lanjut dari pasal 31 di atas, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil. Beberapa hal yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut adalah:

- a. Tujuan Pendidikan dan Pelatihan
  - 1) Meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan sikap untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara professional dengan dilandasi kepribadian dan etika PNS sesuai dengan kebutuhan instansi;
  - 2) Menciptakan aparatur yang mampu berperan sebagai pembaharu dan perekat persatuan dan kesatuan bangsa;
  - 3) Memantapkan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan, pengayoman, dan pemberdayaan masyarakat;
  - 4) Menciptakan kesamaan visi dan dinamika pola pikir dalam

melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan demi terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*).

Sasaran Pendidikan dan Pelatihan

- b. Sasaran Pendidikan dan Pelatihan adalah terwujudnya PNS yang memiliki kompetensi yang sesuai dengan persyaratan masing-masing jenis dan jenjang jabatan.

### 3. Jenis dan Jenjang Diklat PNS

#### a. Jenis Pendidikan dan Pelatihan

- 1) Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan;
- 2) Pendidikan dan Pelatihan dalam Jabatan.

Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan adalah merupakan syarat pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Diklat Prajabatan terdiri atas:

- 1) Diklat Prajabatan Golongan I untuk PNS Golongan I;
- 2) Diklat Prajabatan Golongan II untuk PNS Golongan II;
- 3) Diklat Prajabatan Golongan III untuk PNS Golongan III;

#### b. Jenjang Pendidikan dan Pelatihan Dalam Jabatan

Pendidikan dan Pelatihan dalam Jabatan Pegawai Negeri Sipil ada 3 (tiga) jenis, yaitu:

- 1) Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan (Diklatpim),
- 2) Pendidikan dan Pelatihan Fungsional, dan
- 3) Pendidikan dan Pelatihan Teknis.

Diklatpim dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi kepemimpinan aparatur pemerintah yang sesuai dengan jenjang jabatan struktural. Diklatpim terdiri atas 4 (empat) jenjang, yaitu:

- 1) Diklatpim Tingkat IV, adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural Eselon IV;
- 2) Diklatpim Tingkat III, adalah Diklatpim untuk Jabatan

Struktural Eselon III;

- 3) Diklatpim Tingkat II, adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural Eselon II;
- 4) Diklatpim Tingkat I, adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural Eselon I;

Diklat Fungsional adalah Diklat yang dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi yang disesuaikan dengan jenis dan jenjang jabatan fungsional di lingkungan Pegawai Negeri Sipil sudah diberikan didepan.

Jenjang Diklat Jabatan Fungsional untuk masing-masing jabatan fungsional ditetapkan oleh masing-masing instansi Pembina Jabatan Fungsional.

Sebagai contoh: Jabatan Fungsional Widyaiswara jenjang Diklatnya ditetapkan oleh Lembaga Administrasi Negara. Untuk jenjang Jabatan Fungsional Peneliti ditetapkan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).

Diklat Teknis dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi teknis yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas PNS. Kompetensi Teknis adalah kemampuan dalam bidang-bidang teknis tertentu untuk pelaksanaan tugas masing-masing. Bagi PNS yang belum memenuhi persyaratan kompetensi jabatan perlu mengikuti Diklat Teknis yang berkaitan dengan persyaratan kompetensi jabatan masing-masing Departemen/LPND. Adapun PNS yang perlu mengikuti Diklat Teknis adalah PNS yang telah dievaluasi oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Negara). Dengan memperhatikan pertimbangan Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (BAPERJAKAT Instansi dan Tim Seleksi Diklat Instansi).

#### **4. Peserta Diklat**

Peserta Diklat disesuaikan dengan jenis Diklat yang diselenggarakan, yaitu :

- a. Peserta Diklat Prajabatan adalah seluruh Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS);
- b. Peserta Diklatpim adalah PNS yang akan atau telah menduduki Jabatan Struktural eselon I, II, III, dan IV;
- c. Peserta Diklat Fungsional adalah PNS yang akan atau telah menduduki Jabatan Fungsional tertentu;
- d. Peserta Diklat Teknis adalah PNS yang membutuhkan peningkatan kompetensi teknis dalam pelaksanaan tugasnya.

#### **5. Penyelenggaraan Diklat**

Penyelenggaraan Diklat dapat dilakukan secara klasikal maupun nonklasikal.

Penyelenggaraan Diklat PNS secara klasikal artinya dilaksanakan di dalam kelas atau penyelenggaraan Diklat dilakukan secara tatap muka langsung;

Penyelenggaraan Diklat nonklasikal dilakukan dengan pelatihan di alam bebas, pelatihan di tempat kerja, atau pelatihan dengan sistem jarak jauh.

#### **C. Tinjauan tentang Pegawai Tidak Tetap**

Banyak berbagai istilah untuk jenis pekerja yang tidak tetap ini, antara lain pegawai tidak tetap, pegawai kontrak, pekerja temporer dan lain-lain namun tetap merujuk pada hal yang sama. Hal ini sangat berkaitan agar kita memahami terlebih dahulu tentang konsep dan sejarah awal mula adanya istilah pegawai tidak tetap sebagai bahan perbandingan antara teori dan praktiknya. Istilah pegawai tidak tetap atau *temporary employee* adalah pegawai atau pekerja yang direkrut pada pekerjaan yang berdasarkan suatu

kontrak dan dibatasi oleh waktu tertentu (Heathfield, 2013 dalam Purwoko 2013 : 14).

Pendapat selanjutnya menurut Kirk dan Belcovics (2008, Dalam Sanungkalit, 2013:44) pegawai tidak tetap di definisikan sebagai individu-individu yang secara langsung direkrut atau melalui agen tenaga kerja dan kemudian dipekerjakan oleh organisasi untuk mengisi jabatan atau pekerjaan dengan jangka waktu tertentu atau terbatas. Selain itu Purwoko (2013:14) mengemukakan bahwa *temporary employee* adalah pegawai yang dikontrak dengan jangka waktu tertentu dan tugas tertentu atau pegawai kontrak dengan jangka waktu tetap, pegawai yang berasal dari agen penyedia tenaga kerja, tenaga kerja lepas dan tenaga kerja untuk pekerjaan musiman. Dari beberapa pengertian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan *temporary employee* adalah seseorang yang bekerja di dalam rentang waktu tertentu dan memiliki batasan yang telah disepakati sebelumnya serta dapat direkrut langsung oleh organisasi atau melalui agen penyalur pekerja.

Gesteby dan Wennerhag,2011 (dalam Purwoko,2013:15) menjelaskan beberapa alasan dan tujuan digunakannya *temporary employee*, yaitu :

1. *Temporary employee* dibutuhkan pada saat terjadi peningkatan bisnis yang sifatnya sementara;
2. Dengan mempekerjakan *temporary employee*, organisasi jauh lebih fleksibel jika sewaktu-waktu hendak mengurangi ataupun menambah tenaga kerja;
3. *Temporary employee* dapat dipakai untuk mengisi dan menggantikan pegawai yang cuti sakit atau cuti panjang;
4. *Temporary employee* direkrut untuk suatu proyek khusus yang berjangka waktu tertentu atau untuk kebutuhan akan tenaga

kerja dengan kemampuan khusus yang tidak terdapat di organisasi tersebut;

5. Perekrutan dengan status *temporary employee* menguntungkan sebagai alat penyaringan pegawai baru yang lebih efisien.

Di dalam sebuah studi menyebutkan bahwa *temporary employee* cenderung memiliki komitmen yang rendah dalam bekerja. Gesteby dan Wennerhag, 2011 (dalam Purwoko, 2013:16), mereka menyimpulkan *temporary employee*, yakni sebagai berikut :

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

Pegawai pemerintah dengan pengangkatan berdasarkan perjanjian kerja diketahui bahwa tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri karena pegawai tersebut diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas dan pekerjaannya. Rekrutmen terhadap PPPK merupakan salah satu bentuk antisipasi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap tingginya jumlah kebutuhan pegawai tetapi harus tetap memperhatikan keterbatasan dana yang disediakan oleh APBN/APBD karena sistem penggajian PPPK diambil dari dana APBN/APBD.

