

BAB III

EVALUASI KEBIJAKAN BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH TERHADAP PENGANGKATAN HONORER UU NO 5 TAHUN 2014

3.1 Efektivitas Kebijakan Badan Kepegawaian Daerah Di Kabupaten Sleman

Efektivitas adalah pencapaian tujuan secara tepat atau memilih tujuan-tujuan yang tepat dari serangkaian alternatif atau pilihan cara dan menentukan pilihan dari beberapa pilihan lainnya. Efektivitas bisa juga diartikan sebagai pengukuran keberhasilan dalam pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan. Sebagai contoh jika sebuah tugas dapat selesai dengan pemilihan cara-cara yang sudah ditentukan, maka cara tersebut adalah benar atau efektif.

Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”. Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha tersebut, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan. Efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi.

Tujuan dari pengangkatan honorer itu sendiri adalah untuk membantu memenuhi kebutuhan formasi jabatan yang kosong, karena dengan diangkatnya tenaga honorer dan setelah dilakukan pengangkatan menjadi PNS akan dapat melakukan pekerjaan dengan maksimal. Seperti dalam melakukan kegiatan lapangan, maka seorang PNS akan memerlukan tenaga honorer untuk membantunya.

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikasi, 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 handal implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

Berdasarkan hasil wawancara di BKD Sleman, karena keterbatasan jumlah PNS yang ada, maka dalam melakukan penyelesaian pekerjaan di pemerintahan Kabupaten Sleman sangat membutuhkan pegawai honorer untuk membantu memaksimalkan beban pekerjaan serta mengurangi beban pekerjaan pada instansi terkait, seperti misalnya pekerjaan lapangan yang ada di Sleman, sekalipun pekerjaan dalam kantor dinas, dari jumlah PNS di Sleman yang ada akan kewalahan jika harus turun bekerja di lapangan dan harus menyelesaikan tugas wajibnya.

Seperti hasil wawancara yang dilakukan dengan Ibu Diana salah satu pegawai PNS di BKD Sleman, yakni:

Jadi karena keterbatasan jumlah pns yang ada sekarang, sudah pasti pns sleman akan kewalahan menyelesaikan pekerjaan, karena sudah banyaknya kerjaan di kantor dinas, dan nanti siapa yang akan mengurus kerjaan dilapangan seperti contoh nya pekerjaan umum di jalan, nyapu jalan atau bersih jalan, nyiram tanaman di luar sana, dan misalnya pajak penambangan pasir di Sleman, kalo tanpa bantuan tenaga honorer apa pekerja harian lepas, pns sleman akan kewalahan dan ngga biasa maksimal pekerjaannya. Dan sangat membantu sekali dengan adanya honorer selama ini, disitupun perbandingan nya sangat jelas lebih maksimal pekerjaannya, sebelum di angkat jadi CPNS atau masih honorer saja sudah sangat membantu dan ketika sudah jadi PNS lebih maksimal target kerjanya.

Dinas BKD Kabupaten Sleman dalam melakukan tugas diluar, yang mana dalam kelompok kerja tersebut tidak menguraikan secara rinci tugas dari masing-masing pegawai atau anggota dari setiap kelompok kerja sangat terbantu dengan adanya pegawai honorer. Namun dengan begitu, dalam hal pekerjaan adanya pegawai honorer sangatlah membantu sekali dengan adanya honorer selama ini, disitupun perbandingan nya sangat jelas lebih maksimal pekerjaannya, sebelum di angkat jadi CPNS atau masih honorer saja sudah sangat membantu pekerjaan di instansi terkait apalagi ketika pegawai honorer tersebut sudah jadi PNS maka akan lebih maksimal target kerjanya.

Berikut Tabel 3.1. Data Perbandingan Anggaran di Kabupaten Sleman

No	Kegiatan	Tahun		Realisasi 2011	Sisa 2011
		2010	2011		
1	Penyediaan jasa surat menyurat	25,000,000	8,600,000	7,990,000	610,000
2	Penyediaan jasa arsip dan perpustakaan	23,529,000	-	-	-
3	Penyediaan jasa komunikasi, sumberdaya air, listrik dan langganan	102,200,000	104,650,000	76,975,403	27,674,597
4	Penyediaan jasa administrasi keuangan	37,755,500	30,300,000	27,900,000	2,400,000
5	Penyediaan jasa kebersihan kantor	31,094,000	32,498,000	32,231,850	266,150
6	Penyediaan jasa perbaikan peralatan kerja	-	7,250,000	6,531,000	719,000
7	Penyediaan alat tulis kantor	16,906,000	17,000,000	16,096,150	903,850
8	Penyediaan barang cetak dan penggandaan	17,785,000	22,150,000	20,608,750	1,541,250
9	Penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor	19,544,000	14,900,000	12,996,000	1,904,000
10	Penyediaan komponen instalasi listrik/penerangan bangunan kantor	-	5,000,000	4,995,000	
11	Penyediaan peralatan rumah tangga	7,500,000	2,300,000	1,549,200	750,800
12	Penyediaan makanan dan minuman rapat	14,840,000	18,945,000	11,240,000	7,705,000
13	koordinasi dan konsultasi	42,000,000	40,000,000	38,007,300	1,992,700
14	Pengelolaan dokumen SKPD	-	20,000,000	20,000,000	-
15	Pemeliharaan rutin/berkala gedung dan taman kantor	8,150,000	15,000,000	15,000,000	-
16	Pemeliharaan rutin/berkala kendaraan dinas/operasional	149,487,000	165,069,500	149,391,800	15,677,700

17	Pemeliharaan rutin/berkala mebelair	3,000,000	3,450,000	3,450,000	-
18	Pemeliharaan rutin/berkala taman	-	3,000,000	2,969,000	31,000
19	Bimbingan teknis workshop, seminar dan lokakarya	5,000,000	6,500,000	5,055,000	1,445,000
20	Pengelolaan kepegawaian	68,175,000		-	-
21	a Pengelolaan kepegawaian				-
22	b Pengelolaan tunjangan pembinaan dan reward				-
23	Pengkajian kompetensi kepegawaian	-	40,000,000	37,475,000	2,525,000
24	Penyusunan perencanaan kerja SKPD	32,990,000	37,000,000	35,361,500	1,638,500
25	Penyusunan laporan capaian kinerja dan ikhtisar realisasi kinerja SKPD	15,000,000	40,000,000	38,980,000	1,020,000
26	Penyusunan laporan keuangan dan realisasi keuangan	37,693,350	86,873,000	72,345,000	14,528,000
27	Penyusunan profil data hasil pembangunan SKPD 5 tahun terakhir	39,900,000		-	-
28	a Dokumen Profil Hasil Pembangunan BKD selama 5 tahun				-
29	b Penyusunan buku profil kepegawaian Kabupaten Sleman	-	-	-	-
30	Monitoring dan Evaluasi program/kegiatan SKPD	41,695,000	-	-	-
		-			-

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 sepantasnya tidak bisa lepas tangan. Kesejahteraan tenaga honorer memang harus diperhatikan.

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.

