# BAB I

# PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang Masalah

Pegawai Negeri Sipil sebagai salah satu unsur Aparatur Negara mempunyai peranan yang sangat strategis dalam menyelenggarakan tugas-tugas umum pemerintahan dan tujuan pembangunan nasional. Sosok Pegawai Negeri Sipil yang mampu memainkan peran tersebut adalah Pegawai Negeri Sipil dengan kompetensi yang diindikasikan dari sikap dan perilakunya yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Negara, bermoral dan bermental baik, profesional, sadar akan tanggung jawabnya sebagai seorang pelayan publik serta mampu sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

Perkembangan pemerintahan perlu beberapa faktor yang mempengaruhinya baik materil maupun non materil walaupun pada umumnya pembentukan sistematika materil maupun non materil sangat ditentukan oleh unsur finansial dalam pelaksanaannya disamping sumberdaya manusia sebagai pengelola unsur manajemen. Hal tersebut di atas sangat signifikan dengan sistem pengembangan Aparatur dalam organisasi pemerintahan khususnya yang dikelola oleh Pemerintah dibawah naungan Kementrian Aparatur Negara Republik Indonesia melalui koordinasi dengan Badan Kepegawaian Negara selaku pengelola teknis Aparatur atau Pegawai Pemerintah Negara Republik Indonesia.

Keberadaan konsentrasi pengelolaan kepegawaian ini secara filosofis adalah untuk melayani masyarakat dan meningkatkan pembangunan Negara, namun demikian halnya pemerintah dalam memenuhi pelayanan msyarakat secara menyeluruh sangatlah diakui keterbatasannya sehingga pemerintah memberikan beberapa ruang kebijakan khusus dalam mengantisipasi kekurangannya. misalnya dengan terbatasnya jumlah Pegawai Negeri Sipil dikarenakan keterbatasan anggaran maka pemerintah memberikan kewenangan kepada pejabat yang berwenang untuk memperbantukan masyarakat yang memenuhi kualifikasi untuk diangkat menjadi pegawai honorer. Hal ini didasarkan pada undang-undang nomor 43 tahun 1999 tentang pokok-pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai honorer. Ketetapan tersebut merupakan antisipasi atas keterbatasan Pemerintah serta Keseriusan pemerintah dalam melayani masyarakat. Dengan demikian secara filosofis kebijakan tersebut memiliki signifikansi kearah positif namun dalam praktek pelaksanannya dalam birokrasi pengangkatan pegawai serta pengelolaanya menjadi bias dan cenderung tidak lagi mengacu kepada perundang-undangan di atasnya.

Pegawai honorer dalam pengertiannya banyak yang menafsirkan lain tanpa mengarah kepada dasar hukum yang ada saat ini, seperti halnya yang terjadi dalam paradigma sekarang pegawai honorer ada yang mengartikan sebagai Tenaga Honorer APBD/APBN dan Tenaga Honorer Non-APBD/APBN serta Pegawai Tidak Tetap (PTT) itu sendiri. Apalagi setelah munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun

2005 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Sejak munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 atas perubahan kedua Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan CPNS dari Tenaga Honorer maka istilah Tenaga Honorer semarak berkembang jadi satu paradigma baru di lingkungan instansi pemerintah dan merupakan salah satu Tenaga yang cukup diistimewakan keberadaannya disamping tenaga honorer lain setelah Pegawai Negeri sipil walaupun pada dasarnya pekerjaan yang dilakukan hampir sama dengan Pegawai Negeri pada umumnya, cuma yang membedakan Tenaga Honorer jarang ada yang menempati jabatan struktural penting dalam instansi pemerintah karena sifatnya hanya membantu yang ditugaskan langsung melalui Surat Keputusan Menteri ataupun Bupati/Walikota.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang pengadaan pegawai negeri sipil pada pasar 14 ayat 1 yaitu bahwa CPNS yang telah menjalankan masa percobaan sekurang-kurangnya satu tahun dan paling lama dua tahun maka akan di angkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dalam pangkat dan jabatan tertentu apabila setiap unsur sistem penilalian kinerja sekurang-kurangnya baik dan telah lulus melakukan pendidikan dan prajabatan.

