

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

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 pegawai 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.

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) alinea ke-IV menyatakan salah satu tujuan Negara Indonesia adalah membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Penegasan dalam pembukaan UUD 1945 merupakan bagian dari upaya untuk mencapai tujuan nasional, baik berupa sumber daya manusia maupun sarana yang berbentuk benda, karena negara tidak mampu melakukannya sendiri (Hartini dkk, 2008). Untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik tersebut banyak hal yang harus

diperhatikan, salah satunya dengan menciptakan aparatur yang mampu menjalankan roda pemerintahan sesuai dengan tujuan pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Membuat regulasi yang benar melalui peraturan perundang-undangan merupakan langkah kongkrit dalam menciptakan aparatur yang baik tersebut.

Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2) UUD Republik Indonesia 1945 bahwa; (1) Setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. (2) tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Kedua ayat tersebut diatas merupakan landasan konstitusional bagi setiap orang agar mendapatkan persamaan kedudukan dihadapan hukum serta mendapatkan pekerjaan yang dianggap layak untuk penghidupan dan kemakmuran. Menjadi Aparatur pemerintah merupakan salah satu contoh pekerjaan yang dapat ditempati bagi setiap warga negara. Namun, pada kenyataannya masih banyak kendala yang dihadapi sehingga kemakmuran masih jauh dari yang diharapkan.

Pada saat sekarang ini sedang berlangsung perubahan paradigma dalam menata dan meyelenggarakan birokrasi pemerintahan. Paradigma yang diikuti pada kurun waktu beberapa dasawarsa yang lalu telah banyak berubah. Perubahan itu sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman yang semakin hari kian maju dan dinamis (Thoha, 2014). Dalam rangka melakukan revisi atau membuat undang-undang baru tentang kepegawaian, perlu diperhatikan pula latar belakang politik yang terjadi,

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 amat berbeda, apalagi dengan situasi dan sistem politik yang saat sekarang berlangsung. Seperti yang tergambar dalam paparan berikut ini: Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, situasi politik dan sistem pemerintahannya berbeda sekali dengan tahun 1999 awal Reformasi dan direvisi undang-undang tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Apalagi Undang-Undang Nomor 43 sendiri berbeda sekali dengan kondisi dan situasi sistem politik dan paradigma pemerintah yang demokratis.

Reformasi yang terjadi di Indonesia menghendaki adanya perubahan dalam tatanan pemerintahan yang ada menuju kearah yang lebih baik dan demokratis. Salah satu tuntutan reformasi 1998 adalah dilakukannya perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945. Menurut Husnie Thamrin Wakil Ketua MPR RI periode 1999-2004 berpendapat tujuan Amandemen UUD 1945 untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara agar dapat lebih mantap dalam mencapai tujuan nasional serta menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kekuatan rakyat.

Satu dekade lebih pasca reformasi undang-undang mengenai kepegawaian baru dilakukan revisi dengan tujuan penyempurnaan dan reformasi birokrasi dalam pemerintahan. Melalui kajian panjang hingga pada tahun 2014 undang-undang tentang Aparatur Sipil Negara ASN terwujud. Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) inisiatif DRP merupakan langkah yang maju dalam menghadapi realisasi terhadap reformasi birokrasi pemerintah. Selama ini sejak era reformasi hal ihwal mengenai pelaksanaan manajemen kepegawaian ditangani oleh dua undang-undang yang memiliki jiwa amat berbeda (Thoha, 2014). Undang-undang

Nomor 8 Tahun 1974 diundangkan pada masa orde baru, sedangkan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 merupakan hasil revisi pasca reformasi.

Perubahan suatu peraturan perundang-undangan harus mendatangkan manfaat yang selaras dengan tujuan hukum yang ada. Menurut G Radbruch setiap hukum yang dibuat memiliki tujuan. Tujuan hukum yang utama ada tiga (Erwin, 2012), yaitu:

1. Keadilan untuk keseimbangan
2. Kepastian untuk ketepatan
3. Kemanfaatan untuk kebahagiaan

Ketiga tujuan tersebut mutlak harus dipenuhi dalam suatu undang-undang yang berkedudukan sebagai hukum bagi setiap orang.

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 mempengaruhi kedudukan dan perlindungan hukum bagi tenaga honorer sebab dalam ketentuan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 istilah tenaga honorer dihapus (Saputro dkk, 2014). Dibandingkan dengan Undang-undang kepegawaian sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 mengkalsifikasikan pegawai Negeri sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) adalah:

Pegawai Negeri:

- a. Pegawai Negeri Sipil
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Kemudian pada Pasal 2 ayat (3) disebutkan bahwa “di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap”. Artinya dalam menjalankan suatu roda pemerintahan pejabat yang berwenang diberikan kewenangan untuk mengangkat pegawai tidak tetap yang kemudian disebut tenaga honorer, dalam mempermudah beban kerja Pegawai Negeri dan untuk tujuan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang. Kemudian kedudukannya dipertegas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 kemudian dirubah dengan PP Nomor 56 tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Sedangkan dalam Undang-Undang ASN, terjadi perubahan jenis pegawai negeri, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 6, yaitu:

Pegawai ASN terdiri atas:

- a. PNS; dan
- b. PPPK

PNS merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN yang diangkat Sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional. Pengertian ini tidak jauh berbeda dengan pengertian sebagaimana yang terdapat dalam undang-undang sebelumnya. Sedangkan PPPK atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yaitu warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang

diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Walaupun PPPK dengan Pegawai honorer memiliki kedudukan hampir sama, namun tidak serta secara otomatis bagi pegawai honorer sekarang dapat langsung menjadi PPPK. Dikarena secara prinsip kedua jenis pegawai ini sangat berbeda, PPPK diangkat dengan suatu perjanjian kerja yang jelas sehingga hal ini yang membuat berbeda dengan pegawai honorer. Selanjutnya perbedaan yang terlihat, PPPK tidak dapat diangkat langsung menjadi Pegawai Negeri Sipil, ini berbeda dengan pegawai honorer yang dapat diangkat secara langsung dengan ketentuan PP No. 55 Tahun 2012 dengan masa kerja minimal satu tahun.