Proses pengangkatan tenaga honorer sering kali mengabaikan standar kompetensi. Kalaupun sekolah dan instansi diberi kewenangan mengangkat tenaga honorer, 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. Berikut ini adalah tabel kebutuhan kebutuhan tenaga honorer di Kabupaten Sleman 2020;

NO	Penempatan	Jumlah Kebutuhan
1	Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)	124
2	SLB Negeri	23

3	SMA Negeri	58
4	SMK Negeri	45
	Jumlah	250

Sumber : <https://jogja.tribunnews.com/2019/12/01/2020-pemda-sleman-rekrut-250-pegawai-tidak-tetap>. Diakses tanggal 11 Desember 2019.

3.2 Efisiensi Kebijakan Badan Kepegawaian Daerah Di Kabupaten Sleman

Efisiensi adalah penggunaan sumber daya secara minimum guna pencapaian hasil yang optimum. Efisiensi menganggap bahwa tujuan-tujuan yang benar telah ditentukan dan berusaha untuk mencari cara-cara yang paling baik untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Efisiensi hanya dapat dievaluasi dengan penilaian-penilaian relatif, membandingkan antara masukan dan keluaran yang diterima. Sebagai contoh untuk menyelesaikan sebuah tugas, cara A membutuhkan waktu 1 jam sedang cara B membutuhkan waktu 2 jam, maka cara A lebih efisien dari cara B. Dengan kata lain tugas tersebut dapat selesai menggunakan cara dengan benar atau efisiensi.

Menurut Winarno (2002: 185), Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil

dinamakan efisien Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampau besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

Pencapaian sasaran kerja ini berhubungan dengan pelaksanaan tugas oleh para pegawai, dan ketepatan waktu dalam menyelesaikan pekerjaan. Sasaran kerja pegawai bertujuan untuk mengevaluasi kinerja Pegawai Negeri Sipil dan menjamin objektivitas dalam mempertimbangkan pengangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat.

Dalam hal ini Kabupaten Sleman telah menganggarkan dana sebanyak 400jutaan dalam mengadakan penerimaan CPNS, seperti yang terlampir di tabel dibawah ini,

Tabel 3.2 Realisasi Fisik dan Keuangan BKD Sleman Bulan Desember 2010

No	Kegiatan	Koordinator	Anggaran	Realisasi		Target	Realisasi		Sisa Anggaran
				Rp	%		fisik	%	
1	Penyusunan formasi kebutuhan CPNS	Edi Wibowo, STPM. Eng	400 juta	290,9 Juta	72,74	1 Orang	1 Orang	100	109,1 Juta
2	Pendaftaran dan seleksi CPNS	Edi Wibowo, STPM. Eng				7000 Orang	5000 Orang	71,43	
3	Penetapan NIP	Edi Wibowo, STPM. Eng				350 Orang	185 Orang	52,86	
			400 juta	290,9 Juta	72,74	7.351	5.186	70,55	109,1 Juta

Dari data tabel di atas serta pengamatan secara langsung dapat disimpulkan bahwasanya bahwa secara umum pegawai di Dinas BKD Kabupaten Sleman telah mencapai sasaran kerja yang ditetapkan, dan dapat menyelesaikan pekerjaan atau tugasnya dengan baik, serta dapat menggunakan anggaran biaya dalam kebutuhan penerimaan CPNS. Seberapa besar anggaran pengangkatan CPNS ini sebanding dengan hasil yang dicapai dalam penggunaannya karena dapat menyelesaikan dan meringankan beban pekerjaan yang selama ini sering di dapat dalam instansi pemerintahan Kabupaten Sleman.

Masih banyaknya tenaga eks honorer kategori II yang belum terangkat menjadi CPNS, dan sampai sekarang belum ada lagi kejelasan mengenai tenaga honorer kategori II yang tidak lolos seleksi pengangkatan sebagai CPNS. Selain itu, juga masih banyak pula tenaga honorer non kategori yang sampai sekarang juga belum ada kejelasan tentang status kepegawaiannya serta kesejahteraan yang mereka terima masih jauh dari cukup untuk membiayai kehidupan sehari-hari.

Padahal disisi lain dalam UUD 1945 juga disebutkan bahwa setiap warga berhak mendapatkan pekerjaan dan kehidupan yang layak. Dengan pendapatan yang sangat minim dibawah UMK sangat sulit untuk dapat dikatakan hidup dengan layak. Sehingga, diharapkan dalam UU ASN tersebut dapat dimasukan pasal tenaga honorer yang sudah lama mengabdikan dan notabene sudah berusia lebih dari 46 (empat puluh enam) tahun dapat langsung otomatis diangkat menjadi CPNS tanpa harus melalui tes tertulis

dengan tingkat kesulitan soal yang dirasa tidak akan mampu dikerjakan oleh mereka.

Efisiensi kinerja aparatur di BKD Kabupaten Sleman sudah diterapkan dengan baik. Anggaran yang digunakan untuk pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer PNS juga bisa dinilai efisien, karena tidak perlu menggunakan dana yang besar guna melaksanakan proses pengangkatan tenaga honorer PNS setiap kalinya. Aparatur yang profesional masih sangat dibutuhkan guna melaksanakan proses pengangkatan tenaga honorer PNS ini dengan efisien.

Permasalahan yang terjadi dalam efisiensi kerja terutama dalam hal penentuan pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer PNS masih terjadi dalam perilaku aparatur yang salah mengartikan maksud dari pemimpin yang pengertian, sehingga masih ada permasalahan yang terjadi dalam hal ini adalah adanya kehilangan data yang semestinya tidak terjadi, karena data aparatur pengangkatan tenaga honorer PNS merupakan data rahasia yang perlu dijaga pengarsipannya.

Biaya yang dibutuhkan aparatur Bidang Pengangkatan tenaga honorer Pegawai BKD Kabupaten Sleman untuk melaksanakan pengangkatan tenaga honorer PNS sudah cukup, meskipun tidak dapat dipastikan dalam ukuran nominal. Untuk menjamin keberhasilan pelaksanaannya, aparatur yang berkompeten merupakan kebutuhan mutlak dalam lingkup BKD Kabupaten Sleman untuk meningkatkan kualitas organisasi. Pada setiap proses kinerja

aparatur melalui perwujudan dan interaksi yang sinergis, sistematis dan terencana atas dasar pelayanan juga menjadi kebutuhan.

Pengembangan sumber daya aparatur di Bidang Pengangkatan tenaga honorer PNS BKD Kabupaten Sleman diarahkan kepada pembentukan kualitas layanan yang baik kepada PNS yang akan mengajukan pengangkatan tenaga honorer ke instansi-instansi pemerintah di Kabupaten Sleman, baik itu PNS yang berasal dari Kabupaten Sleman maupun di luar Kabupaten Sleman melalui peningkatan sumber daya pendidikan dan pelatihan atau diklat pada aparatur Bidang Pengangkatan tenaga honorer BKD Kabupaten Sleman. Dalam pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer PNS yaitu perlu adanya waktu kurang lebih dalam jangka waktu dua minggu dalam setiap pelaksanaannya, hal ini dikarenakan adanya sistem manual yang bersifat administratif yang membuat proses pengangkatan tenaga honorer berjalan lambat dan dibutuhkan ketelitian dalam mengaturnya.

