

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGANGKATAN TENAGA HONORER MENJADI CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL (CPNS) DALAM RANGKA PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK DI BIDANG PENDIDIKAN (SUATU STUDI DI KABUPATEN SANGIHE)

Oleh : IVANA G. SAHABAT

**K**ebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS berkaitan erat dengan manajemen pegawai negeri sipil. Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dimana tujuan manajemen pegawaian negeri sipil pada Pasal 12 ayat 1 dan 2; Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasil guna.

Belum tercapainya Implementasi kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) di Kabupaten Sangihe dikarenakan implementasinya tidak sesuai dengan standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksana.

Untuk suksesnya implementasi kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS di masa mendatang, komitmen pemimpin organisasi dituntut harus optimal di semua tahapan kegiatan dan koordinasi lebih intensif dengan pihak terkait. Untuk itu perlu didukung anggaran yang proporsional untuk masing-masing tahapan kegiatan.

*Kata Kunci* : CPNS, Implementasi, Kebijakan, Tenaga Honorer

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS berkaitan erat dengan manajemen pegawai negeri sipil. Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dimana tujuan manajemen pegawaian negeri sipil pada Pasal 12 ayat 1 dan 2; Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasil guna. Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggungjawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

Dalam pengangkatan tenaga honorer di bidang pendidikan, terutama pengangkatan tenaga guru hon-

orer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil masih diwarnai oleh berbagai kendala dan kepentingan yang bersyarat bagi tenaga guru honorer yang hendak dipenuhi sehingga dapat diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil. Hal ini merupakan ketidakkonsekwensi dengan prosedur pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil di bidang pendidikan.

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan diatas, memberikan gambaran bahwa Implementasi kebijakan (PP Nomor 43 Tahun 2007 tentang pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS) yang dijalankan oleh pemerintah Kabupaten Sangihe belum berjalan dengan baik (khusus untuk pengangkatan tenaga guru honorer), yang tampak dari gejala-gejala yang diduga merupakan tantangan dan masalah diuraikan sebagai berikut, yaitu Pengangkatan guru honorer yang dijalankan oleh pemerintah Kabupaten Sangihe adalah melalui pelaksanaan yang efektif berdasarkan standard dan tujuan pelaksanaannya belum terwujud dan merupakan tantangan sebagai Kabu-

paten, Sumber daya (SDM dan fasilitas Sumberdaya Sistem Informasi) menjadi suatu prioritas perhatian yang mana ketersediaan SDM guru honorer untuk mengikuti pengangkatan CPNS sangat banyak.

#### Tujuan Penelitian

- 1) Untuk menganalisis dan menggambarkan implementasi kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), khusus pada pengangkatan tenaga guru honorer di Kabupaten Sangihe serta;
- 2) Untuk menganalisis menggambarkan pelayanan publik khusus dibidang pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Sangihe sebagai fungsi pelayanan dan fungsi pemberdayaan, yang memenuhi jasa publik dan layanan civil kebutuhan rakyat (yang di-perintah) yaitu layanan pendidikan yang diakui, dilindungi, dan dipenuhi oleh pemerintah dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat serta dapat di akses secara adil dan merata.

## Tinjauan Pustaka

### Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan bagian proses kebijakan. Kebijakan terdiri dari pembuatan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Kebijakan berangkat dari adanya suatu masalah yang dihadapi komunitas atau public.

#### Calon Pegawai Negeri Sipil

Secara umum pembinaan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan hak dan kewajiban, hak dan kewajiban hukum, pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah pegawai dilakukan pemerintah pusat. Suatu pengangkatan CPNS yang baik tentunya perlu dibuat suatu perencanaan yang baik terlebih dahulu. Adapun perencanaan yang baik dalam suatu pengangkatan CPNS adalah pembuatan formasi pegawai yang sesuai dengan prosedur, yaitu berprinsip pada kriteria proporsional dan profesional.

#### Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki sitiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Hasil yang diperoleh dari adanya pelayanan publik oleh penyedia jasa layanan dapat berbentuk barang maupun bentuk

jasa-jasa. Pelayanan publik biasanya dilakukan oleh pemerintah, namun dapat juga oleh pihak swasta. Para penerima jasa dianggap sebagai pelanggan dan para pegawai pemerintah menganggap dirinya penjual jasa yang berusaha untuk membuat pelanggan puas, dengan memenuhi kebutuhan dan harapannya terhadap layanan publik.

#### Pelayanan Bidang Pendidikan

Pengambilan kebijakan pendidikan merupakan proses intervensi pendidikan yang bersifat dinamis dengan subyek peserta didik, pendidik, dan tenaga kependidikan. Subyek kebijakan kependidikan senantiasa menyesuaikan dengan tuntutan zaman dan perkembangan ilmu pengetahuan. Kebijakan pendidikan yang ditetapkan oleh pemerintah mempunyai tujuan tertentu yakni menjadikan manusia Indonesia menjadi yang cerdas dan berbagai karakteristik yang menunjukkan manusia berkualitas.

