

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGANGKATAN TENAGA HONORER MENJADI APARATUR SIPIL NEGARA DI KABUPATEN JAYAPURA

Agustina Pepuho<sup>1)</sup>, Untung Muhdiarta<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Mahasiswa Pascasarjana Magister Kebijakan Publik Universitas Cenderawasih

<sup>2)</sup> Program Studi Magister Kebijakan Publik Universitas Cenderawasih

### **Abstract :**

*The purpose of the study was to determine the implementation of the policy on the appointment of honorary workers to become ASN, the supporting and inhibiting factors in the appointment of honorary workers to become ASN in Jayapura Regency based on the efforts made in solving the problem of appointing honorary workers to ASN in Jayapura Regency. The research method used in this research is descriptive qualitative by describing the implementation of the policy on the appointment of honorary staff to become ASN in Jayapura Regency based on Government based on the theory of Edward III. Informants in this study consisted of; 1 Head of District 1 BKPSDM Office, Head of Sub-dept. of Mutations and 1 Head of Sub-Procurement and 3 honorary staff. The analysis of this research, namely data collection, data reduction, data presentation and conclusion drawing. The results of the analysis obtained that the implementation of the communication and coordination indicators has not been maximized, because in the appointment of honorary staff there is no clarity between honorary staff and first aid workers. The availability of human resources has been very good for the appointment of Honorary Personnel charged to the regional revenue and expenditure budget. The facility is authorized by the Regional Personnel Agency of Jayapura Regency. The bureaucratic structure is good. The supporting factor is the existence of government regulation policy No. 56 of 2012 in favor of K1 honorary staff, information that is easily and quickly accessed by all honorary staff in delivering information through radiograms of each agency, bulletin boards and online information. As well as a quick re-verification update by BKPSDM through an independent team in the public test and informed through the Jayapura district government portal, so that non-verified honorary staff can re-verify, because the public test was carried out 3 times. The inhibiting factor is the lack of good communication between BKPSDM and other regional apparatus related to the requirements to become honorary staff and PPPK because of the lack of socialization regarding the administrative completeness of the selection of ASN candidates, so that during verification there were honorary staff who did not pass the verification. This is certainly detrimental to honorary staff who have served for several years, especially for honorary workers classified as K2. In addition, there are indications of data errors that indicate collusion and nepotism.*

### **Abstrak :**

*Tujuan penelitian untuk mengetahui implementasi kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi ASN, faktor pendukung dan penghambat dalam pengangkatan tenaga honorer menjadi ASN di Kabupaten Jayapura berdasarkan serta upaya yang dilakukan dalam menyelesaikan masalah pengangkatan tenaga honorer menjadi ASN di Kabupaten Jayapura. Metode penelitian, yang digunakan dalam penelitian ini yaitu deskriptif kualitatif dengan menggambarkan implementasi kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi ASN di Kabupaten Jayapura berdasarkan teori Edward III. Informan dalam penelitian ini terdiri dari; 1 orang Kepala Dinas BKPSDM Kabupaten 1, orang kasubid Mutasi dan 1 orang Kasubin Pengadaan serta 3 orang tenaga honorer. Analisis penelitian ini, yakni pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Hasil analisis diperoleh Implementasi dari indikator komunikasi dan Koordinasi belum maksimal, karena dalam pengangkatan tenaga honorer tidak ada kejelasan antara tenaga honorer maupun tenaga PPPK. Ketersediaan sumber daya manusia sudah sangat baik untuk pengangkatan Tenaga Honorer dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah. Fasilitas diwenangi oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Jayapura. Struktur birokrasi sudah baik. Faktor pendukung adanya kebijakan peraturan pemerintah No 56 tahun 2012 yang berpihak pada tenaga honorer K1, informasi*

yang mudah dan cepat diakses oleh semua tenaga honorer dalam penyampaian informasi melalui radiogram setiap instansi, papan pengumuman maupun informasi online. Serta adanya update verifikasi ulang yang cepat oleh BKPSDM dalam melalui tim independen dalam uji publik dan diinformasikan melalui portal pemerintah kabupaten Jayapura, sehingga tenaga honorer yang belum terverifikasi dapat melakukan verifikasi ulang, karena uji publik dilakukan sebanyak 3 kali. Faktor penghambat ialah tidak terlaksananya komunikasi yang baik antara BKPSDM dan perangkat daerah lainnya terkait dengan syarat menjadi tenaga honorer maupun PPPK karena minimnya sosialisasi mengenai kelengkapan administrasi seleksi calon ASN, sehingga saat verifikasi terdapat tenaga honorer yang tidak lulus verifikasi. Hal ini tentu merugikan tenaga honorer yang mengabdikan dalam beberapa tahun khususnya untuk tenaga honorer klasifikasi K2. Selain itu masih terindikasi adanya kesalahan data sehingga mengindikasikan adanya kolusi dan nepotisme.

