

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Upaya pembenahan birokrasi bukan upaya baru yang dilakukan pada masa reformasi, tetapi menjadi program pemerintah sejak masa Orde Baru. Pada dekade pertama pemerintahan Orde Baru, pembenahan birokrasi ditujukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas birokrasi sehingga mendukung stabilitas nasional. Konsepsi ini sejalan dengan ideologi pembangunan dan modernisasi yang dianut oleh pemerintah Orde Baru, yang mensyaratkan stabilitas politik sebagai prasyarat bagi pertumbuhan ekonomi. Birokrasi dan teknokrasi berperan sebagai aktor dominan dalam mengarahkan pembangunan.

Pola pembenahan birokrasi kemudian bergeser ke dalam bentuk privatisasi, deregulasi, dan debirokratisasi pada awal dekade 1980-an. Langkah ini diambil terutama untuk mendukung perubahan strategi pembangunan dan industrialisasi substitusi impor menjadi industrialisasi yang berorientasi ekspor. Pemerintah kemudian melakukan pembenahan birokrasi untuk memotong segala bentuk praktik administrasi penyebab ekonomi biaya tinggi, seperti uang pelicin, korupsi maupun prosedur yang berbelit-belit yang sangat menghambat pelayanan publik.

Pola pembenahan berikutnya yang diterapkan pada awal 1990-an dengan tujuan yang lebih mendasar dan cakupan yang lebih luas dibanding dengan dua strategi sebelumnya. Sasaran utama yang hendak dicapai berupa pembentukan

birokrasi yang mekanistik, bersih, dan berwibawa. Untuk mencapainya, dilakukan berbagai upaya seperti penataan kelembagaan, personalia, sistem dan prosedur, perencanaan serta kontrol. Di samping itu, diupayakan pula peningkatan partisipasi masyarakat serta reformasi untuk meningkatkan disiplin aparat dan ketaatan pada hukum. Secara operasional, sejumlah peraturan ditetapkan sebagai landasan yuridis bagi pembenahan birokrasi, antara lain melalui rancangan peraturan tentang penempatan posisi struktural serta pola pengembangan karier bagi pegawai negeri.

Selain itu juga dilakukan restrukturisasi organisasi, rasionalisasi pegawai, privatisasi beberapa BUMN dan peningkatan gaji pegawai negeri. Pembenahan birokrasi diartikan sebagai penggunaan wewenang untuk menerapkan peraturan baru terhadap sistem administrasi pemerintahan untuk mengubah tujuan, struktur maupun prosedur yang dimaksudkan untuk mempermudah pencapaian tujuan pembangunan.

Pembenahan birokrasi mengarah pada penataan ulang aspek internal maupun eksternal birokrasi. Dalam tataran internal, pembenahan birokrasi harus diterapkan baik pada level puncak (*top level bureaucrats*), level menengah (*middle level bureaucrats*), maupun level pelaksana (*street level bureaucrats*) atau dalam konsep administrasi, dikenal dengan sebutan *lower level bureaucrats*. Pembenahan pada top level harus didahulukan karena posisi strategis para birokrat di tingkat puncak adalah sebagai pembuat keputusan strategis. Di sisi lain, pemimpin juga berperan sebagai tauladan sehingga akan lebih mudah jika pembenahan dan pembaharuan itu dilakukan terlebih dahulu di antara para

pemimpin sekaligus memberikan contoh bagi para bawahannya. Pada tataran menengah, keputusan strategis yang dibuat oleh pemimpin harus dijabarkan dalam keputusan-keputusan operasional dan selanjutnya ke dalam keputusan-keputusan teknis bagi para pelaksana di lapangan (*street level bureaucrats*).¹

Pembenahan birokrasi dalam tataran eksternal, dimaksudkan untuk menghindarkan subordinasi birokrasi dalam politik atau kekuasaan. Dengan kata lain, pembenahan secara eksternal dimaksudkan untuk mewujudkan netralitas birokrasi. Artinya, birokrasi harus netral dan kekuatan-kekuatan dan kepentingan-kepentingan politik, ekonomi, dan sebagainya. Pembenahan ke arah netralitas menjadi relevan dalam kaitannya dengan masih dominannya peran birokrasi dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan serta dalam pelayanan publik.

