BATASAN KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH DALAM PENGADAAN PEGAWAI NON-ASN

LIMITATIONS OF AUTHORITY OF THE CENTRAL AND REGIONAL GOVERNMENTS IN THE RECRUITMENT OF NON-ASN EMPLOYEES

Riyadi Sri Purnomo, SE., MA

Lembaga Administrasi Negara

Frenky Kristian Saragi, SH., M.Han

Lembaga Administrasi Negara

Abstrak

Pengadaan pegawai non-ASN masih menjadi permasalahan yang belum terselesaikan dengan optimal sampai saat ini. Berdasarkan pendataan yang dilakukan Kementerian PAN dan RB bersama BKN pada Bulan Mei-Oktober 2022, jumlah pegawai non-ASN melonjak drastis menjadi 2.360.723 dari sebelumnya yang hanya berjumlah 363.934. Berbagai kebijakan sudah dilakukan oleh pemerintah untuk mengerem bertambahnya jumlah pegawai non-ASN ini. Namun karena belum jelasnya batasan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah menjadikan rekruitmen pegawai non-ASN dengan berbagai pengistilahan masih dilakukan oleh pemerintah daerah dengan argumentasi pemenuhan kebutuhan pegawai untuk memberikan pelayanan yang optimal bagi publik. Rekomendasi kebijakan yang dapat diberikan untuk memperbaiki penataan dan manajemen pegawai pemerintah non-ASN ini yaitu: (1) Pemerintah melalui Kementerian PAN dan RB tetap berpegang teguh pada komitmen awal bahwa Kementerian/ Lembaga/ Pemerintah Daerah tidak diperbolehkan lagi mengangkat pegawai diluar PNS dan PPPK, agar sesuai amanat UU ASN yaitu hanya ada 2 jenis kepegawaian yang ada di instansi pemerintah: PNS dan PPPK, (2) Melakukan review dan harmonisasi sistem penggajian Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri (PPNPN), (3) Merumuskan grand design penyelesaian permasalahan pegawai non-ASN, (4) Untuk memperjelas batasan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian PAN dan RB dan instansi di daerah, perlu diatur dalam sebuah kebijakan tentang kewenangan pemerintah daerah yang masih di perbolehkan dalam melakukan pengadaan pegawai non-ASN yang didasarkan pada penyelenggaraan pelayanan publik yang krusial yang didasarkan pada perjanjian kerja, kinerja pegawai, dan kebutuhan pegawai di Pemerintah Daerah selama periode tertentu.

Kata Kunci: batasan kewenangan, pegawai non-ASN, PPNPN

Abstract

The procurement of non-ASN employees is still a problem that has not been optimally resolved to date. Based on data collection conducted by the Ministry of Administrative and Bureaucratic Reform with the BKN in May–October 2022, the number of non-ASN employees has jumped dramatically to 2,360,723 people from previously only 363,934 people. Various policies have been implemented by the government to reduce the increase in the number of non-ASN employees. However, due to the unclear boundaries of authority between the central and regional governments, the recruitment of non-ASN employees with various terminologies is still carried out by the local government under the pretext of meeting the needs of employees to provide optimal service to the community. Policy recommendations that can be given to improve the arrangement and management of non-ASN PNS are: (1) The government through the Ministry of Administrative and Bureaucratic Reform remains committed to the initial commitment so that government agencies no longer employ employees other than PNS and PPPK, according to the mandate of the ASN Law there are only two types staffing in government agencies namely civil servants and PPPK. (2) Review and harmonize the PPNPN payroll system; (3) Formulate a grand design for solving ASN problems; (4) In order to clarify the limits of authority possessed by the Central Government, in this case, the Ministry of State Apparatus Empowerment and Bureaucratic Reform and regional agencies, it is necessary to stipulate policies regarding the permissible powers of regional governments. Procurement of non-ASN employees based on the provision of crucial public services based on work agreements, employee performance, and employee needs within the Regional Government for a certain period.

Keywords: *limitation of authority, non-ASN employees, PPNPN*

A. PENDAHULUAN

Pemerintah melakukan upaya untuk menata ulang pengelolaan Aparatur Sipil Negara dengan membuat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Terdapat perubahan yang fundamental dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara ini yaitu jenis kepegawaian ASN yang terbagi menjadi 2 jenis yaitu PNS (pegawai negeri sipil) yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional, dan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang.

