

# Policy Brief

## Pengelolaan Pegawai Non –ASN Teknis Administrasi di Instansi Pemerintah

Policy Brief ini ditulis oleh :

1. Muhammad Afif Muttaqin
2. Zulpikar
3. Masrully
4. Muhammad Taufan Qohar  
(Lembaga Administrasi Negara)

Ditujukan Untuk :

1. Komisi II DPR RI
2. Kementerian PAN dan RB
3. Kementerian Dalam Negeri
4. Badan Kepegawaian Negara

### Executive Summary

Terbitnya PP Nomor 49 Tahun 2018 telah melarang keberadaan pegawai non ASN. Hal ini dipertegas oleh SE Menteri PAN dan RB tentang status kepegawaian di lingkungan instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Solusi yang ditawarkan Pemerintah yakni memberikan kesempatan bagi pegawai non ASN untuk mengikuti seleksi calon PPPK. Namun adanya persyaratan kualifikasi usia dan pendidikan telah memberatkan pegawai ini untuk mengikuti seleksi tersebut. Terlebih bagi pegawai non ASN teknis administrasi. Adanya persyaratan kualifikasi membagi pegawai non ASN ke dalam 2 jenis yaitu yang memenuhi syarat dan tidak memenuhi syarat. Kendala utama pegawai non ASN teknis administrasi yang memenuhi syarat yaitu ketiadaan formasi. Sementara bagi yang tidak memenuhi syarat belum ada langkah strategis yang dilakukan Pemerintah.

Dalam menyelesaikan permasalahan tersebut, terdapat 2 jenis alternatif kebijakan yang ditawarkan.

#### Alternatif kebijakan bagi pegawai yang memenuhi syarat antara lain:

- 1) Melakukan revisi pasal 2 PP No. 49 Tahun 2018 dengan menyertakan jabatan pelaksana yang dapat diisi oleh PPPK;
- 2) Mengarahkan pegawai untuk melamar formasi jabatan fungsional keterampilan;
- 3) Mengarahkan pegawai untuk menjadi pegawai alih daya.

#### Alternatif kebijakan bagi pegawai yang tidak memenuhi syarat antara lain:

- 1) Memberikan Bantuan Biaya Hidup;
- 2) Memberikan Pelatihan Kewirausahaan; dan
- 3) Membentuk Koperasi sebagai tempat kerja baru dan memandirikan korps para pegawai ex-non ASN.

#### Rekomendasi :

Rekomendasi kebijakan untuk permasalahan pegawai non ASN teknis administrasi yang memenuhi syarat yakni dengan mengarahkan pegawai menjadi pegawai alih daya, sedangkan bagi yang tidak memenuhi syarat yakni dengan memberikan pelatihan kewirausahaan.

# Pendahuluan

Fenomena munculnya pegawai non ASN menimbulkan beberapa permasalahan terkait pengelolannya. Purwoko (2013) menjabarkan beberapa permasalahan tersebut antara lain perekrutannya tidak melalui seleksi ketat, dalam seleksi banyak terjadi penyimpangan sehingga jumlahnya tidak terkendali, adanya ketidaksesuaian kompetensi dan kinerja yang diharapkan, di sisi lain menimbulkan terjadi kesewenangan untuk beban kerjanya yang lebih banyak daripada PNS. Terbitnya PP Nomor 49 Tahun 2018 telah melarang keberadaan pegawai non ASN. Hal ini dipertegas oleh SE Menteri PAN dan RB tentang status kepegawaian di lingkungan instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pegawai non ASN dapat dibedakan ke dalam 3 (tiga) jenis jabatan yaitu pegawai non ASN yang menduduki jabatan fungsional seperti guru dan tenaga kesehatan, pegawai non ASN teknis administrasi, dan pegawai non ASN teknis non administrasi seperti pengemudi, tenaga kebersihan, dan satuan pengamanan. Solusi yang ditawarkan Pemerintah yakni memberikan kesempatan bagi pegawai non ASN untuk mengikuti seleksi calon PPPK. Bagi pegawai non ASN yang menduduki jabatan fungsional seperti guru dan tenaga kesehatan mendapatkan kebijakan afirmasi untuk mengikuti seleksi PPPK. Sementara itu bagi pegawai non ASN teknis non administrasi disalurkan melalui pegawai alih daya (outsourcing).