Netralitas akan berkaitan dengan keadilan dalam pemberian pelayanan publik. Oleh karena itu, konsep pembenahan birokrasi sesungguhnya merupakan konsep yang luas ruang lingkungannya karena mencakup pembenahan struktural maupun kultural. Reformasi birokrasi yaitu *deliberate changes to structure and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in same sense) to run better*.² Artinya, pembenahan atau reformasi birokrasi pada dasarnya membahas perubahan-perubahan pada struktur dan proses dan organisasi publik untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Perubahan struktural, meliputi penggabungan organisasi dan pemisahan (pemekaran) organisasi, sedangkan perubahan proses, meliputi antara lain: desain ulang sistem, penetapan

¹ Yogi Suprayogi Sugandi, *Administrasi Publik: Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia*, Cetakan Pertama. Jogjakarta: Graha Ilmu, 2011, hlm. 176

² Christopher Pollit and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Second Edition, Oxford: Oxford University Press, 2004.

standar kualitas pelayanan, penyusunan prosedur baru penganggaran, monitoring dan evaluasi hasil akhir program.

Pembenahan birokrasi secara lebih rinci meliputi reformasi struktural (kelembagaan), prosedural, kultural, dan etika birokrasi. Pendapat Dimensi pembenahan birokrasi mencakup perubahan dalam: (a) struktur dan prosedur birokrasi (aspek institusional); dan (b) sikap dan perilaku aparat birokrasi (aspek perilaku). Reformasi struktural (kelembagaan) menyangkut perampingan struktur birokrasi dengan mempertimbangkan rasionalitas dan efisiensi. Perluasan kewenangan ke daerah melalui desentralisasi memungkinkan daerah untuk menyusun struktur organisasi birokasinya sesuai dengan kebutuhan, kemampuan keuangan daerah, visi, dan misi yang diemban oleh pemerintah daerah.

Pembenahan birokrasi berkaitan dengan sumber daya aparatur pemerintah baik pusat maupun daerah. Adapun jumlah PNS sampai dengan akhir 2013 adalah 4,36 juta orang di mana dalam kurun waktu 10 tahun pertumbuhannya mencapai 22,47% dengan laju pertumbuhan rata-rata 1,63%. Kenaikan tertinggi terjadi pada periode 2008 menuju 2009 dengan kenaikan mencapai 10,8%. Hal berbeda justru terjadi pada tahun 2010 hingga tahun 2013, di mana terjadi penurunan jumlah PNS. Pada akhir tahun 2010 tercatat jumlah PNS telah mencapai 4,59 juta orang. Pada 2011 jumlahnya menjadi 4,52 juta orang. Sementara pada 2012 sebesar 4,46 juta orang dan pada 2013 turun 100 ribu orang.³ Artinya telah terjadi penurunan 5,2% selama kurun waktu tersebut dengan rata-rata penurunan pertahun sebesar 1,3%. Penurunan yang terjadi pada periode 2010-2013 terjadi akibat

³ Ika Akbar Wati, *Statistik PNS Sebagai Dasar Kebijakan Moratorium*, Selasar Politik: Minggu, 09 November 2014 | 11:00 WIB, <https://www.selasar.com/politik/statistik-pns-sebagai-dasar-kebijakan-moratorium>, diunduh tanggal 24 Juni 2015.

kebijakan moratorium pemerintah. PNS yang pensiun ada setiap tahun tetapi tidak ada PNS baru yang masuk.