Menurut Prasajo (2015), tujuan dan rekrutmen PPPK adalah untuk memperkuat basis profesionalisme dan kompetensi dalam penyelenggaraan birokrasi. Dengan kata lain PPPK pada ASN diharapkan dapat mendorong percepatan atau akselerasi dalam menciptakan profesionalisme dan peningkatan kompetensi PNS.

Persamaan antara PPPK sebagaimana penjelasan dalam Pasal

7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Tenaga Honorer sebagaimana penjelasan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil yaitu keduanya diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk jangka waktu tertentu dan melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah.

Adanya perbedaan status kepegawaian inilah yang perlu diperhatikan oleh instansi-instansi pemerintah bersangkutan karena PNS maupun PPPK masing-masing memiliki hak dan tugas yang berbeda antara satu dengan lainnya. Oleh karena itu perlu adanya perlindungan hukum terutama bagi PPPK karena dalam praktiknya masing sering terjadi pelanggaran terkait dengan pelaksanaan hak-haknya sebagai pegawai tidak tetap.

#### **D. Manajemen PPPK Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara**

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

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 93, PPPK diatur melalui manajemen PPPK yang di dalamnya memuat aturan tentang penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan potensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan kerja samapi pada perlindungan yang dapat diperoleh PPPK

#### **E. Penetapan Kebutuhan dan Pengadaan PPPK**

Keberadaan PPPK tidak dipungkiri cukup membantu menyelesaikan pekerjaan ASN di lingkungan birokrasi namun harus diakui juga banyak menimbulkan permasalahan. Perekrutan seringkali diwarnai dengan motif politis dari pihak-pihak tertentu dan pengadaan juga seringkali dilakukan tanpa melalui seleksi yang ketat sehingga yang terpilih adalah orang-orang dengan kompetensi yang rendah. Penerimaan calon PPPK dilaksanakan oleh instansi pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan instansi pemerintah dan persyaratan lain yang dibutuhkan jabatan (Pasal 97).

Adanya analisis terhadap kebutuhan PPPK sangatlah dirasa penting agar nantinya PPPK yang direkrut mempunyai posisi dan tugas yang jelas. Selain hal tersebut diharapkan terbentuk keseimbangan antara kebutuhan pekerjaan dengan jumlah PPPK. Penilaian yang dilakukan dengan memperhatikan kompetensi dan kualifikasi pegawai ini menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 telah mengadopsi sistem merit dalam pengadaan PPPK.

Tahapan dalam pengadaan calon PPPK sesuai Pasal 95 ayat (2) adalah sebagai berikut :

1. Tahapan perencanaan;

2. Pengumuman lowongan;
3. Pelamaran;
4. Seleksi;
5. Pengumuman hasil seleksi;
6. Pengangkatan menjadi PPPK.

Setelah diangkat menjadi PPPK dan melaksanakan tugasnya, PPPK tidak serta merta dapat secara otomatis diangkat menjadi calon PNS karena untuk itu PPPK harus mengikuti semua proses seleksi calon PNS seperti pada umumnya seleksi dilakukan (Pasal 99). Diperlukan pula dilakukan upaya sosialisasi terkait berbagai aturan yang baru yang mengatur mengenai PPPK agar perubahan aturan yang ada dapat dipahami dan di maklumi oleh semua pihak.

#### **Penggajian Dan Tunjangan**

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 diatur bahwa gaji yang diberikan pada PPPK diberikan berdasarkan beban kerja, tanggung jawab jabatan dan resiko pekerjaan (Pasal 101 ayat 2) dan dibebankan pada APBN untuk PPPK di instansi pusat sedangkan untuk instansi di daerah dibebankan pada APBD (Pasal 101 ayat 3). Selain gaji, PPPK juga berhak atas tunjangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 101 ayat 4)

Hal tersebut diatas dapat terlihat bahwa sistem pembayaran yang dilakukan pada PPPK telah diupayakan untuk menggunakan sistem *merit* dimana pembayaran didasarkan pada beban kerja, tanggung jawab jabatan dan resiko pekerjaan. Namun terdapat perbedaan antara PNS dan PPPK terkait jaminan pensiun dan jaminan hari tua. Tunjangan-tunjangan yang diterima PPPK diintegrasikan dengan sistem jaminan sosial nasional (Pasal 106 ayat 1,2).

Hal ini tentu saja akan menimbulkan kesenjangan antara PNS dan PPPK dimana PNS merasa berada di kelas atas yang lebih baik.

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

#### **Penilaian Kinerja dan Pengembangan Kompetensi**

Di dalam mengefektifkan kinerja PPPK, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 mengakomodasi aturan tentang adanya penilaian kinerja dan pengembangan kompetensi bagi PPPK. Hal ini penilaian kinerja bertujuan untuk menjamin suatu objektivitas prestasi kerja yang telah disepakati berdasarkan perjanjian kerja antara Pejabat Pembina Kepegawaian dengan pegawai yang bersangkutan (Pasal 100 ayat 1). Dengan demikian, penilaian kinerja yang diamanatkan oleh Undang-Undang didasarkan pada penilaian dari semua lini, yakni atasan, setingkat dan bawahan. Hal tersebut baik untuk menjaga objektivitas penilaian kinerja, harapannya penilaian kinerja dapat menggambarkan kondisi sebenarnya sehingga hasil penilaian kinerja dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Untuk PPPK yang telah dinilai namun tidak mencapai target kinerja yang telah disepakati di dalam perjanjian kerja maka akan diberhentikan dari PPPK (Pasal 100 ayat 9). Hal tersebut merupakan sebuah langkah yang tegas guna memastikan bahwa PPPK yang bekerja dapat selalu menjaga profesionalitasnya. Harapan lain, *image* negatif yang melekat pada pegawai tidak tetap bahwa mereka

memiliki kinerja yang rendah dapat sedikit demi sedikit terkikis. Dengan adanya aturan yang tegas maka perlu komitmen dalam pelaksanaannya. Hal ini tentu menjadi tantangan bagi pihak-pihak pemangku kepentingan untuk dapat mengawasi pelaksanaannya.

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

Selain itu, pengembangan kompetensi bagi PNS mungkin dapat dijadikan sebagai investasi di bidang SDM yang nantinya PNS tersebut dapat memberikan *feed back* bagi organisasi atau instansi, mengingat PNS tersebut tidak akan pergi atau berhenti. Sedangkan bagi PPPK, hasil dari pendidikan dan pelatihan yang merupakan bagian dari pengembangan kompetensi PPPK akan terbawa oleh PPPK ke tempat lain.

#### **F. Pemutusan Hubungan Kerja**

PPPK diangkat dan ditetapkan oleh keputusan pejabat Pembina Kepegawaian yang masa kerjanya telah diatur paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai dengan kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja (Pasal 98). Jadi PPPK dapat diberhentikan ketika telah berakhir masa perjanjian kerjanya dan jika berdasarkan hasil penilaian kinerja PPPK tersebut menunjukkan hasil yang kurang baik.

Di dalam ketentuan Pasal 98 disebutkan batas minimal perjanjian kerja adalah 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang, namun tidak ada batas maksimal waktu perjanjian kerja. Hal ini akan menimbulkan kekhawatiran terkait kejelasan terkait masa kerja. Yang kemudian sangatlah penting dalam memberikan ketegasan tentang batas maksimal kontrak kerja seorang PPPK. Jika batas maksimal waktu kontrak kerja tidak ditetapkan secara tegas, nantinya dikhawatirkan akan timbul potensi politisasi pada perpanjangan kontrak kerja PPPK oleh oknum yang tidak bertanggung jawab. Maka dari itu, potensi penyelewengan tersebut harus diatasi dengan penetapan batas maksimal kontrak kerja PPPK.

Selain itu, pada Pasal 105 A ayat 1 dijelaskan bahwa pemutusan kerja PPPK juga dapat terjadi dikarenakan dilakukannya terjadi perampingan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pengurangan jumlah PPPK. Kerentanan status PPPK ini tentu saja menjadikan PPPK bukanlah sebuah posisi yang menarik bagi masyarakat yang sedikit banyak juga berpengaruh pada motivasi diri PPPK dalam bekerja.

