

## **MENYONGSONG FLEXIBLE WORKING ARRANGEMENT BAGI ASN**

### **WELCOMING FLEXIBLE WORKING ARRANGEMENT FOR CIVIL SERVANT**

**Erna Irawati**

Lembaga Administrasi Negara

#### **ABSTRAK**

*Work-life balance*, berbagai permasalahan sosial dan geografis serta perkembangan teknologi komunikasi dan informasi memberikan tantangan dan peluang dalam mengelola ASN berkinerja terbaik. Sektor publik harus mulai memikirkan insentif yang menarik bagi ASN agar mereka bertahan di sektor publik, mampu memberikan atau mempertahankan kinerja terbaiknya. *Flexible Working Arrangement* (FWA) menawarkan sebuah konsep yang memungkinkan ASN mengelola kinerjanya secara fleksibel sesuai dengan preferensi masing-masing namun masih tetap dalam konteks penyelesaian pekerjaan (target kinerja). Perubahan pengelolaan ASN ini membutuhkan perencanaan dan komunikasi yang terstruktur karena membutuhkan panduan kebijakan, perubahan pola kerja dan perubahan budaya dalam manajemen ASN. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai Kementerian yang bertanggung jawab untuk merumuskan kebijakan ASN, dengan dibantu berbagai mitra terkait seperti Lembaga Administrasi Negara, Badan Kepegawaian Negara dan sektor lain yang relevan perlu merumuskan desain komprehensif dan implementatif kemungkinan penerapan FWA di sektor publik.

**Kata Kunci** : *work-life balance, Flexible Working Arrangement*, manajemen ASN

#### **ABSTRACT**

*Work-life balance, various social and geographical problems and the development of communication and information technology provide challenges and opportunities in managing the best-performing state civil apparatus. Public sector must begin to think of incentives that are attractive to the state civil apparatus so they can survive in the public sector, able to provide or maintain their best performance. Flexible Working Arrangement (FWA) offers a concept that allows state civil apparatus to manage their performance flexibly according to their individual preferences but still in the context of completing work (performance targets). This change in management of state civil apparatus requires structured planning and communication because it requires policy guidance, changes in work patterns and cultural changes in the management of state civil apparatus. The Ministry of Administrative Reform as the Ministry responsible for formulating policies for state civil apparatus, assisted by various related partners such as National Institute of Public Administration, the National Civil Service Agency and other relevant sectors need to formulate a comprehensive and implementative design of implementing FWA in the public sector.*

**Keywords** : *work-life balance, Flexible Working Arrangement, state civil apparatus management*

## A. Pendahuluan

Salah satu cara untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik adalah menciptakan birokrasi yang harmonis dengan didukung oleh sumber daya aparatur yang berkualitas dan berkinerja tinggi. Pemerintah seringkali harus bersaing dengan sektor swasta yang secara umum diketahui menawarkan insentif tinggi kepada pekerjanya sehingga dapat menarik sumber daya yang bertalenta tinggi. Permasalahan lain adalah keterbatasan pemerintah dalam memberikan insentif *financial* atau pun *non-financial* serta memenuhi tuntutan *work-life balance* dengan kebijakan dan mekanisme pengaturan pelaksanaan pekerjaan seperti saat ini.

Kondisi ini secara nyata (dan akan semakin membesar) memberikan kontribusi pada rendahnya *competitive advantage* sektor publik, yang akhirnya memberikan pengaruh pada belum optimalnya kinerja sumber daya aparatur, dan berimbas pada belum primanya kualitas tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik. Oleh karena itu, pemerintah dapat mengkaji kembali berbagai kebijakan mengenai pengelolaan pekerjaan dan kinerja di sektor publik sekaligus pengembangan mekanisme insentif yang menarik bagi pegawainya.

### Kondisi Sektor Publik

- Efektivitas kinerja pemerintah belum optimal.
- Kekurangan SDM yang berkualitas dan produktif.
- Kompetisi dengan sektor swasta untuk mendapatkan SDM terbaik.
- Tuntutan *work-life balance*.
- Revolusi Industri 4.0 dan potensi generasi *millennial* dgn karakter unik.

