

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGANGKATAN TENAGA HONORER DI DINAS PENDIDIKAN KABUPATEN MAGETAN

**(Kajian Tentang Aspek Kepatuhan Pengangkatan Tenaga Honorer dan
Penyebabnya)**

T E S I S

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Derajat Magister
Program Studi Magister Administrasi Publik



Oleh :

NUNUK TRISULAWATI, ST

NIM : S240809007



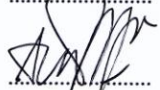

**MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA**

2012



commit to user

PENGESAHAN**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGANGKATAN TENAGA
HONORER DI DINAS PENDIDIKAN KABUPATEN
MAGETAN****(Kajian Tentang Aspek Kepatuhan Pengangkatan Tenaga Honorer dan
Penyebabnya)****DISUSUN OLEH :****NUNUK TRISULAWATI****NIM : S240809007**

Telah disetujui oleh Tim Penguji

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua	Prof. Dr. Ismi Dwi AN, M.Si NIP. 19610825 198601 2 001		04-04-2012
Sekretaris	Drs. Y. Slamet, M.Sc, Ph.D NIP. 19480316 197612 1 001		05-04-2012
Anggota Penguji	Drs. Sudarmo MA., Ph.D NIP. 19631101 199003 1 002		04-04-2012
	Drs. Wahyu Nurhajadmo, M.Si NIP. 19641123 198803 1 001		04-04-2012

Megetahui :

Ketua Program Studi MAP	Drs. Sudarmo MA., Ph.D NIP. 19631101 199003 1 002		04-04-2012
Direktur Program Pasca Sarjana	Prof. Dr. Ir. Ahmad Yunus, M.S NIP. 19610717 198601 1 001	

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO ;

PENDIDIKAN MERUPAKAN PERLENGKAPAN PALING

BAIK UNTUK HARI TUA

PERSEMBAHAN ;

Teriring Rasa Syukur Kehadirat Allah SWT

Karya ini kupersembahkan untuk:

Suamiku dan Kedua Anakku tercinta

Sutrisno, Zaki Fadhil MS dan Zidan Fauzi MS

Menjadi Inspirasi dan Motivasi Terbesar dalam Setiap Langkah dan

Keputusanku;

Orang Tuaku (Alm. Bapak Bani Sumarno - Ibu Nyamiatun);

Mertuaku (Bapak Parto Paniran – Ibu Suparti);

Kakakku, Adikku dan Keponakanku

yang telah memberikan semangat dan selalu mendoakan dalam setiap langkah

kehidupanku

commit to user

PERNYATAAN

NAMA : NUNUK TRISULAWATI

NIM : S240809007

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis berjudul "Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan (Kajian Tentang Aspek Kepatuhan Pengangkatan Tenaga Honorer dan Penyebabnya)" adalah benar-benar karya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya dalam tesis tersebut diberi citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya peroleh dari tesis tersebut.

Surakarta, Maret 2012

Yang membuat pernyataan,

NUNUK TRISULAWATI
NIM. S240809007

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan kesehatan, rejeki dan hidayah-Nya, sehingga penulis berhasil menyelesaikan tesis yang berjudul "Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan (Kajian Tentang Aspek Kepatuhan Pengangkatan Tenaga Honorer dan Penyebabnya)". Ide penulisan ini muncul, karena penulis tertarik dengan permasalahan pengangkatan tenaga honorer di Pemerintah Kabupaten Magetan terutama di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Penelitian ini dilaksanakan untuk memenuhi sebagian persyaratan mencapai Derajat Magister pada Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta. Tesis ini dapat selesai karena bantuan dan dukungan banyak pihak. Maka sudah sepantasnya dalam kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Drs. Sudarmo, MA., Ph.D selaku pembimbing I dan selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik yang senantiasa memberikan pengarahan, bimbingan dan wawasan yang terbaik untuk penulisan tesis ini.
2. Bapak Drs. Wahyu Nurhjadno, M.Si selaku pembimbing II yang senantiasa dengan penuh kesabaran memberikan petunjuk, bimbingan dan koreksi dalam penulisan tesis ini.

3. Ibu Prof. Dr. Ismi Dwi Astuti Nurhaeni, M.Si dan Bapak Drs. Y. Slamet, M.Sc, Ph.D selaku ketua dan sekretaris penguji yang telah memberikan pengarahan dan bimbingan dalam perbaikan atau revisi tesis ini..
4. Bapak dan Ibu Dosen serta seluruh karyawan Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah memberikan sesuatu yang berguna sehingga tesis ini dapat terselesaikan.
5. Seluruh jajaran Birokrat dan staf Pemerintah Daerah Kabupaten Magetan yang telah memberikan arahan dan bantuan yang penulis butuhkan guna penulisan tesis ini.
6. Seluruh rekan-rekan mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta yang turut memberikan semangat pada penulisan tesis ini, dan
7. Para pihak yang telah memberikan bantuannya, baik secara langsung maupun tidak langsung, guna penulisan tesis ini.

Penulis menyadari, bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, baik penyusunannya maupun dalam hal isinya, dikarenakan keterbatasan pengetahuan yang penulis miliki. Untuk itu penulis mohon saran dan kritik konstruktif dari pembaca sekalian.

Akhirnya penulis berharap tesis ini bermanfaat bagi semua yang memerlukannya.

Surakarta, Maret 2012

Penulis,

NUNUK TRISULAWATI
NIM. S240809007

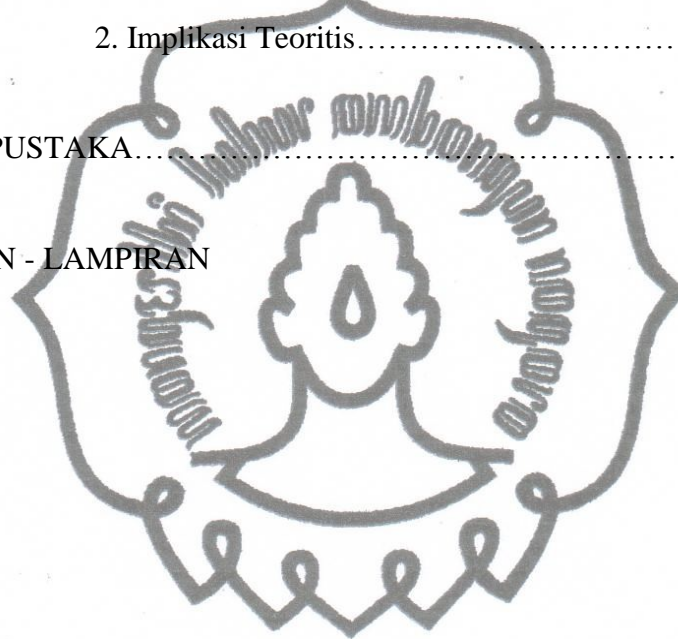


DAFTAR ISI

	Hal
Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan.....	ii
Halaman Pengesahan	iii
Motto dan Persembahan.....	iv
Pernyataan.....	v
Kata Pengantar.....	vi
Daftar Isi.....	ix
Daftar Tabel.....	xii
Daftar Gambar.....	xiv
Abstrak.....	xv
Abstract.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Landasan Teori.....	10
B. Konsep Kebijakan Publik.....	10
1. Pengertian Kebijakan.....	10
2. Pengertian Kebijakan Publik.....	12
C. Konsep Implementasi Kebijakan	13
D. Aspek Kajian Penelitian	17
E. Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil	30

	F. Kerangka Berpikir.....	33
BAB III	METODE PENELITIAN.....	34
	A. Jenis Penelitian.....	34
	B. Lokasi Penelitian.....	34
	C. Sumber Data.....	35
	D. Validitas Data.....	36
	E. Teknik Penarikan Sampel.....	37
	F. Teknik Pengumpulan Data.....	37
	G. Teknik Analisa Data.....	39
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
	A. Gambaran Umum dan Lokasi Penelitian.....	41
	1. Gambaran Umum Kabupaten Magetan.....	41
	a. Kondisi Geografis.....	41
	b. Kondisi Penduduk (Demografi).....	44
	c. Kondisi Pendidikan.....	48
	d. Kondisi Ekonomi.....	48
	e. Kondisi Pemerintah.....	50
	2. Gambaran Umum Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan.....	51
	a. Aspek Kelembagaan.....	51
	b. Struktur Organisasi dan Tata Kerja.....	51
	B. Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer.....	61
	1. Tahap Sosialisasi.....	56
	2. Tahap Pelaksanaan.....	60
	3. Tahap Monitoring.....	68
	C. Aspek Kepatuhan dari Pelaksana.....	85
	D. Faktor-faktor Penghambat Implementasi.....	87

	a. Hambatan Sumber Daya.....	87
	b. Sikap Aparat Pelaksana.....	90
BAB V	PENUTUP.....	96
	A. Kesimpulan.....	96
	B. Implikasi dan Saran	97
	1. Implikasi Praktis.....	97
	2. Implikasi Teoritis.....	98
	DAFTAR PUSTAKA.....	100
	LAMPIRAN - LAMPIRAN	



DAFTAR TABEL

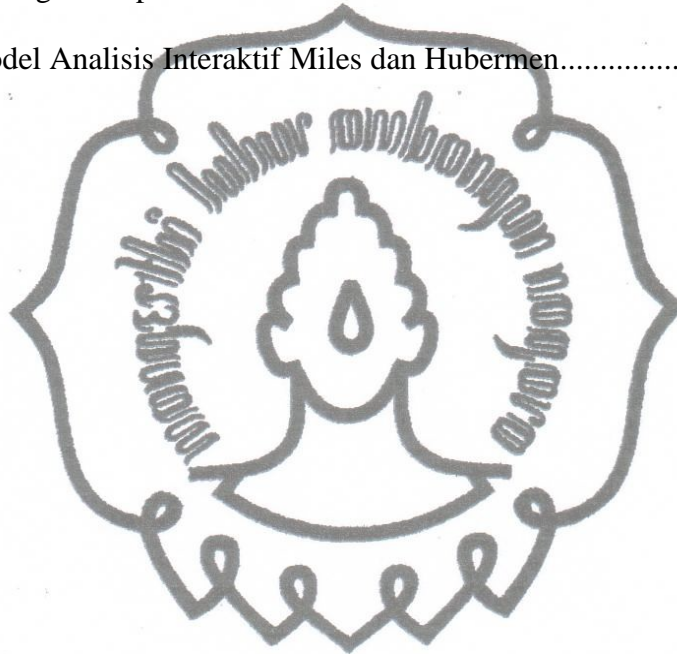
1.1	Data Tenaga Honorer di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan	6
4.1	Luas Wilayah Kabupaten Magetan Menurut Kecamatan	42
4.2	Jumlah penduduk Kabupaten Magetan Menurut Jenis Kelamin, Rumahtangga, Sek rasio dan Kecamatan.....	45
4.3	Jumlah Pekerja Menurut Lapangan Usaha.....	47
4.4	Gedung, Sekolah dan Guru Menurut Tingkat/Jenis Sekolah.....	48
4.5	Perangkat Daerah dan Instansi Vertikal Kabupaten Magetan Tahun 2010.....	51
4.6	Jumlah PNS di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan.	54
4.7	Rekapitulasi Jumlah Tenaga Honorer di Lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan Tahun 2005.....	63
4.8	Rekapitulasi Jumlah Tenaga Honorer di Lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan posisi Maret Tahun 2009.....	69
4.9	Daftar Petugas Monitoring Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 Di Lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan Tahun 2009.....	71
4.10	Hasil Monitoring Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 Di Lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan Tahun 2009 (Ditinjau dari jumlah tenaga honorer)	73
4.11	Jumlah Tenaga Honorer Non Surat Keputusan Bupati Magetan di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan Posisi Tahun 2009.....	76
4.12	Jumlah Tenaga Honorer Non Surat Keputusan Bupati Magetan di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan Posisi Tahun 2011.....	77

- 4.13 Matrik Implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005..... 93



DAFTAR GAMBAR

2.1	Model Implementasi Kebijakan Menurut George E. Edward III .	23
2.2	Model Implementasi Kebijakan Menurut Meter dan Horn.....	27
2.3	Kerangka Berpikir Penelitian.....	33
3.1	Model Analisis Interaktif Miles dan Hubermen.....	40



ABSTRAK

Nunuk Trisulawati, S240809007, Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan (Kajian tentang Aspek Kepatuhan Pengangkatan Tenaga Honorer dan Penyebabnya). Tesis : Program Pasca Sarjana, Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2012.

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Dan juga untuk menganalisis faktor-faktor yang menjadi penghambat implementasi Peraturan Pemerintah dimaksud.

Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Mengambil lokasi penelitian di Kabupaten Magetan. Jenis data yang digunakan data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, pengamatan, dan studi dokumentasi. Adapun teknik pemeriksaan pengabsahan data yang digunakan adalah teknik triangulasi. Sedangkan teknik analisis data adalah analisis interaktif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan proses Implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Magetan sudah sesuai dengan prosedur dan pedoman yang ditetapkan khususnya untuk pengelolaan tenaga honorer yang mempunyai Surat Keputusan Bupati atau yang masuk database tenaga honorer tahun 2005, akan tetapi untuk pengelolaan tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati belum sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini bisa diketahui dari semakin banyaknya jumlah tenaga honorer yang berada di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan terutana di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan dan proses pengangkatan tenaga honorer yang tidak masuk database tahun 2005 atau yang disebut dengan tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati tetap dilakukan sampai dengan sekarang.

Kata kunci : *Kebijakan Publik, Evaluasi Implementasi Kebijakan publik, Tenaga Honorer*

ABSTRACT

Nunuk Trisulawati, S240809007, Implementation of Policy in Honorary Labors in Education Local Government in Magetan (About Compliance Assessment Honorary Appointment Power and Causes). Thesis: Postgraduate program, Sebelas Maret University of Surakarta, 2012.

The study was conducted to analyze Indonesia government regulation number 43 year 2007 on amendment of government regulation number 48 year 2005 in scope of Education' local government in Magetan. Also to analyzing factors which obstructed implementation of the government regulation.

The study was conducted using qualitative descriptive approach. Location of the study was in Magetan. Data used were primary data and secondary data. Data collections were interview, observation, and documentary study. Technique of data validation used was triangulation technique. Technique of data analysis was intersktif analysis.

Result of the study showed the implementation process of Indonesia government regulation number 43 years 2007 on amendment of Indonesia government regulation number 48 years 2005 on appointment of honorary labors to civil service candidates/ CPNS in Magetan was in accordance with established procedures and guidelines specifically for honorary management labors who had regent decree or who had entered honorary 2005 database, but for the management of honorary labors non regent decree was not suitable to applicable regulation. This was known from the increasing number of honorary labors in local government in Magetan, especially in education local government in Magetan and appointment process of honorary labors who were not enter 2005 database or so called as honorary labors of regent decree which still ongoing till now.

Key words: *Public Policy, Implementation Evaluation of Public Policy, Honorary Labor*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Beberapa tahun terakhir ini topik mengenai tenaga honorer sangat menarik untuk dibahas. Di beberapa daerah banyak terjadi demonstrasi terkait tenaga honorer. Hal ini bisa dilihat di berbagai media, sebagai contoh antara lain pada *Vivanews.com* hari Senin tanggal 31 Januari 2011 diberitakan bahwa sekitar 200 orang tenaga honorer dari berbagai kementerian berunjuk rasa di depan Kompleks Istana Presiden. Massa menuntut segera diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). *Panyaruwe.wordpress.com* hari Rabu tanggal 13 April 2011 menulis bahwa ada 3 hal penting yang akan disampaikan tenaga honorer kepada Bapak Presiden Republik Indonesia Bambang Susilo Yudhoyono di Istana Merdeka yang bertepatan dengan Hari Pendidikan Nasional yaitu, pertama pemerintah harus segera memberikan jaminan 100 persen tenaga honorer diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS), kedua mendesak pemerintah harus segera memberlakukan Upah Minimum Pendidikan (UMP) bagi para tenaga honorer di bidang pendidikan. Sementara tuntutan ketiga, pemerintah harus segera memperbaiki sistem rekrutmen honorer dan menjadikannya sebagai sistem utama dalam penerimaan PNS.

Tenaga honorer pada Pemerintah Kabupaten Magetan mempunyai keinginan dan tujuan yang sama seperti tenaga honorer di daerah lain yaitu diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Hal ini bisa dilihat dari berita di

surya.co.id tanggal 14 April 2009 dengan topik berita *Honorer Pemkab Meminta Pengangkatan*. *magetankita.com* tanggal 31 Januari 2010 topik beritanya *Nasib GTT masih "Buram"* dan lain sebagainya. Dari berbagai demonstrasi yang pernah dilakukan oleh tenaga honorer di berbagai Kabupaten/Kota di wilayah Negara Indonesia tersebut sebenarnya mempunyai tujuan yang sama yaitu ingin diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Hal ini semakin marak terjadi sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Sebelum diundangkannya Peraturan Pemerintah dimaksud banyak orang yang tidak tertarik menjadi tenaga honorer, karena selain pendapatannya tidak begitu besar, nasib kedepannya kurang begitu bagus. Akan tetapi fenomena itu berubah secara drastis ketika Peraturan Pemerintah dimaksud diundangkan. Banyak orang berusaha untuk bisa menjadi tenaga honorer dengan harapan bisa diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil yang dirubah menjadi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 ditetapkan karena menimbang beberapa hal yaitu yang pertama bahwa untuk kelancaran pelaksanaan sebagian tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, terdapat pejabat instansi pemerintah mengangkat tenaga tertentu sebagai tenaga honorer, yang kedua tenaga honorer yang telah lama bekerja dan atau tenaganya sangat dibutuhkan oleh Pemerintah dan memenuhi syarat yang ditentukan dalam

Peraturan Pemerintah ini, dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, oleh sebab itu sehubungan dengan hal tersebut pada poin pertama dan kedua dipandang perlu mengatur ketentuan mengenai pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dengan Peraturan Pemerintah.

Tenaga honorer yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Tenaga Honorer yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus mempunyai Surat Keputusan dari Pejabat Pembina Kepegawaian. Hal ini sebagai bukti bahwa tenaga honorer tersebut benar-benar telah mengabdikan pada instansi pemerintah tempat yang bersangkutan bekerja. Sedangkan yang dimaksud dengan Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang berwenang mengangkat, memindahkan dan memberhentikan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungannya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Pada Pemerintah Kabupaten Magetan yang bertindak sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian adalah Bupati Magetan.

Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah ini, dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan tenaga tertentu pada instansi pemerintah. Tenaga tertentu tersebut seperti tenaga guru, tenaga kesehatan pada unit pelayanan kesehatan, tenaga penyuluh dibidang

pertanian, perikanan peternakan dan tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan pemerintah. Pengangkatan tenaga honorer seperti yang telah dijelaskan diatas didasarkan pada usia dan masa kerja. Adapun syarat usia dan masa kerja tenaga honorer adalah untuk tahun 2005 tenaga honorer harus berusia paling tinggi 46 (empat puluh enam) tahun dan paling rendah 19 (sembilan belas tahun) pada tanggal 1 Januari 2006 dan mempunyai masa kerja sebagai tenaga honorer paling sedikit 1 (satu) tahun secara terus menerus pada tanggal 31 Desember 2005. Selanjutnya untuk mengisi formasi tahun berikutnya penentuan jumlah masa kerja dan batas usia terendah ditambah 1 (satu) tahun dan seterusnya.

