

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGANGKATAN TENAGA HONORER

Ocza Ningriani, Febri Yuliani, dan Ruzikna

Program Studi Magister Ilmu Administrasi

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau

Kampus Bina Widya Jl. H.R. Soebrantas, Km. 12,5 Panam Pekanbaru, 28293

Abstract: Implementation of Honorary Appointment Policies. This study aims to determine and analyze the implementation of policy Regulation No. 48 of 2005 on the appointment of honorary staff. The method used in this research is qualitative research method. Sources of data were taken from several people related to the research, among others: honorary employees who were appointed in 2005 in Dumai City and Head of Dumai City BKD. Technique of collecting data using interview technique, observation, while technique of data analysis by using qualitative technique with descriptive approach. Based on the results of research known that Impelementasi policy of appointment of honor teachers become CPNS is still not optimal. Factors that hinder it are still low objectivity, transparency / openness of government in implementing the policy.

Keywords: policy implementation, honorary staff, KKN

Abstrak: Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan PP No 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer. Metode yang di gunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Sumber data diambil dari beberapa orang yang terkait dengan penelitian antara lain: pegawai honorer yang diangkat tahun 2005 di Kota Dumai dan Kepala BKD Kota Dumai. Teknik pengumpulan data menggunakan teknik wawancara, observasi, sedangkan teknik analisis data dengan menggunakan teknik kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa Impelementasi kebijakan pengangkatan guru honor menjadi CPNS tersebut masih belum optimal. Faktor yang menghambatnya adalah masih rendah objektivitas, transparansi/keterbukaan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan.

Kata kunci : implementasi kebijakan, tenaga honorer, KKN

PENDAHULUAN

Di Indonesia, masalah birokrasi telah mulai ada sejak zaman kolonial, orde lama, hingga orde baru bahkan pada era reformasi yang dimulai Tahun 1998 sampai sekarang ini. 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. Sementara disisi lain rakyat menginginkan adanya pelayanan prima dari abdi Negara, rakyat hanya bisa menunggu dan menunggu sampai kapan ada perubahan etos kerja bagi aparatur pemerintah.

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 ke era Reformasi. 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, fungsi, kewenangan dan tanggung jawab yang diamanatkan kepadanya. Untuk memecahkan persoalan (di kota-kota) besar, diperlukan pemimpin yang benar-benar profesional. Disini profesional tidak saja mempunyai arti kecakapan, keterampilan,

pengetahuan, pengalaman dalam mengelola persoalan, tetapi juga tanggung jawab, keberanian dan kejujuran. Orang profesional sudah tahu apa yang harus dilakukan.

Pegawai negeri adalah pegawai yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebelum menjadi pegawai negeri sebelumnya diangkat menjadi calon pegawai dan rekrutmen calon pegawai ini sebagian berasal dari rekrutmen pegawai honorer. 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 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 di lingkungannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Instansi adalah instansi pemerintah pusat dan instansi pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon PNS diprioritaskan bagi tenaga guru, tenaga kesehatan pada unit pelayanan kese-

hatan, tenaga penyuluh di bidang pertanian, perikanan dan peternakan; dan tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan pemerintah.

Selanjutnya, pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon PNS adalah 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/kepemerintahan yang baik (good governance) (sebagaimana pasal 4 ayat (2)) dan pelaksanaannya terpisah dari pelamar umum; ditunjukkan 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/Keperintahan 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 di tahun 2006 pengangkatan guru bantu dan honor lainnya masih juga ada pada dinas pendidikan Kota Dumai apakah yang dilakukan 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. Pertanyaan penelitian adalah bagaimana implementasi kebijakan pengangkatan tenaga honorer di Kota Dumai Tahun 2005.

Menurut Riant Nugroho (2005:25) kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada didomain lembaga administratif publik. kebijakan publik mengatur masalah bersama atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu.

Dari teori di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap pembuatan keputusan dalam pembentukan sebuah kebijakan. agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang dilakukan melalui serangkaian proses agar diperoleh hasil kebijaksanaan.

Meter dan Horn (1975) mencoba mengadopsi model sistem kebijaksanaan yang pada dasarnya menyangkut beberapa komponen yang harus selalu ada agar tuntutan kebijaksanaan bisa direalisasikan menjadi hasil kebijaksanaan. Terdapat 6 variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijaksanaan sebagai berikut.