Tanggal 1 September 2011 dikeluarkan kebijakan moratorium Pegawai Negeri Sipil (PNS) selama 16 bulan. Kebijakan yang berlaku hingga 31 Desember 2012 ini ditetapkan melalui Keputusan Bersama antara Menteri Keuangan, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi serta Menteri Dalam Negeri. Hal ini dilakukan karena semakin tingginya beban belanja pegawai pada APBN, pada RAPBN 2012, belanja pegawai menjadi alokasi belanja tertinggi yaitu Rp. 215,7 triliun, mengalahkan belanja subsidi yang selama ini mendominasi.⁴

Hal berbeda justru terjadi pada tahun 2010 hingga tahun 2013, di mana terjadi penurunan jumlah PNS. Pada akhir tahun 2010 tercatat jumlah PNS telah mencapai 4,59 juta orang. Pada 2011 jumlahnya menjadi 4,52 juta orang. Sementara pada 2012 sebesar 4,46 juta orang dan pada 2013 turun tipis sekitar 1000 orang. Artinya telah terjadi penurunan 2,8% selama kurun waktu tersebut dengan rata-rata penurunan pertahun sebesar 0,7%.⁵ Ini karena adanya kebijakan pengangkatan PNS dari tenaga honorer dan sekretaris desa.⁶ Pada masa itu, pemerintah menghentikan perekrutan PNS, sehingga jumlahnya terus menurun karena tergerus mereka yang pensiun tapi tidak ada PNS baru yang masuk

⁴ Lanka Asmar, *Kedudukan Hukum dan Peran Jabatan PPPK*, <http://www.pabalige.go.id/>, diunduh tanggal 24 Juni 2015.

⁵ Dana Aditiasari, *Jumlah PNS Makin Gemuk Dalam 10 Tahun Terakhir*, <http://finance.detik.com/read/2014/09/01/065131/2677344/4/jumlah-pns-makin-gemuk-dalam-10-tahun-terakhir>, diunduh tanggal 24 Juni 2015.

⁶ *ibid*

Untuk mencapai tujuan nasional yang mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, bermoral tinggi dan berperadapan modern yang setia pada Undang-undang Dasar 1945 diperlukan sosok pegawai negeri. Aturan hukum mengenai pegawai negeri diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Di dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 dijelaskan bahwa pegawai negeri terdiri dari pegawai negeri sipil, anggota TNI, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Istilah Pegawai Honor atau pegawai tidak tetap diatur pada pasal 2 ayat 3 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian yang berbunyi “Disamping pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap”.

Pengangkatan pegawai honorer (pegawai tidak tetap) menjadi PNS pada saat pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honor Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil. Namun sampai akhir jabatan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono permasalahan pengangkatan honor Kategori 1 dan Kategori 2 belum ada kejelasan.

Berdasarkan Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil bahwa Kategori I Tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan kriteria diangkat oleh pejabat yang berwenang bekerja di instansi pemerintah, masa kerja paling sedikit 1 (satu) tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus; berusia paling rendah 19 (sembilan belas) tahun dan tidak boleh lebih dari 46 (empat puluh enam) tahun pada tanggal 1 Januari 2006.

Sedangkan Kategori II yaitu Tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai bukan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan kriteria, diangkat oleh pejabat yang berwenang, bekerja di instansi pemerintah, masa kerja paling sedikit 1 (satu) tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus, berusia paling rendah 19 (sembilan belas) tahun dan tidak boleh lebih dari 46 (empat puluh enam) tahun pada tanggal 1 Januari 2006.

Pada tahun 2014, Pemerintah dan DPR melakukan perubahan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Adanya Undang-undang ASN tidak ada lagi pegawai honor/pegawai tidak tetap, yang dikenal dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN

adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki Nomor Induk Pegawai (NIP), sedangkan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN menyatakan bahwa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah dan ketentuan Undang-undang. Anggota TNI dan Polri, sesuai dengan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dijelaskan bahwa anggota TNI dan Polri merupakan jabatan ASN tertentu.

