

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dibangun tenaga kerja yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan masyarakat mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Indonesia merupakan negara hukum dimana hal ini tercantum di dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, aturan ini mempunyai makna bahwa di negara Indonesia hukum mempunyai peran yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Hukum dapat tumbuh dan berkembang dengan baik dalam kehidupan masyarakat apabila hukum tersebut sesuai dan tidak bertentangan dengan asas keadilan dari suatu masyarakat, dalam mewujudkan negara hukum diperlukan adanya norma, peraturan, dan aparat penegak hukum yang baik dan disiplin.

Dalam suatu organisasi sumber daya manusia merupakan salah satu sumber daya yang penting dalam proses tujuan organisasi. Sumber daya manusia memiliki fungsi yang sangat penting dan tidak dapat digantikan oleh sumber daya lainnya. Kemajuan dan keberhasilan suatu organisasi sangat

ditentukan oleh kualitas dan kuantitas sumber daya manusia didalamnya, karena pentingnya sumberdaya manusia dalam suatu organisasi harus memiliki sumber daya manusia yang berkompeten di bidangnya, salah satu cara dalam mencari sumber daya manusia yang berkualitas yaitu dengan perekrutan pegawai kontrak untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Pegawai kontrak (PPPK) merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.<sup>1</sup>

Dengan adanya sistem kontrak ini dapat membawa dampak yang kurang baik didalam penerapan sistem kontrak kerja relatif dapat dilakukan dalam jangka pendek, misalnya kontrak kerja untuk satu bulan pertama apabila lolos seleksi dapat diperpanjang menjadi kontrak kerja untuk masa kerja tiga bulan dan selanjutnya dapat diterapkan untuk masa setahun, penilaian lolos atau tidak hanya untuk menempuh masa kerja tergantung pada atasan. Hal ini sebenarnya membawa keresahan pada diri pekerja, keresahan akan kehilangan pekerjaan yang berakibat dapat terputusnya sumber penghasilan bagi biaya hidup diri dan keluarganya.<sup>2</sup>

Menurut ketentuan Pasal 1 Angka 14 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa : Perjanjian kerja

---

<sup>1</sup> Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, 2017 *Hukum Kepegawaian Diindonesia*, Sinar Grafika, Purwokerto, hlm 41.

<sup>2</sup> Asri Wijayanti, 2016, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Sinar Grafika Jakarta, hlm 49.

adalah perjanjian antara pekerja/buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban para pihak.

Didalam melakukan hubungan kerja antara pengusaha atau majikan dengan pekerja atau buruh, pengusaha lebih senang memilih pekerja dengan status kontrak kerja daripada pekerja tetap. Hubungan kerja yang didasarkan pada sistem kontrak kerja lebih efisiensi dibandingkan dengan menggunakan pekerja tetap. Hubungan kerja yang tidak dibatasi pada jangka waktu, yaitu pekerja tetap cenderung tidak efisiensi. Anggapan pengusaha atau majikan menggunakan pekerja tetap, tidak efisiensi karena harus memperhatikan banyak hal yang berkaitan dengan ketenangan pekerja. Misalnya beberapa ketentuan dari peraturan yang mengatur mengenai upah, kesejahteraan, kenaikan upah berkala, tunjangan sosial, dan tidak mudah memutuskan hubungan kerja secara sepihak apabila dikemudian hari pekerja malas.<sup>3</sup>

Hubungan kerja yang didasarkan pada kontrak kerja lebih efisiensi karena majikan dengan sekehendak hati membuat atau menetapkan syarat kerja yang disepakati oleh pekerja pula. Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, menyamakan istilah buruh dengan pekerja, dalam Pasal 1 Angka 3 istilah pekerja/buruh mengandung pengertian yang bersifat umum yaitu : setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain. Sedangkan tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri atau masyarakat.

---

<sup>3</sup> Ibid, hlm 48.

Ada beberapa status hubungan kerja antara lain sebagai berikut :

1. Pekerja kontrak
2. Pekerja borongan
3. Pekerja honorer
4. Pekerja harian
5. Pekerja tetap

Berdasarkan Pasal 1 Angka 4 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pegawai pemerintah tentang perjanjian kerja (PPPK) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam melaksanakan tugas pemerintahan.<sup>4</sup> Perbedaan mendasar antara istilah pegawai negeri sipil dengan PPPK adalah sebagai berikut :

1. Jangka waktu pelaksanaan pekerjaan

Pegawai negeri sipil diangkat secara tetap yang merujuk pada perjenjangan karir pegawai sampai dengan batas waktu pensiun atau sampai dengan pegawai negeri sipil berhenti. Sedangkan PPPK memiliki waktu tertentu sesuai perjanjian dan kebutuhan instansi pemerintah yang memperkerjakannya. Berdasarkan Pasal 98 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur sipil negara masa perjanjian kerja PPPK paling singkat 1

---

<sup>4</sup> Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, op.cit, hlm 41.

(satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja.

## 2. Beban tugas yang diberikan

Pegawai negeri sipil diberikan kedudukan untuk melaksanakan jabatan pemerintahan. Hal ini memberi makna bahwa Pegawai negeri sipil mempunyai jabatan dan didalamnya terkandung wewenang yang korelasi dengan tanggungjawab dan tanggungjawab gugat atas penyelenggaraan pemerintahan. Adapun PPPK hanya melaksanakan tugas pemerintahan yang cenderung operasional.

Secara pragmatis pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) lahir sebagai jawaban kebutuhan yang mendesak akan sumber daya manusia yang professional yang selama ini kompetensinya belum optimal dari pegawai negeri sipil.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, disebutkan bahwa hubungan kerja sendiri dibentuk atas kesepakatan antara pejabat pemberi komitmen dengan pelamar pekerja. Dalam hal ini, posisi pejabat pemberi komitmen sendiri memiliki hak tawar besar terhadap poin hak kewajiban si pekerja, antara lain seperti kerja borongan maupun individual yang sifatnya wajib dilakukan.

Apabila dicermati dalam aspek hukum kepegawaian status hukum dari pegawai kontrak berada dalam dua ranah hukum yang berbeda, yaitu hukum kepegawaian dan hukum ketenagakerjaan. Apabila dilihat dari objek lingkungan kerja, penerapan tugas pemerintahan serta penerapan sanksi disiplin maka

Pegawai kontrak berada dalam ranah hukum kepegawaian namun apabila dicermati dari *kortverband contract* (hukum perjanjian kontrak pendek) tertentu maka status hukumnya diatur dalam hukum ketenagakerjaan.<sup>5</sup>

Berdasarkan uraian sehingga muncul pertanyaan apakah dapat suatu kontrak kerja dibuat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku? Memang suatu kontrak kerja yang pada hakekatnya adalah suatu perjanjian apabila isinya bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku maka akibat hukumnya adalah kontrak kerja itu batal demi hukum, kontrak kerja dianggap tidak pernah ada dan tidak mempunyai akibat hukum apapun, Kenyataannya pekerja yang melakukan hubungan kerja didasarkan pada kontrak kerja apakah isi kontrak tersebut bertentangan dengan hukum, mereka tidak ribut mereka tidak mempermasalahkan kontrak kerja di pengadilan. Hal ini disebabkan oleh pekerja butuh pekerjaan dan menyadari mencari pekerjaan sekarang amatlah susah.

Bahwa pelaksanaan manajemen ketenagakerjaan belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik serta sesuai dengan peranan dan kedudukan tenaga kerja, diperlukan pembentukan tenaga kerja untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja serta peningkatan perlindungan tenaga kerja dan keluarganya sesuai dengan harkat dan martabat manusia, terutama dalam pengangkatan pegawai kontrak.

---

<sup>5</sup>*Ibid*, hlm 42.

Bahwa dengan ditetapkannya Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Puskesmas sebagai Badan Layanan Umum Daerah, maka untuk menunjang kelancaran tugas-tugas kedinasan agar lebih efektif, efisiensi dan produktif dalam meningkatkan pelayanan, perlu didukung oleh tenaga kontrak yang professional dengan kompetensi dan jumlah yang memadai. Serta memenuhi kebutuhan sumber daya manusia dan/atau pegawai professional, maka perlu diatur pengelolaan tenaga kontrak dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Padang Provinsi Sumatera Barat Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Tenaga Kontrak Pada Layanan Umum Daerah (BLUD) Unit Pelaksana Teknis Daerah Puskesmas.

Puskesmas adalah suatu unit organisasi yang bergerak dalam bidang pelayanan kesehatan yang berada di garda terdepan dan mempunyai misi sebagai pusat pengembangan pelayanan kesehatan, yang melaksanakan pembinaan dan pelayanan kesehatan secara menyeluruh dan terpadu untuk masyarakat di suatu wilayah kerja tertentu yang telah ditentukan secara mandiri dalam menentukan kegiatan pelayanan namun tidak mencakup aspek pembiayaan.<sup>6</sup>

Berdasarkan Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang No.4 Tahun 2018 Tentang pengelolaan tenaga kontrak pada badan layanan umum daerah unit pelaksana teknis daerah puskesmas menyatakan bahwa Badan layanan umum daerah disingkat BLUD adalah satuan kerja daerah atau unit kerja pada satuan kerja perangkat daerah di lingkungan pemerintah daerah. Dibentuk untuk

---

<sup>6</sup> Ejournal.ip.fisip-unmul.ac.id, tentang Pelaksanaan fungsi puskesmas, diakses pada tanggal 4 februari, pukul 08.00.

memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan, dan dalam melakukan kegiatan didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. BLUD memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas serta dapat menerapkan praktek bisnis yang sehat.

