

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan hukum yang mengatur mengenai Aparatur Sipil Negara atau sering disingkat menjadi ASN di Indonesia di masa sebelum reformasi, memiliki pola yang menitikberatkan pada kekuasaan penguasa. Kekuasaan penguasa yang tersentral menyebabkan Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak dapat menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara profesional.

Untuk menciptakan Aparatur Sipil Negara yang profesional, berintegritas, netral dan lepas dari intervensi politik serta hal-hal lain, dibutuhkan aturan yang mengatur tentang Aparatur Sipil Negara/ASN sehingga dapat menjalankan peran sebagai pelayan masyarakat dan mampu menjadi unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Kehadiran PPPK merupakan tonggak sejarah dalam reformasi birokrasi yang lebih luas. Menurut Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, “Tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan untuk merekrut Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai salah satu wujud bagi setiap warga negara Indonesia yang memiliki hak mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak.

PPPK merupakan bentuk pengadaan pegawai yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Selain itu, ada beberapa peraturan pemerintah dan peraturan menteri yang mengatur pelaksanaan PPPK, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 24 Tahun 2021 tentang Pengadaan

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, mengatur tata cara dan pedoman Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Untuk BKD Provinsi Sumatera Barat, mengikuti peraturan yang ada di tingkat nasional dan dapat juga memiliki peraturan daerah yang spesifik untuk provinsi tersebut.

Kebijakan dalam pengadaan PPPK pada BKD Provinsi Sumatera Barat disampaikan dalam bentuk pengumuman resmi atau edaran. Peraturan atau keputusan yang menjadi dasar hukum dan acuan.

Pengadaan merupakan bagian dari administrasi kepegawaian. Pokok-pokok umum yang dilakukan dalam administrasi kepegawaian salah satunya adalah pengadaan (*recruitment*).¹ Begitu juga menurut beberapa pakar seperti Arifin Abdurrachman dan Jucius.² Langkah awal dari proses administrasi kepegawaian adalah pengadaan (*recruitment*) tenaga kerja.

Dalam proses pengadaan tenaga kerja diperlukan analisis kebutuhan menyangkut semua fungsi dan tugas yang ada. Dengan demikian, organisasi membutuhkan pengisian tenaga untuk setiap fungsi dan tugas tersebut. Jika pengadaan tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan yang ada, demikian pula tenaga kerja yang direkrut itu sesuai dengan persyaratan yang dikemukakan sehingga efektivitas tenaga kerja dalam organisasi akan diperoleh.

PPPK dibentuk untuk mengatasi kebutuhan pegawai pemerintah dalam bidang tertentu yang memerlukan keahlian khusus, seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Dengan adanya PPPK, pemerintah dapat merekrut tenaga ahli yang dibutuhkan untuk jangka waktu tertentu tanpa harus mengangkat mereka menjadi PNS. Sehingga dapat dijelaskan bahwa PPPK adalah pekerjaan atau profesi bagi

¹ Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES, 1984, hlm. 142.

² Sahya Anggara, 2016, *Administrasi Kepegawaian Negara*, CV Pustaka Setia, Bandung, hlm. 14-15.

WNI yang memenuhi syarat tertentu sehingga diangkat oleh instansi pemerintah untuk berprofesi melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugas yang diatur dalam perjanjian kerja dan memiliki jangka waktu tertentu.³

Pegawai Pemerintah dengan pengangkatan berdasarkan Perjanjian Kerja diketahui untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan cara merekrut tenaga profesional yang memiliki kompetensi dan kualifikasi yang sesuai dengan kebutuhan pemerintah. 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.

Tujuan dari rekrutmen PPPK adalah untuk memperkuat basis profesionalisme dan kompetensi dalam penyelenggaraan birokrasi.⁴ Dengan kata lain masuknya PPPK pada ASN diharapkan dapat mendorong percepatan atau akselerasi dalam menciptakan profesionalisme dan peningkatan kompetensi. Meskipun kebijakan pengadaan PPPK pada BKD Provinsi Sumatera Barat memiliki implikasi hukum yang positif, tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan pengadaan PPPK pada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Sumatera Barat menimbulkan beberapa masalah dan tantangan hukum yang perlu di atasi, salah satunya terkait dengan proses pengadaan (*rekrutmen*) PPPK.

