

LAN *Commentaries* adalah *Platform* di mana para analis kebijakan, widyaiswara, peneliti, akademisi, fungsional tertentu, dan ASN lainnya dapat mempresentasikan analisis mereka tentang berbagai isu strategis yang menarik, mulai dari ekonomi, politik/pemerintahan dalam negeri, administrasi negara, manajemen ASN hingga urusan regional. analisis yang disajikan dalam LAN *Commentaries* mewakili pandangan penulis dan bukan lembaga yang berafiliasi dengan mereka, ataupun Puslatbang PKASN LAN RI.

---

## LAN Commentaries LPC-011-ID

16 Agustus 2022

### **Pengelolaan Pegawai Kontrak di Lingkungan Pemerintah : : PPNPN, PPPK atau Outsourcing**

#### **Arianto**

Analisis Kebijakan BPKAD Pemerintah Kota Bontang  
marib.maribzulfahmi1@yahoo.co.id

Dengan semakin tingginya jumlah pegawai kontrak/non PNS/non PPPK di pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan membutuhkan alokasi anggaran yang tidak sedikit yang pada gilirannya menggerus alokasi belanja wajib lainnya serta carut marutnya *database* tenaga kontrak daerah serta pengelolaan pegawai kontrak yang belum maksimal dan belum tepat sasaran menjadi dasar penghapusan pegawai Non ASN.

Dalam rangka mewujudkan Indonesia menuju generasi emas 2045 dan penataan ASN berbasis *e-government*, maka dalam beberapa dekade ini pemerintah telah merumuskan berbagai kebijakan penyelesaian permasalahan pegawai kontrak pemerintah. Untuk memastikan hal tersebut Pemerintah sesuai mandat PP Nomor 49 Tahun 2018 memastikan bahwa tidak ada lagi perekrutan tenaga Non PNS/Non PPPK atau sebutan lain sebagai pegawai kontrak baik dipemerintahan pusat maupun dipemerintahan daerah. Pelaksanaan kebijakan tersebut tentunya akan membawa dampak sosial ekonomi dan birokrasi di lini pemerintahan khususnya di daerah. Namun dalam rangka tertib administrasi pengelolaan kepegawaian dan pelaksanaan

reformasi birokrasi perlu strategi dan solusi atas eksekusi yang ditimbulkan dalam penghapusan pegawai kontrak.

Dalam upaya memberi solusi pemikiran atas eksekusi yang timbul dalam pelaksanaan kebijakan penghapusan tenaga kontrak dilingkungan pemerintah dapat kiranya dapat dianalisis dalam beberapa aspek sebagai berikut:

#### 1. Aspek regulasi/hukum

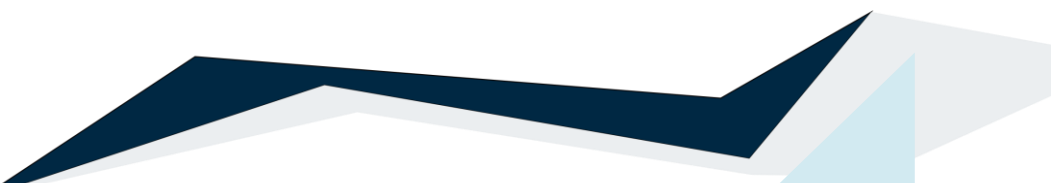
- a. Penghapusan Non PNS/Non PPPK atau sebutan lainnya seperti pegawai kontrak/Tenaga Kontrak daerah merupakan Amanah peraturan perundang-undangan seperti yang termuat dalam PP 48 Tahun 2005 hingga PP 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Kinerja. Dalam hal ini merupakan *grand design* dalam pengelolaan kepegawaian yang sinergi dengan pengelolaan keuangan.
- b. Kedudukan hukum atas pengaturan dan dasar hukum Pegawai Kontrak atau sebutan lainnya tidak diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan terkait ASN maupun peraturan terkait ketenagakerjaan.