Pemberlakuan pegawai pemerintah dengan penggunaan kontrak maka mau tidak mau pemerintah daerah harus menghapus keberadaan tenaga honorer sesuai dengan amanat UU No.5 tahun 2014 (Saputro, dkk, 2014). Tetapi hal ini justru tidak menciptakan sebuah keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi pegawai honorer terlebih dengan pegawai honorer yang telah bekerja selama puluhan tahun berharap suatu saat dapat diangkat menjadi calon PNS tiba-tiba dengan berlakunya aturan baru maka mereka dihapuskan dari struktur Pemerintahan.

Menurut Azwar Abu Bakar (Mantan Menteri PAN-RB), dengan adanya UU ASN tidak ada lagi pegawai honorer/pegawai tidak tetap, yang dikenal dalam UU No. 5 Tahun 2014 adalah PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Hal ini berarti tidak ada kejelasan status dan

jaminan hukum tenaga honorer diangkat menjadi PNS atau PPPK, karena proses rekrutmen PNS dan PPPK harus mengikutiperaturan seperti; harus dilaksanakan secara terbuka, mengedepankan keterampilan dan kecakapan, berdasarkan analisis jabatan dan proyeksi kebutuhan pegawai yang jelas, evaluasi beban kerja dll (Fatimah dan Gusminarti, 2015).

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.

Permasalahan yang sama juga ditemui dilingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman. Pengangkatan Tenaga Honorer karena keterbatasan

jumlah PNS yang ada dengan mempedomani Undang- Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok Kepegawaian kemudian dikuatkan dengan peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 tentang perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil yang dilakukan sejak undang-undang dan peraturan pemerintah ini berlaku dan menimbulkan permasalahan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan dari penjelasan yang telah penulis jabarkan diatas, maka penulis dalam penelitian ini hendak mengangkat sebuah judul yaitu, **EVALUASI KEBIJAKAN BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH TERHADAP PENGANGKATAN HONORER UU NO 5 PASAL 7 AYAT 2 TAHUN 2014 DI KABUPATEN SLEMAN.**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan dari latar belakang tersebut, yang menjadi pokok permasalahan dalam penulisan ini adalah :

1. Bagaimana evaluasi kebijakan Badan Kepegawaian Daerah terhadap pengangkatan Honorer UU No 5 Tahun 2014 di Kabupaten Sleman?
2. Bagaimana kendala dalam menerapkan kebijakan Badan Kepegawaian Daerah terhadap pengangkatan Honorer UU No 5 Tahun 2014 di Kabupaten Sleman?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui evaluasi kebijakan Badan Kepegawaian Daerah terhadap pengangkatan Honorer UU No 5 Tahun 2014 di Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui kendala dalam menerapkan kebijakan Badan Kepegawaian Daerah terhadap pengangkatan Honorer UU No 5 Tahun 2014 di Kabupaten Sleman.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk menambah dan memperluas ilmu pengetahuan serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian ilmu pemerintahan dan menuangkannya kedalam bentuk tulisan.
 - b. Mengembangkan penalaran dan khasanah ilmu pemerintahan membentuk pola pikir yang dinamis dan mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu pemerintahan selama ini khususnya dalam lingkup Kepegawaian Daerah.
 - c. Penelitian ini bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran menunjang perkembangan ilmu pemerintahan.

2. Manfaat Praktis

- a. Masyarakat, dapat memberikan manfaat serta kontribusi bagi setiap individu dan masyarakat.
- b. Aparatur Sipil Negara, untuk menambah pengetahuan yang berhubungan dengan Kepegawaian bagi pihak-pihak yang berkepentingan
- c. Peraturan Daerah, dapat bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran pada pihak-pihak yang terkait dengan kegiatan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil dalam pengambilan kebijakan.

1.5 Literatur Review

Penelitian yang dilakukan oleh Yuli Budi Susilowati dengan judul Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Klaten Berkaitan Dengan Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Hasil penelitian yang di dapat menunjukkan bahwa pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil di Kabupaten Klaten sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil masih ditemui hambatan/permasalahan yang menyebabkan proses implementasi tidak efektif.

Begitu juga penelitian yang dilakukan oleh Siti Nurbaya dengan judul Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 Tentang PPPRI Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Ponorogo. Hasil penelitian yang didapat 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.

Begitu juga penelitian yang dilakukan oleh Isnaini Rodiyah dengan judul Pengelolaan Kepegawaian Daerah Di Era Desentralisasi. Hasil penelitian yang didapatkan menunjukkan bahwa secara umum pelaksanaan desentralisasi belum sepenuhnya sejalan dengan harapan. Secara umum permasalahan pemerintah daerah yang terjadi di era desentralisasi mencakup isu netralitas birokrasi, kualitas pelayanan, rekrutmen calon pegawai, sistem penggajian, dan pengembangan karir, serta peran komisi komisi pegawai negeri. Dalam rekrutmen calon PNS daerah ditemukan banyak bukti adanya subyektifitas sehingga proses seleksi PNS tidak dapat menghasilkan PNS yang kompeten. Untuk mengatasinya, perlu dilakukan perubahan strategi dalam pelaksanaan rekrutmen pegawai disertai dengan perubahan mindset

dan budaya organisasi yang berorientasi pada peningkatan kualitas layanan publik.

Penelitian yang dilakukan oleh Ivana G Sahabat dengan judul Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Dalam Rangka Peningkatan Pelayanan Publik di Bidang Pendidikan (Suatu Studi di Kabupaten Sangihe). Hasil yang didapat dalam penelitian ini menunjukkan 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.

Penelitian yang dilakukan oleh Putri Sekar Pinasthi dengan judul Pengangkatan Tenaga Honorer di Kabupaten Bantul Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Hasil yang didapat dalam penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pengangkatan Tenaga Honorer Kategori II di Kabupaten Bantul belum sepenuhnya sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun

2005. Indikasi ketidaksesuaian tersebut terdapat pada rincian inventarisasi pada tahapan kelengkapan administrasi mencatat bahwa terdapat berkas Tidak Memenuhi Ketentuan (TMK) dan Berkas Tidak Lengkap (BTL)/Perlu Klarifikasi Ulang (PKU) dalam jumlah yang relatif besar.