Harapan besar di sandarkan pada PPPK untuk mendapatkan sumber daya manusia aparatur yang professional, mumpuni dan mempunyai Talenta tinggi. Hal ini didasarkan pada belum tersedianya kriteria pegawai berkinerja tinggi dan professional dari unsur PNS.

Namun, karena belum jelasnya kebijakan yang mengatur tentang PPPK ini maka terjadilah kerancuan pengelolaannya. PPPK banyak diistilahkan atau disejajarkan dengan pegawai non_ASN atau pegawai honorer yang ada pada saat ini yang hanya direkrutmen untuk memenuhi kebutuhan dan kekosongan pegawai yang sudah purna tugas.

Permasalahan lain yang juga dihadapi oleh pemerintah saat ini adalah

permasalahan tenaga kerja non-ASN (Non PNS dan Non PPPK). Belum terselesaikannya penataan pegawai non ASN yang dilakukan disebabkan banyak hal misalnya terkait kebijakan yang belum jelas tentang pengadaan pegawai Non-ASN, benturan kepentingan pusat dan daerah termasuk juga batas-batas kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat selaku perumus kebijakan dan pemerintah daerah selaku pengguna kebijakan dalam pengadaan pegawai Non-ASN. Berbagai permasalahan tersebut menyebabkan semakin bertambahnya pegawai Non-ASN dipemerintahan secara signifikan. Policy Brief ini akan berusaha memberikan solusi dan saran kebijakan terkait batas-batas kewenangan yang seharusnya dimiliki oleh instansi pusat dan daerah dalam pengadaan pegawai non-ASN.

B. DESKRIPSI MASALAH

1. Pertambahan Pegawai non-ASN di Instansi Pemerintah

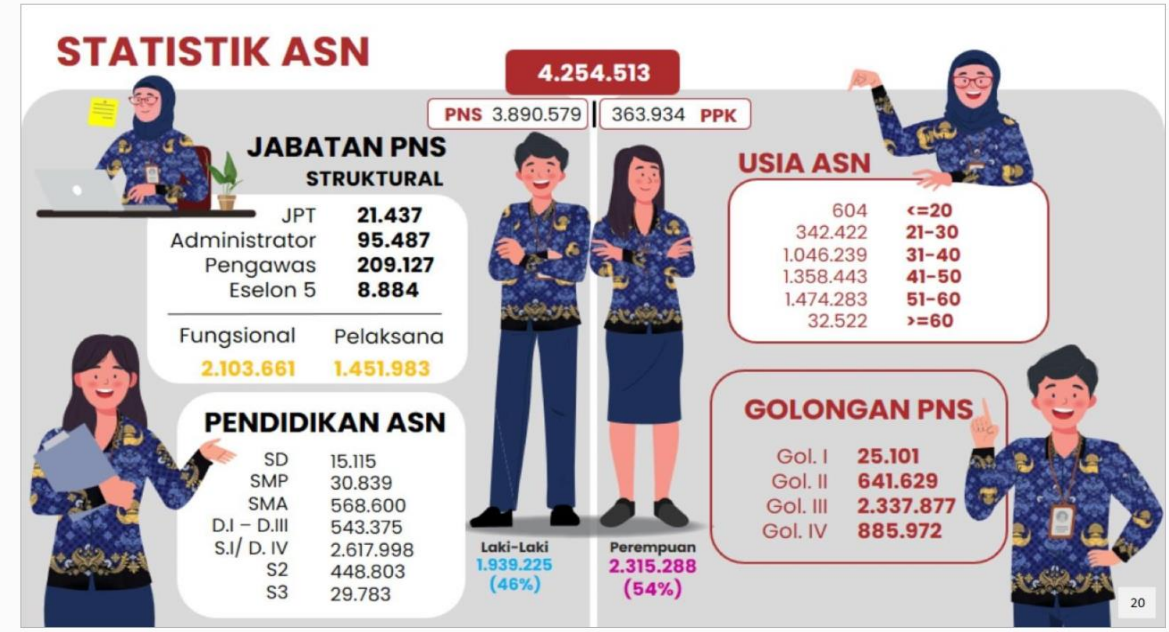
Pengadaan dan Pengistilahan pegawai PPPK dan pegawai non-ASN (honorer) di instansi pemerintah ini telah menyebabkan timbulnya banyak permasalahan. Salah satu permasalahan yang mengemuka sampai saat ini adalah semakin bertambahnya jumlah pegawai non-ASN dengan berbagai pengistilahan di masing-masing instansi pemerintah baik di instansi pemerintah pusat maupun instansi pemerintah daerah. Pemerintah sebenarnya tidak berdiam diri dalam melakukan penataan pegawai non-ASN. Banyak kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Kementerian PAN dan RB maupun BKN untuk menahan laju pertambahan jumlah pegawai non-ASN. Langkah-langkah yang dilakukan diantaranya melalui pengangkatan pegawai non-ASN kedalam PNS melalui seleksi Administratif dalam beberapa kali penerimaan. Strategi ini telah dilakukan pemerintah sejak tahun 2005 sampai tahun 2023. Pemerintah setidaknya telah mengangkat pegawai non-ASN sebanyak 1.072.092 orang pada periode 2005-2013. Kemudian pemerintah juga telah melakukan pengangkatan pegawai non-ASN kedalam PPPK untuk tenaga kesehatan dan tenaga pendidikan dengan berbagai persyaratan dan prosedur untuk dapat menyelesaikan permasalahan pegawai non-ASN.