Namun demikian bagi pegawai non ASN teknis administrasi belum ada intervensi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah. Terlebih adanya persyaratan kualifikasi usia dan pendidikan telah memberatkan pegawai ini untuk mengikuti seleksi tersebut. Adanya persyaratan kualifikasi membagi pegawai non ASN ke dalam 2 jenis yaitu yang memenuhi syarat dan tidak memenuhi syarat. Kendala utama pegawai non ASN teknis administrasi yang memenuhi syarat yaitu ketiadaan formasi. Kendala utama pegawai non ASN teknis administrasi dalam mengikuti seleksi PPPK adalah ketiadaan formasi. Hal ini disebabkan karena di dalam PP No. 49 Tahun 2018 disebutkan bahwa jabatan ASN yang dapat diisi oleh PPPK yakni Jabatan Fungsional dan Jabatan Pimpinan Tinggi.

# Alternatif Solusi

Dalam penyusunan alternatif kebijakan dibedakan ke dalam 2 jenis, yakni bagi pegawai non ASN teknis administrasi yang memenuhi syarat dan bagi pegawai yang tidak memenuhi syarat. Dalam menyelesaikan permasalahan pegawai non ASN teknis administrasi yang memenuhi syarat, maka dilakukan analisis untuk memberikan alternatif kebijakan yang dapat menyelesaikan kedua permasalahan tersebut.

## A. Alternatif kebijakan pegawai non ASN teknis administrasi yang memenuhi syarat

1. Melakukan revisi Pasal 2 PP No. 49 Tahun 2018 Revisi dilakukan terutama pada pasal 2 dengan mengakomodir jabatan pelaksana bagi PPPK. Adanya jabatan pelaksana pada pasal tersebut akan memberikan kesempatan bagi pegawai non ASN teknis administrasi untuk dapat mengikuti seleksi PPPK. Namun demikian, kelemahan dari alternatif kebijakan ini membutuhkan waktu yang lama dan juga perlu melibatkan banyak pihak dalam mewujudkannya.
2. Mengarahkan pegawai non ASN teknis administrasi melamar formasi jabatan fungsional keterampilan Berdasarkan ketentuan yang ada, jabatan yang dapat dilamar untuk PPPK yaitu jabatan fungsional. Sesuai Keputusan MenPAN RB No. 76 Tahun 2022, terdapat 187 jabatan fungsional yang dapat diisi oleh PPPK. Dari sejumlah 187 jabatan fungsional tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

No	Kategori	Jumlah
1	JF Jenjang Keahlian	97 Jabatan
2	JF Jenjang Keterampilan	38 Jabatan
3	JF Jenjang Keterampilan Keahlian	52 Jabatan
<b>TOTAL</b>		<b>187 Jabatan</b>



Melihat karakteristik tugas jabatan fungsional, maka kategori jabatan fungsional yang dapat diisi oleh pegawai non ASN teknis administrasi ada pada jabatan fungsional keterampilan. Kelebihan dari alternatif kebijakan ini yakni banyaknya jumlah jabatan fungsional jenjang keterampilan yang dapat dilamar oleh pegawai non ASN teknis administrasi. Namun demikian kelemahannya karena dibatasi minimal pendidikannya SMU/SMK akan menutup peluang bagi pegawai non ASN teknis administrasi yang berpendidikan SLTP dan SD, selain itu bagi beberapa jabatan fungsional tersebut tentu membutuhkan persyaratan spesifik yang harus dipenuhi oleh para pelamarnya.



3. Mengarahkan pegawai non ASN teknis administrasi menjadi pegawai alih daya Surat Edaran MenPAN RB No. B/185/M.SM.02.03/2022 menyebutkan bahwa dalam hal instansi pemerintah membutuhkan tenaga lain dapat dilakukan melalui tenaga alih daya (outsourcing). Di dalam surat edaran tersebut hanya disebutkan untuk tiga jabatan yakni pengemudi, tenaga kebersihan, dan satuan pengamanan. Namun berlakunya UU Cipta Kerja menghapuskan beberapa pasal pada UU Ketenagakerjaan termasuk pasal 64 dan pasal 65. Dengan demikian maka 5 (lima) jenis pekerjaan penunjang yang dipersyaratkan sebelumnya menjadi tidak berlaku sehingga asumsinya jenis jabatan yang dialihdayakan dapat diusulkan lebih banyak. Kelebihan dari alternatif kebijakan ini yakni pegawai non ASN teknis administrasi masih dapat berkiper di instansi pemerintah yang sama. Namun demikian, kelemahannya di dalam surat edaran dari MenPAN RB hanya menyebutkan 3 (tiga) jenis jabatan saja dan ini akan menjadi kendala dan perlu dikonfirmasi lebih lanjut terkait hal tersebut.

