

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional merupakan pengamalan dari Pancasila dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang diarahkan pada peningkatan harkat, martabat, kemampuan manusia, serta kepercayaan diri sendiri dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur, baik materiil maupun spiritual.¹

Terwujudnya keadilan dalam masyarakat yang dapat menciptakan kemakmuran secara merata dan menyeluruh ke pelosok negeri ini merupakan tekad dari seluruh bangsa Indonesia dalam mewujudkan kesejahteraan hidup, yang mana keberhasilan dari perwujudan untuk mensejahterakan warganya serta pelayanan kesejahteraan warganya merupakan konsep negara/pemerintahan yang biasa dikenal dengan tipe negara kesejahteraan (*welfare state*). Untuk mencapai keadilan yang merata dapat dicapai melalui perbaikan kondisi kerja. Salah satu bentuk upaya perbaikan kondisi kerja adalah adanya jaminan dan hak yang di berikan kepada pekerja melalui mekanisme peraturan perundang-undangan yang memberikan suasana kondusif bagi tercapainya tujuan negara kesejahteraan sehingga dengan

¹ Adrian Sutedi, Hukum Perburuhan, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009), hal. 15.

adanya peraturan perundang-undangan tersebut dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaannya.²

Manusia dikatakan sebagai makhluk sosial diperlukan guna untuk memajukan bangsa terkait salah satu sektor yaitu sektor ketenagakerjaan. Ketenagakerjaan adalah salah satu aspek yang sangat tampak menonjol dalam proses pembangunan negara, terutama negara berkembang. Tenaga kerja mempunyai peranan yang penting sebagai pelaku dan tujuan dalam mewujudkan pembangunan nasional terutama dalam sektor ekonomi. Disamping itu kesadaran akan pentingnya pekerja bagi pemerintah, perusahaan, dan masyarakat, maka perlu diusahakan pemikiran agar pekerja dapat menjaga keselamatannya dalam menjalankan pekerjaannya serta perlunya perlindungan pekerja agar pekerja tetap terjamin.

Negara Indonesia termasuk dalam negara yang berkembang. Meskipun tergolong dalam negara berkembang, pemerintah tidak mengabaikan tugas yang telah dilakukan manusia, dan memandang manusia sebagai pemegang peranan penting dimana pekerjaan adalah sebagai suatu hasil yang utama dan mulia. Manusia berperan utama dalam melaksanakan tugas dan wewenang berdasarkan kualitas dan kompetensi masing-masing untuk mewujudkan tujuan nasional. Kualitas dan kompetensi manusia merupakan penentu utama berjalan tidaknya suatu organisasi. Organisasi yang dimaksud adalah pemerintahan, sedangkan manusia yang terlibat dalam

² Asri Wijayanti, Dasar Filsafat Prinsip dan Sejarah Hak Berserikat Buruh di Indonesia, Cet.1, (Malang : Setara Press, 2018), hal. 196.

organisasi disebut sebagai pegawai. Kewajiban utama pemerintah yaitu menjadi pengemban amanat penderitaan rakyat.

Pemerintahan memiliki tiga fungsi utama yaitu pelayanan publik, pelaksanaan pembangunan dan perlindungan masyarakat.³ Pemerintah wajib memberikan perlindungan baik secara fisik maupun non fisik kepada setiap warga negara, khususnya para pekerja. Bentuk perlindungan yang diberikan pemerintah berupa peraturan peundang-undangan yang mengatur terkait masalah kepegawaian yaitu Undang Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut Undang-Undang ASN) yang meliputi waktu kerja, cuti, gaji dan tunjangan, jaminan sosial, dan lain sebagainya. Keberhasilan suatu tujuan tertentu tergantung pada kompeten dan kualitas dari pegawai yang melaksanakan tugas dan wewenang.

