

Kategorisasi PNS dan PPPK dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN ditinjau dari Sudut Pandang Transisi Kepegawaian

Indra Budi Sumantoro

*Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Institut Informatika dan Bisnis Darmajaya
Jalan Z.A. Pagar Alam No.93 Bandar Lampung
Email: khaidarmansyah@darmajaya.ac.id*

ABSTRACT

Secara umum, pengaturan mengenai PNS tidak jauh berbeda dengan yang sebelumnya sebagaimana diatur dalam UU tentang Pokok-Pokok Kepegawaian beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya, namun dengan penyempurnaan-penyempurnaan pada aspek-aspek Manajemen SDM seperti rekrutmen dan seleksi, pelatihan dan pengembangan karier, penempatan dalam jabatan, penilaian kinerja, disiplin dan netralitas, gaji dan tunjangan, jaminan sosial, sampai pada pemberhentian. Namun tidak demikian untuk PPPK. Rancangan PP tentang Manajemen PPPK saat ini belum disahkan dan diterbitkan menjadi PP. Pada saat UU ASN masih dirumuskan dalam bentuk RUU, suasana kebatinan pada rapat-rapat pembahasan waktu itu mengangkat soal para profesional di luar PNS yang dibutuhkan keahliannya karena kepakarannya namun tidak dapat direkrut menjadi PNS karena terbentur syarat-syarat administrasi kepegawaian, terutama usia yang lebih dari 35 tahun. Tujuan menciptakan PPPK disamping PNS sebagai Pegawai ASN adalah untuk merekrut orang-orang terbaik yang secara administrasi kepegawaian tidak memenuhi persyaratan menjadi PNS, terutama dari sisi usia. Kategorisasi PPPK dan PNS tidak memiliki konsep yang jelas, sehingga perlu dilakukan revisi UU ASN dengan mempertimbangkan metode transisi kepegawaian.

Keywords - PPPK, Kepegawaian, Rekrutmen

ABSTRAK

The regulation regarding civil servants is generally not different from the previous regulation as it is stipulated in the Act on The Principles of The Employee Affair with its regulations, implementations, and improvements of the Human Resource Management aspects i.e., recruitments and selections, career trainings and developments, placements of positions, performance appraisals, discipline and neutrality, salary and benefits, social security, until terminations. However, this is not stipulated in Government Employees and Work Agreement. In addition, The Draft of Government Regulation on Government Employees and Work Agreement Management has not been formally ratified and published into Government Regulation. The discussion in preparing a draft of the Act on the State Civil Apparatus raised the issues on the non-civil servant professionals whose their expertise was needed but they could not be recruited as a civil servant due to the personnel administration requirements, particularly on ages that were more than 35 years old. The purpose of establishing Government Employees and Work Agreement is to recruit the best citizens who are administratively not considered as the civil servant seen on ages. The categorization of Government Employees and Work Agreement and Civil Servants does not have an obvious concept so that it is necessary to revise the Act on State Civil Apparatus by considering the personnel transition method.

