

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konteks pengelolaan sumber daya manusia (SDM) di sektor pemerintahan, Kabupaten Sleman, seperti daerah-daerah lain di Indonesia, menghadapi beragam tantangan yang berkaitan dengan pengadaan pegawai yang berkualitas dan memiliki kompetensi sesuai dengan kebutuhan organisasi. Pertumbuhan jumlah penduduk, perkembangan teknologi, dan dinamika tugas serta tanggung jawab pemerintah daerah menimbulkan kebutuhan akan tenaga kerja yang handal dan adaptif terhadap perubahan.

Kerangka peraturan yang ada, khususnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola ASN di wilayahnya masing-masing. Salah satu instrumen yang diperkenalkan dalam Undang-undang tersebut adalah penggunaan perjanjian kerja bagi pegawai pemerintah, yang dikenal sebagai Perjanjian Kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). PPPK memberikan alternatif dalam pengadaan pegawai yang memungkinkan pemerintah daerah untuk merekrut individu dengan keahlian dan kualifikasi tertentu sesuai dengan kebutuhan organisasi, tanpa harus melalui proses seleksi CPNS yang panjang dan kompleks.¹

¹ Made Nopen Supriadi, 2020, *Pelayanan Publik*, Medan, Yayasan Kita Menulis, hlm. 17.

Kabupaten Sleman, sebagai salah satu wilayah yang terletak di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, mengalami pertumbuhan ekonomi dan perkembangan infrastruktur yang signifikan. Hal ini menyebabkan peningkatan kebutuhan akan tenaga kerja yang berkualitas di berbagai sektor, termasuk pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan pelayanan publik lainnya. Dalam mengatasi kekurangan pegawai yang terjadi di sejumlah sektor tersebut, Pemerintah Kabupaten Sleman memandang implementasi PPPK sebagai salah satu strategi yang tepat.

Implementasi PPPK di Kabupaten Sleman melibatkan proses perumusan kebijakan yang cermat dan terencana, termasuk penetapan kebutuhan pegawai, proses rekrutmen dan seleksi, serta pengelolaan kinerja dan pengembangan SDM. Selain itu, Pemerintah Kabupaten Sleman juga melakukan upaya dalam meningkatkan kapasitas dan kompetensi SDM yang ada melalui berbagai pelatihan dan pendidikan formal maupun non-formal.

Upaya meningkatkan mutu pelayanan publik, penting untuk melakukan penelitian tentang kepuasan masyarakat dan merumuskan indeks kepuasan sebagai alat ukur untuk mengevaluasi kualitas pelayanan. Data indeks kepuasan masyarakat juga dapat digunakan untuk menilai aspek pelayanan yang perlu diperbaiki dan mendorong setiap unit penyelenggara pelayanan untuk meningkatkan mutu layanannya.²

² Ridwan, "Kedudukan Hukum Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan Instansi Pemerintah", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Vol. 7, No. 2 (November 2013), hlm. 54-65.

Pelayanan publik merujuk pada serangkaian tindakan yang bertujuan memenuhi kebutuhan layanan sesuai dengan ketentuan hukum bagi seluruh warga negara dan penduduk, yang mencakup pemberian barang, jasa, serta layanan administrasi oleh lembaga penyedia layanan publik, baik itu instansi pemerintah daerah maupun badan usaha milik daerah. Individu atau kelompok yang menerima layanan publik adalah mereka yang memiliki hak dan tanggung jawab terhadap layanan tersebut, sesuai dengan definisi yang disebutkan dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 25 tahun 2009. Melalui penerapan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, tanggung jawab pemerintah untuk menetapkan standar pelayanan minimal dan kewenangan dalam pelaksanaan pelayanan publik ditetapkan. Hal ini berimplikasi pada perlunya setiap daerah di Indonesia, baik kota maupun kabupaten, untuk memberikan pelayanan publik yang optimal sesuai dengan standar minimal yang telah ditetapkan.³

Peran pemerintah dalam hal ini adalah sebagai pelaksana misi publik, yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat dan mencapai tujuan negara melalui program pembangunan. Pemerintah tidak dipersepsikan sebagai entitas yang mengedepankan keuntungan seperti perusahaan, sehingga pegawai tidak hanya dipandang sebagai bagian dari proses produksi, melainkan sebagai mitra dalam memberikan pelayanan dan menjalankan pembangunan. Dengan

³ A. Alfatih, "Memberdayakan Aparatur Pemerintah melalui Reformasi Birokrasi", *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 4 No. 2, (Oktober, 2004), hlm. 90.

menggunakan indikator ini, kualitas pelayanan dapat dinilai apakah sudah mencapai standar yang ditetapkan atau masih berada di bawahnya.⁴

Budaya organisasi yang masih memengaruhi sikap pegawai untuk lebih mementingkan kepentingan diri sendiri daripada pelayanan publik berpotensi menghambat pelayanan prima kepada masyarakat. Konsep ini, sebagaimana dikemukakan oleh Bayer dkk, menunjukkan bahwa budaya organisasi mencerminkan gaya kepemimpinan, sikap pegawai, dinamika hubungan antarpribadi, dan struktur organisasi.

Adanya hal tersebut, perlu adanya Reformasi SDM aparatur yang ditujukan untuk mengatasi kekurangan dalam kekuatan dan keterampilan aparatur negara dengan memusatkan perhatian pada perubahan sikap mental dan peningkatan mutu SDM, sebagaimana yang tercatat dalam *Grand Design* dan *Road Map* Reformasi Birokrasi. Tujuan dari langkah-langkah ini adalah untuk menciptakan sebuah birokrasi publik yang mampu memberikan layanan yang unggul untuk mendukung demokrasi serta meningkatkan daya saing nasional dalam kerangka ekonomi pasar sosial yang terbuka.⁵ Menurut Sofian Effendi dalam pertemuan umum dengan komisi II DPR RI pada 9 September 2010, Undang-undang Aparatur Sipil Negara, yang disahkan pada tahun 2013, menjadi tonggak penting dalam perjalanan ini. Sofian Effendi menyoroti enam aspek penting yang diharapkan dapat tercapai melalui UU ASN, termasuk

⁴ Riyadi Santoso, "Menggagas Perubahan Menyeluruh UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menjadi Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Madani*, Vol. 2, (November 2010), hlm 39.

⁵ Bambang Rudito Karisma, 2016, *Aparatur Sipil Negara: Pendukung Reformasi Birokrasi*, Jakarta, Kharisma Putra Utama, hlm. 14.

pengenalan sistem kepegawaian baru yang memungkinkan adanya Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Dalam kerangka Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014, aparatur sipil negara dibagi menjadi dua jenis kepegawaian, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diangkat secara permanen oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).⁶

Menurut Undang-undang Aparatur Sipil Negara, pegawai yang bukan PNS diklasifikasikan sebagai PPPK. Menurut regulasi ASN, kesepakatan pekerjaan yang digunakan untuk PPPK adalah perjanjian kerja waktu tertentu (PKWT). PKWT, sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, merujuk pada perjanjian kerja yang berlaku untuk pekerjaan yang akan diselesaikan dalam periode yang telah ditentukan. Perjanjian ini berlaku untuk hubungan kerja yang berakhir sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan atau setelah selesainya pekerjaan tertentu.⁷ PKWT tidak berlaku untuk pekerjaan tetap, namun hanya untuk tugas tertentu yang sesuai dengan jenis dan sifat pekerjaannya yang akan selesai dalam waktu tertentu. Melihat hal tersebut, keberadaan PKWT bagi PPPK memiliki dampak terhadap perlindungan hukum terhadap hak-hak pekerja. Perlindungan hukum mencerminkan peran hukum dalam menyediakan keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan, dan kedamaian.⁸

⁶ Abdul Khakim, 2014, *Dasar-Dasar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 58.

⁷ Lanny Ramli, 2008, *Hukum Ketenagakerjaan*, Surabaya, Airlangga University Press, hlm.26.

⁸ Adrian Sutedi, 2011, *Hukum Perburuhan*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 48.

Lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, istilah "tenaga honor" kini telah tergantikan oleh "Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja" (PPPK), yang ditunjuk oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menangani tugas-tugas dalam lingkup jabatan pemerintahan atau tugas-tugas negara lainnya, serta menerima gaji sesuai dengan regulasi hukum yang berlaku.⁹ PPPK, sebelumnya dikenal sebagai Pegawai Tidak Tetap (PTT), memiliki status yang berbeda dari pegawai tetap, dengan masa kerja yang terbatas oleh perjanjian kontrak dan kemungkinan perpanjangan Aparatur Sipil Negara, mencerminkan kebutuhan akan tenaga PPPK dalam memenuhi kebutuhan spesifik dalam instansi pemerintah demi kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan dan pelayanan publik yang efektif. Meskipun Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja memiliki kedudukan hampir mirip dengan pegawai honorer, tetapi tidak secara otomatis pegawai honorer dapat menjadi PPPK. Prinsip-prinsip yang mendasari keduanya sangat berbeda, dengan PPPK diangkat melalui perjanjian kerja yang jelas, berbeda dengan pegawai honorer. Selain itu, PPPK tidak memiliki jalur langsung untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil, berbeda dengan pegawai honorer yang dapat diangkat secara langsung sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2014 dengan persyaratan minimal satu tahun masa kerja.

Seiring dengan meningkatnya kebutuhan dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan program pembangunan, pemerintah telah memperkerjakan

⁹ Aries Harianto, 2016, *Hukum Ketenagakerjaan, Makna Kesusilaan Dalam Perjanjian Kerja*, Surabaya, LaksBang Pressindo, hlm. 224-225.

pegawai yang tidak memiliki status sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), seperti PPPK. Jenis-jenis pegawai non-PNS ini meliputi:¹⁰

1. Pekerja yang berstatus pegawai honorer: Ini mencakup individu yang baru saja lulus dari sekolah menengah atau perguruan tinggi, namun karena kendala yuridis dan prosedural, tidak dapat diangkat sebagai PNS atau calon PNS. Mereka hanya memiliki ijazah sekolah menengah atau tinggi dan harus menunggu adanya lowongan pada formasi yang tersedia untuk diangkat sebagai PNS.
2. Pegawai dengan ikatan dinas berdasarkan ketentuan hukum sipil: Pegawai yang bekerja dengan ikatan dinas tunduk pada regulasi yang terdapat dalam Kitab Undang-undang Hukum Sipil. Kedudukan mereka secara spesifik diatur dalam perjanjian kerja yang disepakati antara pekerja dan departemen yang mempekerjakannya.
3. Pegawai dengan ikatan dinas untuk jangka waktu tertentu: Regulasi mengenai jenis pegawai ini diatur dalam Pasal 20 Ayat (1) PGPS 1968, namun tidak secara rinci menjelaskan mengenai proses pengangkatan dan kedudukan pegawai yang bersangkutan.

Pelaksanaan Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Sleman memerlukan analisis mendalam dari berbagai perspektif, termasuk aspek hukum, sumber daya manusia, dan dampaknya terhadap efisiensi birokrasi dan pelayanan publik. Dari segi hukum, penerapan

¹⁰ Sastra Djatmika dan Marsono, 1982, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Djambatan, hlm. 17-19.

PPPK harus mematuhi undang-undang yang berlaku terkait ketenagakerjaan dan administrasi pemerintahan, seperti Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Teori kontrak kerja dalam hukum ketenagakerjaan juga relevan dalam konteks ini, di mana kontrak antara pemerintah dan PPPK harus memuat ketentuan-ketentuan yang jelas dan saling menguntungkan bagi kedua belah pihak. Dari segi manajemen sumber daya manusia, teori seleksi dan penempatan pegawai menjadi kunci. Implementasi seleksi yang cermat dan penempatan yang sesuai dengan kompetensi akan memastikan bahwa PPPK dapat menjalankan tugasnya dengan efektif. Teori manajemen kinerja juga penting dalam memastikan bahwa kinerja PPPK terukur dan dapat dioptimalkan sesuai dengan tujuan organisasi. Dampak pelaksanaan PPPK terhadap efisiensi birokrasi dan pelayanan publik perlu dievaluasi dengan menggunakan teori perubahan organisasi.

Meskipun PPPK menawarkan sejumlah keuntungan, namun implementasinya tidak terlepas dari sejumlah tantangan. Proses seleksi yang transparan dan akuntabel, serta pengelolaan kontrak kerja yang adil dan berkelanjutan, menjadi beberapa aspek yang perlu diperhatikan.¹¹ Namun, Kabupaten Sleman memiliki peluang besar untuk memperkuat kapasitas administrasi publiknya melalui penggunaan PPPK yang efektif dan efisien sesuai dengan mandat Undang-undang ASN terbaru Nomor 5 Tahun 2014.

¹¹ Arifin, "Pengelolaan Kepegawaian Berbasis Kompetensi di Era Implementasi UU Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 12, No. 1 (September, 2021), hlm. 45-58.

Penerapan Pelaksanaan Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Sleman mencerminkan komitmen pemerintah daerah untuk mematuhi ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Dimana proses seleksi PPPK didesain untuk memilih kandidat berdasarkan kualifikasi dan kompetensi yang relevan dengan tugas yang akan diemban, sejalan dengan semangat meritokrasi yang diperkuat oleh UU tersebut.¹² Dengan menggunakan mekanisme kontrak kerja, Kabupaten Sleman berupaya untuk memperoleh pegawai yang fleksibel dan responsif terhadap dinamika tugas dan tuntutan masyarakat. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN menegaskan pentingnya mengubah paradigma kepegawaian dari sistem yang terfokus pada status menjadi sistem yang berorientasi pada kompetensi dan kinerja.¹³ Teori kepegawaian publik mendukung pendekatan ini dengan menekankan perlunya kualifikasi yang sesuai dan penilaian berdasarkan kinerja dalam pengelolaan sumber daya manusia di sektor publik.¹⁴ Dalam konteks penggunaan PPPK, konsep agensi memberikan dasar bagi pemerintah daerah untuk memperoleh tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan spesifik organisasi.¹⁵

Kabupaten Sleman, yang terletak di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, masih membutuhkan tenaga kerja di beberapa instansi untuk

¹² Kurniawan, "Reformasi Birokrasi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia", *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik*, Vol. 11 No. 2 (2023), hlm. 98-112.

¹³ Sari R, "Transformasi Sistem Manajemen Kepegawaian Pemerintah Daerah Pasca UU Aparatur Sipil Negara". *Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik*, Vol. 23 No.1 (2023), hlm. 67-80.

¹⁴ Stillman, R. J, 2019 *Public Administration: Concepts and Cases (11th ed.)*, Cengage Learning.

¹⁵ Ouchi, W. G, "Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*", Vol. 25 No.1 (1980), hlm. 129-141.

mendukung pekerjaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sudah ada di wilayah tersebut. Kabupaten Sleman memiliki luas wilayah sebesar 574,82 kilometer persegi, atau sekitar 18% dari total luas wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan jumlah penduduk mencapai 1.079.210 jiwa. Dengan luas wilayah dan jumlah penduduk yang besar, persaingan di pasar tenaga kerja semakin meningkat, terutama mengingat tingginya kebutuhan pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Kabupaten Sleman, pada tahun 2019 hanya memiliki sekitar 9.000 Pegawai Negeri Sipil (PNS), sementara idealnya diperlukan sekitar 14.000 PNS untuk mendukung fungsi pemerintahan di Kabupaten Sleman. Meskipun demikian, terdapat 182 Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Sleman yang sudah memenuhi syarat dan siap mengikuti ujian Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Jika lulus, mereka dapat diangkat menjadi PNS untuk mendukung penyelenggaraan pelayanan pemerintah daerah Kabupaten Sleman.

Penerapan Pelaksanaan Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Sleman harus mampu meningkatkan fleksibilitas, responsivitas, dan kualitas layanan publik tanpa mengorbankan stabilitas dan keberlanjutan birokrasi. Evaluasi yang terus-menerus terhadap pelaksanaan program PPPK akan membantu dalam penyesuaian dan perbaikan kontinu untuk mencapai efisiensi dan efektivitas yang optimal dalam administrasi pemerintahan daerah. maka penulis dalam penelitian ini hendak mengangkat sebuah tulisan dengan judul yaitu, **“Pelaksanaan Pengadaan**

Pegawai Pemerintahan Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Sleman”.

B. Rumusan Masalah

Dari penjabaran latar belakang di atas, penulis merumuskan beberapa masalah yang akan menjadikan acuan utama dalam analisis penelitian ini, diantaranya:

1. Bagaimana Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Sleman?
2. Faktor penghambat dalam Pelaksanaan Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari adanya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana dalam Pelaksanaan Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam Pelaksanaan Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat memberi pengetahuan kepada Masyarakat terhadap pelaksanaan pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja sesuai dengan Undang-undang yang berlaku.

2. Manfaat Teoritis

Adanya penelitian tersebut diharapkan bisa digunakan sebagai salah satu bahan masukan atau saran untuk perkembangan dalam pelaksanaan pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.