## B. *Flexible Working Arrangement* (FWA) dan Tantangan Pengelolaan Kinerja di Sektor Publik

Kinerja terbaik menjadi tuntutan bagi ASN untuk memberikan pelayanan terbaik dan mampu berkompetisi baik secara lokal maupun global. Namun disisi lain, para pegawai pemerintahan juga memiliki kehidupan pribadi yang menghendaki mereka dapat membagi waktu antara keluarga dan pekerjaan dengan seimbang (*work-life balance*). Misalnya, pegawai yang termasuk dalam generasi milenial memiliki anggapan bahwa kewajiban mengurus rumah tangga dan atau anak tidak hanya menjadi tanggung jawab seorang ibu tapi juga melibatkan peran seorang ayah atau pun mereka yang merasa bahwa akan berkinerja sama atau bahkan lebih dalam lingkungan yang *flexible* (*working space* bahkan *time*). Kemajuan teknologi dirasa dapat mendukung penciptaan lingkungan kerja yang fleksibel ini. Pertimbangan efisiensi juga menjadi perhatian utama ketika kita bicara kinerja sektor publik. Di beberapa kota besar di Indonesia akses menuju kantor seringkali menjadi sumber permasalahan tersendiri yang menghambat pencapaian kinerja tinggi pegawai (misalnya di Jakarta, pekerja seringkali harus menghabiskan waktu sekitar 4 jam per hari diperjalanan, bahkan di beberapa kasus lebih lama lagi). Kondisi ini menimbulkan pemborosan tersendiri (waktu, tenaga, pikiran, stress) dan juga mengurangi interaksi sosial (baik dalam keluarga dan masyarakat).

Penerapan fleksibilitas dalam bekerja menjadi idola diberbagai negara sebagai solusi pengelolaan kinerja pegawai yang sesuai dengan era Revolusi Industri 4.0. Annette Blokland dalam artikel Forbes tahun 2018 menyatakan sebanyak 70% generasi milenial memandang sebuah organisasi atau institusi yang menerapkan FWA memiliki daya tarik yang tinggi sebagai tempat berkarya dibandingkan

dengan institusi yang masih menganut prinsip kerja 9" to 5". Beberapa penelitian mengungkap keuntungan penerapan FWA antara lain berhubungan dengan peningkatan komitmen organisasi, motivasi, kepuasan kerja, loyalitas walaupun pekerja bekerja dari jarak jauh serta pengaruh negatif dan signifikan terhadap tingkat *turnover* pegawai.

#### Keuntungan FWA

- a. Organisasi: pergantian pegawai rendah, pengelolaan presensi pegawai yang baik (ketidakhadiran yang lebih rendah), loyalitas tinggi, efektifitas dan produktifitas kerja meningkat, perilaku kerja positif, dan hubungan yang kuat antara pekerja dan atasan.
- b. Pegawai: Mencapai keseimbangan antara pekerjaan dan keluarga, kepuasan secara keseluruhan, rendahnya stress karena beban kerja, moral yang positif, kualitas kehidupan kerja yang baik.

Di Indonesia, FWA sebenarnya bukanlah hal yang baru karena telah ada beberapa organisasi di sektor swasta yang telah menerapkan sistem tersebut dengan tujuan menarik pegawai dan menekan tingkat *turnover* pekerja. Sebagai contoh: Bank BTPN, Wiradaya, HM Sampoerna, dan Surabaya Plaza Hotel. Sedangkan di sektor publik, penerapan FWA masih didominasi penyesuaian atau pengaturan *flexy* untuk mengkompensasi keterlambatan pegawai (*flexible working hours*) dan bukan dalam bentuk formal pengelolaan kinerja. Mungkin di beberapa instansi pemerintah (misalnya inisiasi BPK untuk Jabatan Fungsional Auditor) sudah menerapkan model ini, namun secara formal dalam bentuk kebijakan Manajemen ASN belum ada.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Pada saat Policy Brief ini dibuat, keluar PP No. 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS yang didalamnya terdapat Bab tentang Sistem Manajemen Kinerja PNS. FWA dapat dikaitkan dengan keberadaan kebijakan ini.

Secara umum, FWA ialah alternatif bekerja yang memungkinkan pegawai memilih berbagai bentuk fleksibilitas bekerja, misalnya waktu kerja, jumlah pekerjaan, dan tempat kerja. FWA sering disalahartikan sebagai *Flexible Working Hours/FWH* (FWH hanya salah satu bentuk FWA). Meskipun FWA tidak sama dengan FWH, pembicaraan FWA pada ASN (khususnya PNS) harus dimulai dari pengaturan waktu kerja (*working hours*), karena pelaksanaan pekerjaan ASN saat ini dipandu pengaturan waktu kerja ini.

PNS memiliki kewajiban masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja (PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS). Penjelasan PP tersebut memberikan arti bahwa karena sebuah kewajiban maka setiap PNS wajib datang, melaksanakan tugas, dan pulang sesuai ketentuan jam kerja serta tidak berada di tempat umum bukan karena dinas. Total jam kerja PNS ialah 7 ½ (tujuh setengah) jam per hari, selama 5 hari kerja (37,5 jam kerja per minggu).<sup>2</sup> Secara spesifik diatur jam kerja pegawai (Senin-Kamis 07.30-16.00, istirahat jam 12.00-13.00; Jumat 07.30-16.30, istirahat 11.30-13.00). Dalam konteks disiplin, PNS harus memenuhi kebijakan itu. Pada prakteknya, fleksibilitas sudah dikenal dalam Kepres No. 68 Tahun 1995 tentang Hari Kerja di Lingkungan Lembaga Pemerintah, ketika disebutkan pengecualian pengaturan bagi unit yang memberikan pelayanan masyarakat, namun fleksibilitas yang diberikan dalam bentuk pengaturan jam kerja/FWH (sedangkan kewajiban datang dan pulang serta jam kerja minimal masih harus sesuai kebijakan yang ada). Saat program Reformasi Birokrasi digulirkan di 2010, FWH menjadi pilihan ketika penilaian kinerja masih memasukkan

