

## **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGANGKATAN TENAGA HONORER MENJADI CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KANTOR BKD PROVINSI MALUKU UTARA**

**Meggi. C.F.Wattimena**

*Abstract: Procurement of Civil Service is a process of activities to fill the vacancy formation. In connection with this, every Indonesian citizen who meets the requirements set out in government regulations has an equal opportunity to apply and be appointed as civil servants. But the objective situations showed many honorary workers who have served for so long do not appointed as Civil servants. Based on the matter, this study intend to answer the question of how the implementation of policy appointment of Honorary Workers to become candidates for Civil Servants.*

*This study uses qualitative methods. This study using a sample taken at the office of the Regional Employment Agency North Maluku province by using the interview technique 7 questions to 15 respondents. Qualitative analysis consists of 3 steps. First, word reduction is the selection process focusing on simplification and racial formations that emerge from thorough notes written on the field. Second, presentation of data that covers drawing conclusions and taking action and the third is Verification where research draws conclusions and verify the symptom so obtained from the field. Apart from the 3 steps, the researcher is also supported by document so obtained from the office of research.*

*From these results we can conclude that the government remain objective in the assessment of each participant concerned and in the recruitment of civil servants, government take into account the ability of the regional budget because it can result in the ability to provide public services. Because if the budget mostly used to fund the salaries, than the public might suffered.*

*Based on this conclusion, it is better that government or government agency does not receive honorary instantly, because of the fact that most honorary workers who are working now are recruited without the selection but based only on kinship and there for the government should hold a clean selection for all contract officers in government agencies so that it will result a higher quality. Also, the government should postpone to receive honorary workers before resolving all problems in their respective areas.*

**Keywords:** *recruitment of honorary workers*

### **LATAR BELAKANG MASALAH**

Sebagaimana yang telah tercantum PP nomor 56 tahun 2012 tentang pokok-pokok Kepegawaian, sehingga pengangkatan Tenaga Honorar 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 no.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) 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 diprlukan.

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 penghasilanya 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 Belanja Daerah dilakukan melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi dan

seleksi ujian tertulis sesama tenaga honorer yang dilakukan secara objektif, transparan, akuntabel.

PP no. 43 Tahun 2007 pasal 4 ayat 2, yaitu dijelaskan tentang *pengangkatan Tenaga Honorer yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diprioritaskan bagi tenaga honorer yang mempunyai masa kerja lebih lama atau yang usiannya menjelang 46 tahun. Dan PP no 48 tahun 2005 Pasal 4 ayat1 mengatakan bahwa Pengangkatan tenaga honorer sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) huruf a, dilakukan melalui seleksi administrasi, disiplin, integritas, kesehatan, dan kompetensi. Sedangkan Kondisi objektif menunjukkan bahwa banyak tenaga honorer yang sudah mengabdikan begitu lama tapi tidak diangkat menjadi CPNS dan sebaliknya ada tenaga honorer yang masih baru namun sudah diangkat menjadi PNS.*

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan adalah dengan menggunakan metode kualitatif sesuai dengan rumusan masalah untuk mencari tahu apakah implementasi atau pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS sudah berjalan dengan baik ataukah belum. Penelitian Kualitatif adalah prosedur penilaian yang menghasilkan data deskriptif berupa

kata tertulis atau lisan dari orang dan perilaku yang dapat diamati (Sudarto 1997:62). Oleh sebab itu penelitian menggunakan metode kualitatif study pustaka. Intinya, dokumentasi atau study pustaka adalah metode yang digunakan untuk menelusuri data history atau mengkaji literatur-literatur dan laporan-laporan yang berkaitan dengan judul penelitian untuk memberikan gambaran atau penjelasan tentang pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS.