Proses pengumpulan data ini dapat berjalan cukup cepat, tepat dan akurat apabila Bidang Pengangkatan tenaga honorer PNS memiliki aparatur yang cerdas dan berkompeten serta memahami konsep teknologi yang bersifat kompetensi dasar guna menyelesaikan tugas yang diembankan kepadanya. Belum adanya konsistensi waktu dalam pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer PNS ini juga mengakibatkan data PNS yang dipengangkatan tenaga honorerkan terkadang hilang dan tidak dapat ditemukan. Peristiwa seperti ini perlu didukung oleh ketersediaan sumber

daya aparatur yang baik, untuk menjamin keberhasilan pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer PNS di Kabupaten Sleman dengan tepat dan akurat pada pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer PNS selanjutnya.

Keamanan dan kepuasan pelanggan sudah baik, karena didukung oleh ketersediaan motivasi yang baik yang dimiliki oleh aparatur BKD Kabupaten Sleman. Kepuasan PNS merupakan kebutuhan mutlak pada setiap kinerja aparatur yang berkompetensi melalui perwujudan dan interaksi yang sinergis, sistematis dan terencana atas dasar pelayanan. Pengembangan sumber daya aparatur di Bidang Pengangkatan tenaga honorer Pegawai BKD Kabupaten Sleman diarahkan kepada pembentukan keamanan dan kepuasan pelanggan dalam melaksanakan proses pengangkatan tenaga honorer di Kabupaten Sleman melalui peningkatan sumber daya dengan cara mengikut sertakan aparatur dalam kegiatan pendidikan dan pelatihan (diklat) pada aparatur, yaitu diklat kepemimpinan dan diklat yang diperuntukan aparatur-aparatur yang ada di lingkungan BKD Kabupaten Sleman khususnya Bidang Pengangkatan tenaga honorer Pegawai yang masih dinilai buruk, karena belum dilaksanakan dengan baik dan berkelanjutan. Pegawai Negeri Sipil yang pernah terlibat dalam proses pengangkatan tenaga honorer ini mayoritas berpendapat bahwa mereka merasakan kepuasan, mereka dapat diberi kemudahan dan keamanan dalam pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer melalui proses yang cepat, dan terjamin keamanannya.

Pertimbangan dengan adanya pengangkatan langsung tenaga honorer menjadi CPNS dan/atau PPPk dengan melihat pengabdian mereka yang sudah lama terhadap pemerintah, paling tidak pemberian apresiasi dan penghargaan terhadap loyalitas pengabdian mereka. Karena salah satu unsur yang utama bagi pegawai adalah loyal terhadap pemerintah

3.3 Kecukupan Dalam Evaluasi Kebijakan Badan Kepegawaian Daerah Di Kabupaten Sleman

Menurut Winarno (2002: 186) kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. Kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Berbagai masalah tersebut merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah tersebut. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

Pengangkatan seseorang menjadi pegawai non PNS atau honorer tidak boleh dilakukan secara sembarangan. Harus benar-benar dibutuhkan, dan harus melalui persyaratan, salah satunya dengan persyaratan surat pernyataan tentang tidak boleh adanya tuntutan untuk menjadi PNS atau pegawai tetap.

Berdasarkan wawancara kami dengan Ibu Diana dari Badan Kepegawain Daerah (BKD) Kabupaten Sleman, sebagaimana kabupaten lainnya, memperhatikan tingkat pertumbuhan jumlah PNS. Selama ini pertumbuhan jumlah PNS, mengalami minus, dikarenakan jumlah pegawai yang keluar (baik dikarenakan karena pengangkatan tenaga honorer, pensiun, meninggal, atau mengundurkan diri) lebih besar daripada jumlah PNS yang masuk (karena semakin menurunnya jumlah formasi CPNS yang masuk yang diberikan oleh pemerintahan Pusat).

Berdasarkan data yang diambil dari Rekapitulasi Data Kepegawaian dari Kantor Pemerintahan Daerah Sleman, jumlah Non PNS yang bekerja di lingkungan Pemerintahan Sleman pada kondisi terakhir (Juli 2018) dapat dilihat tabel berikut ini;

Pegawai Tetap	Tidak	111
Pegawai Lepas	Harian	1439
BLUD		1
Jumlah Total		1.659

Dari tabel di atas, didapatkan jumlah pegawai Non PNS berjumlah 1.659 orang, dengan ketentuan rentang usia, dapat dilihat tabel berikut ini:

Rentang Usia	Jumlah
s.d. 25 Tahun	294
26 - 35 Tahun	671
36 - 45 Tahun	473
46 - 55 Tahun	167
56 Tahun atau lebih	54
Jumlah	1.659

Pada angka di atas, menunjukkan bahwa angka terbanyak jumlah pegawai Non PNS di lingkungan Kabupaten Sleman, adalah di usia antara 26 – 35 tahun. Rentang usia ini, biasanya adalah orang yang dipekerjakan setelah lulus kuliah. Sedangkan angka 36-45 adalah rentang usia terbesar kedua, jumlah pegawai. Angka ini didapatkan dari perhitungan pegawai tidak tetap yang dipertahankan terhitung sebelum ditetapkan PP No. 48 tahun 2005. Sedangkan rentang usia yang memasuki masa purna bakti hanya sekitar 54 orang.

Sedangkan menurut instansi yang paling banyak mempekerjakan pegawai Non PNS adalah : Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan jumlah 384 orang, Dinas Pendidikan berjumlah 222 orang, dan Dinas Lingkungan Hidup yang berjumlah 238. Sedangkan Dinas Keuangan dan Aset Daerah berjumlah 145 orang. Di

antara banyaknya jumlah tersebut, kebanyakan dari mereka adalah lulusan SLTA (berjumlah 601) dan Pendidikan S-1 (berjumlah 363).

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. Kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Berbagai masalah tersebut merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah tersebut. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan 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. Walaupun sekolah dan instansi diberi kewenangan mengangkat tenaga honorer, 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 sepatutnya tidak bisa lepas tangan. Kesejahteraan tenaga honorer memang harus diperhatikan.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengangkatan Tenaga honorer di Kabupaten Sleman mengalami masalah pada variabel ini, karena susunan pemerintahan daerah 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.

3.4 Perataan Dalam Evaluasi Kebijakan Badan Kepegawaian Daerah Di Kabupaten Sleman

Menurut Winarno (2002: 187), perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. Kriteria kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya

atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata.

Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Sleman optimis seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) bisa dilakukan secara obyektif dan transparan. Oleh karena itu masyarakat diminta tidak mudah percaya dengan adanya joki atau tawaran dari oknum yang tidak bertanggungjawab yang ingin mencari keuntungan pribadi. Pasalnya semua tahapan dalam seleksi CPNS akan dilakukan secara transparan, sehingga kemungkinan terjadinya kecurangan sangat kecil.