Adapun permasalahan yang krusial berupa pengangkatan tenaga honor yang masuk kategori 1 dan kategori 2 menjadi CPNS. Jika tidak segera diselesaikan akan membuat tenaga honor yang masuk *database* tidak jelas nasibnya, padahal Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS dan Peraturan Kepala BKN Nomor 21 Tahun 2005 telah mengaturnya. Jika pemerintah tidak segera menyelesaikan permasalahan tenaga honor, pemerintah dapat digugat karena telah menimbulkan kerugian bagi tenaga honor dan berdasarkan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dijelaskan bahwa orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan oleh suatu

Keputusan Tata Usaha Negara dapat menuntut ganti rugi, karena keputusan pemerintah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasca lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN tidak dikenal lagi istilah tenaga honor, namun diganti dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Seandainya tenaga honor tersebut diangkat menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) tentunya jika ingin menjadi CPNS, mesti melalui proses seleksi (pasal 99 ayat 1 dan 2 UU ASN).

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pada Pasal 2 menetapkan bahwa Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah ini, dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan tenaga tertentu pada instansi pemerintah.

Penataan organisasi berikut kepegawaiannya perlu dilakukan mengingat jumlah pegawai dan jumlah organisasi bisa mengakibatkan tidak efektifnya penyelenggaraan administrasi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Jumlah unit organisasi harus menunjukkan adanya keseimbangan dengan jumlah pegawainya. Banyak terjadi jumlah pegawai dalam suatu unit organisasi yang deskripsi tugas tidak terlampaui kompleks ditempati jumlah pegawai yang besar.

Oleh karena itu, penataan pegawai dengan jumlah unit organisasi perlu dilakukan agar tidak adanya kecenderungan pemborosan.

Selama ini pemerintah pusat telah banyak mengeluarkan kebijakan untuk mengatur organisasi di pemerintah daerah. Salah satunya pada awal pemerintahan reformasi dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan pemerintah ini dibuat untuk mengatasi Penataan organisasi dan SDM akibat kebijakan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Dalam undang-undang ini organisasi pemerintahan daerah berubah, dan adanya organisasi vertikal dan masing-masing departemen di pemerintah pusat yang berupa kantor wilayah (Kanwil) di provinsi, dan kantor departemen (Kandep) di kabupaten/kota dihapus menjadi organisasi daerah berupa dinas-dinas.

Akibat perubahan organisasi ini, maka Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 memberikan kebijakan yang mengatur penataan kepegawaian berikut satuan organisasinya. Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah ini selintas dapat dianalisis memberikan kebebasan daerah menyusun organisasinya dengan memperhatikan pelimpahan kepegawaian dan pegawai pemerintah pusat menjadi pegawai yang bekerja dan dibiayai oleh pemerintah daerah. Dengan demikian Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah mengemukakan susunan organisasi di pemerintah daerah.

Besarnya organisasi pemerintah daerah dengan dilihat semakin besarnya jumlah pejabat eselon di pemerintah daerah. Dahulu eselon II di Daerah Tingkat II

kabupaten dan kota madya dapat dihitung Sesuai dengan jumlah Sekdanya, sekarang semua kepala dinas dan Sederajat meniyandang jabatan eselon II. Akibat dan meningkatnya jumlab pegawai eselon dan organisasi di pemerintah daerah, kemudian pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan yang dikenal dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan pemerintah yang ini sebenarnya mempunyai tujuan untuk perampingan dan efisiensi kerja di pemerintahan daerah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya mengalami hambatan, karena di masing-masing daerah terutama di Provinsi yang telah terlanjur organisasinya disusun besar, akan mengalami penciutan oganisasi dan SDM-nya. Peraturan pemerintah mi di tingkat provinsi membatasi jumlah organisasi pemerintah (perangkat daerah) sebanyak 10 dinas kecuali DKI 14 dinas, dan di kabupaten dibatasi 14 dinas. Sebelumnya di provinsi ada yang mempunyai 23 atau lebih Dinas Daerah, dan di kabupaten ada yang lebih dan ada pula yang kurang dan ketentuan 14 dinas tersebut. Hal-hal seperti inilah yang membuat Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah mengalami hambatan, dan banyak daerah yang menunda pelaksanaan peraturan pemerintah ini.⁷

