

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN PEMERINTAH
REPUBLIK INDONESIA NOMOR 43 TAHUN 2007 TENTANG
PERUBAHAN ATAS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 48
TAHUN 2005 TENTANG PENGANGKATAN TENAGA HONORER
MENJADI CPNS DI KABUPATEN PONOROGO**

St Nurbaya
NIM. 11311778

Pembimbing: (I): Ardhana Januar, S.AP.,M.KP (II) Hadi Cahyono, M.Pd

ABSTRAK

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil di Kabupaten Ponorogo telah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah, dalam hal ini telah mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS. Tetapi dari hasil wawancara masih ditemui permasalahan yaitu masih adanya tenaga honorer yang sudah lama mengabdikan tapi belum termasuk menjadi calon pegawai negeri sipil. Dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang pengangkatan tenaga honorer untuk menuntaskan masalah tenaga honorer yang ada, akan tetapi pemerintah Kabupaten Ponorogo mengeluarkan surat keputusan bahwa sudah tidak ada proses pengangkatan untuk tenaga honorer dan itu menjadi masalah sendiri untuk Pemerintah Kabupaten Ponorogo untuk mengatasi permasalahan.

Kata Kunci: *Implementasi Kebijakan, Tenaga Honorer*

ABSTRACT

Based on the results of the study showed that the implementation of the appointment of honorary staff becoming civil service candidates in Ponorogo in accordance with the guidelines set by the government, in this case has been referred to the Government Regulation No. 43 Year 2007 on Amendment to Government Regulation No. 48 of 2005 on Appointment Power Being honorary employees. But from interviews still encountered problems that the persistence of temporary employees who have long served but does not include a candidate for civil servants. With the Government Regulation No. 56 Year 2012 on pengangkatan honorarium to solve the problem of honorary workers there, but the government Ponorogo issued a ruling that there is no appointment process for honorary staff and it became a problem itself to the Government of Ponorogo to overcome the problems.



PENDAHULUAN

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diberikan tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diberikan tugas negara lainnya dan gaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan (Buku Pintar Pegawai Negeri Sipil Tahun 2008).

Perencanaan dalam manajemen PNS adalah salah satu fungsi utama manajemen kepegawaian yang intinya berisikan mengenai sistematis tentang permintaan dan penawaran pegawai untuk masa yang akan datang dalam suatu organisasi. Pengadaan pegawai dalam manajemen PNS adalah proses kegiatan untuk mengisi formasi yang kosong, berdasarkan prosesnya dalam suatu manajemen

PNS terdapat beberapa tahapan dimana tahapan tersebut meliputi: identifikasi kebutuhan untuk melakukan pengadaan, identifikasi dan menetapkan persyaratan kerja, menetapkan sumber calon, seleksi calon, dan lain-lainnya.

Tenaga kerja sebagai unsur utama Sumber Daya Manusia (SDM), aparatur negara yang mempunyai peran strategis dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan. Pengembangan atau pemberdayaan kepegawaian, SDM merupakan salah satu fungsi pokok manajemen yang pada intinya adalah melakukan koordinasi dan pemanfaatan dari tenaga kerja yang tersedia serta pemanfaatan SDM lainnya untuk mencapai tujuan organisasi. Kiggundu (1989: 13), mengatakan bahwa SDM adalah pengembangan dan pemanfaatan pegawai dalam rangka tercapainya tujuan dan sasaran individu, organisasi, masyarakat, bangsa dan internasional yang efektif.

Sebagaimana yang telah tercantum PP nomor 56 tahun 2012 tentang pokok-pokok Kepegawaian, sehingga pengangkatan Tenaga



Honorer menjadi CPNS memiliki kaitan dengan Manajemen Pegawai Negeri Sipil yaitu pasal 12 ayat 1 dan 2 yaitu Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasil guna. Berdasarkan penjelasan pemerintah Republik Indonesia nomor 98 tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, disebutkan bahwa pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong. Lowongan formasi dalam suatu organisasi negara pada umumnya disebabkan adanya Pegawai Negeri Sipil yang berhenti, meninggal dunia, mutasi jabatan dan adanya pengembangan organisasi. Oleh karena pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah untuk mengisi formasi yang lowong, maka pengadaan dilaksanakan atas dasar kebutuhan, baik dalam arti jumlah dan mutu pegawai, maupun kompetensi jabatan yang dibutuhkan.