<sup>2</sup> Praktek pengurangan jam kerja sebenarnya juga dilakukan Pemerintah pada kondisi-kondisi tertentu misalnya pada waktu Bulan Ramadhan (biasanya pengurangan sekitar 1 jam menjadi 6,5 jam per hari selama 5 hari kerja).

unsur disiplin kehadiran. *Flexible hours* berlaku bagi semua pegawai guna mengganti keterlambatan dengan penambahan jam kerja demi memenuhi aturan 7 ½ jam kerja per hari, dengan toleransi keterlambatan dan penggantian sekitar 1 s.d 1½ jam). Kebijakan disiplin yang mengatur secara *rigid* jam kerja PNS ini menjadi kendala utama penerapan FWA karena tidak ada pilihan opsi yang dapat dilakukan instansi atau pun pegawai untuk mengatur fleksibilitas, terutama

fleksibilitas waktu dan tempat kerja. Perubahan terhadap kebijakan ini sangat terbuka untuk dilakukan seiring terbitnya UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN sebagai dasar perubahan pengelolaan ASN di Indonesia. Pemerintah memiliki peluang melakukan revisi kebijakan yang mengatur Disiplin Pegawai guna disesuaikan dengan konsepsi FWA. Perubahan kebijakan ini akan memberikan pondasi guna penerapan FWA.

#### **Tantangan Penerapan FWA**

- a. Organisasi:
  - Biaya terkait perencanaan program, implementasi, koordinasi, pelatihan bagi manajer, dan kegiatan pengendalian;
  - Kesulitan supervisi sebagai dampak waktu kerja yang berbeda;
  - Rendahnya produktifitas individu yang tidak bisa memanfaatkan program ini, perilaku negatif dan perlawanan (beberapa) manajer karena kehilangan (beberapa) wewenang;
  - Kesulitan koordinasi sebagai akibat dari waktu kerja yang berbeda; dan kesulitan mengukur manfaat (kebijakan berbanding biaya).
- b. Pegawai: perubahan budaya dan waktu kerja serta pengaruhnya bagi perkembangan karir pegawai.

### **C. Perubahan Kebijakan Waktu Kerja untuk FWA**

Bagaimana pengaturan waktu ini dikelola sehingga FWA dapat diterapkan? Frasa PNS wajib datang, pulang sesuai ketentuan jam kerja serta tidak berada di tempat umum ialah ketentuan yang menutup kemungkinan penerapan FWA ini, sehingga ketentuan ini yang pertama kali ditinjau. Wajib datang berarti secara fisik pegawai harus berada di kantor, hal ini menjadi tidak relevan dengan unsur utama FWA yaitu fleksibilitas (baik waktu kerja, jumlah pekerjaan, dan tempat kerja). Fleksibilitas yang dikenal dalam FWA memunculkan berbagai jenis strategi ‘kehadiran’ pegawai seperti *distance-working* (misalnya *working from home*), *flexible place for work*, *co-working space*, *core-time* kehadiran pegawai dan lain-lain.

Kehadiran pegawai secara fisik bersifat fleksibel dan dapat dibantu teknologi canggih saat ini. Teknologi digunakan untuk memastikan keberadaan pegawai dan penyelesaian target pekerjaan, misalnya, meskipun pegawai berada di rumah, organisasi dapat melakukan kontrol atas jam kerja dan pelaksanaan pekerjaan. Beberapa contoh penggunaan teknologi seperti komputer dengan *login* kehadiran pegawai, email sebagai media transfer hasil pekerjaan, *fixed* dan *mobile phone*, *teleconference*, *skype* dan teknologi lainnya sebagai media komunikasi, koordinasi dan kontrol dalam pelaksanaan pekerjaan secara nyata memberikan kontribusi keberhasilan FWA. Teknologi digunakan untuk menjamin ‘kehadiran’ dan pencapaian kinerja pegawai sesuai yang diharapkan.