### **Hubungan Hukum PPPK**

Status hukum PNS dan PPPK sangat berbeda, PNS adalah seseorang yang memiliki kekuatan hukum untuk mengambil kebijakan berdasarkan kewenangan yang dimilikinya. Sedangkan PPPK merupakan pegawai pemerintah yang memiliki keahlian khusus dan bertugas sebagai pelaksana. Menurut Ridwan (2013:60) bahwa PNS memiliki hubungan dinas publik dan mensyaratkan adanya mono loyalitas. PPPK memiliki hubungan hukum yang bersifat keperdataan atau hubungan hukum yang bersifat kontraktual. Dengan demikian yang membedakan antara PNS dan PPPK adalah hubungan hukumnya. Dengan adanya suatu

perbedaan dalam hubungan hukum tersebut maka tentu aturan yang berlaku bagi PNS tidak berlaku untuk PPPK.

Sehubungan dengan hubungan hukum PPPK yang hanya sebatas hubungan secara perdata maka memang sangat diperlukan kejelasan dari sisi aturan dan kesepakatan dari sejak pelaksanaan rekrutmen sampai dengan bagaimana hubungan kerja berakhir. Selain itu, perlu ditetapkan secara jelas dari awal mengenai jenis pekerjaan dan hak serta kewajibannya selama menjadi PPPK.

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, dimungkinkan bagi PNS yang sudah pensiun untuk pindah menjadi PPPK dengan syarat tertentu yakni memiliki kompetensi yang dibutuhkan dan tidak melampaui batas usia maksimal. Menurut Prasojo (2014), bahwa orang yang sudah diatas 60 (enam puluh) tahun atau sudah masa pensiun bisa ke PPPK karena kemampuannya. Adanya aturan seperti ini menimbulkan kekhawatiran tentang terhambatnya regenerasi pada suatu organisasi karena yang bekerja di tempat tersebut hanya orang-orang yang sama. Sehingga apabila kita lihat dari aspek keadilan, ruang bagi masyarakat untuk menjadi PPPK akan berkurang karena terisi oleh PNS yang pindah menjadi PPPK.

Berbeda dengan undang-undang terdahulu yang lemah dalam melindungi keberadaan tenaga honorer, Undang-Undang ASN mencoba memberi kedudukan yang setara antara PNS dengan PPPK. Hal ini dapat dilihat dari pengaturan hak keduanya. PPPK memiliki hak gaji dan tunjangan, cuti, perlindungan dan pengembangan kompetensi. Hak PPPK hampir sederajat dengan PNS terkecuali bahwa PNS memiliki hak mendapat jaminan pensiun dan jaminan hari tua. Bagi PPPK, jaminan hari tua bukan merupakan bagian dari hak melainkan bentuk perlindungan dari pemerintah. UU ASN juga mengatur dan memberi pedoman

tentang manajemen PPPK yang dimulai dari mekanisme penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja; penggajian dan tunjangan; pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan. Namun demikian masih terdapat beberapa celah pengaturan yang dirasa kurang memberi perlindungan hukum terhadap PPPK salah satunya yang terkait dengan pemutusan hubungan kerja.

PPPK merupakan pegawai yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atas dasar kebutuhan instansi sehingga dapat dikatakan PPPK diangkat berdasarkan kebutuhan instansi pemerintah dengan masa kerja yang telah ditentukan. Selama PPPK masih dibutuhkan dalam instansi tersebut, dalam masa yang diperjanjikan seperti yang terdapat dalam Pasal 105 ayat (1) huruf a dalam UU ASN, dan dapat memenuhi syarat atau target kinerja seperti yang terdapat pada Pasal 100 ayat (9) UU ASN, maka selama itu pula PPPK yang bersangkutan masih dapat bekerja di suatu instansi. Namun sebaliknya PPPK tersebut harus mengalami pemutusan hubungan kerja, dimana pemutusan hubungan kerja tersebut diartikan dapat terjadi sewaktu-waktu apabila instansi tidak membutuhkan lagi ataupun target kinerja PPPK yang bersangkutan di tidak tercapai.

Suatu peraturan perundang-undangan seharusnya dirumuskan secara jelas agar fungsi hukum sebagai instrumen pengatur dan pelindung dapat terlaksana sekaligus untuk menciptakan suasana hubungan hukum antar subjek hukum secara harmonis, seimbang, damai, dan adil. Tujuan-tujuan hukum itu akan tercapai jika masing-masing subjek hukum mendapatkan hak-haknya secara wajar dan menjalankan kewajiban-kewajibannya sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Bagi setiap pekerja diberhentikan dari pekerjaan atau

mengalami pemutusan hubungan kerja adalah suatu mimpi buruk. Menurut Prof Imam Soepomo pemutusan hubungan kerja bagi buruh merupakan permulaan dari segala pengakhiran, permulaan dari berakhirnya mempunyai pekerjaan, permulaan dari berakhirnya kemampuan membiayai keperluan hidup sehari-hari baginya dan keluarganya, permulaan dari berakhirnya kemampuan menyekolahkan anak-anak dan sebagainya. Keadaan ini berlaku juga bagi PPPK meskipun tempat bekerja mereka adalah instansi pemerintah yang kecil kemungkinan mengalami keadaan terpaksa seperti tekanan ekonomi yang memaksa pemberi kerja harus melakukan pemutusan hubungan kerja.

Adapun jika pekerja berstatus sebagai PPPK maka istilah yang dipergunakan bukanlah pemberhentian melainkan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja (PHPK). PHPK terbagi menjadi 3 (tiga) jenis yaitu pemutusan dengan hormat, pemutusan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan pemutusan hubungan perjanjian kerja dengan tidak hormat.

Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Dengan Hormat. Merujuk pada Pasal 53 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018, seorang PPPK dapat diberhentikan dengan hormat karena beberapa hal antara lain sebagai berikut :

1. Jangka waktu perjanjian kerja berakhir; Pemutusan hubungan perjanjian kerja dilakukan apabila, PPPK telah mencapai batas usia tertentu dalam jabatan yang diduduki dalam hal ini : 58 (lima puluh delapan tahun) bagi pejabat fungsional ahli muda, ahli pertama dan pejabat fungsional keterampilan, 60 (enam puluh tahun) bagi PPPK yang menduduki jabatan fungsional ahli madya, dan 65 tahun bagi PPPK yang memegang jabatan fungsional ahli utama;

2. Meninggal dunia;
3. Atas permintaan sendiri; PPPK oleh peraturan perundang-undangan diperbolehkan untuk mengajukan pemutusan hubungan kerja. Atas permintaan tersebut pada dasarnya dapat langsung disetujui apabila PPPK telah memenuhi masa perjanjian kerja paling kurang 90% (sembilan puluh perseratus) dan telah memenuhi target kinerja paling kurang 90% (sembilan puluh per seratus). Jika syarat tersebut tidak terpenuhi maka permintaan akan ditunda sampai dengan jangka waktu perjanjian kerja berakhir. Jika PPPK yang belum memenuhi syarat tidak mematuhi penundaan dan menjalankan pekerjaannya hingga jangka waktu berakhir maka status pemberhentiannya berubah menjadi pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri. Sebagai akibatnya yang bersangkutan tidak dapat melamar sebagai PPPK;
4. Perampungan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pengurangan PPPK atau bagi PPPK yang terkena perampungan atau pengurangan, yang bersangkutan setelahnya diperkenankan untuk melamar lagi menjadi PPPK;
5. Tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban sesuai perjanjian kerja yang disepakati. PPPK dikategorikan tidak cakap jasmani dan/atau rohani apabila yang bersangkutan mengalami kecelakaan kerja atau sakit terus menerus selama 30 (tiga puluh) hari berturut-turut. Ketidaccakapan harus dibuktikan dengan hasil pemeriksaan tim penguji yang dibentuk oleh Menteri dan beranggotakan dokter pemerintah.

Setiap PPPK yang mengalami pemutusan hubungan perjanjian kerja dengan hormat sebagaimana diatur dalam Pasal 53, sepanjang

memenuhi persyaratan yang berkaitan dengan alasan pemutusannya, oleh peraturan perundang-undangan dijamin akan memperoleh hak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Hanya saja tidak dijelaskan ruang lingkup hak dimaksud, mengingat pengaturan hak yang diberikan kepada PPPK dalam peraturan perundang-undangan adalah hak yang diberikan selama yang bersangkutan bekerja. PPPK tidak memiliki hak untuk mendapatkan jaminan pensiun dan jaminan hari tua sebagaimana yang dimiliki oleh PNS apabila diberhentikan dengan hormat.

Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri. Adapun alasan yang mendasari seorang PPPK diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri menurut Pasal 53 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 yakni sebagai berikut :

1. Dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan tidak berencana;
2. Melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat atau PPPK dipandang melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat apabila tidak mematuhi kewajiban atau melanggar larangan sebagaimana yang diatur dalam perjanjian kerja PPPK. Dengan rumusan pasal seperti ini maka dapat dinyatakan bahwa ketika seorang PPPK melanggar kewajiban atau larangan yang tertera dalam perjanjian yang bersangkutan akan langsung dikategorikan melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat. Oleh karenanya pemerintah berhak melakukan pemutusan hubungan kerja.

Konsep pengaturan yang demikian ini tentu sangat berbeda

dengan penjatuhan hukuman disiplin yang diberikan kepada PNS, sedangkan merujuk pada Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 pengenaan sanksi haruslah disiplin dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai disiplin PNS. Pada Peraturan Pemerintah yang mengatur disiplin Pegawai Negeri Sipil, tidak semua pelanggaran atas kewajiban dan larangan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil dikategorikan sebagai pelanggaran disiplin yang dikenai hukuman disiplin berat.

Peraturan Pemerintah merinci secara jelas jenis pelanggaran atas kewajiban dan larangan mana saja yang dikategorikan hukuman disiplin ringan, sedang dan berat. Semisal terhadap kewajiban menaati segala peraturan perundang-undangan, apabila PNS melanggar kewajiban dimaksud dan pelanggarannya berdampak negatif pada unit kerja maka yang bersangkutan dikenai hukuman disiplin ringan. Jika pelanggaran berdampak negatif bagi instansi yang bersangkutan maka yang bersangkutan dijatuhkan hukuman disiplin sedang dan jika berdampak pemerintah dan/atau Negara maka dikenai hukuman disiplin berat.

Selain itu, pemberian sanksi berupa pemberhentian bagi PNS merupakan jenis hukuman terakhir yang diberikan bagi pelanggaran terhadap kewajiban atau larangan kategori hukuman disiplin berat. 3 (tiga) jenis hukuman lain adalah penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun, pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan. Tentu sangat disadari oleh penulis bahwa jenis hukuman ini belum tentu cocok untuk diterapkan kepada PPPK semisal hukuman pemindahan dari jabatan mengingat PPPK direkrut sedari awal adalah untuk mengisi jabatan tersebut, namun yang dapat dicontoh

adalah adanya grading jenis hukuman yang diberikan untuk pada akhirnya berujung pada pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri. PPPK yang mengalami pemutusan karena alasan pelanggaran disiplin berat akan diberi hak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan masih dapat melamar sebagai PPPK.

Tidak memenuhi target kinerja yang telah disepakati sesuai dengan perjanjian kerja. Pemutusan hubungan kerja dengan alasan ini harus didasarkan pada hasil penilaian kerja. Menurut Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018, penilaian kinerja dilakukan berdasarkan perjanjian kerja di tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi dengan memperhatikan target, sasaran, hasil, manfaat yang dicapai, dan perilaku pegawai yang dilakukan secara objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan. PPPK yang dinilai oleh atasan dan tim penilai kinerja tidak mencapai target kinerja yang telah disepakati dalam perjanjian kerja diberhentikan dari jabatannya sebagai PPPK.

Kelemahan dari ketentuan pemutusan hubungan dengan alasan ini adalah tidak adanya penjelasan lebih lanjut tentang makna “tidak memenuhi/mencapai target kinerja”. Dapat dianggap ketika target kinerja seorang PPPK tidak mencapai angka 100% (jika menggunakan ukuran persentase) maka yang bersangkutan dapat dikategorikan tidak mencapai target sehingga dapat diberhentikan. Tidak ada kesempatan bagi yang bersangkutan untuk memperbaiki kinerjanya.

Konsepsi pengaturan tersebut sangat berbeda dengan yang diterapkan kepada PNS. Peraturan Pemerintah tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil memberi “grading” terhadap ukuran tidak tercapainya penilaian kinerja PNS. Grading/pemeringkatan ini

nantinya akan menjadi dasar penentuan jenis hukuman disiplin yang diberikan. Apabila seorang PNS yang tidak mencapai sasaran kerja pada akhir tahun hanya mencapai 25% (dua puluh lima persen) sampai dengan 50% (lima puluh persen), dikategorikan mendapat hukuman disiplin sedang.<sup>39</sup> Adapun jenis hukuman disiplin sedang adalah penundaan kenaikan gaji, pangkat serta penurunan pangkat. Sedangkan jika pada akhir tahun tidak mencapai 25% maka dikenai hukuman disiplin berat yang memang salah satu jenis hukumannya adalah pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri. Dengan demikian seorang PNS yang tidak mencapai angka 100% saasaran kinerjanya serta merta dikategorikan tidak mencapai/memenuhi target yang langsung dapat diberhentikan.

Pemutusan hubungan perjanjian kerja dengan Tidak Hormat. Alasan PPPK diputus hubungan perjanjian kerjanya oleh Pemerintah dengan tidak hormat adalah:

1. Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja karena Melakukan Penyelewengan Terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja karena Melakukan Tindak Pidana/ Penyelewengan. Pemutusan dengan alasan ini dapat dilakukan kepada PPPK yang dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana/ penyelewengan dalam hal ini adalah tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/ atau pidana umum;
3. Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja karena Menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik;
4. Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja karena Melakukan

Tindak Pidana Berencana. PPPK diberhentikan dengan tidak hormat dengan alasan ini karena yang bersangkutan dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun atau lebih dan tindak pidana tersebut dilakukan.

Terhadap PPPK yang mengalami pemutusan hubungan perjanjian kerja dengan tidak hormat, peraturan perundang-undangan mengatur bahwa yang bersangkutan akan diberi hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tidak dapat melamar sebagai PPPK, dan dikenakan sanksi berupa membayar ganti rugi.

Pengaturan pemutusan hubungan perjanjian kerja terhadap PPPK dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 maupun PP Nomor 49 Tahun 2018 pada dasarnya jauh lebih memberi perlindungan hukum dibandingkan dengan pengaturan dalam undang-undang terdahulu. Terdapat kejelasan mengenai jenis pemutusan hubungan kerja termasuk alasan yang mendasari pemutusan tersebut. Walaupun memang masih terdapat beberapa ketentuan yang belum optimal dalam memberi perlindungan hukum sehingga rawan terjadi kesewenang-wenangan pemerintah (dalam hal ini instansi yang memperkerjakan PPPK) untuk memutus hubungan kerja PPPK seperti alasan dan syarat pemutusan hubungan perjanjian kerja karena pelanggaran disiplin berat PPPK dan tidak tercapainya target kinerja termasuk juga perihal hak yang dapat diterima oleh PPPK ketika mengalami pemutusan hubungan kerja. Perlindungan hukum dapat dikaitkan pula dengan tindakan Pemerintah yang bersifat preventif yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, maka butuh kehati-hatian pemerintah dalam mengambil keputusan.

Terkait hak yang diperoleh PPPK setelah mengalami pemutusan hubungan perjanjian kerja, antara PNS dan PPPK terdapat perbedaan perlakuan. PNS dalam Pasal 91 UU ASN secara tegas dinyatakan jika diberhentikan berhak menjadapat jaminan pensiun dan jaminan hari tua. Sedangkan bagi PPK, peraturan perundang-undangan hanya menyatakan bahwa PPPK mendapatkan hak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut tidak menyebutkan hak yang diterima PPPK jika yang bersangkutan pensiun. Pengaturan hak PPPK berisi jenis hak yang diperoleh selama yang bersangkutan dalam masa perjanjian kerja.

Satu-satunya sumber penghasilan yang mungkin diterima oleh PPPK setelah tidak lagi bekerja pada pemerintah adalah Jaminan Hari Tua (JHT) yang tentu berbeda dengan Jaminan Pensiun. Kondisi ini tentunya berseberangan dengan mandat UUD NRI Tahun 1945 yang menghendaki setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

Persoalan lain adalah apabila PPPK tersebut diputus pada usia yang sudah tidak memungkinkan ia melamar pekerjaan lagi namun belum memasuki usia pensiun, maka, hal tersebut akan memberikan dampak ketidakadilan pada PPPK yang bersangkutan. Ketika pemutusan hubungan kerja tidak dapat dihindarkan maka peraturan perundang-undangan harus menjamin dan melindungi kelanjutan hidup karyawan yang sudah tidak memiliki pekerjaan. Hal ini sebagaimana juga diamanatkan Pasal 28H ayat (1) mengatakan setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan serta UU ASN yang menghendaki agar penyelenggaraan ASN pada akhirnya

akan mewujudkan peningkatan kualitas hidup Pegawai ASN. Pada dasarnya prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan Pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.