Penelitian yang dilakukan oleh Abdullah Ramdani dan Muhammad Ali Ramdhani dengan judul Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya: aspek kewenangan, sumberdaya, komunikasi, dan disposisi. Dimensi-dimensi yang dapat digunakan untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan publik diantaranya: konsistensi, transparansi, akuntabilitas, keadilan, efektivitas, dan efisiensi. Sementara itu evaluasi pelaksanaan kebijakan perlu dilakukan secara komperhensif, yang meliputi: evaluasi ex-ante, on-going, dan ex-post atas pelaksanaan kebijakan publik. Dalam melakukan inovasi dan terobosan dalam pelayanan kepada publik, dapat dilakukan diskresi pelaksanaan kebijakan publik sepanjang tidak bertentangan dengan norma dan peraturan yang berlaku.

Penelitian yang dilakukan oleh Denny Wahyu Sendjaja dengan judul Analisis Kebijakan Publik Dalam Pemeriksaan Kinerja. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses perumusan kebijakan merupakan sebuah siklus yang di mulai dari identifikasi permasalahan (agenda setting) sampai dengan evaluasi kebijakan itu sendiri. Dalam setiap fase siklus tersebut, dapat dikembangkan metode analisis dan informasi yang harus dihasilkan sebagai prasyarat agar tiap fase tersebut berjalan secara logis dan rasional.

Penelitian yang dilakukan oleh Narendra Titis Hardjanti dengan judul penelitian Evaluasi Implementasi Kebijakan (analisis mengenai proses implementasi dan dampak jangka pendek peraturan daerah nomor 8 tahun 2003 tentang akta kelahiran di Kota Surakarta). Hasil Penelitian menunjukkan bahwa Perda tidak begitu memuaskan. Pada tahun 2003 terjadi lonjakan yang cukup berarti, tetapi setelah tahun 2003 malah terjadi penurunan persentase kepemilikan akta kelahiran. Kejadian ini mungkin disebabkan karena euforia di awal pencanangan program dan kemudian justru terjadi kemalasan dari masyarakat untuk mengurus akta kelahiran baru karena fakta bahwa kapanpun waktu pengurusannya, biaya yang dibebankan kepada masyarakat untuk retribusi tetap nol rupiah.

Penelitian yang dilakukan oleh Nurul Fajri dan Zainal Abidin dengan judul Kebijakan Pemerintah Aceh Singkil Terhadap Pengangkatan Tenaga Kerja Honorer Kategori II Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pengangkatan tenaga honorer kategori II sudah sesuai dengan PP Nomor 56 Tentang Pengangkatan Tenaga Kerja Honorer Menjadi CPNS. Pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS berdasarkan peraturan pemerintah ini dapat dilakukan apabila tenaga honorer tersebut memenuhi syarat yang sudah ditentukan secara peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya. Juga faktor-faktor yang menjadi penghambat pengangkatan ini terdapat beberapa kendala seperti kurang tegasnya payung hukum, buruknya etika politik ditandai dengan buruknya birokrasi pada

pelayanan publik, dan faktor anggaran untuk proses pengangkatan pegawai honorer ini.

Penelitian yang dilakukan oleh Andi Yenni Yuniarti dengan judul Implementasi Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penegakan aturan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan belum optimal sedangkan penerapan hukuman disiplin telah sesuai dengan aturan disiplin PNS yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010.

Tabel 1.1 Tinjauan Pustaka

No	Nama	Judul	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
1	Yuli Budi Susilowati	Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Klaten Berkaitan Dengan Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri	Menunjukkan bahwa pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil di Kabupaten Klaten sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil masih ditemui hambatan/permasalahan yang menyebabkan proses implementasi tidak efektif	Perbedaan penelitian ini adalah dalam mengevaluasi kebijakan badan kepegawaian daerah terhadap pengangkatan Honorer di Sleman dengan menggunakan UU No 5 Pasal 7 Ayat 2 Tahun 2014 sedangkan penelitian sebelumnya

		Sipil		menggunakan UU No 43 Tahun 2007
2	Siti Nurbaya	Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 Tentang PPPRI Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Ponorogo.	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.	Perbedaan penelitian ini adalah dalam mengevaluasi kebijakan badan kepegawaian daerah terhadap pengangkatan Honorer di Sleman dengan menggunakan UU No 5 Pasal 7 Ayat 2 Tahun 2014 sedangkan penelitian sebelumnya menggunakan UU No 48 Tahun 2005
3	Isnaini Rodiyah	Pengelolaan Kepegawaian Daerah Di Era Desentralisasi	Secara umum pelaksanaan desentralisasi belum sepenuhnya sejalan dengan harapan. Secara umum permasalahan pemerintah daerah yang terjadi di era desentralisasi mencakup isu netralitas birokrasi, kualitas pelayanan, rekrutmen	Proses desentralisasi mencakup isu netralitas birokrasi, kualitas pelayanan, rekrutmen calon pegawai, sistem penggajian, dan pengembangan

			<p>calon pegawai, sistem penggajian, dan pengembangan karir, serta peran komisi komisi pegawai negeri. Dalam rekrutmen calon PNS daerah ditemukan banyak bukti adanya subyektifitas sehingga proses seleksi PNS tidak dapat menghasilkan PNS yang kompeten. Untuk mengatasinya, perlu dilakukan perubahan strategi dalam pelaksanaan rekrutmen pegawai disertai dengan perubahan <i>mindset</i> dan budaya organisasi yang berorientasi pada peningkatan kualitas layanan publik.</p>	<p>karir, serta peran komisi komisi pegawai negeri dengan evaluasi kebijakan badan kepegawaian daerah terhadap pengangkatan honorer</p>
4	Ivana G Sahabat	<p>Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Dalam Rangka Peningkatan Pelayanan Publik di Bidang Pendidikan (Suatu Studi di Kabupaten</p>	<p>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</p>	<p>Implementasi kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS dalam peningkatan pelayanan publik di bidang pendidikan dengan evaluasi kebijakan</p>