## Pembahasan

Pengaturan mengenai tenaga honorer yang termasuk didalamnya profesi guru di Indonesia, telah diatur dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dimana dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Dari penjabaran pasal tersebut, untuk pengangkatan pegawai tidak tetap dalam hal ini tenaga guru honorer, pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS.

Adanya peraturan perundang-undangan tersebut merupakan bentuk keseriusan pemerintah serta langkah antisipasi dalam mengatasi keterbatasan dalam melayani kebutuhan masyarakatnya. Akan tetapi, kebijakan yang telah dibuat pemerintah tersebut walaupun mengarah ke hal yang positif, namun dalam prakteknya birokrasi pelaksanaan pengangkatan pegawai tidak tetap serta pengelolaanya cenderung tidak lagi mengacu kepada perundang-undangan di atasnya.

Pelaksanaan pengangkatan guru honorer yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS telah selesai pada tahun 2009 yang lalu, namun masih banyak guru-guru honorer yang belum diangkat menjadi guru PNS, dikarenakan masih banyaknya guru-guru honorer tersebut yang belum masuk database BKD atau data mereka yang tercecer

saat akan diproses dalam pengangkatan menjadi guru PNS oleh BKD. Hal tersebut menimbulkan berbagai protes dikalangan tenaga honorer dalam hal ini guru honorer, mereka menuntut pemerintah mengeluarkan kebijakan baru demi kejelasan status kepegawaian serta kesejahteraan mereka sebagai balas jasa atas dedikasi dan peran mereka memajukan kehidupan bangsa.

Kaitannya dengan implementasi kebijakan pengangkatan tenaga guru honorer di Kabupaten Sangihe, menurut Wakil Kepala Dinas Pendidikan, bahwa “sebagai pelaksana kebijakan di daerah dijalankan PP No 43 tahun 2007 tersebut dan harus sesuai juga dengan apa yang menjadi tujuan dari PP tersebut salah satunya adalah Pemerintah telah melakukan pendaftaran terhadap semua tenaga honorer dalam hal ini tenaga guru dan telah dilaksanakan pengisian daftar pertanyaan. Selanjutnya, Pejabat Pembina Kepegawaian juga telah mengangkat sebagian tenaga honorer (guru) menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil”.

Tujuan program pengangkatan guru honorer di kabupaten sangihe adalah untuk mendapatkan hak-haknya kembali melalui stimulasi (dorongan atau semangat) para guru untuk mengikuti pendidikan alternatif yang sesuai dengan kebutuhan dan kemauan si guru serta mendampingi mereka lewat media diskusi serta diberi pelatihan-pelatihan mengajar dan mengelola sekolah yang nantinya dapat mandiri dalam menuju kedewasaan, pada akhirnya akan mengurangi keberadaan mereka yang tanpa kejelasan diangkat menjadi CPNS.

Selama ini terkait dengan pengangkatan tenaga guru honorer masih sangat dibutuhkan, juga bagi tenaga guru honorer yang selama ini sudah mengabdikan tetap akan diperhatikan. Proses pengangkatan tenaga guru honorer itu bertahap mulai dari tahun 2004-2005. Sedangkan pengangkatan mulai dari tahun 2011-2012 masih dalam proses, diangkat bertahap sesuai dengan kuota yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk daerah. Khusus untuk tenaga guru honorer yang sudah honor dan jelas sudah mengabdikan, maka saya sebagai penanggungjawab pendidikan di daerah ini saya juga sangat berkeinginan untuk mereka harus diangkat. Lanjutnya kalau tenaga guru honor ini tidak diangkat maka akan terjadi kekurangan tenaga guru di lapangan.

Maka sasaran yang dituju dengan adanya program pengangkatan guru honorer ini adalah utamanya untuk kepentingan guru honorer dan kabupaten yang membutuhkan tenaga pengajar. Menurut analisis penulis, karena kabupaten Sangihe yang berbentuk kepulauan, kondisi pendidikan juga mulai berkem-