Berdasarkan Peraturan Walikota Padang Provinsi Sumatera Barat Nomor 4 Tahun 2018 tentang pengelolaan tenaga kontrak pada layanan umum daerah (BLUD) unit pelaksana teknis daerah puskesmas. Penulis tertarik untuk meneliti bagaimana pelaksanaan pengelolaan tenaga kontrak oleh badan layanan umum daerah (BLUD) unit pelaksanaan teknis daerah puskesmas di Kota Padang, yang akan dituangkan dalam karya tulis ilmiah berbentuk skripsi dengan judul : **PELAKSANAAN PENGELOLAAN TENAGA KONTRAK OLEH BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD) UNIT PELAKSANA TEKNIS DAERAH PUSKESMAS DI KOTA PADANG**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang penulis kemukakan di atas, ada permasalahan yang cukup menarik yang dapat penulis sampaikan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Pengelolaan Tenaga Kontrak oleh Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Unit Pelaksanaan Teknis Daerah Puskesmas di Kota Padang?

2. Apa kendala yang dihadapi Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) UPTD Puskesmas kota Padang dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan tenaga kontrak?
3. Apa upaya yang dilakukan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) UPTD Puskesmas kota Padang ketika menghadapi kendala dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan tenaga kontrak?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang akan Penulis capai dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk Mengetahui dan memahami Pelaksanaan Pengelolaan Tenaga Kontrak oleh Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Unit Pelaksana Teknis Daerah Puskesmas Di Kota Padang?
2. Untuk mengetahui kendala apa yang dihadapi Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) UPTD Puskesmas kota Padang dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan tenaga kontrak.
3. Untuk mengetahui upaya yang dapat dilakukan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) UPTD Puskesmas Kota Padang ketika menghadapi kendala dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan tenaga kontrak.

## **D. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian dimaksud untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.<sup>7</sup>

### **2. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis, pendekatan yuridis sosiologis adalah mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang nyata.<sup>8</sup> Yang digunakan dalam praktek lapangan dikaitkan dengan aspek hukum atau perundang undangan yang berkenaan dengan objek penelitian yang dibahas dan dan melihat norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan kenyataan atau fakta yang ada di lapangan.

### **3. Sumber Data**

Sumber data yang digunakan didalam penelitian diambil dari data primer dan data sekunder.

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas.<sup>9</sup>

Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah hasil wawancara dengan kepala badan layanan umum daerah

---

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press Jakarta, hlm 10.

<sup>8</sup> Ibid, hlm 51.

<sup>9</sup> Amirudin dan H.Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja grafindo persada, Jakarta, hlm30.

(BLUD) yang berada dikantor di tiga puskesmas Kota padang dengan memberikan daftar pertanyaan terstruktur yang bersifat terbuka.

b. Data Sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya.<sup>10</sup>Data sekunder terdiri dari:

a. Bahan hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari :

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

c) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.

d) Peraturan Walikota Padang No.4 Tahun 2018 Tentang pengelolaan tenaga kontrak pada badan layanan umum daerah unit pelaksana teknis daerah puskesmas.

b. Bahan hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yang meliputi, buku-buku atau

---

<sup>10</sup>*Ibid*, hlm, 30.

literatur yang erat kaitannya dengan permasalahan yang diteliti.

c. Bahan hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder Seperti kamus Bahasa Indonesia, kamus hukum dan seterusnya.<sup>11</sup>

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

a. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan setiap bahan tertulis yang diperoleh melalui kepustakaan.

b. Wawancara

Wawancara adalah situasi peran antara pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden.<sup>12</sup> Yang akan di wawancarai pada penelitian ini yaitu pimpinan BLUD puskesmas Lubuk buaya, Alai, dan Nanggalo.

#### **5. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini akan dilakukan di Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) unit pelaksana teknis daerah puskesmas Kota Padang, wilayah Kota Padang pada saat ini terdiri dari 11 kecamatan yang mempunyai

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Madmuji, 2006, *Penelitian Hukum Normative*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm 13.

<sup>12</sup>*Ibid*, hlm 24.

22 puskesmas. Dari 22 Puskesmas yang ada diambil 3 Puskesmas yang mewakili sebagai sampel, adapun ketiga Puskesmas tersebut yaitu :

- a. Puskesmas Lubuk Buaya
- b. Puskesmas Nanggalo
- c. Puskesmas Alai

Dengan alasan Puskesmas Lubuk Buaya, Puskesmas Nanggalo, dan Puskesmas Alai telah terakreditasi dengan status akreditasi MADYA oleh komisi akreditasi fasilitas kesehatan tingkat pertama kementerian kesehatan republik Indonesia.

## **6. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang dipakai didalam penelitian ini adalah teknik kualitatif, kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, dan memilahnya menjadi suatu yang dapat dikelola, mensintesikannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang di pelajari, dan menemukan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Lexy J.Moleong, 2010, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Jakarta, hlm 248.