Keywords - Government Employees and Work Agreement, Employee Affair, Recruitment

1. PENDAHULUAN

Pemerintah dan DPR-RI menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang kemudian mengkategorisasikan Pegawai ASN menjadi 2 (dua), yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS sebagai peraturan pelaksanaan dari UU ASN yang khusus mengatur Manajemen PNS. Secara umum, pengaturan mengenai PNS tidak jauh berbeda dengan yang sebelumnya sebagaimana diatur dalam UU tentang Pokok-Pokok Kepegawaian beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya, namun dengan penyempurnaan-penyempurnaan pada aspek-aspek Manajemen SDM seperti rekrutmen dan seleksi, pelatihan dan pengembangan karier, penempatan dalam jabatan, penilaian kinerja, disiplin dan netralitas, gaji dan tunjangan, jaminan sosial, sampai pada pemberhentian. Namun tidak demikian untuk PPPK. Rancangan PP tentang Manajemen PPPK saat ini belum disahkan dan diterbitkan menjadi PP. Hal ini mungkin disebabkan oleh banyak hal yang perlu mendapat pertimbangan secara matang, mengingat PPPK adalah jenis pegawai baru yang sebelumnya tidak ada. Meskipun sebelumnya sudah ada Tenaga Honorer, Pegawai Tidak Tetap (PTT), Pegawai Pramubakti, dan Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri (PPNPN) di berbagai instansi pemerintah, PPPK tidak sama dengan jenis-jenis pegawai ini. Salah satu yang membedakannya adalah dasar hukum pengaturan yang lebih kuat, dimana keberadaan PPPK beserta sistem kepegawaiannya diamanatkan oleh undang-undang. Lantas apa sebenarnya latar belakang dari munculnya keberadaan PPPK dalam UU ASN? Apa tujuan dari menciptakan PPPK disamping PNS sebagai Pegawai ASN? Apa saja persamaan dan perbedaannya? Mengapa mereka dibedakan? Apa dampak potensial yang bisa terjadi pada implementasi kepegawaian akibat dari adanya perbedaan ini ?

2. TEORI DAN HIPOTESIS

Latar Belakang Munculnya Keberadaan PPPK dalam UU ASN

Pada saat UU ASN masih dirumuskan dalam bentuk RUU, suasana kebatinan pada rapat-rapat pembahasan waktu itu mengangkat soal para profesional di luar PNS yang dibutuhkan keahliannya karena kepakarannya namun tidak dapat direkrut menjadi PNS karena terbentur syarat-syarat administrasi kepegawaian, terutama usia yang lebih dari 35 tahun. Oleh karena itu, kemudian diusulkan untuk menciptakan PPPK sebagai salah satu jenis Pegawai ASN disamping PNS. Alasan lain dari diciptakannya PPPK ini adalah agar bisa mendayagunakan Pensiunan PNS yang ahli dan sangat dibutuhkan kepakarannya, dimana ketersediaan orang yang memiliki kualifikasi tersebut sangatlah sedikit. Ada juga pada waktu itu yang mengemukakan alasan diperlukannya PPPK adalah dalam rangka menyediakan pegawai temporer pada proyek-proyek jangka pendek.

Tujuan Menciptakan PPPK disamping PNS sebagai Pegawai ASN

Berdasarkan latar belakang munculnya keberadaan PPPK sebagaimana telah dijelaskan di atas, pada prinsipnya tujuan menciptakan PPPK disamping PNS sebagai Pegawai ASN adalah untuk merekrut orang-orang terbaik yang secara administrasi kepegawaian tidak memenuhi persyaratan menjadi PNS, terutama dari sisi usia. Adapun tujuan lainnya adalah dalam rangka menyediakan pegawai temporer untuk proyek-proyek pemerintah yang bersifat jangka pendek. Jadi pada intinya tujuan dari menciptakan PPPK adalah agar strategi kepegawaian sesuai dengan kebutuhan pemerintah.

Persamaan dan Perbedaan antara PPPK dan PNS

Tabel 1. persamaan dan perbedaan antara PPPK dan PNS:

Persamaan	Perbedaan
<ul style="list-style-type: none"> - Direkrut dan diseleksi berdasarkan kompetensi - Dapat menduduki jabatan fungsional - Bila PP tentang Manajemen PPPK nanti menetapkan Non-PNS sebagai PPPK, maka PPPK dapat mengikuti seleksi Pejabat Pimpinan Tinggi Madya dan Utama - Dievaluasi kinerjanya - Berhak atas pelatihan dan jenjang karier - Mematuhi aturan disiplin dan netralitas - Berhak atas gaji, tunjangan, fasilitas, dan jaminan sosial (kecuali jaminan pensiun) 	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak dibatasi oleh usia - Dapat diputus kontraknya jika sudah tidak dibutuhkan lagi keahliannya dan/atau tidak berkinerja sesuai kontrak yang disepakati - Bila PP tentang Manajemen PPPK nanti menetapkan Non-PNS bukan PPPK, maka PPPK tidak dapat mengikuti seleksi Pejabat Pimpinan Tinggi Madya dan Utama - Tidak berhak atas Jaminan Pensiun