Kedua peraturan pemerintah, baik Undang-Undang Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah maupun Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, tidak menggunakan konsep pemikiran *rightsizing* yang dikemukakan. Oleh karena itu,

⁷ Miftah Thoah, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Cetakan Ke-5. Jakarta: Penerbit Prenadamedia Group, 2014, hlm. 106

supaya penataan organisasi daerah dan penataan SDM-nya sesuai dengan kaidah dan prinsip-prinsip *rightsizing* memperoleh perhatian untuk kemajuan yang akan datang.

Implementasi kebijakan Sistem Kepegawaian berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah mulai dirasakan setelah diinformasikannya persiapan pembukaan lowongan bagi 60.000 Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan 40.000 Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) oleh Wakil Menteri PAN (Penertiban Aparatur Negara) dan RB (Reformasi Birokrasi).⁸ Meski sudah ramai dalam berbagai pemberitaan, masih banyak aparat pemerintah yang belum mengetahui bahwa saat ini mereka telah berubah status menjadi Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) mengubah secara fundamental wajah aparatur negara di Indonesia. Perubahan tersebut dirasakan dari aspek komposisi pegawai yang bekerja di sektor publik, kedudukan, jenis jabatan, manajemen pegawai serta kelembagaan yang mengurus aparatur sipil negara. Pegawai Negeri Sipil akan menjadi pihak yang paling merasakan dampak dari transisi sistem manajemen kepegawaian menjadi aparatur sipil negara.

Undang-undang ASN telah berlaku sejak tanggal diundangkan yaitu sejak 15 Januari 2014. Mulai tanggal tersebut, PNS yang semula menjadi satu-satunya pelaksana kebijakan dan pelayanan publik masuk menjadi bagian Pegawai ASN bersama dengan PPPK. Varian jabatan yang selama ini dikenal di lingkungan PNS misalnya seperti Eselon V, Eselon IV, Eselon III, Eselon II dan Eselon I

⁸ Zulfi Suhendra, *Siap-siap, Pemerintah Buka Lowongan 60.000 PNS dan 40.000 PPPK*, finance.detik.com, 11/05/2014, diunduh tanggal 21 Juni 2015.

berubah menjadi jabatan pelaksana, pengawas, administrator, dan pimpinan tinggi. Sedangkan manajemen ASN telah merombak ulang seluruh manajemen kepegawaian yang telah dijalankan berdasarkan Undang-Undang Pokok-Pokok Kepegawaian. Secara tegas dinyatakan bahwa manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan sistem merit.

Hal penting lainnya yang perlu menjadi perhatian bagi setiap instansi pemerintah adalah berkaitan dengan pelaksanaan manajemen PPPK yang meliputi penetapan kebutuhan sampai dengan pemutusan hubungan perjanjian kerja. Pernyataan Wakil Menteri PAN dan RB yang mengatakan bahwa pemerintah akan merekrut sekitar 40.000 PPPK masih menjadi pernyataan yang bersyarat karena berdasarkan UU ASN setiap kementerian terlebih dahulu harus menyusun kebutuhan jumlah PPPK untuk jangka waktu 5 tahun termasuk kualifikasi PPPK yang dibutuhkannya. Sampai saat ini tentunya belum ada satu instansi pemerintahpun yang dapat menyusun kebutuhan PPPK tersebut karena peraturan pelaksana dari UU ASN belum terbentuk.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut dapat diidentifikasi permasalahan dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)?

2. Bagaimana perkembangan keberadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam Sistem Kepegawaian di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi permasalahan yang telah dirumuskan, maka tujuan penelitian ini yaitu:

1. Ingin mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).
2. Ingin mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang perkembangan keberadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam Sistem Kepegawaian di Indonesia.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan secara teoritis maupun praktis, antara lain sebagai berikut:

1. Kegunaan secara teoritis
 - a. Untuk memperkaya ilmu pengetahuan hukum, khususnya kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem kepegawaian dan penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).