Teknik analisis data menurut (Prof. J.L. Moleong, 2004) yaitu dipadukan dan dianalisis secara kualitatif dengan memberikan interpretasi/penafsiran atas fakta-fakta tersebut. Analisa kualitatif terdiri dari tiga langkah yaitu Reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

1. Reduksi kata : proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis lapangan. Kegiatan Reduksi ini berlangsung secara terus-menerus selama penelitian berlangsung dan dilanjutkan setelah data terkumpul dengan membuat ringkasan kedalam pola yang lebih jelas.

2. Penyajian Data : Peneliti mengembangkan sebuah deskripsi informasi tersusun untuk menarik kesimpulan dan pengambilan tindakan. Data yang telah direduksi kemudian disajikan dalam bentuk tema naratif.
3. Penarikan kesimpulan/Verifikasi : Peneliti berusaha menarik kesimpulan dan melakukan verifikasi dengan mencari makna setiap gejala yang diperolehnya dari lapangan, mencatat keteraturan dan konfigurasi yang mungkin ada, alur kausalitas dari fenomena, dan proposisi.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik analisis data yang bersifat deskriptis kualitatif, dengan tujuan memberikan gambaran mengenai situasi dan kondisi yang terjadi berdasarkan data yang diperoleh.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **A. Rangkuman Dan Pembahasan**

Deskripsi hasil wawancara dengan 15 orang informan sebagaimana telah diuraikan diatas dapat di buat rangkuman sesuai fokus penelitian yaitu sebagai berikut :

Kebijakan pengangkatan tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai negeri Sipil pada umumnya informan telah mengatakan bahwa pengangkatan tenaga

honorar di Kantor Gubernur Provinsi Maluku Utara saat ini sudah berjalan dengan baik dan benar, karena sudah didasarkan pada penilaian yang objektif baik dalam kompetensi, pemeriksaan berkas dsb. Namun jika dilihat dalam peraturan pemerintah yang berlaku mengenai pengangkatan Tenaga honorer menjadi CPNS PP no. 48 tahun 2007 pasal 4 ayat 2 tentang tenaga honorer yang masa kerja paling lama dan usia yang menjelang 46 thn harus diprioritaskan, tapi kenyataanya masih banyak tenaga honorer yang usianya menjelang 46 thn namun masih tetap menjadi tenaga honorer. Ada 2 hal yang menjadi alasan tersebut terjadi yang pertama dilihat dari anggaran pemerintah, karena pemerintah hanya mampu membiayai 30 persen saja, dan yang kedua kualitas Tenaga honorer yang terlihat dari hasil tes, banyak tenaga honorer yang memiliki nilai di bawah standar, otomatis sekalipun tenaga honorer tersebut harus di prioritaskan, tetap saja pemerintah harus menyeimbang dengan nilai dari hasil tes pengangkatan tersebut.

### **B. Pembahasan hasil Penelitian**

Berikut ini adalah hasil analisis atau interpretasi peneliti dengan menyesuaikan dari beberapa teori yang bersangkutan dengan indikator penelitian

mengenai implementasi kebijakan menurut model Edward III (Widodo, 2011:97).

### **1. Komunikasi**

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (policy makers) kepada pelaksana kebijakan (policy implementors) (Widodo, 2011:97).

Komunikasi yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu penjelasan tentang bentuk program serta tujuan dan sasaran program pengangkatan tenaga honorer oleh pihak pelaksana kebijakan yakni BKD provinsi maluku utara. Sesuai hasil wawancara dilapangan menunjukkan bahwa saat ini manfaat kebijakan pengangkatan Tenaga honorer sudah dapat dirasakan karena sudah ada sebagian tenaga honorer yang lulus menjadi CPNS walaupun memang tak dapat dipungkiri masih ada beberapa Tenaga honorer yang tidak lulus menjadi Calon Pegawai Negeri sipil terutama yang masa kerjanya paling lama dan usiannya menjelang 46 tahun.

### **2. Sumber Daya**

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan.

Edward III dalam Widodo (2011:98) mengemukakan bahwa: bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan – aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut :

#### **a) Sumber Daya Manusia (Staff)**

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikas, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran.

Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang kehandalan sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

b) Anggaran (Budgetary)

Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.

c) Fasilitas (facility)

Fasilitas atau sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, tanah dan peralatan perkantoran akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.

d) Informasi dan Kewenangan (Information and Authority)

Informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu

kebijakan. Sementara wewenang berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki. Namun untuk variabel ini pencapaiannya masih sangat kurang karena berdasarkan hasil wawancara lapangan memang pengangkatan tenaga honorer sudah dilaksanakan dengan baik namun, Perekrutan PNS yang kurang memperhitungkan kemampuan anggaran daerah berakibat pada kemampuan daerah untuk menyediakan pelayanan publik menjadi terbatas. Jika anggaran daerah tersedot untuk membiayai gaji pegawai, yang dirugikan sebenarnya adalah masyarakat. Pemda tentu akan kekurangan anggaran untuk infrastruktur dan pelayanan publik. Pada gilirannya, aktivitas ekonomi dan tingkat kesejahteraan rakyat akan menurun.

### 3. Disposisi

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementor memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan menunjukkan bahwa awalnya implementasi berjalan dengan baik namun alangkah lebih baik pemerintah harus menerbitkan peraturan yang jelas tentang pengangkatan honorer. Sebab, proses pengangkatan tenaga honorer seringkali mengabaikan standar kompetensi. Kalaupun sekolah dan instansi diberi kewenangan mengangkat tenaga honor, pemerintah harus menetapkan standar yang jelas dan terukur dan mengawasi pelaksanaannya secara ketat. Pemerintah juga harus terus menerus memberikan pendidikan dan pelatihan pada tenaga honorer agar kualitasnya semakin baik.

Kejelasan status guru dan pegawai honorer merupakan hal penting sehingga tidak mengganggu kinerja mereka dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Pemerintah sudah sepatasnya tidak bisa

lepas tangan. Kesejahteraan tenaga honorer memang harus diperhatikan.

#### **4. Struktur Birokrasi/Organisasi**

Struktur birokrasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat standart operation procedur (SOP). Pengangkatan Tenaga honorer diprakarsai oleh pemerintah, merupakan salah satu program dari pemerintah provinsi dimana tenaga honorer yang memiliki masa kerja paling lama dan usianya menjelang 46 tahun diprioritaskan untuk diangkat menjadi CPNS.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengangkatan Tenaga honorer di kantor Gubernur Prov. Maluku Utara mengalami masalah pada variabel ini, karena susunan pemerintahan provinsi sudah baik namun kualitas dan kemampuan tenaga honorer yang terbatas akibat Perekrutan pegawai negeri yang tidak berkualitas yang akan berdampak terhadap rendahnya kinerja pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Dalam hal ini pemerintah perlu memperhatikan kualitas

tenaga honorer agar saat diangkat menjadi CPNS, dapat memberi dampak yang baik berupa pelayanan bagi masyarakat.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana telah diuraikan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa :

Pengangkatan tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri sipil di Kantor Gubernur Prov. Maluku Utara pada umumnya sudah dilaksanakan dengan baik dan benar melalui seleksi Administrasi, disiplin, integritas, kesehatan dan kompetensi berdasarkan PP. No 56 tahun 2012 perubahan dari PP no. 43 tahun 2007. Dan sebagaimana yang telah ditetapkan juga berdasarkan Peraturan kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) nomor 9 tahun 2012 tentang pedoman pelaksanaan pengadaan calon pegawai negeri sipil. Namun demikian, masih banyak Tenaga honorer yang belum dinyatakan lulus menjadi CPNS dan sebagian ada yang masa kerjanya paling lama dan usianya menjelang 46 thn, dalam hal ini pemerintah sudah berusaha melaksanakan pengangkatan tenaga honorer ini berdasarkan peraturan yang berlaku, disisi lain pemerintah ingin memprioritaskan tenaga honorer yang bekerja paling lama