Kebijakan tersebut dalam penerapannya dan dampak terhadap masyarakat atau kelompok masih kurang relevan. Dapat menciptakan sistem yang kurang adil, transparan, dan efisien. Misalnya, salah satu masalah krusial yang terjadi selama pelaksanaan rekrutmen PPPK Guru 2021 adalah kurangnya formasi PPPK Guru yang

³ Faiq Tobroni, 2020, Tinjauan HAM Dalam Regulasi PPPK Dengan Intertekstualitas Teks Hukum, JURNAL HAM Vol. 11, No. 2, Agustus 2020, hlm. 224.

⁴ Agustinus Sulistyo Tri Putranto, Ichwan Santosa, 2015, Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja: Pengertian dan Urgensinya, Civil Service VOL. 9, No.2, November 2015, hlm. 2.

diajukan Pemerintah Daerah. Hal ini mengakibatkan banyaknya kasus guru lulus *passing grade*, namun tidak mendapatkan formasi. Oleh karena itu, perlu adanya peningkatan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam penentuan formasi PPPK.

Dalam Peraturan BKN Nomor 18 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan BKN Nomor 1 Tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis (Juknis) Pengadaan PPPK, terdapat perubahan penyelenggaraan seleksi pengadaan PPPK. Namun perubahan ini perlu disempurnakan agar lebih jelas dan transparan.

Perlunya solusi dan strategi penanganan pegawai non PNS dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah tentang Manajemen PPPK yang memungkinkan diberhentikannya Pegawai Non PNS, cukup menimbulkan polemik. Oleh karena itu, perlunya solusi dan strategi penanganan Pegawai Non PNS yang diharapkan memuaskan semua pihak baik dari sisi pemerintah, maupun Pegawai Non PNS bersangkutan.

Beberapa masalah yang masih ada terkait kebijakan pengadaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) saat ini meliputi:

- 1) Keterbatasan anggaran, sarana, dan prasarana yang mendukung pelaksanaan pengadaan PPPK secara profesional dan akuntabel.
- 2) Kurangnya transparansi: Proses pengadaan pegawai PPPK sering kali dianggap kurang transparan, sehingga menimbulkan kecurigaan akan adanya praktik nepotisme atau favoritisme dalam proses seleksi.
- 3) Ketidakpastian status kepegawaian: Pegawai PPPK sering kali menghadapi ketidakpastian status kepegawaian mereka, karena perjanjian kerja yang mereka miliki bersifat kontrak dan tidak menjamin keberlanjutan karir mereka di pemerintahan.

- 4) Kesejahteraan pegawai: Kesejahteraan pegawai PPPK sering kali menjadi perhatian, karena mereka mungkin tidak mendapatkan hak dan tunjangan yang sama dengan pegawai negeri sipil (PNS) meskipun bekerja dalam lingkungan yang sama.
- 5) Regulasi dan kebijakan: Regulasi dan kebijakan yang mengatur pengadaan pegawai PPPK masih perlu diperbaiki dan disempurnakan, ketidakjelasan aturan dan prosedur agar dapat menciptakan sistem yang lebih adil, transparan, dan efisien.
- 6) Pengawasan dan evaluasi: Pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan pengadaan pegawai PPPK perlu ditingkatkan, agar dapat memastikan bahwa proses tersebut berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Rumusan masalah dari penelitian ini akan menunjukkan tujuan penelitian dengan memeriksa implikasi hukum dari kebijakan dan untuk mengidentifikasi solusi pemecahan masalah dalam kebijakan pengadaan PPPK di BKD Provinsi Sumatera Barat. Rumusan masalah ini akan membantu untuk menganalisis implikasi hukum dari kebijakan pengadaan PPPK yang diterapkan oleh BKD Provinsi Sumatera Barat. Selain itu, dapat menyelidiki dampak hukum terkait dengan aspek-aspek tertentu, seperti konsekuensi hukum terkait status kerja pegawai PPPK, kewajiban hukum yang harus dipenuhi oleh BKD dalam proses pengadaan, atau kaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih luas.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dijelaskan bahwa kebijakan penerimaan PPPK dilakukan oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan/atau instansi pemerintah yang bersangkutan. Oleh karena itu, penerapan kebijakan PPPK

pada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) di Provinsi Sumatera Barat menjadi hal yang penting untuk dianalisis.