		Sangihe)	<p>antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksana.</p> <p>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.</p>	<p>badan kepegawaian daerah terhadap pengangkatan Honorer</p>
5	Putri Sekar Pinasthi	<p>Pengangkatan Tenaga Honorer di Kabupaten Bantul Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil</p>	<p>Pelaksanaan pengangkatan Tenaga Honorer Kategori II di Kabupaten Bantul belum sepenuhnya sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005. Indikasi ketidaksesuaian tersebut terdapat pada rincian inventarisasi pada tahapan kelengkapan administrasi mencatat bahwa terdapat berkas Tidak Memenuhi Ketentuan (TMK) dan Berkas Tidak Lengkap</p>	<p>Perbedaan penelitian ini adalah dalam mengevaluasi kebijakan badan kepegawaian daerah terhadap pengangkatan Honorer di Sleman dengan menggunakan UU No 5 Pasal 7 Ayat 2 Tahun 2014 sedangkan penelitian</p>

			(BTL)/Perlu Klarifikasi Ulang (PKU) dalam jumlah yang relatif besar.	sebelumnya menggunakan UU No 48 Tahun 2005
6	Abdullah Ramdani dan Muhammad Ali Ramdhani	Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik	Implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya: aspek kewenangan, sumberdaya, komunikasi, dan disposisi. Dimensi-dimensi yang dapat digunakan untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan publik diantaranya: konsistensi, transparansi, akuntabilitas, keadilan, efektivitas, dan efisiensi.	Perbedaan penelitian ini adalah dalam mengevaluasi kebijakan badan kepegawaian daerah terhadap pengangkatan Honorer di Sleman dengan menggunakan UU No 5 Pasal 7 Ayat 2 Tahun 2014 sedangkan penelitian sebelumnya mengimplementasikan kebijakan publik dengan faktor yang mempengaruhi
7	Denny Wahyu Sendjaja	Analisis Kebijakan Publik Dalam Pemeriksaan Kinerja	proses perumusan kebijakan merupakan sebuah siklus yang di mulai dari identifikasi permasalahan (agenda setting) sampai dengan evaluasi kebijakan itu sendiri. Dalam setiap fase siklus tersebut, dapat dikembangkan metode analisis dan informasi yang harus dihasilkan sebagai prasyarat agar tiap fase tersebut berjalan secara	Perbedaan penelitian ini adalah dalam mengevaluasi kebijakan badan kepegawaian daerah terhadap pengangkatan Honorer di Sleman dengan menggunakan UU No 5 Pasal

			logis dan rasional.	7 Ayat 2 Tahun 2014 sedangkan penelitian sebelumnya mengevaluasi kebijakan itu sendiri
8	Narendra Titis Hardjanti	Evaluasi Implementasi Kebijakan (analisis mengenai proses implementasi dan dampak jangka pendek peraturan daerah nomor 8 tahun 2003 tentang akta kelahiran di Kota Surakarta)	Perda tidak begitu memuaskan. Pada tahun 2003 terjadi lonjakan yang cukup berarti, tetapi setelah tahun 2003 malah terjadi penurunan persentase kepemilikan akta kelahiran. Kejadian ini mungkin disebabkan karena euforia di awal penganjangan program dan kemudian justru terjadi kemalasan dari masyarakat untuk mengurus akta kelahiran baru karena fakta bahwa kapanpun waktu pengurusannya, biaya yang dibebankan kepada masyarakat untuk retribusi tetap nol rupiah.	Perbedaan penelitian ini adalah dalam mengevaluasi kebijakan badan kepegawaian daerah terhadap pengangkatan Honorer di Sleman dengan menggunakan UU No 5 Pasal 7 Ayat 2 Tahun 2014 sedangkan penelitian sebelumnya menggunakan perda nomer 8 tahun 2003.
9	Nurul Fajri dan Zainal Abidin	Kebijakan Pemerintah Aceh Singkil Terhadap Pengangkatan Tenaga Kerja Honorer Kategori II Menjadi Pegawai Negeri Sipil	Proses pengangkatan tenaga honorer kategori II sudah sesuai dengan PP Nomor 56 Tentang Pengangkatan Tenaga Kerja Honorer Menjadi CPNS. Pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS berdasarkan peraturan pemerintah ini dapat dilakukan apabila tenaga honorer tersebut memenuhi	Perbedaan penelitian ini adalah dalam mengevaluasi kebijakan badan kepegawaian daerah terhadap pengangkatan Honorer di Sleman dengan

			syarat yang sudah ditentukan secara peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya	menggunakan UU No 5 Pasal 7 Ayat 2 Tahun 2014 sedangkan penelitian sebelumnya menggunakan nomer 56.
10	Andi Yenni Yuniarti	Implementasi Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan	Penegakan aturan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan belum optimal sedangkan penerapan hukuman disiplin telah sesuai dengan aturan disiplin PNS yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010.	Perbedaan penelitian ini adalah dalam mengevaluasi kebijakan badan kepegawaian daerah terhadap pengangkatan Honorer di Sleman dengan menggunakan UU No 5 Pasal 7 Ayat 2 Tahun 2014 sedangkan penelitian sebelumnya menggunakan nomer 53 tahun 2010

1.6 Kerangka Teori

1. Kebijakan Publik

a. Definisi Kebijakan Publik

Seiring dengan berkembangnya masalah-masalah di dunia, berkembang pulalah usaha yang dilakukan untuk memecahkan masalah-masalah tersebut. Dalam usaha untuk memecahkan masalah-

masalah yang terdapat di tengah-tengah kehidupan masyarakat, pemerintah telah mengeluarkan banyak kebijakan.

Recently the terms "governance" and "good governance" are being increasingly used in development literature. The concept of "governance" is not new. It is as old as human civilization. Simply put "governance" means: the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented). ([http://www.unescap.org/pdd/prs/Project Activities/Ongoing/gg/governance.asp](http://www.unescap.org/pdd/prs/Project_Activities/Ongoing/gg/governance.asp))

Batasan diatas menjelaskan bahwa baru-baru ini istilah pemerintahan (*government*) dan tata pemerintahan (*good governance*) yang baik sering digunakan dalam literatur pembangunan. Konsep pemerintahan bukan merupakan hal yang baru karena sudah ada sejak adanya peradaban manusia. Secara sederhana tata (*good*) berarti : proses pengambilan keputusan atau kebijakan dan proses dengan mana keputusan/kebijakan itu diimplementasikan (atau tidak diimplementasikan). Dari pengertian tersebut diperoleh gambaran bahwa *good governance* adalah cara bagaimana kekuasaan pemerintah baik pusat maupun daerah digunakan untuk mengelola sumber daya-sumber daya ekonomi dan sosial untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Thomas R Dye (Warassih, 2005) menjelaskan bahwa kebijakan negara atau *public policy is whatever governments choose to do or not*

to do (pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah). Menurut Anderson dan Dye,⁹ ada 3 (tiga) alasan mempelajari kebijakan negara yaitu, *pertama* dilihat dari sudut alasan ilmiah (*scientific reason*), kebijakan negara dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam mengenai hakekat dan asal mula kebijakan negara, berikut proses-proses yang mengantarkan perkembangannya serta akibat-akibatnya pada masyarakat; *kedua* dilihat dari sudut alasan profesional (*profesional reason*), maka studi kebijakan negara dimaksudkan untuk menerapkan pengetahuan ilmiah di bidang kebijakan negara guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.