Pengadaan pegawai adalah suatu proses kegiatan mengisi formasi yang lowong, mulai dari perencanaan, pelamaran, penyaringan, sampai dengan

pengangkatan. Dalam buku Sedarmayanti (2009: 76) mengungkapkan bahwa manajemen sumber daya manusia pada hakekatnya adalah penerapan manajemen.

Pada umumnya formasi lowong disebabkan adanya Pegawai Negeri Sipil yang berhenti, pensiun, meninggal dunia, atau adanya perluasan organisasi, yang kemudian ditetapkan dalam keputusan menteri yang bertanggung jawab dibidang pendayagunaan aparatur Negara. Karena tujuan pengadaan Pegawai Negeri Sipil untuk mengisi formasi yang lowong, maka pengadaan Pegawai Negeri Sipil harus berdasarkan kebutuhan, baik dalam arti jumlah maupun kompetensi jabatan yang diperlukan.

Berdasarkan peraturan pemerintah nomor 98 tahun 2000 tentang pengadaan Pegawai Negeri Sipil, bahwa yang dimaksud dengan pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong. Sehubungan dengan hal tersebut, maka setiap warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat yang ditentukan dalam peraturan Pemerintah ini



mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar dan diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil. Hal ini berarti pengadaan Pegawai Negeri Sipil harus dilakukan atas dasar kebutuhan dan harus dilaksanakan secara objektif sesuai dengan syarat yang ditentukan.

Untuk menghargai masa pengabdian tenaga honorer dengan tetap menjamin kualitas sumber daya manusia aparatur pemerintah maka pengangkatan tenaga honorer menjadi calon Pegawai Negeri Sipil akan dilakukan melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi setelah dilakukan verifikasi dan validasi bagi tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Sedangkan bagi tenaga honorer yang tidak dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dilakukan melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi dan seleksi ujian tertulis sesama tenaga honorer yang dilakukan secara objektif yaitu sikap yang lebih pasti, bisa diyakini keabsahannya, tapi bisa juga

melibatkan perkiraan dan asumsi. Dengan didukung dengan fakta/data, transparan adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Transparan di bidang manajemen berarti adanya keterbukaan dalam mengelola suatu kegiatan. Di lembaga pendidikan, bidang manajemen keuangan lembaga pendidikan, yaitu keterbukaan sumber keuangan dan jumlahnya, rincian penggunaan, dan pertanggungjawabannya harus jelas sehingga bisa memudahkan pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengetahuinya, akuntabel yang berarti pertanggungjawaban atau keadaan untuk dipertanggungjawabkan atau keadaan untuk diminta pertanggungjawaban. Akuntabilitas (*accountability*) yaitu berfungsi untuk seluruh komponen penggerak jalannya kegiatan pemerintah, sesuai tugas dan kewenangannya masing-masing.

Peraturan Pemerintah nomor 43 Tahun 2007 pasal 3 yaitu dijelaskan tentang pengangkatan Tenaga Honorer yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1),



Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil diprioritaskan bagi yang melaksanakan tugas sebagai guru dan tugas lain yang dibutuhkan dan ayat (2), Pengangkatan tenaga honorer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada huruf a, usia paling tinggi 46 (empat puluh enam) tahun dan paling rendah 19 (sembilan belas) tahun dan huruf b, masa kerja sebagai tenaga honorer paling sedikit 1 (satu) tahun secara terus menerus.