bang, menyebabkan kebutuhan tenaga guru meningkat. Kondisi ini menyebabkan guru honorer melihat ini sebagai peluang dan menuntut agar diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Maka fungsi dan keberadaan pelaksana kebijakan pengangkatan tenaga honorer mesti diberdayakan terlebih dahulu dan mata rantai terkait kebijakan dan sasaran paling urgen diutamakan dalam hal pelaksanaan kebijakan itu adalah meningkatkan derajat dan kesempatan kerja guru honorer menjadi CPNS. Kenyataannya bahwa implementasi kebijakan pengangkatan guru honorer menjadi CPNS belum mengacu pada standar yang menjadi ukuran yang tepat, disamping belum tercapai tujuan implementasi kebijakan tersebut, yakni mengurangi jumlah guru honorer yang masih belum diangkat untuk mendapatkan hak-haknya kembali untuk diangkat sebagai CPNS berdasarkan kesamaan hak dan tanpa pembedaan dan melandasi pengabdian pendidikan yang telah dijalankan selama menjadi tenaga honorer menjadi prioritas pertimbangan pengangkatan. Pada dokumen rencana pengangkatan tenaga guru honorer tidak memiliki kejelasan yang tepat dari data jumlah tenaga guru honor yang akan diangkat menjadi CPNS yang sebenarnya sebelum penerapannya sudah harus dilakukan sinkronisasi dengan berbagai dokumen yang mencatat guru honor yang dimiliki dari setiap sekolah. Dengan tidak adanya sinkronisasi seperti ini, maka standar yang menjadi ukuran untuk pengangkatan guru honorer menjadi CPNS dapat dipastikan memiliki langkah dan strategi pelaksanaan yang berbeda, sehingga tidak sinergi dengan tujuan kebijakan dan upaya pencapaian dari tujuan pelaksanaannya, yang pada akhirnya adanya muatan kepentingan tertentu dari para pelaksana kebijakan dalam pengangkatan guru honorer menjadi CPNS di Kabupaten Sangihe.

## Penutup

### Kesimpulan

1. Implementasi kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) di Kabupaten Sangihe belum tercapai karena tidak diimplementasikan sesuai dengan standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksana, disposisi atau sikap para pelaksana, lingkungan sosial, ekonomi dan politik; dan
2. Peningkatan pelayanan publik di bidang pendidikan yang dijalankan di Kabupaten Sangihe belum tercapai disebabkan oleh implementasi kebijakan pengangkatan tenaga

ga guru honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) yang tidak sesuai dengan standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksana, disposisi atau sikap para pelaksana, lingkungan sosial, ekonomi, dan politik sehingga tidak memenuhi kapasitas tenaga guru dalam peningkatan pelayanan pendidikan.

Dari kesimpulan tersebut diatas, membuktikan bahwa hasil penelitian yang dicapai adalah sebagai fakta empirikal kualitatif yang memberikan kontribusi bagi implementasi kebijakan pengangkatan tenaga guru honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) dalam rangka peningkatan pelayanan publik di bidang pendidikan baik secara teoritis maupun secara praktis di Kabupaten Sangihe.

### Saran

1. Untuk suksesnya implementasi kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS di masa mendatang, komitmen pemimpin organisasi dituntut harus optimal di semua tahapan kegiatan dan koordinasi lebih intensif dengan pihak terkait. Untuk itu perlu didukung anggaran yang proporsional untuk masing-masing tahapan kegiatan. Disamping itu juga harus didukung dengan personil yang memadai dan peningkatan kapasitas yang dimiliki. Hal ini bisa dilakukan misalnya melalui diklat/pelatihan-pelatihan terutama yang berhubungan dengan perencanaan dan evaluasi.
2. Pemerintah Kabupaten Sangihe harus lebih meningkatkan kejelasan dan ketepatan informasi yang disampaikan kepada seluruh aparatur selaku pengelola dari kebijakan pengangkatan guru honorer secara lebih intensif dan terkontrol.
3. Sikap aparatur Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga dituntut dalam implementasi kebijakan melalui pengangkatan guru honorer menjadi CPNS harus lebih meningkatkan pola-pola hubungan dan menaati peraturan yang ada untuk dapat menciptakan pelayanan pendidikan, guru-guru atau masyarakat yang efektif dan efisien melalui sistem pengangkatan guru honorer di Kabupaten Sangihe.

### Daftar Pustaka

Agustiono, Leo. 2006. Politik dan Kebijakan Publik. Bandung. Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIP) bekerja sama dengan Pusat KP2W Lembaga Penelitian Unpad.

Dwiyanto, Agus. 2005. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Jakarta : Gadjah Mada University Press

Dwijowijoto Nugroho Rian. 2003. Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta. Gramedia.

------. 2006. Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang : Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta. Gramedia

Dunn william N. 1999. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press. Edisi Kedua.

Flyn, Norman. 1990. Public Sektor Management; Harvester Wheatsheaf: London

Gaffar, Affan, 2002, Policy Process and Formulation ; Modul 1 MAP : Universits 17 Agustus 45.

Henry, Nicholas. 1988. Administrasi Negara dan masalah-masalah Kenegaraan. Jakarta : Rajawali Press.

Istianto Bambang. 2011. Manajemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik. Mitra Wacana Media kerjasama dengan SIAMI Jakarta.

Ibrahim Amin, 2008. Teori dan Konsep Pelayanan Publik Serta Implementasinya. Mandar Maju Bandung.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. 2005. Citra Umbara. Bandung.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok- Pokok Kepegawaian.

Indonesia. Undang-Undang Pelayanan Publik Nomor 25 Tahun 2009. Jogya. Bangkit Publisher.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon PNS sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 43 Tahun 2007