Berdasarkan latar belakang di atas maka penelitian ini perlu dilakukan kajian komprehensif dengan judul **“PENGADAAN PEGAWAI PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA PADA BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH PROVINSI SUMATERA BARAT”** untuk membedah norma dari kebijakan yang telah dikeluarkan oleh instansi tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah:

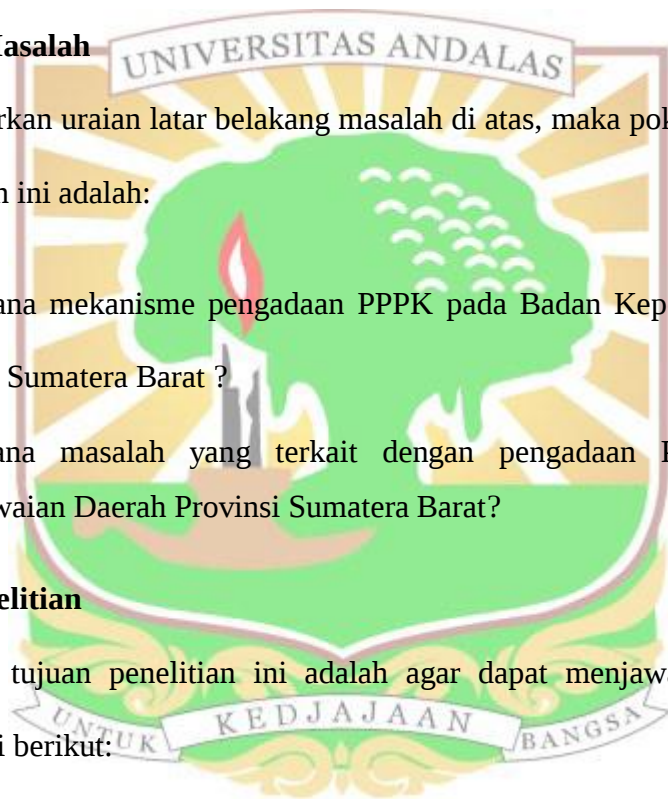
1. Bagaimana mekanisme pengadaan PPPK pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat ?
2. Bagaimana masalah yang terkait dengan pengadaan PPPK di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah agar dapat menjawab dari rumusan masalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme pengadaan PPPK.
2. Untuk mengetahui, menganalisis, dan menemukan solusi atas permasalahan hukum yang terkait dengan pengadaan PPPK di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian



Beberapa manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat di bidang ilmu pengetahuan baik melalui pengembangan teori dan analisisnya untuk kepentingan penelitian di masa yang akan datang khususnya mengenai konsep pengadaan PPPK.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap masyarakat dalam menghadapi persoalan mengenai pengadaan PPPK.
- b. Memberikan masukan dan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan bagi pemerintah untuk menyelesaikan suatu persoalan mengenai pengadaan PPPK.
- c. Menambah koleksi pustaka dan bahan bacaan bagi Mahasiswa/I Fakultas Hukum Universitas Andalas khususnya Program Hukum Administrasi Negara.

E. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan “suatu upaya pencarian” atau tahapan untuk mencari kembali sebuah kebenaran,⁵ sehingga akan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian. Untuk tercapainya tujuan dan manfaat penulisan sebagaimana yang telah disebutkan di atas, maka diperlukan suatu metode yang berfungsi untuk mendapatkan data yang valid dan relevan. Metode penelitian yang peneliti terapkan adalah sebagai berikut:

⁵ Zainudin Ali, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 1.

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan empiris (*yuridis sosiologis*) yakni pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan melihat norma hukum yang berlaku dan menghubungkan dengan fakta yang ada dalam masyarakat sehubungan dengan permasalahan yang ditemui dalam penelitian.⁶

Dalam hal ini, peneliti ingin mengetahui lebih lanjut mengenai kendala atau permasalahan apa saja yang dialami dalam melaksanakan pengadaan PPPK pada BKD Provinsi Sumatera Barat.