Sehubungan dengan ini, terkandung suatu pemikiran tentang faktor-faktor yang membentuk kebijakan negara, atau akibat-akibat yang ditimbulkan oleh kebijakan tertentu, maka perlu dipertimbangkan bagaimana individu, kelompok atau pemerintah dapat bertindak guna mencapai tujuan mereka; *ketiga*, dilihat dari sudut alasan politis (*political reason*), maka mempelajari kebijakan negara pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat, guna mencapai tujuan yang tepat pula. Dengan kata lain, studi kebijakan negara dalam hal ini dimaksudkan untuk menyempurnakan kebijakan negara yang dibuat oleh pemerintah.

Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan memberi arti kebijakan sebagai suatu pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang

terarah, sedang Carl J. Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai "...serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu."(Purwono, 1989)

Ragam kebijakan yang dibuat ada beberapa jenis, *pertama* kebijakan yang dibuat oleh legislatif secara tunggal (Undang-undang Dasar, Ketetapan MPR), *kedua* kebijakan yang dibuat dalam bentuk kerja sama antara legislatif dan eksekutif (undang-undang). *Ketiga* adalah kebijakan yang dibuat oleh eksekutif saja, karena di dalam perkembangan kebijakannya peran eksekutif tidak cukup hanya melaksanakan kebijakan yang dibuat legislatif. Semakin meningkatnya kompleksitas kehidupan bersama diperlukan kebijakan-kebijakan untuk melaksanakan kebijakan yang bersifat umum yang dibuat legislatif (UUD, TAP MPR, UU, dll).

Di Indonesia ragam kebijakan yang dibuat/ditangani eksekutif bertingkat, contoh (Nugroho, 2004)

Di tingkat pusat yaitu :

- 1) Peraturan Pemerintah (PP),
- 2) Keputusan Presiden (Kepres),
- 3) Keputusan Menteri atau Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen, dll.

Di tingkat daerah yaitu :

- 1) Keputusan Gubernur,
- 2) Keputusan Bupati dan bertingkat-tingkat keputusan di bawahnya,
- 3) Keputusan Walikota dan bertingkat-tingkat keputusan di bawahnya.

Dalam studi kebijakan publik, maka kebijakan-kebijakan tertulis formal inilah yang menjadi pusat perhatian. Proses implementasi sangat erat dengan kebijakan. Kebijakankebijakan yang diputuskan dan ditetapkan bermuara untuk mengatasi masalah yang terjadi dalam masyarakat (publik), menurut Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai :”serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

Sedangkan James E Anderson menyatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu (Islami, 2004). WI. Jenkins merumuskan kebijakan sebagai : serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seseorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-

cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

Sedangkan kebijakan menurut Heins Eulau dan Keneth Prewith adalah keputusan yang teguh yang disifati oleh adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan pada bagian dari keduanya yakni bagi orang-orang yang membuatnya dan bagi orang-orang yang melaksanakannya. Kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu.

Dalam pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, maka ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Sedangkan Harold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi/mengandung nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Kebijakan menurut Graycar (Keban, 2004) dapat dilihat sebagai konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Dalam konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai suatu serangkaian kesimpulan dan rekomendasi; sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu sistem organisasi, sehingga dapat mengetahui apa yang diharapkan dari program dan mekanisme kerja dalam mencapai produknya serta sebagai suatu kerangka kerja. Kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isuisu dan metode implementasinya.

2. Evaluasi Kebijakan

Menurut Anderson dalam Winarno (2008:166), secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Lester dan Stewart (Winarno, 2008:166) evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya.

Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Evaluasi kebijakan merupakan persoalan fakta

yang berupa pengukuran serta penilaian baik terhadap tahap implementasi kebijakannya maupun terhadap hasil (*outcome*) atau dampak (*impact*) dari bekerjanya suatu kebijakan atau program tertentu, sehingga menentukan langkah yang dapat diambil dimasa yang akan datang.

a. Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan

James Anderson dalam Winarno (2008 : 229) membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, sebagai berikut:

1) Tipe pertama

Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.

2) Tipe kedua

Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

3) Tipe ketiga

Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk

mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Berdasarkan ketiga tipe tersebut yang paling sesuai dalam penelitian ini adalah tipe yang ketiga, yakni tipe evaluasi kebijakan sistematis, di mana peneliti ingin melihat sejauh mana pelaksanaan Kebijakan Program Jamkesta, dengan mencari tahu apakah kebijakan yang dijalankan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Edi Suharto (2012:61), tujuan kebijakan publik sosial, dalam konteks pembangunan sosial, kebijakan sosial merupakan suatu perangkat, mekanisme, dan sistem yang dapat mengarahkan dan menterjemahkan tujuan-tujuan pembangunan. Kebijakan sosial senantiasa berorientasi kepada pencapaian tujuan sosial. Tujuan sosial ini mengandung dua pengertian yang saling terkait, yakni memecahkan masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial.

Menurut Edi Suharto (2012: 86), model-model yang umumnya digunakan dalam analisis kebijakan publik adalah:

- 1) Model Prospektif adalah bentuk kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan sebelum suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut juga model prediktif
- 2) Model Retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan setelah kebijakan diimplementasikan. Model ini biasa disebut model evaluatif, karena

banyak melibatkan pendekatan evaluasi terhadap dampak-dampak kebijakan yang sedang atau telah diterapkan

- 3) Model Integratif adalah model perpaduan antara kedua model diatas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik sebelum maupun sesudah suatu kebijakan dioperasikan.

b. Dimensi Evaluasi Kebijakan

Menurut Winarno (2002: 171-174) setidaknya ada lima dimensi yang harus dibahas dalam memperhitungkan dampak dari sebuah kebijakan.