dan usianya menjelang 46 tahun, namun disisi lain pemerintahpun harus menilai berdasarkan hasil tes(nilai) dari peserta yang bersangkutan, dan dalam Perekrutan PNS pemerintah harus memperhitungkan kemampuan anggaran daerah jika tidak hal tersebut dapat berakibat pada kemampuan daerah untuk menyediakan pelayanan publik menjadi terbatas. Jika anggaran daerah tersedot untuk membiayai gaji pegawai, yang dirugikan sebenarnya adalah masyarakat. Pemda tentu akan kekurangan anggaran untuk infrastruktur dan pelayanan publik. Pada gilirannya, aktivitas ekonomi dan tingkat kesejahteraan rakyat akan menurun. Hal ini sesuai dengan PP nomor 56 tahun 2012 pasal 6 ayat 3 "*tentang tenaga honorer yang bekerja pada instansi pemerintah dan penghasilannya tidak dibiayai oleh APBN dan APBD dapat diangkat menjadi CPNS sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan negara berdasarkan formasi sampai dengan tahun anggaran 2014*".

### **B. Saran**

Bertolak dari kesimpulan dan hasil penelitian, maka saran atau rekomendasi yang dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Kebijakan tentang pengangkatan tenaga honorer yang dibuat

Pemerintah harus lebih di perjelas agar tidak ada lagi penuntutan dari tenaga honorer untuk diangkat menjadi CPNS.

2. Tujuan dan sasaran pemerintah harus lebih terarah lagi agar tidak ada keterlambatan dalam melakukan pengangkatan menjadi CPNS, Pengangkatan tenaga honorer harus sesuai dengan formasi jabatan agar tenaga honorer bisa menempati formasi jabatan yang ada, dan
3. Sebaiknya instansi atau lembaga pemerintah tidak menerima honorer secara langsung, karena kebanyakan tenaga honorer yang bekerja sekarang tanpa seleksi dan berdasarkan kedekatan atau nepotisme.
4. Pemerintah daerah harus mengadakan seleksi yang bersih untuk honorer di semua instansi atau lembaga pemerintah, sehingga hasilnya lebih berkualitas. Sebaiknya Pemerintah menunda mengangkat CPNS dari jalur umum sebelum semua honorer kategori 2 di daerah masing-masing selesai. pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil dari Tenaga honorer harus secara obyektif dan transparan agar tidak menimbulkan kesalahan-kesalahan maupun intervensi dan konflik kepentingan yang

mempengaruhi kelancaran dan efektivitas pelaksanaan rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Maluku Utara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ardiyansyah. 2012. *Sistem Administrasi dan Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik dalam prespektif otonomi daerah*. Yogyakarta: Gava Media
- Sugiyono. 2013. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D* Bandung : Alfabeta
- Harbani Pasolong. 2011. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta
- Sondang P. 2012. *Siagian.Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara
- Imdiahono Dwiyanto. 2000. *Perbandingan Administrasi publik Model. Konsep dan Aplikasi*. Yokyakarta :gava Media
- Nugroho.Riant.D. 2008. *Kebijakan Publik Formulasi.Implementsi dan Evaluasi*. Jakarta :Sinar Grafika
- Sedarmayanti. 2009. *Sumber Daya Manusia dan Produktifitas kerja* Jakarta : Mandar maju
- Makmur.H. 2007 *Patologi serta terapinya dalam ilmu Administrasi dan*

*Organisasi* Makasar : Refika  
Aditama

Widodo, 2011 *Analisis Kebijakan Publik:  
Konsep dan Aplikasi Analisis  
Proses Kebijakan Publik*. Malang :  
Bayu Media

**Dokumen:**

- Peraturan no 43 tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS
- Peraturan pemerintah nomor 56 tahun 2012 tentang perubahan kedua atas pp no.48 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS
- Pokok-Pokok Kepegawaian Pegawai Negeri Sipil (P.N.S) penerbit Intimedia.
- Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 9 tahun 2012 tentang pedoman pelaksanaan pengadaan calon pegawai negeri Sipil