Alasan Perbedaan antara PPPK dan PNS

Terdapat dua kategori perbedaan antara PPPK dan PNS, yaitu perbedaan persyaratan administratif dan hak. Perbedaan persyaratan administratif seperti tidak dibatasi oleh usia serta dapat diputus kontraknya jika sudah tidak dibutuhkan lagi keahliannya dan/atau tidak berkinerja sesuai kontrak yang disepakati adalah agar kualitas pegawai yang direkrut sesuai dengan kebutuhan pemerintah. Pertanyaannya apakah hal seperti ini berlaku bagi PNS? Sayangnya tidak, sehingga kemudian memunculkan pertanyaan lagi yaitu mengapa perlakuan terhadap PPPK dibedakan dengan PNS walaupun menempati jabatan atau posisi yang sama? Ketika seorang PPPK diberhentikan secara sepihak karena dianggap tidak dibutuhkan lagi keahliannya dan/atau tidak berkinerja sesuai kontrak yang disepakati, bagaimana dengan PNS yang juga keahliannya tidak lagi dibutuhkan dan/atau tidak berkinerja? Dalam UU ASN dan PP Manajemen PNS, mekanisme untuk menangani PNS yang sudah tidak dibutuhkan lagi adalah melalui perampangan organisasi. Mekanisme melalui perampangan organisasi ini masih lebih memberikan waktu dan bahkan kompensasi bagi PNS yang terkena kebijakan ini, sehingga perbedaannya cukup kontras dengan PPPK yang bisa diberhentikan kapan saja tanpa

adanya persiapan waktu dan kompensasi, padahal di swasta mendapatkan pesangon. Disini terlihat adanya ketimpangan antara PPPK dan PNS dalam hal *exit policy*.

Berikutnya adalah hak. Saat ini Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Pensiun sebagai salah satu peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN) dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Dalam PP ini dan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Jaminan Sosial, Pemberi Kerja pada usaha besar dan menengah wajib mendaftarkan pekerjanya dalam program Jaminan Pensiun yang manfaatnya diterima dalam bentuk bulanan sebagaimana diterima penerima pensiun PNS. Adapun usaha kecil dan mikro berlaku secara sukarela. Di sisi lain, PPPK malah tidak berhak atas Jaminan Pensiun, dimana pekerja swasta saat ini justru berhak atas Jaminan Pensiun.

Dampak Potensial Akibat dari Adanya Perbedaan Antara PPPK dan PNS

Jika dilihat dari latar belakang dan tujuan dari diciptakannya PPPK yaitu dalam rangka merekrut orang-orang terbaik/profesional (terutama dari sektor swasta atau sektor publik diluar pemerintahan) yang tidak memenuhi persyaratan administratif untuk menjadi PNS, maka perlakuan terhadap PPPK justru kontra-produktif terhadap tujuan tersebut. Bagaimana mungkin ingin mendapatkan orang-orang terbaik/profesional ketika PPPK malah diperlakukan tidak adil dalam hal *exit policy*, termasuk tidak adanya program pesangon bagi mereka yang diberhentikan secara sepihak? Bagaimana mungkin ingin mendapatkan orang-orang terbaik/profesional ketika PPPK malah tidak berhak mengikuti program Jaminan Pensiun dengan manfaat pensiun bulanan dimana pegawai swasta justru sudah berhak atas Jaminan Pensiun? Selama perlakuan UU ASN terhadap PPPK masih seperti ini, jangan harap bisa merekrut orang-orang terbaik/profesional yang diharapkan, karena mereka pasti akan tetap *stay* di sektor swasta yang lebih menghargai kualifikasi dan jerih payah mereka ketimbang menjadi PPPK. Jika masih seperti ini perlakuannya, jangan heran bila kedepannya PPPK justru diisi oleh orang-orang buangan yang tidak diterima bekerja di berbagai

perusahaan atau organisasi-organisasi yang terbaik pula, sehingga kemudian bertolak-belakang dengan apa yang dicita-citakan UU ASN.