## Alternatif Solusi

B. Alternatif kebijakan pegawai non ASN teknis administrasi yang memenuhi syarat

1. Pemberian Bantuan Biaya Hidup Pegawai yang tidak memenuhi syarat untuk menjadi ASN tentunya akan kehilangan mata pencahariannya. Oleh karena itu pemberian bantuan hidup dapat menjadi salah satu rekomendasi yang patut dipertimbangkan. Sebagai identitas penerima bantuan ini dapat serupa, seperti atau terintegrasi dengan Kartu Perlindungan Sosial atau Kartu Jaminan Sosial. Pemegang kartu tersebut mendapatkan keringanan pembelian kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan sekolah/pendidikan. Kelebihan dari alternatif kebijakan ini yakni manfaatnya dapat dirasakan langsung dengan meringankan beban hidup dan kebutuhan pendidikan keluarga. Kekurangan dari opsi kebijakan ini hanya berorientasi jangka pendek, tidak akan dapat dilaksanakan untuk jangka panjang, karena akan membebani anggaran negara.
2. Memberikan Pelatihan Kewirausahaan Kebijakan ini bertujuan memberikan wawasan pemikiran, pengetahuan, dan keterampilan teknis bagi mantan pegawai. Dengan berwirausaha mantan pegawai dapat dengan leluasa mengatur sumber daya yang dimilikinya. Kelebihan alternatif kebijakan ini dapat memberi dampak jangka panjang. Mantan pegawai tersebut akan mendapatkan keterampilan kewirausahaan yang bertahan lama di dalam diri pegawai. Harapannya dengan adanya pemikiran seperti ini maka akan membuka pola pikir baru sehingga tidak terbelenggu hanya menjadi PNS saja. Kekurangan alternatif ini adalah dukungan yang diberikan hanya berupa modal skill, sementara untuk membangun usaha yang mandiri dan stabil tentunya juga dibutuhkan modal kapital dan modal finansial.



3. Pembentukan Koperasi Koperasi sebagai media organisasi tempat kerja baru dan memandirikan korps para mantan pegawai. Pembentukan koperasi ini dibimbing oleh institusi pemerintah atau perangkat daerah yang melaksanakan urusan koperasi, UMKM atau urusan bidang perekonomian. Kelebihan dari kebijakan ini dampaknya bisa bersifat jangka panjang. Selama koperasi tersebut beroperasi maka mantan pegawai tersebut dapat dipekerjakan di sana. Alternatif ini juga tidak akan membebani anggaran Negara. Sementara itu, kelemahannya adalah kemanfaatannya tidak dapat segera dirasakan langsung untuk pemenuhan kebutuhan hidup..



## Rekomendasi

Rekomendasi Kebijakan yang direkomendasikan dalam mengatasi permasalahan pegawai non ASN dibedakan melalui 2 jenis yakni bagi yang memenuhi syarat dan bagi yang tidak memenuhi syarat. Rekomendasi kebijakan bagi yang memenuhi syarat yakni “mengarahkan pegawai non ASN teknis administrasi menjadi pegawai alih daya”, sementara bagi yang tidak memenuhi syarat yakni “memberikan pelatihan kewirausahaan”.

# Strategi Implementasi

## 1. Kebijakan mengarahkan pegawai non ASN teknis administrasi menjadi pegawai alih daya

Formulir yang disediakan oleh Kementerian PAN RB sebenarnya sudah secara komprehensif untuk tujuan pendataan pegawai non ASN. Hanya saja agar dapat digunakan secara maksimal, maka perlu dilakukan pengolahan data yang dapat membedakan jenis-jenis pegawai non ASN ini, yaitu pegawai non ASN yang mengisi jabatan fungsional, maupun pegawai non ASN yang bertugas di urusan teknis administrasi. Pengolahan data dengan membagi kategori ini akan memudahkan setiap instansi pemerintah dalam menindaklanjuti strategi yang dapat dilakukan untuk setiap kategori tersebut. Negosiasi dengan perusahaan pihak ketiga dilakukan menginformasikan dan menyepakati kontrak kedua belah pihak. Kesepakatan kontrak ini bertujuan agar pegawai non ASN teknis administrasi dapat terakomodir untuk bekerja kembali dan sesuai dengan penugasan sebelumnya. Oleh karena itu dalam melakukan negosiasi kontrak ini salah satunya berdasarkan hasil pendataan pegawai non ASN yang telah dilakukan sebelumnya. Meninjau ulang perencanaan kebutuhan pegawai. Setiap instansi pemerintah perlu meninjau ulang perencanaan kebutuhan pegawainya melalui revisi dokumen analisis jabatan dan analisis beban kerjanya. Hal ini dilakukan untuk memperoleh data perencanaan kebutuhan yang sesuai dengan kondisi setiap instansi. Tentunya ini relevan dengan rencana pemerintah untuk memprioritaskan pengadaan pegawai melalui PPPK, selain itu adanya fakta bahwa masih banyak tugas-tugas PNS pelaksana yang dikerjakan oleh pegawai non ASN. Oleh karena itu perencanaan kebutuhan pegawai dilakukan untuk menghasilkan peta jabatan yang sesuai kebutuhan di lapangan.