Dimensi-dimensi tersebut meliputi:

- 1) Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat
- 2) Kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan
- 3) Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan yang akan datang
- 4) Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik
- 5) Biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Menurut M Solly Lubis (2007: 35), pada bidang ekonomi pemerintah harus mengatasi masalah ekonomi, perbedaan yang menyolok antara kaya dan miskin, antara ekonomi lemah dan ekonomi kuat, ketidakmerataan kesempatan kerja dan ketidakrataan pendapatan nasional. Menurut Subarsono (2012: 122) dampak merupakan akibat lebih jauh pada masyarakat sebagai konsekuensi adanya kebijakan yang diimplementasikan.

Evaluasi kebijakan secara sederhana menurut William Dunn dalam Agustino (2008:187), berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai-nilai atau manfaat-manfaat kebijakan hasil kebijakan. Ketika ia bernilai bermanfaat bagi penilaian atas penyelesaian masalah, maka hasil tersebut member sumbangan pada tujuan dan sasaran bagi evaluator, secara khusus, dan pengguna lainnya secara umum. Hal ini dikatakan bermanfaat apabila fungsi evaluasi kebijakan memang terpenuhi dengan baik. Salah satu fungsi evaluasi kebijakan adalah harus memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kinerja kebijakan.

c. Indikator Evaluasi Kebijakan

Penilaian (evaluasi) kinerja kebijakan yaitu menekankan pada penciptaan premis-premis nilai dengan kebutuhan untuk menjawab pertanyaan “ apa perbedaan yang dibuat ?” kriteria untuk evaluasi kebijakan sama dengan kriteria rekomendasi kebijakan yaitu:

- 1) Efektifitas
- 2) Efisiensi
- 3) Perataan
- 4) Responsifitas
- 5) Kelayakan (Nugroho, 2008)

Deskripsi utama Evaluasi adalah bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan tuntutan yang bersifat evaluasi. Pertanyaan yang terlontar tentang evaluasi bukanlah mengenai fakta (apakah sesuatu ada?) atau aksi (apakah yang harus dilakukan?).

Tetapi berhubungan dengan nilai (berapa nilainya?) karena evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakan dengan metode analisis kebijakan lainnya seperti yang dipaparkan Dunn yaitu :

- 1) Fokus nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari suatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan tujuan dan sasaran itu sendiri.
- 2) Interpendensi Fakta Nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik “Fakta” maupun nilai untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja tertinggi (atau rendah)

diperlukan tidak hanya hasil hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok ataupun seluruh masyarakat. Untuk menyatakan yang demikian harus didukung oleh bukti bukti bahwa hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu, karena itu pemantauan merupakan prasarat bagi evaluasi.

- 3) Orientasi masa kini dan masa lampau, tuntutan evaluasi berbeda dengan tuntutan tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekrang dan masa lalu, dibandingkan hasil masa desan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah.
- 4) Dualitas nilai. Nilai nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada. Dapat dianggap sebagai intrisik maupun ekstrinsit. Nilai nilai sering ditata dalam suatu yang merefleksikan kepentingan dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

3. Pegawai Negeri Sipil

Kamus Umum Bahasa Indonesia memberi penjelasan mengenai arti pegawai adalah orang yang bekerja pada pemerintah, perusahaan, dst. Sedangkan pengertian negeri adalah arti Negara, pemerintahan atau kota, tempat tinggal. Arti Sipil adalah berkenaan dengan orang biasa bukan

militer, hal-hal yang mengenai pemerintahan bukan militer (Hartanto, 2001).

Berdasarkan pengertian menurut kamus umum Bahasa Indonesia itu, pengertian pegawai negeri sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah dan bukan pegawai militer. Karena pemerintahan dilaksanakan berdasar Undang-Undang, maka orang yang menjadi pegawai negeri sipil diangkat berdasar peraturan perundang-undangan mengenai kepegawaian.

Pengertian Pegawai Negeri Sipil sesuai Pasal 1 angka 1 Undangundang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dengan perumusan sebagai berikut :

“ Pegawai Negeri adalah setiap Warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi persyaratan yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku” (UU no 43 Tahun 1999).

Dari definisi tersebut di atas maka pengertian Pegawai Negeri mencakup 4 (empat) hal yaitu :

- 1) Setiap WNI yang telah memenuhi syarat yang ditentukan.
- 2) Diangkat oleh pejabat yang berwenang.
- 3) Diserahi tugas negeri atau disertai tugas negara lainnya.
- 4) Digaji berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Mereka yang memenuhi keempat syarat-syarat tersebut termasuk Pegawai Negeri.

Menurut pasal 2 ayat (1) Undang - undang Nomor 43 Tahun 1999, Pegawai Negeri terdiri dari Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Republik Indonesia .

Tahun 2006 jumlah Pegawai Negeri Sipil di Indonesia secara drastis meningkat sekitar 3,6 juta. Pegawai Negeri Sipil di Indonesia dibedakan dalam tiga sistem penggajian : (Prasojo dkk, 2007)

- 1) Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Pusat, yaitu Pegawai Negeri Sipil yang pembayaran gajinya dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN);
- 2) Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Daerah Otonom, yaitu Pegawai Negeri Sipil yang pembayaran gajinya dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD); dan
- 3) Pegawai Negeri Sipil Usaha Negara, yaitu Pegawai Negeri yang pembayaran gajinya dengan menggunakan aktiva pajak tangguhan.