Pemerintah menargetkan penyelesaian masalah honorer tuntas pada 2012. Pasalnya, pengangkatan CPNS dari tenaga honorer kategori I yang dibiayai APBN/APBD) akan dilakukan tahun ini. Itu berarti yang tersisa honorer kategori II

tidak dibiayai APBN/APBD. Penyelesaian honorer akan dituntaskan pada 2012. Yang jadi sasaran adalah honorer kategori II yang tidak dibiayai APBN/APBD karena kategori satu sudah tahapan menunggu penetapan NIP.

Menurut Pemerintah pengangkatan tenaga honorer mengalami lima persoalan yang saat ini dihadapi pada saat ini. Sebagai landasan hukum dan kebijakan tentang pengangkatan tenaga honorer yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 dan yang paling baru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS. Adapun 5 permsalahan tersebut adalah:

1. Tidak memenuhi syarat sebagaimana ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 atau Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007, dan mereka yang tidak masuk ke dalam database Badan Kepegawaian Negara (BKN).
2. Tidak memenuhi syarat Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 atau Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007, karena tenaga honorer tersebut dibiayai oleh non-APBN dan APBD namun mengajar di sekolah swasta.
3. Diangkat oleh pejabat yang tidak berwenang seperti diangkat oleh kepala sekolah dan komite sekolah.
4. Tidak memenuhi syarat usia, masuk usia 46 tahun pada1 Januari 2006
5. Kurang dari sisi usia. Tenaga honorer yang lulus seleksi tertulis bisa diangkat, namun bila tidak lulus masih bisa dipekerjakan di instansi terkait hingga usia 56 tahun.

Bukan hanya itu, terdapat juga masalah dalam pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS saat ini menjadi isu utama dalam rekrutmen CPNS. Namun banyak sekali penafsiran yang berbeda terkait proses kebijakan pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS tersebut. Hal ini menimbulkan banyak permasalahan mulai dari penentuan kriteria Kategori baik I maupun II, kapan waktu pendataan, kapan

pengumuman hasil verifikasi dan validasi, hingga penipuan oleh oknum terkait pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS.

Sebanyak 3.678 tenaga honorer Kabupaten Bandung masuk dalam daftar tunggu CPNS. Mereka akan diangkat menjadi CPNS jika moratorium atau penghentian sementara perekrutan PNS sudah berakhir. Namun, jika kuota yang diberikan pemerintah pusat kurang dari jumlah tenaga honorer yang ada di Kabupaten Bandung, maka mereka akan diseleksi terlebih dahulu. Setelah moratorium perekrutan PNS berakhir, Pemerinta Kabupaten Bandung tidak akan melakukan penerimaan CPNS dari umum. Apalagi anggaran belanja pegawai Pemerintah Kabupaten Bandung lebih dari 50 persen. Pemerintah memperbolehkan merekrut CPNS dari umum jika anggaran belanja pegawainya kurang dari 50 persen. Sementara anggaran belanja di Kabupaten Bandung sekitar 50,4 persen. Jadi tidak boleh merekrut CPNS dari umum.

Menurut data di Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan Kabupaten Bandung, jumlah tenaga honorer saat ini tercatat sebanyak 3.678 orang yang tersebar di sejumlah instansi. Mereka masuk daftar tunggu setelah pemerintah memberlakukan moratorium. Setelah ada surat keputusan bersama (SKB) tiga menteri tentang moratorium PNS, tidak boleh lagi ada perekrutan PNS hingga Desember 2012. Tapi, tidak semua tenaga honorer tersebut secara otomatis langsung menjadi PNS. Jika kuota yang diberikan kurang dari jumlah tenaga honorer yang ada, maka harus melakukan seleksi lagi.

Pengangkatan tenaga honorer pada prinsipnya memprioritaskan tenaga honorer yang berusia paling tinggi dan/atau mempunyai masa kerja lebih banyak. Pengangkatan tenaga honorer dilakukan secara objektif dan transparan. Sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Untuk pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dibentuk Tim Koordinasi tingkat Nasional dan Tim Tingkat Instansi.