- b. Menjadi bahan masukan bagi hukum tata negara dan UU Aparatur Sipil Negara.
 - c. Menjadi sumbangan pemikiran dan landasan teoritis bagi pengembang ilmu hukum pada umumnya dan hukum kepegawaian pada khususnya, serta menambah literatur atau bahan-bahan informasi ilmiah yang dapat digunakan untuk melakukan kajian dan bahan penelitian selanjutnya.
2. Kegunaan secara praktis
- a. Untuk memberikan pemikiran alternatif yang diharapkan sebagai bahan informasi berkaitan dengan masalah kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem kepegawaian dan hukum tata negara khususnya Undang-Undang Pokok Kepegawaian
 - b. Memberikan masukan serta pengetahuan bagi pemerintah dalam rangka pengembangan di bidang sistem kepegawaian.

E. Kerangka Pemikiran

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber dari segala sumber hukum. Pasal 27 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak terkecuali. Sedangkan Pasal 2 menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Sidang DPR bersama pemerintah untuk membentuk Undang-undang sebagai produk hukum, pada hakikatnya merupakan adegan kontestasi agar kepentingan dan aspirasi semua kekuatan politik dapat terakomodasi di dalam keputusan politik menjadi Undang-undang.⁹ Tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, bermoral tinggi dan berperadaban modern yang setia pada Undang-undang Dasar 1945 diperlukan sosok pegawai negeri. Aturan hukum mengenal pegawai negeri diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Mengenai pengangkatan pegawai honor atau pegawai tidak tetap menjadi PNS pada saat pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, telah dikeluarkan 2 (dua) Peraturan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honor Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil.

Pemerintah dan DPR pada tahun 2014, kemudian melakukan perubahan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Menurut Azwar Abu Bakar, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dengan adanya Undang-undang ASN tidak ada lagi

⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 10.

pegawai honor/pegawai tidak tetap, yang dikenal dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN pada Pasal 6 adalah PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). PPPK merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ASN.

Asas hukum kepegawaian menjelaskan bahwa suatu jabatan bukan merupakan hak dari pegawai melainkan amanah sehingga atasan yang mengangkat memiliki wewenang untuk memposisikan pegawai sesuai dengan kompetensinya. Upaya untuk melakukan penataan unit organisasi dengan jumlah pegawai yang tepat untuk keperluan melaksanakan tugas kewajiban organisasi itu umumnya dalam literatur disebut *rightsizing*. Konsep *rightsizing* dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu:¹⁰

1. Menentukan kebijakan strategis.
Kebijakan strategis yang ditetapkan baik di lingkungan departemen pemerintah pusat maupun pemerintah daerah isinya meliputi visi, misi, tujuan, dan domain dan masing-masing unit yang ada. Pimpinan departemen maupun kepala daerah harus menentukan kebijakan strategis sebagai panduan untuk menentukan berapa banyak dan apa saja jenis organisasi dan kepegawaian yang dibutuhkan untuk masing-masing unit organisasinya. Berapa banyak biro dan direktorat di masing-masing departemen di pemerintah, dan berapa banyak dinas, lembaga teknis, biro, dan sejenis yang seharusnya ada di masing-masing pemerintah daerah harus didasarkan pada arah kebijakan strategis yang dibuat atau ditetapkan.
2. *Organizing mode*, menentukan jenis, dan jumlah satuan organisasinya (pembagian satuan organisasi).
Setelah ditetapkan kebijakan strategis, maka langkah selanjutnya pembagian satuan organisasi, yaitu pembentukan unit-unit organisasi seperti direktorat, biro, dan dinas-dinas yang sesuai dan selaras dengan kebijakan strategis seperti diuraikan di muka,

¹⁰ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Cetakan Ke-5. Jakarta: Penerbit Prenadamedia Group, 2014, hlm. 106

termasuk penentuan nomenklatur dan ltelaturnya. Dalam organizing mode mi juga diatur hierarki dan satuan-satuan organisasi dan unsur-unsur yang ada. Dalam tahap mi pula diatur tata hubungan, wewenang, dan tanggung jawab di antara masing-masing unsur organisasi yang ada.