Pengangkatan tenaga honorer dilakukan dengan cara melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi. Proses tersebut dilakukan secara obyektif dan transparan dengan cara diprioritaskan bagi tenaga honorer yang mempunyai masa kerja lebih lama atau yang usianya menjelang 46 (empat puluh enam) tahun. Diprioritaskan tenaga honorer yang usianya menjelang 46 tahun karena berhubungan dengan proses pensiun pegawai. Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural, Batas Usia Pensiunnya adalah 56 tahun. Apabila tidak segera diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil maka proses pensiun dan proses lain yang berkaitan dengan administrasi Pegawai Negeri Sipil akan terhambat.

Pengangkatan tenaga honorer ini dilakukan bertahap mulai Tahun Anggaran 2005 sampai dengan Tahun Anggaran 2009, dengan prioritas tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Apabila

tenaga honorer seluruhnya sebagaimana yang dipersyaratkan tersebut diatas seluruhnya telah diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebelum Tahun Anggaran 2009, maka tenaga honorer yang bekerja pada instansi pemerintah dan penghasilannya tidak dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan kebijakan nasional, berdasarkan formasi, analisis kebutuhan riil, dan kemampuan keuangan negara. Sejak ditetapkan Peraturan Pemerintah dimaksud, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Kabupaten Magetan sangat berbeda dengan isi aturan yang terkandung dari Peraturan Pemerintah yang telah diundangkan tersebut. Hal ini bisa dilihat dari jumlah tenaga honorer yang mengalami peningkatan per tahunnya. Data dimaksud dapat dilihat pada tabel 1.1. Dari data tersebut dapat diketahui jumlah tenaga honorer di Pemerintah Kabupaten Magetan sebelum dan sesudah ditetapkan Peraturan Pemerintah dimaksud berubah secara signifikan.

Tabel 1.1 Data Tenaga Honorer di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan

No	Uraian	Tahun 2005	Tahun 2009	Keterangan
1.	Tenaga Honorer Surat	1722	224	Jumlah Tenaga Honorer

	Keputusan Bupati (Honorarium Bersumber dari APBD/APBN)			berkurang 1498 orang karena diangkat menjadi CPNS.
2.	Tenaga Honorer Non Surat Keputusan Bupati (Honorarium bersumber dari anggaran lainnya/Non APBD/APBN)	351	3020	Jumlah Tenaga Honorer meningkat 2669 orang.

Sumber : Badan Kepegawaian Daerah Kab. Magetan Tahun 2009

Dari tabel tersebut dapat dijelaskan bahwa jumlah tenaga honorer yang mempunyai Surat Keputusan Bupati Magetan sejumlah 1722 orang pada tahun 2005, karena adanya Peraturan Pemerintah dimaksud berkurang menjadi 224 orang. Seharusnya pada tahun 2009 tenaga honorer yang mempunyai Surat Keputusan Bupati harus sudah diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil semua, akan tetapi tersisa 224 orang karena tenaga honorer tersebut tidak memenuhi kriteria atau persyaratan yang sudah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah ini. Mereka terkendala pada usia, masa kerja dan tidak mempunyai ijazah.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil pada pasal 6 butir f disebutkan bahwa bagi semua Warga Negara Indonesia yang ingin menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil harus mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian dan ketrampilan yang diperlukan. Pendidikan terendah untuk dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil adalah setingkat Sekolah Dasar atau yang sederajat. Dengan pendidikan setingkat Sekolah Dasar ini bagi mereka yang dinyatakan lulus atau

diterima sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil akan diangkat dengan Golongan I/a (Juru Muda). Oleh sebab itu bagi tenaga honorer yang tidak mempunyai ijazah tidak bisa diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil. Biasanya yang tidak mempunyai ijazah ini tenaga honorer penyapu jalan. Sedangkan untuk tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati pada tahun 2005 sejumlah 351 orang, akan tetapi pada tahun 2009 meningkat secara signifikan menjadi 3020 orang. Dari jumlah keseluruhan tenaga honorer yang berada di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan, jumlah tenaga honorer terbanyak berada di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan.

Setelah Peraturan Pemerintah tersebut resmi diundangkan dan dilaksanakan untuk pertama kalinya pada tahun 2005, seakan-akan setiap orang berlomba untuk menjadi tenaga honorer dengan harapan bisa diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Fenomena ini sungguh menarik. Mereka tidak memperdulikan apakah diperlakukan dengan layak atau tidak dalam bekerja, yang terpenting bagi mereka bagaimana bisa menjadi tenaga honorer. Dengan asumsi mereka pasti diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Pejabat dilingkungan Pemerintah Kabupaten Magetan termasuk Kepala Sekolah seharusnya mengetahui dan mengerti perihal peraturan pemerintah dimaksud. Akan tetapi yang terjadi justru sebaliknya. Kepala Sekolah yang menurut Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 162/U/2003 tentang Pedoman Penugasan Guru sebagai Kepala sekolah dan Peraturan Pemerintah yang sudah diuraikan diatas jelas dilarang untuk mengangkat tenaga honorer tetapi kenyataan di lapangan justru melakukan

pengangkatan tenaga honorer paling banyak. Seperti diketahui bahwa Kepala Sekolah merupakan pejabat fungsional yang diberi tugas tambahan sebagai Kepala Sekolah karena memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Jadi Kepala Sekolah tidak berhak untuk mengangkat atau memberhentikan seorang Pegawai. Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan yang mempunyai wewenang langsung untuk melarang kepala sekolah dalam hal mengangkat dan memberhentikan tenaga honorer seolah-olah tutup mata akan masalah ini.

Berangkat dari fenomena tersebut, maka penulis ingin menganalisis kenapa fenomena tersebut bisa terjadi dengan melakukan penelitian atas kebijakan tersebut di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan.

B. Perumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang diatas, dalam penelitian ini penulis mengajukan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah pengangkatan Tenaga Honorer telah memenuhi aspek kepatuhan dalam implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan?
2. Faktor apakah yang berpengaruh terhadap aspek kepatuhan dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan ?

C. Tujuan Penelitian

commit to user

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis aspek kepatuhan pelaksana dalam hal pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dan pengelolaan tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati (Surat Keputusan Kepala Sekolah) di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi aspek kepatuhan pelaksana dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran teoritis bagi penelitian selanjutnya mengenai pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran ataupun bahan masukan bagi para pengambil keputusan dalam hal pelaksanaan Peraturan Pemerintah secara proporsional sehingga pelaksanaan Peraturan Pemerintah bisa berjalan efektif.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

Penelitian ini berusaha mengungkap tentang proses Implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 Atas Perubahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Pengungkapan hal dimaksud akan dipotret melalui pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer pada unit kerja yang berada pada Pemerintah Kabupaten Magetan terutama pada Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Oleh karenanya dalam rangka memahami peristiwa dimaksud, maka terlebih dahulu harus dipahami tentang konsep kebijakan publik dan konsep implementasi.

B. Konsep Kebijakan Publik

1. *Pengertian Kebijakan*

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah policy. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah policy ke dalam Bahasa Indonesia.

Mengartikan kebijakan menurut Frederich dalam Widodo (2009:13) adalah sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Menurut Hoogerwer dalam Sjahrir (1988:66) pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk mencegah, mengurangi, mengenai suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan terarah.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut, kiranya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang policy (kebijakan) mencakup pertanyaan : *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut; isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Sedangkan pengertian kebijaksanaan sebagaimana dikutip oleh Wahab (1991:3) adalah merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan

tertentu. Artinya, suatu tindakan atau kebijaksanaan diambil karena ada suatu persoalan tertentu yang timbul dan butuh penyelesaian dari pembuat kebijaksanaan sebagai aktor. Pembuatan kebijaksanaan dapat merupakan perseorangan karena jabatan atau sebuah lembaga.

Jadi perbedaan kebijakan dan kebijaksanaan adalah pada tahap peruntukkan perbuatan, kebijaksanaan diambil oleh pemimpin politik berkaitan dengan permasalahan yang timbul secara riil, sedangkan kebijakan merupakan keputusan yang diambil bukan karena sudah terjadi suatu masalah, namun merupakan serangkaian tindakan pemerintah termasuk didalamnya adalah hipotesis (dugaan) yang berarti merupakan antisipasi pemerintah terhadap suatu kejadian yang diduga akan muncul suatu saat nanti.

2. ***Pengertian Kebijakan Publik***

Setelah memahami dengan seksama pengertian dari kebijakan sebagaimana diuraikan di atas, adalah penting sekali bagi kita untuk menguraikan makna dari kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik nyata-nyata berbeda dengan kebijakan *private*/swasta. (Afan Gaffar, 1991:166).

Menurut Thomas R.Dye dalam Widodo (2009:1) Kebijakan Publik meliputi apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*).

Penjelasannya adalah Kebijakan Publik disini merupakan keputusan yang dibuat pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu hal.

Menurut Santoso (2003:19) Kebijakan publik adalah sebuah proses kebijakan sebuah proses yang multilinear dan kompleks. Atau dengan kata lain, kompleksitas sosok arena kebijakan (baca: masyarakat dan negara) turut mewarnai proses kebijakan yang ada. Hal tersebut sangat memungkinkan terjadi karena sebuah proses kebijakan selalu lahir dan besar pada 'ruang dan waktu' yang tak kosong.

Sedangkan Kebijakan publik menurut Chandler dan Plano dalam Tangkilisan (2003:1) adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah

Dari Berbagai derinisi di atas dapat dibuat kesimpulan bahwa pemerintah dalam membuat suatu keputusan untuk publik tidak semudah yang kita bayangkan. Diperlukan proses yang panjang dalam membuat suatu kebijakan, dimulai dari agenda setting, formulasi kebijakan dan legislasi keputusan, implementasi, monitoring dan evaluasi sampai pada proses reformulasi kebijakan. Selain itu merupakan intervensi pemerintah juga ketika membuat suatu kebijakan publik pemerintah/negara mengikutsertakan berbagai macam sumber daya ataupun instrumen yang berada di luar negara /pemerintah. Hal tersebut bertujuan agar keputusan yang diambil oleh pemerintah sesuai dengan aspirasi publik.

C. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Untuk memahami implementasi kebijakan ada beberapa literatur yang menyajikan pembahasan teoritik atau konseptual. Implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan yang biasanya berbentuk Undang-undang, peraturan Pemerintah dan Keputusan peradilan.

Menurut Wibawa (1994:15) Kebijakan publik paling tidak mengandung tiga komponen dasar yaitu : (1) Tujuan yang luas; (2) Sasaran yang spesifik; (3) Cara mencapai sasaran tersebut. Cara mencapai sasaran tersebut disebut dengan implementasi. Aktivitas implementasi biasanya didalamnya terkandung siapa pelaksananya, besar dana dan sumbernya, siapa kelompok sasarannya, bagaimana manajemen programnya dan bagaimana keberhasilannya. Secara singkat implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Suatu kebijakan yang telah dirumuskan tentunya memiliki tujuan-tujuan atau target tertentu yang ingin dicapai. Pencapaian target baru akan terealisasi jika kebijakan tersebut telah diimplementasikan. Oleh karena itu untuk dapat mengetahui apakah tujuan kebijakan yang telah dirumuskan tersebut dapat tercapai atau tidak, maka kebijakan tersebut harus diimplementasikan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan. Sebagaimana pernyataan Udoji dalam Wahab (2002:59)

“The execution of policies as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented” (pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Istilah implementasi berasal dari kata dalam bahasa Inggris *“implementation”* yang artinya pelaksanaan. Dalam kamus Webster yang kemudian diterjemahkan oleh Wahab (1997:64) disebutkan bahwa mengimplementasikan berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu serta menimbulkan dampak atau akibat tertentu.

Pengertian Implementasi menurut Van Horn dan Van Meter (1975):

“Those actions by public and private individual (or groups) that are achievement or objectives set forth in prior policy” (tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan di dalam kebijakan)

Van Meter dan Carl Van Horn dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan menyatakan bahwa :

“Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or group) that are directed at the achievement objective set forth in prior policy decision. This includes both one of time efforts to transform decision into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small mandated by policy decision” (Implementasi kebijakan meliputi tindakan-tindakan oleh individu publik dan swasta (atau kelompok) yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Hal ini termasuk salah satu upaya waktu untuk mengubah keputusan menjadi syarat operasional, serta melanjutkan upaya-upaya untuk mencapai keputusan besar dan kecil diamanatkan oleh kebijakan).

Makna Implementasi sendiri menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo (2009:87) adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Definisi ini menekankan tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan akhirnya berdampak pada yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan dari suatu program.

Dalam kamus Webster dalam Wahab (1991:50) pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana *"to implementasi"* (mengimplementasikan) berarti *"to provide means for carrying out; to give practical effect to"* (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak/berakibat sesuatu).

Pendapat senada dikemukakan oleh Winarno (1989:65), yang mengatakan bahwa implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah dan individu-individu swasta (atau kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijaksanaan sebelumnya. Dengan mendasarkan pada pernyataan para ahli di atas berarti bahwa implementasi kebijakan juga menyangkut pelaksanaan keputusan pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten/kota.

commit to user

Mendasarkan pada pendapat-pendapat diatas, maka implementasi kebijakan dalam hal ini dimaksudkan sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Menurut Anderson (1979:68) Implementasi kebijakan membahas berbagai aspek. Ada 4 aspek yang perlu dikaji dalam studi implementasi kebijakan yaitu : (1) siapa yang mengimplemantasikan; (2) hakekat dari proses administrasi (3) kepatuhan dan (4) dampak dari pelaksanaa kebijakan.

Sementara focus perhatian dalam penelitian implementasi menyangkut 2 hal, yaitu : *'compliance'* (kepatuhan) dan *'what's happening ?'* (apa yang terjadi). 'Kepatuhan' menunjuk pada apakah para implementor patuh terhadap prosedur atau standar aturan yang telah ditetapkan. Sementara itu 'apa yang terjadi' mempertanyakan bagaimana proses implementasi itu dilakukan, hambatan apa yang muncul, apa yang berhasil dicapai, mengapa dan sebagainya (Ripley dan Frabklin, 1986:52)

Mendasarkan pada pendapat kedua ahli diatas, maka fokus penelitian inimplementasi tidak hanya bersangkutan dengan tingkat kepatuhan pelaksana terhadap aturan atau standar yang telah ditetapkan tetapi juga mempertanyakan hambatan-hambatan yang muncul dalam proses pengimplementasiannya. Dalam penelitian ini akan melihat dari sisi 'apa yang terjadi', yaitu ingin menganalisis bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005..

D. Aspek Kajian Penelitian

Dari pendapat Anderson dan Ripley yang sudah diuraikan diatas, maka dalam konsep proses implementasi terdapat beberapa hal yang penting, yaitu :

1. Untuk melihat kinerja implementasi (aspek kepatuhan dari implementor).
2. Untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi.

Berdasarkan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis akan mengacu pada konsep tersebut untuk mengetahui proses implementasi. Penulis akan melihat kinerja implementasi ditinjau dari aspek kepatuhan pelaksana dalam melaksanakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005. Selanjutnya, faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan peraturan dimaksud.

Aspek kepatuhan pelaksana akan dinilai dari apakah pelaksana sudah melaksanakan peraturan dimaksud sesuai dengan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang sudah dirumuskan sehingga target bisa terpenuhi. Sedangkan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan peraturan dimaksud, penulis akan menjelaskan mengenai model-model implementasi. Model-model implementasi penting untuk diketahui karena untuk mengetahui ada atau tidak perubahan yang signifikan ketika faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan tersebut dilakukan perbaikan. Hal ini seperti yang tertuang dalam *Journal of Organizational Change Management : Case study: identifying resistance in managing change*, Volume 15, pp.138-155, 2002 disebutkan bahwa :

commit to user

Resistance to change may be an obstacle to successful implementation of reinvention initiatives based on how individuals and organizations perceive their goals are affected by the change. This study suggests that improved identification and understanding of the underlying factors of resistance may improve implementation outcomes.

Artinya :

Resistensi terhadap perubahan mungkin menjadi hambatan bagi keberhasilan implementasi yang berdasarkan pada bagaimana individu dan organisasi memandang tujuan mereka ketika dipengaruhi oleh perubahan. Hal ini menunjukkan bahwa mengerti dan memahami tentang faktor-faktor yang mendasari resistensi dapat meningkatkan hasil implementasi.

Ada beberapa model implementasi kebijakan yang bisa dipakai untuk mengukur keberhasilan suatu implementasi kebijakan, yaitu:

1. Model Implementasi Kebijakan Publik Menurut George C. Edward III

George Edward III dalam Widodo (2009: 95) mengidentifikasi empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan, yaitu:

a. *Communication* (Komunikasi)

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan, membutuhkan adanya pemahaman standar dan tujuan kebijakan dari masing-masing individu yang bertanggung jawab melaksanakannya. Oleh karena itu standar dan tujuan kebijakan harus dikomunikasikan dengan jelas agar tidak menimbulkan distorsi implementasi. Jika standar dan tujuan tidak diketahui dengan jelas oleh pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dapat menimbulkan salah pengertian yang dapat menghambat implementasi kebijakan. Komunikasi kebijakan mencakup dimensi

transmisi (*transmission*), transformasi (*transformation*) dan kejelasan (*clarity*).

Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana (implementor) tetapi juga kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik langsung maupun tidak langsung.

Dimensi transformation menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan.

Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target group, dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas, sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran serta substansi dari kebijakan tersebut. Jika mereka tidak jelas, maka mereka tidak akan tahu apa yang seharusnya dipersiapkan dan dilaksanakan agar apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Hal ini seperti yang dijelaskan dalam *Journal of Global Business and Technology: Managers' Role In Implementing Organizational Change*, Volume 2, pp. 1, 2006 disebutkan bahwa :

The study investigated managers' role when initiating and implementing organizational change in order to minimise possible employees' resistance to change. The key elements to support change were effective communication, employees' attitude and perception of managers' undertaken actions.

commit to user

Artinya :

Studi ini meneliti peran manajer saat memulai dan melaksanakan perubahan organisasi untuk meminimalkan resistensi karyawan dalam rangka untuk perubahan. Elemen-elemen kunci untuk mendukung perubahan adalah komunikasi yang efektif antara manajer dan karyawan, serta sikap dan persepsi manajer atas tindakan yang dilakukan karyawan.