**Keyword: Implementation Of The Policy, Honorer Personnel, State Civil Apparatus**

## PENDAHULUAN

Pegawai merupakan salah satu aset utama suatu instansi yang menjadi perencana dan pelaku aktif dari setiap aktivitas organisasi, begitu pula di Instansi Pemerintah (Daryanto, 2007; Muttaqin, dkk, 2021). Pemerintah dalam melaksanakan tugas tertentu dalam instansi pemerintah mengenal pula tenaga honorer. Kebutuhan akan tenaga honorer dalam instansi pemerintah tersebut untuk memenuhi kebutuhan pegawai tertentu. Perbedaan antara Tenaga Honorer dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) dapat terlihat dalam peraturan perundang - undangan secara implisit (Suriastuti, 2015) .

Tenaga honorer diangkat untuk melaksanakan tugas tertentu, sedangkan Aparatur Sipil Negara (ASN) diangkat untuk menduduki jabatan pemerintahan. Tenaga honorer dibagi menjadi dua yakni Tenaga Honorer kategori I dan Tenaga honorer kategori II. Perbedaannya terletak pada pembiayaan penghasilan tenaga honorer tersebut. Penghasilan Tenaga Honorer Tingkat I dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan penghasilan Tenaga Honorer kategori II tidak dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil

menegaskan bahwa tenaga honorer tidak selalu dapat diangkat menjadi ASN. Tentu saja masih terbuka peluang bagi tenaga honorer untuk dapat diangkat menjadi ASN bila memenuhi syarat dan proses yang telah ditentukan oleh peraturan pemerintah tersebut.

Begitu pula di Kabupaten Jayapura, pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer kategori KI dan K2 menjadi ASN di Kabupaten Jayapura haruslah berpedoman kepada peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 sebagai perubahan pertama dan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 sebagai perubahan kedua.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) memberikan waktu 5 tahun untuk para tenaga honorer K2 (THK2) untuk mengikuti seleksi sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) dari tahun 2018 hingga tahun 2023 agar dapat menyelesaikan tenaga honorer diangkat menjadi ASN. Hal ini sejalan dengan rencana pemerintah untuk menghapus tenaga honorer secara bertahap. Saat ini tercatat sebanyak 438.590 yang masih menyandang status honorer. Dari jumlah tersebut ada 157.210 atau 35,84 persen berprofesi sebagai guru.

Badan Kepegawaian Negara (BKN) memastikan kebijakan pengangkatan 20 ribu tenaga honorer di Papua, namun masih menunggu kepuutusan dari pemerintah Pusat dan saat ini jumlah tenaga honorer membengkak menjadi 64 ribu. saat ini, BKN tengah menunggu hasil perhitungan kebutuhan pegawai di 29 kabupaten dan kota termasuk provinsi. Soal pengangkatan tenaga honor, masih dalam proses dan menunggu hasil perhitungan kebutuhan pegawai dari Provinsi Papua. Estimasi waktu pengangkatan tenaga honorer hinga saat ini belum dapat diestimasikan hingga dapat mengangkat 20 ribu tenaga honorer (Mushidin, 2020).

Jumlah tenaga honorer di Kabupaten Jayapura menurut Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Jayapura, jumlah tenaga honorer yang diratifikasi ulang dimasukan mencapai 2950 orang. Jumlah tersebut berdasarkan data yang terkumpul dari setiap Perangkat Daerah (PD) hingga ke distrik usai surat edaran Bupati dikeluarkan. Namun untuk kuota pengangkatan untuk menjadi ASN belum ada kepastian dari pemerintah Provinsi Papua, karena bertambahnya jumlah tenaga honorer sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah No 56 tahun 2012, namun larangan tersebut baru ditandatangani oleh Gubernur Papua tahun 2020 yang menyebabkan jumlah tenaga honorer yang bertambah (Mushidin, 2020).

Berdasarkan hasil pengamatan dilapangan bahwa temuan permasalahan - permasalahan yang terjadi dilingkup BKD Pemkab Jayapura dalam pengangkatan pegawai honorer menjadi ASN adalah masih terjadinya pengangkatan atau penerimaan tenaga honorer tidak sesuai dengan peraturan pemerintah yang ditetapkan sejak tahun 2012 yang sudah ditetapkan tidak menerima tenaga honorer, namun pemberlakuan ini baru ditandatangani oleh Gubernur sejak tahun 2020. Selain itu, sistem pengangkatan yang dilakukan BKD tidak transparansi karena banyaknya perbedaan data di SK dengan data base, serta adanya masa pengabdian

yang baru masuk di atas tahun 2015 hingga tahun 2018 dinyatakan lulus dan telah mengantongi SK 2005, sementara pegawai honorer yang telah mengabdikan belasan tahun tidak lulus sementara masa pengabdian yang dilakukan sudah selayaknya diangkat menjadi ASN.

Permasalahan yang ditemukan berdasarkan informasi dari beberapa sumber bahwa pemerintah perlu meninjau kembali terkait dengan permasalahan yang terjadi dalam proses pengangkatan pegawai honorer menjadi ASN karena masih dianggap non prosedural dan belum efektif serta tidak konsisten dalam menjalankan aturan yang sesuai dengan peraturan Badan Kepegawaian Negara No 9 tahun 2012.