Birokrasi menjadi salah satu instrumen penting dalam proses penyelenggaraan negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dari segi prosedur, birokrasi bertugas menjalankan kebijakan publik, program pemerintah, dan instansi. Selanjutnya, birokrasi bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas tinggi kepada masyarakat. Birokrasi berfungsi penting dalam masyarakat sebagai pelayan publik. Semakin baik pelayanan yang diberikan, maka akan memberikan kepuasan kepada masyarakat yang dalam ini sebagai konsumen serta akan

³ Adrian Sutedi, Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), hal. 30.

menimbulkan rasa kepercayaan yang lebih tinggi dari masyarakat terhadap pemerintah.

Untuk mewujudkan birokrasi yang profesional dalam menghadapi permasalahan terkait aparatur negara, pemerintah mengundang Undang-Undang ASN untuk mengelola ASN menjadi lebih baik. Undang-Undang ASN ini merupakan dasar dalam manajemen ASN yang bertujuan untuk membangun ASN yang memiliki integritas, profesional dan netral serta bebas dari intervensi politik, bebas dari praktek Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN), serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas tinggi bagi masyarakat.

Menurut Sofian Effendi menyatakan bahwa ada enam poin penting yang diharapkan dengan keberadaan Undang-Undang ASN, salah satunya adalah perubahan sistem kepegawaian baru yang ditandai dengan kemungkinan keberadaan tentang kontrak kerja yaitu Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (selanjutnya disebut PPPK).⁴

Alenia keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 memuat tentang tujuan nasional bangsa Indonesia yaitu 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.⁵

Untuk mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut di atas, diperlukan Aparatur Sipil Negara (selanjutnya

⁴ Bambang Rudito Karisma, Aparatur Sipil Negara : Pendukung Reformasi Birokrasi (Jakarta : PT Kharisma Putra Utama, 2016), hal. 14.

⁵ Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

disebut ASN) yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan tertentu, ASN harus memiliki profesi dan manajemen ASN yang berdasarkan pada sistem merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi dan kinerja yang dibutuhkan oleh tiap-tiap jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam sistem rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Manajemen ASN terdiri atas manajemen Pegawai Negeri Sipil dan manajemen PPPK yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur. Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan.

Sementara itu, manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan

perlindungan. Untuk meningkatkan produktifitas dan menjamin kesejahteraan ASN. ASN berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab, dan resiko pekerjaannya. Selain itu ASN berhak memperoleh jaminan sosial.⁶

PPPK yang telah diangkat berdasarkan proses pengadaan PPPK dan akan melaksanakan tugas dan jabatan yang ditentukan pemerintah terkait akan diberikan gaji yang besarnya didasarkan dengan golongan dan masa kerja golongan, sehingga secara garis besar upah yang diberikan harus berdasarkan lampiran Peraturan Presiden tersebut.

Menurut Pasal 1 Angka 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (selanjutnya disebut PP No. 49 Tahun 2018 Tentang PPPK) menyatakan bahwa :

“Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.”⁷

Pemerintah sebagai sebuah organisasi memiliki tujuan tersendiri yang ingin dicapai, dalam hal itu membutuhkan tenaga kerja. Dari jajaran pemerintah pusat hingga pemerintah daerah memerlukan tenaga kerja yang sangat besar jumlahnya. Kebutuhan akan tenaga kerja oleh pemerintah

⁶ M. Rosyid Hasan, <http://repository.radenintan.ac.id/15126/>, diakses pada tanggal 1 Desember 2022

⁷ Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja

tersebut dipenuhi dengan melakukan proses rekrutmen pegawai yang dilakukan dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan kebutuhan dalam periode tersebut. Dengan adanya PPPK ini diharapkan akan tercipta pelayanan publik yang dapat menjamin efisiensi dan akurasi dalam pengambilan keputusan dalam manajemen ASN. Sehingga meningkatnya produktifitas yang baik dalam pelayanan pemerintahan terhadap publik.