Pengaturan hak yang diperoleh pekerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja juga berbeda jika dibandingkan dengan yang diterapkan pada buruh sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Ketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 dapat dinilai lebih memperhatikan kelangsungan hidup buruh setelah yang bersangkutan mengalami pemutusan hubungan kerja. Ketika seorang buruh mengalami PHK bahkan dengan alasan melakukan tindak pidana, undang-undang mengatur bahwa ada 4 (empat) komponen kompensasi yang dapat diterima oleh buruh yang dikenakan pemutusan hubungan kerja yaitu uang pesangon, uang penghargaan masa kerja, uang penggantian hak, dan uang pisah yang besaran dan tata cara perhitungannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003. Khusus bagi uang pisah hanya diberikan bila hal tersebut telah diatur dalam perjanjian kerja, peraturan pemerintah atau perjanjian kerja bersama baik jumlah atau pelaksanaannya.

Adapun untuk celah pengaturan pemutusan hubungan kerja karena pelanggaran disiplin berat dan capaian kinerja dalam peraturan perundang-undangan, akan menjadi sumber ketidakpastian hukum dan kesamaan pelaksanaan bagi PPPK. Sedangkan yang paling utama dari perlindungan adalah adanya kepastian. Persamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam

undang-undang tersebut. Sementara itu, kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat suatu tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan lebih dahulu. Hal ini juga bertentangan dengan asas yang dianut dalam penyelenggaraan dan manajemen ASN yakni asas keadilan dan kesetaraan. Undang-Undang ASN menghendaki pengaturan penyelenggaraan ASN harus mencerminkan rasa keadilan dan kesamaan untuk memperoleh kesempatan akan fungsi dan peran sebagai Pegawai ASN.

Apabila kita bandingkan pula dengan ketentuan pemutusan hubungan kerja karena pelanggaran perjanjian kerja atau capaian kinerja dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003. Pekerja yang melanggar perjanjian kerja, peraturan perusahaan atau perjanjian kerja bersama. Hanya dapat di PHK setelah sebelumnya yang bersangkutan diberi surat peringatan pertama, kedua dan ketiga. Jadi tidak serta merta ketika terjadi pelanggaran terhadap isi perjanjian kerja langsung diberhentikan. Hubungan yang didasarkan pada keperdataan dengan subyek pengaturan yang sama-sama masyarakat diformat untuk sedapat mungkin melindungi pihak yang lebih lemah dalam hal ini buruh. Apalagi jika salah satu pihaknya adalah pemerintah yang tugas utamanya adalah mengayomi dan melindungi masyarakat.

Pada saat pemerintah melakukan pemutusan hubungan perjanjian kerja dengan PPPK, sangat terbuka kemungkinan terjadi perselisihan dimana PPPK merasa keputusan dimaksud tidak dibuat sebagaimana mestinya semisal terkait alasan pemutusan yang tidak tepat sehingga pada akhirnya menimbulkan kerugian bagi PPPK. Perselisihan yang timbul antara PPPK dan Pemerintah sebagai akibat dari tindakan pemerintah mengeluarkan keputusan

pemutusan hubungan kerja merupakan bagian dari sengketa kepegawaian.

### **G. Sengketa Kepegawaian**

Menurut Soegeng Prijodarminto, sengketa Kepegawaian adalah sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya Keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Dahulu ruang lingkup pengertian kepegawaian memang sangat terbatas yaitu pada pegawai negeri sipil saja, namun dengan disahkannya Undang-Undang ASN, “kepegawaian” dimaknai secara luas yakni pegawai ASN yang meliputi PNS dan PPPK. Sengketa kepegawaian dapat terjadi akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) dalam urusan Kepegawaian, yang dalam praktek kepegawaian sehari-hari banyak dikenal dalam bentuk Surat Keputusan (SK) dari pejabat tertentu, seperti : SK Pengangkatan Pegawai, SK Pemberhentian Pegawai baik atas permohonan sendiri maupun bukan atas permohonan sendiri, SK Mutasi, SK Penjatuhan Sanksi Administrasi Kepegawaian, SK Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS, dan lain-lain.

Sengketa kepegawaian berdasar Pasal 129 ayat (1) dan (2) Undang-Undang ASN diselesaikan melalui upaya administratif yang terdiri dari keberatan dan banding administratif. Adanya aturan penyelesaian sengketa ini merupakan bagian dari upaya hukum menjalankan fungsi pelindungannya yang bersifat represif atau menyelesaikan sengketa. Mekanisme penyelesaian ini sangat berbeda dengan paradigma penyelesaian sengketa yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang menyatakan penyelesaian sengketa di

bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan yang dalam hal ini adalah Peradilan Tata Usaha Negara.

Keberatan diajukan kepada secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum. Adapun Banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada badan pertimbangan ASN. Badan pertimbangan ASN yang tugasnya menerima banding administratif dapat dikatakan sebagai pengganti dari lembaga Badan Pertimbangan Kepegawaian yang dulu diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Pergantian istilah ini mungkin pula disebabkan pergeseran konsep pengaturan kepegawaian yang semula terbatas hanya pegawai negeri menjadi aparatur sipil Negara dengan ruang lingkup yang lebih luas.

Kekurangan dari pengaturan ini adalah tidak adanya aturan tentang tata cara penggunaan upaya administratif. Kondisi ini diperparah dengan tidak kunjung diterbitkannya peraturan pemerintah yang mengatur mengenai upaya administratif dimaksud. Akibatnya jika terjadi sengketa kepegawaian, bagi PNS akan jauh lebih mudah karena pengajuan banding misalnya masih dapat diajukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 dimana pengaturannya masih dianggap berlaku berdasar ketentuan peralihan dalam Pasal 139 Undang-Undang ASN: “semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini”.

Kemudahan yang sama belum tentu diperoleh oleh PPPK, mengingat tidak terdapat ketentuan peralihan yang menerangkan apakah PPPK bisa mengikuti PNS untuk mengajukan banding administratifnya kepada BAPEK. BAPEK sendiri berdasar Peraturan Pemerintah dimaksud kewenangannya adalah terbatas pada mengurus banding administratif yang diajukan oleh PNS. Ketidakpastian keadaan menunjukkan bahwa fungsi perlindungan hukum dari lembaga penyelesaian sengketa dalam Undang-Undang ASN belum optimal. Dalam konteks tujuan perlindungan hukum yang sifatnya represif, menurut Philipus M Hadjon, hukum seharusnya menyelesaikan sengketa, termasuk penanganannya melalui lembaga peradilan. Bukan justru menimbulkan permasalahan dan potensi sengketa baru yang tidak jelas ujung penyelesaiannya. Mengingat PPPK juga tidak dapat lagi menggunakan lembaga penyelesaian sengketa langsung keperadilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Kepegawaian lama karena sudah terdapat pengaturan baru dalam Undang-Undang ASN sehingga berlaku *asas lex posterior derogate legi priori*.

Penggunaan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tidak hanya diatur dalam Undang-Undang ASN melainkan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang ruang peruntukkannya lebih luas yakni bagi seluruh warga masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/ atau Tindakan. Keputusan merupakan ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan sedangkan tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya

untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan kedua pengertian ini, hakikatnya keputusan pejabat Pembina kepegawaian tentang pemutusan hubungan perjanjian kerja masuk dalam ruang lingkup obyek pengaturan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Oleh karenanya, kekosongan tata cara penggunaan upaya administrasi yang terdapat dalam Undang-Undang ASN dapat ditutupi dengan pengaturan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sehingga jaminan perlindungan hukum bagi PPPK dalam penyelesaian sengketa pemutusan hubungan perjanjian kerja tetap ada. Tentu dengan catatan perlu kehati-hatian mengingat terdapat pengaturan yang berbeda.