1. Standar kebijaksanaan dan tujuan: yaitu rincian tujuan keputusan kebijaksanaan secara menyeluruh yang berwujud dokumen peraturan menuju penentuan standar yang spesifik dan konkrit untuk menilai kinerja program
2. Sumber daya: kebijaksanaan mencakup lebih dari sekedar standar dan sasaran, tapi juga menuntut ketersediaan sumberdaya yang akan memperlancar imple-

mentasi. Sumber daya ini dapat berupa dana maupun insentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif.

3. Karakteristik agen pelaksana: meliputi 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
4. komunikasi antar organisasi dan aktifitas pelaksana : implementasi membutuhkan mekanisme dan prosedur institusioanal yang mengatur pola komunikasi antar organisasi mulai dari kewenangan yang lebih tinggi hingga yang terendah.
5. Kondisi sosial, ekonomi dan politik: 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.
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.

Ivana g. Sahabat, 2013, menjelaskan untuk suksesnya implementasi kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS di masa mendatang, komitmen pemimpin organisasi dituntut harus optimal di semua tahapan kegiatan dan koordinasi lebih intensif dengan pihak terkait. Untuk itu perlu didukung anggaran yang proporsional untuk masing-masing tahapan kegiatan.

Rosanti, Wirda, 2005, menjelaskan bahwa perencanaan pegawai harus betul-betul mencerminkan kebutuhan riil organisasi pemda, sehingga diharapkan tidak terdapat lagi tenaga honorer yang tidak memiliki kompetensi tetapi menjadi beban pemda.

Susilowati, 2010, menjelaskan bahwa pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil di Kabupaten Klaten sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil masih ditemui ambatan/permasalahan yang menyebabkan proses implementasi tidak efektif.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan PP. No 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer pada Dinas Pendidikan Kota Dumai.

METODE

Penelitian ini masuk dalam jenis penelitian kualitatif. Informan dalam penelitian ini adalah pegawai honorer yang diangkat tahun 2005 di Kota Dumai dan Kepala BKD Kota Dumai. Pengumpulan data dengan menggunakan wawancara mendalam. Analisis data dengan menggunakan teknik kualitatif melalui prosedur penyajian data, reduksi data dan penarikan kesimpulan.

HASIL

Standar kebijaksanaan dan tujuan

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.

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.

Sumber daya

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.

Berkaitan dengan kesiapan database, guru di daerah memang masih jauh dari keterjangkauan dan juga kurangnya informasi menyebabkan guru tidak tahu harus berbuat apa. Guru honor tidak bisa memantau langsung kondisi database mereka apakah sudah lengkap dan layak diajukan atau belum. Hal ini memberikan kesulitan tersendiri dalam rangka melaksanakan kebijakan ini, keterbatasan jumlah sumber daya berupa sumber daya manusia menyebabkan masalah dalam kelengkapan data guru dalam rangka mempersiapkan kelengkapan berkas.

Kemudian juga masalah keterbatasan ketersediaan peralatan komputerisasi dengan sistem yang hanya satu arah, yakni dari pemerintah pusat ke pemerintah Kota Dumai, kondisi jaringan yang terbatas kemampuannya ditambah dengan perangkat dan petugas operator yang terbatas membuat kelengkapan berkas dari guru honor semakin terbatas pula.

Karakteristik Agen Pelaksana

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 di sana 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. Keberhasilan implementasi program banyak ditentukan oleh daya tanggap (*responsiveness*) dan aparat pelaksana untuk memenuhi kebu-

tuhan publik. Respon dari para pelaksana tersebut dapat dilihat dari kemauan dan kemampuan untuk memahami keinginan dan tuntutan masyarakat, bersifat fleksibel dalam memahami prosedur kerja dan aturan formal yang berlaku, memprioritaskan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi.

Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana

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 seharusnya guru mendapatkan fasilitasnya namun terkendala.

Kondisi sosial, ekonomi dan politik

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.

Sesungguhnya jika pemerintah bisa bekerjasama dengan pihak swasta untuk sektor pendidikan ini, misalnya pemerintah memberikan kompensasi yang layak kepada guru dalam bentuk sertifikasi kepada guru sekolah swasta dan yang bersifat tidak pilih kasih, maka guru swasta juga akan menjadi pilihan dan pemerintah mestinya dapat

memberikan kesejahteraan tidak hanya pada guru PNS namun guru swasta juga. Kesenjangan antara PNS dengan pegawai swasta ini menjadi masalah tersendiri, padahal mereka sama-sama memiliki kesempatan untuk mendapatkan apa yang mereka harapkan.