Seperti yang sudah dijelaskan oleh Ibu Diana,

”Semua tahapan dalam proses seleksi CPNS di lingkungan Pemda Sleman dilakukan secara objektif, transparan dan akuntabel. Hal itu dibuktikan dengan kontrol figuranya yang cukup ketat mulai dari KTP, Kartu Keluarga, SKCK sampai foto selfie wajah peserta. Sehingga kemungkinan terjadinya kecurangan atau (perjokian) cukup kecil, system pengangkatan yang dilakukan secara transparan dengan cara mengikuti aturan yang telah di tentukan semua yang telah memenuhi syarat dalam proses pengangkatannya. Dan dilakukan pendataan setelah proses tersebut hanya yang masuk di Database itulah yang akan diangkat”.

Sistem seleksi CPNS yang menggunakan model Computer Assisted Test (CAT) yang sulit dimanipulasi. Oleh karena itu, pihaknya meminta kepada calon pendaftar agar tidak mudah percaya dengan tawaran dari oknum tidak bertanggungjawab dan mengaku mampu meloloskan seseorang menjadi PNS. Pendaftaran CPNS di lingkungan Pemda Sleman untuk hari pertama pendaftaran saya belum mendapatkan laporan tentang ada keluhan

yang berkaitan dengan persoalan teknis. Mudah-mudahan sampai hari terakhir pendaftaran semua prosesnya lancar.

Sementara itu saat dimintai komentar soal pegawai honorer, Ibu Diana mengaku belum bisa memberikan komentar secara detail. Karena untuk mengatur hal itu masih menunggu adanya peraturan pemerintah (PP) dari pusat. Kendati demikian tidak menutup kemungkinan para pegawai honorer tersebut nantinya bisa diangkat menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K).

Untuk memperoleh ukuran keberhasilan pencapaian suatu tujuan organisasi (SKPD) yang digunakan untuk perbaikan kinerja dan peningkatan akuntabilitas kinerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman. Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yaitu membantu Bupati dalam bidang kepegawaian meliputi Bidang Pengadaan dan Mutasi pegawai, pengangkatan dan penggajian, pengembangan, pemberhentian, dan pensiun pegawai sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan tugas lain yang diberikan Bupati.

Guna mewujudkan Kabupaten Sleman yang hebat dan bermentalitas unggul Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman bertujuan menyelenggarakan pemerintahan yang kuat, berwibawa, bermartabat, hebat dan berhasil serta bebas dari praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Adapun strategi-strategi dan arah kebijakan yang dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman sebagai berikut :

1. Menyusun Peraturan Daerah dalam rangka penguatan pelaksanaan reformasi birokrasi dengan arah kebijakan tersusunnya struktur kelembagaan pemerintahan yang kuat efisien yang berorientasi kepada pelayanan publik;
2. Peningkatan kualitas Aparatur melalui pendidikan dan pelatihan sesuai dengan keahlian masing-masing dengan arah kebijakan meningkatkan kualitas penataan SDM aparatur yang kompeten, proporsional dan professional;
3. Peningkatan kualitas perencanaan berdasarkan politik, teknokratis, partisipatif, top down, bottom up dan pengarusutamaan gender dalam perencanaan dengan memperhatikan penuh kearifan lokal, dengan arah kebijakan meningkatkan kualitas ASN melalui peningkatan jenjang Pendidikan, Diklat;
4. Peningkatan pelayanan public yang dapat diakses dengan mudah dan cepat oleh seluruh lapisan ASN/Masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip good governance dengan arah kebijakan pelaksanaan kajian jabatan (job analisis) untuk membuat keterangan jabatan (job description) dan persyaratan jabatan (job specification) dan menggunakannya untuk penempatan kembali pegawai yang tidak memenuhi kualifikasi dengan berpedoman dengan peraturan pemerintah;
5. Peningkatan penguatan kelembagaan dan kemampuan aparatur pemerintahan dengan arah kebijakan melaksanakan reformasi

birokrasi dalam rangka efisiensi dan efektifitas anggaran, meningkatkan kinerja ASN melalui pematapan regulasi dan transparansi serta akuntabilitas pemerintahan, pemanfaatan teknologi informasi dalam manajemen keuangan, meningkatkan efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan melalui penerapan e-Government meliputi e-Office, e-Planning dan e-budgeting, mewujudkan pengelolaan data yang akurat, relevan dan terkini dengan membangun koneksi data SKPD untuk mendukung proses perencanaan pembangunan Kabupaten Sleman dengan sasaran :

- a. Terlaksananya peningkatan profesionalisme sumber daya aparatur melalui peningkatan pendidikan formal;
- b. Terlaksananya peningkatan profesionalisme sumber daya aparatur melalui pendidikan dan pelatihan yang berbasis ketrampilan dan atau keahlian
- c. Terwujudnya peningkatan etos kerja dan karier aparatur pemerintah daerah melalui pembinaan karier/promosi jabatan;
- d. Adanya penempatan sumber daya aparatur pemerintah daerah yang sesuai kompetensi dan kebutuhan organisasi;
- e. Tersedianya pelayanan administrasi kepegawaian yang efektif dan efisien berbasis teknologi informasi;
- f. Terlaksananya pembinaan aparatur pemerintah daerah melalui penegakan disiplin aparatur pemerintah daerah dan penerapan sanksi yang tegas atas pelanggaran disiplin pegawai.

3.5 Responsifitas Dalam Evaluasi Kebijakan Badan Kepegawaian Daerah Di Kabupaten Sleman

Menurut Winarno (2002: 189), responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk dukungan/berupa penolakan.

Pada dasarnya pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Dalam pelayanan publik yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingannya. Adapun keberhasilan proses pelayanan publik sangat tergantung pada dua pihak yaitu pemerintah (pelayan) dan masyarakat (yang dilayani).

Masih tingginya tingkat keluhan masyarakat pengguna jasa menunjukkan bahwa pada umumnya instansi pemerintah saat ini kurang memberikan pelayanan yang baik terhadap kebutuhan masyarakat. Dengan

kondisi tersebut, maka yang harus dilakukan oleh pemerintah saat ini membangun kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Dinas BKD Kabupaten Sleman merupakan salah satu yang menyelenggarakan pelayanan yang menangani urusan pendidikan baik pelayanan langsung kepada masyarakat maupun tidak langsung. Salah satu pelayanan yang paling banyak diproses oleh masyarakat adalah tenaga honorer guru yang banyak membantu kebutuhan pendidikan di masyarakat.