Terkait perekrutan PPPK, Pasal 6 PP No. 49 Tahun 2018 Tentang PPPK mengatur bahwa :

“Setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi calon PPPK setelah memenuhi persyaratan.”⁸

Selanjutnya ketentuan Pasal 7 PP No. 49 Tahun 2018 Tentang PPPK mengatur bahwa :

- (1) Pengadaan calon PPPK merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada Instansi Pemerintah.
- (2) Pengadaan PPPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tahapan :
 - a. Perencanaan;
 - b. pengumuman lowongan;
 - c. pelamaran;
 - d. seleksi;
 - e. pengumuman hasil seleksi; dan
 - f. pengangkatan menjadi PPPK.⁹

Pasal 8 ayat (1) PP No. 49 Tahun 2018 Tentang PPPK mengatur bahwa :

“Pengadaan calon PPPK dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan Instansi Pemerintah, dan persyaratan lain yang dibutuhkan dalam jabatan.”¹⁰

⁸ Pasal 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

⁹ Pasal 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Berdasarkan perspektif filosofis, perubahan sistem kepegawaian menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan PPPK pada dasarnya telah melanggar beberapa asas penyelenggaraan ASN yang dianut oleh Undang-Undang ASN itu sendiri yaitu asas keadilan hukum dan kepastian hukum, karena adanya perlakuan yang tidak adil terhadap PPPK dibandingkan dengan PNS.

Saat ini, pemerintah memberikan banyak kesempatan pada tenaga honorer untuk mengikuti seleksi PPPK, salah satunya adalah tenaga honorer guru. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Mendikbud) telah mengeluarkan kebijakan untuk memberikan kesempatan kepada para guru honorer agar dapat melangkahkan karirnya menjadi PPPK atau ASN. Alasan dibukanya peluang yang besar kepada guru honorer salah satunya yaitu jumlah guru honorer di Indonesia yang mencapai di atas rata-rata, bahkan lebih banyak dari jumlah guru PNS. Pemerintah akan melakukan survei langsung tentang kemampuan dari tenaga honorer tersebut untuk mendapatkan data tentang banyaknya para tenaga pendidik honorer yang berkompeten, guru honorer yang memiliki kualitas bagus, baik dari segi cara mendidik, emosional serta kemampuan lainnya yang diperlukan saat mengajar.¹¹

Selain program penghapusan tenaga honorer pemerintah juga meluncurkan program kuota 1 juta guru. Kuota sebanyak ini harus dipenuhi dengan para guru yang telah berstatus PNS atau calon PNS. Akan tetapi tidak

¹⁰ Pasal 8 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

¹¹ <https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2020/11/pemerintah-buka-kesempatan-guru-honorer-ikut-seleksi-pppk>, diakses pada tanggal 1 Desember 2022

semua guru honorer dapat diangkat menjadi PPPK atau PNS, sebab hanya para guru honorer yang lolos sesuai dengan kompetensi, keahlian dan kualifikasi yang dibutuhkan yang akan dapat diterima dan lolos seleksi. Tidak sedikit kita menemukan praktik suap dalam hal perekrutan di dunia kerja, hal demikian juga terjadi dalam seleksi PPPK, masih banyak ditemukannya seseorang yang belum ahli dan tidak berkompeten masuk ke dalam seleksi PPPK ini dengan sistem suap sehingga menyingkirkan beberapa peserta seleksi yang seharusnya lolos dengan kemampuan yang dimilikinya.

Sebagai contoh kasus, terjadinya kejanggalan dan kecurangan yang dialami oleh EN salah satu pegawai kontrak/honorer di Kantor Walikota Pasuruan. EN merasakan kejanggalan dan telah dicurangi oleh oknum tertentu di pemerintahan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) setempat. EN menjelaskan bahwa posisi pekerjaan yang seharusnya EN adalah sebagai admin di instansi tersebut, akan tetapi nama EN terdaftar sebagai *cleaning service*. Sesuai dengan SK yang dimiliki tertulis bahwa EN sebagai admin. Dengan posisi yang terdapat di BKD sebagai *cleaning service*, proses pengajuan EN untuk mencalonkan diri sebagai PPPK menjadi terhambat dan memiliki beberapa kendala dan harus melakukan beberapa tahapan yang diarahkan oleh oknum tersebut.