Dalam peraturan terkait ASN tidak diatur secara rinci namun dalam pelaksanaan teknis diatur dalam Permendagri tentang penyusunan APBD 2022 yang mengatur honorarium/jasa/insentif yang diberikan untuk tenaga non ASN. Demikian juga dalam Permendagri 90 tahun 2019 beserta perubahannya terakhir yakni Kepmendagri Nomor 050/5889 tahun 2022 yang masih mencantumkan kode rekening belanja untuk insentif Pajak dan Insentif Retribusi bagi Non ASN. Keambiguan regulasi ini cukup membingungkan bagi pelaksanaan penyusunan anggaran tahun 2023 mengingat ultimatum penghapusan tenaga non ASN sampai dengan tahun 2023.

Sedangkan dalam UU Cipta Kerja tidak mengatur secara jelas dan tegas kedudukan hukum dari pegawai Non ASN sehingga perlakuan pegawai ASN mempedomani 2 (dua) regulasi yakni sebagian aturan ASN dan sebagian aturan Cipta Kerja sesuai teknis permasalahan yang dibahas.

- c. Status hukum dari pegawai Kontrak di pemerintah pusat yang dikenal sekarang ini adalah PPNPN yakni Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri yang notabene masih diperkerjakan untuk membantu kegiatan sehari-hari yang bersifat non administrasi dan tidak dimungkinkan diduduki oleh tugas pokok pegawai ASN seperti petugas kebersihan, pramubakti, satpam, dan pengemudi. Ketentuan ini serumpun dengan mekanisme perekrutan pegawai/pekerja melalui *outsourcing* untuk tenaga non administrasi.
  - d. Status hukum pegawai kontrak dipemerintahan daerah dalam kondisi existing adalah Tenaga Kerja Kontrak Daerah (TKDD) yang meliputi pelayanan tenaga administrasi dan tenaga non Administrasi dengan *outsourcing* seperti halnya PPNPN dan tenaga harian lepas yang serumpun dengan *outsourcing*/TKDD namun dengan penggajian berstandar harian.
- #### 2. Aspek Hak Asasi Pekerja atas Hak untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak

Pemahaman atas pemenuhan Hak atas pekerjaan adalah sebuah konsep yang menyatakan bahwa semua orang memiliki hak untuk bekerja atau turut serta dalam kegiatan produktif,



dan mereka tidak boleh dilarang untuk melakukan hal tersebut. Dasar hukum ini terdapat dalam Pernyataan Umum tentang Hak-Hak Asasi Manusia dan dalam ketentuan dalam Pasal 6 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.

Berangkat dengan pemahaman tersebut maka pegawai kontrak atau dengan sebutan lainnya secara sosial dan ekonomi berhak mendapat penghidupan yang layak, makanya peran pemerintah melalui berbagai kebijakan atau peraturan perundang-undangan memberi peluang pengangkatan tenaga/pegawai kontrak untuk dapat diangkat menjadi pegawai PPPK melalui mekanisme ketentuan dan persyaratan yang berlaku walaupun tidak semua tenaga atau pegawai kontrak tersebut dapat diakomodir.

### 3. Aspek Penganggaran dan Pelaksanaan Penganggaran

Dalam perencanaan penganggaran tahun anggaran 2022 sesuai permendagri Nomor 27 tahun 2021 tentang penyusunan APBD TA 2022 masih memungkinkan untuk memperkerjakan pegawai non ASN untuk melaksanakan tugas-tugas Administrasi maupun non Administrasi. Kebijakan pengalokasian anggaran untuk pegawai kontrak didukung oleh kemendagri 050/3778 untuk tahun 2022 namun dengan terbitnya Kepmendagri Nomor 050/5889 maka kebijakan pengalokasian anggaran untuk pegawai kontrak berikut segala hal jaminan Kesehatan maupun jaminan kematian tidak dapat dianggarkan seperti tahun-tahun sebelumnya karena imbas dari pelaksanaan PP 49 tahun 2018.

Pengalokasian anggaran untuk tahun 2023 masih dapat dilakukan dalam bentuk outsourcing untuk tenaga non administrasi seperti petugas kebersihan, pramubakti, satpam, dan pengemudi.