Upaya administratif dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terdiri atas keberatan dan banding. Penggunaan keberatan dan banding dalam penyelesaian sengketa merupakan suatu tahapan. Warga Masyarakat yang merasa dirugikan atas keputusan/tindakan harus terlebih dahulu mengajukan keberatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan atau melakukan tindakan. Dalam hal warga merasa tidak puas atas hasil yang dicapai dari pengajuan keberatan, barulah yang bersangkutan diperkenankan oleh undang-undang untuk mengajukan banding kepada Atasan Pejabat. Setelah seluruh tahapan dalam upaya administratif ditempuh dan masyarakat masih tidak merasa puas maka masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.

Alur bertahap ini sejalan dengan praktik peradilan sesuai dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat

Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (selanjutnya disebut SEMARI 4/2016), point E mengenai Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara, angka 1, huruf c yang menentukan bahwa perubahan paradigma beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa keputusan Tata Usaha Negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Pasca berlakunya SEMARI Nomor 4 tahun 2016 tersebut, Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang sebagai pengadilan tingkat pertama yang memeriksa, memutus dan mengadili sengketa tata usaha negara setelah upaya banding administratif dilakukan oleh warga masyarakat.

Polemik penggunaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam memahami prosedur upaya administrasi dalam Undang-Undang ASN sangat mungkin timbul mengingat adressat pengajuan keberatan dan banding antara Undang-Undang ASN dan Undang-Undang administrasi Pemerintahan berbeda. Pada Undang-Undang ASN pengajuan keberatan ditujukan langsung kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum sedangkan dalam Undang-Undang Administrasi pemerintahan ditujukan kepada pejabat yang mengeluarkan keputusan.

Adapun pengajuan kepada atasan seperti yang dianut dalam Undang-Undang ASN, oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dilakukan ketika masyarakat tidak terima hasil keberatan dan mengajukan banding. Oleh karena itu, diadopsi dari Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terbatas pada konsep skema penggunaan keberatan dan banding adalah bertahap, adapun untuk pengajuan tetap merujuk pada Undang-Undang ASN. Konsep

yang juga dapat digunakan adalah ketika PPPK telah mengajukan keberatan, kemudian selanjutnya mencoba mengajukan banding namun mengalami penolakan karena kelembagaan yang ada saat ini masih tunduk pada peraturan lama yang ruang lingkup kewenangannya tidak meliputi PPPK maka PPPK dapat maju ke Pengadilan TUN dengan membawa hasil dari pengajuan upaya administrasi.

# **BAB V**

## **PPPK**

### **PERLINDUNGAN HUKUM**

### **DAN PTT**

#### **A. Pengertian PPPK**

PPPK atau sebelumnya dikenal dengan PTT (Pegawai Tidak Tetap) tidak berkedudukan sebagai pegawai tetap tapi lama kerjanya dibatasi oleh Perjanjian Kerja. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara bahwa PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Pelaksanaan fungsi pemerintahan dimaksud hanya dapat terwujud apabila negara memiliki sarana dan prasarana yang baik salah satunya kesempurnaan aparatur negara termasuk juga kesempurnaan pegawai negeri (sebagai bagian dari aparatur negara). Pegawai menurut Kranenburg adalah pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya. Adapun Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara negara dengan Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian Pegawai Negeri sebagai tiap

pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.

Berbagai topik bahasan terkait 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.

Berdasarkan pada ketentuan terkait 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.

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 Honorar (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).kat PTT.

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 1 (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 1 (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).

Seiring dengan perjalanan waktu, ternyata peraturan perundang-undangan yang ada tidak dapat memberikan penyelesaian masalah-masalah yang terkait dengan pelaksanaan pengangkatan PTT, maka guna mewujudkan adanya 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.

#### **B. Perlindungan Hukum PPPK**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2019 Tentang Manajemen PPPK, lebih memberi perlindungan hukum terhadap PPPK yang statusnya merupakan pegawai tidak tetap karena jangka waktu kerjanya tertentu atau dahulu dikenal dengan istilah pegawai non PNS/honorer/tidak tetap jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Bentuk perlindungan hukum yang diberikan adalah menyediakan aturan jenis dan alasan pemutusan hubungan perjanjian kerja yaitu :

1. PHPK dengan Hormat
  - a. Jangka waktu perjanjian berakhir;
  - b. Meninggal;
  - c. Atas permintaan sendiri;
  - d. Perampingan;
  - e. Tidak cakap jasmani/rohani.
2. PHPK dengan Hormat tidak atas permintaan
  - a. Dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan;
  - b. Melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat;
  - c. Tidak memenuhi target kinerja yang telah disepakati sesuai dengan perjanjian kerja.
3. PHPK tidak dengan hormat
  - a. Penyelewengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945;
  - b. Melakukan Tindak Pidana/ Penyelewengan;
  - c. Menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik..

Pemerintah tidak lagi dapat secara sepihak melakukan pemutusan hubungan kerja diluar alasan dimaksud walaupun memang masih terdapat beberapa pengaturan yang memiliki celah dan berpotensi merugikan PPPK. Celah alasan tersebut antara lain pertama, alasan pelanggaran disiplin akan sangat memberatkan PPPK mengingat ketika PPPK tidak patuh kewajiban/melanggar larangan yang tertuang dalam perjanjian kerja dapat langsung dikenai pelanggaran disiplin berat yang berujung PHPK.

Pengaturan ini sangat berbeda dengan yang diterapkan pada PNS pelanggaran kewajiban/larangan mash terbagi dalam kategori ringan, sedang, berat yang tidak langsung berujung pada pemberhentian bagi PNS. Kedua, alasan tidak memenuhi target kinerja tidak disertai dengan penjelasan parameter tidak memenuhi target. Pengaturan ini juga berbeda dengan PNS yang

memberlakukan grading/pemeringkatan bagi persentasi tidak tercapainya sasaran kinerja.

Kelemahan lain dari pengaturan ini adalah kurangnya perlindungan hukum atas hak PPPK untuk tetap dapat hidup sejahtera meskipun telah mengalami PHPK. PPPK tidak akan mendapat hak apapun sebagai kompensasi terjadinya PHPK oleh Pemerintah. Sangat berbeda dengan perlindungan yang diperoleh oleh PNS dan Buruh.

Upaya Hukum yang dapat ditempuh menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah Upaya Administratif namun hingga saat ini belum dibentuk peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan yang merupakan amanat dari Undang-Undang ini. Upaya administratif terdiri dari keberatan dan banding administratif. Ketiadaan peraturan ini berpotensi menyulitkan PPPK seperti kesulitan mengajukan banding administratif karena adressat pengajuan yakni Badan Pertimbangan ASN belum terbentuk akibat belum adanya peraturan pelaksana. Adapun lembaga yang ada saat ini yakni BAPEK kompetensinya terbatas pada mengurus banding administratif PNS.

### **C. Pengangkatan PPT**

Pengangkatan PTT merupakan salah satu alternatif dalam mendukung kelancaran pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pada suatu 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 berkelanjutan sebagai bentuk antisipatif dalam pengangkatan PTT ke depan, sehingga dapat meminimalisir kemungkinan kerugian (*disadvantage*) yang ditimbulkannya.

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, Pramur Pustaka, Pembantu Operator, Administrasi Surat-Menyurat (Caraka/ Pramur Surat), Pengantar Surat, Operator Telepon, Pendata Wajib Pajak, Pengetik, Pesuruh (Pramur 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, Alatalat 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 yakni 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, Pramু Informasi Pariwisata, Pramু 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.

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 tugastugas 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 profesionalisme sehingga dapat bekerja secara optimal (Marler et al., 2002).

Berbagai kelemahan dan kekurangan pengaturan mengenai

PTT dari peraturan perundang-undangan terdahulu yang didukung adanya kebutuhan menciptakan aparatur negara yang profesional, pemerintah bersama DPR kemudian menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Penyebutan Pegawai tidak tetap yang bekerja pada pemerintah, dalam undang-undang yang baru diganti dengan istilah pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja dan bersama dengan PNS di kategorikan sebagai aparatur sipil Negara.

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

1. Pelaksanaan pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah harus berlandaskan pada Visi, Misi dan Tujuan serta kebutuhan instansi pemerintah;
2. 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;
3. 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;
4. Melakukan pembinaan (manajemen) khusus bagi PTT sebagai bagian dari elemen penting dalam pencapaian visi dan misi serta tujuan strategis instansi pemerintah;
5. 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;

6. 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;
7. 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.