Dari journal diatas dapat disimpulkan bahwa komunikasi yang efektif antara pimpinan dan pelaksana sangat diperlukan agar diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran serta substansi dari kebijakan yang akan dilaksanakan, sehingga tujuan yang diinginkan dapat tercapai.

b. *Resources* (Sumer Daya)

Sumber daya merupakan variabel yang sangat penting dalam implementasi kebijakan. Meskipun kebijakan sudah dikomunikasikan dengan jelas kepada aparat pelaksana, tetapi jika tidak didukung oleh tersedianya sumber daya secara memadai untuk pelaksanaan kebijakan, maka efektivitas implementasi kebijakan akan sulit dicapai. Sumber daya dalam hal ini meliputi : dana, sumber daya manusia dan fasilitas lainnya. Oleh karena itu agar sumber daya yang ada dapat menunjang keberhasilan implementasi kebijakan, maka sumber daya harus dipersiapkan sedini mungkin sehingga pada saat dibutuhkan sudah tersedia sesuai kebutuhan.

c. *Dispositions* (Sikap Pelaksana)

Disamping faktor diatas, disposisi atau sikap pelaksana juga menjadi faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Disposisi

commit to user

dimaksudkan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Pelaksana kebijakan tidak hanya dituntut kemampuan dan kemauannya secara sungguh-sungguh dalam melaksanakan kebijakan, tetapi juga dituntut untuk mampu membawa kebijakan tersebut kearah yang diinginkan atau diharapkan. Semua itu dapat terwujud jika pelaksana mendukung tujuan kebijakan. Sebaliknya sikap pelaksana yang cenderung menolak kebijakan, akan menyebabkan mereka gagal melaksanakan kebijakan.

d. *Bureaucratic Structure* (Struktur Birokrasi)

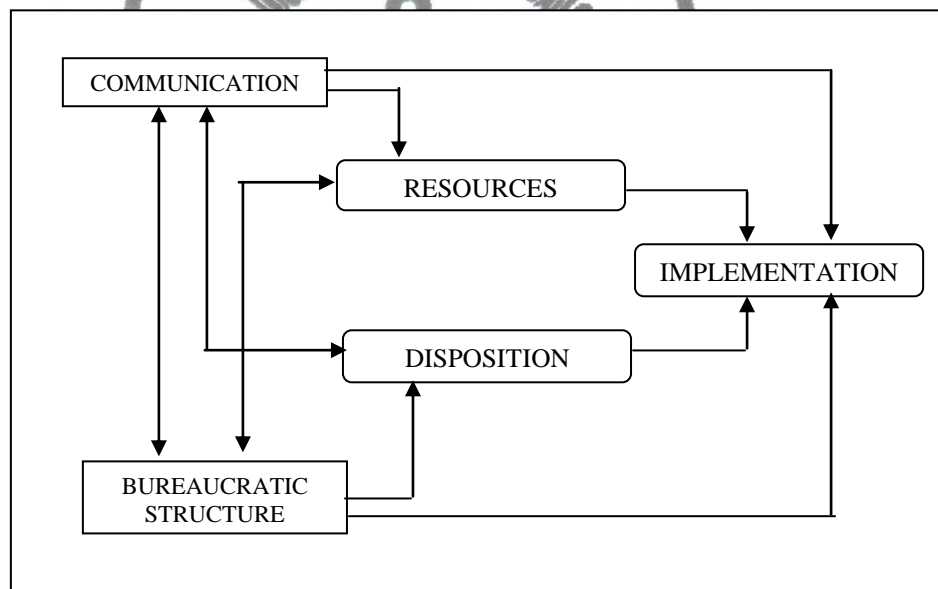
Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan tersedia secara memadai, dan para pelaksana mengetahui dan memahami apa yang menjadi standar dan tujuan kebijakan serta memiliki kemauan mengimplementasikannya secara sungguh-sungguh, bisa jadi implementasi masih belum bisa efektif disebabkan ketidakefisienan struktur birokrasi. Struktur Birokrasi mencakup dimensi fragmentasi (*fragmentation*) dan standar prosedur operasi (*standar operating procedure*). Dimensi fragmentasi menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi (terpecah-pecah) dapat mengakibatkan gagalnya implementasi, karena fragmentasi birokrasi akan membatasi kemampuan para pejabat puncak untuk mengkoordinasikan semua sumber daya yang relevan dalam suatu yuridiksi tertentu, akibat lebih lanjut adalah terjadinya ketidakefisienan dan pemborosan sumber daya langka. Dimensi standar prosedur operasi akan memudahkan dan

commit to user

meyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

Keempat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut saling berinteraksi satu sama lain. Dimana faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi mempengaruhi secara langsung terhadap implementasi kebijakan.

Gambar 2.1. Model Implementasi Kebijakan Menurut George E. Edward III



Sumber: , *Implementing Public Policy*, 1980 hal.148

2. Model Implementasi Kebijakan Publik Menurut Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn (1976:463) mengajukan model proses implementasi (*a model of the policy implementation process*). Model tersebut beranjak dari suatu argument bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses

implementasi senantiasa dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang dilaksanakan.

Dalam model tersebut dijelaskan bahwa dalam mencapai efektivitas kebijakan publik, maka jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan kinerja kebijakan dipisahkan oleh beberapa faktor yang saling terkait, yaitu :

a. *Policy Standard and Objectives* (Ukuran dan Tujuan Kebijakan)

Suatu kebijakan hendaknya memiliki standard an tujuan yang jelas, yang akan dicapai oleh pelaksana. Karena pada dasarnya kinerja kebijakan merupakan penilaian atas ketercapaian standard dan tujuan tersebut. Kejelasan standar dan tujuan akan memudahkan dalam implementasi kebijakan, sebaliknya standar dan tujuan yang kabur dapat menyebabkan kegagalan implementasi tersebut.

b. *Policy Resources* (Sumber-sumber kebijakan)

Keberhasilan implementasi kebijakan disamping membutuhkan kejelasan standard dan tujuan, juga membutuhkan adanya dukungan sumber daya baik yang berupa dana, manusia maupun insentif lainnya. Terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, dapat mengakibatkan gagalnya implementasi kebijakan.

c. *Interorganizational Communication and Enforcement Activities*
(Komunikasi antara organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan)

Implementasi kebijakan tidak akan efektif meskipun sumber daya tersedia secara memadai, jika tidak dibarengi dengan adanya dukungan komunikasi dan kerjasama yang baik dengan instansi atau lembaga

lainnya yang terlibat didalamnya. Pelaksanaan kebijakan menghendaki ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab bagi pencapaiannya. (Budi Winarno, 1989: 74).

d. *Characteristic of The Implementing Agencies* (Karakteristik Instansi Pelaksana)

Keberhasilan implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh karakteristik birokrasi pelaksana. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Wibawa (1994:21), organisasi pelaksana memiliki enam variabel, yaitu:

1. Komposisi dan jumlah staf
2. Rentang dan derajat pengendalian
3. Dukungan politik yang dimiliki
4. Kekuatan organisasi
5. Derajat keterbukaan dan kebebasan komunikasi
6. Keterkaitan dengan pembuat kebijakan

e. *Economic, Social, Political Condition* (Lingkungan ekonomi, Sosial dan Politik)

Disamping faktor-faktor diatas, kondisi social ekonomi dan politik juga berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Beberapa item pertanyaan yang berkaitan dengan variable diatas, diantaranya adalah :

1. Apakah sumber daya ekonomi yang dimiliki organisasi pelaksana cukup memadai untuk mengejar efektivitas yang tinggi ?

2. Apa opini publik yang dominan, dan bagaimana pendapat publik terhadap kebijakan ?
 3. Apa opini public yan dominan, dan bagaimana pendapat publik terhadap kebijakan ?
 4. Apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan ?
 5. Adakah kekuatan penentang ?
 6. Sejauh mana kelompok kepentingan dan swasta mendukung atau menentang kebijakan ?
- f. *The Disposition of Implementor* (Sikap Aparat Pelaksana)

Pada akhirnya, menurut Subarsono (2003:64) seluruh variable di atas akan mebentuk sikap pelaksana. Sikap pelaksana mencakup tiga hal penting, yaitu :

1. Respon implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan

Hal ini seperti yang dijelaskan dalam *Europen Journal of International : Explaining Compliance and defection : Three Models*. Vol 14, Iss : I, p : 5-20, 1998. Inti dari journal tersebut menjelaskan bahwa ada perbedaan dalam tingkat pelaksanaan dan tingkat kepatuhan pelaksana. Ada tiga model dasar untuk menguraikannya yaitu (1) implementor akan memutuskan untuk menghormati komitmennya atau tidak ; (2) membahas politik domestik pelaksanaan; (3). berfokus pada dasar ideasional kepatuhan, membahas tentang proses pemebalajaran dan difusi kebijakan. Dari journal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa

implementor cenderung akan melakukan penolakan atau resistensi terhadap suatu kebijakan apabila kebijakan yang sedang dilaksanakan tersebut tidak sesuai dengan kemauannya.

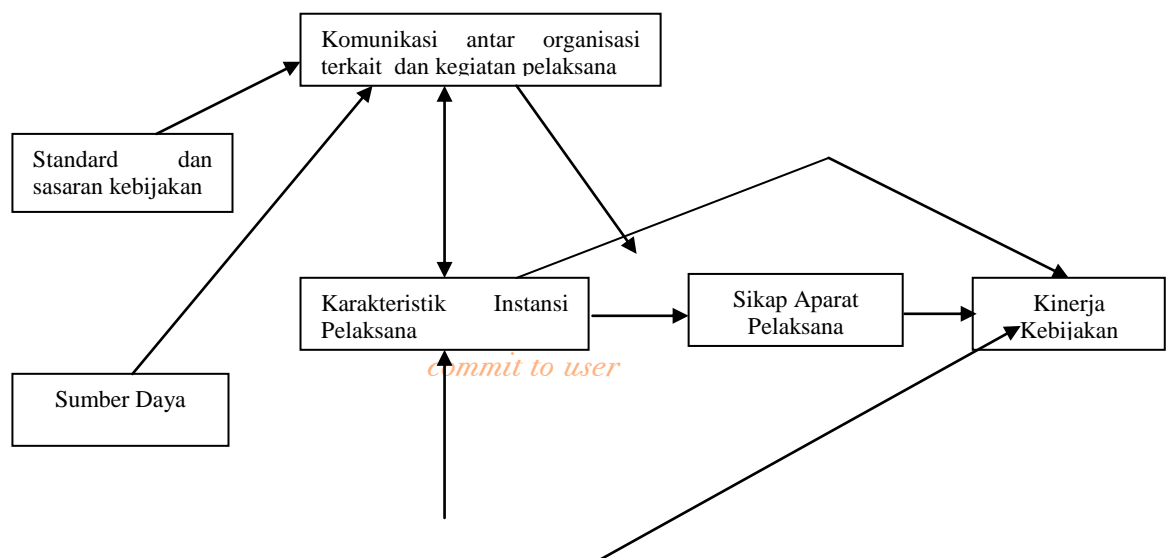
2. Kognisi, yaitu pemahamannya terhadap kebijakan
3. Intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor .

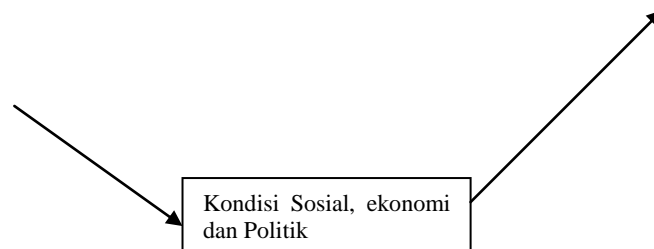
Jika pelaksana tidak memahami tujuan kebijakan, lebih-lebih apabila sistem nilai yang memengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan, maka menurut Wibawa (1994:22) implementasi tidak akan efektif. Hal yang sama juga terjadi bila loyalitas pelaksana kepada organisasi rendah.

Uraian diatas seperti yang dijelaskan dalam *European Journal of International : Explaining Compliance and defection : Three Models*. Vol 14, Iss : I, p : 5-20, 1998. Inti dari journal tersebut menjelaskan

Untuk lebih jelasnya model Van Meter dan Van Horn diatas dapat dilihat pada gambar berikut :

Gambar 2.2 Model Implementasi Kebijakan Menurut Meter dan Horn





Sumber : Meter, Donald S.Van and Carl E Horn dalam Wibawa (1994:19)

Dari faktor / variabel yang dikemukakan George C.Edward III dan Van Meter dan Horn yang telah diuraikan diatas, maka penulis akan menggunakan atau mengadopsi model George C.Edwards III untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat keberhasilan implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Seperti pendapat Riant Nugroho (2003:179) yang menyatakan bahwa tidak ada pilihan model yang terbaik. Yang kita miliki adalah pilihan-pilihan model yang kita pilih secara bijaksana dengan kebutuhan dari kebijaksanaan.

Dengan mendasarkan pada pendapat Riant Nugroho diatas, maka faktor-faktor yang menjadi penghambat implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 Atas Perubahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 tahun 2005 diidentifikasi dari :

1. Sumber Daya

Sumber daya merupakan variabel penting dalam implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 Atas Perubahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 tahun 2005, karena merupakan kekuatan yang mendukung pencapaian tujuan

Peraturan Pemerintah tersebut. Dalam implementasi kebijakan dimaksud, ketersediaan secara memadai baik dana, staf pelaksana maupun sarana dan prasarana pendukung sangat penting agar setiap tahapan implementasi mulai dari sosialisasi, pelaksanaan sampai monitoring dapat berjalan lancar. Jika sumber daya yang dibutuhkan tidak tersedia secara memadai, akan menghambat proses implementasi.

2. Sikap Pelaksana

Sikap pelaksana adalah kecenderungan pelaksana terhadap kebijakan, mendukung atau tidak. Dukungan sikap pelaksana dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 Atas Perubahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 tahun 2005 sangat penting. Sikap aparat yang mendukung kebijakan, maka yang bersangkutan akan berusaha dengan segenap kemauan dan kemampuannya serta kompetensi yang tinggi dalam mengimplementasikan kebijakan. Sebaliknya, aparat pelaksana yang menolak kebijakan akan bersikap acuh tak acuh dan kurang memiliki daya tanggap terhadap kebutuhan yang diperlukan dalam pelaksanaan peraturan dimaksud. Hal ini jelas menghambat proses implementasi. Hal ini seperti yang dijelaskan pada *Journal of Financial Regulation and Compliance : Creating and implementing an effective compliance monitoring policy*, Vol 13, Iss : 3, p : 224-228, 2005, yang intinya menjelaskan bahwa “ Semua staff harus sepenuhnya berkomitmen untuk mendukung program yang sudah ditetapkan dan benar-benar harus menjamin Akurasi dan *commit to user*

Integritas untuk *Financial Services Authority (FSA)*. Apabila staff tidak sepenuhnya berkomitmen untuk mendukung program yang sudah ditetapkan maka tingkat akurasi dan integritas untuk *Financial Services Authority* tidak terpenuhi”.

E. Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil

Sebagai tindak lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007, perlu mengatur kembali Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan CPNS, khususnya mengenai pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS, yaitu Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil. Pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS tersebut harus dilaksanakan secara obyektif, didasarkan atas syarat-syarat yang telah ditentukan, serta tidak membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, golongan atau daerah. Sesuai dengan kebijakan pemerintah, pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS diprioritaskan untuk mengisi lowongan formasi tenaga pelayanan dasar, penyuluh dan tenaga teknis lainnya yang dilakukan melalui seleksi administrasi secara khusus.

Tujuan ditetapkannya Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil adalah agar digunakan sebagai pedoman bagi Pejabat Pembinaan Kepegawaian (PPK) dan pejabat lain yang terkait dalam pelaksanaan

pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS, guna menjamin transparansi dan mencegah terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme. Adapun ruang lingkup Pedoman Pelaksanaan Pengadaan CPNS dari Tenaga Honorer, meliputi :

a. Perencanaan dan Persiapan

Pada prinsipnya pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil

b. Seleksi Administrasi

Tenaga honorer harus mencukupi persyaratan administrasi yang telah ditentukan, kemudian kelengkapan dan keabsahan berkas administrasi tersebut akan diperiksa PPK atau pejabat lain yang ditunjuk, kemudian setelah lengkap dan absah maka dilakukan penyampaian Usul Penetapan Nomor Identitas Pegawai (NIP). Usul penetapan NIP yang memenuhi syarat administrasi akan ditetapkan NIPnya, usul penetapan NIP yang bahannya tidak lengkap dikembalikan dengan surat pemberitahuan ke instansi yang bersangkutan untuk dilengkapi, dan usul penetapan NIP yang tidak memenuhi syarat dikembalikan dengan surat pemberitahuan ke instansi yang bersangkutan disertai alasannya.

b. Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS

Tenaga honorer yang memenuhi syarat diberikan NIP oleh Kepala BKN, maka PPK atau pejabat lain yang ditunjuk menetapkan surat keputusan pengangkatan CPNS.

c. Pengawasan dan Pengendalian

Badan Kepegawaian Negara melakukan pengawasan dan pengendalian pengangkatan CPNS dari tenaga honorer berkoordinasi dengan Aparat Pengawasan Fungsional (APFP) baik Pusat maupun Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota.

d. Evaluasi

Evaluasi terhadap pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS digunakan sebagai bahan masukan dalam penyempurnaan pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS.

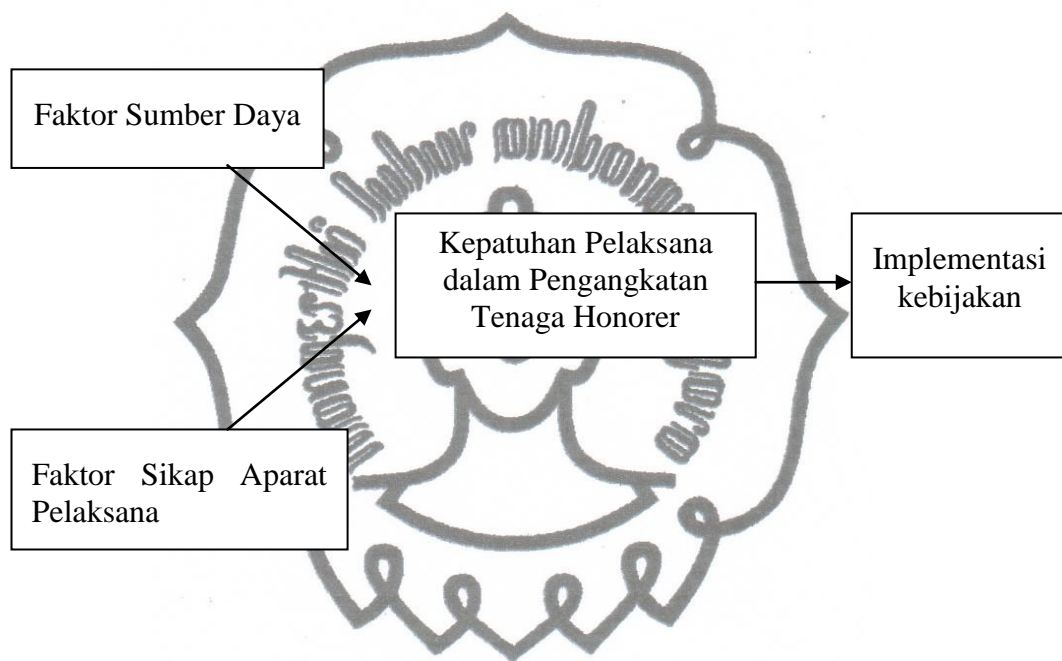
F. Kerangka Berpikir

Sesuai konsep implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Ripley dan Franklin (196:52), maka penelitian ini akan membahas proses implementasi kebijakan pengangkatan tenaga honorer di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Dalam pelaksanaan kebijakan dimaksud terdapat faktor-faktor yang menghambat proses implementasi yaitu faktor sumber daya dan sikap aparat pelaksana. Kedua faktor tersebut mempengaruhi kepatuhan pelaksana dalam melaksanakan kebijakan pengangkatan tenaga honorer, sehingga proses implementasi belum sesuai dengan substansi kebijakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 Atas Perubahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 tahun 2005.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan diatas maka dapat digambarkan kerangka pemikiran dari penelitian ini pada gambar 2.3, sebagai berikut:

commit to user

Gambar 2.3 Kerangka Berpikir Penelitian



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Pada setiap penelitian memerlukan jenis penelitian yang sesuai dengan pokok permasalahan yang diteliti, agar data yang diperoleh menjadi selaras dengan permasalahan sehingga mempermudah pelaksanaan penelitian. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif.

Moleong (2005) mengemukakan penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Pada makalah ini penulis akan melakukan studi kualitatif untuk melihat proses implementasi pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Kegiatan ini dilakukan di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan.