Moratorium rekrutmen calon pegawai negeri sipil (CPNS) yang diterapkan pemerintah pusat ternyata belum harga mati bagi tenaga honorer kategori dua (K2). Sebab, masih ada peluang mereka diangkat menjadi pegawai negeri. "Memang ada penerimaan lagi untuk K2 tapi tidak semuanya lolos menjadi PNS, terang kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Ponorogo Syaifur Rachman di RADAR MADIUN 05 Desember 2014. Di Ponorogo tenaga honorer yang masuk daftar K2 mencapai 533 orang. Dari jumlah itu, 207 lolos seleksi CPNS. Kendati seorang akhirnya mengundurkan diri dan dua lainnya mengalami kendala

di pembekasan, Sebanyak 326 honorer K2 sisanya masih diberi kesempatan menjadi PNS tapi tidak semuanya diterima.

Di Kabupaten Ponorogo untuk tenaga pendidikan/ guru yang sudah PNS sejumlah 6.889 orang, calon CPNS ada 153 orang, dan tenaga honorer ada 1000 lebih orang termasuk yang desa pinggiran yang tercatat di Diknas, dan kemudian untuk kategori dua (K2) ada 224 orang. Dilihat dari jumlah CPNS dan kategori dua (K2), jumlah tenaga honorer guru di Kabupaten Ponorogo yang akan diangkat menjadi PNS sejumlah 377 orang.

Pada 25 Maret 2015 Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Ponorogo Syaifur Rachman menyampaikan, masih ada 500.000 honorer K2 di seluruh Indonesia yang belum menjadi PNS. Mereka bakal menjajal peruntungan dalam rekrutmen CPNS dari jalur honorer yang rencananya digelar Juli atau Agustus mendatang. Pemerintah pusat hanya menyediakan kuota 80.000 formasi. Yang akan tersisih mencapai 420.000 orang. Syaifur mengaku tidak lagi perlu melakukan pemberkasan ulang bagi 326 honorer



kategori dua (K2) yang tersisa itu. BKD sengaja menggunakan berkas lama yang dinilai sudah valid. Namun, mereka tetap menjalani tes bersaing dengan ratusan ribu honorer di Indonesia agar lolos menjadi CPNS. Ini kesempatan terakhir bagi honorer kategori dua (K2) untuk menjadi PNS.

KAJIAN PUSTAKA

Pada penelitian ini teori-teori yang berkaitan dengan permasalahan pengangkatan tenaga honorer, antara lain sebagai berikut:

A. Birokrasi

Secara etimologi birokrasi berasal dari kata *bori* atau *bureau* (mea/kantor) dan *cratos* (kekuatan), dimaksudkan adalah kekuasaan berada pada orang-orang yang di belakang meja. Dan dalam penelitian ini lebih spesifik pada tipe ideal birokrasi Weberian.

Birokrasi Weberian selama ini banyak diartikan sebagai fungsi sebuah biro. Suatu biro merupakan jawaban yang rasional terhadap serangkaian tujuan yang telah ditetapkan dan birokrasi menjadi sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut.

Dalam bukunya, M. Thoha menyebutkan tipe ideal birokrasi Weber menjelaskan bahwa birokrasi/administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional.

Tipe ideal birokrasi yang rasional dapat dilakukan dalam cara berikut:

1. Individu pejabat secara personal bebas, namun dibatasi oleh jabatannya manakala menjalankan tugas dan tidak menggunakan jabatannya untuk kepentingan pribadi. (*Diferensiasi*)
2. Jabatan-jabatan disusun dalam tingkat hirarkidari atas ke bawah dan kesamping. Konsekuensinya ada atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil. (*Ciri hierarkhis*)
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam *hirarki* secara spesifikberbeda satu sama lain. (*Job discribing*)
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*Job discribing*) masing-masingmerupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung



- jawab yang harus dijalankan sesuai kontrak. (*impersonal*)
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi *profesionalitas*. Idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif. (*merrit system*)
 6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai tingkat hirarkijabatan yang disandangkanya. Setiap pejabat bisa memutuskan keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginan dan kontraknya.
 7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif.
 8. Setiap pajabat tidak dibenarkan menjalankan jabatan dan instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarga.(Diferensiasi)
 9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu system yang dijalankan secara disiplin. (Standarisasi) (Weber, 1978 dan Albrow, (1970)

B. Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi jarang ditemuidefinisi spesifiknya, namun fenomena ini bisa dirasakan sejak bergulirnya Era Reformasi dan runtuhnya Orde Baru. Mengacu pendapat Lili Romli yakni pengamat politik dari LIPI, dalam jurnalnya disebutkan bahwa untuk menuju pemerintah yang baik reformasi kelembagaan (*ins-titutional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*).

Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan, baik struktur maupun infrastruktur. Kunci reformasi kelembagaan tersebut adalah pemberdayaan masing-masing elemen, yaitu masyarakat umum, pemerintah sebagai eksekutif dan lembaga perwakilan sebagai legislatif. Sedangkan reformasi manajemen sektor publik, terkait dengan perlunya digunakan model manajemen pemerintahan yang baru sesuai dengan tuntutanperkembangan jaman, karena perubahan tidaklah sekedar perubahan paradigma namun juga perubahan manajemen.

Reformasi birokrasi juga merupakan upaya penataan mendasar yang diharapkan dapat berdampak



pada perubahan sistem dan struktur. Sistem berkaitan dengan hubungan antar unsur dan elemen yang saling mempengaruhi dan berkaitan membentuk suatu totalitas. Perubahan pada satu elemen kiranya dapat mempengaruhi unsur lain dalam sistem itu sendiri. Struktur berhubungan dengan tatanan yang tersusun secara teratur dan sistematis. Sedangkan perubahan struktur mencakup mekanisme dan prosedur, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, organisasi dan lingkungannya dalam kerangka pencapaian tujuan efisiensi penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Perubahan tersebut meliputi keseluruhan aspek yang memungkinkan birokrasi memiliki kemampuan yang memadai dalam melaksanakan tugas dan fungsi pokoknya. Kegagalan birokrasi dalam melayani masyarakat selama ini sekaligus menggambarkan buruknya penyelenggaraan pemerintahan baik di level pemerintah pusat maupun daerah.

Upaya reformasi birokrasi merupakan bagian dari *grand desain* penciptaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Konsep

ini diharapkan mampu menjembatani suatu kondisi pemerintahan yang buruk (*bad governance*) ke arah terbentuknya pemerintahan yang baik (*good governance*). Tentu saja birokrasi pemerintahan sebagai instrumen pelaksana menjadi fokus utama yang mesti diperbaiki melalui kebijakan reformasi birokrasi (Delly M, 2013: 142-144).

C. Kebijakan Publik

Menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 18) Kebijakan publik dalam kerangka substantif adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapinya. Dengan membawa kebijakan publik ke ranah upaya pemecahan masalah publik maka warna administrasi publik akan terasa lebih kental.

Pengertian diatas menekankan bahwa kebijakan publik merupakan upaya yang ditempuh pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan publik, melalui perencanaan manajemen yang baik, maka perusahaan dapat melihat keadaan kedepan, memperhitungkan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi, serta menjabarkan kegiatan dan membuat



urutan prioritas utama yang ingin dicapai organisasi.

Menurut Riant Nugroho D (2003: 51) Kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan, jadi jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Demokrasi dan Keadilan) dan UUD (Negara Kesatuan Republik Indonesia) yang berdasarkan hukum dan tidak semata-mata kekuasaan) maka kebijakan publik adalah seluruh sarana dan prasarana untuk mencapai tujuan tersebut.

D. Implementasi Kebijakan Publik

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Untuk melukiskan kerumitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan

oleh seorang ahli studi kebijakan Eugene Bardach (1991: 3), yaitu:

“adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”.

Dalam derajat lain Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (1983: 61) mendefinisikan Implementasi Kebijakan sebagai:

“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang



ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.

Sedangkan Van Meter dan Van Horn (1975), mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

“Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Dari tiga definisi tersebut di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan (3) adanya hasil kegiatan.