Tabel 3.3 Data Nominatif Tenaga Honorer Kategori 2

No	Nama	Jenis Kelamin	Pendidikan Awal	Tahun Lulus	Jenis Tugas	Tahun TNT/SK
1	Astuti Chumasidah	P	S1 Pendidikan	1986	Guru SD/MI	2001
2	Iswandari	P	S1 Antropologi	1992	Guru SD/MI	1999
3	Kustiyadi	L	S1 Dakwah Islam	1992	Guru SMK	1999
4	Hartana	L	S1 Seni Rupa	1994	Guru SD/MI	2004
5	Sularsih	P	S1 Bimbingan dan Konseling	1989	Guru SMP	1994
6	Sasmi Heryati	P	S1 Filsafat	1988	Guru SD/MI	1995
7	Maria Sudarwati	P	S1 Pendidikan	1994	Guru TK/RA	2003
8	Sulistiyanta	L	S1 Zoologi	1993	Guru	2004

					SD/MI	
9	Suwartini	P	S1 Pendidikan	1997	Guru SD/MI	1998
10	Sigit Budianto	L	S1 Pendidikan	1998	Guru SMK	1999
11	Abdi Manaf	L	S1 Dakwah Islam	1993	Guru SMU	2003
12	C Sri Harmini	P	S1 Filsafat	1988	Guru SMP	2002
13	SH Tri Pakeksi	P	S1 Pendidikan	1989	Guru SD/MI	2002
14	Daliya	L	S1 Pendidikan	1993	Guru SMK	1999

Seharusnya tenaga honorer yang didata hanya yang penghasilannya diperoleh dari APBN dan APBD dan tercantum dalam kontrak tenaga honorer yang bersangkutan. Namun hasil sosialisasi itu menjadi bias karena pengertian tenaga honorer dikaitkan dengan pasal 6 ayat (2) PP Nomor 43 Tahun 2007 yang menyatakan :

”Tenaga honorer yang bekerja pada instansi pemerintah dan penghasilannya tidak dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, baru dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil apabila semua tenaga honorer yang dibiayai Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah seluruhnya secara nasional telah diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebelum Tahun Anggaran 2009”.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Kesalahan persepsi

tentang pengertian tenaga honorer yang kemudian dilanjutkan dengan pemisahan pendataan yang dilakukan oleh seluruh kabupaten/kota di Jawa Tengah akhirnya menimbulkan permasalahan yang besar dengan kesalahan pengumuman Calon Pegawai Negeri Sipil di tahun 2005, dengan adanya 2 kali pengumuman yaitu tanggal 17 dan 18 Maret, yang menimbulkan keresahan di antara tenaga honorer apalagi 116 orang menjadi korban revisi/ralat pengumuman.

Hal ini terjadi karena kesalahan dalam pengolahan data di tingkat propinsi, yang dilakukan pihak ketiga (yang ditunjuk oleh panitia dari Provinsi DI Yogyakarta), yang mencampur data base A dan data base B sehingga 116 orang yang masuk data base B muncul dalam pengumuman. Seharusnya data base B tidak ikut diolah, dan hanya data base A saja yang diolah. Dari uraian tadi nampak bahwa sosialisasi telah dilakukan secara berjenjang dan dilakukan melalui pertemuan resmi, namun masih terdapat hambatan/permasalahan yaitu belum adanya kesatuan persepsi dalam mengartikan tenaga honorer yang akan didata, khususnya di Provinsi DI Yogyakarta. Dan ternyata provinsi lainnya tidak mendata tenaga honorer yang bekerja pada instansi pemerintah dan penghasilannya tidak dibiayai oleh APBN dan APBD

3.6 Ketepatan Dalam Evaluasi Kebijakan Badan Kepegawaian Daerah Di Kabupaten Sleman

Menurut Winarno (2002: 184), ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-

tujuan tersebut. Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas maka yang dimaksud dengan evaluasi dampak kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu penilaian terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah diberlakukan oleh organisasi atau pemerintah, dengan cara mengevaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas dan ketepatan pelaksanaan kebijakan tersebut ditinjau dari aspek masyarakat sebagai sasaran kebijakan tersebut.

Seperti yang telah disebutkan oleh Ibu Diana bahwasanya dalam pengangkatan tenaga honorer sudah tepat Proses pengangkatan tenaga honorer itu bertahap mulai dari tahun 2004-2005. Sedangkan pengangkatan mulai dari tahun 2012-2013 masih dalam proses, diangkat bertahap sesuai dengan kuota yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk daerah. Khusus untuk tenaga honorer yang sudah honor dan jelas sudah mengabdikan.

Sasaran kerja pegawai merupakan rencana kerja dan target yang akan dicapai oleh seorang pegawai yang disusun dan disepakati bersama antara pegawai dengan atasan pegawai. Sasaran kerja disini mengenai rencana dan target kerja yang harus dicapai oleh pegawai dalam kurun waktu yang telah

ditetapkan. Pencapaian sasaran kerja ini berhubungan dengan pelaksanaan tugas oleh para pegawai, dan ketepatan waktu dalam menyelesaikan pekerjaan. Sasaran kerja pegawai bertujuan untuk mengevaluasi kinerja Pegawai Negeri Sipil dan menjamin objektivitas dalam mempertimbangkan pengangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat.

Seperti yang disampaikan oleh Ibu Diana

“untuk menentukan pencapaian kerja pegawai ada namanya penilaian dari atasan, nah dari penilaian disitu bisa dilihat sudah bagus atau tidak kinerja kita, sebenarnya penilaian ini bersifat rahasia, jadi kita tidak boleh cemburu kalau nilainya teman lebih bagus, disini ada nilainya 70, 80 bahkan ada 90, tergantung hasil kerja masing-masing pegawai”.

Dari pernyataan di atas jelas terlihat bahwa para pegawai telah mengetahui rencana kerja dan target kerja yang ditetapkan bersama atasan yang sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Berdasarkan wawancara tersebut, secara umum penetapan rencana kerja di Dinas Kabupaten Sleman dilakukan secara kelompok, yang mana dalam kelompok kerja tersebut tidak menguraikan secara rinci tugas dari masing-masing pegawai atau anggota dari setiap kelompok kerja. Namun dengan begitu, berdasarkan penilaian para atasan dari masing-masing bagian, beberapa pegawainya telah mencapai sasaran kerja yang ditetapkan dan telah menyelesaikan tugasnya tepat waktu serta menunjukkan kinerja yang cukup baik. Walaupun belum maksimal karena masih ada beberapa pegawai lainnya yang tidak menyelesaikan pekerjaannya sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan.

Hal ini didorong dengan adanya pemberian motivasi peningkatan kemampuan dan penetapan kejelasan atas peran. Hal serupa juga disampaikan oleh beberapa orang staf yang hampir seluruhnya memberikan tanggapan positif terhadap pengaruh pemberian motivasi, peningkatan kemampuan dan kejelasan atas peran terhadap ketepatan waktu penyelesaian pekerjaan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa ketepatan waktu menyelesaikan pekerjaan dapat dipengaruhi oleh pemberian motivasi peningkatan kemampuan dan penetapan kejelasan atas peran.

Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, pemerintah memiliki fungsi memberikan pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan lainnya. Namun apabila masyarakat menyelesaikan urusannya yang berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan, cenderung kurang responsif, bahkan terkesan lama.

Pemerintah pada hakekatnya ialah pelayan bagi masyarakat, oleh karena itu pemerintah harus memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakat. Dalam artian bahwa dalam memberikan pelayanan, pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan yang dapat memenuhi dan memuaskan masyarakat. Mengingat pentingnya pelayanan ini, maka pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah, harus menyiapkan tenaga pelaksana yang

profesional di bidangnya, berdedikasi tinggi, dan mampu untuk melayani masyarakat dengan berbagai karakter yang berbeda.

Dan dari beberapa pernyataan tersebut dapat dilihat bahwa pegawai yang bertugas menangani pelayanan di BKD Kabupaten Sleman khususnya pelayanan permohonan bantuan sosial, telah bekerja sesuai dengan prosedur yang ditetapkan, dan tidak melakukan tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani, serta dalam memberikan layanan juga cukup baik dan ramah. Oleh karena itu, diharapkan kepada seluruh Pegawai Negeri Sipil sebagai bagian daripada aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan umum kepada masyarakat, harus memberikan pelayanan yang terbaik, adil dan merata kepada masyarakat.

3.7 Evaluasi kebijakan Badan Kepegawaian Daerah terhadap pengangkatan Honorer

Evaluasi kebijakan yaitu proses penilaian terhadap kebijakan-kebijakan yang telah dibuat dan ditetapkan oleh Pemerintah, dimana hal-hal apa yang kurang dari pembuatan Kebijakan tersebut terkait Tentang Pengangkatan Status Tenaga Honorer menjadi CPNS yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian, Pendidikan Dan Pelatihan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.

Evaluasi untuk tenaga honorer yang bekerja pada instansi pemerintah dan penghasilannya tidak dibiayai oleh APBN dan APBD baru dapat diangkat menjadi CPNS apabila semua tenaga honorer yang dibiayai APBN

dan APBD seluruhnya secara nasional telah diangkat menjadi CPNS sebelum Tahun Anggaran 2019. Dengan demikian, apabila masih terdapat tenaga honorer yang dibiayai APBN dan APBD belum diangkat menjadi CPNS sampai Tahun Anggaran 2019, maka tenaga honorer yang bukan dibiayai APBN dan APBD tidak dapat diangkat sebagai CPNS. Apabila sebelum Tahun 2019 secara nasional tenaga honorer yang dibiayai APBN dan APBD telah selesai seluruhnya diangkat sebagai CPNS, maka tenaga honorer yang tidak dibiayai APBN dan APBD yang bekerja pada instansi pemerintah dapat diangkat menjadi CPNS sesuai dengan kebijakan nasional, berdasarkan formasi, analisis kebutuhan dan kemampuan keuangan negara.

Evaluasi merupakan fase terakhir dalam proses pembuatan kebijakan tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS dilingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, apabila sudah terbentuk perlu dilakukan penilaian atas semua perekaman data yang telah masuk. Perekaman data dilakukan agar Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan khususnya Bagian Mutasi yang menangani pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS dan yang melakukan perekaman data dan verifikasi nama-nama, jumlah tenaga honorer yang akan mengikuti test seleksi menjadi CPNS.

Evaluasi kebijakan yang harusnya dilakukan saat ini oleh Badan Kepegawaian, Pendidikan Dan Pelatihan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman adalah perekaman data ulang tentang nama-nama dan jumlah tenaga honorer yang akan diangkat sesuai dengan surat edaran Menpan-RB tentang

Nomor 05 Tahun 2012 tentang pendataan ulang dikarenakan data yang masuk kepada BKN banyak yang tercecer sehingga Badan Kepegawaian, Pendidikan Dan Pelatihan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman harus melakukan pendataan ulang dan memberikan data baru kepada BKN untuk selanjutnya diproses.

Evaluasi kebijakan yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian, Pendidikan Dan Pelatihan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman harus menghasilkan data yang relevan sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan, pada dasarnya evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai nama-nama dan jumlah tenaga honorer yang akan diangkat menjadi CPNS akan tetapi harus bisa menyelesaikan masalah yang terjadi dalam pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS salah satunya masalah dalam perekaman data untuk tenaga honorer kategori II apabila tidak lulus verifikasi dan validasi bisa mengikuti test pengangkatan selanjutnya atau memberikan kebijakan yang untuk terus tetap bekerja menjadi tenaga honorer.

Upaya untuk memberikan informasi kepada tenaga honorer yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian, Pendidikan Dan Pelatihan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman sejauh ini sudah berjalan dengan maksimal dikarenakan dalam melakukan evaluasi kebijakan untuk menyelenggarakan program tenaga honorer bisa dapat di mengerti oleh semua tenaga honorer agar tidak ada kesimpangsiuran terhadap informasi yang diberikan. Informasi yang harus diberikan oleh Badan Kepegawaian, Pendidikan Dan

Pelatihan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman kepada tenaga honorer harus jelas sesuai dengan Peraturan yang telah dibuat oleh Pemerintah sebagai acuan untuk bisa mengikuti test seleksi menjadi CPNS. Dalam memberikan informasi terkait kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS harus jelas, adapun mengenai jumlah tenaga honorer yang akan diangkat sebagai CPNS akan ditentukan berdasarkan hasil pendataan yang dilakukan Menpan-RB melalui penyebaran surat edaran kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah.

Bagi tenaga honorer yang dibiayai dari APBN dan APBD untuk mengisi formasi Tahun Anggaran 2019, dan bagi tenaga honorer yang tidak dibiayai dari APBN dan APBD untuk mengisi formasi Tahun Anggaran 2020 dan formasi Tahun Anggaran 2018, bunyi penjelasan Pasal 3 Ayat 2 Huruf a Peraturan Pemerintah tersebut. Tenaga honorer yang akan diangkat sebagai CPNS itu melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi, dan lolos verifikasi dan validasi yang dilakukan oleh Tim Verifikasi dan Validasi yang dibentuk oleh BKN, serta lulus ujian tertulis kompetensi dasar dan kompetensi bidang sesama tenaga honorer.

Kebijakan Pemerintah memberlakukan sistem rekrutmen pegawai negeri sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang pengadaan CPNS menjadi PNS, selaian memberikan dampak positif terhadap pemenuhan kebutuhan dan harapan tenaga honorer serta pelamar umum dalam rangka penataan dan pengembangan PNS sebagai komponen

sumber daya aparatur pemerintah, juga masih menyisahkan sejumlah permasalahan yang tidak jarang menimbulkan dampak negative baik langsung maupun tidak langsung terhadap dinamika penerimaan di sejumlah daerah.

Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 sebagai instrument yuridis atau legal dalam seluruh proses penyelenggaraan rekrutmen CPNS, memuat sejumlah ketentuan baik ketentuan umum, tujuan dan sasaran kebijaksanaan, kriteria atau mekanisme, Persyaratan CPNS, maupun ketentuan mengenai tata cara penerimaan CPNS melalui seleksi administrasi dan lainnya. Sejauh ini Badan Kepegawaian, Pendidikan Dan Pelatihan Pemerintah Daerah Sleman cukup baik dalam memberikan informasi kepada setiap SKPD tentang pengangkatan tenaga honorer kerana dilihat dari berbagai kebijakan yang berlaku seperti Peraturan Pemerintah dan surat edaran oleh Menpan-RB kepada pemerintah daerah.

Evaluasi merupakan fase terakhir dalam proses pembuatan kebijakan tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS dilingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, apabila sudah terbentuk perlu dilakukan penilaian atas semua perekaman data yang telah masuk. Perekaman data dilakukan agar Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman khususnya Bagian Mutasi yang menangani tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS dan yang melakukan perekaman data serta hasil verifikasi nama-nama, jumlah

tenaga honorer yang akan mengikuti test seleksi menjadi CPNS bisa di evaluasikan.

3.8 Kendala dalam menerapkan kebijakan Badan Kepegawaian Daerah terhadap pengangkatan Honorer UU No 5 Tahun 2014 di Kabupaten Sleman.

