

STRATEGI KEBIJAKAN DALAM PENGANGKATAN TENAGA HONORER DI KOTA DUMAI PADA DINAS PENDIDIKAN

Hielda Asmariva

Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Indragiri (STIA-I)

Jl. Azkiaris, Kp. Besar Kota, Rengat, Kabupaten Indragiri Hulu, Riau 29319

Abstrak. Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer di Kota Dumai (Studi PP NO 48 Tahun 2005 pada Dinas Pendidikan Periode Tahun 2006-2016).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan PP No 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer pada Dinas Pendidikan Kota Dumai dan untuk mengetahui dan menganalisis faktor yang menghambat implementasi kebijakan PP No 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer pada Dinas Pendidikan Kota Dumai. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Sumber data diambil dari beberapa orang yang terkait dengan penelitian. Teknik pengumpulan data menggunakan teknik wawancara, observasi, sedangkan teknik analisis data dengan menggunakan teknik kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa Implementasi kebijakan pengangkatan guru honor menjadi CPNS tersebut masih belum optimal, seperti halnya pada masalah masih belum optimalnya maksud dan tujuan kebijakan dalam arti masih belum disosialisasikan dengan baik kepada para guru, kemudian masalah keterbatasan anggaran untuk membiayai guru karena masalah reformasi birokrasi yang perlu adanya link and match antara guru yang mengajar dengan bidang keahlian serta bidang tugasnya, kondisi sosial ekonomi yang belum memadai sehingga tingginya masyarakat menjadi pegawai negeri sipil dan terakhir adalah disposisi sikap para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan dengan persepsi masing-masing.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan; Tenaga Honorer.

Abstract. The Implementation of policy appointment honorary staff in Kota Dumai (Study PP NO 48 of 2005 at the Department of Education period 2006-2016).

This study aims to identify and analyze the implementation of the policy of Government Regulation No. 48 Year 2005 regarding the appointment of honorary staff at the Department of Education Dumai and to identify and analyze the factors that hinder the implementation of the policy of Government Regulation No. 48 Year 2005 regarding the appointment of honorary staff at Dumai City Department of Education. The method used in this study is a qualitative research method. Sources of data taken from several people associated with the research. Data collection technique used interview, observation, while the technique of data analysis using qualitative techniques with descriptive approach. Based on the survey results revealed that the hiring policy implementation has become a civil servant teacher salary is still not optimal, as well as the issue is still not optimal intent and policy objectives in the sense that they have not been socialized properly to teachers, then the problem of limited budget to fund teacher because of the bureaucratic reform is necessary to link and match between teachers who teach as well as areas of their expertise, socio-economic conditions are not adequate to the high society from the civil service and the last is the disposition of the attitude of the executive in implementing policies with perception each.

Keywords: Policy Implementation; Honorary Staff.

PENDAHULUAN

Permasalahan birokrasi Indonesia mulai diperbaiki melalui program reformasi birokrasi yang merupakan tuntutan reformasi pasca krisis ekonomi tahun 1997 dan peralihan dari sistim pemerintahan Orde Baru keera Reformasi. Hingga saat ini permasalahan birokrasi seperti budaya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dianggap wajar, pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat kurang optimal, lamban, boros dan berbelit-belit dan sulit untuk diatasi.

Permasalahan birokrasi Indonesia mulai diperbaiki melalui program reformasi birokrasi yang merupakan tuntutan reformasi pasca krisis ekonomi tahun 1997 dan peralihan dari sistim pemerintahan Orde Baru keera Reformasi. Bappenas (2004) menegaskan bahwa reformasi bidang lainnya tidak akan berjalan dengan baik tanpa terlebih dahulu mereformasi birokrasi pemerintah. Reformasi birokrasi bertujuan agar birokrasi mampu melaksanakan tugas-tugasnya secara lebih efisien dan efektif sehingga bisa terwujud good governance.

Dalam hal ini yang menjadi aparatur pemerintah ada 2 (dua) jenis yakni Pegawai Negeri dan Pegawai Tidak Tetap/Non Pegawai Negeri. Kompetensi dan profesionalisme aparatur pemerintah berkaitan dengan kemampuan aparatur dalam menguasai pengetahuan, keterampilan, kecakapan, sikap dan perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, kewenangan serta tanggungjawab yang diamanatkan kepadanya.

Untuk memecahkan permasalahan tersebut maka diperlukan pemimpin yang benar-benar professional akan tanggung jawab terhadap kewajibannya. Kualifikasi aparatur pemerintah, dalam mewujudkan Good Governance menurut Joko Widodo, 2011, Pertama adalah aparatur atau birokrasi pemerintah harus bermoral dan berakhlak mulia, mempunyai etika kepemimpinan dan sikap prilaku yang

baik bagi rakyat. Kedua, aparatur atau birokrasi pemerintah harus memiliki visi kedepan. Ketiga, aparatur atau birokrasi pemerintah harus bersikap demokratis yang artinya bahwa setiap proses pengambilan keputusan, pemerintah harus mengikutsertakan masyarakat dan keputusan yang diambil harus mencerminkan kepentingan masyarakat atau kepentingan publik. Keempat, aparatur atau Pemerintah yang baik adalah pemerintah yang responsif. Pemerintah yang responsif adalah Pemerintah atau Birokrasi yang cepat tanggap dan cepat menanggapi (menindaklanjuti) keluhan, masalah, kepentingan dan aspirasi rakyat yang dipimpin.