E. Rekrutment

Definisi dari rekrutment adalah proses mencari, menemukan dan menarik para pelamar yang kapabel (cakap/ mampu) untuk dipekerjakan dalam dan oleh suatu organisasi. Masih menurut Sondang proses rekrutment perlu disesuaikan dengan informasi tentang analisis pekerjaan.

Menurut Faustino Cardoso Gomes (1995: 105) Rekrutmen merupakan proses mencari, menemukan, dan menarik para pelamar untuk dipekerjakan dalam dan oleh suatu organisasi. Rekrutmen merupakan proses komunikasi dua arah. Pelamar-pelamar menghendaki informasi yang akurat mengenai seperti apakah rasanya bekerja di dalam organisasi bersangkutan. Organisasi-organisasi sangat menginginkan informasi yang akurat tentang seperti apakah pelamar-pelamar tersebut jika kelak mereka diangkat sebagai pegawai.

Menurut Noe “et.al.” (2000) Rekrutment didefinisikan sebagai “pelaksanaan atau aktivitas organisasi awal dengan tujuan untuk mengidentifikasi dan mencari tenaga kerja yang potensial.

Hasil yang diharapkan ialah terpenuhinya sekelompok pelamar yang dianggap paling memenuhi berbagai persyaratan untuk mengisi lowongan dalam suatu instansi/ organisasi. Hal ini penting karena meskipun pencari tenaga kerja ahli dalam semua segi proses rekrutment, belum tentu mereka ahli pula dalam segi teknis dari semua jenis



pekerjaan dalam suatu organisasi. Tentu semua pencari kerja harus mendapatkan kesempatan yang sama dalam proses ini.

Rekrutment yang di maksud di sini adalah penerimaan/ pengangkatan tenaga honorer menjadi pegawai negeri sipil di pemerintah Kab.Ponorogo, sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005. Mengingat sampai sekarang rekrutment PNS menjadi favorit bagi banyak pencari kerja termasuk di Ponorogo. Padahal setelah seorang pegawai diangkat jadi PNS, belum tentu kinerjanya akan semakin baik (Rohmah K, 2012: 17).

F. Tenaga Honorer

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS, tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi Beban Anggaran Pendapatan dan

Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pejabat pembina kepegawaian adalah pejabat yang berwenang mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan pegawai negeri sipil di lingkungannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dan pejabat lain dalam pemerintahan adalah sekretaris jenderal, sekretaris daerah, kepala dinas, kepala BKD, dan pimpinan unit organisasi pemerintah yang diberi wewenang otorisasi dalam mengelola APBN/APBD.

METODE PENELITIAN

Penelitian Implementasi kebijakan peraturan pemerintah Republik Indonesia nomor 43 tahun 2007 tentang Perubahan atas peraturan pemerintah nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS di kabupaten Ponorogo. Dan sumber datanya adalah Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan Tenaga Honorer. Lokasi ini diambil mengingat tenaga kerja itu sangat diperlukan bagi suatu daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang ada Kabupaten Ponorogo.

HASIL TEMUAN

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS, tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi Beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Tenaga honorer yang akan diangkat dalam Rencana Peraturan Pemerintah (RPP) Indonesia ini adalah tenaga honorer yang Surat Keputusan (SK) kerjanya berumur minimal satu tahun Artinya, mereka yang bisa diangkat adalah yang SK kerjanya keluar maksimal tiga tahun. Pengangkatan honorer yang mempunyai SK 2005 ke atas akan diatur dalam RPP lain, sesuai kebijakan peraturan provinsi lainnya.

Diantara persyaratan khusus pengangkatan honorer kategori 1 (K1) dan Kategori 2 (K2) menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS).