Namun, berbagai upaya dan strategi yang telah dilakukan oleh pemerintah tersebut tidak sebanding lurus dengan keadaan dilapangan. Upaya pengurangan pegawai non-ASN melalui jalur pengangkatan menjadi PNS dan PPPK tidak signifikan dalam mengurangi jumlah pegawai non-ASN yang ada. Bahkan setiap usaha yang dilakukan pemerintah tersebut seolah-olah tidak mampu mengatasi banyaknya jumlah tenaga Non_ASN, bahkan justru mengalami pertambahan yang sangat signifikan. Pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan untuk melarang instansi pemerintah melakukan penerimaan pegawai non-ASN, namun masih juga terjadi penambahan pegawai non-ASN. Beberapa instansi pemerintah beralasan kurangnya tenaga teknis yang diperlukan untuk melakukan pelayanan publik pada masyarakat menjadi penyebab utama mereka terpaksa melakukan pengadaan pegawai Non-ASN, yang tidak dapat

segera di penuhi melalui jalur penerimaan pegawai ASN. Jika menunggu proses penerimaan dari jalur ASN membutuhkan waktu lama dan terkadang jumlah formasi yang diajukan tidak sesuai dengan jumlah formasi yang disetujui oleh KemenPAN RB sehingga terjadi kekurangan tenaga pelayanan.

Hal ini juga di mungkinkan terjadi dengan kebijakan anggaran belanja pegawai dengan skema pembayaran Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri (PPNPN), yaitu pegawai tidak tetap, pegawai honorer, staf khusus, dan pegawai lain yang penghasilannya dibebankan pada APBN. PPNPN ini oleh Kementerian Keuangan dikelompokkan menjadi 2 jenis, yaitu: 1) diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian; dan 2) diangkat oleh Kuasa Pengguna Anggaran/ Pejabat Pembuat Komitmen dalam rangka pengadaan barang/jasa.