Pemerintah belum bisa menargetkan tentang tenaga honorer yang akan di angkat menjadi CPNS, karena banyak tenaga honorer yang tidak lulus dalam verifikasi dan validasi atau tidak bisa melengkapi syarat-syarat yang telah di tentukan maka tenaga honorer tetap menjadi pegawai tidak tetap atau tenaga honorer non APBD/APBN. Sedangkan tenaga honorer yang telah memenuhi ketentuan Peraturan Pemerintah Nomo 48 Tahun 2005, namun belum diangkat menjadi CPNS dianggap belum ada keputusan sehingga tidak ada dalam database BKN.

Adanya Peraturan Pemerintah tersebut masih belum dapat menyelesaikan di Daerah Kabupaten Bandung mengingat masih banyaknya tenaga honorer yang belum masuk database Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan padahal mereka telah mengabdikan diri selama bertahun-tahun. Hal itulah yang menghambat pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer yang jumlahnya begitu banyak, sedangkan tidak mungkin pemerintah mengangkat semua tenaga honorer tersebut dikarenakan

harus disesuaikan dengan keadaan APBN/APBD yang nantinya digunakan untuk menggaji mereka.

Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 yang terbaru atas perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah Tahun Nomor 43 Tahun 2007 tetap tidak ada kebijakan keputusan yang relevan yakni belum bisa dilakukan dengan cepat. Tetapi poin penting dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS. Diantaranya adalah, pengangkatan langsung tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai APBN/APBD atau sering disebut honorer Kategori I diharuskan tuntas pada 2012 ini. Dalam APBN 2012, disiapkan alokasi gaji untuk CPNS yang sebelumnya tenaga honorer Kategori I. Sementara untuk penuntasan pengangkatan tenaga honorer yang penghasilannya tidak dari APBN/APBD atau disebut honorer Kategori I dilakukan pada 2013 sampai 2014. Pengangkatan tenaga honorer Kategori II ini dilakukan secara bertahap dan harus mengikuti ujian tertulis sesama tenaga honorer Kategori II.

Pengangkatan status tenaga honorer menjadi CPNS dilingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung terkait permasalah pengangkatan sesuai dengan latar belakang di atas, maka peneliti tertarik mengambil judul penelitian ini **"Analisis Kebijakan Tentang Pengangkatan Status Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung".**

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas merumuskan dalam mempermudah arah dan proses pembahasan, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Proses Pengkajian Kebijakan Tentang Pengangkatan Status Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung?
2. Bagaimana Proses Pembuatan Kebijakan Tentang Pengangkatan Status Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung?
3. Bagaimana Proses Komunikasi Kebijakan Tentang Pengangkatan Status Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung?

## 1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui dan melakukan Analisis Kebijakan Tentang Pengangkatan Status Tenaga Honorer Menjadi CPNS di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung. Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk Mengetahui Proses Pengkajian Kebijakan Tentang Pengangkatan Status Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung.

2. Untuk Mengetahui Proses Pembuatan Kebijakan Tentang Pengangkatan Status Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung.
3. Untuk Mengetahui Proses Kebijakan Tentang Pengangkatan Status Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung.

## 1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan yang bersifat teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Kegunaan penelitian bagi diri sendiri untuk menambah pengetahuan tentang pelaksanaan Analisis Kebijakan Tentang Pengangkatan Status Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dan sebagai penerapan ilmu-ilmu yang didapatkan selama perkuliahan. Serta menambah pengetahuan dan dapat secara langsung menerapkan dari berbagai teori yang dipelajari sangat idealis.
2. Bagi teoritis, hasil penelitian ini untuk mengembangkan teori-teori yang peneliti gunakan yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini terutama mengenai Analisis Kebijakan Tentang Pengangkatan Status Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung. Serta dapat memberikan kontribusi positif bagi perkembangan Ilmu Pemerintahan.

3. Bagi kegunaan praktis, yaitu melalui perumusan tentang Kebijakan Tentang Pengangkatan Status Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Daerah Kabupatan Bandung.