1. Usia paling tinggi 46 (empat puluh enam) tahun dan paling rendah 19 (Sembilan belas) tahun;
2. Mempunyai masa kerja sebagai tenaga honorer paling singkat 1 (satu) tahun secara terus menerus pada keadaan dan sampai sekarang masih melaksanakan tugas tanpa terputus;
3. Mempunyai pendidikan paling rendah SMA atau sederajat;
4. Khusus bagi guru pendidikan paling rendah D4/S1, atau bersedia dan sedang mengikuti pendidikan D4/S1 dan lulus paling lama akhir 2015;
5. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Indonesia;
6. Lulus ujian tertulis bagi tenaga honorer yang penghasilannya tidak dibiayai Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Pada pendataan tahun 2010 ponorogo untuk K1 ada sekitar 21 tenaga honorer kemudian untuk K2 ada sekitar 585 kemudian tahun 2013 ada tes untuk K2 ang jumlah 585 itu dan yang lulus 207 orang dan tidak



lulus 378. Dari Peraturan Pemerintah No 48 tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2007 hampir sama yaitu membicarakan tentang apa itu Tenaga Honorer dan bagaimana proses Pengangkatan Tenaga Honorer.

Jumlah tenaga honorer sampai saat ini yang ada di kabupaten ponorogo ada sekitar 377 orang yang k2 yang harus di menjadi CPNS. Banyak dari tenaga honorer mengungkapkan bahwa walaupun kemungkinan kecil untuk di angkat CPNS tetapi pemerintah setidaknya memikirkan kesejahteraan guru dengan memberikan fasilitas yang cukup, menaikan gaji dll.

Sekarang tenaga honorer dituntut untuk mengajar secara profesional dan tenaga honorer sendiri setiap tahun harus memperpanjang kontrak kerja sesuai ketentuan.

PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelitian mengenai Implementasi kebijakan peraturan pemerintah Republik indonesia nomor 43 tahun 2007 tentang Perubahan atas peraturan pemerintah nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS di kabupaten

ponorogo. penelitian ini bertujuan untuk Implementasi kebijakan peraturan pemerintah Republik indonesia nomor 43 tahun 2007 tentang Perubahan atas peraturan pemerintah nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS di kabupaten ponorogotuk mengevaluasi implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 43 tahun 2007 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 48 tahun 2005 dan mengevaluasi pengangkatan tenaga honorer di Kabupaten Ponorogo serta mencocokkan isi peraturan dengan realitanya. Selain itu peneliti menggunakan analisa data deskriptif kualitatif, yaitu mencatat semua dengan mendeskripsikan dari hasil/temuan di lapangan. Di sini penulis menitik beratkan pada sejauhmana keberhasilanimplementasi peraturan pemerintah nomor 43 tahun 2007 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 48 tahun 2005 dalam program pengangkatan tenaga honorer sebagai sebuah kebijakan publik/ kebijakan pemerintah.

Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan Badan Kepegawaian Daerah (BKD)



mengungkapkan bahwa pemerintah kabupaten ponorogo sudah menerapkan peraturan pemerintah nomor 43 tahun 2007 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 48 tahun 2005 tentang tenaga honorer dengan baik. Pada tahun 2010 pemerintah kabupaten ponorogo melakukan pendataan muncul kalimat baru untuk tenaga honorer yaitu K1 dan K2, untuk K1 dibiayai oleh APBN/APBD sedangkan K2 dibiayai non APBN/APBD.

Sampai saat ini pemerintah sudah mampu menyelesaikan untuk tenaga honorer yang K1 sedangkan yang K2 masih tersisa sekitar 377 orang yang harus diselesaikan dalam waktu kedepan karena yang sejumlah 377 orang tersebut data-datanya sudah masuk di BKD namun masih harus menunggu panggilan dari BKD untuk mengikuti beberapa tes seperti kesehatan, dan harus mengurus administrasi dan lainnya.

Selama ini pemerintah kabupaten ponorogo tidak memiliki kendala selama proses pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer karena

selalu koordinasi dengan pemerintah pusat. Sedangkan untuk hasil kelulusan yang menentukan pusat, pemerintah kabupaten hanya memiliki hak untuk pembukaan pendaftaran, melaksanakan tes dan memberikan informasi-informasi.