Di dalam Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa manajemen PNS dan PPPK dilakukan dengan menggunakan sistem merit. Sistem ini merujuk pada kondisi dimana pegawai yang menduduki posisi atau jabatan tertentu harus sesuai dengan kecakapan, keahlian atau kompetensi yang dimilikinya. Dengan menerapkan sistem merit diharapkan PPPK ini dapat mendukung kinerja birokrasi.

## **BAB VI**

### **PERATURAN PELAKSANAAN DALAM RANGKA PENYEMPURNAAN PERATURAN TENTANG ASN**

Perlu dilakukan penyusunan peraturan pelaksana baik dalam bentuk Peraturan Presiden maupun Peraturan Menteri untuk menyempurnakan celah pengaturan terkait alasan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri .

Selain itu dapat dilakukan perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dengan menambahkan hak yang dapat diperoleh oleh PPPK jika terjadi pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dengan formulasi yang dapat merujuk pada hak buruh perjanjian kerja waktu tertentu.

Celah pengaturan pada upaya hukum atas PHPK dapat ditutupi dengan segera membentuk peraturan pemerintah atau sementara waktu menggunakan konsep dari Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yakni penggunaan jenis upaya administrasi adalah bertahap dengan adressat yang tetap merujuk pada Undang-Undang ASN.

Berapa hal pokok yang terkait dengan pelaksanaan pengangkatan PTT di lingkungan instansi pemerintah sebagai berikut :

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 diemban/diamanatkan.

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.

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.

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 :

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;

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;

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 mengantisipasi adanya tuntutan dari PTT untuk diangkat menjadi PNS.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494;

UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, LN Tahun 2014 Nomor 6 , TLN Nomor 5494. Lihat Pasal 1 angka 3;

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;

UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, LN Tahun 2014 Nomor 292, TLN Nomor 5601. Lihat Pasal 75 ayat (1);

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2019 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja;

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri;

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil;

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/15/M.PAN/7/2008;

Salah satu asas yang mendasari penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah asas kesejahteraan yang mengehendaki adanya peningkatan kualitas hidup ASN;

#### **Buku - Buku**

Rosdakarya Musanef, 2007, Manajemen Kepegawaian di Indonesia, Jakarta: Gunung Agung, hlm. 5;

Rozali Abdullah, Hukum Kepegawaian, CV. Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 15;

S.F.Marbun, Hukum Administrasi Negara I, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, Hlm 258;

Sinurat, S. 2008. Outsourcing Pegawai Di Lingkungan Instansi Pemerintah. Makalah Seminar Berkala, Badan Kepegawaian Negara, Jakarta;

Budi Setiono, Jaring Birokrasi Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi, Bekasi: Gugus Press, 2002, hal. 72- 73;

Sri Hartini, et al, 2014, Hukum Kepegawaian di Indonesia, , Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ketiga hal. 31;

Sastra Djatmika dan Marsono, Hukum Kepegawaian di Indonesia, Jakarta: Djembatan, 1982, hal. 17-19;

Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987, hal. 1;

Soegeng Prijodarminto, *Disiplin Kiat Menuju Sukses*, Jakarta: Abadi, 1994, hal.12-13;

### **Jurnal - Jurnal**

HSP Simanjuntak, 2010, *Keberadaan Pegawai Negeri di Indonesia*, <http://repository.usu.ac.id>, diakses tanggal 17 November 2011;

110 e Jurnal Katalogis, Volume 5 Nomor 1 Januari 2017 hlm 109-119 ISSN: 2302-2019;

Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS VOL. 7, No.2, November 2013;

Jurnal Andragogi | Volume 10 | Nomor 1 | 2022;

Pendekatan Sense Of Belonging Dalam Upaya Internalisasi Budaya Kerja Berakhlak ASN, *Civil Apparatus Policy Brief*, BKN, Nomor : 047-April 2022, ISSN : 2541-4267;

Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS VOL. 7, No.2, November 2013;

Riyadi Santoso, *Menggagas Perubahan Menyeluruh UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menjadi Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara* Jurnal Madani Edisi II November 2010, hal 39;

Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *Perlindungan Hukum Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja*, Jurnal Hukum Justitia Et Pax, Volume 32, Nomor 2, Desember 2016, hal. 28;

Adrian E. Rompis, et,al, *Perbandingan Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Gugatan Di Peradilan Tata Usaha Negara*

Dan Upaya Banding Administrasi Di Badan Pertimbangan Kepegawaian, Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Vol.6, No.1 Juni 2012. hal.4;

Nurmalita Ayuningtyas Harahap, Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Jurnal Yuridis, Volume 3, Nomor 2, 2016, hlm. 32;

Jurnal Analogi Hukum, Volume 2, Nomor 2, 2020. CC-BY-SA 4.0 License;

Pemahaman Nilai-nilai Dasar Profesi dan Budaya Kerja Aparatur Sipil di Lingkungan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Makasar, Volume XII Nomor 2, Oktober 2017;

## GLOSARIUM

Akuntabilitas merujuk pada kewajiban setiap individu, kelompok atau institusi untuk memenuhi tanggung jawab yang menjadi amanahnya - 30

Akuntabilitas vertikal (pertanggungjawaban kepada otoritas yang lebih tinggi) dan akuntabilitas horisontal (pertanggungjawaban pada masyarakat luas) - 30

Budaya kerja meliputi berbagai sikap dan tingkah laku yang mempunyai usaha memperbaiki mutu dan kualitas kerja yang dilakukan untuk peningkatan kinerja organisasi - 49

Ekstensif merupakan penjabaran atas maksud dari keberadaan PNS dalam hukum kepegawaian - 29

Faktor kepemimpinan mempunyai pengaruh yang signifikan untuk mewujudkan nilai-nilai dari budaya kerja berkualitas dari suatu organisasi - 50

Hubungan hukum PPPK yang hanya sebatas hubungan secara perdata - 80

Kinerja birokrasi saat ini menjadi isu yang sangat penting dan strategis karena memiliki dampak yang luas dalam hal ekonomi maupun politik - 26

Komitmen mutu adalah janji pada diri kita sendiri atau pada orang lain yang tercermin dalam tindakan kita untuk menjaga mutu kinerja pegawai - 45

Makna Netralitas adalah bebasnya PNS dari pengaruh kepentingan Partai Politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan Partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik - 18

Maksud Netralitas yang lain adalah jika PNS aktif menjadi pengurus Partai Politik atau anggota Legislatif, maka ia harus mengundurkan diri - 18

Nasionalisme tidak hanya sekedar wawasan saja tetapi kemampuan mengaktualisasikan fungsi dan tugasnya - 41

Sebagai seorang Abdi Negara seorang pegawai ASN wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai Falsafah dan Idiologi Negara - 20

Sengketa Kepegawaian adalah sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya Keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian - 92

Sengketa kepegawaian berdasar Pasal 129 ayat (1) dan (2) Undang-Undang ASN diselesaikan melalui upaya administratif - 92

Sumber daya manusia (SDM) merupakan penggerak utama dalam suatu kegiatan organisasi - 63

*Temporary Employee* dapat beresiko mengikis *human capital* organisasi karena tidak merasa terikat pada organisasi - 73

Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tidak hanya diatur dalam Undang-Undang ASN melainkan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan - 94

Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta - 1

Pegawai Negeri Sipil yaitu Warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan - 2, 74, 121

Pegawai Negeri Sipil sebagai pegawai ASN dalam pengelolaannya diatur dalam suatu manajemen ASN yaitu Sistem Manajemen Kepegawaian yang meliputi sistem perencanaan, pengembangan karier, penggajian, dan batas usia pensiun - ix

Pegawai Negeri Sipil sebagai sebuah profesi yang bebas dari intervensi politik dan akan menerapkan sistem karier terbuka yang mengutamakan prinsip profesionalisme - ix

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) untuk membantu Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional. PPPK diberikan hak dan kewajiban yang sama seperti Pegawai Negeri Sipil - 4

Pegawai Negeri apabila memenuhi beberapa unsur yakni : - 9

1. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan;
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang;
3. Diserahi tugas dalam jabatan suatu negeri;
4. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

5 (lima) periode sejarah perkembangan aturan hukum yang mengatur Pegawai Negeri atau Hukum Kepegawaian yakni antara lain sebagai berikut : - 10