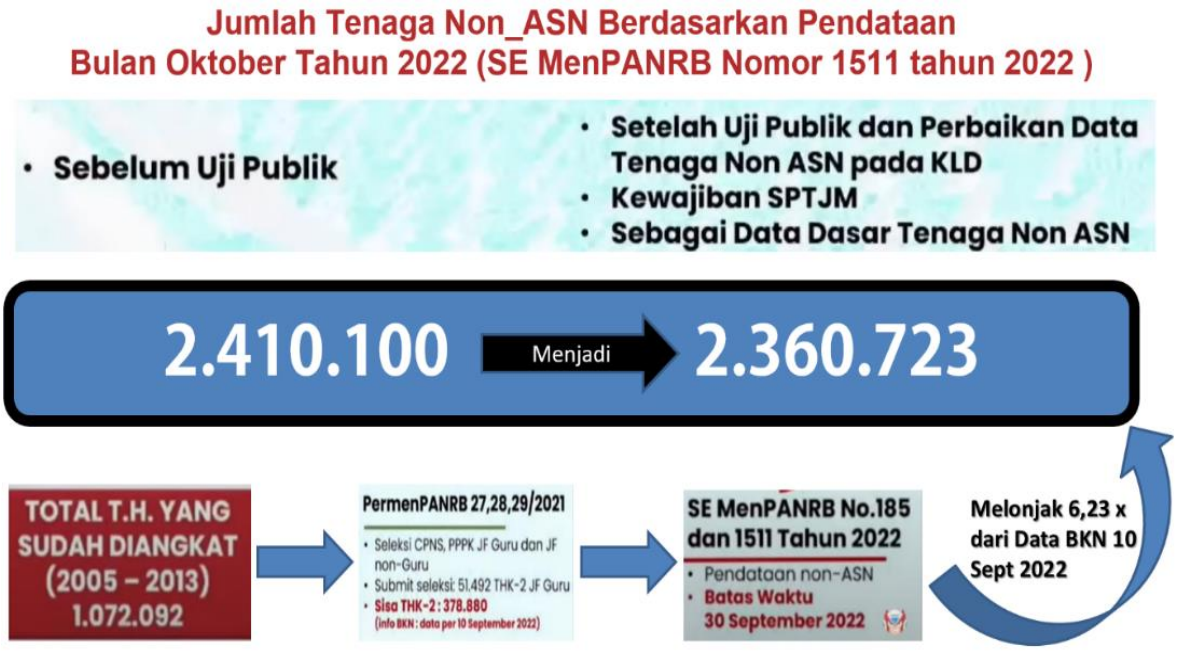
Masih adanya opsi diperbolehkannya pengadaan PPNPN yang diangkat oleh kuasa pengguna anggaran/ pejabat pembuat komitmen dalam rangka pengadaan barang/jasa inilah yang sering digunakan oleh pemerintah daerah dalam pengadaan pegawai non-ASN. Hal ini menyebabkan semakin membengkaknya jumlah pegawai non-ASN, karena opsi pengadaan pegawai ini sering dilekatkan dalam paket program dan kegiatan di instansi pemerintah, dan sering terlepas dari kemampuan pengawasan yang dilakukan oleh BKD ataupun BKN.



Gambar 1.
Statistik ASN Indonesia (Sumber: Kemenpan, BKN, Maret 2023)

Data terbaru yang disampaikan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menjelaskan bahwa saat ini jumlah ASN yang ada di Indonesia sebanyak 4.254.513 orang, dengan rinciannya, jumlah PNS sebanyak 3.890.579, dan PPPK sebanyak 363.934. orang. Data ini menggambarkan bahwa di Indonesia rasio ASN yaitu jumlah PNS ditambahkan PPPK dibandingkan dengan penduduk Indonesia sebesar 275,77 juta orang pada tahun 2022 yaitu 1:71. Sebenarnya rasio perbandingan antara jumlah ASN dan penduduk Indonesia masih relatif kecil dibandingkan jumlah penduduk yang dilayaninya, namun bila di lihat dari sisi kualitas dan kinerja ASN masih perlu dilakukan perbaikan lagi dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat.

Banyaknya permasalahan yang berkembang dalam penataan pegawai Non-ASN dan pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K), terutama setelah surat edaran yang disampaikan oleh Kementerian PAN dan RB terkait hanya ada dua jenis pegawai yang ada di pemerintahan yaitu PNS dan PPPK dan batas akhir perubahan status kepegawaian pegawai non-ASN pada tanggal 23 November 2023. Namun kebijakan ini dihadapkan pada membengkaknya jumlah pegawai non-ASN setelah dilakukan pendataan oleh KemenPAN RB dan BKN pada bulan Mei sampai Oktober 2022 yang bertambah 6 kali lipat lebih dari 300 ribuan per September 2022 melonjak menembus 2 juta orang per oktober 2022.



Gambar 2.
Pendataan Pegawai Non-ASN Oktober 2022 (Sumber: Kemenpan RB, November 2022)

2. Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Pengadaan Pegawai Non-ASN

Rekrutmen ASN merupakan moment yang ditunggu hampir sebagian besar masyarakat pencari kerja. Menjadi ASN merupakan impian dari banyak orang di Indonesia. Tingginya antusias masyarakat yang mendaftar menjadi ASN, menyebabkan pemerintah menyiapkan sedemikian rupa ketentuan dalam pelaksanaan rekrutmen ASN. Persetujuan formasi pengadaan ASN sendiri dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, sedangkan kewenangan yang dimiliki daerah diantaranya adalah menyampaikan usulan formasi kebutuhan tenaga ASN yang didasarkan Anjab dan ABK. Pembagian kewenangan yang berlaku sampai saat ini masih belum sepenuhnya berjalan optimal manakala usulan yang telah disampaikan oleh pemerintah daerah kepada KemenPAN RB tidak sepenuhnya di setujui dengan berbagai pertimbangan. Atas alasan tersebut, kemudian pemerintah daerah mencari jalan lain untuk mencukupi kebutuhan pegawai akibat formasi yang tidak disetujui tersebut dengan mengangkat pegawai non-ASN dengan berbagai istilah penamaannya. Inilah salah satu hal yang menyebabkan membengkaknya jumlah pegawai non-ASN di instansi pemerintah.

Sebenarnya sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007, pemerintah telah melarang segala bentuk penerimaan atau pengadaan pegawai non-ASN atau pegawai honorer. Penerimaan pegawai pemerintah hanya dilakukan melalui pengadaan PNS dan PPPK. Namun, Pemerintah daerah masih melakukan penerimaan pegawai non-ASN dengan bebas dengan alasan untuk mencukupi kekurangan pegawai, dan memenuhi kebutuhan formasi yang tidak dapat dipenuhi dari jalur penerimaan ASN.

Berdasarkan analis kebijakan yang diperoleh dari UU No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil negara dapat diidentifikasikan kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam pengadaan dan penerimaan pegawai ASN dapat di jelaskan bahwa:

1. Kewenangan Kementerian/ Lembaga/ Pemerintah Daerah dalam pengadaan PPPK hanya dalam hal menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja. K/L/D tidak diperbolehkan mengangkat pegawai diluar PNS dan PPPK.
2. Kewenangan penetapan kebutuhan pegawai (formasi dan kuota) dilaksanakan oleh Kementerian PAN dan RB.
3. Pelaksanaan seleksi pengadaan PPPK dilaksanakan oleh BKN, mulai dari tahapan perencanaan, sampai pengangkatan menjadi PPPK.
4. Dilakukan pengawasan yang ketat oleh Kementerian Keuangan dalam hal pengelolaan APBN dan APBD untuk penggajian PPPK, sehingga tidak ada celah bagi K/L/PD untuk pengadaan tenaga honorer).

Tabel 1.

Identifikasi Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Pengadaan pegawai ASN

No	Instansi Pemerintah	Kewenangan
1.	Kementerian/ Lembaga/ Pemerintah Daerah **(Psl.53-54 UU ASN)**	Memperoleh pendelegasian dari Presiden sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) untuk **menetapkan pengangkatan**, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama Pejabat yang Berwenang (PyB) **mengusulkan pengangkatan**, pemindahan, dan pemberhentian Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing. Menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja.(Psl. 94) Pengangkatan calon PPPK (Psl. 98)
2.	Kementerian PAN dan RB **(Psl.26 UU ASN)**	Menetapkan kebijakan umum Manajemen ASN, klasifikasi jabatan ASN, standar kompetensi jabatan Pegawai ASN, kebutuhan Pegawai ASN secara nasional, skala penggajian, tunjangan Pegawai ASN, dan sistem pensiun PNS.
3.	Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) **(Psl.32 huruf a UU ASN)**	Mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi
4.	Badan Kepegawaian Negara **(Psl.47-50 UU ASN)**	penyelenggaraan Manajemen ASN **dalam bidang pertimbangan teknis formasi, pengadaan**, perpindahan antarinstansi, persetujuan kenaikan pangkat, pensiun mengendalikan seleksi calon Pegawai ASN (Psl. 98: tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan menjadi PPPK**)**

Sumber: PK2AN_LAN, 2023

Analisis kebijakan dari Pembagian kewenangan pusat dan daerah yaitu bahwa pemerintah daerah diberikan porsi untuk mengajukan usulan kebutuhan formasi dan jenis jabatan pegawai ASN yaitu PNS dan PPPK kemudian disampaikan kepada Kementerian PAN dan RB untuk diverifikasi dan review

sesuai dengan kondisi kebutuhan pemerintah daerah. Hasil persetujuan formasi pegawai ASN disampaikan kepada daerah untuk dapat diangkat menjadi ASN. Sedangkan pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengadaan pegawai Non-ASN memang belum diatur dalam undang ASN. Kewenangan yang dipakai oleh Pemerintah daerah dalam melakukan pengadaan pegawai non ASN melalui kebijakan tentang pemenuhan pelayanan publik masyarakat yang diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang termuat dalam Pasal 344 Ayat 1 yang berbunyi Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan Urusan Pemerintahan yangmenjadi kewenangan Daerah.