Pada pengangkatan tenaga honorer ini, pasal 7 peraturan pemerintah nomor 43 tahun 2007 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 48 tahun 2005 dijelaskan bahwa dilakukan secara objektif dan transparan. Objektif yaitu sikap yang lebih pasti, bisa diyakini keabsahannya, tapi bisa juga melibatkan perkiraan dan asumsi dengan didukung oleh fakta/data, transparan adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Transparan di bidang manajemen berarti adanya keterbukaan dalam mengelola suatu kegiatan. Di lembaga pendidikan, bidang manajemen keuangan lembaga pendidikan, yaitu keterbukaan sumber keuangan dan jumlahnya, rincian penggunaan, dan pertanggungjawabannya harus jelas sehingga bias memudahkan pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengetahuinya.

Dari setiap tenaga honorer mengungkapkan bahwa pemerintah harus jujur dalam melakukan pendataan serta harus memperbanyak kuota dalam seleksi CPNS karena semakin lama tenaga honorer semakin banyak, kemudian ada transparansi atau keterbukaan yang jelas dari pemerintah mengenai data-data. Dan untuk tenaga honorer yang belum diangkat diharapkan pemerintah lebih memperhatikan lagi kesejahteraan, menaiki gaji karena kebanyakan gaji yang didapat oleh tenaga honorer belum mampu untuk mencukupi kebutuhan keluarga. Sedangkan didalam mengabdikan guru dituntut untuk mengajar secara profesional seperti yang sudah PNS dan itu dirasa kurang adil bagi tenaga honorer sendiri.

Pada UU kepegawaian diisyaratkan bahwa rekrutmen PNS, semua WNI memiliki kesempatan yang sama, namun pada realisasi PP nya masih ada yang tidak bisa masuk *database* sebagai CPNS, dengan alasan tidak mengabdikan pada instansi pemerintah. Selain itu juga didasarkan pada prinsip profesionalitas sesuai dengan

kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif dan tanpa membedakan. Pada landasan teori juga dijelaskan prinsip *profesionalisme* dan *merit system* Weberian penting dalam birokrasi. Namun pengangkatan tenaga honorer seperti ini menurut penulis kurang memenuhi prinsip tersebut, karena walaupun ada tes tulis ini sekedar formalitas pada hal kemampuan tenaga honorer yang satu dengan yang lain tentu berbeda, dan keberadaan tenaga honorer belum tentu sesuai dengan keahliannya karena analisis jabatan perlu dalam sistem rekrutmen pegawai.

Sosialisasi tentu menjadi tahap yang cukup penting dalam pengangkatan tenaga honorer, karena tanpa adanya penjelasan dari suatu kebijakan tentu akan menimbulkan miskomunikasi. Transparansi dan obyektifitas ini penting pula di era otonomi daerah, keterbukaan untuk mewujudkan *Good Governance*. Walaupun tidak ada permasalahan tentu tidak ada yang harus ditutup-tutupi.



Kedepan perlu seleksi yang ketat dalam rekrutmen CPNS sehingga prinsip *right man in the right place* dapat diterapkan sehingga tepat guna dan kualitas birokrasi dapat terwujud. Memang menjadi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan masyarakat kita sesuatu yang didamba karena gaji PNS yang lumayan membuat tenaga honorer selalu berusaha menjadi PNS bagaimanapun caranya. Jadi kedepan memang perlu untuk menyeimbangkan kesejahteraan tenaga honorer dengan PNS, agar PNS bukan semata-mata tujuan daripengabdianya tapi karena kualitas pelayanan. Selain itu *reward* dan *punishment* benar-benar direalisasikan agar terjadi dinamika pada organisasi birokrasi.

Perlu juga kiranya untuk menambah kontrol dalam proses rekrutmen, selain itu perumusan sistem serta aturan rekrutmen yang benar dan tepat tentu tidak akan menimbulkan celah bagi pihak yang kurang bertanggung jawab untuk memanfaatkan kekurangan dari kontrol maupun sistem yang ada. Ketegasan dalam penetapan sistem

diperlukan agar transparansi, akuntabilitas dapat ditegakkan.