B. Lokasi Penelitian

Pada penelitian ini, peneliti mengambil lokasi penelitian di Kabupaten Magetan dengan beberapa alasan, pertama karena peneliti bertugas dan berdomisili di Kabupaten Magetan sehingga lebih mengetahui karakteristik dan kebutuhan yang diharapkan oleh masyarakat Magetan. Kedua, ada hal yang

menarik dalam pelaksanaan kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Salah satu pasal dalam Peraturan Pemerintah dimaksud yaitu Pasal 8 disebutkan bahwa semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya masih ada pejabat di Pemerintah Kabupaten Magetan yang mengangkat tenaga honorer di unit kerja yang mereka pimpin.

C. Sumber Data

Data atau informasi yang paling penting untuk dikumpulkan dan dikaji dalam penelitian ini sebagian besar berupa data kualitatif. Sumber data dalam penelitian ini berasal dari Data Primer dan Data Sekunder, yaitu :

a. Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Dalam penelitian ini data primer diperoleh dari berbagai informan, yaitu :

- Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan
- Sekretaris Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan
- Kepala Bidang Pengembangan Karier BKD Kab. Magetan
- Kepala Sub Bidang Formasi dan Pengadaan Pegawai
- Sekretaris Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan
- Kepala Bidang Ketenagaan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan
- Kepala Sekolah Dasar
- Kepala Sekolah Menengah Pertama

commit to user

- Kepala Sekolah Menengah Atas
- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui dokumen-dokumen seperti : arsip, register maupun laporan-laporan.

D. Validitas Data

Untuk menguji keabsahan data penulis menggunakan teknik Triangulasi. Menurut Wiliam Wiersma dalam Sugiyono (2007) *“Triangulation is qualitative cross-validation. It assesses the sufficiency of the data according to the convergence of multiple data sources or multiple data collection procedures “.* Triangulasi dalam pengujian kredibilitas ini diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu.

Dengan demikian terdapat triangulasi sumber, triangulasi teknik pengumpulan data, dan triangulasi waktu. Triangulasi yang dipakai dalam penelitian ini adalah triangulasi sumber. Menurut Sugiyono “ Triangulasi sumber digunakan untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui berbagai sumber”. Dalam penelitian ini dilakukan dengan jalan membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dengan cara :

- a. Membandingkan hasil Observasi dengan hasil Wawancara
- b. Membandingkan apa yang dikatakan di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi.
- c. Membandingkan hasil wawancara dengan suatu dokumen yang berkaitan.

E. Teknik Penarikan Sampel

Penelitian ini dimaksudkan untuk melihat, memahami dan selanjutnya mengintegrasikan pelaksanaan kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Untuk itu dalam penelitian ini tidak digunakan teknik penarikan sampel secara khusus. Hal ini dilakukan karena kedalaman informasi dalam penelitian ini tidak ditentukan oleh banyaknya responden yang dipilih, tetapi lebih ditentukan pada kualitas dan tingkat akurasi data yang diberikan oleh mereka yang ditunjuk sebagai informan. Oleh karena itu dalam penelitian ini digunakan teknik '*Purposive Sampling*', yaitu memilih informan yang dianggap tahu dan memahami permasalahan yang akan diteliti serta dapat dipercaya memberikan informasi.

Agar tingkat akurasi data yang diperoleh cukup representatif, maka peneliti memilih informan baik dari kalangan pejabat Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan, Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan dan para Kepala Sekolah di Dinas Pendidikan kabupaten Magetan selaku pelaksana kebijakan.

F. Teknik pengumpulan data

Menurut Nazir (2003) bahwa pengumpulan data tidak lain dari suatu proses pengadaan data primer untuk keperluan penelitian. Pengumpulan data sebagai suatu prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan. Dan juga menurut Slamet (2006) data yang muncul di dalam

penelitian kualitatif berwujud rangkaian kata-kata, bukan rangkain angka-angka. Data tersebut mungkin dikumpulkan melalui beraneka macam cara, misalnya dari hasil wawancara, hasil observasi, dokumen yang kemudian diproses sebelum digunakan. Oleh sebab itu pada penelitian ini, pelaksanaan pengumpulan data, baik data primer maupun data sekunder dilakukan beberapa teknik sebagai berikut

1. Teknik wawancara dan interview

Teknik atau metode wawancara dimaksudkan untuk mengumpulkan data primer yang dilakukan melalui panduan wawancara (*interview guide*) pada informan. Penulis akan melakukan wawancara berdasarkan pedoman wawancara yang sudah dibuat dan berusaha agar materi wawancara tidak keluar dari lingkup sasaran penelitian yang sedang dilakukan. Informan yang dipilih adalah pejabat struktural di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan, pejabat struktural di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan, Kepala Sekolah Dasar, Kepala Sekolah Menengah Pertama dan Kepala Sekolah Menengah Atas.

2. Teknik *Observasi*

Observasi (pengamatan) dilakukan untuk memperkuat data yang diperoleh melalui hasil wawancara dengan responden yang telah ditunjuk.. Penulis melakukan pengamatan langsung terhadap Kepala Sekolah yang tempat kerjanya mempunyai tenaga honorer. Pengamatan ini berguna untuk mengecek kebenaran informasi dan membandingkannya dengan keadaan yang sesungguhnya di lapangan

2. Dokumentasi

Dalam hal ini dokumentasi adalah menelaah dokumen yang dapat berupa catatan, buku, arsip dan data tertulis lainnya yang berhubungan dengan materi penelitian. Dokumentasi yang digunakan oleh penulis adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS, Daftar Tenaga Honorer Surat Keputusan Bupati Yang Diangkat menjadi CPNS, Daftar Tenaga Honorer Surat Keputusan Bupati yang tidak bisa diangkat CPNS, Daftar Tenaga Honorer yang bersumber anggaran lainnya, Daftar Rekapitulasi jumlah tenaga honorer di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan dan lain sebagainya.

G. Teknik Analisa Data

Setelah data terkumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan model analisis interaktif (Miles dan Huberman, 1992). Menurut model ini terdapat tiga komponen analisis, yaitu ; reduksi data, penyajian data dan verifikasi (penarikan kesimpulan).

Reduksi Data dalam penelitian ini dimaksudkan sebagai proses seleksi, pemfokusan, pengabstrakan dan transformasi data kasar. Proses ini berlangsung terus menerus selama pelaksanaan penelitian.

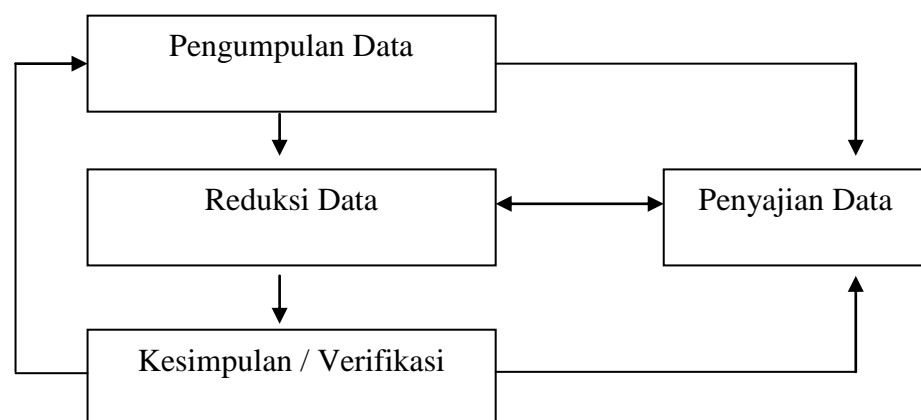
Setelah data direduksi, maka kegiatan selanjutnya adalah penyajian data, yaitu merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan melihat penyajian data tersebut dapat dipahami apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan, dan selanjutnya melakukan analisis berdasarkan pemahaman yang

diperoleh dari penyajian data tersebut. Penyajian data dilakukan dengan cara menyederhanakan informasi yang kompleks kedalam kesatuan bentuk (*gestalt*) dengan konfigurasi yang mudah dipahami.

Tahap selanjutnya adalah Verifikasi (Penarikan kesimpulan). Kegiatan ini sudah dilakukan sejak dari awal pengumpulan data dengan memahami berbagai hal yang ditemui dalam penelitian dengan melakukan pencatatan keteraturan, pola-pola, penjelasan-penjelasan, arahan sebab akibat dan preposisi. Kesimpulan-kesimpulan awal tersebut dibiarkan tetap terbuka sehingga yang sebelumnya belum jelas menjadi semakin jelas dan terinci sebagai kesimpulan terakhir.

Dalam analisis ini aktivitasnya dilakukan dalam bentuk interaktif dengan pengumpulan data sebagai fungsi siklus. Dalam model ini peneliti tetap bergerak dalam empat komponen analisis tersebut selama proses pengumpulan data berlangsung. Untuk lebih jelasnya proses analisis data tersebut dilihat pada gambar berikut :

Gambar 3.1 Model Analisis Interaktif Miles dan Huberman



Sumber ; HB. Sutopo (2002)
commit to user

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan tidak akan terlepas dari pengaruh kondisi dimana kebijakan tersebut dilaksanakan. Kondisi tersebut meliputi : Kondisi geografis, kondisi penduduk, kondisi pendidikan, kondisi ekonomi dan kondisi pemerintahannya. Oleh karena itu peneliti merasa perlu untuk memaparkan kondisi dimana penelitian itu dilakukan. Kondisi Kabupaten Magetan dapat dipaparkan sebagai berikut :

1. Gambaran Umum Kabupaten Magetan

a. Kondisi Geografis

Magetan merupakan kabupaten yang terletak di ujung barat Propinsi Jawa Timur, dan berada pada ketinggian antara 60 sampai dengan 1.600 meter diatas permukaan laut. Kabupaten Magetan berbatasan langsung dengan Propinsi Jawa Tengah, tepatnya di sebelah selatan dengan Kabupaten Wonogiri dan di sebelah barat dengan Kabupaten Karanganyar. Selain dengan kedua kabupaten tersebut, di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Ngawi, di sebelah timur dengan Kabupaten/Kota Madiun dan sebelah selatan berbatasan juga dengan Kabupaten Ponorogo.

Magetan merupakan kabupaten terkecil kedua se-Jawa Timur setelah Sidoarjo, dengan luas seluruh Kabupaten Magetan 688,85 Km². Kecamatan Parang merupakan kecamatan terluas dengan luas 71,64 Km²,
commit to user

sedang Kecamatan Karangrejo dengan luas 15,15 Km² merupakan kecamatan dengan luas terkecil. Adapun rincian luas wilayah di Kabupaten Magetan sebagaimana dalam table 4.1.

Tabel. 4.1.
Luas Wilayah Kabupaten Magetan Menurut Kecamatan

No	Nama Kecamatan	Luas Wilayah (Km ²)
1	Poncol	51,3064
2	Parang	71,6447
3	Lembeyan	54,8461
4	Takeran	25,4592
5	Nguntoronadi	16,7150
6	Kawedanan	39,4450
7	Magetan	21,4124
8	Ngariboyo	39,1338
9	Plaosan	66,0943
10	Sidorejo	39,1547
11	Panekan	64,2294
12	Sukomoro	33,0532
13	Bendo	42,9000
14	Maospati	25,2599
15	Karangrejo	15,1527
16	Karas	35,2858
17	Barat	22,7248
18	Kartoharjo	25,0300
T O T A L		688,8474

Sumber : Kabupaten Magetan Dalam Angka 2011

Berdasarkan tabel 4.1 dapat dilihat bahwa dengan 18 kecamatan yang ada di Kabupaten Magetan, berarti rata-rata luas tiap kecamatan sebesar 38,27 Km² . Jarak antar ibu kota kecamatan yang tidak terlalu jauh merupakan salah satu faktor yang menguntungkan untuk melaksanakan pembangunan. Jarak terpendek adalah Kecamatan Poncol – Plaosan yang berjarak 3,4 Km dan jarak terjauh Kecamatan Parang – Kartoharjo sejauh 41 Km. Sedang Jarak terpendek dari ibukota kabupaten ke kecamatan,

adalah dengan Kecamatan Magetan sejauh 2 Km dan jarak terjauh adalah dengan Kecamatan Kartoharjo dengan jarak 26 Km.

Kabupaten Magetan terletak disekitar $70^{\circ} 38' 30''$ lintang selatan dan $110^{\circ} 20' 30''$ bujur timur, dengan suhu udara berkisar antara $16 - 20^{\circ}$ C di dataran rendah. Kabupaten Magetan merupakan kabupaten yang berpotensi di bidang pertanian dan pariwisata. Curah hujan yang turun mencapai 1.481 – 2.345 mm per tahun di dataran tinggi dan 876 – 1.551 mm per tahun di dataran rendah.

Dilihat dari tingkat kesuburan tanahnya, Kabupaten Magetan dapat dibagi dalam 6 tipologi wilayah:

1. Tipe wilayah pegunungan, tanah pertanian subur : Kecamatan Plaosan
2. Tipe wilayah pegunungan, tanah pertanian sedang : Kecamatan Panekan dan Kecamatan Poncol
3. Tipe wilayah pegunungan, tanah pertanian kurang subur(kritis): sebagian Kecamatan Poncol, Kecamatan Parang, Kecamatan Lembeyan, dan sebagian Kecamatan Kawedanan
4. Tipe wilayah dataran rendah, tanah pertanian subur : Kecamatan Barat, Kecamatan Kartoharjo, Kecamatan Karangrejo, Kecamatan Karas, Kecamatan takeran dan Kecamatan Kuntoronadi
5. Tipe wilayah dataran rendah, tanah pertanian sedang: Kecamatan Maospati, sebagian Kecamatan Bendo, sebagian Kecamatan Kawedanan, sebagian Kecamatan Sukomoro, Kecamatan Ngariboyo, dan Kecamatan Magetan.

6. Tipe wilayah dataran rendah, tanah pertanian kurang subur : sebagian Kecamatan Sukomoro dan sebagian Kecamatan Bendo

b. Kondisi Penduduk (Demografi)

Berdasarkan hasil Sensus Penduduk tahun 2010, jumlah penduduk Kabupaten Magetan adalah 620.146 jiwa terdiri atas penduduk laki-laki 301.710 jiwa dan 318.436 jiwa penduduk perempuan, dengan demikian seks rasio penduduk Kabupaten Magetan adalah sebesar 95, artinya jumlah penduduk perempuan 5 persen lebih banyak dibandingkan jumlah penduduk laki-laki. Rasio Jenis kelamin terbesar terdapat di Kecamatan Karas yaitu sebesar 102 dan yang terkecil terdapat di Kecamatan Sukomoro dan Kecamatan Bendo yaitu sebesar 90. Adapun rincian jumlah penduduk Kabupaten Magetan menurut jenis kelamin, rumahtangga, sek rasio dan Kecamatan sebagaimana tabel 4.2.

Dari tabel 4.2 dapat dilihat bahwa jumlah penduduk yang terbesar berada di Kecamatan Panekan sebanyak 49.095 jiwa, sedangkan yang paling sedikit adalah di Kecamatan Nguntoronadi sebanyak 19.230 jiwa. Banyaknya penduduk ini diikuti dengan banyaknya rumah tangga yaitu yang paling banyak di Kecamatan Panekan sebesar 14.004 dan terkecil di Kecamatan Nguntoronadi sebanyak 5.359 rumah tangga. Jumlah rumah tangga di Kabupaten Magetan adalah 173.783 rumah tangga. Ini berarti bahwa banyaknya penduduk yang menempati satu rumah tangga dari hasil Sensus Penduduk 2010 rata-rata sebanyak 4 jiwa.

Rata-rata anggota rumah tangga di setiap Kecamatan berkisar antara 3,26 jiwa sampai dengan 4,02 jiwa.

Tabel 4.2
Jumlah penduduk Kabupaten Magetan Menurut Jenis Kelamin,
Rumahtangga, Sek rasio dan Kecamatan

No	Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah Penduduk	Rumah Tangga	Sek Rasio
1	Poncol	14.167	14.625	28.792	7.234	96,87
2	Parang	18.796	19.794	38.590	10.982	94,96
3	Lembeyan	18.060	18.635	36.695	10.291	96,91
4	Takeran	17.341	18.418	35.759	9.876	94,15
5	Nguntoronadi	9.400	9.830	19.230	5.359	95,63
6	Kawedanan	18.559	20.308	38.867	11.108	91,39
7	Magetan	20.618	22.372	42.990	12.018	92,16
8	Ngariboyo	16.491	17.783	34.274	9.598	92,73
9	Plaosan	23.751	24.177	47.928	11.966	98,24
10	Sidorejo	12.262	12.766	25.028	6.671	96,05
11	Panekan	24.126	24.969	49.095	14.004	96,62
12	Sukomoro	13.631	15.190	28.821	8.674	89,74
13	Bendo	18.020	19.927	37.947	11.421	90,43
14	Maospati	21.453	22.844	44.297	13.394	93,91
15	Karangrejo	11.076	11.607	22.683	6.431	95,43
16	Karas	18.697	18.352	37.049	9.076	102
17	Barat	13.809	14.770	28.579	8.430	93,49
18	Kartoharjo	11.453	12.069	23.522	7.250	94,90
T O T A L		301.710	318.436	620.146	173.783	94,75

Sumber : Kabupaten Magetan Dalam Angka 2011\

Dengan luas wilayah 688,85 km² dan jumlah penduduk 620.146 jiwa maka rata-rata kepadatan penduduk Kabupaten Magetan adalah 900 jiwa per kilo meter persegi. Kecamatan Magetan sebagai Ibukota Kabupaten menempati urutan pertama sebagai kecamatan yang paling tinggi tingkat kepadatan penduduknya yaitu sebesar 2.008 jiwa per km²,

sedangkan yang paling rendah adalah Kecamatan Parang sebesar 539 jiwa per km².

Laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Magetan per tahun selama sepuluh tahun terakhir yakni dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2010 sebesar 0,08 persen. Bila dibandingkan, Laju Pertumbuhan penduduk Kabupaten Magetan masih dibawah Laju Pertumbuhan penduduk Provinsi Jawa Timur yang sebesar 0,72 persen. Laju pertumbuhan penduduk di Kecamatan Karas yang tertinggi dibandingkan Kecamatan – kecamatan lain di Kabupaten Magetan yakni sebesar 1,32 persen, sedangkan yang terendah adalah Kecamatan Parang yakni sebesar -0,68 persen. Kecamatan Panekan walaupun jumlah penduduknya terbesar di Kabupaten Magetan namun Laju Pertumbuhan penduduknya menempati urutan ke-8 terbesar yakni 0,13 persen.

Seperti yang telah diuraikan diatas bahwa kondisi geografis Kabupaten Magetan adalah terletak disekitar 70° 38` 30`` lintang selatan dan 110° 20` 30`` bujur timur, dengan suhu udara berkisar antara 16 – 20° C di dataran rendah. Curah hujan yang turun mencapai 1.481 – 2.345 mm per tahun di dataran tinggi dan 876 – 1.551 mm per tahun di dataran rendah. Oleh karena itu Kabupaten Magetan merupakan kabupaten yang berpotensi di bidang pertanian dan pariwisata. Potensi di bidang pertanian dan pariwisata harus dikembangkan secara optimal untuk meningkatkan pendapatan perkapita penduduk. Hal ini perlu dilakukan agar tingkat pengangguran penduduk di Kabupaten Magetan dapat dikendalikan,

sehingga kesejahteraan penduduk bisa terpenuhi. Jumlah penduduk yang sudah bekerja menjadi indikator perkembangan ekonomi suatu daerah. Untuk lebih jelasnya, berikut kami tampilkan tabel komposisi jumlah pekerja menurut lapangan usaha di Kabupaten Magetan.