Aspek responsivitas menghendaki agar pelayanan publik bisa memenuhi kepentingan masyarakat agar birokrasi lebih renponsif terhadap kepentingan masyarakat, Adanya standar pelayanan publik yang ditetapkan berdasarkan masukan para stakeholders, termasuk pelanggan, dan birokrasi berjanji untuk memenuhinya. Dengan demikian tugas aparatur pemerintah sejatinya adalah membawa mandat kearah pelayanan segala kepentingan rakyat.

Upaya untuk membangun sumber daya manusia merupakan proses pembelajaran (*learning process*) yang terus menerus, baik dari SDM itu sendiri maupun dari organisasinya untuk menjadi lebih baik dari sebelumnya. SDM, baik sebagai makhluk sosial maupun sebagai sumber daya, merupakan pelaku aktif di dalam pembangunan. Membangun manusia sebagai makhluk sosial ditekankan kepada harkat, martabat dan kewajiban manusia yang tercermin dalam kepribadian, aspek jasmani dan rohani. Sedangkan sebagai sumber daya pembangunan ditekankan kepada aspek psikologis seperti motivasi, produktivitas dan profesionalisme bekerja.

Pegawai negeri sipil adalah pegawai yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diberi tugas dalam suatu

jabatan negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan PP No 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi calon PNS dijelaskan bahwa, untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, terdapat pejabat instansi pemerintah yang mengangkat tenaga tertentu sebagai tenaga honorer. Tenaga honorer yang telah lama bekerja dan atau tenaganya sangat dibutuhkan oleh pemerintah dan memenuhi syarat yang ditentukan dalam peraturan pemerintah dapat diangkat menjadi Calon PNS. Ketentuan yang mengatur pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon PNS diatur dalam PP No. 48 Tahun 2005.

Beberapa pengertian (tercantum dalam pasal 1), Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan bertanggungjawab untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang berwenang mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan PNS dilingkungan kerjanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon PNS diprioritaskan bagi tenaga guru, tenaga kesehatan pada unit pelayanan kesehatan, tenaga penyuluh di bidang pertanian, perikanan dan peternakan; dan tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan pemerintah.

Selanjutnya, pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon PNS berdasarkan pada usia dan masa kerja (Pasal 3 ayat (2)), yang diatur (diprioritaskan) sebagai berikut: Melalui seleksi administrasi, disiplin, integritas, kesehatan dan kompetensi (sebagaimana pasal 4 ayat (1) ditujukan bagi: Tenaga honorer yang

berusia paling tinggi 46 tahun pada 1 Januari 2006 dan mempunyai masa kerja 20 tahun atau lebih secara terus-menerus.

Melalui seleksi administrasi, disiplin, integritas, kesehatan dan kompetensi serta wajib mengisi daftar pertanyaan mengenai tata pemerintahan yang baik (good governance) (sebagaimana pasal 4 ayat (2)) dan pelaksanaannya terpisah dari pelamar umum, ditujukan bagi: Tenaga honorer yang berusia paling tinggi 46 tahun pada 1 Januari 2006 dan mempunyai masa kerja 10 tahun atau lebih sampai dengan kurang dari 20 tahun secara terus-menerus. Tenaga honorer yang berusia paling tinggi 40 tahun pada 1 Januari 2006 dan mempunyai masa kerja 5 tahun atau lebih sampai dengan kurang dari 10 tahun secara terus-menerus. Tenaga honorer yang berusia paling tinggi 35 tahun pada 1 Januari 2006 dan mempunyai masa kerja 1 tahun atau lebih sampai dengan kurang dari 5 tahun secara terus-menerus.

Penyiapan materi Tata Pemerintahan yang dilakukan oleh Tim Koordinasi Tingkat Nasional (Pasal 10), kemudian Pasal 4 ayat (3) menegaskan bahwa pada prinsipnya pengangkatan tenaga honorer diprioritaskan bagi yang berusia paling tinggi dan/atau mempunyai masa kerja lebih lama. Pengangkatan tenaga honorer agar dilakukan secara objektif dan transparan (pasal 7).

Oleh karena itu, sejak ditetapkan Peraturan Pemerintah ini (PP No. 48 Tahun 2005) semua pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi pemerintahan dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis (Pasal 8).

Namun pada kenyataannya pengangkatan pegawai honorer masih saja terjadi seperti ditahun 2006 pengangkatan guru bantu dan honor lainnya masih juga ada pada dinas pendidikan Kota Dumai apakah yang diakukan oleh dinas, oleh kepala sekolah dan oleh komite sekolah. Jumlah tenaga honorer pada dinas

Pendidikan Kota Dumai sebanyak 1.950 orang diketahui bahwa 254 orang diantaranya atau 13% sudah diangkat menjadi PNS.

Selain itu juga adanya fenomena pengangkatan guru honorer di Kota Dumai ditutupi dan kurang transparan, hal ini dapat dilihat dari yang mendapatkan perhatian dari pemerintah ada guru yang melengkapinya kelengkapan administrasi saja. Sedangkan guru yang memiliki keterbatasan fasilitas Karena bertugas jauh dari kota selalu terlambat dan kurang mendapatkan prioritas, padahal mereka yang memberikan pelayanan pendidikan dan jumlahnya sangat terbatas di daerah terpencil tersebut.

Tujuan penelitian ini adalah untuk dan menganalisis implementasi kebijakan PP No 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer pada Dinas Pendidikan Kota Dumai dan menganalisis faktor yang menghambat implementasi kebijakan PP No 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer pada Dinas Pendidikan Kota Dumai periode 2006-2016.