Kebijakan strategis maupun inovatif perlu diterapkan agar birokrasi dalam hal ini daerah bukan sekedar eksekutor padahal sekarang adalah era otonomi daerah. Suatu kebijakan hendaknya bukan hanya bersifat menanganai tapi juga mencegah (*preventif*) permasalahan baru. Jadi jangan karena politisasi presiden maupun pejabat terkait dalam janji-janji politik. Birokrat menanggung getahnya. Tercermin dalam pengangkatan tenaga honorer ini pemerintah kewalahan dalam pembiayaan atas tenaga honorer. Harusnya RPP tentang tenaga honorer kedepan mampu menjadi payung hukum serta memberi ketegasan agar permasalahan ini bisa terselesaikan.

Kesimpulan dan saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, kesimpulan pada penelitian ini sebagai berikut :

Pengangkatan Tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Ponorogo sudah sesuai dengan kebijakan pemerintah mengenai

pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005.

Rekrutmen pegawai melalui proses pengangkatan tenaga honorer memang memiliki nilai positif karena tenaga honorer lebih memiliki pengalaman dalam bidang karier dibanding CPNS murni. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005. Sekarang yang tercatat di Badan Kepegawaian Daerah (BKD), tenaga honorer guru yang sudah masuk daftar kategori 2 (K2) sejumlah 224 orang dan yang masuk CPNS 153 orang, jumlah tenaga honorer guru di Kabupaten Ponorogo yang akan diangkat menjadi PNS sejumlah 377 orang.

Proses pengangkatan tenaga honorer di Ponorogo sudah sesuai dengan aturan, namun belum cukup bisa memberi solusi dari berbagai masalah yang ada tentang tenaga honorer. Dan sampai sekarang Peraturan Pemerintah belum mampu menyelesaikan masalah yang ada pada tenaga honorer karena masih

banyak tenaga honorer yang sudah lama mengabdikan tetapi belum termasuk kategori CPNS dan untuk sisa tenaga honorer yang belum diangkat sejumlah 377 orang tersebut masih menunggu keputusan dari pusat. Dari semua tenaga honorer yang ada belum tentu diangkat semua sebab harus melalui beberapa seleksi seperti administrasi, tes kesehatan dan lainnya.

Dan Saran Badan Kepegawaian Daerah (BKD), diharapkan harus lebih optimal lagi dalam menyelesaikan masalah tenaga honorer yang ada di Kabupaten Ponorogo ini, karena semakin kedepan generasi muda yang akan lulus sarjana semakin banyak dan itu akan mengakibatkan menumpukkan calon-calon tenaga honorer. Sedangkan sekarang tenaga honorer yang sudah lama mengabdikan belum mampu diselesaikan dengan baik.

Untuk tenaga honorer diharapkan selalu berdoa, jangan putus asa untuk terus mencoba. Terus mengabdikan dengan baik suatu saat nanti dengan hasil pengabdian kita akan mampu menghasilkan sesuatu yang kita harapkan.

DAFTAR PUSTAKA



- Agustino, Leo. 2008, *DasardasarKebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta
- Dunn, William. 1995. *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Hanindita Graha Widya.
- Dunn, William N., 1999, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus., dkk, 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada.
- Mustafa, Delly, 2013. *Birokrasi Pemerintahan*, Bandung: Alfabeta
- Nugroho, Riant D. 2003. *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta: Media Komputindo
- P, Sondang. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- PP Nomor 43 Tahun 2007, Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer.
- PP Nomor 56 Tahun 2012, Pengangkatan CPNS.
- Toha, Miftah, 1991 (1987), *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta: Rajawali.
- Winarno, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Presindo.
- Wibawa, Samodra, Yuyun Purbokusumo, & Agus Pramusinto, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Widodo, Joko. 2006. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Jakarta: Bayumedai Publishing.