Tabel 4.3
Jumlah Pekerja menurut Lapangan Usaha

NO.	Lapangan Usaha	Jumlah Pekerja Tahun 2010
1	Pertanian	283.653
2	Pertambangan dan Penggalian	57
3	Industri Pengolahan	36.482
4	Listrik, Gas dan Air Minum	538
5	Konstruksi	12.819
6	Perdagangan, Hotel dan Rumah Makan	61.330
7	Angkutan dan Komunikasi	6.589
8	Keuangan, Asuransi, Usaha Persewaan Bangunan	1.749
9	Jasa Sosial Kemasyarakatan	42.088
10	Lain-lain	1.236
TOTAL		446.541

Sumber : Kabupaten Magetan Dalam Angka 2011

Dari tabel 4.3 diatas dapat diketahui usaha dalam bidang pertanian menempati urutan terbesar pertama jumlah pekerjanya yaitu sejumlah 283.653 jiwa, kemudian bidang perdagangan, hotel dan rumah makan (pariwisata) menempati urutan terbesar kedua jumlah pekerjanya yaitu 61. 330 jiwa, sedangkan terbesar ketiga yaitu di bidang Jasa Sosial Kemasyarakatan. Penduduk di kabupaten Magetan yang sudah bekerja sejumlah 446.541 jiwa, sisanya belum memiliki pekerjaan karena masih dalam status pelajar / mahasiswa, dibawah umur 4 – 5 tahun atau pengangguran.

3. Kondisi Pendidikan

Pendidikan mempunyai dampak yang besar ke berbagai peluang kehidupan manusia untuk memperoleh kualitas kehidupan. Pendidikan yang berkualitas sangat efektif untuk menentang kemiskinan, membina demokrasi, dan membentuk masyarakat yang sejahtera. Oleh karena itu sektor Pendidikan harus mendapatkan perhatian penting dari Pemerintah Kabupaten Magetan. Sarana Pendidikan di wilayah Kabupaten Magetan tersedia dari tingkat dasar sampai dengan Menengah Atas. Untuk mengetahui gambaran umum tentang jumlah fasilitas sarana pendidikan dan tenaga pengajar dapat dilihat pada tabel 4.4

Tabel 4.4
Gedung, Sekolah dan Guru
Menurut Tingkat/Jenis Sekolah

No	Jenis/ Tingkat Sekolah	Gedung		Sekolah		Jumlah Guru
		Milik Sendiri	Milik Swasta	Negeri	Swasta	
1	TK	5	387	5	387	805
2	SD	502	-	492	10	4.838
3	SMP	55	-	40	15	1.854
4	SMU	13	-	10	3	660
5	SMK	28	-	6	22	853

Sumber : Kabupaten Magetan Dalam Angka 2011

4. Kondisi Ekonomi

Sejak akhir tahun 2007 perekonomian dunia mengalami gejolak, mulai dari *subprime mortgage* dan resesi di Amerika, naiknya harga minyak dunia yang kemudian berimbas naiknya harga komoditas pangan. Situasi global tersebut akhirnya turun mempengaruhi perekonomian

Indonesia tahun 2008, meski tidak sampai terjadi resesi ekonomi seperti di berbagai negara.

Perekonomian Magetan tahun 2008 sedikit banyak terpengaruh juga merasakan dampak dari kondisi ekonomi yang kurang bersahabat ini, Sektor perdagangan, hotel dan rumah makan misalnya, pada tahun sebelumnya tumbuh cukup signifikan, pada tahun 2008 mengalami pertumbuhan agak lambat karena terjadi penurunan daya beli masyarakat. Biaya produksi di beberapa sektor ekonomi juga mengalami kenaikan.

Tantangan pembangunan Kabupaten Magetan dalam aspek ekonomi berkaitan dengan adanya keterbatasan sumberdaya manusia, baik dalam hal kuantitas, kualitas maupun distribusinya dan keterbatasan kelembagaan daerah, baik menyangkut kapasitas kelembagaan maupun kedudukan kelembagaan, yaitu:

1. Masih rendahnya tingkat ketrampilan penduduk untuk mengembangkan kegiatan ekonomi di luar sektor pertanian dan masih terbatasnya kemampuan penduduk untuk mengadopsi teknologi bagi peningkatan produktivitas pertanian.
2. Tingkat kemiskinan yang diukur dari persentase keluarga Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera I terhadap total keluarga mencapai angka yang masih relatif tinggi yaitu 29,42%.
3. Kondisi kesempatan kerja yang bertumpu pada sektor pertanian yang cenderung memberikan tingkat pendapatan yang rendah. Hal ini ditunjukkan dengan ketimpangan peranan sektor pertanian terhadap

ekonomi wilayah dan penyerapan tenaga kerja yang mengisyaratkan rendahnya tingkat produktivitas sektor pertanian yang mengakibatkan rendahnya tingkat pendapatan yang diterima petani.

6. Angka pengangguran terbuka yang semakin meningkat karena peningkatan jumlah penduduk disertai dengan semakin sempitnya lahan pertanian serta kurang berkembangnya kegiatan ekonomi di luar sektor pertanian serta ketrampilan penduduk yang cenderung rendah.
 7. Globalisasi akan membawa tantangan pada peningkatan daya saing ekonomi wilayah, karena globalisasi menuntut peningkatan kualitas produk yang dihasilkan karena meningkatnya jumlah kompetitor tidak hanya dari wilayah domestik tetapi juga dari negara lain.
5. Kondisi Pemerintah

Pemerintah memegang peranan penting dalam kehidupan negara, karena merekalah yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan aspirasi-aspirasi rakyat, yang biasanya dituangkan dalam aturan-aturan yang mengikat baik bagi rakyat maupun bagi pemerintah itu sendiri. Secara administratif Kabupaten Magetan memiliki struktur pemerintahan sendiri dengan adanya pembagian tugas pokok dan fungsi yang sesuai struktur dan organisasi perangkat daerah. Kabupaten Magetan mempunyai perangkat daerah dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagaimana tabel 4.5.

Tabel 4.5
Perangkat Daerah dan Instansi Vertikal
Kabupaten Magetan Tahun 2010

NO	JENIS PERANGKAT DAERAH DAN INSTANSI VERTIKAL	JUMLAH
1	Sekretariat Daerah	
	a. Staff Ahli	3
	b. Asisten Sekretariat Daerah	3
	c. Bagian	9
2	Dinas Daerah	14
3	Inspektorat	1
4	Lembaga Teknis Daerah	
	a. Badan	7
	b. Kantor	3
5	Sekretariat Dewan	1
6	Sekretariat KPU	1
7	Sekretariat Dewan Pengurus KORPRI	1
8	RSU	1
9	Kecamatan	18
10	Kelurahan	28
11	Desa	207

Sumber : *Bagian Organisasi dan Tata Laksana Setdakab. Magetan Tahun 2011*

2. Gambaran Umum Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan

Gambaran umum Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Aspek Kelembagaan

Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan merupakan lembaga yang diberi kewenangan penyelenggaraan pelayanan bidang pendidikan di Kabupaten Magetan, sesuai Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 tentang Organisasi dan tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Magetan.

b. Struktur Organisasi dan Tata Kerja

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008, Struktur Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan dapat dijelaskan sebagai berikut :

commit to user

1. Tata Kerja Dinas

Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan sebagai unsur pelaksana Pemerintah Daerah di bidang pendidikan dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang melaksanakan tugas dibawah dan bertanggungjawab kepada Bupati Magetan melalui Sekretaris Daerah.

2. Struktur Organisasi

Struktur Organisasi Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan terdiri dari :

- a. Kepala Dinas
- b. Sekretariat dipimpin oleh seorang Sekretaris terdiri dari Sub Bagian Umum dan Kepegawaian, Sub Bagian Keuangan dan Sub Bagian Perencanaan, Evaluasi dan Pelaporan.
- c. Bidang Pendidikan TK dan SD dipimpin oleh Kepala Bidang, terdiri dari Seksi Kurikulum, Seksi Sarana dan Prasarana, dan Seksi Pengelolaan Sekolah.
- d. Bidang Pendidikan Menengah dipimpin oleh Kepala Bidang, terdiri dari Seksi Pengembangan Pendidikan dan Kesiswaan, Seksi Sarana dan Prasarana dan Seksi Pengelolaan Sekolah.
- e. Bidang Pendidikan Non Formal dan Informal dipimpin oleh Kepala Bidang terdiri dari Seksi Pendidikan Anak Usia Dini

(PAUD), Seksi Pendidikan Kesetaraan, dan Seksi Pendidikan Masyarakat.

- f. Bidang Ketenagaan yang dipimpin oleh Kepala Bidang terdiri dari Seksi Ketenagaan Pendidikan TK dan SD, Seksi Ketenagaan Menengah dan Pendidikan Luar Sekolah, dan Seksi Pengembangan.

3. Tugas Pokok dan Fungsi

Tugas pokok Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pendidikan. Untuk menyelenggarakan tugas pokok tersebut Dinas Pendidikan mempunyai fungsi yaitu penyelenggaraan tata usaha Dinas, penyusunan rencana program pengendalian evaluasi dan pelaporan, pengelolaan administrasi pendidikan dan pengembangan pendidikan TK dan Sekolah Dasar, pengelolaan administrasi dan pengembangan pendidikan Sekolah Menengah, pengelolaan administrasi dan pengembangan pendidikan Non Formal dan Informal, merencanakan dan melaksanakan pengembangan karier pegawai serta melaksanakan pengelolaan Pegawai Tidak Tetap.

3. Sumber Daya Manusia

Secara keseluruhan jumlah Pegawai Negeri Sipil Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan dapat dilihat pada tabel 4.6.

Tabel 4.6
Jumlah PNS di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan

No	Uraian	Pegawai Negeri Sipil		Jumlah
		Struktural	Fungsional	
1	Kantor	70	-	70
2	Sanggar Kegiatan Belajar	8	7	15
3	SMP, SMA, SMK	347	2433	2780
4	UPTD TK, SD, SDLB & PNFI	196	4079	4275
5	DPK	-	129	129
J U M L A H		621	6648	7269

Sumber : Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan posisi Juni Tahun 2011

Dari tabel 4.6 dapat dilihat bahwa Pegawai Negeri Sipil Struktural secara keseluruhan berjumlah 621 orang, sedangkan Pegawai Negeri Sipil Fungsional berjumlah 6648 orang. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural, jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu organisasi negara. Secara tegas jabatan struktural merupakan suatu jabatan yang secara tegas ada pada struktur organisasi bagi PNS yang memiliki potensi dominan untuk memimpin.

Pejabat fungsional sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil adalah kedudukan yang menunjukan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang PNS dalam suatu organisasi yang dalam

melaksanakan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau ketrampilan tertentu serta bersifat mandiri. Secara tegas dapat dikatakan bahwa jabatan fungsional merupakan suatu jabatan yang tidak tampak dalam struktur organisasi tapi fungsinya diperlukan organisasi bagi PNS yang dinilai mempunyai potensi yang profesional.

Pengelolaan administrasi dilakukan oleh tenaga struktural yang ada di setiap unit kerja (UPTD, SMP, SMA, SMK) dilingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan, kemudian di koordinir oleh pejabat yang berwenang. Dalam hal ini yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang adalah Kepala Seksi atau Kepala Sub Bagian, Kepala Bidang, Sekretaris yang harus diketahui atau disetujui oleh Kepala Dinas. Dalam melakukan tugasnya pejabat struktural dibantu oleh staf struktural. Pejabat struktural ini berada atau berlokasi di kantor pusat Dinas Pendidikan. Jumlah Pegawai Negeri Sipil di lingkup kantor pusat Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan sejumlah 70 orang. Berdasarkan jabatannya dari 70 pegawai tersebut yang menduduki jabatan struktural sebanyak 21 orang, terdiri dari 1 orang Kepala Dinas, 1 Sekretaris, 4 Kepala Bidang, 3 Kepala Sub Bagian dan 12 Kepala Seksi.

Sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan belum pernah dilakukan Analisis Jabatan oleh Bagian Organisasi dan Tata Laksana. Akan tetapi Dinas Pendidikan

Kabupaten Magetan sudah melaksanakan Analisis Jabatan tersendiri khusus lingkup kantor dan hasilnya sudah diklarifikasi ke Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan. Untuk dapat memberikan pelayanan yang optimal Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan khusus yang berlokasi di kantor pusat membutuhkan minimal 90 orang Pegawai Negeri Sipil.

B. Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer

Evaluasi kebijakan publik memiliki 3 makna, yakni evaluasi perumusan (formulasi) kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan dan evaluasi lingkungan kebijakan. Evaluasi yang paling penting yaitu evaluasi terhadap proses implementasi, mengingat berhasil atau gagalnya suatu kebijakan mencapai tujuan atau target tertentu sangat bergantung pada proses implementasinya, sehingga implementasi adalah proses yang paling penting dari keseluruhan proses kebijakan yang terdiri dari formulasi, implementasi dan evaluasi.

Pembahasan mengenai Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer dengan analisis terhadap Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dilakukan berdasarkan tahapan – tahapan sebagai berikut : (1) Tahap Sosialisasi, (2) Tahap Pelaksanaan dan (3) Tahap Monitoring.

1. Tahap Sosialisasi

Tahap sosialisasi adalah tahap awal dari serangkaian kegiatan implementasi kebijakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43

Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Sosialisasi tentang Peraturan Pemerintah dimaksud adalah kegiatan penyebaran informasi mengenai keberadaan Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil serta pedoman pelaksanaan pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil untuk Tahun Anggaran 2005.

Sosialisasi pertama kali dilaksanakan di Kantor Badan Kepegawaian Negara di Jakarta, tanggal 17 Nopember 2005, yang dihadiri oleh Sekretaris Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Kepala Badan Kepegawaian Negara dan Deputi Informasi Kepegawaian serta seluruh Kepala Kantor Regional Badan Kepegawaian Negara, Kepala Badan Kepegawaian Daerah Propinsi dan Kepala Badan Kepegawaian Daerah. Adapun pembahasan dalam pertemuan tersebut antara lain mengenai sosialisasi Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer, Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2005 tentang Pedoman Pendataan dan Pengolahan Tenaga Honorer serta pedoman pelaksanaan pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil untuk Tahun Anggaran 2005. Selanjutnya dalam pertemuan tersebut dibahas pula upaya-upaya agar pelaksanaan pengadaan CPNS untuk tahun 2005 yang akan dilaksanakan di masing-masing Propinsi dapat berjalan secara lancar.

Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2005 menyebutkan bahwa Pemerintah telah menetapkan kebijakan untuk memprioritaskan pengangkatan tenaga honorer tertentu yang telah mengabdikan kepada Pemerintah dengan perlakuan seleksi secara khusus. Seleksi dilakukan dengan cara membuat database tenaga honorer tahun 2005 didasarkan pada isian formulir Pendataan Tenaga Honorer tahun 2005. Tujuan dibangunnya database tenaga honorer tahun 2005 adalah untuk dipakai sebagai rujukan pengolahan pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil tahun 2005 sampai dengan tahun 2009.

Sebelum melaksanakan sosialisasi kepada seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan, Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan sesuai Peraturan Bupati Magetan Nomor 74 Tahun 2008 memiliki tugas dan fungsi yaitu membantu Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan dalam melaksanakan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah yang meliputi perencanaan, persyaratan, pengangkatan, penempatan, pendidikan dan pelatihan, penggajian, pemberhentian, pembinaan, kedudukan, hak, kewajiban, tanggung jawab, larangan, sanksi dan penghargaan serta pensiun, terlebih dahulu melakukan persiapan sosialisasi dengan mengadakan rapat persiapan sosialisasi. Rapat persiapan sosialisasi dilaksanakan tanggal 22 Nopember 2005 atau 4 hari setelah diadakannya sosialisasi tentang kebijakan pengangkatan tenaga honorer di Badan Kepegawaian Negara di Jakarta.

Tujuan diadakannya rapat persiapan sosialisasi ini adalah untuk membicarakan berbagai langkah yang akan dilakukan dalam pelaksanaan sosialisasi. Langkah-langkah tersebut berkenaan dengan cara pendistribusian dan pengisian Isian Formulir tenaga honorer, penentuan jadwal pengembalian Isian Formulir tenaga honorer, dan juga pihak-pihak yang akan diundang dalam kegiatan sosialisasi.

Setelah dilaksanakan persiapan sosialisasi kemudian dilanjutkan dengan pelaksanaan sosialisasi yang dihadiri oleh seluruh Kepala Sub Bagian Kepegawaian di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan dengan alasan yang bersangkutan merupakan pejabat yang bertanggung jawab terkait masalah kepegawaian, selain itu informasi yang diperoleh harus disampaikan kepada Kepala Unit Kerja masing-masing. Apabila menghadirkan pejabat yang tidak menangani masalah kepegawaian, ditakutkan terjadi distorsi informasi.

Materi sosialisasi adalah disampaikannya informasi terkait dengan telah ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2005 tentang Pedoman Pendataan dan Pengolahan Tenaga Honorer serta pedoman pelaksanaan pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil untuk Tahun Anggaran 2005. Dengan adanya peraturan pemerintah dimaksud maka secara otomatis semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain dilingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan sejak adanya sosialisasi dari Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan mengenai Peraturan Pemerintah dimaksud sampai dengan sekarang belum pernah mengadakan sosialisasi di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Seharusnya Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan melakukan sosialisasi sendiri dengan menghadirkan Kepala Sekolah dan pihak-pihak terkait yang menangani masalah kepegawaian. Hal ini penting dilakukan mengingat lingkup Dinas Pendidikan terdiri dari sekolah-sekolah yang sering mengangkat tenaga honorer untuk menambah jumlah tenaga guru dan tenaga administrasi/tenaga teknis lainnya tanpa melakukan koordinasi terlebih dahulu dengan pihak yang berwenang mengangkat atau memberhentikan pegawai.

Bupati Magetan selaku Pejabat Pembina Kepegawaian di Kabupaten Magetan menindaklanjuti Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dengan mengeluarkan Surat Edaran perihal Tenaga Harian Lepas (THL) Nomor 814/308/403.204/2006 tanggal 18 Mei 2006. Salah satu isi dari Surat Edaran tersebut menyatakan bahwa untuk menghindari timbulnya masalah dikemudian hari, maka semua pejabat atau pimpinan instansi dilarang mengangkat tenaga honorer atau sejenisnya dengan alasan apapun.

2. Tahap Pelaksanaan

Setelah kebijakan disosialisasikan kepada setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang diwakili oleh Kepala Sub Bagian

Kepegawaian, maka tindakan selanjutnya adalah pelaksanaan kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Sebelum pelaksanaan kebijakan, terlebih dahulu Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan menetapkan jadwal pengumpulam isian formulir pendataan tenaga honorer yaitu tanggal 15 Desember 2005. Sebagaimana penjelasan dari Kepala Bidang Pengembangan Karier Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan, berikut :

Batas akhir pengumpulan isian formulir pendataan tenaga honorer tahun 2005 adalah tanggal 15 Desember 2005. Setelah itu isian formulir tersebut diklarifikasi dan dievaluasi kebenarannya. Setelah isian formulir dianggap benar, disediakan ke Pejabat Pembina Kepegawaian untuk ditandatangani.