Pengangkatan pegawai kontrak baik Non PNS/Non PPPK menjadi tenaga PPPK Daerah sesuai Amanah PP 49 Tahun 2018 membawa permasalahan tersendiri bagi pemerintah daerah yakni pembebanan gaji dan tunjangan pegawai kontrak menjadi beban anggaran pemerintah daerah sedangkan ketentuan belanja pegawai sesuai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah secara bertahap selama 5 (lima) tahun harus menyesuaikan diangka 30% dari Total APBD. Kedua tuntutan amanah regulasi ini menjadi dilema bagi pelaksanaan pemerintah daerah yang akan berdampak pada kesejahteraan pegawai ASN dimasa pemulihan ekonomi sekarang ini.

### 4. Aspek Manajemen Pengelolaan Kepegawaian

Penataan Analisa beban kerja ASN belum diukur dan dilakukan secara baik dan benar sehingga mengakibatkan beban kerja masing-masing ASN di SKPD dalam pelaksanaan kerja sehari-hari belum dapat dilaksanakan dengan baik. Berangkat dari ABK kepegawaian masing-masing SKPD kebutuhan yang seharusnya diisi oleh ASN tidak dapat terpenuhi sehingga beban kerja dimaksud diampu oleh pegawai kontrak pemerintah.

Hal ini menjadi permasalahan karena disatu sisi kekurangan pegawai SDM ASN dan kurangnya pembinaan dan pelatihan berkala bagi ASN menjadi peluang yang diisi oleh pegawai kontrak.

### 5. Aspek Pemenuhan Standar Pelayanan Minimal

Pemenuhan standar pelayanan pemerintah kepada masyarakat khususnya sumber daya manusia sebagian dapat digantikan oleh media elektronik namun komunikasi dengan SDM



sebagai abdi masyarakat dan pengelola layanan tetap dibutuhkan di era *e-government*. Untuk pemenuhan tersebut peran SDM ASN yang belum terpenuhi dilaksanakan oleh SDM pegawai kontrak seperti pegawai non ASN untuk penarikan pajak dan retribusi maupun pegawai kontrak yang difungsikan secara operasional pelayanan masyarakat diantaranya untuk pemadam kebakaran, untuk penanggulangan bencana, untuk kebersihan lingkungan dan lain sebagainya. Hal tersebut tidak menafikan peran penting pegawai kontrak selain menjadi penggerak pemulihan ekonomi masyarakat pada pasca endemi.

Peran dan tanggung jawab pegawai kontrak pada prinsipnya masih dibutuhkan di instansi pemerintah pusat maupun daerah khususnya untuk kegiatan non administrasi walaupun dengan mekanisme outsourcing/swakelola mandiri. Dan untuk kegiatan administrasi sederhana berupa pelayanan masyarakat tidak menutup kemungkinan peran pegawai kontrak secara terbatas masih dibutuhkan.

### Rekomendasi

1. Perlu adanya kebijakan yang mengakomodir pegawai kontrak yang telah lama mengabdikan dengan mekanisme yang disederhanakan tanpa meninggalkan aspek kualitas dari SDM pegawai kontrak itu sendiri.
2. Perlu dikaji ulang penerapan SDM berbasis padat karya dengan SDM berbasis *e-government* yang kontras dengan upaya pemerintah dalam pemulihan ekonomi dimasa endemi.
3. Perlu di kaji ulang pembebanan gaji dan tunjangan sepenuhnya kepada pemerintah daerah atas perekrutan tenaga PPPK dari pegawai kontrak serta pemenuhan kewajiban belanja pegawai 30% akan berakibat pengasilan dan daya beli ASN akan menurun sehingga kontras juga dengan upaya pemerintah dalam pemulihan ekonomi..

Puslatbang PKASN LAN, Jl. Kiara Payung km. 4,7  
Bumi Perkemahan Jatinangor Sumedang, Jawa Barat  
Tel: (62-22) 7790048, 7782041 Fax. (62-22)  
7790055, 7790044 |bandung.lan.go.id

**LAN Commentaries Editors**  
Guruh Muamar Khadafi