## 2. Kebijakan memberikan pelatihan kewirausahaan bagi pegawai

Untuk merealisasikan kebijakan ini dapat dilakukan dengan mengoptimalkan pendekatan penta-helix collaboration, yaitu membangun kolaborasi dengan berbagai pemangku kepentingan (stakeholder) yakni lembaga pendidikan (academic), perusahaan (business), kelompok masyarakat terkait (community), institusi pemerintahan (government), dan media.

Adapun langkah-langkah yang perlu dilakukan adalah: 1) Institusi pemerintahan mengidentifikasi calon peserta pelatihan yang memenuhi syarat dan bersedia untuk diikutsertakan dalam program pelatihan. Data ini dibutuhkan untuk keperluan penyusunan perencanaan; Institusi pemerintahan mengidentifikasi pemangku kepentingan yang akan dilibatkan dalam penyelenggaraan program pelatihan. Adapun pemangku kepentingan dimaksud, yaitu:

Lembaga Pendidikan dapat berkontribusi untuk penyediaan tempat, peralatan dan fasilitator pelatihan; Perusahaan, berkontribusi dalam mendukung pendanaan operasional dan / atau fasilitator dalam program pelatihan melalui program corporate social responsibility (CSR). Kelompok Masyarakat / komunitas wirausaha, dapat berkontribusi sebagai tempat praktik dan penyediaan fasilitator; Institusi pemerintahan yang memiliki fungsi pembangunan sumber daya manusia dan urusan bidang perekonomian baik Pusat maupun Daerah. Institusi pemerintah Pusat, antara lain Kementerian Ketenagakerjaan melalui lembaga pelatihan kerja (BLK), Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. Di lingkungan instansi pemerintah daerah, yaitu semua perangkat daerah terkait Secara teknis Kepala Daerah dapat menunjuk OPD sebagai leading sector penanggung jawab program.

Media, dapat berperan dan berkontribusi sebagai fasilitator dalam melatih kompetensi literasi dan publikasi yang akan menunjang keterampilan berwirausaha.

## 3. Kementerian PANRB bersama Kemendagri berkolaborasi sebagai leading sector untuk merumuskan program pelatihan kewirausahaan untuk mantan pegawai non ASN;

## 4. Setiap instansi pemerintah dalam menjembatani proses penyampaian kebijakan penyelesaian masalah pegawai non ASN di tempat masing-masing.

## 5. Untuk sumberdaya tenaga pelatihan dapat melibatkan dari Kementerian Ketenagakerjaan / Dinas ketenagakerjaan, tenaga pelatihan di swasta, dan lain sebagainya.

# Daftar Pustaka

Febryan A, 2022. Guru dan Nakes Dapat Afiriasi, Bagaimana Nasib Non ASN Pekerja Pelaksana? Diakses melalui alamat website <https://www.republika.co.id/berita/rdzjr2485/guru-dan-nakesdapat-afiriasi-bagaimana-nasib-non-ASN-pekerja-pelaksana> pada tanggal 5 Juli 2022.

JPNN, 2022. Non ASN Dihapus, Tenaga Teknis Administrasi Sakit Hati, Banyak Banget. Diakses melalui website <https://www.jpnn.com/news/non-ASN-dihapus-tenaga-teknis-administrasi-sakit-hati-banyak-banget> pada tanggal 5 Juli 2022

Patton, Carl V. et al. 2016. Basic Methods of Policy Analysis and Planning. New York : Routledge.

Purwoko, Anang Pikukuh. 2013. Pegawai Tidak Tetap : Tinjauan Literatur sebagai Perbandingan dengan Praktek pada Organisasi Publik di Indonesia. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 7, No. 2.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