Isian formulir pendataan tenaga honorer yang sudah terkumpul, kemudian diklarifikasi dan dievaluasi kebenarannya. Apabila sudah dianggap benar, formulir dan rekapitulasi pendataan tenaga honorer dimaksud ditandatangani oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Kabupaten. Kemudian formulir dikirim ke Pejabat Pembina Kepegawaian Tingkat Propinsi. Isian formulir tersebut pada tingkat Propinsi di lakukan *batching*, *editing*, perekaman data, *updating* dan mencetak daftar tenaga honorer tahun 2005 per Propinsi/Kabupaten/Kota untuk diverivikasi lagi oleh masing-masing Propinsi/Kabupaten/Kota.

Untuk diketahui bahwa *Batching* adalah kegiatan mengelompokkan formulir pendataan tenaga honorer 2005 yang telah diisi dengan jumlah tertentu dalam satu bundle. *Editing* adalah kegiatan memeriksa isian formulir pendatan tenaga honorer 2005, perekaman data adalah kegiatan memindahkan

commit to user

isian yang ada di formulir pendataan tenaga honorer 2005 ke database file dengan menggunakan komputer, *Updating* adalah kegiatan memperbaiki data, dapat menghapus, menambah atau merubah data yang ada dalam file data base, selanjutnya data tersebut di cetak. Daftar yang sudah diyakini kebenarannya ditandatangani oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Propinsi.

Daftar Tenaga Honorer Propinsi/Kabupaten/Kota yang sudah ditandatangani oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Propinsi dan database tenaga honorer yang sudah diolah (berupa Compact Disk) dikirimkan kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan tembusan kepada Kepala Badan Kepegawaian Negara paling lambat tanggal 15 Januari 2006. Apabila sampai tanggal 15 Januari 2006 belum mengirimkan Daftar Tenaga Honorer Tahun 2005 dan database yang sudah diolah (berupa CD), maka instansi/propinsi/Kabupaten/Kota tersebut dianggap tidak mempunyai tenaga honorer. Pemerintah Kabupaten/Kota juga mendapatkan salinan daftar akhir tenaga honorer yang sudah ditandatangani Pejabat Pembina Kepegawaian Propinsi dengan tujuan untuk diumumkan kepada Publik. Pengumuman tersebut bisa melalui mass media cetak, internet dan atau menggunakan papan pengumuman.

Salinan daftar akhir tenaga honorer yang sudah ditandatangani oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Propinsi diterima Pejabat Pembina Kepegawaian Kabupaten Magetan melalui Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan pada tanggal 23 Januari 2006. Kemudian salinan daftar akhir tenaga honorer tersebut ditempel di papan pengumuman Badan

Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan. Dari daftar tenaga honorer yang sudah ditandatangani oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Propinsi tersebut bisa diketahui jumlah tenaga honorer yang memenuhi kriteria maupun yang tidak memenuhi kriteria Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005. Adapun rekapitulasi jumlah tenaga honorer dimaksud sebagaimana pada tabel 4.7.

Tabel 4.7
Rekapitulasi Jumlah Tenaga Honorer di Lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan Tahun 2005

No	Tahun	Surat Keputusan Bupati	Non Surat Keputusan Bupati	JUMLAH
		APBD / APBN	Non APBD	
1.	2005	1722	351	2073

Sumber : Badan Kepegawaian Daerah Kab. Magetan Tahun 2006

Dari tabel 4.7 dapat diketahui bahwa jumlah tenaga honorer di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan yang mempunyai Surat Keputusan Bupati pada tahun 2005 berjumlah 1722 orang, sedangkan yang tidak mempunyai Surat Keputusan Bupati hanya berjumlah 351 orang. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 21 tahun 2005 tentang Pedoman Pendataan dan Pengolahan Tenaga Honorer Tahun 2005 dan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 22 tahun 2005 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun 2005,

tenaga honorer dilingkup Pemerintah Kabupaten Magetan yang bisa diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil hanya sejumlah 1498 orang.

Pejabat Pembina Kepegawaian Kabupaten Magetan melalui Kepala Badan Kepegawai Daerah Kabupaten Magetan mengklarifikasi data tenaga honorer yang mempunyai Surat Keputusan Bupati kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Propinsi, karena data dimaksud tidak sesuai dengan jumlah data yang dimiliki oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan yaitu sejumlah 1722 orang. Hasil klarifikasi menyebutkan bahwa yang lolos administrasi sesuai dengan Peraturan yang berlaku sejumlah 1498 orang, sedangkan yang tidak masuk data base tenaga honorer sejumlah 224 orang dikarenakan pada posisi 01 Januari 2006 usia tenaga honorer melebihi usia 46 tahun, masa kerja per 31 Desember 2005 kurang dari 1 (satu) tahun, dan ada tenaga honorer yang tidak mempunyai ijazah.

Selanjutnya, tenaga honorer yang tidak mempunyai Surat Keputusan Bupati atau disebut dengan tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati sejumlah 351 orang. Tenaga Honorer tersebut tidak bisa diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil karena yang bersangkutan tidak mempunyai Surat Keputusan Bupati dan honoranya bukan berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Jadi honor tenaga honorer tersebut bersumber pada anggaran lainnya, misalnya berasal dari anggaran taktis atau dibayar sesuai dengan kemampuan unit kerja di tempat tenaga honorer tersebut bekerja.

Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil dari Tenaga Honorer pada Pemerintah Kabupaten Magetan dilaksanakan pertama kali pada tanggal 28 Januari 2006 sampai dengan 9 Pebruari 2006. Tenaga honorer yang berhak mengikuti seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil adalah tenaga honorer yang masuk database tenaga honorer tahun 2005 yaitu sejumlah 1498 orang. Pada seleksi ini sesuai dengan Peraturan Kepala BKN nomor 22 tahun 2005 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun 2005 dan Peraturan Kepala BKN nomor 2 tahun 2006 tentang Jadwal Pelaksanaan CPNS Tahun 2005, tenaga honorer diwajibkan mengisi daftar pertanyaan. Adapun materi daftar pertanyaan tersebut meliputi pengetahuan tata pemerintahan / pemerintahan yang baik.

Pengisian daftar pertanyaan tersebut hanya dilakukan satu kali untuk pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil dari tenaga honorer yang akan digunakan sebagai pertimbangan alokasi tambahan formasi tahun anggaran 2005 sampai dengan 2009. Berdasarkan hal tersebut maka pengisian daftar pertanyaan bersifat wajib bagi seluruh tenaga honorer yang masuk database tenaga honorer 2005 kecuali untuk tenaga honorer yang berusia setinggi-tingginya 46 tahun dan mempunyai masa kerja 20 tahun atau lebih secara terus menerus, tidak mengikuti pengisian daftar pertanyaan namun tetap mengajukan lamaran dikarenakan yang bersangkutan pasti diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil untuk formasi Tahun 2005.

Persyaratan yang harus dipenuhi oleh tenaga honorer untuk dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil selain harus mempunyai Surat Keputusan Bupati sangat mudah. Persyaratan tersebut antara lain sebagai berikut :

1. Bagi tenaga honorer yang menyampaikan lamaran sebelum dan sesudah tanggal dan jam tersebut ditetapkan dinyatakan tidak berlaku / tidak sah / gugur.
2. Kelengkapan berkas pada saat mendaftar :
 - a. Surat lamaran untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil ditulis tangan sendiri tanpa materai ditujukan kepada Bupati Magetan, dengan menyebutkan tugas / pekerjaan yang dilakukan dan unit kerja / tempat tugas dimana yang bersangkutan melaksanakan tugas sebagai tenaga honorer.
 - b. 1 (satu) lembar foto copy Ijasah yang dipersyaratkan (bukan ijasah sementara/keterangan lulus/bukti yudisium) yang telah dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang, dan 1 (satu) lembar foto copy Transkrip Akademis dan atau ujian negara yang telah dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang, serta dapat menunjukkan berkas asli pada saat mendaftar.
 - c. Surat pernyataan yang dibuat oleh atasan langsungnya serta disahkan kebenarannya oleh Pejabat eselon II, yang menyatakan bahwa yang bersangkutan :

- 1). sampai dengan saat ini masih melaksanakan tugas sebagai tenaga honorer secara terus menerus.
- 2). memiliki disiplin yang baik dan integritas yang tinggi
- d. 1 (satu) lembar foto copy surat keputusan / surat perintah dan atau sejenisnya sejak pengangkatan pertama sampai dengan terakhir, dilegalisasi oleh pejabat serendah-rendahnya eselon II pada instansi masing-masing, serta dapat menunjukkan berkas asli pada saat mendaftar.
- e. 1 (satu) lembar foto copy KTP (Kartu Tanda Penduduk) yang masih berlaku, dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang di tingkat kecamatan setempat, serta dapat menunjukkan berkas asli pada saat mendaftar.
- f. Pas photo hitam putih terbaru ukuran 3 x 4 cm sebanyak 4 lembar
3. Saat penyerahan berkas sebagaimana tersebut point 3, dimasukan dalam stopmap, di halaman sampul ditulis : judul (Pengadaan CPNS dari Tenaga Honorer), nama, tanggal lahir, jenis formasi yang dikerjakan saat ini, jenjang/tingkat dan jurusan pendidikan.
4. Untuk Formasi Tahun 2005 pengumuman hasil seleksi dilaksanakan pada tanggal 17 Maret 2006.

Pada tanggal 17 Maret 2006 dilaksanakan pengumuman hasil seleksi pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil. Tenaga honorer yang Lulus sesuai dengan kebutuhan formasi dan memenuhi kriteria sejumlah 365 orang. Pengumuman hasil seleksi tersebut menggunakan media surat kabar 'Radar

Madiun' dan disebarluaskan ke seluruh dinas instansi yang berada di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan. Di dalam pengumuman tersebut dilampirkan beberapa persyaratan yang harus dilakukan oleh tenaga honorer yang dinyatakan Lulus dalam rangka untuk penetapan Nomor Identitas Pegawai (NIP). Apabila NIP sudah ditetapkan dan dituangkan dalam Surat Keputusan Bupati Magetan maka tenaga honorer yang dinyatakan lulus tersebut baru bisa melaksanakan tugas.

Pada tanggal 23 Juli 2007 diterbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Perubahan ini dilakukan atas pertimbangan bahwa berdasarkan hasil evaluasi atas pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, beberapa ketentuan mengenai batas usia dengan masa kerja, proses seleksi dan ketentuan lainnya, belum dapat menyelesaikan pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka perlu mengubah beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005. Adapun pasal yang dirubah yaitu Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 10, Pasal 11, dan diantara Pasal 13 dan Pasal 14 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 13A.

3. Tahap Monitoring

Dalam implementasi kebijakan, monitoring merupakan salah satu kegiatan yang sangat penting. Hal ini disebabkan karena monitoring

membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan (Samodra Wibawa;1994:125).

Kegiatan monitoring pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan yang di koordinir Bidang Pengembangan Karier. Hal ini dilakukan untuk mengetahui sejauh mana kebijakan tersebut telah dilaksanakan.

Sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah dimaksud, monitoring dilaksanakan pertama kali pada bulan Maret tahun 2009. Petugas yang melakukan monitoring adalah Pegawai Negeri Sipil di lingkup Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan. Salah satu faktor yang melatarbelakangi untuk segera dilakukan monitoring adalah jumlah tenaga honorer yang semakin tahun semakin bertambah banyak. Hal ini bisa diketahui dari data yang masuk ke Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan per Maret 2009. Data dimaksud bisa dilihat pada tabel 4.8.

Tabel 4.8
Rekapitulasi Jumlah Tenaga Honorer di Lingkup Pemerintah Kabupaten
Magetan posisi Maret Tahun 2009

No	Uraian	Tahun 2005	Tahun 2009	Keterangan
1.	Tenaga Honorer Surat Keputusan Bupati (Honorarium Bersumber dari	1722	432	Jumlah Tenaga Honorer berkurang 1290 orang karena diangkat menjadi CPNS.

	APBD/APBN)			
2.	Tenaga Honorer Non Surat Keputusan Bupati (Honorarium bersumber dari anggaran lainnya/ Non APBD/APBN)	351	3020	Jumlah Tenaga Honorer meningkat 2669 orang.

Sumber : Badan Kepegawaian Daerah Kab. Magetan Posisi Maret Tahun 2009

Dari tabel 4.8 bisa dilihat bahwa jumlah tenaga honorer yang Non Surat Keputusan Bupati meningkat secara signifikan. Pada tahun 2005 hanya sejumlah 351 orang, akan tetapi pada tahun 2009 menjadi 3020 orang. Tenaga honorer yang paling banyak sejumlah 2667 orang berada di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Sedangkan sisanya yaitu sejumlah 353 berada di unit kerja selain Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Tenaga honorer yang mempunyai Surat Keputusan Bupati pada tahun 2009 menjadi 432 orang karena 1290 orang sudah diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, 208 orang menunggu diangkat pada akhir tahun 2009, sedangkan 224 orang tidak bisa diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil karena usia lebih dari 46 tahun, tidak mempunyai ijazah dan masa kerja dibawah 1 tahun.

Seperti yang sudah diuraikan diatas bahwa sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, yang ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Bupati, semua pejabat dilarang untuk mengangkat tenaga honorer apapun jenisnya. Akan tetapi pada kenyataannya di lapangan jumlah tenaga honorer semakin banyak. Berdasarkan hal tersebut, Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan memutuskan untuk melaksanakan

monitoring ke unit kerja yang mempunyai tenaga honorer terutama di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan.

Sebelum dilaksanakan kegiatan monitoring, terlebih dahulu diadakan rapat dengan agenda petunjuk pelaksanaan monitoring. Rapat tersebut dipimpin oleh Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan dan dihadiri oleh PNS yang mendapat tugas untuk melaksanakan monitoring. Tujuan diadakannya rapat adalah agar PNS yang diberi tugas melakukan monitoring mempunyai pedoman yang benar dan tepat dalam melaksanakan tugasnya. Selain melakukan monitoring petugas diwajibkan melakukan sosialisasi ulang mengenai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Tujuannya adalah agar unit kerja paham dan mengerti akan peraturan pemerintah dimaksud.

Petugas monitoring dibagi menjadi 15 kelompok. Setiap kelompok terdiri dari 2 orang PNS. Setiap kelompok diberi tugas untuk melakukan monitoring di 2 unit kerja yang berbeda. Monitoring dilaksanakan pada tanggal 10 Maret 2009. Adapun daftar petugas monitoring dan unit kerja yang akan dikunjungi dapat dilihat pada tabel 4.9.

Tabel 4.9
Daftar Petugas Monitoring Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 Di Lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan Tahun 2009

No	Nama Petugas	Unit Kerja
1	2	3

1	SULIYAH, S.Sos SISWO UTOMO	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Magetan b. Dispenduk dan Capil
2	NOVITA GAMSIKA, S.Sos RIANA PURWATI	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Barat b. Dinas Pertanian
3	DYAH MUHARINI, SSTP WIDAYATI	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Bendo b. Dinas Pekerjaan Umum
4	MARIANI, S.Sos MOCH. YOGI HARTONO	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Karangrejo b. Dinas Kesehatan
5	DIAN P, S.Psi HARTONO	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Karas b. Dinas KBKS
6	THATIT ADI C, S.ST SRI YULIANI	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Kartoharjo b. Dinas Peternakan
7	SRI WAHYUNI MUH ALI FIKRI, SH	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Kawedanan b. Dinas Indag
8	INCI ABDUL YATIM KRISTIN NINGRUM	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Lembeyan b. Dinas Pendidikan
9	ENDANG PUJIASTUTI DANDUN KUSUMA	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Maospati b. Kecamatan Kawedanan
10	BAMBANG AW, S.Sos SUMALI	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Ngariboyo b. SMA 1 Sukomoro
11	Dra. MISNATIN LANJAR	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Nguntoronadi b. SMP 4 Magetan
12	Drs. SUWONDO MUSI SUHARINI	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Plaosan b. SMK 1 Bendo
13	NUNUK TRISULAWATI ANI TRIARSO, S.Sos	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Panekan b. SMP 4 Kawedanan

Dari tabel 4.9 dapat dilihat bahwa unit kerja yang akan dikunjungi untuk diadakan pendataan atau dilakukan monitoring adalah unit kerja yang

commit to user

menurut data Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan memiliki tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati. Monitoring lebih banyak dilaksanakan di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan terutama unit kerja di UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kecamatan dikarenakan unit kerja tersebut yang memiliki tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati paling banyak. Unit Kerja UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kecamatan merupakan unit kerja dilingkup Dinas Pendidikan yang salah satu bidang tugasnya adalah mengkoordinir guru Taman Kanak-kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Dasar Luar Biasa dan Pendidikan Non Informal dan Informal dilingkup kecamatan.

Setelah dilakukan monitoring, petugas menyerahkan hasil monitoring tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati ke Bidang Pengembangan Karier Pegawai. Setelah hasil monitoring terkumpul semuanya maka dilakukan rekapitulasi data tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati. Adapun hasilnya dapat dilihat pada tabel 4.10.

Tabel 4.10
Hasil Monitoring Pelaksanaan
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007
Di Lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan Tahun 2009
(Ditinjau dari jumlah tenaga honorer)

No	Unit Kerja	Jumlah tenaga honorer
1	2	3
1	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Magetan	269
	b. Dinkes	199
2	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Barat	95
	b. Dinas Pertanian	37
3	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Parang	143
	b. Dinas Pekerjaan Umum	47

4	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Karangrejo	42
	b. Kec. Karangrejo	12
5	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Karas	68
	b. Dinas KBKS	1
6	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Kartoharjo	65
	b. Dinas Peternakan	2
7	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Kawedanan	145
	b. Dinas Indag	3
8	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Poncol	76
	b. Kecamatan Kawedanan	7
9	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Maospati	165
	b. Kecamatan Maospati	7
10	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Ngariboyo	86
	b. SMA 1 Sukomoro	3
11	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Takeran	85
	b. SMP 4 Magetan	12
12	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Plaosan	158
	b. SMK 1 Bendo	5
13	a. UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kec. Panekan	154
	b. SMP 4 Kawedanan	3

Dari tabel 5.0 dapat dilihat bahwa jumlah tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan terutama di Dinas Pendidikan meningkat secara signifikan jika dibandingkan dengan jumlah tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati pada tahun 2005. Data tersebut diatas belum termasuk jumlah tenaga honorer yang berada di SMP, SMA, SMK secara keseluruhan.

Berdasarkan hasil monitoring tersebut, Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan melakukan koordinasi lebih lanjut dengan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan mengenai jumlah total tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati di lingkup Dinas Kabupaten Magetan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Kepala Sub Bidang Formasi dan Pengadaan Pegawai, Dra. Misnatin berikut :

Setelah melihat hasil monitoring, langkah selanjutnya kami harus melakukan koordinasi dengan Dinas Pendidikan untuk mengklarifikasi dan merekapitulasi jumlah tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati. Tujuan kami melaksanakan hal dimaksud adalah untuk memperoleh jumlah tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati yang tepat dan benar.

Kepala Sub Bidang Formasi dan Pengadaan Pegawai didampingi seorang staf melakukan koordinasi tentang data dimaksud dengan Sekretaris Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Tujuan dilakukannya koordinasi dengan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan adalah diperolehnya jumlah tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan yang akurat, tepat dan benar serta mengingatkan kembali tentang Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Sekretaris Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan memberikan penjelasan mengenai banyaknya jumlah tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan, berikut :

Seperti kita ketahui bersama bahwa topografi Kabupaten Magetan adalah wilayah pegunungan. Hal ini berpengaruh pada proses belajar mengajar di sekolah. Di wilayah pegunungan diperlukan banyak sekolah agar mereka bisa menjangkau tempat belajar tersebut. Banyak sekolah secara otomatis diperlukan banyak Guru. Akan tetapi kenyataannya Guru yang mengajar di daerah pegunungan sangat sedikit. Akhirnya untuk memenuhi kebutuhan proses belajar mengajar biasanya Kepala Sekolah mengangkat tenaga honorer. Idealnya sekolah yang mempunyai siswa hanya sedikit seharusnya di 'merger' dengan sekolah lain yang jumlah siswanya juga sedikit, akan tetapi apabila kebijakan tersebut dilaksanakan kasihan siswa yang rumahnya jauh dari sekolah. Tujuan Pemerintah untuk melaksanakan Program 9 tahun belajar tidak akan tercapai.

Tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati di lingkup Dinas Pendidikan ternyata jumlahnya sama dengan data yang dimiliki oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan. Adapun hasilnya dapat dilihat pada tabel 4.11

Tabel 4.11
Jumlah Tenaga Honorer Non Surat Keputusan Bupati Magetan
di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan
Posisi Tahun 2009

No	Unit Kerja	Jumlah tenaga honorer
1	2	3
1	UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kecamatan	1903
2	SMP, SMA, SMK	764
	J U M L A H	2667

Dari tabel 4.11 dapat dilihat bahwa jumlah tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati di lingkup Dinas Pendidikan khususnya di UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kecamatan meningkat secara signifikan jika dibandingkan dengan jumlah tenaga honorer yang berada di instansi lain di Pemerintah Kabupaten Magetan. Kenaikan jumlah tenaga honorer Non Surat Keputusan

Bupati hampir mencapai 6 kali lebih banyak jika dibandingkan dengan jumlah tenaga honorer Non Surat keputusan Bupati Tahun 2005.

Berdasarkan hasil koordinasi dengan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan dan hasil monitoring yang telah dilaksanakan oleh Pegawai Negeri Sipil Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan, maka Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan membuat laporan kepada Bapak Bupati Magetan perihal tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati. Dalam laporan tersebut dijelaskan bahwa jumlah tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati Magetan setiap tahunnya semakin bertambah banyak. Hal ini berdampak pada selain bertambahnya anggaran terutama untuk tunjangan Hari Raya dan pengadaan baju seragam, juga semakin banyaknya desakan dari para tenaga honorer untuk bisa diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Dari hasil laporan tersebut, beberapa bulan kemudian tepatnya pada Bulan Juni 2010 Bupati Magetan mengeluarkan Surat Edaran yang kedua mengenai larangan pengangkatan tenaga honorer dan seluruh Kepala Sekolah di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan harus membuat Surat Pernyataan tidak akan mengangkat tenaga honorer dan sanggup menerima sanksi apabila melanggarnya. Surat Pernyataan tersebut harus ditulis tangan tidak boleh diketik dan tanda tangan diatas materai 6000.

Pada bulan Juni 2011 Badan kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan mengirim surat ke Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan perihal permintaan data tenaga honorer. Adapun data tenaga honorer yang dikirim

oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan ke Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan dapat dilihat pada tabel 4.12.

Tabel 4.12
Jumlah Tenaga Honorer Non Surat Keputusan Bupati Magetan
di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan Posisi Tahun 2011

No	Unit Kerja	Jumlah tenaga honorer
1	2	3
1	UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kecamatan	2225
2	SMP, SMA, SMK	974
	J U M L A H	3199

Dari tabel 4.12 dapat dilihat bahwa jumlah tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati pada tahun 2011 sejumlah 3199. Berdasarkan data tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa terjadi kenaikan tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati sejumlah 532 orang dari tahun 2009. Surat Edaran Bapak Bupati Magetan mengenai larangan pengangkatan tenaga honorer di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan belum dilaksanakan sepenuhnya.

Penulis melakukan wawancara dengan para Kepala Sekolah yang mempunyai tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati, mereka mengangkat tenaga honorer karena berbagai alasan. Salah satu alasan itu adalah tenaga mereka sangat dibutuhkan oleh sekolah. Seperti yang diungkapkan oleh Kepala Sekolah SMKN 1 Bendo (Drs. S. EKO SOEPRAJITNO, M.Pd):

Kami mengangkat tenaga honorer karena sekolahan ini membutuhkan tenaga mereka. Sebagai contoh : Kami kekurangan guru pada mata pelajaran Bahasa Inggris, kami sudah meminta kekurangan guru ini ke Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Akan tetapi sampai dengan saat ini belum terealisasi. Oleh sebab itu, secara otomatis kami harus segera memenuhi kebutuhan guru Bahasa Inggris. Proses belajar mengajar tidak boleh terganggu. Begitu juga

commit to user

dengan tenaga pembersih dan tenaga keamanan. Sekolah kami sangat luas, apabila tidak ada tenaga pembersih maka sekolah kami akan kotor dan tidak terawat, begitu juga dengan tenaga keamanan. Apabila tenaga keamanan tidak ada, secara otomatis keamanan sekolah jelas akan terganggu. Kami ini sekolah teknik, banyak peralatan sekolah yang harus dijaga. Seperti contoh : laboratorium multimedia, laboratorium otomotif dan lain sebagainya. Jadi tenaga pembersih dan tenaga keamanan mutlak harus ada. Sebelum kami mengangkat tenaga honorer, sudah kami musyawarahkan dengan Komite sekolah. Apabila komite sekolah setuju mengangkat tenaga honorer maka honorarium dari tenaga honorer tersebut diambilkan dari dana komite sekolah. Sebelum tenaga honorer tersebut mengajar atau membantu di SMK 1 Bendo ini, mereka harus membuat Surat Pernyataan yang salah satu poinnya adalah tidak menuntut untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Pernyataan serupa diungkapkan oleh Kepala Sekolah SMKN 1 Poncol (GATOT SUKARNO, S.Pd, MM), berikut :

Kami kekurangan guru yang mengajar multimedia sebanyak 4 orang. Guru yang sekarang ada dan berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil hanya 1 orang. Idealnya atau kebutuhan guru yang mengajar multimedia di tempat kami sebanyak 5 orang. Kami sudah meminta guru multimedia ke Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan tapi sampai dengan sekarang belum terealisasi. Guru multimedia mutlak diperlukan karena multimedia adalah program studi keahlian. Jadi akhirnya kami mengangkat tenaga honorer. Terkait honorarium mereka, sudah kami bicarakan atau musyawarahkan dengan komite sekolah.

Pernyataan berbeda ketika penulis melakukan wawancara dengan Kepala Sekolah SMA 1 Kawedanan (Dra. SITI RUPIAH, M.Pd), berikut :

Kami kelebihan guru matematika, sejarah, fisika dan PPKN. Kami sebetulnya tidak meminta guru dengan keahlian dimaksud ke Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Kami meminta tenaga atau staf di bidang tata usaha karena kami kekurangan tenaga dalam bidang tersebut. Akan tetapi kenyataannya kami selalu diberi guru dengan keahlian seperti yang saya utarakan tadi. Hal ini menyulitkan kami dalam membagi waktu jam mengajar. Akhirnya kami mengangkat tenaga honorer. Terkait honorarium tenaga honorer, sudah disepakati oleh komite sekolah. Kami tidak mungkin menjadikan seorang guru menjadi seorang staf tata usaha, karena hal ini tidak sesuai dengan

commut to user

Surat Keputusan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil sebagai tenaga fungsional guru.

Pernyataan Kepala Sekolah SMA 1 Kawedanan hampir sama dengan yang diungkapkan oleh Kepala Sekolah SMP 4 Magetan (Drs. SETYO BUDI, M.MPd), yang membedakan adalah SMP 4 Magetan kelebihan guru yang mengajar IPA dan Bahasa Indonesia serta kelebihan staf tata usaha. Drs. Drs. SETYO BUDI, M.MPd adalah Kepala Sekolah baru di SMP 4 Magetan. Ketika memulai tugasnya sebagai Kepala Sekolah, yang bersangkutan terkejut dengan banyaknya jumlah tenaga honorer yang ada di sekolah ini. Banyaknya tenaga honorer mempengaruhi besarnya biaya operasional setiap bulannya. Honorarium tenaga honorer diambilkan dari Dana Bos. Honor tenaga honorer yang semula Rp. 500.000,- sekarang dikurangi menjadi Rp. 350.000,-. Maksud honorarium tenaga honorer dikurangi adalah agar dana bos tidak besar di pos belanja pegawai. Jika pos belanja pegawai besar, maka akan mempengaruhi biaya operasional yang lainnya.

Seperti yang telah diuraikan pada tabel 4.12 diatas bahwa, jumlah tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati paling banyak berada di lingkup UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Untuk mengetahui faktor yang menyebabkan banyaknya tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati Magetan di lingkup unit kerja dimaksud, penulis melakukan wawancara dengan beberapa Kepala Sekolah di tingkat Sekolah Dasar.

Sebelum melakukan wawancara, penulis terlebih dahulu mempelajari data yang sudah ada di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan. Tujuan dari mempelajari data dimaksud adalah agar penulis mengetahui daftar sekolah yang kekurangan tenaga guru dengan status Pegawai Negeri Sipil, yang mana hal tersebut pasti menyebabkan terjadinya pengangkatan tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati.

Setelah hasil dari mempelajari data diperoleh, selanjutnya penulis melakukan wawancara dengan beberapa Kepala Sekolah Dasar yang di tempat kerjanya mempunyai masalah kekurangan guru dengan status Pegawai Negeri Sipil, sehingga mereka mengangkat tenaga honorer. Salah satu faktor yang melatarbelakangi Kepala Sekolah Dasar mengangkat tenaga honorer seperti yang diungkapkan Kepala Sekolah Dasar Negeri Manjung 2 Kecamatan Panekan (Suwardi, S.Pd), berikut :

Sekolah kami mempunyai guru yang berstatus Pegawai Negeri Sipil hanya 5 orang. Seperti kita ketahui bersama bahwa jika di Sekolah Dasar sistemnya adalah guru kelas. Kalau gurunya saja hanya berjumlah 5 orang, yang satu kelas diajar sama siapa ?, belum lagi sekarang ada pelajaran Bahasa Inggris. Kami tidak punya guru dengan keahlian Bahasa Inggris dan Agama. Meskipun jumlah murid di sekolah kami hanya sedikit, proses belajar belajar tidak boleh terganggu. Oleh sebab itu, kami harus mengangkat tenaga honorer untuk mendukung kelancaran proses belajar mengajar di sekolah. Honorarium mereka kami ambilkan dari Dana Bos.

Pernyataan serupa juga diungkapkan oleh Kepala Sekolah Dasar Negeri Nguri 1 Kecamatan Lembeyan (Hartatik, S.Pd):

Sekolah kami hanya mempunyai guru Pegawai Negeri Sipil sejumlah 3 orang, berarti 4 orang beserta saya. Bisa dibayangkan bagaimana keadaannya seandainya kami tidak dibantu tenaga honorer. Kami

tidak memaksa mereka untuk membantu kami, akan tetapi mereka sendiri yang mau kerja di sekolah ini. Kami ya menerima saja, karena memang kami butuh. Tetapi sebelum mereka bekerja di sekolah ini, sudah kami suruh untuk membuat Surat Pernyataan bahwa mereka tidak menuntut untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dan mau digaji sesuai dengan kemampuan sekolah ini.

Berdasarkan hasil penelitian, rekrutmen tenaga honorer sebagian besar tidak melalui test tulis maupun wawancara. Biasanya tenaga honorer bisa bekerja di sekolah-sekolah karena lewat perantara salah satu guru yang mengajar di sekolah tersebut. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Kepala Sekolah Dasar Candirejo 1 Kecamatan Magetan (Drs. SAPARI):

Kami tidak pernah menempelkan pengumuman perihal penerimaan tenaga honorer. Banyak resiko yang harus kami tanggung apabila kami mengumumkan hal dimaksud. Pasti banyak yang ingin bekerja disini. Selain itu anggaran dan waktu yang tersedia untuk mengadakan penerimaan tenaga honorer tidak ada. Oleh sebab itu kami hanya menggunakan media 'dari mulut ke mulut'. Saudara atau teman dari salah satu guru disini yang ingin bekerja, kemudian secara umum memenuhi persyaratan yang kami ajukan, ya itu yang kita terima jadi tenaga honorer.

Pernyataan serupa juga diungkapkan oleh Kepala Sekolah SMP 1 Kawedanan (Drs. H. MUCHAMAD SYAIKUR, MM), berikut :

Kami tidak membuat pengumuman penerimaan pegawai. Tanpa pengumuman pun sudah banyak yang melamar kerja disini. Kami menerima mereka karena disekolah ini membutuhkan keahlian mereka. Tenaga honorer yang bekerja disini, sebelum bekerja sudah kami buat Surat Keputusan yang intinya tidak menuntut untuk diangkat menjadi tenaga honorer dan jangka waktu menjadi tenaga honorer hanya 1 tahun, kemudian dievaluasi. Apabila hasilnya bagus maka bisa diperpanjang kontraknya menjadi tenaga honorer., begitu pula sebaliknya. Apabila hasil evaluasi kerja tidak bagus maka kami berhak memberhentikan tenaga honorer tersebut.

Pernyataan Kepala Sekolah SMP 1 Kawedanan dan Kepala Sekolah Dasar Candirejo 1 Kecamatan Magetan mengenai tidak adanya pengumuman tentang penerimaan pegawai di unit kerja yang mereka pimpin atau di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan dibenarkan oleh para tenaga honorer, seperti yang diungkapkan oleh tenaga honorer di SMP 1 Kawedanan (SRI WAHYUNINGTYAS, Spd):

Tidak ada pengumuman yang ditempel atau disebarluaskan lewat media cetak mengenai penerimaan pegawai di SMP 1 Kawedanan. Saya bisa bekerja disini karena ada informasi dari teman saya kalau di SMP 1 Kawedanan membutuhkan guru yang mengajar agama Hindu. Alasan saya mau bekerja di SMP 1 Kawedanan, pertama karena saya butuh pekerjaan dan yang kedua semoga suatu saat nanti bisa diangkat menjadi CPNS.

Pernyataan serupa diungkap oleh WAHYU JATMIKA tenaga honorer di SMKN 1 Bendo, berikut :

SMKN 1 Bendo baru berdiri tahun 2001. Jadi baru 10 tahun. Jumlah siswa yang dimiliki sekarang yaitu 1200 orang. Sekolah ini butuh karyawan yang mengurus bidang tata usaha dan diutamakan yang bisa mengoperasikan komputer. Ijasah saya D3 Komputer.. Saya melamar pekerjaan dan diterima. Saya mengetahui informasi jika sekolah ini membutuhkan karyawan dari saudara saya yang bekerja sebagai guru di sekolah ini juga.

Berdasarkan data diatas dapat diketahui bahwa, tenaga honorer yang diangkat menjadi pegawai di lingkup Dinas Pendidikan sebagian besar berasal dari saudara atau anak dari Kepala Sekolah atau guru yang mengajar di tempat mengajar yang bersangkutan, meskipun ada sebagian kecil yang diangkat bukan karena faktor saudara. Kegiatan ini sebenarnya termasuk unsur Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) dalam pelaksanaannya atau disebut dengan

paternalism, karena tanpa memperhatikan kualitas dari calon tenaga honorer yang akan dijadikan tenaga honorer

Paternalism bisa menyebabkan produktivitas dan kinerja pegawai tidak sesuai dengan yang diinginkan atau ditetapkan. Apabila tenaga honorer yang diangkat tadi mempunyai kredibilitas yang tinggi terhadap pekerjaan yang dilakukannya tidak menjadi masalah, berbeda ketika tenaga honorer tersebut tidak mempunyai kredibilitas yang memadai dan hanya menjadi beban bagi sekolah atau instansi yang mengangkatnya. Seperti yang tertuang dalam *International Journal of Manpower: Latent premises of labor contracts: paternalism and productivity: Two cases from the banking industry in Chile*, Volume. 28, pp.354 – 368, 2007 disebutkan bahwa :

“Paternalism is widespread in Latin America, and its diverse forms should be taken into account in the design of HR policies and management practices. The paper seeks to compare two Chilean banks and show that different forms of paternalism exist. As long as the organization is consistent with the premises it works with, productivity is not hindered by either form.”

Artinya :

Paternalisme tersebar luas di Amerika Latin, dan bentuk *paternalisme* yang beragam harus diperhitungkan dalam desain kebijakan dan praktik manajemen. Makalah ini bertujuan untuk membandingkan antara dua bank di Chili dan hasilnya menunjukkan bahwa berbagai bentuk *paternalisme* itu ada. Selama organisasi itu konsisten dengan desain kebijakan yang telah dibentuk maka produktivitas tidak akan berkurang.

Dari journal tersebut dapat dijelaskan bahwa praktek Kolusi, Korupsi dan Nepotisme atau *paternalisme* itu ternyata tidak hanya terjadi dalam implementasi kebijakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005, akan tetapi di Amerika Latin juga terdapat praktek *paternalism*. *Paternalism* dapat meningkatkan produktivitas kerja apabila organisasi yang bersangkutan bisa konsisten dan mengelola desain kebijakan dengan baik.

Berdasarkan kegiatan monitoring yang sudah dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan dan penulis diketahui bahwa, sosialisasi mengenai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil yang sudah dilaksanakan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan sudah ditindaklanjuti Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan dengan cara membuat Surat Edaran kepada seluruh Kepala Sekolah di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Akan tetapi sebagian besar Kepala Sekolah belum melaksanakan aturan yang sudah ditetapkan tersebut, sehingga tujuan dari diundangkannya peraturan dimaksud belum sepenuhnya tercapai. Hal ini dapat dilihat dari semakin banyaknya jumlah tenaga honorer di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan.

C. ASPEK KEPATUHAN PELAKSANA

Kepatuhan merupakan salah satu unsur dari kriteria implementasi bisa dikatakan berhasil dengan baik. Kepatuhan mengandung arti bahwa seberapa jauh suatu kebijakan dipatuhi dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ada. Kepatuhan akan menilai seberapa jauh kebijakan dilaksanakan dan akan menjadi tolak ukur tingkat resistensi kebijakan.

Unsur kepatuhan dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Magetan ternyata di Pemerintah Kabupaten Magetan mendapat penolakan dalam hal tertentu, yaitu tetap adanya pengangkatan tenaga honorer di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan terutama di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan.

Pada proses implementasi, suatu kebijakan dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program. Proses implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 jika dilihat dari aspek pelaksanaannya belum sesuai dengan petunjuk dan ketentuan yang ada. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan (Drs. SUKO WINARDI):

Jumlah tenaga honorer di Kabupaten Magetan setiap tahunnya semakin bertambah. Padahal Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sudah disosialisasikan, yang kemudian ditindak lanjuti oleh Surat Edaran Bupati. Dengan cara bagaimana lagi agar para Pejabat terutama Kepala Sekolah paham dan mengerti akan

commit to user

peraturan dimaksud ? Apa mereka takut apabila sekolah mereka di 'merger' dengan sekolah lain apabila sekolah yang mereka pimpin kekurangan guru ? Banyaknya tenaga honorer di daerah bukannya semakin menyelesaikan masalah, akan tetapi semakin menimbulkan banyak masalah. Tidak hanya dari segi anggaran saja, tenaga honorer yang sudah bekerja lama pasti mempunyai keinginan untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil karena merasa sudah mengabdikan lama di Pemerintah. Hal ini jelas tidak mungkin. Seperti kita ketahui bersama bahwa Pos Belanja Pegawai di Kabupaten Magetan sudah diatas 50 %. Apabila tenaga honorer sebanyak itu minta diangkat semua menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil mau dibayar menggunakan apa ?