Disposisi sikap para pelaksana

Informan dari tokoh public: Kondisi ini menjadi pelajaran bagi kita semua untuk lebih mempersiapkan diri, khususnya pada pemerintah daerah dan juga guru dalam rangka mempersiapkan data dengan baik dan juga terus memantau perkembangannya sehingga apa yang seharusnya menjadi hak guru tetap mendapatkannya. (Wawancara tanggal 27 September 2016). Para pelaksana dalam hal ini adalah pemerintah daerah dan juga pemerintah pusat memang dirasakan masih merasakan keterbatasan-keterbatasan mereka, khususnya berkaitan dengan masalah keterbatasan anggaran, sehingga pemerintah sangat selektif dalam mengangkat honorer menjadi CPNS.

Namun kondisi ini mestinya tidak seharusnya terjadi, mengapa demikian?, karena anggaran pendidikan 20% dan juga dengan kondisi kebutuhan dunia pendidikan dengan peserta didik yang dilindungi oleh undang-undang seharusnya mendapatkan pelayanan yang baik dan juga menjadikan mereka memperoleh pelayanan pendidikan yang sesuai dengan standar nasional dan pemerintah bertanggung jawab untuk memenuhinya.

PEMBAHASAN

Kebijakan pengangkatan guru honor menjadi CPNS dalam rangka untuk kelancaran pelaksanaan sebagian tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, terdapat pejabat instansi pemerintah mengangkat tenaga tertentu sebagai tenaga honorer; a. bahwa 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; b. bahwa sehubungan dengan hal

tersebut huruf a dan c, dipandang perlu mengatur ketentuan mengenai pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dengan Peraturan Pemerintah.

Kemudian dilihat di lapangan 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) 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.

Juga dipertegas oleh Hogwood & Gunn dalam Abdul Wahab (1997) menyatakan bahwa kegagalan kebijakan dapat dikategorikan menjadi tidak terimplementasi dan implementasi yang tidak berhasil. Tidak terimplementasikan 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 mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Implementation Capacity tidak lain ialah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decison*) 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. Objektifitas masih rendah
2. Transparansi/keterbukaan pemerintah masih kurang.

Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Menurut Islamy (1987) 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 berb-

agai permasalahan oleh para pelaksana.

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.

Maka evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk melakukan penilaian terhadap akibat atau dampak kebijakan pemerintah. Evaluasi ini dibedakan antara *policy output* dan *Policy Outcomes*. *Policy Output* adalah apa yang telah dihasilkan dengan adanya program proses perumusan kebijakan pemerintah. *Policy Outcomes* adalah akibat dan konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya suatu kebijakan. Dalam hal tersebut, maka dampak mengacu pada adanya perubahan-perubahan yang diakibatkan oleh suatu implementasi kebijakan.

SIMPULAN

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. 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.

Faktor yang menghambat belum optimalnya implementasi kebijakan pengangkatan guru honor menjadi CPNS antara lain: objektifitas 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. Transparansi/keterbukaan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan, masih belum terbuka dalam melakukan penilaian kepada pengangkatan guru sehingga banyak dari kalangan guru yang merasa tidak puas dengan hasil penilaian yang dilakukan.

DAFTAR RUJUKAN

- Meter and Horn, 1975, *The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework*, Administration and Society 6.
- Nugroho, Riant D., 2006, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Elexmedia Komputindo, Jakarta.
- Abdul Wahab, 1997, *Analisis Kebijaksanaan Negara* Jakarta, Rineka Cipta.
- Islamy, M. Irfan. 1997, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negera*, Ed. 2. Cet.6. Bumi Aksara. Jakarta.
- Ivana g. Sahabat, 2013, Implementasi Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (Cpns) Dalam Rangka Peningkatan Pelayanan Publik Di Bidang Pendidikan (Suatu Studi Di Kabupaten Sangihe)
- Rosanti, Wirda, 2005, Kebijakan rekrutmen tenaga honorer pasca penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 di Kabupaten Morowali.
- Susilowati, Yuli Budi, 2010, kebijakan pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil di kabupaten klaten berkaitan dengan berlakunya peraturan pemerintah nomor 43 tahun 2007 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil. Other thesis, Universitas Sebelas Maret Surakarta.