Terkait untuk pengangkatan menjadi menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 itu sendiri mengatur bahwa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja tidak dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil secara otomatis dan harus mengikuti seleksi seperti para pelamar umum. Hal ini berbeda dengan ketentuan sebelumnya yang memberikan hak bagi tenaga honorer untuk otomatis diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dengan minimal masa kerja satu tahun.

Keberadaan Tenaga Honorer saat ini tidak jelas karena bukan berkedudukan sebagai PNS maupun PPPK. Adapun beberapa faktor yang menghambat dalam pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS :

1. Payung Hukum

Payung hukum untuk pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS telah berakhir tahun 2014 yaitu dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS.

2. Anggaran

Adanya keterbatasan anggaran untuk proses pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS.

3. Kelengkapan Administrasi.

Tenaga Honorer yang ada di Kabupaten Sleman masih belum memiliki berkas yang lengkap sehingga jika dikemudian hari dilaksanakan pengangkatan CPNS dari Tenaga Honorer maka hal ini akan menjadi penghambat dan akan mempersulit Tenaga Honorer yang bersangkutan untuk dapat diangkat menjadi CPNS.

Namun jika pemerintah merekrut Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang berasal dari Tenaga Honorer harus menunggu adanya sebuah Peraturan Pemerintah, sebab pemberian jabatan untuk Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja harus menunggu sebuah Peraturan Pemerintah dan ketentuan lain seperti yang tertuang dalam Pasal 94 ayat 1 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014.

Akan tetapi Peraturan Pemerintah hingga saat ini belum ada, sehingga membuat nasib tenaga honorer menjadi semakin tidak jelas. Di satu sisi pemerintah masih belum dapat mengangkat Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja tanpa adanya sebuah Peraturan Pemerintah dan di sisi yang lain pemerintah harus menghapus keberadaan tenaga honorer sesuai dengan amanat Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014.

Hal ini semakin mengindikasikan bahwa pemerintah masih tidak serius dalam menangani permasalahan tenaga honorer. Disisi lain tenaga

honorar memiliki peranan yang vital terutama di instansi pemerintah di daerah. Apalagi masih banyak tenaga honorar yang gajinya masih dibayar rendah oleh pemerintah padahal mereka sudah mengabdikan selama puluhan tahun dan tanpa adanya kejelasan untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

3.9 Pembahasan

Jika yang berhak menjadi ASN (Aparatur Sipil Negara) adalah mereka yang menjadi PNS ataupun tenaga kontrak, maka itu sama saja dengan mengesampingkan peran penting pegawai kebersihan yang bekerja di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman, atau kabupaten lainnya. Mereka selama ini termasuk pegawai tidak tetap. Pegawai Tidak Tetap lainnya adalah yang bekerja di Dinas Pekerjaan Umum, yang bekerja menangani peralatan dan bahan berat. Selain itu terdapat guru, yang bekerja dan digaji berdasarkan jam kerja. Sehingga secara efektivitas lebih tinggi daripada pegawai Negeri Sipil.

Selama ini banyak keluhan yang ditujukan kepada PNS, yang berhubungan dengan tingkat kedisiplinan. Yang menjadi pertanyaan secara filosofis adalah, *“Bagaimana mungkin seorang yang bekerja secara efektif dan berkontribusi lebih banyak kepada negara tidak berhak mendapatkan gelar ‘ASN’ daripada mereka yang mempunyai kontribusi yang lebih sedikit terhadap negara?”*. Hal ini juga seharusnya menjadi pertimbangan para pengambil keputusan di tingkat atas, termasuk di Pemerintahan Kab. Sleman.

Badan Kepegawaian Daerah Sleman sebagaimana kabupaten lainnya, diberikan kewenangan untuk mengambil keputusan di bidang pelayanan publik. Salah satunya, dalam hal pengangkatan tenaga honorer di daerah. Fungsi dari tenaga honorer adalah membantu kinerja dari Pegawai Negeri Sipil (PNS). Karena sumber daya PNS tidak mencukupi untuk memberikan pelayanan public secara memuaskan. Di sini lah , perlunya tenaga honorer dalam membantu PNS dalam terselenggaranya pelayanan publik.¹ tetapi wewenang ini dihapuskan dengan munculnya Undang-undang ASN, pemerintahan daerah sudah tidak diperkenankan untuk membuka pegawai honorer, berdasarkan Peraturan Pemerintah Tahun 48 tahun 2005, kemudian dilanjutkan dengan Undang-undang No. 5 tahun 2014. Sebagai alternatifnya adalah PPPK.

Keberadaan Tenaga Honorer di pemerintahan, pekerjaan yang mereka lakukan hamper sama dengan Pegawai Negeri Sipil pada umumnya. Yang membedakan antara Honorer dengan PNS adalah Honorer tidak dapat menempati jabatan structural, karena fungsinya hanya sekedar membantu tugas yang sifatnya teknis belaka. Hal ini sesuai dengan Pasal 7 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 tahun 2014. Juga sesuai dengan Pasal 135A yang menjelaskan bahwa pada saat Undang-undang ini mulai berlaku, maka pemerintah tidak diperbolehkan untuk melakukan pengadaan tenaga honorer. Pemerintah Sleman juga telah melakukan beberapa penyesuaian, misalnya mereka melakukan pengumuman lowongan, pendaftaran,

¹ Sri Hartini & Setiajeng Kadarsih, 2004, *Diktat Hukum Kepegawaian*, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, hlm. 26

penyeleksian, sampai penerimaan bagi pegawai non PNS, yang akan dipekerjakan berdasarkan ikatan kontrak. Dan merubah tenaga kerja honorer dengan kontrak kerja selama satu sampai lima tahun.

Sedangkan berdasarkan dokumen-dokumen pengumuman lowongan di Dinas Pemerintahan, mereka tidak menyantumkan penyebutan lowongan PPPK, tetapi menggunakan istilah “Pegawai Non PNS” sebagaimana yang penulis temukan pada selebaran Pengumuman lowongan Tenaga Administrasi di Dinas Pemuda dan Olahraga pada bulan Desember 2017. Salah satu hal yang menarik dari selebaran tersebut adalah salah satu ketentuan persyaratan bagi para pelamar, yaitu: *“tidak menuntut untuk diangkat menjadi pegawai tetap, atau calon pegawai negeri sipil”*. Di Bulan Agustus, pengumuman lowongan kerja di Rumah Sakit Umum Daerah Prambanan juga menggunakan persyaratan yang sama, bahkan persyaratan pendaftaran adalah membuat pernyataan untuk tidak menuntut diangkat menjadi PNS atau pegawai tetap. Dan tidak mencantumkan untuk berapa lama mereka bekerja.