METODE

Lokasi penelitian

Lokasi penelitian yang ditetapkan dalam penelitian ini adalah dimana peneliti menangkap keadaan sebenarnya dari obyek yang ditelitinya yakni guru. Sesuai dengan pengertian tersebut, maka lokus penelitian ini dilaksanakan di Kota Dumai.

Jenis Penelitian

Penelitian ini masuk dalam jenis penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan studi kasus yaitu penelitian dengan sumber data utama, kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain (Lofland & Lofland dalam Moleong, 1991). Berdasarkan pengertian tersebut, maka yang termasuk sebagai sumber data dapat berupa seseorang, peristiwa, dokumen (hal atau benda) yang dapat

dijadikan sumber informasi dan dapat memberikan data maupun informasi yang diperlukan sesuai dengan fokus penelitian yang telah ditetapkan.

Informan

Pada penelitian kualitatif menyajikan hasil penelitian dalam bentuk hasil jawaban informan tentang pertanyaan yang diajukan. Informan dalam penelitian ini adalah guru sebagai pegawai honorer yang diangkat tahun 2005 di Kota Dumai dan Kepala BKD Kota Dumai.

Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik pengumpulan data yang digunakan adalah: Observasi (*Non Partisipative*). Wawancara Mendalam.

Teknik Analisa Data

Analisis data dalam penelitian ini yang menggunakan pendekatan kualitatif dilakukan sejak awal sampai sepanjang proses penelitian berlangsung. Penelitian ini sesuai dengan tujuannya diharapkan muncul implikasi teoritik berupa proposisi-proposisi sebagai hasil analisis data lapangan dan selanjutnya akan berguna sebagai pengkayaan teori formal, untuk mendukung hal tersebut maka dalam penelitian ini digunakan teknik analisis data yang dikembangkan oleh Miles & Huberman (1992), melalui tiga prosedur yaitu: penyajian data, retruksi data, dan menarik kesimpulan/Verifikasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Implementasi Kebijakan PP No 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon PNS pada Dinas Pendidikan Kota Dumai periode 2006-2016.

Implementasi kebijakan pemerintah dalam pengangkatan tenaga honorer di kota dumai menggunakan pendapat Meter dan Horn dengan menggunakan model

sistem kebijaksanaan yang pada dasarnya menyangkut beberapa komponen yang harus selalu ada agar tuntutan kebijakan bisa direalisasikan menjadi hasil kebijaksanaan. Terdapat 6 variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijaksanaan sebagai berikut:

1. Standar kebijaksanaan dan tujuan

Kejelasan tujuan-tujuan program dan tingkat konsensus diantara pelaksana atas tujuan-tujuan tersebut. Semakin besar tingkat kejelasan dan semakin besar tingkat konsensus pelaksana terhadap tujuan suatu program, maka semakin mungkin pula para implementor bekerja secara efektif guna mencapai keberhasilan implementasi. Sebaliknya semakin tidak jelas tujuan dan semakin kurangnya konsensus terhadap tujuan suatu program, maka akan mendorong ketidakberhasilan implementasi. Ripley dan Franklin (1982).

Rincian tujuan keputusan kebijaksanaan secara menyeluruh yang berwujud dokumen peraturan menuju penentuan standar yang spesifik dan konkrit untuk menilai kinerja program. Berkaitan dengan standar kebijakan dan tujuan pengangkatan guru honor menjadi guru CPNS memang mengalami berbagai tanggapan dari para guru, sebagai berikut hasil wawancara dengan para informan mengenai pengetahuan informan mengenai standar tujuan keputusan kebijaksanaan secara menyeluruh yang berwujud dokumen peraturan menuju penentuan standar yang spesifik dan konkrit untuk menilai kinerja program Informan guru honorer 1 :

“Sebagai guru honor, saya mengetahui tujuan kebijakan pemerintah tersebut kami memahami, tapi kami merasa kebijakan ini belum transparan. Pada Pasal 2, Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah ini, dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan tenaga tertentu pada

instansi pemerintah. Pasal 3, (1) Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil diprioritaskan bagi yang melaksanakan tugas sebagai : a. Tenaga guru; b. Tenaga kesehatan pada unit pelayanan kesehatan; c. Tenaga penyuluh di bidang pertanian, perikanan peternakan; dan d. Tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan pemerintah. (2) Pengangkatan tenaga honorer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada usia dan masa kerja sebagai berikut : a. Tenaga honorer yang berusia paling tinggi 46 (empat puluh enam) tahun dan mempunyai masa kerja 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara terus menerus. b. Tenaga honorer yang berusia paling tinggi 46 (empat puluh enam) tahun dan mempunyai masa kerja 10 (sepuluh) tahun atau lebih sampai dengan kurang dari 20 (dua puluh) tahun secara terus menerus. c. Tenaga honorer yang berusia paling tinggi 40 (empat puluh) tahun dan mempunyai masa kerja 5 (lima) tahun atau lebih sampai dengan kurang dari 10 (sepuluh) tahun secara terus menerus. d. Tenaga honorer yang berusia paling tinggi 35 (tiga puluh lima) tahun dan mempunyai masa kerja 1 (satu) tahun atau lebih sampai dengan kurang dari 5 (lima) tahun secara terus menerus. Jadi kami mempunyai harapan diantaranya.” (Wawancara tanggal 23 September 2016).