3. METODE PENELITIAN

Kelebihan dan Kekurangan antara Kepegawaian Permanen dan Kontrak

Apa sebenarnya kelebihan dan kekurangan antara kepegawaian permanen dan kontrak/temporer? Berikut ini adalah tabel perbandingannya.

Tabel 2. Perbandingan Kepegawaian Permanen dan Kontrak

Jenis Kepegawaian	Kelebihan	Kekurangan
Permanen	<ul style="list-style-type: none"> - Loyalitas yang lebih baik - <i>Job security</i> yang lebih baik 	<ul style="list-style-type: none"> - Cenderung <i>comfort zone</i> - Cenderung malas atau tidak kompetitif - Lemah <i>knowledge sharing</i> karena organisasi diisi oleh orang-orang yang itu-itu saja
Kontrak/temporer	<ul style="list-style-type: none"> - Menekan <i>comfort zone</i> - Pegawai menjadi lebih giat bekerja karena khawatir tidak diperpanjang kontraknya jika tidak berkinerja - <i>Knowledge sharing</i> yang lebih baik berdasarkan pengalaman pegawai yang pernah bekerja di berbagai organisasi 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Job security</i> yang tidak lebih baik, kecuali jika diikutsertakan pada seluruh program-program jaminan sosial (termasuk jaminan PHK atau pesangon) - Loyalitas yang relatif rendah, kecuali jika sistem MSDM dan budaya organisasinya kondusif

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Metode Transisi Kepegawaian

Dari tabel tersebut di atas, terlihat bahwa kepegawaian kontrak/temporer lebih memiliki keuntungan bagi organisasi dan memberikan manfaat bagi si pekerja itu sendiri, yaitu *continuous improvement on workers capacity building*, sehingga ketimbang mengadakan dua jenis

pegawai (PPPK dan PNS) sebagai Pegawai ASN secara bersamaan yang justru dapat menyebabkan kontra-produktif, yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah kedepannya adalah melakukan transisi kepegawaian dari PNS ke PPPK, atau dari *permanent basis* menuju *contract basis*. Adapun metode transisi yang sebaiknya dilakukan adalah dengan melakukan *frozen mechanism* atau *cut-off date*, yaitu PNS yang *existing* tetap berstatus sebagai *permanent basis employees* dan mengikuti ketentuan-ketentuan yang berlaku sebelumnya, namun tidak boleh lagi ada pengangkatan PNS terhitung sejak UU yang baru berlaku, dimana pengangkatan pegawai terhitung sejak UU yang baru berlaku hanya diperuntukan bagi PPPK atau *contract basis employees*. PNS yang *existing* akan tetap bekerja hingga mencapai usia pensiun dan jumlahnya lambat-laun semakin sedikit dan akhirnya habis. Metode ini diusulkan agar Pemerintah terhindar dari aksi protes PNS yang *existing*, dengan kata lain *win-win solution*.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Kategorisasi PPPK dan PNS tidak memiliki konsep yang jelas, sehingga perlu dilakukan revisi UU ASN dengan mempertimbangkan metode transisi kepegawaian sebagaimana dijelaskan di atas.

Saran

PPPK perlu diberikan Jaminan PHK/pesangon sebagai jaring pengaman bila kontraknya tidak dilanjutkan. PPPK juga harus didaftarkan pada program Jaminan Pensiun sebagaimana diikuti pegawai swasta. Dengan demikian, orang-orang terbaik di pasar kerja tertarik menjadi PPPK.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang SJSN

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Pensiun

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS