

## KOMUNIKASI POLITIK PEMERINTAH DALAM MENGEMAS PESAN KEBIJAKAN EKSTISTENSI TENAGA KERJA NON-ASN UNTUK PENGUATAN LAYANAN PUBLIK

*(Government Political Communication In Packaging the Policy Message  
for the Existence of Non-State Civil Apparatus Workers for Strengthening Public Service)*

**Mahi M. Hkikmat**

Dosen Komunikasi Politik

Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati

Jalan A.H. Nasution, Kampus Cibiru Bandung, Jawa Barat, Indonesia

email : mahihkikmat@uinsgd.co.id

Naskah diterima : 22 Juni 2022; revisi : 29 Juli 2022; disetujui: 29 Agustus 2022

### **Abstrak**

Salah satu problem kebijakan penataan kepegawaian Pemerintah adalah komunikasi politik yang kurang relevan dengan sistem politik demokrasi di antara suprastruktur politik dan infrastruktur politik. Bagaimanakah realitas komunikasi politik Pemerintah dalam kebijakan penataan tenaga non-ASN dan model komunikasi politik seperti apakah yang dapat dikembangkan dalam kebijakan penataan tenaga non-ASN. Dengan menggunakan pendekatan subjektif interpretif, metode penelitian kualitatif, dan jenis penelitian deskriptif ditemukan terdapat problem komunikasi politik yang dilakukan Pemerintah sebagai suprastruktur politik dalam mengeluarkan pesan kebijakan politik bentuk peraturan perundang-undangan terkait dengan penataan tenaga Non-ASN. Model komunikasi politik yang sehat merupakan pilihan yang harus dikembangkan dengan membangun interaksi positif di antara Pemerintah dengan pegawai, sehingga mendapatkan respon yang eksplisit terkait aspirasi murni tenaga honorer dan tenaga *outsourcing*.

**Kata Kunci** : komunikasi politik, kebijakan, kepegawaian, pemerintah, sistem politik, demokrasi

### **Abstract**

*One of the problems of the government's staffing policy is political communication which is less relevant to the democratic political system between the political superstructure and political infrastructure. What is the reality of the Government's political communication in the non-state civil apparatus manpower management policy and what kind of political communication model can be developed in the non-state civil apparatus manpower management policy. By using an interpretive subjective approach, qualitative research methods, and descriptive research types, it was found that there were problems of political communication carried out by the Government as a political superstructure in issuing political policy messages in the form of legislation related to the management of Non-State Civil Apparatus. A sound political communication model is an option that must be developed by building positive interactions between the Government and employees, so as to get an explicit response regarding the pure aspirations of honorary workers and outsourcing workers.*

**Keywords**: political communication, policy, staffing, government, political system, democracy

## A. PENDAHULUAN

Cukup banyak teori dan juga hasil penelitian yang mengungkapkan pentingnya peran negara bagi keberlangsungan hidup warganya. Maju-mundurnya peri kehidupan warga negara, baik tingkat kehidupan ekonomi, sosial, budaya, dan seluruh aspek kehidupan lainnya sangat bergantung dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh negara. Oleh karena itu, dalam Studi Komunikasi Politik, para penyelenggara negara diposisikan sebagai aktor politik utama, dalam pendekatan komunikasi linier para penyelenggara negara dikategorikan sebagai komunikator yang memiliki determinasi politik sangat kuat, sehingga berpengaruh besar pada perkembangan kognisi, afeksi, dan konasi warga. Bahkan, pendekatan komunikasi sirkuler pun "tidak berdaya" untuk memberikan ruang yang cukup pada berkembangnya *two way traffic communication* yang sehat, jika sistem yang hidup pada sebuah negara monarki absolut. Sebagaimana, menurut Mas Amah(2017), Komunikasi Politik pada suatu negara sangat bergantung dari sistem politik yang berkembang pada negara tersebut.

Padahal dalam catatan sejarah, menurut Ountarto(Rahman & Bakri, 2019), peran negara telah bergeser seiring dengan perkembangan waktu. Pada awalnya, kehadiran negara melindungi warganya dari *hommo homini lupus, bellum omnium contra omnes*, yakni mencegah manusia tidak berubah menjadi serigala yang menerkam manusia lainnya, serta mencegah berlakunya hukum yang *kuat menguasai yang lemah*. Pada tahap berikutnya, kehadiran negara untuk *keeping law and order*, sehingga masyarakat merasa aman dan nyaman. Selanjutnya, peran negara

meluas untuk meningkatkan kesejahteraan warga (*welfare state*).

Indonesia adalah sebuah negara yang secara yuridis terbentuk sejak 17 Agustus 1945. Para pendiri negara dan warga negara bersepakat bahwa negara harus berperan dalam meningkatkan kehidupan warga negara melalui konstitusi Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NKRI 1945).

Perwujudan dari amanah konstitusi Indonesia tersebut, menurut Mulyawan(2016), Pemerintahan negara harus memberikan pelayanan kepada warga negaranya, yang disebut pelayanan publik. Hal tersebut terpola dengan sistem politik Indonesia yang secara kontitusional termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang diterjemahkan sebagai sistem politik demokrasi yang dalam pandangan Abraham Lincoln penyelenggaraan Pemerintahan Negara dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Komunikasi Politik yang hidup dalam khazanah penyelenggaraan Pemerintahan Negara di Indonesia pun komunikasi politik demokrasi.

Dalam sistem politik demokrasi, Komunikasi Politik lebih cair; *two way traffic communication* mewujud. Para penyelenggara Pemerintahan Negara, walaupun dikategorikan sebagai aktor politik berada pada wilayah suprastruktur politik, tetapi "bukan" komunikasi politik karena pendekatan yang dilakukan pendekatan sirkuler, tetapi partisipan politik pertama, sedangkan warga negara sebagai partisipan politik kedua, sehingga di antara keduanya sejajar saling menyampaikan pesan politik (Hikmat, 2019).

Komunikasi politik yang terjadi dalam sistem politik demokrasi, rakyat memiliki kekuasaan atas pengelola Pemerintahan Negara yang dalam istilah Surbakti (2008) mendelegasikan kedaulatannya kepada para pengelola Pemerintahan Negara yang duduk di suprastruktur politik sebagai Presiden, anggota DPR RI, anggota DPD RI, bahkan sampai ke tingkat lokal pada pengelolaan pemerintahan di daerah.

Untuk menjalankan roda pemerintahan negara Indonesia, UUD NKRI 1945 mencantumkan kelembagaan negara mulai dari tingkat pemerintah pusat sampai pemerintah terendah di daerah sebagai suprastruktur politik. Keseluruhan sumber daya manusia (SDM) yang menjalankan roda pemerintahan, disebut sumber daya aparatur atau aparatur negara/aparatur pemerintahan yang menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 disebut Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk membedakan dengan anggota TNI dan Polri (dengan UU yang berbeda). Undang-Undang tersebut mendefinisikan Aparatur Sipil Negara adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat Pembina Kepegawaian dan disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Di lingkungan pemerintahan, Aparatur Sipil Negara lebih populer disebut sebagai 'aparatur' atau 'pegawai'. Oleh karena itu, tingkat pelayanan publik Pemerintahan dalam suatu negara, di antaranya sangat ditentukan oleh eksistensi aparatur pemerintahan. Berdasarkan aspek kelembagaan, menurut UNDP (*United Nations Development Program*), profesionalisme pegawai merupakan salah satu dari 10 prinsip tata pemerintahan yang baik. Kesepuluh prinsip tersebut, yakni: Aspek

kelembagaan: Partisipasi, Penegakan Hukum, Transparansi, Akuntabilitas, Persamaan, Tanggapan tuntutan masyarakat, sedangkan aspek manusianya: Visioner, Profesional, Efektif dan Efisien, serta Pengawasan (Isabela, 2022).

Sofian Effendi (Mulyawan, 2016) menyebutkan faktor yang menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan publik (di Indonesia), konteks monopolistik, tidak adanya kompetisi dari penyelenggara pelayanan publik non-pemerintah, tidak ada dorongan yang kuat untuk meningkatkan jumlah, kualitas maupun pemerataan pelayanan pemerintah; Tekanan lingkungan sangat mempengaruhi kinerja organisasi dalam transaksi dan interaksi dengan organisasi publik; Budaya patrimonial, budaya organisasi penyelenggara pelayanan publik masih banyak terikat tradisi-tradisi politik dan budaya masyarakat yang tidak kondusif dan melanggar peraturan.

Walaupun secara historis rakyat Indonesia berangkat dari budaya feodalisme masa kerajaan dan penjajahan, tetapi para negarawan dan rakyat Indonesia sudah memutuskan bahwa Indonesia negara demokratis. Pilihan itu dilakukan dengan alasan cita-cita terciptanya kesetaraan atau egaliterisme di antara warga negara. Bahkan, dari sepuluh alasan Indonesia memilih negara demokratis sebagaimana disampaikan Surbakti dkk (2008), secara substansial karena demokrasi menjanjikan kehidupan setara di antara seluruh warga negara.

Fokus reformasi pelayanan publik menuju kondisi yang lebih baik pada peningkatan sumber daya aparat pemerintah merupakan kondisi objektif. Beberapa aspek strategis terkait dengan reformasi aparatur

pemerintahan dalam memberikan *feedback* positif kepada warga negara tercermin juga dari isi Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparat Sipil Negara (ASN). Undang-Undang ini pun memiliki program penghapusan jabatan eselon III, IV dan V dan memindahkannya ke jabatan fungsional. Bahkan, hal itu kembali ditegaskan Presiden Republik Indonesia: Joko Widodo dalam pidato awal pelantikan dirinya untuk periode 2019-2024. Arah kebijakan itu lebih berorientasi pada pekerjaan daripada jabatan. Penerapan jabatan fungsional bertujuan agar penerapan pemberian tunjangan kinerja lebih tepat sasaran karena pemberian tunjangan kinerja didasarkan pada kualitas kerja seseorang atau lembaga dalam melayani warga negara.

Nampaknya, Undang-Undang ASN pun tidak hanya berorientasi peningkatan kualitas profesionalisme aparat dan alih jabatan struktural ke fungsional, tetapi juga pada kuantitas aparat Pemerintah dengan memberikan kesempatan alternatif kepada sumber daya manusia non-pegawai negeri sipil. Oleh karena itu, ASN dikategorikan atas dua jenis, yaitu PNS yang berstatus pegawai tetap dan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) sebagai pegawai dengan perjanjian kerja.

Munculnya PPPK sebagai aparat pemerintah "alternatif", tidak hanya sebagai pelengkap, tetapi juga menjadi tumpuan peningkatan kualitas profesionalisme dan kuantitas aparat pemerintahan yang selama ini bersumber dari Pegawai Sipil Negeri (PNS). Menurut penilaian Jeddawi (2008), birokrasi yang berkembang di Indonesia adalah birokrasi yang berbelit-belit, tidak

efisien dan mempunyai pegawai yang makin membengkak.

Badan Kepegawaian Negara (BKN, 2022) merilis data statistik PNS di Indonesia per 31 Desember 2021 berjumlah 3.995.634 pegawai. Dari jumlah pegawai tersebut 936.859 atau (23,4%) PNS bertugas di Instansi Pusat, 3.058.775 atau (76,6%) PNS bertugas di Instansi Daerah. Jika dibandingkan dengan Malaysia dengan jumlah penduduk sekitar 28 Juta jiwa memiliki pegawai kerajaan (pegawai negeri) 1,3 juta orang atau dibandingkan dengan Yunani dengan jumlah penduduk sekitar 10 juta jiwa dengan jumlah pegawai 1 juta orang, maka postur PNS di Indonesia sebenarnya tidak terlalu gemuk. Oleh karena itu, wajar jika Undang-Undang ASN menambahnya dengan PPPK yang hingga 1 Desember 2021 berjumlah 50.553 orang, sehingga jumlah total ASN di Indonesia berkisar antara 4.046 orang (BKN, 2022).

Selain itu, menurut Jati (2015), demi kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dan pelayanan terhadap warga negara lebih baik, Pemerintah mengambil kebijakan mengangkat Tenaga Honorer<sup>1</sup>. Pejabat yang berwenang mengangkat Pegawai Tidak Tetap (PTT) atau yang dikenal dengan nama Tenaga Honorer, Pegawai Tidak Tetap (PTT) non-APBN dan APBD adalah Pejabat Pembuat Komitmen seperti kepala dinas, kepala badan, kepala sekolah maupun kepala instansi pemerintah lainnya. Sumber gajinya berasal dari kemampuan anggaran masing-masing organisasi yang mengangkatnya, seperti halnya guru, maupun tenaga kebersihan dan keamanan kantor.

<sup>1</sup> Didasarkan pada Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Eksistensi Tenaga Honorer yang tidak dapat diangkat menjadi CPNS setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 menjadi tidak jelas. Aparatur Sipil Negara terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)<sup>2</sup>. Hal itu berdampak pada kedudukan Tenaga Honorer menjadi tidak jelas karena di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tenaga Honorer bukan merupakan PPPK. Selain PNS dan PPPK yang secara yuridis diakui oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 2014, serta tenaga honorer, pada institusi pemerintahan pun seringkali muncul tenaga lainnya, misalnya, Pegawai Tidak Tetap (PTK) Non-APBN dan APBD yang diangkat melalui Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), serta tenaga *outsourcing*. Realitas tersebut terjadi juga pada sistem kepegawaian di Pemerintahan Daerah. Institusi Pemerintah Daerah rata-rata memiliki tenaga PNS, PPPK, honorer, PTK, dan *outsourcing*, baik secara keseluruhan maupun sebagian. Tujuan mereka sama dalam kerangka meningkatkan pelayanan terhadap warga negara sebagai respon positif dari "kebaikan-kebaikan" warga negara terhadap mereka. Mereka berusaha mengembangkan komunikasi politik yang sehat di antara suprastruktur politik dan infrastruktur politik yang tumbuh dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan sistem politik demokrasi.

Namun, substansi Undang-Undang ASN yang "menghilangkan" tenaga honorer dan tenaga lainnya selain PNS dan PPPK, bahkan belum lama ini juga kebijakan dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) melalui Surat Menteri PAN-RB nomor

B/165/M.SM.02.03/2022 tertanggal 31 Mei 2022 tentang Status Kepegawaian di Lingkungan Instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, telah melahirkan tanda tanya besar bagi komitmen peningkatan layanan positif terhadap warga negara.

Komunikasi Politik seperti apakah yang dikembangkan Pemerintah dengan kebijakan-kebijakan tersebut, sehingga melahirkan respon keresahan pada rakyat, khususnya para tenaga honorer dan tenaga lainnya yang gamang dengan kemungkinan tidak memiliki kesempatan untuk menjadi PNS dan PPPK. Fenomena inilah yang akan menjadi fokus kajian tulisan ini, yakni : Bagaimana komunikasi politik Pemerintah dalam kebijakan penataan eksistensi tenaga non-ASN untuk penguatan layanan publik dan bagaimana model komunikasi politik yang efektif yang dapat diaplikasikan Pemerintah dalam kebijakan penataan tenaga non-ASN guna menguatkan layanan publik.

## **B. METODE PENELITIAN**

Kajian ini menggunakan pendekatan subjektif interpretif dengan metode penelitian kualitatif dan jenis penelitian deskriptif yuridis. Moleong (2001) mendefinisikan, penelitian kualitatif sebagai penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain, secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. Subjek dalam kajian ini adalah Pemerintah, sehingga kajian ini mendeskripsikan komunikasi politik

<sup>2</sup> Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Pemerintah dalam bentuk perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain secara holistik terkait kebijakan penataan eksistensi tenaga non-ASN. Kajian disajikan secara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, sehingga jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif. Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang berusaha menggambarkan dan menginterpretasi objek sesuai dengan apa adanya (Rakhmat, 2001).

Data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka, sehingga laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data berasal dari hasil observasi, catatan lapangan, foto, *videotape*, dokumen pribadi, catatan atau memo, tulisan di media massa dan dokumen resmi lainnya seperti peraturan perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini pun menggunakan Pendekatan Perundang-Undang (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

Analisa data digunakan secara induktif. Analisa dilakukan dengan proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan melalui proses pengorganisasian dan mengurutkan data ke dalam pola kategori dan satuan uraian dasar. Oleh karena itu, dapat ditemukan tema dan fakta-fakta sebagai bahan deskripsi kajian. Analisa data mulai dilakukan sejak pengumpulan data dilakukan dan dikerjakan secara intensif.

## C. PEMBAHASAN

### 1. Komunikasi Politik Pemerintah dalam Kebijakan Non-ASN

Realitas telah memaksa Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah untuk tidak

dapat terhindar dari mempekerjakan tenaga kerja di luar Pegawai Negeri Sipil (Non-PNS) pada pengelolaan Pemerintahan untuk memberikan layanan publik. Hal itu tidak hanya terkait dengan tudingan aparat PNS yang kurang profesional, tetapi juga terkait dengan jumlah aparat PNS yang tidak dapat menangani bertumpuknya pekerjaan pelayanan publik. Oleh karena itu, sudah sejak lama, Pemerintah, baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, bahkan sampai ke Pemerintahan Desa, mempekerjakan pegawai selain PNS dengan berbagai corak nama dan dengan berbagai bentuk hingga kebutuhan atas keberadaan tenaga non-PNS makin kentara dan terbuka dengan lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan hasil analisa terhadap fakta-fakta di lapangan melalui berbagai studi, baik studi observasi, dokumentasi maupun wawancara terbatas, setidaknya tiga istilah yang paling dominan muncul terkait dengan pegawai Pemerintah non-PNS, yakni, Tenaga Honorer, *Outsourcing*, dan PPPK. Mereka ikut berjasa membantu tugas-tugas Pemerintah mendampingi dan melengkapi aparatur PNS yang merupakan pegawai tetap Pemerintah dengan berbagai persoalan jaminan kesejahteraan yang menjadi masalah pelik. Namun, kalau merujuk pada Undang-Undang ASN tersebut dan realitas perlakuan sejumlah Pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, kebijakan mereka mengkomunikasikan ketetapan hati untuk hanya mengakomodasi pegawai pemerintah dari PNS dan PPPK.

Pandangan tersebut cukup beralasan. Secara juridis Undang-Undang ASN dengan tegas menyatakan bahwa yang dimaksud

Aparatur Sipil Negara itu adalah PNS dan PPPK. Secara faktual, baik Presiden Joko Widodo langsung dalam sejumlah pidato dan wawancara dengan kalangan jurnalis, maupun para pejabat yang berkompeten di bidang pembinaan kepegawaian pemerintah, seperti di tingkat nasional Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi atau Gubernur, Bupati, Walikota, Kepala Badan Kepegawaian Daerah di sejumlah daerah, baik secara tersurat maupun tersirat banyak mengkomunikasikan "pembersihan" pegawai pemerintah Non-ASN, seperti tenaga honorer.

#### a) Eksistensi Tenaga Honorer

Padahal keberadaan tenaga honorer dalam Pemerintahan Indonesia, baik di Pemerintahan Pusat maupun Pemerintahan Daerah, bahkan sampai ke Pemerintahan Desa, bukan hal yang baru. Mereka banyak berjasa dalam memberikan pelayanan terhadap publik; Mereka tidak hanya menjadi pelengkap bagi kekurangan PNS, tetapi banyak juga yang menjadi lokomotif pelayanan dan pembangunan serta menginspirasi berbagai inovasi yang dilakukan oleh institusi Pemerintah dan rakyat. Walaupun harus berakhir "tidak menyenangkan" karena akhirnya menjadi problem "besar" yang menggelinding setiap tahun dalam tuntutan untuk menjadi pamong yang "resmi" sebagai PNS.

Ide lahirnya tenaga honorer di Pemerintah berangkat dari pemikiran yang mulia, yakni untuk meningkatkan kualitas pelayanan terhadap rakyat. Hal itu berangkat dari hasil evaluasi terhadap kinerja PNS yang belum mampu memberikan pelayanan publik yang optimal, yang salah satu hambatannya adalah jumlah PNS yang belum memadai, sehingga

diperlukan tenaga bantuan, maka diangkat tenaga tambahan dari non-PNS. Merekalah dinamakan tenaga honorer.

Komunikasi politik Pemerintah yang berkembang ketika kebijakan tenaga honorer lahir berangkat dari upaya positif untuk kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam pembangunan. Bahkan, secara organisasional, Pemerintah mengkomunikasikan bahwa sejumlah pejabat instansi Pemerintah diberikan kewenangan untuk mengangkat tenaga tertentu sebagai tenaga honorer. Pada Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian disebutkan bahwa di samping Pegawai Negeri, pejabat yang berwenang dapat mengangkat Pegawai Tidak Tetap yang kemudian disebut tenaga honorer.

Komunikasi politik kebijakan Pemerintah pun memiliki inisiatif positif dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon PNS yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon PNS. Tenaga honorer yang telah lama bekerja dan sangat dibutuhkan oleh Pemerintah serta memenuhi syarat yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah, dapat diangkat menjadi Calon PNS. Yang selanjutnya berlaku ketentuan, mereka akan berubah status menjadi PNS. Dalam Peraturan Pemerintah itu pun dikomunikasikan aturan tentang klasifikasi tenaga honorer sebagai berikut:

Pertama, penghasilan tenaga honorer dari APBN/APBD adalah penghasilan pokok yang secara tegas tercantum dalam alokasi belanja pegawai pada APBN/APBD.

Kedua, penghasilan tenaga honorer tidak dicantumkan secara jelas dalam APBN/ APBD. Akan tetapi, dibiayai dari anggaran lain.

Ketiga, penghasilan honorer dibiayai bukan dari APBN atau APBD, dengan kriteria: a. Diangkat oleh pejabat yang berwenang; b. Bekerja di instansi pemerintah; c. Masa kerja minimal 1 (satu) tahun pada 31 Desember 2005 dan masih bekerja secara terus menerus; d. Berusia sekurang-kurangnya 19 tahun dan tidak boleh lebih dari 46 tahun per 1 Januari 2006<sup>3</sup>.

Keempat, Dinyatakan lulus seleksi Tes Kompetensi Dasar (TKD) dan Tes Kompetensi Bidang (TKB) dan syarat lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Oleh karena, sejak adanya Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2012, kedudukan tenaga honorer menjadi lebih baik di lingkungan instansi pemerintah dan merupakan salah satu pegawai yang cukup "diistimewakan" setelah PNS. Pekerjaan yang dilakukan tenaga honorer pun hampir sama dengan PNS pada umumnya. Yang membedakan, tenaga honorer tidak menempati jabatan struktural dalam instansi Pemerintah karena sifatnya hanya membantu tugas-tugas teknis dan atau tugas-tugas yang tidak dapat dilaksanakan oleh PNS di instansi yang bersangkutan.

Pesan komunikasi politik Pemerintah pun melalui kebijakan semakin berpihak pada tenaga honorer. Pelaksanaan pendataan tenaga honorer dan pengolahannya dilakukan di daerah dengan dikoordinasikan oleh kepala daerah dan data yang sudah diolah disampaikan kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Badan Kepegawaian Negara (BKN).

Dalam perspektif manajemen kepegawaian, pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS, bukan hanya berkait dengan politik balas budi. Karena sudah mengabdikan puluhan tahun menjadi tenaga honorer di Pemerintah, maka Pemerintah harus membalasnya dengan mengangkatnya menjadi PNS, sehingga memiliki pendapatan yang memadai, status yang jelas, karier yang berjenjang, dan jaminan hari tua. Yang lebih substansial dari pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS adalah dari pertimbangan profesionalisme dalam menjalankan tugas. Tidak dapat disangkal bahwa tenaga honorer lebih siap untuk menjadi aparat Pemerintah karena sudah memiliki pengalaman menjalankan tugas di Pemerintahan. Mereka sudah biasa bergaul dengan tenaga PNS dan mendapatkan tugas-tugas selayaknya menjadi PNS, sehingga ketika tenaga honorer diangkat menjadi CPNS dan selanjutnya menjadi PNS, tidak memerlukan adaptasi yang panjang.

Selain itu, pesan komunikasi politik bahwa tenaga honorer cukup dibutuhkan dibuktikan dengan hasil kajian Sriastuti (2017), keberadaan tenaga honorer karena terdapat regulasi perangkat daerah, mendekatkan pelayanan publik, pengembangan kelembagaan organisasi, dan banyaknya jabatan fungsional yang tidak dapat diisi PNS.

Keberadaan tenaga honorer di lingkungan instansi Pemerintah bertujuan untuk membantu kinerja PNS, karena PNS sudah sangat kewalahan untuk melaksanakan fungsi melalui Pemerintahan, baik pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, bahkan sampai Pemerintah Desa selama melakukan pelayanan publik. Instansi-instansi pada

<sup>3</sup> Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 5 tahun 2010 tentang Pendataan Tenaga Honorer yang Bekerja pada Instansi Pemerintah.



pemerintah daerah sangat membutuhkan tambahan pegawai untuk meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat, sehingga proses untuk pelayanan publik dapat berjalan dengan lancar dan bisa memuaskan masyarakat dengan maksimal.

Apalagi, secara faktual kebijakan Pemerintah dalam rekrutmen tenaga honorer pun tidak sporadik, tetapi terkoordinasikan dengan baik. Menurut Utomo dkk(2015), rekrutmen tenaga honorer dengan langkah penentuan jabatan kosong karena adanya pegawai mengundurkan diri, pensiun, meninggal dunia dan akibat ekspansi/ perluasan organisasi; Penentuan syarat jabatan, meliputi keahlian, pengetahuan, keterampilan dan pengalaman yang diperlukan; Penentuan metode dan syarat rekrutmen CPNS dari tenaga honorer.

Secara substantif, keberadaan tenaga honorer merupakan antisipasi atas keterbatasan dari ketersediaan PNS serta bentuk keseriusan pemerintah dalam melayani masyarakat. Namun, dalam implementasi kebijakan pengangkatan tenaga honorer tidak terlepas adanya *communication noise*. Namun, temuan Sriastuti (2017), dalam hal pengangkatan tenaga honorer banyak Pemerintah Daerah tidak mengacu kepada peraturan perundang-undangan, tidak mempertimbangkan kuantitas dan kualitas, kemampuan dan keterampilan yang dibutuhkan. Oleh karena itu, jumlah tenaga honorer cenderung melebihi kebutuhan, sehingga terjadi ketidaksesuaian antara kualifikasi tenaga honorer dengan jabatan.

Ditemukan pula pengangkatan tenaga honorer di daerah dilakukan secara bertahap sesuai dengan masa kerja dari tenaga honorer. Pengangkatan tenaga honorer dibatasi

sampai tahun 2005 karena setelah tahun 2005 sudah tidak ada lagi pengangkatan tenaga honorer ataupun sejenisnya. Namun pada kenyataannya, masih banyak terjadi pengangkatan tenaga honorer atau diistilahkan tenaga kontrak di lingkungan Pemerintah Daerah yang diangkat oleh kepala instansi dalam bentuk Keputusan Kepala Instansi terkait dengan alasan kebutuhan pegawai, sedangkan Pemerintah Pusat masih memberlakukan moratorium (pemberhentian sementara pengangkatan PNS) (Sriastuti, 2017).

Ternyata, *communication noise* dalam bentuk pelanggaran pengangkatan tenaga honorer yang dilakukan oleh sejumlah Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi Pemerintah sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa tidak semua tenaga honorer dapat diangkat menjadi CPNS. Untuk dapat diangkat menjadi CPNS, tenaga honorer tersebut harus memenuhi persyaratan antara lain : diangkat oleh pejabat yang berwenang; bekerja di instansi Pemerintah; memiliki masa kerja minimal 1(satu) tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai pengajuan masih bekerja secara terus-menerus; serta berusia sekurang-kurangnya 19 tahun dan tidak boleh berusia lebih dari 46 tahun per 1 Januari 2006.

Apalagi setelah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), tenaga honorer tidak dapat diangkat menjadi CPNS; komunikasi politik Pemerintah dalam kebijakan honorer "gagap". Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri

dari PNS dan PPPK<sup>4</sup>. *Message* tersebut berdampak pada kedudukan tenaga honorer dalam sistem kepegawaian menjadi tidak jelas karena Pegawai ASN terdiri dari PNS dan PPPK, sedangkan pada kenyataannya tenaga honorer yang ada bukan merupakan PPPK. Walaupun PPPK dengan tenaga honorer memiliki kedudukan yang hampir sama, tetapi tidak secara otomatis bagi pegawai honorer dapat langsung menjadi PPPK karena secara prinsip kedua jenis pegawai ini sangat berbeda. PPPK diangkat dengan suatu perjanjian kerja yang jelas; PPPK tidak dapat diangkat langsung menjadi Calon PNS, sedangkan pegawai honorer dapat diangkat secara langsung menjadi CPNS sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2012 dengan syarat tertentu.

Keberadaan PPPK, mendorong Pemerintah harus menghapus keberadaan tenaga honorer. Walaupun hal itu terkesan tidak menciptakan sebuah keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi pegawai honorer. Apalagi bagi tenaga honorer yang sudah bekerja puluhan tahun dan mereka berharap dapat diangkat menjadi CPNS, dengan berlakunya UU ASN, mereka terhapus dari struktur Pemerintahan.

Padahal, sebagaimana hasil penelitian Haryuni (2016), dalam pengangkatan tenaga honorer, banyak kendala yang ditemukan, di antaranya, persepsi implementator yang berbeda terhadap tenaga honorer yang bisa masuk database, tidak adanya koordinasi dengan setiap unit organisasi dalam proses verifikasi dan penyusunan formasi, hasil seleksi tidak dijadikan sebagai pertimbangan dalam pengangkatan tenaga honorer,

penempatan tenaga honorer tidak sesuai dengan kebutuhan riil masing-masing instansi.

Tahap seleksi tenaga honorer yang panjang, memang sebagian cukup berhasil, ribuan tenaga honorer berhasil menjadi PNS, tetapi masih ribuan yang tertunda. Solusi lain tenaga honorer pun ikut seleksi menjadi PPPK, sebagian lolos dan masih banyak yang terlempar menunggu status. Mereka menjadi problem tersendiri dalam manajemen kepegawaian Pemerintahan.

### **b) Eksistensi Tenaga *Outsourcing***

Selain tenaga honorer yang tidak *happy ending* secara klimak; menyisakan masalah tertentu karena terbentur dengan peraturan perundang-undangan. Sebagian tenaga honorer dapat diangkat menjadi CPNS sampai menjadi PNS; Sebagian menjadi PPPK, tetapi sebagian lagi tertunda tidak jelas, bahkan 2023 dicanangkan dihapus. Realitas komunikasi politik Pemerintah dalam kebijakan inilah mendapat *feedback* yang tidak memuaskan dari sebagian warga negara.

Muncul lagi pegawai lain yang juga masuk pada wilayah Pemerintahan, ikut membantu PNS dalam memberikan pelayanan, baik eksternal pada publik maupun internal intra-pegawai. Mereka adalah tenaga *Outsourcing*. *Outsourcing* atau alih daya, menurut Tunggal (2008), diartikan sebagai pemindahan atau pendelegasian beberapa proses bisnis kepada suatu badan penyedia jasa, dimana badan penyedia jasa tersebut melakukan proses administrasi dan manajemen berdasarkan definisi serta kriteria yang telah disepakati. Alih daya atau *outsourcing* atau *contracting out* adalah pemindahan pekerjaan (operasi)

<sup>4</sup> Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014.

dari satu perusahaan ke perusahaan lain. Hal ini biasanya dilakukan untuk memperkecil biaya produksi atau untuk memusatkan perhatian kepada hal utama dari perusahaan tersebut.

Keberadaan sistem *outsourcing* dalam dunia ketenagakerjaan Indonesia, bahkan sangat trends di berbagai perusahaan besar baik yang berstatus swasta nasional atau perusahaan-perusahaan milik negara (BUMN) dan bahkan juga di instansi-instansi pemerintahan, menurut Hutagalung dan Sonhaji (2017), dilatarbelakangi oleh strategi perusahaan untuk melakukan efisiensi biaya produksi. Perusahaan berusaha untuk menghemat pengeluaran dan pembiayaan dalam membiayai Sumber Daya Manusia (SDM) yang bekerja di perusahaannya. Hal itu dilakukan karena kondisi ekonomi yang tidak memungkinkan perusahaan untuk memberi gaji kepada para pekerja tetap dalam jumlah yang banyak, sehingga salah satu cara penghematan yang dapat dilakukan adalah dengan menyerahkan sebagian pekerjaan kepada pihak lain melalui jasa pemborongan atau penyediaan jasa pekerja/buruh.

Hal itu menguatkan pesan komunikasi politik Pemerintah dalam kebijakan "penggunaan" pegawai non-ASN bahwa Pemerintah memang kekurangan SDM; PNS tidak cukup, bahkan honorer pun belum menjawab persoalan, padahal kondisi "keuangan" belum memungkinkan untuk mengangkat PNS, maka sistem *outsourcing* pun dilakukan.

Apalagi, banyak realitas membuktikan bahwa hasil pekerjaan melalui *outsourcing* cukup memuaskan banyak perusahaan, termasuk juga pada institusi Pemerintahan.

Walaupun, menurut Sujoko (2017), menggunakan sistem *outsourcing* pada instansi pemerintah juga beresiko, misalnya perusahaan *outsourcing* tidak bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pekerjaan dan pemenuhan kewajiban kepada tenaga kerjanya, maka pengguna perusahaan *outsourcing* akan dibuat repot.

Penggunaan pegawai dengan sistem perjanjian kerja pada waktu tertentu pada instansi Pemerintah tidak mempunyai kekuatan hukum kecuali pekerja terikat dalam perjanjian kerja waktu tidak tertentu atau terjadi pengalihan kewajiban terhadap pekerja dari perusahaan penyedia kerja kepada perusahaan yang membutuhkan tenaga kerja<sup>5</sup>. Yang dimaksud Instansi pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan kerja/satuan organisasi kementerian/ departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, kesekretariatan lembaga tinggi negara, dan instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah, termasuk BUMN, BHMN, dan BUMD.

Selama ini setiap pekerjaan yang ada pada instansi Pemerintahan sepanjang sifat pekerjaannya sesuai tupoksi (tugas pokok dan fungsi) instansi pemerintah dikerjakan oleh tenaga tetap atau PNS. Namun kemudian berkembang, sesuai Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) bahwa pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK). Dalam Undang- Undang ASN tidak dikenal dan tidak diatur mengenai *outsourcing*.

Selain itu, jika menelaah definisi badan hukum secara eksplisit, tidak diatur mengenai instansi Pemerintah dapat dikategorikan

<sup>5</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

sebagai sebuah perusahaan. Belum ada dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang menegaskan bahwa pemerintah atau instansi Pemerintah adalah badan hukum, apalagi bila dianggap sebagai perusahaan. Secara normatif, penggunaan *outsourcing* oleh Pemerintah belum ada peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum yang mengaturnya. Walaupun begitu, instansi Pemerintah memiliki kewenangan (menggunakan *freies ermessen*) untuk melakukan perbuatan hukum privat dengan swasta, misalnya dengan memilih *outsourcing* perusahaan jasa kebersihan atau jasa keamanan. *Freies ermessen* diartikan sebagai salah satu sarana untuk memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan hukum administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang (Ridwan & Sudrajat, 2009).

Namun demikian, instansi pemerintah dapat menggunakan ketentuan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan untuk melaksanakan *outsourcing* seperti halnya yang dilakukan oleh perusahaan. Apabila instansi pemerintah menggunakan sistem *outsourcing* dalam melengkapi pelayanan terhadap publik, maka harus taat juga pada ketentuan peraturan ketenagakerjaan.

Pengaturan penggunaan pegawai dengan sistem perjanjian kerja waktu tertentu (*outsourcing*) pada instansi Pemerintah didasarkan atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa dan termasuk jasa

lainnya. Pembiayaannya baik sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD, salah satunya yaitu jasa penyedia tenaga kerja. Sebagaimana dipaparkan dalam Pasal 4 huruf d Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2010 beserta penjelasannya.

Pada prinsipnya pemilihan perusahaan menggunakan lelang/tender umum. Namun jika nilai Harga Perkiraan Sendiri (HPS) kurang dari Rp. 200.000.000,- dapat menggunakan metode pengadaan langsung. Membuat harga perkiraan sendiri khususnya biaya tenaga, instansi pemerintah harus mengikuti ketentuan yang berlaku dalam peraturan ketenagakerjaan.

Sekarang ini, sebagian besar Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sudah mulai mengembangkan e-katalog untuk memenuhi kebutuhan jasa tenaga tambahan, seperti jasa kebersihan dan keamanan di instansi Pemerintah. Bagi instansi Pemerintah yang terbiasa melakukan pengadaan *outsourcing*, tentu disibukkan dengan urusan administrasi pemilihan perusahaan dan kontrak/perjanjian pekerjaan antara instansi Pemerintah dengan perusahaan *outsourcing*. Perjanjian pekerjaan antara instansi pemerintah dengan perusahaan *outsourcing* merupakan bentuk negara sebagai badan hukum publik menjalankan perbuatan perdata.

Dalam praktiknya dalam memilih penyedia jasa tenaga kerja dengan sistem *outsourcing* di instansi Pemerintah dengan berbagai cara. Ada yang dipilih tiap-tiap triwulan, tiap semester atau sekali dalam setahun, bahkan ada yang dipilih dengan kontrak *multi year*. Adanya berbagai cara pemilihan penyedia tenaga kerja dengan sistem *outsourcing* tersebut karena kondisi masing-masing instansi Pemerintah

berbeda, baik dari sisi pagu, kebutuhan tenaga maupun fleksibilitas pengadaan maupun agar memudahkan mengontrol hasil pekerjaan penyedia. Pengadaan tenaga kerja waktu tertentu (*outsourcing*) pada instansi Pemerintah didasarkan pada kontrak pengadaan barang/jasa yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Mereka adalah pejabat yang bertanggung jawab atas pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa dengan perusahaan penyedia tenaga kerja.

Namun, pada dasarnya tidak semua jenis pekerjaan di instansi Pemerintahan dapat diberikan dengan menggunakan sistem *outsourcing*. *Outsourcing* hanya dapat dilakukan pada jenis pekerjaan tertentu, seperti pekerjaan yang merupakan kegiatan penunjang perusahaan. Namun dalam praktek sehari-hari jenis pekerjaan tertentu itu tidaklah terlalu diperhatikan oleh perusahaan penyedia tenaga kerja dan dari perusahaan pengguna tenaga kerja.

Selain itu, yang perlu mendapat perhatian khusus dari instansi Pemerintah dalam menggunakan sistem *outsourcing* adalah kerentanan dapat merugikan nasib para pekerja secara personal. Kendati instansi Pemerintah melakukan *outsourcing* dengan perusahaan penyedia tenaga kerja, tetapi yang bekerja atau menjadi tenaga kerja ujung tombak *outsourcing* adalah warga negara yang sejatinya tetap juga menjadi bagian yang harus mendapatkan perlindungan dari Pemerintah.

Selama ini penerapan sistem *outsourcing* diindikasikan ebih banyak merugikan pekerja. Hal itu dapat dilihat dari hubungan kerja yang selalu dalam bentuk kontrak atau tidak tetap, upah yang lebih rendah, minimnya jaminan sosial, tidak adanya perlindungan kerja serta

jaminan perkembangan karir. Oleh karena itu, diperlukan suatu perlindungan hukum yang merupakan hak-hak para pekerja yang dijamin oleh Pemerintah, yang bila dilanggar dapat menimbulkan konsekuensi hukum. Hal itu pula yang harus menjadi visi instansi Pemerintah dalam melakukan pekerjaan dengan sebuah perusahaan penyedia tenaga kerja dengan sistem *outsourcing*.

Pengaturan mengenai kontrak *outsourcing* terdapat dalam Pasal 64 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang menyatakan secara tegas bahwa perjanjian pemborongan pekerjaan atau penyediaan jasa pekerja/buruh harus dibuat secara tertulis (kontrak). Kontrak *outsourcing* merupakan kesepakatan antara perusahaan penyedia jasa pekerja / buruh dan *vendor* tentang bisnis *outsourcing*, yang mengakibatkan timbulnya hak dan kewajiban dalam praktik *outsourcing*.

Perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja bagi pekerja/buruh pada perusahaan mitra instansi Pemerintah dengan sistem *outsourcing* sekurang-kurangnya sama dengan perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja pada perusahaan pemberi pekerjaan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hubungan kerja dalam pelaksanaan pekerjaan diatur dalam perjanjian kerja secara tertulis antara perusahaan lain dan pekerja/buruh yang dipekerjakannya. Hubungan kerja dapat didasarkan atas perjanjian kerja waktu tidak tertentu atau perjanjian kerja waktu tertentu apabila memenuhi persyaratan. Dalam hal ketentuan tidak terpenuhi, maka demi hukum status hubungan kerja pekerja/buruh dengan perusahaan penerima pemborongan beralih menjadi hubungan kerja pekerja/buruh

dengan perusahaan pemberi pekerjaan. Dalam hal hubungan kerja beralih ke perusahaan pemberi pekerjaan, maka hubungan kerja pekerja/buruh dengan pemberi pekerjaan sesuai dengan hubungan kerja.

Perlindungan hukum bagi pegawai pada instansi Pemerintah dengan sistem perjanjian kerja waktu tertentu jika pekerja tidak terikat dalam perjanjian kerja waktu tidak tertentu dengan perusahaan penyedia tenaga kerja atau jika tidak terjadi pengalihan kewajiban antara pekerja dengan perusahaan yang membutuhkan tenaga kerja (instansi pemerintah), maka jika menyimpang dari ketentuan sebagaimana tersebut di atas, pekerja dapat menggugat Pemerintah daerah setempat atas dasar perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh penguasa berupa ganti kerugian sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata.

Keberadaan perjanjian kerja waktu tertentu (*outsourcing*) berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-IX/2011, *outsourcing* adalah kebijakan usaha yang wajar dari suatu perusahaan dalam rangka efisiensi usaha. Namun, pekerja yang melaksanakan pekerjaan dalam perusahaan *outsourcing* tidak boleh kehilangan hak-haknya yang dilindungi konstitusi. Agar para pekerja tidak dieksploitasi, Mahkamah menawarkan dua model *outsourcing*. Pertama, dengan mensyaratkan agar perjanjian kerja antara pekerja dan perusahaan yang melaksanakan pekerjaan *outsourcing* tidak berbentuk perjanjian kerja waktu tertentu (PKWT), tetapi berbentuk perjanjian kerja waktu tidak tertentu (PKWTT). Kedua, menerapkan prinsip pengalihan tindakan perlindungan bagi pekerja yang bekerja pada perusahaan yang melaksanakan pekerjaan *outsourcing*. Hal ini

berarti bahwa perjanjian kerja waktu tertentu (*outsourcing*) oleh Mahkamah Konstitusi masih dilegalkan meskipun menawarkan dua opsi yaitu pekerja diikat dalam perjanjian kerja waktu tidak tertentu atau opsi kedua mengalihkan tanggung jawab pekerja dari perusahaan yang mempekerjakan kepada Pemerintah pengguna jasa.

Perlindungan hukum sudah diberikan kepada para pekerja yang bekerja pada Pemerintahan atas dasar perjanjian kerja waktu tertentu (*outsourcing*), sehingga apabila instansi Pemerintah mempekerjakan dengan sistem *outsourcing*, maka Pemerintah dapat melakukan penegakan hukum secara preventif dan represif, sesuai dengan sifat dan efektivitasnya. Penegakan hukum yang bersifat preventif dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pengadaan tenaga kerja oleh Pemerintah atas dasar *outsourcing* yang semata-mata agar terbebas dari tanggung jawab atas tenaga kerja tersebut. Perlindungan hukum represifnya yaitu setelah putusan Mahkamah Agung yang melakukan uji materi berkaitan dengan perjanjian kerja waktu tertentu (*outsourcing*), maka parameter yang digunakan adalah diberikannya jaminan bahwa terhadap putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan pasal-pasal perjanjian kerja waktu tertentu dan perjanjian kerja *outsourcing* dinyatakan tidak berlaku kecuali terikat dalam perjanjian kerja waktu tertentu dan terjadi pengalihan kewajiban dari perusahaan penyedia tenaga kerja kepada instansi Pemerintah pengguna jasa.

## **2. Model Komunikasi Politik Penataan Non-ASN**

Dinamisnya problem kepegawaian di institusi Pemerintahan tidak dapat

mengesampingkan realitas komunikasi politik dalam Pemerintahan. Oleh karena itu, salah satu *main entry* solusi yang dapat dikembangkan juga tidak dapat melepaskan diri dari proses komunikasi politik, baik di antara suprastruktur politik yang memiliki kewenangan dalam mengeluarkan *message* dalam bentuk kebijakan politik maupun dengan insprastruktur politik yang telah mendelegasikan kewenangan mereka terhadap para penyelenggara Pemerintahan.

Peraturan perundang-undangan kepegawaian, mulai dari undang-undang sampai peraturan pemerintah, bahkan peraturan menteri, dan peraturan pelaksana lainnya tentang kepegawaian merupakan *message* hasil kompromi di antara lembaga suprastruktur politik yang bertindak sebagai aktor politik atau dalam pendekatan Model Komunikasi Klasik Aristoteles disebut sebagai komunikator politik. Menurut Dan Nimmo (2011), lembaga Pemerintah yang dikategorikan suprastruktur politik dalam konteks Pemerintahan Indonesia, di antaranya lembaga eksekutif, yakni, presiden, para menteri dan pelaksana pemerintah lainnya sampai ke Pemerintahan Daerah, yakni Gubernur, Bupati, Walikota, dan Organisasi Perangkat Daerah lainnya. Kemudian, lembaga legislatif, yakni DPR RI, DPD RI, sampai ke daerah ada DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/ Kota, plus lembaga-lembaga lainnya.

Kedua lembaga tinggi negara tersebut memiliki fungsi masing-masing yang secara umum berkaitan dengan pengelolaan negara, sehingga mereka memiliki tugas dan wewenang dalam pengelolaan negara. Kedua institusi itulah yang disebut sebagai Pemerintahan. Tugas dan wewenang kedua lembaga tersebut, secara substansial

merupakan delegasi dari rakyat yang secara konstitusional pemilik kedaulatan negara. Pemilu, di antaranya sebagai sarana untuk mendelegasikan sebagian kedaulatan rakyat kepada para wakilnya yang duduk di lembaga eksekutif dan legislatif. Pemilu memilih Presiden dan Wakil Presiden serta memilih para anggota DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten dan DPRD Kota (Budiarjo, 2007).

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan bukti dan salah satu *message* politik hasil kompromi di antara lembaga eksekutif dan legislatif sebagai lembaga suprastruktur politik. Idealnya, karena kedua lembaga tersebut mendapatkan delegasi dari rakyat melalui Pemilu, maka produk kompromi politik mereka harus mengutamakan kepentingan rakyat. Para tenaga honorer dan tenaga *outsourcing* adalah rakyat, sehingga Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) beserta peraturan perundang-undangan pelaksana lainnya pun harus berpihak pada tenaga honorer dan tenaga *outsourcing*.

Dalam komunikasi politik, menurut Sulaeman (2013), terdapat fenomena komunikasi politik dalam sistem politik, pihak elit suprastruktur politik, eksekutif dan legislatif berfungsi mengolah keputusan politik dari berbagai aspirasi dan kepentingan yang dinegosiasikan menjadi produk kebijakan publik. Kebijakan publik akan diumpam balik ke di ranah infrastruktur politik dalam kesatuan kekuatan massa, seperti LSM atau nongovernmental organizations (NGOs), partai politik, ormas, media massa, dan yang lainnya.

Dalam konteks Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang merupakan keputusan politik hasil kompromi antara presiden sebagai lembaga eksekutif dan DPR RI sebagai lembaga legislatif, diumpamakan ke publik yang dalam hal ini publik yang berkepentingan langsung adalah tenaga honorer dan tenaga *outsourcing* yang selama ini ikut memperkuat kinerja PNS dalam pelayanan publik. Respon paling deras datang dari tenaga honorer yang selama ini tidak memiliki tempat bergantung selain institusi Pemerintah yang telah memberikan honor. Munculnya *space* baru selain formasi PNS, yakni PPPK mendapat respon positif setelah di antara honorer gagal berharap untuk diangkat menjadi CPNS. Sementara itu, respon tenaga *outsourcing* cukup rendah untuk menjadi PPPK karena secara faktual mereka masih eksis menjadi bagian dari "pegawai" Pemerintah kendati melalui pihak ketiga. Setidaknya, tenaga *outsourcing* masih memiliki tempat untuk bergantung, yakni lembaga induknya yang sudah berkomitmen dengan institusi Pemerintah. Walaupun mereka tidak juga terlepas dari masalah, sehingga di antara mereka ada yang mengajukan *judicial review*, dan Mahkamah Konstitusi pun turun tangan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-IX/2011 yang secara substansial memberikan *support* perbaikan untuk nasib tenaga *outsourcing*.

Sebagaimana menurut Lilleker (2006), komunikasi antara lembaga yang berkuasa dengan rakyat yang dikuasai sangat penting dalam sistem politik. Dalam demokrasi, komunikasi politik sangat penting untuk membangun negara dan rakyatnya merasa memiliki hubungan atau berinteraksi. Oleh karena itu, dalam melakukan pembangunan,

harus memberikan kesempatan umpan balik dan partisipasi rakyat.

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem politik demokrasi, interaksi di antara Pemerintahan sebagai penguasa melalui pesan kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, di antaranya tentang kepegawaian di Pemerintahan seharusnya berjalan baik. Komunikasi politik Pemerintahan dengan para PNS, PPPK, tenaga honorer dan tenaga *outsourcing* seharusnya berjalan dengan mulus karena dalam konteks realitas di antara suprastruktur politik dan insprastruktur politik bersifat mutualisme. Kedua aktor politik tersebut saling membutuhkan. Para elit politik yang duduk di suprastruktur politik tidak mungkin dapat menjalankan roda Pemerintahan tanpa *support* kinerja operasional yang baik dari para pegawai Pemerintahan dan para pegawai di Pemerintahan pun, baik statusnya PNS, PPPK, tenaga honorer dan tenaga *outsourcing* pun membutuhkan pemenuhan kebutuhan untuk keluarga dalam bentuk gaji dan sejenisnya. Menurut Hikmat (2019), dalam sistem politik demokrasi, jika kedua aktor politik tersebut memposisikan diri secara egaliter, maka berbagai problem akan dapat diselesaikan dengan *win win solution* bersama; tidak ada di antara pihak yang dirugikan.

Namun realitas faktualnya, tidak semua komunikasi politik antara suprastruktur politik dengan infrastruktur politik dapat berjalan dengan baik. Seperti halnya dalam fenomena problem pengaturan kepegawaian di Pemerintahan, adanya ketidakpuasan dari tenaga honorer yang merasa hak-haknya terabaikan untuk menjadi CPNS atau PPPK merupakan preseden belum berjalan *on the track* komunikasi politik di antara mereka.



Dalam istilah Sulaiman (2008), prolematika tersebut sebagai bukti komunikasi politik masih "demokrasi setengah hati". Suprastruktur politik masih sulit melepaskan kekuasaan dan ketergantungan pada kekuatan partai politik sebagai "kendaraan politik" atau "sponsor politik", sehingga komunikasi politik yang dibangun lebih dominan aspek kepentingan kekuasaan kelompoknya daripada kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Padahal, sebagaimana menurut Lauth (2008) fungsi utama demokrasi adalah kontrol kekuasaan politik (pemerintah dan parlemen) melalui cara politik dan hukum. Kontrol demokrasi harus didasarkan pada kesempatan yang dimiliki warga, masyarakat sipil, dan parlemen untuk berpartisipasi dalam mekanisme untuk mengontrol, menjamin, dan membela hak-hak semua pihak. Oleh karena itu, komunikasi politik yang di bangun dalam sistem politik demokratis, yaitu adanya

kontrol kekuasaan antar elit politik dan secara proaktif membuka ruang aspirasi untuk rakyat (*civil society*).

Dalam sistem politik demokrasi, sejatinya kebijakan-kebijakan suprastruktur politik harus berpihak pada rakyat karena mereka mendapatkan delegasi kekuasaan dari rakyat melalui Pemilu (Surbakti et al., 2008). Oleh karena itu, dalam konteks problematika kepegawaian Pemerintahan, seharusnya setiap kebijakan yang diambil para elit suprastruktur politik pro-rakyat. Secara substansial Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang ASN memberikan *space* positif pada rakyat yang mengabdikan menjadi pegawai di Pemerintahan. Mereka hanya diberikan dua pilihan, menjadi PNS atau PPPK yang memberikan *support* kesejahteraan hampir setara. Bahkan, jika dilakukan perbandingan di antara pegawai Pemerintah di luar PNS, PPPK dapat dikategorikan lebih unggul, ketimbang tenaga honorer dan tenaga *Outsourcing*.

**Tabel 1** Perbandingan Positioning Tenaga Honorer, *Outsourcing*, dan PPPK

Istilah Status Kepegawaian	Dasar Hukum	Kelebihan	Kekurangan	Peluang Tindak Lanjut
Tenaga Honorer	<ol style="list-style-type: none"> <li>UU No. 43/1999 Tg Pokok-Pokok Kepegawaian</li> <li>Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Pegawai Teknis</li> <li>Bersifat bantuan teknis saja</li> </ol>	Tidak dapat Menduduki Jabatan	Rendah : Tidak Lagi Diperbolehkan untuk Diadakan
Outsourcing	<ol style="list-style-type: none"> <li>Undang - Undang No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan</li> <li>Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Komitmen Antar-Perusahaan</li> <li>Jaminan Tenaga Kerja Rendah</li> <li>Pembinaan Rendah</li> </ol>	Tanggungjawab Pembinaan pada Pihak Ketiga	<ol style="list-style-type: none"> <li>Masih dapat dilakukan;</li> <li>penguatan komitmen dengan Perusahaan pihak ketiga</li> </ol>

PPPK	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara</li> <li>2. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja</li> </ol>	Tidak dapat diangkat PNS	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dapat menduduki jabatan</li> <li>2. Punya jaminan pekerjaan</li> <li>3. Pembinaan dapat dilakukan</li> </ol>	Peluang dapat dilakukan melengkapi kekurangan PNS
------	--	--------------------------	--	---

Mencermati perbandingan antara tenaga honorer, *Outsourcing*, dan PPK yang secara historis memiliki *story* tersendiri dalam khazanah kepegawaian Pemerintahan, pada era kekinian yang lebih cocok dan memenuhi kaidah legalitas untuk masuk pada wilayah kepegawaian Pemerintah adalah PPPK. Selain secara legalitas dijamin dalam Undang-Undang ASN, eksistensi PPPK pun memberikan berbagai jaminan hidup lebih layak sesuai amanah UUNKRI 1945 dan UU HAM.

Hal itu menjadi sangat penting karena visi Pemerintah tidak hanya memerlukan tenaganya saja dari tenaga PPPK sebagaimana perusahaan industri swasta yang seringkali hanya memikirkan untung ruginya saja. Namun, Pemerintah harus memiliki visi perlindungan terhadap warga negara, bahkan harus menjadi contoh tauladan bagi perusahaan lainnya, bagaimana memperlakukan warga negara sebagai pegawai/pekerja yang manusiawi. Undang-Undang ASN sudah memberikan berbagai perlindungan dan jaminan terhadap tenaga PPPK, kendati pun bukan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Tenaga PPPK mendapatkan jaminan selayaknya PNS, sehingga terjadi kesetaraan sebagai sesama aparatur Pemerintah, termasuk kesempatan untuk berkarir.

Sementara itu, perihal pegawai *Outsourcing*, dalam bidang tertentu yang sulit, bahkan tidak mungkin dilakukan PNS

dan PPPK, sangat dimungkinkan masih dapat dilakukan oleh Pemerintah, misalnya, dalam bidang kebersihan, keamanan, dan yang lainnya yang nyaris sama. Namun, dalam konteks ini sebagai institusi Pemerintah yang tidak hanya perhatian pada pekerja dan pekerjaannya, tetapi juga pada nasib pekerja sebagai warga negara, upaya-upaya meminta jaminan tentang pemenuhan hak-hak ketenagakerjaan pada perusahaan pihak ketiga merupakan bagian yang sangat urgen. Keputusan Mahkamah Kontitusi yang mengubah beberapa pasal dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan terkait *Outsourcing*, sehingga memberikan jaminan pada nasib tenaga kerja *Outsourcing*, harus menjadi rujukan pasti bagi para perusahaan yang menjadi mitra *Outsourcing*.

Tenaga honorer, sebagaimana amanah peraturan perundang-undangan sudah tidak mungkin lagi diadakan menjadi tenaga aparat di institusi Pemerintah, sehingga surat edara Menpan RB untuk meniadakan tenaga honorer tahun 2023 tepat. Oleh karena itu, semua institusi Pemerintah, baik di pusat maupun didaerah harus merevaluasi terkait dengan kebijakan tenaga honoror yang sejatinya sudah selesai sampai tanggal 25 Agustus 2019. Namun, hal itu bukan berarti Pemerintah harus mem-PHK semua tenaga honorer yang masih ada, tetapi mereka harus diberi space untuk masuk menjadi

CPNS atau menjadi PPPK. Jika hal itu sudah dilakukan, maka model komunikasi politik dalam sebuah negara yang menganut sistem politik demokrasi seperti Indonesia sudah berjalan sehat: Suprastruktur politik sudah memahami keinginan dari infraktur politik dan para honorer sebagai bagian dari infraktur politik yang diangkat CPNS atau PPPK pun harus memberikan kontribusi pada perbaikan layanan publik dalam pengelolaan Pemerintahan, sehingga suprastruktur politik sukses menjalankan amanah delegasi dari rakyat.

#### D. PENUTUP

Berdasarkan paparan analisa di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa komunikasi politik Pemerintah dalam kebijakan penataan eksistensi tenaga non-ASN untuk penguatan layanan publik adalah komunikasi politik kekuasaan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Komunikasi politik ini mirip, tetapi tidak sama dengan model komunikasi politik pada negara-negara monarki konstitusional.

Padahal model komunikasi politik yang layak dikembangkan di Republik Indonesia adalah model komunikasi politik yang sehat di antara suprastruktur politik dan infrastruktur politik dengan landasan sistem politik demokrasi. Elit politik Pemerintahan yang berkedudukan sebagai suprastruktur politik harus membangun interaksi positif dengan para tenaga honorer dan tenaga *outsourcing* sebagai bagian dari infrastruktur politik, sehingga mendapatkan respon yang eksplisit terkait aspirasi murni mereka dari pesan kebijakan politik peraturan perundang-undangan.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Amah, M. (2017). Kaitan Antara Komunikasi Politik dengan Sistem Politik. *Jurnal Communio, Volume 6 Nomor 1*.
- BKN. (2022). *Statistik BKN Desember 2021*. Deputi Bidang Statistik Kepegawaian.
- Budiardjo, M. (2007). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama
- Haryuni. (2016). Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Aceh Selatan. *UGM*.
- Hikmat, M. M. (2019). *Komunikasi Politik dalam Pilkada Langsung*. Simbiosis Rekatama Media
- Hutagalung, G. H. O., & Sonhaji, S. (2017). Tinjauan Yuridis Terhadap Sistem Outsourcing Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. *Diponegoro Law Journal, Volume 6 Nomor 1*.
- Isabela, M. A. C. (2022). Prinsip-Prinsip Good Governance Menurut UNDP.
- Jati, W. R. (2015). Analisa, Kedudukan dan Pekerjaan PTT Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. *Jurnal Borneo, Volume 11 Nomor 1*.
- Jeddawi, M. (2008). *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan, dan Pembinaan PNS*. TotalMedia
- Lilliker, D. (2006). *Key Concepts in Plitical Cmmunication*. Thousand Oaks, New Delhi : Sage Publications
- Maleong, L. J. (2001). *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosda Karya
- Mulyawan, R. (2016). *Birokrasi dan Pelanan Publik*. Unpad Press
- Nimmo, D. (2011). *Komunikasi Politik: Komunikator, Pesan, dan Media*. Simbiosis Rekatama Media
- Rahman, A., & Bakri, R. (2019). Penataan Pengelolaan Aparatur Sipil Negara (Asn) Melalui Dynamic Governance. *Jurnal Konstituen, Volumen 1 Nomor 1*.
- Rakhmat, J. (2001). *Metode Penelitian Komunikasi*. PT. Remaja Rosdakarya
- Ridwan, J., & Sudrajat, A. S. (2009). *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Nuansa
- Sriastuti, B. (2017). Kedudukan Tenaga Honorer Berdasarkan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014. *Jurnal IUS, Volume V Nomor 2*

- Sujoko, A. (2017). Outsourcing Jasa Kebersihan Di Instansi Pemerintah. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 6 Nomor 4*.
- Rahman, A., & Bakri, R. (2019). Penataan Pengelolaan Aparatur Sipil Negara (Asn) Melalui Dynamic Governance. *Jurnal Konstituen, Volumen 1 Nomor 1*.
- Rakhmat, J. (2001). *Metode Penelitian Komunikasi*. PT. Remaja Rosdakarya
- Ridwan, J., & Sudrajat, A. S. (2009). *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Nuansa
- Sriastuti, B. (2017). Kedudukan Tenaga Honorar Berdasarkan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014. *Jurnal IUS, Volume V Nomor 2*
- Sujoko, A. (2017). Outsourcing Jasa Kebersihan Di Instansi Pemerintah. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 6 Nomor 4*.
- Sulaiman, A. I. (2008). *Komunikasi Politik Perempuan: Studi Fenomenologi Para Politisi Perempuan sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Barat 2004-2009*. Tesis, Universitas Padjadjaran

- Surbakti, R., Supriyanto, D., & Santoso, T. (2008). *Perekayaan Sistem Pemilihan Umum. Kemitraan bagi Pembaruan Keperintahan Indonesia*
- Tunggal, A. W. (2008). *Outsourcing Konsep dan Kasus*. Harvarindo
- Utomo, P. (2015). Perencanaan Rekrutmen SDM dari Tenaga Honorar Kategori II Menjadi CPNS. *Jurnal Unitri, Volume 5 Nomor 1*.

#### Internet

- [https://www.researchgate.net/publication/323383950\\_Outsourcing\\_Jasa\\_Kebersihan\\_Di\\_Instansi\\_Pemerintah/Fulltext/5a919aa345851535bcd79b67/Outsourcing-Jasa-Kebersihan-Di-Instansi-Pemerintah.Pdf](https://www.researchgate.net/publication/323383950_Outsourcing_Jasa_Kebersihan_Di_Instansi_Pemerintah/Fulltext/5a919aa345851535bcd79b67/Outsourcing-Jasa-Kebersihan-Di-Instansi-Pemerintah.Pdf)
- [https://www.academia.edu/14951466/Analisa\\_Status\\_Kedudukan\\_Dan\\_Pekerjaan\\_Pegawai\\_Tidak\\_Tetap\\_Dalam\\_Uu\\_No.\\_5\\_2014\\_Tentang\\_Aparatur\\_Sipil](https://www.academia.edu/14951466/Analisa_Status_Kedudukan_Dan_Pekerjaan_Pegawai_Tidak_Tetap_Dalam_Uu_No._5_2014_Tentang_Aparatur_Sipil)
- [https://www.researchgate.net/publication/338717343\\_Kaitan\\_Antara\\_Komunikasi\\_Politik\\_Dan\\_Sistem\\_Politik](https://www.researchgate.net/publication/338717343_Kaitan_Antara_Komunikasi_Politik_Dan_Sistem_Politik)