Informan dari kepala BKD Kota Dumai:

“Tujuan kebijakan jelas bahwa untuk kelancaran pelaksanaan sebagian tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, terdapat pejabat

instansi pemerintah mengangkat tenaga tertentu sebagai tenaga honorer, juga 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.” (Wawancara tanggal 25 September 2016).

Dari uraian mengenai kondisi standar tujuan dan kebijakan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa sebagian dari pihak yang berkepentingan dalam implementasi kebijakan ini masih ada yang belum mengetahui dengan baik standar kebijakannya sehingga dalam pelaksanaannya masih simpang siur. Pihak guru sebagai sasaran dari kebijakan ini masih belum memahami dengan baik. Guru yang berada jauh dari pusat kota mendapatkan kesulitan informasi yang sesungguhnya seperti apa kebijakan ini dibuat dan maksud dan tujuannya serta batas waktunya bagaimana. Kondisi ini membuat guru tidak mempersiapkan segala sesuatunya dengan baik. Guru yang berada di pusat kota lebih mendapatkan informasi dibandingkan guru yang berada di daerah yang masih jauh dari jangkauan informasi, sehingga guru yang jauh ini hanya bisa pasrah terhadap kondisi apa adanya.

2. Sumber Daya

Kebijaksanaan mencakup lebih dari sekedar standar dan sasaran, tapi juga menuntut ketersediaan sumberdaya yang akan memperlancar implementasi. Sumber daya ini dapat berupa dana maupun insentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif. Sumber-sumber (*resources*), dimana sumber-sumber memegang peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena tidak akan efektif apabila sumber-sumber yang dibutuhkan tidak memadai. Sumber-sumber dimaksud dalam hal ini adalah unsur staf sebagai pelaksana

pelayanan harus memiliki ketrampilan untuk melaksanakan kebijakan, dukungan lingkungan kerja serta adanya wewenang untuk melaksanakan kebijakan pelayanan umum. Edward (1980: 70).

Dalam Proses perumusan kebijakan sebagian dari keputusan yang diambil adalah menetapkan siapa atau lembaga mana yang Akan dibebani sebagai implementor dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu, agar implementasi dapat berjalan secara efektif, maka implementor itu harus mempunyai kemampuan yang cukup dan didukung oleh sumber daya yang memadai. kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat. Pada dasarnya kebijaksanaan atau program dilaksanakan dalam suatu suasana sistem politik tertentu, melibatkan banyak kepentingan, baik di tingkat pusat maupun daerah, baik di lingkungan politisi, birokrat maupun kekuatan sosial dan bisnis dalam masyarakat. Masing-masing aktor dalam kadar tertentu mempunyai kekuasaan dan strategi tersendiri untuk memperjuangkan kepentingannya.

Keberhasilan implementasi suatu program akan sangat tergantung kepada seberapa jauh perebutan kepentingan dari aktor yang terlibat tidak mengganggu pencapaian tujuan program. Jika kelompok sasaran berada pada posisi yang lemah sebelum bersaing dengan kelompok sosial lainnya guna memperoleh akses terhadap program, maka implementasi program menghadapi ancaman yang serius dan akan sulit dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Muhajir (2003).

Bagaimana kesiapan pemerintah Kota Dumai untuk menganggarkan anggaran dalam mengangkat pegawai honorer menjadi CPNS.

Informan dari kepala BKD Kota Dumai:

“Memang dijelaskan dalam kebijakan mengenai dana atau anggaran pengangkatan pegawai honor menjadi CPNS, sebagaimana dijelaskan: “Biaya yang diperlukan

bagi pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun Anggaran 2005 sampai dengan Tahun Anggaran 2009 dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara". Namun dalam hal ini pemerintah belum mengalokasikan anggaran yang diperuntukkan kepada CPNS dengan berbagai alasan, diantaranya menyangkut reformasi birokrasi dan keterbatasan anggaran Negara, sedangkan pegawai negeri yang ada perlu dilakukan evaluasi." (Wawancara tanggal 25 September 2016).

Informan guru 1 :

"Kami melihat adanya ketidakseriusan dari pemerintah dalam rangka mengangkat guru honor menjadi guru PNS, karena hal ini dibuktikan dari belum dialokasikan anggaran yang memadai untuk guru CPNS, usahkan guru CPNS kami yang honor saja masih belum mendapatkan apa yang menjadi hak kami secara teratur, kami menerima terkadang dirapel sehingga kami harus berhutang untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Nanti pada saat dibayarkan gaji kami barulah kami bayar hutang tersebut.", (Wawancara tanggal 20 September 2016).

Dari informasi tersebut, maka dapat diketahui bahwa ketersediaan sumber daya yang memberikan pelayanan kepada guru dalam rangka pelaksanaan kebijakan pengangkatan guru honor menjadi PNS masih nilai belum optimal. Pertama berkaitan dengan informasi yang diberikan kepada guru, kemudian masalah kelengkapan berkas yang seharusnya siap dalam bentuk database guru.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Karakteristik organisasi yang akan menentukan berhasil atau tidaknya suatu program, diantaranya kompetensi dan ukuran staf agen, dukungan legislatif dan esekutif, kekuatan organisasi, derajat keterbukaan komunikasi dengan pihak luar maupun badan pembuat kebijakan.

Dalam proses implementasi program, pelaksana program mempunyai peranan yang cukup penting atas keberhasilan maupun kegagalan. Untuk itu setiap implementasi program diperlukan pelaksana yang tepat baik ditinjau dari segi kualitas maupun kuantitas. Disamping itu, yang tak boleh dilupakan bahwa pelaksana tersebut harus mempunyai komitmen yang tinggi terhadap keberhasilan implementasi program. Karena dengan komitmen yang tinggi itu akan dapat mendorong mereka untuk mengembangkan berbagai upaya untuk mencapai hasil yang maksimal. Termasuk diantaranya adalah mengembangkan koordinasi yang solid karena tanpa koordinasi yang solid diantar pelaksana program, maka mereka akan melakukan kegiatan sesuai dengan persepsi dan kepentingan masing-masing sehingga pada gilirannya keberhasilan implementasi sulit tercapai. Muhajir (2003).

Bagaimana kondisi panitia penerimaan pengangkatan guru honor menjadi guru CPNS, apakah sudah transparan dan objektif dalam melakukan pengangkatan.

Informan guru 1 :

"Kami tidak melihat adanya kesungguhan untuk memberikan pelayanan kepada guru, hal ini karena kami melihat tidak meratanya pendataan dan juga masih dengan menggunakan orang dalam. Hal ini memang dirasakan betul, apalagi kami yang bertugas jauh dari kota, sehingga kami memang terkadang lambat dapat informasi sehingga apa yang seharusnya dipersiapkan kami

tidak bisa disiapkan. Sebaiknya menurut hemat kami, mereka atau petugas yang mencari data dan mempersiapkan apa yang seharusnya sudah menjadi hak kami tersebut.” (Wawancara tanggal 20 September 2016).

Informan dari kepala BKD Kota Dumai:

“Petugas melaksanakan kebijakan ini di tingkat kota Dumai sudah dibentuk dan di bawah BKD, hal ini dimaksudkan agar semuanya berjalan sebagaimana mestinya. Walaupun demikian, masih banyak dirasakan keterbatasan yang dihadapi seperti keterbatasan jumlah SDM, sehingga pelayanan kepada guru honor masih dirasakan belum optimal.” (Wawancara tanggal 25 September 2016).

Petugas pelaksana kebijakan pengangkatan CPNS sudah memberikan pelayanan kepada guru dalam rangka melaksanakan tugasnya untuk tingkat daerah. Namun dalam pelaksanaannya tersebut, memang masih dirasakan keterbatasan yang dimiliki petugas sehingga dirasakan memang terdapat banyak kekurangan disana sini. Seperti masalah kurang jumlah petugas menyebabkan sosialisasi kepada CPNS menjadi terbatas sehingga banyak terjadi keterlambatan dan ketidaklengkapan berkas untuk seharusnya bisa dilengkapi oleh CPNS.

Kondisi ini menjadikan karakter petugas dalam melaksanakan tugasnya dan pada gilirannya tersebut, maka honorer hanya bisa pasrah terhadap nasibnya apakah akan diangkat atau tidak akan diangkat menjadi CPNS.

4. Komunikasi antar organisasi dan aktifitas pelaksana

Komunikasi merupakan salah satu variabel yang menentukan efektivitas implementasi kebijakan sebab komunikasi

sarana untuk menyebarluaskan informasi baik dari atas ke bawah maupun sebaliknya. Dalam hubungan ini untuk menghindari terjadinya distorsi informasi tentang penataan organisasi, maka perlu adanya ketepatan waktu dalam penyampaian informasi, isi informasi harus jelas serta memerlukan ketelitian dan konsistensi dalam penyampaiannya Edward (1980: 70).

Informan dari kepala BKD Kota Dumai:

“Kami dari daerah memang merasakan kesulitan berkomunikasi dalam rangka melaksanakan kebijakan ini, kami hanya menjalankan sebagaimana sistem yang diatur, kami juga menghadapi berbagai persoalan dalam rangka memenuhi semua harapan dari guru. Aturan dibuat, namun keterbatasan anggaran pemerintah menyebabkan jumlah yang dibatasi. Selain itu juga, kepada calon pegawai juga kami merasa kendala karena kondisi keberadaan mereka yang sedang melaksanakan tugas dan juga keterbatasan kemampuan mengakses informasi sehingga komunikasi tidak lancar dan terjadi kesalahpahaman antara pemerintah daerah dengan guru dan juga dengan pemerintah pusat. Sedangkan waktu yang diberikan terbatas sehingga kami belum optimal dalam memberikan pelayanan.” (Wawancara tanggal 25 September 2016).

Informan guru:

“Komunikasi kurang lancar, hal ini karena berbagai hal pertama, di daerah yang sinyal telepon masih belum bagus, kemudian akses internet yang memang tidak tersedia dan harus keluar dari daerah baru ketemu sinyal. Hal ini menjadi keterlambatan bagi kami dalam melaksanakan dan menyediakan kelengkapan yang dibutuhkan.” (Wawancara tanggal 20 September 2016).

Uraian mengenai komunikasi antar agen dalam hal ini dari pemerintah Kota Dumai dengan pemerintah pusat dirasakan memang tidak sebanding. Para guru merasakan kesulitan berkomunikasi dalam rangka melaksanakan kebijakan ini, kami hanya menjalankan sebagaimana sistem yang diatur, kami juga menghadapi berbagai persoalan dalam rangka memenuhi semua harapan dari guru. Akses internet menjadi kendala dalam rangka melengkapi berkas yang diperlukan. Jadi guru mengklaim bahwa komunikasi kurang lancar dan hal ini menyebabkan terjadinya kendala guru dalam memperoleh fasilitas yang memadai.

5. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Implementasi suatu program akan ditentukan oleh seberapa jauh perubahan-perubahan yang dituntut oleh program itu akan mengancam kepentingan-kepentingan tertentu dalam masyarakat. Kelompok-kelompok masyarakat yang merasa terancam oleh adanya program akan cenderung menampilkan sikap oposisinya baik secara terbuka maupun terselubung. Oleh karena itu, semakin besar adanya kelompok yang dirugikan akibat dari program, maka proses implementasi program itu akan semakin sulit. Sebaliknya semakin kecil kelompok masyarakat yang merasa dirugikan maka semakin mudah program tersebut diimplementasikan. Muhadjir Darwin (1993).

Lebih lanjut beliau menjelaskan jika suatu kebijaksanaan atau program menjanjikan keuntungan/manfaat yang jelas bagi kelompok sasaran, maka dukungan terhadap implementasi program akan mudah diperoleh. Begitu pula sebaliknya, jika kelompok sasaran tidak dapat memahami keuntungan/manfaat yang bakal diperoleh dari suatu program, maka akan sulit diperoleh dukungan bagi proses implementasi program. Oleh karena itu, para implementator harus mampu menciptakan opini bagi kelompok

sasaran untuk meyakinkan mereka terhadap keuntungan/manfaat yang bakal diraihinya.

Pengaruh variabel lingkungan terhadap implementasi program, diantaranya sumberdaya ekonomi yang dimiliki organisasi pelaksana, bagaimana sifat opini publik, dukungan elit, peran dan kelompok-kelompok kepentingan dan swasta dalam menunjang keberhasilan program.

Bagaimana kondisi pengaruh variabel lingkungan terhadap implementasi program, diantaranya sumberdaya ekonomi yang dimiliki organisasi pelaksana, bagaimana sifat opini publik, dukungan elit, peran dan kelompok-kelompok kepentingan dan swasta dalam menunjang keberhasilan program.

Informan tokoh publik:

“Masyarakat menilai kondisi perekonomian saat ini yang memang dirasakan sulit, dimana dapat dengan jelas bahwa semakin banyaknya jumlah pengangguran khususnya pengangguran terdidik menjadikan banyak sarjana ingin menjadi guru. Walaupun bukan dari pendidikan keguruan mereka tetap mau menjadi guru. Karena jurusan mereka tidak ada lowongan pekerjaan. Kemudian juga, pada masyarakat menjadi pegawai negeri menjadi sebuah kebanggaan tersendiri dan menjadikan mereka yang pegawai lebih dihormati dibandingkan dengan petani, pedagang, buruh dan lain sebagainya.” (Wawancara tanggal 27 September 2016).

Informan guru 1 :

“Anggota dewan saya nilai masih belum memihak kepada dunia pendidikan, bagaimana bisa mutu pendidikan akan bagus bila gurunya masih belum memadai. Memadai dari sisi jumlah dan memadai dari sisi kualitasnya. Juga masalah kesejahteraan guru. Sebagian guru honor terpaksa mencari pekerjaan

sampingan guna memenuhi kebutuhan hidup mereka.” (Wawancara tanggal 20 September 2016).

Kondisi ekonomi dari guru honorer dan juga kondisi jangkauan yang memang tidak semudah yang berada di daerah perkotaan sehingga semangat untuk menjadi pegawai negeri itu menjadi sebuah pilihan yang sangat diharapkan.

Masyarakat menilai kondisi perekonomian saat ini yang memang dirasakan sulit, dimana dapat dengan jelas bahwa semakin banyaknya jumlah pengangguran khususnya pengangguran terdidik menjadikan banyak sarjana ingin menjadi guru. Walaupun bukan dari pendidikan keguruan mereka tetap mau menjadi guru. Karena jurusan mereka tidak ada lowongan pekerjaan.

6. Disposisi sikap para pelaksana

Persepsi pelaksana dalam organisasi dimana program itu diterapkan, hal ini dapat berubah sikap menolak, netral dan menerima yang berkaitan dengan sistem nilai pribadi, loyalitas, kepentingan pribadi dan sebagainya.

Ruang lingkup pengambilan keputusan Ruang lingkup pengambilan keputusan juga berpengaruh terhadap implementasi keputusan tersebut. Ada keputusan yang diambil oleh sekelompok kecil policy maker di instansi pusat, namun ada pula keputusan yang diambil dengan melibatkan banyak policy maker baik yang berada di pusat maupun di daerah. Keputusan jenis pertama akan lebih mudah diimplementasikan dibandingkan dengan jenis keputusan kedua. Namun bukan berarti bahwa sentralisasi lebih unggul dari desentralisasi. Tetapi yang jelas bahwa desentralisasi agar dapat berhasil membutuhkan tanggung jawab lebih besar dari para aktor baik yang berada di pusat maupun daerah. Muhajir (2003).

Bagaimana persepsi saudara sebagai para pelaksana kebijakan pengangkatan guru honor menjadi CPNS.

Informan kepala BKD:

“Saya menganggap implementasi sebuah kebijakan membutuhkan berbagai kesiapan sumber daya seperti anggaran, petugas dan sarana prasarana yang memadai. Keterbatasan yang dimiliki di tingkat daerah menyebabkan pelaksanaan kebijakan menjadi belum optimal. Korbannya dirasakan adalah kepada mereka yang kurang mendapatkan akses langsung tersebut, (Wawancara tanggal 25 September 2016)”.