Sedangkan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) huruf a terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah .

a. Pegawai Negeri Sipil Pusat

Menurut penjelasan dari Undang - undang Nomor 43 Tahun 1999 maka yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah:

- 1) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariat Lembaga Tertinggi / Tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah - daerah dan Kepaniteraan Pengadilan.
 - 2) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang bekerja pada Perusahaan Jawatan.
 - 3) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang diperbantukan atau dipekerjakan pada Daerah Otonom.
 - 4) Pegawai Negeri Sipil yang berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan diperbantukan atau dipekerjakan pada badan lain, seperti Perusahaan Umum, Yayasan lain-lain.
 - 5) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang menyelenggarakan tugas negara lainnya, seperti Hakim pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi dan lain-lain.
- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Pengertian Pegawai Negeri Sipil Daerah menurut penjelasan Undang - Undang Nomor 43 Tahun 1999 adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah Otonom . Sedangkan Daerah Otonom menurut Undang - undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak , berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Pegawai Negeri Sipil Daerah Otonom pada pokoknya berlaku ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku sebagaimana disebutkan dalam pasal 129 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah :

- 1) Pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional.
- 2) Manajemen Pegawai Negeri Sipil daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum, pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah.

Sistem manajemen pegawai sesuai dengan kondisi pemerintahan saat ini tidak murni menggunakan *unified system* namun sebagai konsekuensi kebijakan desentralisasi maka dalam hal ini menggunakan gabungan *unified system* dan *separated system*, artinya ada bagian-bagian kewenangan yang diserahkan kepada daerah untuk selanjutnya dilaksanakan oleh pembina kepegawaian daerah. Prinsip lain yang dianut adalah memberikan suatu kejelasan dan ketegasan bahwa ada pemisahan antara pejabat politik dan pejabat karier baik tata cara mengenai rekrutmennya maupun kedudukan, tugas, wewenang, fungsi dan pembinaannya. Berdasarkan prinsip dimaksud, maka pembina

kepegawaian daerah adalah pejabat karier tertinggi pada pemerintah daerah.

4. Tenaga Honorer

Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pejabat Pembina Kepegawaian berwenang untuk mengangkat tenaga honorer dengan tujuan untuk memperlancar pelaksanaan sebagian tugas – tugas pemerintahan dan pembangunan yang selama ini pelaksanaannya kurang maksimal dikarenakan terbatasnya jumlah pegawai yang ada. Tenaga honorer yang telah lama bekerja dan atau tenaganya sangat dibutuhkan oleh Pemerintah dan memenuhi syarat yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah dapat diangkat menjadi

Calon Pegawai Negeri Sipil, dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan tenaga tertentu pada instansi pemerintah. Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil diprioritaskan bagi yang melaksanakan tugas sebagai :

- a. Tenaga guru;
- b. Tenaga kesehatan pada unit pelayanan kesehatan;
- c. Tenaga penyuluh di bidang pertanian, perikanan peternakan; dan
- d. Tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan pemerintah.

Pengangkatan tenaga honorer dilakukan melalui seleksi administrasi, disiplin, integritas, kesehatan dan kompetensi dan diprioritaskan pada tenaga honorer yang usianya paling tinggi dan/atau mempunyai masa kerja lebih banyak. Mereka juga diwajibkan mengisi/menjawab daftar pertanyaan mengenai pengetahuan tata pemerintahan/kepemerintahan.

Tenaga honorer yang akan diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil harus memenuhi kriteria antara lain :

a. Disiplin dan integritas yang tinggi.

Disiplin dan integritas adalah bahwa selama menjadi tenaga honorer melakukan tugasnya dengan baik dan disiplin serta mempunyai integritas tinggi yang dibuktikan dengan surat pernyataan oleh atasan langsungnya serta disahkan kebenarannya oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain yang ditunjuk sekurang-kurangnya pejabat struktural eselon II.

b. Sehat jasmani dan rohani.

Tenaga honorer harus sehat jasmani dan rohani yang ditunjukkan dengan surat keterangan dari Dokter Pemerintah

c. Memiliki kompetensi.

Kompetensi adalah bahwa tenaga honorer tersebut mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian, atau ketrampilan yang sesuai dengan jabatan yang akan diduduki.

Pengertian diatas memberikan penjelasan bahwa kompetensi merupakan bagian integral dari reportoar perilaku individu sebagai

mediator yang membantu atau menghalangi kinerja mereka, mencakup aspek kinerja seperti pengetahuan teknis, kemampuan dan ketrampilan yang mempunyai pengaruh yang sangat signifikan terhadap kinerja (Davis and Scully, 2008).

- d. Tidak terlibat tindak pidana.
- e. Bebas dari *Zat aditif*, narkoba dan zat – zat terlarang lainnya (NAPZA).

Tenaga honorer yang telah diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan Pegawai Negeri Sipil lainnya yang tidak diperoleh selama menjadi tenaga honorer, sesuai dengan Undang – undang Kepegawaian Nomor 43 tahun 1999. Setiap Pegawai negeri wajib dan setia dan taat kepada Pancasila, Undang – undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Undang Undang Kepegawaian Nomor 43 tahun 1999, Pasal 4).

Sedangkan haknya tercantum dalam ketentuan pasal 7 ayat (1) s/d (3) :

- 1) Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya
- 2) Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan
- 3) Gaji Pegawai Negeri yang adil dan layak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil ini diharapkan dapat meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan bagi yang bersangkutan, yang tidak diperoleh selama menjadi tenaga honorer. Walaupun belum menerima gaji penuh, karena sebelum PNS penuh CPNS baru menerima gaji 80 % dari gaji penuhnya, namun secara ekonomi kesejahteraannya mereka meningkat cukup signifikan.

1.7 Definisi Konseptual

Konsep adalah unsur penelitian dan merupakan definisi yang dipakai suatu fenomena sosial. Konsep merupakan generalisasi dari kelompok tertentu, sehingga dapat dipakai untuk menggambarkan berbagai fenomena yang sama.

Definisi konsep adalah unsur penelitian yang terpenting dan merupakan definisi yang dipakai secara abstrak suatu fenomena sosial dan fenomena alami. Semakin dekat suatu konsep dengan realitas, maka semakin mudah suatu konsep di ukur. Maka dalam penelitian suatu konsep didefinisikan dengan jelas sehingga dapat dipahami dengan jelas.

Adapun definisi konsep dalam penelitian ini adalah :

1. Kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih oleh pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or not to do*)
2. Evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi yang

ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

1.8 Definisi Operasional

Definisi operasional adalah definisi yang diberikan kepada suatu variabel atau konstruk dengan cara memberikan suatu operasional yang diperlukan untuk mengukur variabel tersebut (Efendi, 1995: 21). Dengan didasarkan definisi tersebut di atas dapat diketahui bahwa definisi operasional berupaya untuk merubah konsep yang masih abstrak kedalam bentuk yang lebih konkrit.