3. Memadukan orang-orang dalam organisasi.

Setelah struktur organisasi berikut hierarki, tata hubungan dan wewenang serta tanggung jawab terbentuk, tahap selanjutnya adalah memadukan atau menempatkan orang-orang/SDM dalam satuan-satuan organisasi. Kegiatan mi dimulai dengan penentuan kebutuhan, seleksi, penempatan, pengembangan, promosi, pemberhentian, dan pensiun. Jenis dan jumlah beserta kualifikasinya harus selaras dengan kebijakan strategis yang sudah ditetapkan di muka. Jika penentuan jumlah dan kualitas SDM sesuai dengan kebijakan strategis dan satuan organisasi yang dibuat, maka upaya *rightsizing* akan dapat terlaksana. Dan apabila prinsip ini tidak diperhatikan, maka upaya *rightsizing* belum terlaksana dengan baik.

Pegawai ASN diharapkan mampu mengabdikan kepada bangsa dan rakyat Indonesia dan menjalankan tugas secara professional serta mampu memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap cepat berhasil guna dan santun. Karena birokrasi yang profesional memang masih menjadi isu aktual dan kerap kali menjadi diskursus yang tidak pernah habis untuk dibicarakan. Hal ini dilakukan agar birokrasi bisa menampilkan performance kerja yang baik dan mau menunjukkan sikap profesional. Di dalam birokrasi ada pimpinan dan ada yang memimpin. Menurut Max Weber, sedikitnya birokrasi mengandung 5 unsur:¹¹

1. Organisasi
2. Pengerahan Tenaga
3. Sifat yang teratur
4. Bersifat terus menerus
5. Mempunyai tujuan

¹¹ Surjono Sukanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Graphindo Persada, 1982, hlm.

Struktur organisasi perlu dirancang sedemikian rupa guna memaksimalkan kemampuan organisasi untuk menjalankan strategi berbasis kebutuhan, bukan pada rasionalisasi penggabungan dua unit kerja berbeda menjadi satu unit kerja tanpa melihat fungsi dan manfaat, sehingga penggabungan tersebut diperlukan untuk mendukung program kerja prioritas atau hanya sekedar menampung pegawai negeri agar masih dapat bekerja. Berikut ditampilkan gambar kerangka pemikiran.



Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran

F. Metode Penelitian

Untuk dapat mengetahui dan membahas suatu permasalahan maka diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode tertentu yang bersifat ilmiah yang bersifat ilmiah. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dilakukan secara deskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan-peraturan yang berlaku dikaitkan dengan teori hukum, dan pelaksanaannya yang menyangkut permasalahan yang diteliti.¹²

2. Metode Pendekatan

Penulisan skripsi ini menggunakan pendekatan Yuridis Normatif, yaitu menguji dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Bahan hukum itu pun sendiri terdiri dari:¹³

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan lainnya berkaitan dengan Aparatur Sipil Negara.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku-buku tentang hukum tata negara, hukum administrasi negara dan hukum kepegawaian.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum tersier dan bahan hukum sekunder. Bahan

¹² Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990, hlm. 97-98

¹³ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Bandung: Alumni, 2006, hlm. 134.

hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa kasus hukum dan situs website.