Di sisi lain, 2 (dua) orang yang benar-benar bekerja sebagai *cleaning service* jurstunya nama dan posisi bagian kedua orang tersebut terdaftar sebagai admin. Posisi pekerjaan yang terdapat di SK yang dimiliki kedua orang tersebut juga berubah dengan sangat cepat, yang semula *cleaning service*

menjadi admin. EN beranggapan bahwa telah terjadi kecurangan yang menimpa dirinya, karena kedua orang tersebut juga memiliki kedekatan yang cukup baik dengan beberapa pejabat (atasan) di instansi tersebut. Sedangkan EN berupaya untuk mengikuti seleksi PPPK sesuai dengan prosedur yang ditetapkan. Praktik suap menyuap sangat mungkin terjadi diberbagai sektor dan sendi-sendi kehidupan ini. Praktik jual beli jabatan menjadi salah satu jenis korupsi yang sering terjadi, termasuk pada sistem pemerintahan daerah.

Hal inilah yang menjadi dasar alasan penulis dalam menulis skripsi dengan judul **“KAJIAN YURIDIS PASAL 8 AYAT (1) PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 49 TAHUN 2018 TENTANG MANAJEMEN PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA”** karena penulis merasa bahwa pengadaan calon PPPK masih ditemukan kejanggalan, ketidakpastian dan masih dinilai subyektif.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana prinsip hukum dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi calon Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) apabila terdapat kecurangan selama proses rekrutmen?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui prinsip hukum dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja?
2. Untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum bagi calon Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) apabila terdapat kecurangan selama proses rekrutmen?

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bermanfaat apabila dapat memberikan hasil yang bermanfaat dan diharapkan mampu menjadi dasar pelaksanaan secara teori maupun praktis diantaranya :

1. Segi Akademis

Dari hasil penelitian ini diharapkan menambah wawasan yang berkaitan dengan pengadaan dan perekrutan calon Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Penulis juga berharap bisa menambah bahan kepustakaan dan memberikan kontribusi dalam hal ilmiah dan teoritis. Memberikan pendapat atau gagasan sebuah pemikiran untuk perkembangan ilmu hukum menyangkut prinsip hukum dalam Pasal 8 ayat (1) PP No. 49 Tahun 2018 tentang PPPK serta bentuk perlindungan

hukumnya bagi para calon dan/atau para Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

2. Segi Kelembagaan

Memberikan sumbangan untuk dapat menjadi salah satu bahan kajian teoritis terutama bagi lembaga dan/atau instansi yang berwenang yaitu lembaga legislatif dalam membuat peraturan perundang-undangan dalam rangka untuk mengevaluasi dan mengembangkan pemahaman hukum yang berkembang saat ini. Selain itu juga bermanfaat untuk instansi yang akan melaksanakan/mengadakan perekrutan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Selain itu bermanfaat sebagai bentuk masukan atau sumbangan ilmu dan pikiran terkait pemenuhan kebutuhan ASN menurut PP No. 49 Tahun 2018 tentang PPPK.

3. Segi Sosial & Masyarakat

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi dan tambahan ilmu bagi masyarakat tentang PP No. 49 Tahun 2018 tentang PPPK. Selain itu, juga diharapkan dapat bermanfaat bagi para pelaksana di bidang Hukum Administrasi Negara, khususnya menjadi bahan pertimbangan masyarakat mengenai pelaksanaan pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) secara luas bagi masyarakat dan dapat menjadi acuan bagi orang lain untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai perkembangan tentang Pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) kedepannya.