Pegawai honorer diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah. Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang pengangkatan Pegawai Honorer menjadi pegawai negeri sipil, pemerintah telah melakukan pendaftaran terhadap semua pegawai honorer dan telah dilaksanakan pegisian daftar pertanyaan.

Peraturan ini menjelaskan bahwa pengangkatan tenaga honorer menjadi ASN dilakukan dengan beberapa ketentuan, diantaranya adalah ketentuan jenis tenaga honorer yang diprioritaskan (guru, tenaga kesehatan, penyuluh dan tenaga teknis), batas usia minimal 19 tahun dan maksimal 46 tahun, kemudian masa kerja sebagai tenaga honorer minimal 1 tahun secara berturut-turut. Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi ASN harus dilakukan secara objektif, transparan dan sesuai dengan ketentuan yang semestinya agar dalam proses rekrutmen tenaga honorer menjadi ASN dapat terhindar dari segala permasalahan-permasalahan yang ditimbulkan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab.

Menyikapi permasalahan tersebut, maka Deputi Sumber Daya Manusia

Aparatur Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Negara mengatakan masa transisi penghapusan status tenaga honorer di instansi pemerintah berlangsung hingga 2023. Hal tersebut sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2019. Dalam jangka waktu tersebut, para tenaga honorer eks K2 bisa mendaftar sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil. Sementara, bagi yang tidak memenuhi persyaratan ASN, dipersilakan untuk mengikuti seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kontrak (PPPK).

Dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 diharapkan bisa mengangkat para pegawai honorer di Kabupaten Jayapura terutama K2 menjadi Pegawai Negeri Sipil sedangkan yang tidak memenuhi syarat di Kabupaten Jayapura dapat mengikuti seleksi PPPK, sehingga apa yang menjadi tujuan nasional dapat tercapai dengan baik dan kehidupan para pegawai negeri di atas tingkat kesejahteraan dan memperoleh kehidupan yang layak.

Permasalahan yang terjadi adalah pada penerimaan formasi ASN tahun 2018 dan tahun 2019 tidak semua tenaga honorer yang sudah masuk data base tidak diangkat menjadi ASN, karena kebutuhan formasi, adanya tenaga honorer yang tidak terdaftar secara prosedural (tidak memenuhi syarat), uang suap, titipan pejabat serta kejelasan narata tenaga honorer maupun tenaga PPPK, selain itu adanya oknum yang memanipulasi data sebagai K2 tenaga honorer dan diterima sehingga menyisakan tenaga honorer K2 yang belum diangkat (55 orang) di Kabupaten Jayapura. Hasil pengumuman SK pengangkatan ASN Kabupaten Jayapura tahun 2019 sebanyak 618 dan tenaga K2 yang diangkat sebanyak 235 orang.

Dengan demikian, untuk menyelesaikan tenaga honorer tersebut sudah masuk dalam data base sebanyak 55 orang K2 dan 2535 tenaga honorer lainnya. Hal ini tentunya menambah beban pemerintah Kabupaten Jayapura untuk menyelesaikan jumlah tenaga honorer tersebut hingga tahun 2023. Dengan adanya

peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2019, sehingga tenaga honorer yang tidak memenuhi syarat dapat menjadi tenaga PPPK dalam menunjang pemenuhan kuota pelayanan publik di pemerintahan yang efisien dan efektif.

Permasalahan pengangkatan menjadi ASN yang ada didalam birokrasi pemerintahan daerah Kabupaten Jayapura yang sampai saat ini belum jelas, adanya permainan oknum dalam data base serta status pegawai honorer, sehingga yang tidak memenuhi syarat diterima. Oleh karena itu, masih ada beberapa kendala juga yang ditemui karena masih adanya sejumlah tenaga honorer yang belum menerima hasil pengumuman yang dikeluarkan dari Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Jayapura dan telah bekerja lama yang dianggap tidak konsisten dalam meratifikasi pegawai honorer yang diangkat sebagai menjadi calon ASN.

## METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Syaodih (2008) menyatakan bahwa penelitian deskriptif adalah suatu bentuk penelitian yang paling dasar. Pendapat lain yang disampaikan Moleong (2009) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian. Peneliti memanfaatkan dan mengumpulkan informasi dengan cara mendalami peristiwa yang ada sehingga akan memperoleh gambaran dan mendiskripsikan Implementasi kebijakan pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi ASN di Kabupaten Jayapura berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2012 dan UU No 5 tahun 2014.

Ruang lingkup penelitian ini dinatasi dan berfokus pada masalah, yaitu: Implementasi kebijakan implementasi kebijakan pengangkatan tenaga Honorer Menjadi ASN di Kabupaten Jayapura. Kemudian, Faktor pendukung dan penghambat dalam mengimplementasikan kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi ASN di Kabupaten Jayapura.