Informan guru:

“Saya menganggap pemerintah masih belum serius memperhatikan dunia pendidikan khususnya dalam rangka menyediakan tenaga pendidikan yang professional, buktinya dengan pelaksanaan kebijakan pengangkatan guru honor yang masih belum optimal saat ini.” (Wawancara tanggal 20 September 2016).

Informan panitia:

“Kami dari panitia pengurusan kebijakan pemerintah dimasa itu sangat mengeluhkan masalah database guru yang tidak lengkap, sehingga banyak guru yang semestinya mendapatkan bagiannya malahan mereka tidak mendapatkannya.” (Wawancara tanggal 27 September 2016).

Para pelaksana dalam hal ini adalah pemerintah daerah dan juga pemerintah pusat memang dirasakan masih merasakan keterbatasan-keterbatasan, khususnya berkaitan dengan masalah keterbatasan anggaran, sehingga pemerintah sangat selektif dalam mengangkat honorer menjadi CPNS.

Hal ini dijelaskan oleh Muhajir (2003) bahwa kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat. Pada dasarnya kebijaksanaan atau program dilaksanakan dalam suatu suasana sistem politik tertentu, melibatkan banyak kepentingan, baik di tingkat pusat maupun daerah, baik dilingkungan politisi, birokrat maupun

kekuatan sosial dan bisnis dalam masyarakat. Masing-masing aktor dalam kader tertentu mempunyai kekuasaan dan strategi tersendiri untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing. Keberhasilan implementasi suatu program akan sangat tergantung kepada seberapa jauh perebutan kepentingan dari aktor yang terlibat tidak mengganggu pencapaian tujuan program. Jika kelompok sasaran berada pada posisi yang lemah sebelum bersaing dengan kelompok sosial lainnya guna memperoleh akses terhadap program, maka implementasi program menghadapi ancaman yang serius dan akan sulit dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

b. Faktor apa saja yang menghambat implementasi kebijakan PP No 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi calon PNS pada Dinas Pendidikan Kota Dumai periode 2006-2016.

Faktor yang menghambat belum optimalnya implementasi kebijakan pengangkatan guru honor menjadi CPNS antara lain:

1. Objektivitas masih rendah, penilaian yang dilakukan hanya kepada mereka yang melengkapi berkas saja, sedangkan yang jauh dalam pengabdian mereka lambat mendapatkan informasi dan akhirnya mereka tidak mendapatkan apa yang seharusnya mereka dapatkan. Penilaian dilakukan kepada para guru honorer ini sebatas administrasi, sedangkan pengabdian selama ini di lapangan masih kurang mendapatkan perhatian dan juga berkaitan dengan masalah kesungguhan daripada guru dalam melaksanakan tugas juga kurang mendapatkan perhatian. Guru dengan kondisi pekerjaan jauh dari kota dengan fasilitas apa adanya yang mampu bertahan dalam memberikan pendidikan kepada peserta didik masih kurang mendapatkan perhatian dari pemerintah.

Penilaian ini dinilai kurang objektif, sehingga banyak guru yang mampu melengkapi berkas saja yang mendapatkan prioritas sedangkan guru yang berada jauh dari pusat kota Dumai dan lambat mendapatkan informasi dan berdampak kepada keterlambatan melengkapi berkas menjadi tidak bisa diangkat. Padahal merekalah yang seharusnya menjadi prioritas dalam pengangkatan.

2. Transparansi/keterbukaan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan. Pemerintah masih belum terbuka dalam melakukan penilaian kepada pengangkatan guru sehingga banyak dari kalangan guru yang merasa tidak puas dengan hasil penilaian yang dilakukan.

Masalah transparansi berkaitan dengan prosedur pengangkatan, ada kesan bahwa prosedur kurang jelas dan kurang disosialisasikan kepada guru yang menyebabkan ketidakpahaman guru dalam mengikuti prosedur yang ada. Hal ini menjadi sebuah dilema dan juga menjadi kondisi yang seolah dipermainkan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab.

Pada saat guru honor yang jauh dari pusat kota, informasinya sudah terlambat sehingga guru tidak mampu melengkapi berkas dan juga berdampak kepada terbengkalainya anak didik yang mereka didik di sekolah.

Kebijakan pengangkatan guru honor menjadi CPNS dalam rangka untuk kelancaran pelaksanaan sebagian tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, terdapat pejabat instansi pemerintah yang mengangkat tenaga tertentu sebagai tenaga honorer; a. bahwa tenaga honorer yang telah lama bekerja dan tenaganya dibutuhkan oleh pemerintah dan memenuhi syarat yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah ini, dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil; b. bahwa sehubungan dengan hal tersebut

maka pemerintah dipandang perlu mengatur ketentuan mengenai pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dengan Peraturan Pemerintah.

Kemudian dilihat dilapangan bahwa implemtasi kebijakan pengangkatan guru honor menjadi CPNS tersebut masih belum optimal, seperti halnya pada masalah masih belum optimalnya maksud dan tujuan kebijakan dalam arti masih belum disosialisasikan dengan baik kepada para guru; kemudian masalah keterbatasan anggaran untuk membiayai guru karena masalah reformasi birokrasi yang perlu adanya link and match antara guru yang mengajar dengan bidang keahlian serta bidang tugasnya; selain itu adalah masalah agen pelaksana yang masih belum siap melaksanakan kebijakan ini dan juga masalah komunikasi antar agen yang masih belum optimal, kondisi sosial ekonomi yang belum memadai sehingga tingginya masyarakat menjadi pegawai negeri sipil dan terakhir adalah disposisi sikap para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan dengan persespinya masing-masing.

Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan Lister (1980:67) bahwa sebagai hasil maka implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan. Akhirnya pada tingkatnya abstraksi tertinggi implementasi sebagai akibat ada beberapa perubahan yang dapat diukur dalam masalah-masalah besar yang menjadi sasaran program Implementasi dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, hasil dan sebagai akibat. Sebagai suatu proses, implementasi merupakan rangkaian keputusan dan tindakan. Maksudnya untuk menempatkan suatu keputusan otoritatif awal dari legislatif pusat dalam suatu akibat atau efek. Karakteristik esensial dari proses implementasi adalah kinerja (*performance*) yang tepat waktu dan memuaskan. Sebagai hasil implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah

yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan. Akhirnya pada tingkat abstraksi tertinggi implementasi sebagai akibat ada beberapa perubahan yang dapat diukur dalam masalah-masalah besar yang menjadi sasaran program.

Hal ini juga dipertegas oleh Hogwood & Gunn dalam Abdul Wahab (1997:120) menyatakan bahwa kegagalan kebijakan dapat dikategorikan menjadi tidak terimplementasi dan implementasi yang tidak berhasil. Tidak terimplementasikannya sebuah program berarti bahwa kebijakan tersebut tidak sesuai dengan rencana. Hal ini disebabkan aktor-aktor yang terlibat tidak bekerja secara efektif dan efisien ataupun tidak menguasai permasalahan bahkan diluar jangkauan kekuasaannya. Sedangkan implementasi yang tidak menguntungkan, jika kebijakan tersebut tidak dapat mewujudkan dampak yang dikehendaki. Kondisi ini disebabkan oleh pelaksanaan yang jelek, kebijakannya sendiri jelek dan kebijakan tersebut bernasib jelek. Besar kecilnya *implementation gap* tersebut sedikit banyak akan tergantung pada apa yang disebut sebagai *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation Capacity* tidak lain ialah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai.

Sehingga dapat dengan jelas penyebab dari masih belum optimalnya implementasi kebijakan pengangkatan guru honor menjadi CPNS antara lain:

1. Objektivitas masih rendah
2. Transparansi/keterbukaan pemerintah masih kurang.

Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Menurut Islamy (1987: 102) suatu kebijakan dapat pula mengalami kegagalan pada tahap

implementasinya meskipun pengambil kebijakan telah merasa mempersiapkan dengan sebaik-baiknya tetapi kurang memperhatikan kemungkinan-kemungkinan terjadinya beberapa hal yaitu tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, tidak ada kerja sama antara unsur-unsur terkait, tidak dikuasainya berbagai permasalahan oleh para pelaksana sehingga tidak mampu bekerja secara efisien dan permasalahan yang dikerjakan diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga hambatan yang ada tidak mampu menggangguli. Sedangkan keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh komunikasi, sumberdaya, sikap dan struktur birokrasi.

Oleh karena itu perlu adanya identifikasi faktor yang menjadi penghambat dan pendukung terhadap suatu kebijakan. Selain dipengaruhi oleh hal-hal tersebut, keberhasilan implementasi suatu kebijakan juga tergantung kepada perspektif eksternal karena implementasi melibatkan suatu proses yang mengarah pada tujuan kebijakan dalam arti langkah administrasi maupun politik, juga disebutkan bahwa kekuatan politik merupakan suatu variabel yang secara langsung mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Sehingga perlu adanya kegiatan evaluasi untuk mempengaruhi proses implementasi kebijakan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab. 1997. Analisis Kebijakan Negara. Jakarta: Rineka Cipta.
- Abdul Wahab. 1990. Analisis Kebijakan Negara. Jakarta: Rineka Cipta.
- Abidin. 2002. Kebijakan Publik. Jakarta: Yayasan Pancur Curah.
- Bryan dan White. 1987. Manajemen Pembangunan untuk Negara-negara Berkembang. Jakarta: LP3ES.
- Budiardjo. 2008. Dasar-dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedi.
- Dror. 1968. Public Policy–Making Reexamined. San Fransisco: Chandler Publishing Company.
- Dunn. 2000. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada Universitas Press.
- Edward. 1980. Implementing Public Policy. Washington: Congressional Quarterly Inc.
- Ekawati. 2005. Isu Strategik Riset dan Aksi Mewujudkan Akuntabilitas Pemerintah. Surabaya.
- Faisal. 1990. Penelitian Sederhana. Malang: Yayasan Asih Asah Asuh (YA3).
- Faustino, C. Gomes. 1995. Managemen Sumberdaya Manusia. Jakarta: Erlangga.
- Henry Simamora. 1997. Manajemen Sumber Daya Manusia. Yogyakarta: STIE-YKPN.
- Henry Simamora. 1985. Efektifitas Organisasi. Erlangga: Jakarta.
- Islami. 1977. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara Jakarta: PT. Bina Aksara.
- Purwanto, E. (2018). PENGARUH KEPEMIMPINAN DALAM PENETAPAN BIAYA SAMBUNG PDAM TIRTA INDRA TERHADAP MINAT MASYARAKAT DI KECAMATAN BATANG CENAKU KABUPATEN INDRAGIRI HULU. *JIAGANIS*, 3(1).
- Akbar, S. (2018). Analisa Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Karyawan. *JIAGANIS*, 3(1).