Dilihat dari gaji dan tunjangan yang diterima oleh honorer, berdasarkan penelusuran peneliti terhadap beberapa pegawai Tidak Tetap atau Honorer yang bekerja di instansi pemerintahan (non guru), mereka pada umumnya bekerja dan digaji jauh di bawah upah UMR (Upah Minimum Regional). Dengan digesernya peran honorer kepada PPPK pada produk perundangan UU No 5 tahun 2014, diharapkan gaji kecil dari orang yang bekerja pada dinas bisa dihapus secara perlahan-lahan. Hal ini jelas

tidak sesuai dengan UU Ketenaga kerjaan, dimana di dalam nya mengatur tentang jaminan upah yang ditentukan oleh standart Daerah. Menurut wawancara kami dengan Dinas Kepegawaian Daerah, pegawai tidak tetap, terutama guru banyak yang diupah di bawah UMR, walaupun ada kenaikan jumlah upah. Sehingga, banyak pegawai tidak tetap dibutuhkan, dan keberadaan mereka dibutuhkan, tetapi di sisi lainnya tidak disertai dengan anggaran yang memungkinkan mereka untuk dibayar secara layak.

Pertimbangan lain pemerintah kala itu adalah jika terjadi perekrutan, maka akan berdampak buruk pada pengeluaran anggaran daerah. Karena mereka selain terbebani oleh tuntutan pembayaran honorer, mereka juga dibebani pada tuntutan pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS. Sehingga, pemerintah waktu itu sudah mencanangkan untuk mengganti rekrutmen honorer menjadi rekrutmen tenaga outsourcing atau pemakain sumber daya luar. Sehingga, kehadiran UU No. 5 tahun 2014 adalah menguatkan PP No 48 tahun 2005 di atas.

Kabupaten Sleman sendiri menghadapi dilemma, satu sisi terdapat tuntutan dari ratusan orang tenaga honorer untuk diangkat menjadi PNS, tetapi Undang-undang terbaru tidak memungkinkan, karena pengangkatan PNS merupakan kewenangan pemerintahan pusat. Sedangkan daerah hanya menerima CPNS yang telah diangkat oleh pemerintahan pusat. Berdasarkan laporan dari Republika, Permintaan ratusan tenaga Honorer dari Kategori 2 ini ditolak oleh Bupati Sleman, Sri Purnomo, karena Undang-undang ASN tidak memungkinkan pemerintahan daerah untuk mengangkat honorer

menjadi PNS, sebagaimana wewenang yang dimiliki sebelumnya. Hal ini dikatakan oleh Bupati Sleman, Sri Purnomo ketika Audiensi dengan FHK2 (Forum Honorer Kategori 2).²

Sebelum terbitnya UU No. 5 Tahun 2014 di Kabupaten Sleman juga didasarkan atas UU No, 43 tahun 1999, dimana salah satu nya mengatur pemberian wewenang pejabat dalam mengangkat pegawai tetap, yang terdiri dari tenaga kontrak dan tenaga honorer. Tenaga honorer di Kabupaten Sleman, juga dibagi menjadi tiga kategori, yaitu kategori 1 (K-1), Kategori 2 (K-2) dan Kategori 3 (K-3), dimana ketiganya mempunyai perbedaan sebagaimana berikut ini³:

1. Honorer Kategori 1 (K1)

Kelompok honorer yang pembiayaannya dibiayai oleh APBD atau APBN, yaitu kategori Honorer yang bekerja di instansi pemerintah sejak 2005. Honorer kategori ini mempunyai peluang yang sangat besar menjadi PNS, karena didasarkan pada Peraturan Pemerintah No 48 tahun 2005.

2. Honorer kategori 2

Kelompok honorer yang diangkat per Januari 2005, tetapi tidak mendapatkan upah dari APBD ataupun APBN, sebagaimana Kategori

²<https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/18/02/13/p42px8359-honorer-sleman-tuntut-pengangkatan-menjadi-cpns>

³ Berdasarkan wawancara dengan Bapak Suparjo seorang staf dari Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Sleman.

1, pengangkatan Honorer Kategori 2 menjadi PNS, ia harus mengikuti seleksi terlebih dahulu.

3. Honorer Kategori 3 (K3)

Kelompok Honorer yang diangkat selepas 2005, peluangnya menjadi PNS sangat sulit, bahkan pemerintah meniadakan kategori ini.

Dampak yang ditimbulkan dari berbagai anggapan sosial itu adalah semakin meningkatnya jumlah Pegawai Honorer, karena termotivasi akan adanya peluang untuk menjadi PNS. Berlakunya UU ANomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, memastikan tentang tidak adanya lagi pengangkatan langsung tenaga honorer menjadi PNS. Seorang tenaga Honorer harus mengikuti seleksi calon PNS untuk menjadi PNS. Karena anggapan ini sudah mentradisi di tengah masyarakat, maka sebelum diberlakukan regulasi, pada umumnya banyak yang pegawai tidak tetap yang bekerja di pemerintahan yang menuntut untuk ditetapkan sebagai pegawai tetap atau sebagai PNS.

Tetapi ada pertimbangan lain, yaitu tentang ‘balas budi’ terhadap mereka yang telah mengabdikan bertahun-tahun menjadi pegawai honorer di pemerintahan. Ada beberapa alternatif, yaitu mereka mengikuti seleksi kepegawaian CPNS bersama ribuan orang lainnya. Atau mereka diprioritaskan dalam seleksi penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) atau mereka bisa diangkat lewat jalur pelatihan. Badan Kepegawaian Daerah Sleman Pegawai honorer K-2 di Kabupaten Sleman,

menggunakan alternative pelatihan untuk honorer K2 untuk CPNS. Mereka menyelenggarakan diklat yang diselenggarakan beberapa kali dalam tahun 2015.⁴

Dinas Pendidikan Sleman belum lama ini merekrut ratusan guru. Perekrutan Honorer guru sangat diperlukan di Kabupaten Sleman, karena di satu sisi, terjadi kekurangan tenaga pengajar, sehingga memerlukan jumlah guru yang banyak, tetapi di sisi lain, kebijakan PNS dari pusat⁵. Sedangkan untuk gaji guru honorer, diasalkan dari Bantuan Operasional Sekolah (BOS) atau berasal dari Bantuan Operasional Sekolah Daerah (Bosda), atau berasal dari kemampuan sekolah bersangkutan untuk mendatangkan guru honorer atau diambilkan dari insentif APBD⁶.

Sejauh ini Badan Kepegawaian, Pendidikan Dan Pelatihan Pemerintah Daerah Sleman cukup baik dalam memberikan informasi kepada setiap SKPD tentang pengangkatan tenaga honorer karena dilihat dari berbagai kebijakan yang berlaku seperti Peraturan Pemerintah dan surat edaran oleh Menpan-RB kepada pemerintah daerah. Evaluasi merupakan fase terakhir dalam proses pembuatan kebijakan tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS dilingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, apabila sudah terbentuk perlu dilakukan penilaian atas semua perekaman data yang telah masuk. Perekaman data dilakukan agar Badan Kepegawaian,

⁴ Sebagaimana wawancara dengan salah satu staff BKD Sleman

⁵ <http://jogja.tribunnews.com/2018/07/12/formasi-cpns-2018-pemkab-sleman-butuh-banyak-tenaga-guru-kesehatan-dan-infrastruktur>

⁶ Wawancara dengan Ibu Diana yang menjabat Sekretaris Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan di Sleman.

Pendidikan dan Pelatihan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman khususnya Bagian Mutasi yang menangani tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS dan yang melakukan perekaman data serta hasil verifikasi nama-nama, jumlah tenaga honorer yang akan mengikuti test seleksi menjadi CPNS bisa di evaluasikan.