Pemilihan informan berdasarkan *purposive sampling* yaitu teknik pengambilan sampel dengan memilih orang-orang tertentu yang memahami permasalahan yang diteliti atau diambilkan orang-orang yang dapat memberikan informasi yang mantap dan terpercaya mengenai elemen-elemen yang ada, seperti Kepala BKPSDM Kabupaten Jayapura, Kepala Sub Bidang Pengadaan Mutasi BKPSDM Kabupaten Jayapura, Kepala Sub Bidang pengadaan BKPSDM Kabupaten Jayapura, dan 3 orang tenaga honorer di PD kabupaten Jayapura.

Teknik pengumpulan yang digunakan adalah: Observasi, wawancara dan dokumentasi. Teknik analisis data meliputi reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*) serta penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing / verification*) (Bungin, 2001; Sugiyono, 2013).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Implementasi Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon ASN di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Jayapura**

Suatu kebijakan yang telah ditetapkan haruslah di implementasikan secara maksimal untuk memperoleh hasil yang diharapkan. Implementasi kebijakan merupakan proses administratif yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah atau pelaksana teknis sesuai dengan ketentuan yang ada di dalam kebijakan itu sendiri dengan mendayagunakan segenap sumber daya yang ada. Implementasi Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon ASN ini dapat dilihat dari beberapa indikator, yaitu :

#### **1) Komunikasi dan Koordinasi**

Komunikasi merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi, baik dari atas ke bawah maupun sebaliknya. Komunikasi dilakukan untuk menghindari distorsi implementasi. Sementara itu koordinasi menyangkut persoalan bagaimana praktik pelaksanaan kekuasaan. Koordinasi berarti adanya kerjasama yang saling terkait dan saling mendukung antar

pelaksana kebijakan dalam guna pencapaian tujuan implementasi kebijakan (Agustino, 2008; Nugroho, 2012; Winarno, 2012).

Komunikasi pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Jayapura dilakukan disetiap bidang dan terstruktur baik secara vertikal maupun horizontal. Komunikasi antar bidang tersebut sudah memiliki tugas pokok dan fungsinya tersendiri sehingga tidak ada kesalahpahaman terhadap tugas yang akan dilaksanakan.

BKPSDM Kabupaten Jayapura juga melakukan koordinasi dengan Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Badan Kepegawaian Daerah memberi instruksi menyangkut segala hal tentang kepegawaian yang akan di proses selanjutnya oleh Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Jayapura.

Berdasarkan hasil analisis keseluruhan dapat dilihat bahwa indikator komunikasi dan koordinasi sudah dilakukan dan berjalan cukup baik, baik komunikasi di lingkungan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Jayapura maupun koordinasi dengan instansi lainnya. Namun Komunikasi dan Koordinasi dengan tenaga honorer masih belum maksimal dan perlu lebih ditingkatkan kegiatan sosialisasi, bila ditinjau dari keterlambatan pemberkasan maupun tenaga honorer yang tidak memenuhi syarat dari ijazahnya maupun kejelasan dari pengangkatan menjadi tenaga honorer atau tenaga PPPK. Hasil penelusuran data verifikasi bahwa beberapa tenaga honorer yang tidak masuk verifikasi atau ditolak karena masa kerja serta adanya indikasi tenaga kerja tersebut berasal dari tenaga PPPK. Verifikasi ini bermasalah karena adanya sistem data base yang mengalami kerusakan atau sistem. Sehingga dalam keadaan tersebut dapat terjadi manipulasi data tenaga yang mungkin berasal dari tenaga honorer maupun tenaga PPPK.

Dengan ditingkatkannya kegiatan sosialisasi dan pengawasan, maka setiap tenaga honorer maupun tenaga PPPK akan menyadari tanggungjawabnya mau mematuhi seluruh isi peraturan tersebut sebelum menjadi tenaga honorer atau tenaga PPPK. Karena hal ini dapat menjadi polemik bagi tenaga honorer tersebut bila terjadi masalah dalam verifikasi data.

## 2) Sumber Daya

Indikator lainnya yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber daya. Ketersediaan sumber daya merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Tanpa sumber daya yang cukup, implementasi kebijakan tidak akan bisa tercapai. Sumber daya dapat dibedakan menjadi dua bagian, yaitu sumber daya materil meliputi dana dan peralatan yang dipakai, dan sumber daya non materil meliputi staff/personil yang memadai serta keahlian-keahlian yang tepat untuk melaksanakan tugas-tugasnya, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan, serta informasi mengenai program/ kebijakan yang akan diimplementasikan (Agustino, 2008; Nugroho, 2012; Winarno, 2012).

### a. Sumber Daya Manusia

Ketersediaan sumber daya manusia dalam pengimplementasian Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon ASN di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Jayapura merupakan hal yang sangat penting. Meskipun demikian perlu juga diketahui bahwa jumlah manusia (pegawai) tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi suatu kebijakan.

Hal ini berarti bahwa jumlah pegawai yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Ini juga dipengaruhi oleh kemampuan yang dimiliki oleh pegawai, namun di sisi lain kurangnya pegawai juga akan menimbulkan persoalan menyangkut implementasi kebijakan yang efektif. Artinya kebutuhan akan sumber daya manusia dalam melaksanakan suatu kebijakan harus terpenuhi secara kualitas dan kuantitasnya. Sumber daya manusia

yang berkualitas sesuai dengan tugas dan fungsi yang diisyaratkan dalam peraturan kebijakan akan memberi dampak positif bagi proses implementasi dan tercapainya tujuan kebijakan.

Pengangkatan K1 dan K2 menjadi ASN berbeda dengan K1, sebelum melakukan Tes Kompetensi Dasar (TKD), Sebanyak 2950 Tenaga Honorer K2 yang diusulkan berkasnya oleh BKPSDM Kabupaten Jayapura setelah dilakukan verifikasi dan validasi dilakukan uji publik. Setelah dilakukan Tes Kompetensi Dasar (TKD), Tenaga Honorer yang dinyatakan Lulus Tes Sebanyak 2.950.

Dalam wawancara dengan Bapak KNL, selaku Kasubid Pengadaa BKPSDM Kabupaten Jayapura, informasi pegawai BKPSDM Kabupaten Jayapura, menjelaskan bahwa: "Terdapat 2.935 orang Tenaga Honorer K2 yang dinyatakan Lolos pemberkasan ada dan selanjutnya menunggu keputusan dari BKD Provinsi Papua berapa tenaga honorer yang dapat diangkat menjadi tenaga ASN.

### b. Sumber Daya Finansial

Sumber daya finansial yang dimiliki oleh Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Jayapura sangat memadai untuk pengangkatan tenaga kerja honorer menjadi ASN, namun persoalan pengangkatan tenaga kerja honorer bukan berasal dari anggaran BKPSDM, melainkan masuk pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jayapura.

### c. Sumber Daya Fasilitas

Fasilitas dalam hal ini terkhusus pada implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 diwenangi oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Jayapura, namun yang menarik adalah adanya tenaga honorer yang tidak dapat memenuhi seluruh persyaratan berkas seleksi ASN, sehingga dapat diketahui bahwa BKPSDM Kabupaten Jayapura tidak maksimal dalam memberikan fasilitas kepada tenaga honorer yang memiliki hak untuk diangkat menjadi ASN.

## 3) Disposisi

Sikap dan karakteristik dari para pelaksana peraturan dalam menyikapi suatu kebijakan merupakan faktor yang tidak dapat dikesampingkan. Jika para pelaksana peraturan setuju dengan isi suatu kebijakan, dan dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka akan melaksanakannya sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan (Agustino, 2008; Nugroho, 2012; Winarno, 2012).. Berdasarkan hasil wawancara dengan Informan Kunci mengenai sikap yang ditunjukkan pegawai BKPSDM Kabupaten Jayapura, baik tenaga honorer maupun ASN dalam melayani masyarakat sudah cukup baik.

Menurut informan, respon atau sikap implementor terhadap hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon ASN adalah baik. Beliau beranggapan sebagai instansi pemerintahan sudah seharusnya mendukung setiap kebijakan dan program dari pemerintah, terlebih kebijakan tersebut memiliki tujuan yang baik. Dengan adanya kebijakan tersebut diharapkan Tenaga Honorer yang diangkat menjadi ASN maksimal dalam bekerja sesuai dengan SOP, karena masih banyak Tenaga Honorer yang ingin menjadi ASN, namun menemui berbagai kendala.

#### **4) Struktur Birokrasi**

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Berdasarkan hasil wawancara kepada informan utama mengenai tata cara/ prosedur untuk cukup mudah (Agustino, 2008; Nugroho, 2012; Winarno, 2012).

Standart Operational Procedure dalam pengangkatan Tenaga Honorer menjadi ASN di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Jayapura. Dalam hal pelayanan pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Jayapura dilakukan antara Tenaga Honorer maupun ASN kepada

masyarakat tidak ada bedanya, pelayanan yang dilakukan sudah cukup baik.

Berdasarkan hasil analisis keseluruhan dapat disimpulkan bahwa struktur birokrasi/organisasi yang ada pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Jayapura, sudah cukup baik, namun pengambilan keputusannya berada pada Badan Kepegawaian Daerah (dalam hal pengangkatan pegawai honorer menjadi ASN) menunggu keputusan dari BKD Provinsi Papua dan Kemendagri sehingga keputusan untuk melakukan pengangkatan pegawai honorer menjadi ASN harus menunggu intruksi dari BKD Provinsi Papua dan Kemendagri.

### **Faktor Pendukung dan Penghambat Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon ASN**

#### **1) Faktor Pendukung**

Melahirkan upaya mengoptimalkan Implementasi PP No. 56 Tahun 2012 haruslah menjadi kewajiban bagi setiap instansi/badan pemerintahan, sehingga amanat dari Peraturan Pemerintah tersebut dapat terlaksana dengan baik dan memberikan manfaat besar pula bagi tenaga honorer yang mengabdikan dirinya bagi penyelenggaraan pelayanan terhadap masyarakat.

Kedudukan pegawai honorer setelah diundangkannya Undang-Undang No. 56 Tahun 2012 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu akan tetap berkedudukan sebagai tenaga honorer selama pengaturan pengangkatan honorer yang sekarang telah berubah istilah menjadi PPPK tersebut belum dirubah oleh pemerintah. Adapun pengaturan mengenai pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS yang tercantum dalam Pasal 99 UU No 5 Tahun 2014, menyatakan bahwa CPNS yang berasal dari PPPK tidak otomatis dilakukan pengangkatan, Namun PPPK perlu mengikuti pemilihan yang diadakan bagi CPNS.

Selain itu adanya informasi yang interaktif dari BKPSDM tentang verifikasi data ulang pada tenaga honorere melalui

radiogram bagi tiap instansi, papan pengumuman di BKPSMD serta adanya informasi online yang bekerjasama dengan jurnalis dalam berita online sehingga memudahkan informasi bagi tenaga honorer untuk mengakses informasi tentang pemberkasan dan uji publik serta penerimaan formasi CPNS yang ditetapkan sesuai kebutuhan masing-masing perangkat daerah.

## 2) Faktor Penghambat

Kendala - kendala yang dihadapi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Jayapura dalam implementasi PP No.56 Tahun 2012 dari hasil temuan sebagai berikut:

Pertama. Berdasarkan hasil wawancara penulis menemukan bahwa kendala - kendala yang dihadapi BKPSDM Kabupaten Jayapura, BAKD Provinsi Papua dan pada Pemerintah Pusat dalam menentukan besarnya tenaga honorer yang diangkat menjadi ASN.

Kedua. kendala berasal dari tenaga honorer yaitu: tidak melengkapi/ketinggalan berkas, sudah melewati syarat/batas umur pengangkatan serta tenaga honorer yang tidak yakin bisa menjadi ASN. Kemudian tertundanya pengangkatan sejumlah Tenaga Honorer menjadi kendala yang serius terutama sudah melewati/lulus tahapan seleksi tenaga honorer, namun belum dapat diterima karena masalah kuota dan indikasi kolusi dan nepotisme dalam memanipulasi sebagai tenaga honorer.

Menurut penulis, kendala-kendala yang dihadapi BKPSDM Kabupaten Jayapura terfokus pada proses pengangkatan, bahwa tidak terlaksana dengan baik komunikasi antara tenaga kerja yang menjadi tenaga honorer sehingga pegawai honorer yang memiliki hak berdasarkan PP No. 56 Tahun 2012 tidak mengetahui dengan jelas kelengkapan persyaratan administrasi pencalonannya sebagai calon ASN serta perbedaan antara tenaga honorer maupun tenaga PPPK.

Tenaga honorer berbeda dengan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja), dimana PPPK diangkat berdasarkan Perjanjian Kerja untuk jangka

waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Meskipun PPPK hanya dengan Perjanjian Kerja untuk jangka waktu tertentu, namun PPPK merupakan ASN (Aparatur Sipil Negara), hal inilah yang membedakan PPPK dengan tenaga Honorer. Berdasarkan PP No 5 tahun 2014 dan PP No. 49/2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, dalam Pasal 99 UU No 5 tahun 2014 dan pasal 96 PP No. 49/2018 bahwa CPNS yang berasal dari PPPK tidak otomatis dilakukan pengangkatan, Namun PPPK perlu mengikuti pemilihan yang diadakan bagi CPNS.

Honorer kategori 1 (K1) merupakan tenaga honorer yang pembiayaan honorinya dibiayai langsung oleh APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) atau APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Untuk diketahui, tenaga honorer yang masuk kategori 1 sesuai dengan Permen PAN-RB Nomor 5/2010, adalah tenaga honorer yang bekerja di instansi pemerintahan terhitung mulai tanggal (TMT) 1 Januari 2005, secara terus menerus. Honorer K1 memiliki peluang langsung diangkat menjadi PNS. Adapun Tenaga Honorer K2 adalah tenaga honorer yang diangkat per 1 Januari 2005 dan tidak mendapat upah dari APBD/APBN. Untuk tenaga honorer kategori 2 apabila ingin diangkat menjadi CPNS harus mengikuti tes seleksi terlebih dahulu.

Bila ditinjau dari pengangkatan tenaga honorer tahun 2013 dengan sisa jumlah tenaga honorer sebanyak 655 dan tahun 2020 bertambah menjadi 2.225 atau berjumlah 2.950 tenaga honorer menunjukkan adanya inkonsistensi pemerintah Kabupaten Jayapura berdasarkan peraturan pemerintah No 56 tahun 2012 dalam pengangkatan tenaga honorer, dimana dalam peraturan pemerintah tersebut telah menekankan tidak adanya penerimaan tenaga honorer. Bila ada kebutuhan tenaga pegawai pada perangkat daerah dapat diangkat menjadi tenaga PPPK berdasarkan aturan UU No 5 tahun 2014 tentang ASN dan telah ditekankan pada pasal 99 bahwa tenaga PPPK tidak dapat diangkat menjadi ASN



kecuali mundur sebagai tenaga PPPK dan mengikuti formasi penerimaan melalui seleksi penerimaan CPNS dengan maksimal usia 35 tahun.