C. REKOMENDASI KEBIJAKAN

1. Opsi Kebijakan

Beberapa opsi rekomendasi kebijakan yang dapat disampaikan dalam Policy Brief ini yaitu:

a. Pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara tetap berpegang teguh pada komitmen awal bahwa instansi pemerintah tidak diperbolehkan lagi mengangkat pegawai diluar ASN. Agar sesuai amanat UU ASN yaitu hanya ada 2 jenis kepegawaian yang ada di instansi pemerintah: PNS dan PPPK.
b. Mereview dan melakukan harmonisasi kebijakan terkait sistem penggajian pegawai PPNPN oleh Kemenpan RB dan Kemenkeu serta Kemendagri. Hal ini dilakukan untuk meminimalisir pengangkatan pegawai Non-ASN dari skema program dan kegiatan dalam rangka pengadaan barang/jasa.
c. Merumuskan grand design penyelesaian permasalahan pegawai Non-ASN, baik jangka pendek, jangka menengah dan jangka Panjang, sehingga permasalahan pegawai non ASN dapat diselesaikan dengan baik.
d. Untuk memperjelas batasan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian PAN RB dan instansi di Daerah, perlu diatur dalam sebuah kebijakan tentang kewenangan pemerintah daerah yang masih di perbolehkan dalam melakukan pengadaan dan pemberhentian pegawai Non-ASN yang didasarkan pada penyelenggaraan pelayanan publik yang krusial yang didasarkan pada Rencana induk kebutuhan pegawai di Pemerintah Daerah, sehingga tidak akan menimbulkan terganggunya pelayanan publik dan beban belanja pegawai.

2. Saran Kebijakan

Dari empat opsi tersebut, opsi ke 2, yaitu: merumuskan grand design penyelesaian permasalahan pegawai Non-ASN, baik jangka pendek, jangka menengah dan jangka Panjang, menjadi rekomendasi yang diprioritaskan untuk dilaksanakan dalam waktu dekat. Pembentukan Tim Kerja yang dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, dan

beranggotakan Kementerian PAN dan RB, Kementerian Dalam Negeri, KASN, Badan Kepegawaian Negara, Lembaga Administrasi Negara, Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) perlu segera direalisasikan. Duduk bersama antar pemangku kepentingan diharapkan dapat menjadi momentum untuk merumuskan grand design penyelesaian permasalahan pegawai Non-ASN, baik jangka pendek, jangka menengah dan jangka Panjang, sehingga permasalahan pegawai Non-ASN ini dapat terselesaikan dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Lembaga Administrasi Negara. (2019). *Kajian Evaluasi Kebijakan Penataan Organisasi Kementerian/ Lembaga*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Dokumen

KemenPAN RB. November 2022. Bahan Paparan RDP DPR. Penyelesaian Pegawai non-ASN. Jakarta.

Kemenpan RB. Maret 2023. Bahan Paparan Pembaharuan Road Map RB Tematik. Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah

PP No. 48 Tahun 2005 yang telah diubah dengan PP No. 43 Tahun 2007 dan terakhir diubah dengan PP No. 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas PP No. 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi PNS.

PP No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK

Perpres No. 38 tahun 2020 tentang Jenis Jabatan Yang Dapat diisi oleh PPPK

Keputusan Menteri PAN dan RB No. 76 Tahun 2022 tentang perubahan atas KepmenPAN RB No. 1197 Tahun 2021 tentang Jabatan Fungsional yang Dapat Diisi Oleh PPPK

Surat Edaran nomor B/185/M.SM.02.03/2022 perihal Status Kepegawaian di Lingkungan Instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Surat Menteri PANRB nomor B/1511/M.SM.01.00/2022 tentang Pendataan Honorer Non ASN Instansi Pusat dan Daerah

Surat Menteri PANRB Nomor B/1917/M/SM/01/00/2022 tentang Tindak Lanjut Pendataan Non-ASN di Lingkungan Instansi Pemerintah

Website

https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/jakarta1/id/info-layanan/info-layanan-a/spm-penghasilan-ppnpn.html di akses 19 Mei 2023