1. Periode Awal Kemerdekaan Republik Indonesia
2. Periode Berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961
3. Periode Berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974
4. Periode Berlakunya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999
5. Periode Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil - 85

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri - 74

Penyelia adalah pegawai ASN yang diangkat berdasarkan ketrampilan, pendidikan dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi koordinasi dalam penyelenggaraan jabatan fungsional ketrampilan - 38

Pegawai *outsourcing* tidak ditangani langsung birokrasi karena penyediaannya dilakukan oleh perusahaan penyedia jasa pekerja - 74

Pengertian stipulatif berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan-peraturan kepegawaian dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan perundang-undangan kecuali diberikan definisi lain - 28

Penilaian Kinerja dan Pengembangan Kompetensi bertujuan untuk menjamin suatu objektivitas prestasi kerja yang telah disepakati - 77

PTT didefinisikan individu-individu yang secara langsung direkrut atau melalui insititusi (*agent*) tenaga kerja dan kemudian dipekerjakan oleh organisasi - 101

## INDEKS

<b>A</b>	<b>J</b>
AKUNTABILITAS	JABATAN FUNGSIONAL
30	38, 82
APARATUR SIPIL NEGARA	JAMINAN HARI TUA
V, VI, X, 2, 4, 8, 23, 24, 26, 27,	108
29, 36, 52, 53, 55, 59, 74, 99	
<b>B</b>	<b>K</b>
BADAN PERTIMBANGAN	KEPUTUSAN TATA USAHA
70, 93, 104	NEGARA
	92
BIROKRASI	<b>L</b>
14, 61, 62,	LARANGAN BAGI PNS
	40
<b>C</b>	<b>M</b>
CORE VALUES	MANAJEMEN
46, 47	KEPEGAWAIAN
	52, 53, 54
<b>H</b>	<b>MONITORING DAN</b>
HAK DAN KEWAJIBAN ASN	EVALUASI
34	110
HUKUM KEPEGAWAIAN	<b>N</b>
10, 14, 20, 28	NASIONALISME
	41, 43
HUKUMAN DISIPLIN	
112	

NASIONALISME ASN  
41

NETRALITAS PNS  
18

**O**

OUTSOURCING  
63, 74, 112

**P**

PEGAWAI  
VIII, 1, 4, 7, 8, 14, 15, 16, 25,  
28, 35, 45, 50, 54, 65, 75, 81, 86,  
100, 110,

PEGAWAI PEMERINTAH  
DENGAN PERJANJIAN  
KERJA (PPPK)  
4, 26, 100

PEGAWAI TIDAK TETAP  
(PTT)  
64

PEJABAT  
8, 25, 28, 38, 37

PEJABAT PEMBINA  
KEPEGAWAIAN  
8, 26, 29, 70, 95

PELAYANAN PUBLIK  
46

PEMBINAAN PNS  
12, 13

PEMUTUSAN HUBUNGAN  
KERJA  
90

PENGERTIAN EKSTENSIF  
28

PENGERTIAN STIPULATIF  
28

PENYELESAIAN SENGKETA  
95

PERLINDUNGAN  
36, 74, 88, 99, 102

**S**

SISTEM MERIT  
76, 110

**U**

UPAYA ADMINISTRATIF  
95, 104



Dr. Hj. Rita Kartina, SH., MH., M.AP. lahir di Tuban, Jawa Timur April 1982. Penulis yang biasa dipanggil dengan sebutan Rita ini merupakan alumni SD Magetan II lulus tahun 1994, SMP 1 Jember lulus tahun 1997, dan SMUN II Madiun lulus tahun 2000. Setelah itu penulis melanjutkan ke jenjang perguruan tinggi S1 Fakultas Hukum Universitas Surabaya, lulus tahun 2005, S2 Magister Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya lulus tahun 2014, S2 Magister Administrasi Publik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, dan S3 Doktor Ilmu Hukum di Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya lulus tahun 2019. Penulis pernah sebagai Analis Hukum di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur, Kepala Sub Bagian Tata Usaha di Unit Pelaksana Teknis Pengelolaan Pendapatan Daerah Malang Utara dan Batu Kota Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur. Saat ini, memegang jabatan sebagai Kepala Seksi Pembayaran dan Penagihan di Unit Pelaksana Teknis Pengelolaan Pendapatan Daerah Surabaya Utara Badan Pendapatan Daerah

Provinsi Jawa Timur dan menjadi Dosen Fakultas Hukum Universitas Gresik. Selain itu, Penulis juga pada tahun 2019 telah menulis Buku dengan judul "Efektivitas Pergantian Kepemimpinan dalam Rangka Peningkatan Pelayanan Publik", tahun 2021 "Pelayanan Publik Di Jawa Timur Pada Awal Masa Pandemi Covid-19", Tahun 2022 "Implementasi Kebijakan Work From Home (WFH) Bagi Aparatur Sipil Negara (ASN)", tahun 2023 menerbitkan buku "Feminisme Kontra Radikalisme", serta menulis Artikel untuk majalah Artha Praja di Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur.



Dr. Atik Krustiyati, S.H., MS, lahir di Ngawi tanggal 28 Pebruari 1960. Alumni SDN Ploso Bogen II Surabaya lulus tahun 1972, SMP Negeri 1 Surabaya lulus tahun 1975, dan SMA Negeri II Surabaya lulus tahun 1979. Setelah itu melanjutkan ke jenjang perguruan tinggi S1 Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, lulus tahun 1983, S2 Magister Hukum Universitas Airlangga Surabaya lulus tahun 1988, dan S3 Doktor Ilmu Hukum di Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, lulus tahun 2009. Penulis 1986-1990 Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 1990-Sekarang Dosen Fakultas Hukum UBAYA, 2004-2012 Kepala Lab Hukum Internasional, 2012-2015 Ketua Departemen MKU, 2015-2019 Kaprodi MKN, 2017 - sampai sekarang Tim Penilai Angka Kredit (PAK) di Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LL Dikti) Surabaya. Selain itu, Penulis juga pada tahun 2022 telah menulis Jurnal antara lain 4 Maret 2022 *The Lawsuit Filed by The European*

*Union Over the Regulation Concerning Nickel Ore Export in Indonesia* (Croatian International Relations Review, Vol 28, Issue 89, ISSN 1331-1182), Penanganan Pengungsi di Indonesia: Tinjauan Aspek Hukum Nasional dan Internasional (buku dalam proses revisi), 1 May 2022 *Refugees and Covid-19 : The Great Opportunity to Implement the Global Compact on Refugees* (Jurnal Yuridika, volume 37, No 2, May 2022, ISSN: 0215-840X | e-ISSN: 2528-3103), Sengketa Perdagangan Internasional Ekspor Bijih Nikel Antara Indonesia dan Uni Eropa (Inara Publisher, Malang, pp. 121-133. ISBN 978-623-5970-39-4), *Introduction To Refugee Law In Freedom To Learn Era* (Novateur Publication, pp. 187-197. ISBN 978-93-90753-61-1), *Indonesia's Interest In The Harmonization Of The Principles Of The General Agreement On Tariffs And Trade (Gatt) And Asean Free Trade Area (Afta) Review Based On The Perspective Of The Association Of South-East Asian Nations (Asean)* (dalam proses terbit), *Russia's War against Ukraine: Is Fruit's Choice for Indonesia?* (Sriwijaya Law Review, ISSN Print: 2541-5298 ISSN Online: 2541-6464) (dalam proses terbit). Serta Artikel pada Surat kabar antara lain 21 Juli 2020 Anak Buah Kapal Indonesia Sungguh Nasibmu Malang Benar (Surat Kabar), 11 Maret 2021 Asean dan Kasus di Myanmar: Jauh Ponggang Dari Api (Surat Kabar), 7 Maret 2022 Eksodus Orang Ukraina ke Negara Lain : Bisakah disebut Pengungsi? Surat Kabar: <https://surabayapagi.com/read/eksodus-orang-ukraina-ke-negara-lain--bisakah-disebut-pengungsi>.



Damera Press  
Jl. Pajujeten Raya No. 9, Pajaten Timur  
Pasar Minggu - Jakarta Selatan  
[www.damarepress.co.id](http://www.damarepress.co.id)

ISBN 978-623-88438-9-3



9

786238

643893