Permasalahan yang terjadi adalah tidak adanya ketegasan dari pemerintah Provinsi Papua dan BAKD Provinsi Papua dalam pengangkatan tenaga honorer di setiap perangkat daerah di setiap Kabupaten/Kota. Aturan tersebut keluar pada bulan Desember 2020 tentang pemberhentian pengangkatan tenaga honorer, padahal sudah jelas adanya aturan pengangkatan tenaga PPPK. Hal ini menjadi kendala karena sudah membengkaknya jumlah tenaga honorer untuk diselesaikan oleh pemerintah.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah penulis paparkan, bahwa Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Jayapura tidak memiliki upaya untuk mengoptimalkan pengangkatan tenaga kerja honorer menjadi Pegawai Negeri Sipil, BKPSDM Kabupaten Jayapura hanya menunggu intruksi dari Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Papua, namun yang menarik bagi penulis ialah masih adanya tenaga K1 yang sudah bekerja sejak tahun 2003 dalam ASN dan sudah lulus tahap seleksi berdasarkan PP No. 56 Tahun 2012, namun belum diangkat karena adanya indikasi kolusi dan nepotisme karena diduga adanya indikasi tenaga honorer yang tidak terdaftar sebagai tenaga honorer dapat diterima sebagai tenaga ASN serta bertambahnya jumlah tenaga honorer. Melihat hal tersebut perlu adanya upaya dari Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Jayapura dalam mengatasi ketidakadilan yang dirasakan murni sebagai tenaga honorer tersebut dapat segera diangkat menjadi ASN.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Implementasi Pemerintah Kabupaten Jayapura dalam hal ini BKPSDM Kabupaten Jayapura tentang pengangkatan pegawai honorer Menjadi Calon ASN belum maksimal, dimana terdapat

kekurangan dalam hal komunikasi antar instansi, karena banyaknya tenaga honorer yang tidak lulus verifikasi serta bertambahnya jumlah tenaga honorer dalam pengangkatan pegawai honorer menjadi ASN berdasarkan 4 (empat) indikator yaitu: Disposisi atau sikap implementor, Komunikasi dan Koordinasi, Struktur Birokrasi, dan Sumber Daya. Secara lengkap kesimpulan berdasarkan 4 (empat) indikator tersebut penulis jelaskan sebagai berikut :

Implementasi BKPSDM Kabupaten Jayapura dilihat dari indikator disposisi atau sikap implementor dan karakteristik pelaksana sudah baik, hal tersebut dapat diketahui dari sikap agen pelaksana yang mengetahui tugas pokok dan fungsi, wewenang dan tanggungjawabnya, latar belakang, manfaat, serta sasaran dari kebijakan pelaksanaan tersebut.

Implementasi BKPSDM Kabupaten Jayapura dilihat dari indikator komunikasi dan Koordinasi belum maksimal, dimana tidak terjadi komunikasi yang baik antara BKPSDM dan perangkat daerah lainnya dalam penerimaan tenaga honorer serta kejelasan jumlah tenaga honorer yang disebabkan dari inkonsistensi dalam penambahan tenaga honorer yang mengacu pada UU No 5 tahun 2014 tentang tenaga PPPK berdasarkan UU No 5 tahun 2014, sehingga dalam validasi data jumlah tenaga honorer bertambah dan sebagian kecil ditolak karena tidak memenuhi syarat tahun pengangkatan sebagai tenaga honorer berdasarkan peraturan pemerintah No. 56 tahun 2012 dan bila ditinjau dari sisa tenaga honorer tahun 2013 menunjukkan komunikasi tidak berjalan baik karena adanya titipan pejabat maupun unsur kolusi dan nepotisme.

Implementasi PP No. 56 Tahun 2012 pada BKPSDM Kabupaten Jayapura dilihat dari indikator Sumber Daya bahwa, ketersediaan sumber daya manusia sudah sangat baik, Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Jayapura memiliki sebanyak 2.950 orang pegawai dan honorer. Sumber daya finansial untuk pengangkatan Tenaga

Honorer dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja pada tahun 2019 sampai tahun 2020. Dilihat dari segi fasilitas, fasilitas implementasi PP No.56 Tahun 2012 diwenangi oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Jayapura.

Implementasi PP No. 56 Tahun 2012 Pada BKPSDM Kabupaten Jayapura dilihat dari indikator struktur birokrasi sudah baik, dimana dalam implementasi PP No. 56 Tahun 2012 sudah ada struktur birokrasi yang jelas yaitu BKPSDM Kabupaten Jayapura sebagai badan pelaksana dalam seleksi dan uji publik dalam pengangkatan tenaga honorer.