Pernyataan serupa juga diungkapkan oleh Sekretaris Dinas Pendidikan

Kabupaten Magetan (Drs. SUWATA, M.Si):

Isi yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 8 sudah sangat jelas. Akan tetapi pelaksanaannya belum sesuai dengan aturannya. Kami sudah menindaklanjuti peraturan dimaksud dengan cara membuat Surat Edaran kepada seluruh Kepala Sekolah perihal larangan pengangkatan tenaga honorer.

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa implementor terutama Kepala Sekolah belum sepenuhnya melaksanakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dan Surat Edaran Bupati Magetan perihal larangan pengangkatan tenaga honorer. Seperti diketahui bahwa, peraturan dimaksud diundangkan agar tidak ada lagi tenaga honorer di lingkup dinas instansi diseluruh Indonesia, akan tetapi di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan terjadi kebalikannya.

D. FAKTOR – FAKTOR PENGHAMBAT IMPLEMENTASI

Implementasi suatu kebijakan tidak selalu dapat berjalan mulus, berbagai hambatan dimungkinkan akan muncul selama proses pelaksanaannya. Demikian juga dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Berbagai faktor penghambat implementasi Peraturan tersebut, diidentifikasi dari : Sumber Daya, Komunikasi dan Sikap Aparat.

1. Hambatan Sumber Daya

Hambatan yang terkait dengan sumber daya terutama disebabkan karena terbatasnya dana dan sumber daya manusia yang tersedia dalam pelaksanaan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005.

Sumber dana dalam pelaksanaan peraturan dimaksud kurang memadai karena hanya berasal dari satu sumber, yaitu dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang jumlahnya terbatas. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Sekretaris Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan, berikut :

Dana yang tersedia untuk pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sampai dengan sekarang itu terbatas. Dana tersebut hanya berasal dari dana APBD yang jumlahnya sedikit. Oleh sebab itu, kami tidak pernah mengadakan sosialisasi kepada seluruh Kepala Sekolah di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Kami hanya mengedarkan surat perihal larangan tenaga honorer. Masalah mereka memahami atau tidak perihal hal dimaksud, kita tidak tahu. Seperti kita ketahui

commit to user

bersama bahwa mengadakan sosialisasi dengan cara menghadirkan Kepala Sekolah membutuhkan biaya yang besar. Kami tidak pernah menganggarkan untuk kebutuhan tersebut. Dana yang ada sudah habis untuk keperluan biaya transport tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati yang pernah kami data sendiri per 3 Maret 2008 yaitu sejumlah 1489 orang.

Dana yang tersedia berjumlah Rp. 2.350.000.000,-. Rincian pengeluaran untuk dana tersebut adalah sebagai berikut (a). Biaya transport untuk 1489 orang tenaga honorer : $\text{Rp. } 125.000 \times 1489 \text{ orang} \times 12 \text{ Bulan} = 2.333.500.000,-$, Pendidikan dan Pelatihan untuk meningkat kemampuan tenaga honor : $\text{Rp. } 4.000.000,- \times 4 \text{ orang} \times 6 \text{ kali} = 96.000.000,-$, alat tulis kantor selama satu tahun : $\text{Rp. } 1.750.000,-$, Surat Perintah Perjalanan Dinas (SPPD) Dalam Daerah : $\text{Rp. } 1.000.000,-$, SPPD Luar Daerah Jakarta untuk Eselon III : $\text{Rp. } 3.400.000,- \times 4 \text{ kali} = \text{Rp. } 13.600.000,-$, SPPD Luar Daerah Surabaya untuk Eselon IV : $\text{Rp. } 2.850.000,-$, biaya fotocopy = $\text{Rp. } 600.000,-$ dan biaya honorarium PPTK dan Staf Administrasi dalam satu tahun hanya $\text{Rp. } 700.000,-$.

Dari data diatas dapat dilihat bahwa, total dana kegiatan sangat besar akan tetapi banyak terserap pada biaya transport tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati. Untuk tenaga honorer yang mempunyai Surat Keputusan Bupati dan tidak dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dibiayai pada pos anggaran tersendiri. Tidak semua tenaga honorer di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan mendapat biaya transport dari APBD. Tenaga honorer yang mendapatkan biaya transport hanya sejumlah 1489 orang dari total tenaga honorer yang berada di lingkup Dinas Pendidikan. Dinas

Pendidikan Kabupaten Magetan pernah melakukan pendataan sendiri per 3 Maret 2008, dan hasil pendataan tersebut berjumlah 1489 orang. Maka sejak saat itu ditetapkan bahwa hanya 1489 orang yang berhak mendapatkan biaya transport.

Data-data di atas menunjukkan bahwa tidak tersedianya dana secara memadai mengakibatkan tidak lancarnya pelaksanaan kebijakan. Kenyataan tersebut sesuai dengan pendapatnya Samodra Wibawa (1994:20) sebagai berikut : “ Kinerja kebijakan akan rendah apabila dana yang dibutuhkan tidak tersedia secara memadai”.

Disamping terbatasnya dana, faktor lain yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 adalah terbatasnya Sumber Daya Manusia. Jumlah sumber daya manusia yang terbatas menyebabkan kurang lancarnya pelaksanaan kebijakan dimaksud terutama dalam pengelolaan tenaga honorer di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan. Hal ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh Kepala Sub Dinas Ketenagaan (Drs. YUSUF, MM), berikut :

Kami di Bidang Ketenagaan hanya berjumlah 9 orang. Rinciannya sebagai berikut Satu Kepala Sub Dinas dan dua Kepala Seksi yaitu Kepala Seksi Ketenagaan Pendidikan TK dan SD dan Kepala Seksi Ketenagaan Pendidikan Menengah dan Pendidikan Luar Sekolah. Berarti enam orang lainnya adalah staf. Tiga staf membantu Kepala Seksi Ketenagaan Pendidikan TK dan SD dan tiga lainnya membantu Kepala Seksi Ketenagaan Pendidikan TK dan SD. Jadi 8 orang ini yang mengelola urusan tenaga honorer sebanyak 3199 orang. Meskipun dalam bekerja kami saling membantu, tapi menurut kami itu tetap tidak optimal.

Pernyataan diatas sesuai dengan penuturan Kepala Seksi Ketenagaan Pendidikan TK dan SD (Drs. PRANOWO SETYO BUDI), berikut :

Kami sangat kewalahan dalam menangani tenaga honorer. Jumlahnya semakin tahun semakin bertambah banyak. Kami sudah berusaha sebaik mungkin untuk menekan kenaikan jumlah tenaga honorer, tetapi tetap saja hasilnya. Kami juga sudah meminta penambahan pegawai kepada Bapak Pimpinan, tetapi sampai dengan sekarang belum ada penambahan.

Berdasarkan data diatas dapat dikatakan bahwa terbatasnya sumber daya manusia menyebabkan kurang lancarnya pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 terutama dalam hal pengelolaan tenaga honorer.

Dengan demikian dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa, sumber daya merupakan faktor yang dominan dalam pelaksanaan peraturan dimaksud. Hal ini sesuai dengan pendapat George Edwar III (1980:47) yang menyatakan bahwa efektivitas implementasi kebijakan akan sulit dicapai jika tidak didukung oleh tersedianya sumber daya secara memadai.

2. Sikap Aparat Pelaksana

Hambatan yang terkait dengan sikap aparat disebabkan karena aparat belum sepenuhnya mengerti dan memahami isi dari kebijakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005. Kejadian ini dibuktikan dengan semakin banyaknya jumlah tenaga honorer di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan terutama di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan.

Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Kepala Bidang Pengembangan Karier yang mengelola tenaga honorer di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan (PENNO, S.Sos), berikut :

Jumlah tenaga honorer di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan terutama di Dinas Pendidikan Kabupaten semakin bertambah banyak. Seharusnya setelah diadakan sosialisasi yang diselenggarakan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan, Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan menindaklanjutinya dengan menyelenggarakan sosialisasi juga dengan cara menghadirkan seluruh Kepala Sekolah yang berada di lingkup Kabupaten Magetan. Sehingga mereka betul-betul memahami isi dari peraturan tersebut dan melaksanakannya dengan sungguh-sungguh, atau memang mereka mengetahui tentang kebijakan tersebut tetapi tidak mau melaksanakan ? Jika mereka tidak mau melaksanakan kebijakan tersebut berarti tujuan dari diundangkannya PP Nomor 43 Tahun 2007 tidak akan pernah tercapai.

Pernyataan senada dikemukakan oleh Sekretaris Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan (ENDANG IRIANTI, S.Sos), berikut :

Kalau menurut saya, semua pelaksana kebijakan peraturan dimaksud seharusnya bersungguh-sungguh dalam melaksanakannya. Tidak hanya dalam pelaksanaan kebijakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005, tetapi semua program kebijakan. Kalau mereka mengetahui akan suatu kebijakan yang secara nyata sudah diundangkan dan mereka menolak untuk melaksanakannya maka tujuan kebijakan tidak akan pernah tercapai.

Pernyataan kedua responden diatas menunjukkan bahwa, pelaksana kebijakan di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan terutama pelaksana kebijakan di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan belum seluruhnya memahami dan mengerti isi dari kebijakan dimaksud, sehingga mereka belum melaksanakan kebijakan tersebut sesuai dengan kemampuannya.

Hal ini terbukti dari ungkapan Kepala Sekolah SMKN Kartoharjo (Drs. SUGIYANTO, M.Pd), berikut :

Saya menjadi Kepala Sekolah di SMKN kartoharjo ini baru tahun 2008. Tenaga honorer guru di sekolah ini sudah banyak, akan tetapi staf di bidang tata usaha masih kurang.Oleh sebab itu saya mengangkat tenaga honorer. Saya kurang begitu paham tentang aturan tersebut. Tetapi setelah menerima Surat Edaran Bupati bulan Juni 2010, saya baru mengerti. Ini dilema buat saya. Tidak mungkin saya secara mendadak memberhentikan mereka (tenaga honorer) tanpa ada alasan yang jelas. Surat Keputusan pengangkatan menjadi pegawai di sekolah ini tidak menyebutkan jangka waktu bekerjanya. Sejak diberlakukannya Surat Edaran tersebut sampai dengan sekarang saya tidak mengangkat tenaga honorer lagi, meskipun kita masih kekurangan tenaga di bidang tata usaha.

Pernyataan serupa juga dikemukakan oleh Kepala Sekolah Dasar Ringin Agung 2 (SUSPINI, S.Pd), berikut :

Saya tidak tahu tentang Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005. Itu Peraturan tentang apa ya ?

Pada saat penulis melakukan pendataan terkait dengan adanya Surat Edaran MENPAN Nomor 05 Tahun 2010 pada bulan Agustus 2010 tentang pendataan tenaga honorer, penulis juga sempat melakukan wawancara dengan beberapa Kepala Sekolah Dasar yang berada di wilayah UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kecamatan Kartoharjo terkait dengan larangan pengangkatan tenaga honorer. Seperti diketahui bahwa wilayah Kecamatan Kartoharjo merupakan wilayah yang jarak tempuhnya terjauh dari kota Magetan.

Berdasarkan hasil dari wawancara tersebut dapat diketahui bahwa rata-rata Kepala Sekolah Dasar di wilayah UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI Kecamatan kurang begitu paham tentang larangan pengangkatan tenaga

honorer. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Kepala Sekolah Dasar Negeri

Klurahan Kecamatan Kartoharjo (SUGIYO, A.Ma.Pd), berikut :

Kami tidak tahu kalau dulunya ada Peraturan yang melarang mengangkat tenaga honorer. Kami baru tahu setelah disuruh membuat Surat Pernyataan oleh Bapak Bupati Magetan untuk tidak mengangkat tenaga honorer lagi.

Pernyataan serupa dikemukakan juga oleh Kepala Sekolah Dasar Negeri Jeruk 2 Kecamatan Kartoharjo (MARJONO, S.Pdj), berikut :

Saya tidak pernah membaca surat pemberitahuan kalau ada larangan pengangkatan tenaga honorer. Jika saya tahu pasti saya tidak akan mengangkat tenaga honorer. Saya tahunya setelah disuruh membuat Surat Pernyataan oleh Bapak Bupati Magetan yang intinya dilarang mengangkat tenaga honorer dan apabila melanggar akan dikenakan sanksi.

Dengan demikian dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa sikap aparat yang kurang mau dan mampu dalam melaksanakan suatu kebijakan dapat menyebabkan tidak tercapainya tujuan sesuai yang diinginkan. Hal ini juga menunjukkan rendahnya daya tanggap aparat akan suatu kebijakan yang berlaku. Rendahnya daya tanggap tersebut akan menghambat efektivitas implementasi kebijakan, karena pada dasarnya keberhasilan implementasi kebijakan juga ditentukan oleh daya tanggap aparat pelaksana untuk memenuhi kebutuhan publik. (Muhajir Darwin, 1995:7).

Tabel 4.13

Matrik Implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005

NO	ASPEK	HASIL PENELITIAN
1.	Proses Implementasi	

	<p>a. Tahap Sosialisai</p> <p>b. Tahap Pelaksanaan</p> <p>c. Tahap Monitoring</p>	<p>Sosialisasi tentang Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 dilakukan dengan cara menghadirkan Kepala Sub Kepegawaian se Kabupaten Magetan, yang ditindak lanjuti dengan Surat Edaran Bupati perihal Tenaga Harian Lepas (THL) Nomor 814/308/40.3.304/2006 tanggal 18 Mei 2006.</p> <p>Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005, yang ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2005 dan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 22 Tahun 2005 sudah sesuai dengan ketentuan khususnya untuk pengelolaan tenaga honorer yang mempunyai Surat Keputusan Bupati, akan tetapi untuk pengelolaan tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati belum sesuai dengan ketentuan yang berlaku.</p> <p>Dari monitoring diketahui bahwa pelaksanaan kebijakan peraturan dimaksud diatas tidak sesuai, hal ini dibuktikan dengan banyaknya jumlah tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan terutama di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan.</p> <p>Pelaksana kebijakan di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan belum sepenuhnya melaksanakan kebijakan sesuai dengan petunjuk</p>
2.	Aspek Kepatuhan Pelaksana	

3	<p>Faktor-faktor penghambat implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005</p> <p>a. Sumber Daya</p> <p>b. Sikap Aparat Pelaksana</p>	<p>dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat pogram.</p> <p>Tidak tersedianya sumber daya yang berupa dana dan aparat secara memadai di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan, mengakibatkan terhambatnya proses implementasi kebijakan. Terbatasnya dana mengakibatkan tidak optimalnya dalam pelaksanaan penyampaian kebijakan kepada Kepala Sekolah dan pihak terkait sehingga mereka belum sepenuhnya memahami standar dan prosedur dari subtransi kebijakan yang telah ditetapkan. Sedangkan kurangnya jumlah aparat mengakibatkan kurang optimalnya pengawasan dalam pelaksanaan kebijakan.</p> <p>Sikap aparat pelaksana di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan cenderung resistensi (menolak) terhadap kebijakan yang berlaku karena mereka belum sepenuhnya memahami standar dan prosedur dari kebijakan yang telah ditetapkan.</p>
---	--	---

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pada hasil penelitian yang telah dilakukan dapat ditarik kesimpulan bahwa, pengangkatan tenaga honorer yang mempunyai Surat Keputusan Bupati menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) sudah sesuai dengan standard dan prosedur yang ditetapkan. Sedangkan pengelolaan tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati (Surat Keputusan Kepala Sekolah) belum sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini bisa diketahui dari semakin banyaknya jumlah tenaga honorer yang berada di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan dan proses pengangkatan tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati tetap dilakukan sampai dengan sekarang. Hal ini jelas tidak sesuai dengan substansi kebijakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS pada Pasal 8.

Sebagian besar Kepala Sekolah tetap melakukan pengangkatan tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati dikarenakan mereka belum sepenuhnya memahami standar dan prosedur yang telah ditetapkan, sehingga mereka cenderung resistensi (menolak) terhadap kebijakan yang berlaku. Selain itu, tujuan mereka mengangkat tenaga honorer adalah untuk membantu proses belajar mengajar di sekolah yang mereka pimpin. Hal ini tetap dilakukan sampai dengan

sekarang dikarenakan kurang optimalnya kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan mengenai kebijakan tersebut diatas.

Kurang optimalnya Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan dalam melaksanakan sosialisasi dikarenakan kurangnya dukungan sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Terbatasnya jumlah sumber daya manusia yang menangani tenaga honorer mengakibatkan kurang optimalnya pengawasan dalam pelaksanaan kebijakan. Sedangkan terbatasnya dana yang dimiliki Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan mengakibatkan tidak optimalnya dalam pelaksanaan penyampaian kebijakan kepada Kepala Sekolah, sehingga mereka banyak yang belum memahami standar dan prosedur yang telah ditetapkan. Hal ini menyebabkan sikap aparat pelaksana cenderung tidak mendukung terhadap kebijakan dimaksud. Semua faktor tersebut diatas jelas menghambat proses implementasi kebijakan.

B. Implikasi dan Saran

1. Implikasi Praktis

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa berbagai hambatan yang muncul yang menjadi penghambat implementasi kebijakan pemerintah, lebih disebabkan karena kurangnya pemahaman aparat pelaksana terhadap substansi kebijakan yang diimplementasikan. Dengan demikian sosialisasi menjadi faktor yang sangat penting, karena pemahaman aparat pelaksana tentang kebijakan akan meningkatkan dukungan terhadap kebijakan. Oleh karena itu jika pemerintah menginginkan kebijakannya efektif, harus benar-benar memperhatikan faktor sosialisasinya.

commit to user

Sosialisasi tidak hanya dilakukan pada aparat yang mempunyai jabatan atau eselon saja tetapi juga sampai tingkat Kepala Sekolah Dasar mengingat Jumlah Sekolah Dasar di lingkup Pemerintah Kabupaten Magetan sangat besar. Untuk mengatasi masalah dana di lingkup Dinas Pendidikan terutama ditingkat Sekolah Dasar, dapat melibatkan peran Kepala UPTD TK, SD, SDLB dan PNFI untuk menginformasikan kebijakan pemerintah.

Selain itu agar kebijakan mendapatkan dukungan dari semua aparat pelaksana terutama di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan, sebaiknya Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan yang sesuai Peraturan Bupati Magetan Nomor 74 Tahun 2008 memiliki tugas dan fungsi yaitu membantu Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten Magetan dalam melaksanakan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah duduk satu meja dengan Dinas Pendidikan Kabupaten untuk mencari jalan keluar terbaik dalam mengelola kepegawaian, sehingga jumlah tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati tidak semakin banyak. Salah satu cara yang bisa dilakukan adalah melakukan penataan ulang pegawai terhadap seluruh unit kerja yang berada di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Sehingga tidak ada lagi penumpukan pegawai disalah satu unit kerja. Dengan penataan ulang pegawai ini, dapat dipastikan pengangkatan tenaga honorer Non Surat Keputusan Bupati akan berkurang. Sangsi yang diberlakukan dengan tegas terhadap aparat pelaksana apabila melanggar surat pernyataan tentang larangan pengangkatan tenaga honorer yang sudah dibuat dan ditandatangani sendiri oleh yang bersangkutan.

2. Implikasi Teoritis

Mengingat penggunaan teori dalam penelitian ini sangat terbatas karena hanya mengacu pada aspek apa yang terjadi dengan berupaya mendeskripsikan permasalahan-permasalahan yang muncul dilokasi penelitian, akibatnya penelitian ini tidak dapat menyajikan faktor-faktor penyebab munculnya berbagai persoalan secara lebih rinci. Oleh sebab itu dibutuhkan penelitian lebih lanjut untuk dapat menyajikan data secara lebih tepat dan terperinci.