3. Tahap Penelitian

Penelitian ini menggunakan beberapa tahap penelitian yang meliputi:

- a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) yaitu cara memperoleh konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat ataupun penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan.¹⁴ Dalam penelitian ini, dilakukan penelitian terhadap peraturan perundang-undangan yang erat kaitannya dengan penelitian ini, untuk mendapatkan landasan-landasan teoritis dan memperoleh informasi dalam bentuk ketentuan formal dan data melalui naskah yang ada.
- b. Penelitian Lapangan yaitu memperoleh data yang bersifat primer, untuk memperoleh data melalui tanya jawab (wawancara) dengan pihak Pemerintah Daerah Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat.¹⁵

Penelitian Lapangan dilakukan sebagai data pelengkap atau data pendukung dan penelitian kepustakaan, dengan melakukan wawancara dengan pihak terkait.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

¹⁴ Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990, hlm. 98

¹⁵ *Ibid*

- a. Studi Dokumen yaitu suatu alat pengumpul data yang dilakukan melalui data tertulis.¹⁶ Penulis melakukan penelitian terhadap dokumen yang erat kaitannya dengan objek penelitian untuk mendapatkan landasan teoritis dan untuk memperoleh informasi dalam bentuk ketentuan formal dan data resmi mengenai masalah yang diteliti.
- b. Wawancara yaitu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada yang diwawancarai. Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi.¹⁷

5. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam pengumpulan data untuk keperluan penelitian ini adalah:

- a. Dokumentasi

Dalam penelitian kepustakaan alat pengumpul datanya dengan cara studi dokumen dengan pencatatan secara rinci, sistematis, dan lengkap.

- b. *Non Directive Interview*

Dalam penelitian lapangan alat pengumpulan datanya dengan cara wawancara yang merupakan proses tanya jawab secara lisan.

6. Analisis Data

Untuk tahap selanjutnya setelah memperoleh data maka dilanjutkan dengan menganalisis data, dengan metode yuridis kualitatif yaitu suatu cara

¹⁶ *Ibid*, hlm. 52

¹⁷ *Ibid*, hlm. 57

penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang ditanyakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.¹⁸ Data dianalisis dengan cara melakukan interpretasi atas aturan perundang-undangan dan kualifikasai data atas dasar hasil wawancara.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di perpustakaan dan instansi yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti yaitu:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Dalam No. 17 Bandung.
- b. Badan Kepegawaian Daerah Kota Bandung Jl. Wastukencana No. 2 Bandung, Tlp./Fax.: 022-4206190/022-4206190
- c. Pemerintah Daerah Kota Bandung JL. Wastukencana No. 2 Bandung, Tel. 022-4224900.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 98

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dengan urutan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis menjelaskan tentang latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH

Dalam bab ini dibahas tentang Administrasi Pemerintahan berkaitan dengan Kepegawaian, Pemerintahan Daerah dan Kebijakan Publik. Untuk menunjang dan memperkuat landasan penulisan sangatlah diperlukan adanya pendapat atau definisi dan para ahli dan pemerhati yang berkaitan dengan pembahasan penulisan ini, hubungan antara ketatanegaraan, administrasi pemerintahan, dan kepegawaian.

BAB III PELAKSANAAN PEMERINTAHAN OLEH APARATUR SIPIL NEGARA

Dalam bab ini digambarkan mendalam mengenai objek penelitian, yang berkaitan dengan judul ilmiah atau permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian ini, objek penelitian menyajikan tentang manajemen kepegawaian sipil di Indonesia.

BAB IV KEDUDUKAN PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPPK) DALAM SISTEM KEPEGAWAIAN DI INDONESIA

Dalam bab ini dianalisis tentang Kedudukan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem kepegawaian

berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Dalam bab ini peneliti menjelaskan tentang pembahasan dan hasil penelitian yang merupakan jawaban dan identifikasi masalah yaitu kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam sistem kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dan perkembangan keberadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam Sistem Kepegawaian di Indonesia.

BAB V PENUTUP

Dalam bab terakhir ini peneliti menarik simpulan dan mengemukakan saran-saran pembahasan. Simpulan ditulis sebagai temuan hasil penelitian berdasarkan fakta dan data selama proses penelitian, dan diakhiri dengan saran sebagai rekomendasi berdasarkan hasil temuan penelitian.