Faktor pendukung adanya kebijakan peraturan pemerintah No 56 tahun 2012 yang berpihak pada tenaga honorer K1, informasi yang mudah dan cepat diakses oleh semua tenaga honorer dalam penyampaian informasi melalui radiogram setiap instansi, papan pengumuman maupun informasi online. Serta adanya update verifikasi ulang yang cepat oleh BKPSDM dalam melalui tim independen dalam uji publik dan diinformasikan melalui portal pemerintah kabupaten Jayapura, sehingga tenaga honorer yang belum terverifikasi dapat melakukan verifikasi ulang, karena uji publik dilakukan sebanyak 3 kali.

Faktor penghambat ialah tidak terlaksananya komunikasi yang baik antara BKPSDM dan perangkat daerah lainnya terkait dengan penangkatan tenaga honorer dari sisa jumlah tenaga honorer tahun 2013 dan tidak menegakkan aturan UU No 5 Tahun 2014 agar dapat dibedakan tenaga honorer maupun tenaga PPPK, sehingga saat verifikasi jumlah tenaga honorer bertambah dan dapat terjadi konflik kepentingan antar pribadi yang dapat merugikan tenaga honorer K1. Selain itu kurangnya komunikasi dan penegakkan aturan tersebut sebelum menjadi tenaga honorer karena minimnya sosialisasi mengenai kelengkapan administrasi seleksi calon ASN, sehingga saat verifikasi terdapat tenaga honorer yang tidak lulus verifikasi. Hal ini tentu merugikan tenaga honorer yang mengabdikan dalam beberapa tahun khususnya untuk tenaga honorer klasifikasi

K2. Selain itu masih terindikasi adanya kesalahan data sehingga mengindikasikan adanya kolusi dan nepotisme.

### **Rekomendasi**

Rekomendasi dari hasil penelitian ini adalah BKPSDM Kabupaten Jayapura untuk mengintensifkan komunikasi dengan perangkat daerah lainnya dalam pengangkatan syarat tenaga honorer, agar dikemudian hari tidak terjadi masalah dalam verifikasi bila bermasalah dengan syarat ijazah maupun umur pegawai honorer tersebut serta kejelasan pengangkatan anatra tenaga honorere maupun tenaga PPPK.

BKPSDM perlu memperhatikan lebih serius terutama tenaga honorer K1 yang sudah mengabdikan lama dan belum diangkat menjadi sebagai ASN berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012.

Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Jayapura untuk melahirkan suatu upaya agar tenaga honorer yang tersisa dan memiliki hak sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 dapat dipenuhi haknya sebagai Calon ASN.

Diharapkan Kepada BKPSDM Kabupaten Jayapura dan pihak penyelenggara penerimaan ASN dalam lingkup Kabupaten Jayapura untuk tetap obyektif dan transparan agar tidak menimbulkan kesalahan-kesalahan maupun intervensi dan konflik kepentingan yang mempengaruhi kelancaran dan efektivitas pelaksanaan rekrutmen ASN di Kabupaten Jayapura.

Pemerintah Kabupaten Jayapura harus bertindak cepat dan tegas dalam menangani kasus tenaga honorer yang bermasalah (di duga memalsukan data), karena kasus ini sangat merugikan tenaga honorer yang telah dinyatakan lulus Tes Kompetensi Dasar namun dari hasil verifikasi Tim Independent berkasnya nyatakan bermasalah. Pemerintah Kabupaten Jayapura harus menyelidiki kasus tenaga honorer yang bermasalah

tersebut sampai tuntas dan mengantisipasi untuk tidak terjadi kasus serupa.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2008). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung, Alfabeta
- Bungin, B. (2001). *Metodologi Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*. Yogyakarta: Gajah Mada Press.
- Daryanto, A. (2007). Merit system dalam manajemen pegawai negeri sipil. *Civil Service Journal*, 1(2 November).
- Moleong J. L. (2009). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung, PT. Remaja Rosdakarya.
- Mushidin. (2020). BKN: Pengangkatan 20.000 Pegawai di Papua masih berproses. Dalam <https://papua.antaraneews.com/berita/596448/bkn-pengangkatan-20-ribu-pegawai-honorer-di-papua-masih-berproses> diakses tanggal 18 November 2022.
- Muttaqin, M. Z., Idris, U., & Ilham, I. (2021). Tantangan Implementasi Netralitas PNS (Kajian Kekerasan Simbolik dalam Pilkada). *JWP (Jurnal Wacana Politik)*, 6(1), 1-14.
- Nugroho R. (2012). *Publik policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, dan Manajemen Kebijakan*, Edisi Keempat. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja
- 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
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil
- Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Manajemen*. Alfabeta, Bandung.
- Sriastuti, B. (2015). Kedudukan Tenaga Honorer Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. *Jurnal Unitri*, 5(1), 117.
- Syaodih, N. S. (2008). *Metode Penelitian*. Rosdakarya, Bandung.
- Winarno, B. (2012). *Kebijakan Publik, (Teori, Proses, Dan Studi Kasus)*. Yogyakarta.CAPS