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah bersifat deskriptif yaitu dengan memberikan gambaran mengenai penyelesaian masalah pengadaan PPPK pada BKD Provinsi Sumatera Barat. Suatu penelitian deskriptif, dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya.⁷

3. Sumber Data

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) artinya data yang diperoleh dari penelitian ini dilakukan dengan membaca buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah yang terkait dengan persoalan yang dikaji. Kemudian mencatat bagian yang membuat kajian tentang penelitian.⁸

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

⁶ Amirudin dan Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 133.

⁷ Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-PRESS, Jakarta, hlm. 10

⁸ Mestika Zed, 2007, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 3.

Pada penelitian ini diperoleh data dengan cara melakukan observasi dan pengamatan lapangan ke BKD Provinsi Sumatera Barat.

4. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama.⁹ Data ini diperoleh langsung dari lokasi penelitian yakni di BKD Provinsi Sumatera Barat.

b. Data Sekunder

Data ini diperoleh dari hasil studi kepustakaan yaitu berupa peraturan-peraturan atau dokumen-dokumen perundang-undangan dan buku-buku yang berkaitan dengan pengadaan PPPK pada BKD Provinsi Sumatera Barat.

Dalam melakukan penelitian ini digunakan bahan-bahan hukum yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mengikat dan membantu didalam penelitian:

- 1) Norma dasar atau kaidah dasar yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Peraturan dasar: Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan- Ketetapan MPR.
- 3) Peraturan perundang-undangan yaitu: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan peraturan lainnya yang berkaitan.
- 4) Yurisprudensi yang ada relevansinya dengan penulisan dan penelitian ini.

⁹ Amiruddin Zainal Asikin, 2019, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 31.

b. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti makalah: lokakarya, seminar, simposium, diskusi, dan hasil-hasil penelitian, majalah/koran, dan disertasi, yang ada hubungannya dengan objek penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum. Bahan tersier dalam penelitian ini antara lain, kamus, ensiklopedi, dan sebagainya.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Dokumen

Pengumpulan data yang dilakukan oleh penulis adalah dengan cara studi dokumen yang digunakan mengumpulkan data sekunder yaitu berupa bahan-bahan hukum sebagaimana telah diuraikan di atas. Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun sosiologis) karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif. Untuk itu dipelajari buku-buku, jurnal, dan dokumen-dokumen serta artikel yang dapat mendukung permasalahan yang dibahas.

Penelitian ini didapat melalui studi kepustakaan baik berupa fisik dengan melakukan kunjungan ke perpustakaan maupun melalui pencarian dalam jaringan. Penelitian kepustakaan secara fisik akan dilaksanakan di Perpustakaan Universitas Andalas dan Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas. Penelitian kepustakaan dalam jaringan akan

dilakukan dengan mengunjungi laman perpustakaan daring dan situs hukum yang berkaitan.

b. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan untuk memperoleh berbagai keterangan dari narasumber. Jenis wawancara yang digunakan ialah wawancara semi terstruktur yakni dengan mempersiapkan pedoman wawancara serta membuka peluang untuk memberikan pertanyaan diluar pedoman wawancara. Dalam wawancara ini penulis akan mewawancarai salah seorang Pegawai BKD Provinsi Sumatera Barat.

6. Pengolahan Data

Langkah selanjutnya setelah memperoleh data adalah:

a. *Editing*

Yakni pengeditan keseluruhan data yang telah terkumpul dan kemudian disaring menjadi suatu kumpulan data yang sesuai dengan rumusan masalah yang sedang diteliti dan dapat dijadikan suatu acuan akurat dalam penarikan kesimpulan nantinya.

b. *Coding*

Yakni proses pemberian tanda atau kode-kode tertentu pada data yang telah didapat menurut kriteria yang ditentukan untuk mempermudah analisis data yang dilakukan.

7. Analisis Data

Setelah semua data terkumpul, data secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh yang memberikan gambaran secara terperinci mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif, dengan menguraikan data yang terkumpul melalui teknik pengumpulan data yang digunakan. Kemudian dideskripsikan ke dalam bab-bab dan menuangkannya dalam sebuah skripsi.