Adapun indikator dalam evaluasi kebijakan dalam penelitian ini adalah:

1. Efektivitas (Unit pelayanan)
2. Efisiensi (Unit biaya dan Manfaat bersih)
3. Kecukupan (Biaya tetap dan Efektifitas tetap)
4. Responsifitas (Konsistensi dengan survey warga)
5. Ketepatan (Program publik harus merata dan efisien)
6. Evaluasi (Bagaimana evaluasi kebijakan Badan Kepegawaian Daerah dalam pengangkatan Honorer UU No 5 Tahun 2014 di Kabupaten Sleman)

7. Kendala (Bagaimana kendala dalam menerapkan kebijakan Badan Kepegawaian Daerah dalam pengangkatan Honorer UU No 5 Tahun 2014 di Kabupaten Sleman)

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Sesuai dengan judulnya penelitian ini menganalisis kebijakan dalam pengangkatan pegawai honorer daerah terutama dalam konteks pembangunan profesionalisme sumber daya aparatur. Moleong (2009:6) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.

Dari beberapa definisi yang dipaparkan dapat disimpulkan bahwa suatu penelitian kualitatif dimaksudkan suatu penelitian yang dilakukan secara deskriptif untuk memahami suatu fenomena yang terjadi di masyarakat. Menggunakan deskriptif analisis diharapkan penelitian ini dapat menggali permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pengangkatan pegawai honorer daerah, penempatan, penugasan yang dilakukan, penempatan hak dan kewajiban, serta dimensi-dimensi pengelolaan pegawai honorer daerah lainnya. Penggunaan pendekatan

kualitatif dalam penelitian ini dimaksudkan agar penelitian ini mampu mengungkapkan fakta di lapangan secara lebih dalam dan lebih intensif pada daerah atau kabupaten yang dijadikan lokasi pengumpulan data secara primer dan sekunder.

Pengumpulan data secara primer akan dilakukan dengan cara wawancara para informasi dan observasi oleh peneliti sedangkan pengumpulan data secara sekunder akan dilakukan dengan cara pengumpulan dokumen, arsip dari lembaga yang terkait, sehingga pada akhirnya pengumpulan data tersebut akan mendeskripsikan mengenai kebijakan pengangkatan tenaga honorer daerah menjadi CPNS di Kabupaten Sleman serta mendeskripsikan faktor kendala yang dihadapi oleh tim teknis daerah pada Pemerintahan Kabupaten.

1.9.2 Objek Penelitian

Moleong menyatakan cara terbaik yang ditempuh dengan mempertimbangkan substansi dan menjajaki lapangan dan untuk mencari kesesuaian dengan melihat kenyataan di lapangan. Lokasi yang diambil dalam penelitian ini adalah pada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman.

Badan Kepegawaian Daerah (BKD) ini merupakan suatu Badan Kepegawaian Daerah yang Merekrutmen Pegawai yang berlandaskan untuk menambah jumlah pegawai, kebutuhan struktur pegawai merupakan tuntunan dan visi, misi organisasi itu sendiri. Akan tetapi, dalam realitanya banyaknya tenaga honorer yang belum dikeluarkan SK nya agar dapat

diangkat menjadi CPNS dikarenakan dalam pola penataan pegawai masih lemah atau tidak terkontrol oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan memiliki potensi sumber daya manusia dengan latar belakang pendidikan yang beragam yang seharusnya bisa dimanfaatkan secara baik di daerah ini.

1.9.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

a. Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data yang digunakan untuk mengumpulkan data primer yang dibutuhkan dengan melakukan pengamatan langsung terhadap objek penelitian. Dalam penelitian ini peneliti melakukan pengamatan terhadap kebijakan dalam Pengangkatan Tenaga Honorer Daerah menjadi CPNS di BKD Kabupaten Sleman.

b. Wawancara Mendalam

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu (Moleong, 2009:186).

Wawancara yaitu mengumpulkan data primer dengan jalan mewawancarai sumber-sumber data dengan mengajukan beberapa pertanyaan yang berkaitan dengan Proses Pengangkatan Tenaga

Honorer Daerah di Kabupaten Sleman terhadap Penataan Pegawai Honorer atau THLS pada sumber daya aparatur.

c. Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang. Dokumen berguna karena dapat memberikan latar belakang yang lebih luas mengenai pokok penelitian, dapat dijadikan bahan triangulasi untuk mengecek kesesuaian data, dan merupakan bahan utama dalam penelitian.

1.9.4 Teknik Analisis Data

Tahap selanjutnya setelah data-data yang berkaitan dengan penelitian ini, maka langkah selanjutnya adalah mengolah data yang terkumpul dengan menganalisis data, mendeskripsikan data, serta mengambil kesimpulan. Untuk menganalisis data ini menggunakan teknik analisis data kualitatif, karena data-data yang diperoleh merupakan keterangan-keterangan.

Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen resmi, gambar, foto dan sebagainya. Aktivitas dalam menganalisis data kualitatif yaitu:

a. Reduksi Data

Data yang diperoleh dilokasi penelitian (data lapangan) dituangkan dalam uraian laporan yang lengkap dan terperinci. Dalam bentuk

analisa yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

b. Penyajian Data

Penyajian data berguna untuk memudahkan peneliti melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian tertentu dari penelitian. Batasan yang diberikan dalam penyajian data adalah sekumpulan informasi yang tersusun dan memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dalam penelitian ini, penyajian data diwujudkan dalam bentuk uraian dengan teks naratif, foto, gambar bagan, table dengan tujuan mempermudah penyampaian makna penelitian.

c. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan adalah melakukan verifikasi secara terus menerus sepanjang proses penelitian berlangsung, yaitu sejak awal memasuki lokasi penelitian dan selama proses pengumpulan data. Peneliti menganalisis dan mencari pola, tema, hubungan persamaan, hal-hal yang sering timbul, yang dituangkan dalam kesimpulan. Dalam penelitian ini penarikan kesimpulan dilakukan dengan pengambilan intisari dari rangkaian kategori hasil penelitian berdasarkan observasi, wawancara serta dokumentasi hasil penelitian.