Tantangan lainnya ialah menentukan jenis pekerjaan yang tepat dengan pengaturan ini, dan juga siapa yang 'pantas' memakai FWA. Apakah semua pekerjaan? Apakah semua pegawai? FWA bersifat kontekstual, dan kebutuhan serta penerapannya bergantung pada karakter dan juga kesiapan instansi. Dalam aplikasinya, instansi atau organisasi adalah pihak yang paling mengetahui apakah mereka membutuhkan, untuk siapa dan bagaimana *support* yang harus diberikan. Regulasi pemerintah yang sifatnya nasional disarankan tidak mengatur *detail* pelaksanaan. Yang dibutuhkan instansi ialah aspek legal dan pengaturan umum di dalam pemilihan strategi terbaik FWA.

#### **Pengaturan Fleksibilitas:**

- Fleksibilitas dalam jumlah pekerjaan.
- Fleksibilitas di tempat kerja.
- Fleksibilitas waktu kerja

Ketepatan pemilihan jenis FWA memberikan jaminan keberhasilan dan akuntabilitas. Kebijakan Pemerintah hanya sebatas menetapkan jenis FWA yang dapat dipilih instansi, etika penerapan FWA, pengukuran efektifitas pelaksanaan dan mekanisme pertanggungjawaban atas pilihan FWA. Pengaturan itu menjadi dasar instansi dalam penerapan FWA yang membutuhkan perubahan besar. Misalnya, perubahan manajemen PNS terkait siapa berhak atas FWA, pengaturan keuangan, perubahan budaya, teknologi yang dibutuhkan, *support system* dan aspek teknis lainnya, ataupun perubahan dalam pengelolaan kinerja, perencanaan (target dan standar kinerja) yang disusun dan disepakati, pelaksanaan pekerjaan (supervisi, komunikasi, dan koordinasi), dan penilaian kinerja dilakukan.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> *Management by Objective* (MBO) dapat digunakan guna memastikan keterkaitan antara rencana (standar), monitoring, capaian dan penilaian kinerja pegawai. Pendekatan ini bersifat sistematis dan terorganisir yang menekankan pencapaian sasaran organisasi. Proses

Pemberian kewenangan teknis akan memotivasi instansi pemerintah untuk kreatif dan bertanggung jawab atas kinerja organisasi yang dihasilkan oleh SDM yang loyal, handal dan memiliki kualitas hidup yang baik (*work-life balance*).

#### **D. Kesimpulan**

FWA menjadi pendekatan baru dalam pengelolaan kinerja pegawai untuk menyesuaikan berbagai tuntutan dan dinamika lingkungan. Pemerintah dapat mulai mengkaji dan menyiapkan regulasi dan pengaturan yang dibutuhkan guna menerapkan pendekatan ini secara efektif. Peninjauan regulasi tentang Disiplin Pegawai yang di dalamnya mengatur jam kerja adalah *starting point* yang harus segera dilakukan karena memberikan ruang untuk penerapan FWA.

Kebijakan yang dikembangkan secara nasional bersifat umum, sedangkan secara teknis menjadi pilihan instansi sesuai kebutuhan masing-masing. Keleluasaan atas pilihan ini disertai tanggung jawab keberhasilan pelaksanaannya. Perubahan kebijakan Disiplin Pegawai (jam kerja), secepatnya harus disertai kajian tentang opsi strategi FWA yang sesuai di Indonesia, kesesuaian jenis pekerjaan dengan FWA, bagaimana pengaturan pelaksanaan, dan mekanisme pertanggungjawabannya. Kemenpan RB dengan mitra terkait (LAN, BKN, dan pihak lain) perlu segera memberikan perhatian lebih, agar FWA dapat digunakan sebagai strategi baru di dalam mengelola kinerja ASN.

---

dialog atasan-bawahan dilakukan guna merumuskan dan menyepakati tujuan spesifik, ukuran pencapaian, dan kerangka waktu. Ketika tujuan/target telah disepakati, pekerja diberikan fleksibilitas dalam proses pencapaiannya yang membuat kenyamanan kepada organisasi dan pekerja. Fleksibilitas diberikan untuk mencapai tujuan/target, namun kegiatan monitoring dan evaluasi dilakukan secara partisipatif guna memastikan kinerja dan juga obyektifitas penilaiannya. Penerapan MBO ini memungkinkan manajemen mengubah pola pikir organisasi menjadi lebih berorientasi hasil.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Kelliher, Clare. 2008. *Flexible Working and Performance*. Working Families. London: Cranfield School of Management.

### Jurnal

Cecilie, B & Linda, C. 2013. *Managing diversity through flexible work arrangements: management perspectives*. *Employee Relations*, 36(1), 89-96.

Russell Hellen, Philip J. O'Connell dan Frances McGinnity., (2007), *The Impact of Flexible Working Arrangements on Work-Life Conflict and Work Pressure in Ireland*. Vol.16, No.1, Januari 2009, pp.73-97.

Shockley, KM & Allen, TD. 2007. *When flexibility helps: Another look at the availability of FWAs and work-family conflict*. *Journal of Vocational Behavior*,71(3),479-493.