

**KEBIJAKAN PENATAAN PEGAWAI NON PNS OLEH
PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN KUANTAN SINGINGI
TAHUN 2016-2017**

Oleh:

Darma Yulianda

Email: darma.yulianda@gmail.com

Pembimbing : Baskoro Wicaksono, S.IP, M.IP

Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Riau
Program Studi S1 Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau
Kampus Bina Widya Jl. H.R. Soebrantas Km. 12,5 Simpang Baru Pekanbaru 28293
Telp/Fax. 0761-63277

Abstract

Non civil servant staffing in Kuantan Singingi Regency is one of the supporting resources for the implementation of effective and efficient regional government activity. The number of non civil servant staffing in Kuantan Singingi Regency raised by Decree of work agreement by local government has reached 2,949 people in 2016. However, the regional income that tend to decrease in 2016, resulted in the Regional Government of Kuantan Singingi Regency should make arrangements on non civil servant. This policy is carried out by not extending the contracts of all honors workers in 2017 and a moratorium on the appointment of non civil servant staffing. As a result of the local government's policy, various rejection came from non civil servant staffing and the Regional House of Representatives of Kuantan Singingi Regency.

The purpose of this study is to describe the Policy of Regulating Non Civil Servant Staffing by Local Government of Kuantan Singingi Regency in 2016-2017 and to know the factors influencing the policy. Next, the research was conducted by using qualitative approaches as well as data collection techniques through interviews, literature study and documentation.

The results of this study showed that implementation of staffing arrangements have not run maximally, especially in doing rationalization number of non civil servants staffing. This is because not maximizing the preparation of job analysis which became the basis for knowing the needs of employees in each Organization of Regional Devices. In addition, the government has not been consistent in conducting the moratorium due to the non-employment of non-civil servants in several regional apparatus organizations. The factors that influence the policy of civil servant arrangement non civil servant in Kuantan Singingi regency is the demands of non civil servants and not support the policy of Regional House of Representative.

Keywords: *Rationalization Policy, Staffing Arrangement, Non Civil Servant*

Pendahuluan

Pelaksanaan otonomi daerah yang berlangsung hingga saat ini, daerah tidak bisa lepas dari peran pegawai pemerintah daerah sebagai sumber daya pelaksana untuk menunjang urusan pemerintahan daerah. Salah satu usaha pemerintah daerah guna memaksimalkan pelayanan kepada masyarakat yakni melalui pengadaan pegawai non PNS.

Pegawai non PNS di Kabupaten Kuantan Singingi lazim dikenal dengan sebutan Tenaga Honorer. Tenaga honorer merupakan pegawai non PNS yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian untuk jangka waktu tertentu.

Kedudukan tenaga honorer diakui dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, sebagaimana disebutkan pada pasal 2 ayat (3) bahwa disamping Pegawai Negeri, pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Namun, semenjak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana telah dirubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil, pejabat pembina kepegawaian baik di pusat maupun daerah sudah tidak diperbolehkan lagi melakukan pengangkatan tenaga honorer atau sejenis kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.¹ Larangan tersebut juga telah dipertegas oleh Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 814.1/169/SJ Tahun 2013 perihal Penegasan Larangan Pengangkatan Tenaga Honorer yang ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota di seluruh Indonesia.

Tidak hanya itu, pada tahun 2014 juga telah terbit Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang kemudian diperjelas oleh Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Kedua peraturan tersebut telah secara tegas menghilangkan istilah tenaga honorer, namun muncul istilah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Perbedaan antara PPPK dan tenaga honorer terletak pada status dan kedudukannya sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Bahwa pegawai PPPK berkedudukan sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN), sedangkan tenaga honorer tidak ada satupun regulasi yang mengakui statusnya sebagai Aparatur Sipil Negara. Kemudian dalam hal pengangkatan Pegawai PPPK hingga pemberian hak-hak mereka telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan tenaga honorer tidak memiliki acuan peraturan baku yang menjelaskan cara perekrutan dan perlindungan hak-hak mereka.

Meskipun sudah terdapat larangan nyatanya masih terdapat di beberapa daerah yang melakukan pengangkatan pegawai non PNS (tenaga honorer). Seperti di Kabupaten Kuantan Singingi, pemerintah daerah mengontrak pegawai non PNS untuk membantu tugas pemerintah daerah melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan. Kontrak yang berlaku terhadap pegawai non PNS tersebut berlaku setiap jangka waktu 1 tahun dengan disertai Surat Keputusan (SK) dari Bupati Kabupaten Kuantan Singingi. Pemerintah Kabupaten Kuantan

¹. Peraturan-Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil Pasal 8.

Singingi membebaskan honorarium non PNS pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pengangkatan tenaga honorer yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui Surat Keputusan (SK) pengangkatan tenaga honorer tentunya sudah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tahun 2016 merupakan transisi jabatan Kepala Daerah di Kabupaten Kuantan Singingi dari H.Sukarmis ke Drs.H.Mursini,M.Si. Keadaan keuangan daerah yang minim mendorong Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi mengeluarkan kebijakan berupa moratorium dan rasionalisasi jumlah pegawai non PNS pada tanggal 5 Januari 2017. Namun dibalik itu juga, pemerintah daerah tidak memperpanjang kontrak seluruh pegawai non PNS.

Melihat permasalahan yang muncul, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Kuantan Singingi sebagai wakil rakyat mendorong agar kontrak seluruh tenaga honorer tetap diperpanjang dan menuntut pemerintah daerah menganggarkan kembali Honorarium Non PNS pada APBD tahun 2017, meskipun hal tersebut sebenarnya telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Jumlah pegawai non PNS di Kabupaten Kuantan Singingi sampai pada akhir tahun 2016 sendiri sudah mencapai 2.949 orang. Pegawai non PNS tersebut tersebar pada 36 Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang terdiri atas 1.876 tenaga teknis, 513 guru dan 560 tenaga kesehatan. Semenjak diberlakukannya kebijakan dari pemerintah daerah tersebut, otomatis semua pegawai non PNS di

Kabupaten Kuantan Singingi tidak dapat lagi bekerja di instansi mereka ditempatkan.

Pasca Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi menerapkan kebijakan penataan pegawai non PNS muncul beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Masih ditemukan pegawai non PNS yang dipekerjakan kembali oleh beberapa Organisasi Perangkat Daerah.

Diterapkannya kebijakan dari pemerintah daerah seharusnya semua pegawai non PNS tidak bisa bekerja lagi pada instansi semula mereka bekerja. Karena kebijakan pemerintah daerah tersebut tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku pada saat itu yakni Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang telah melarang adanya perekrutan tenaga honorer. Namun ada beberapa Organisasi Perangkat Daerah yang kembali mempekerjakan pegawainya dikarenakan pekerjaan yang ditinggalkan oleh pegawai non PNS merupakan pekerjaan yang vital dan hanya bisa dilakukan oleh pegawai yang bersangkutan.² Adapun data pegawai non PNS yang kembali ditarik oleh beberapa Organisasi Perangkat Daerah bisa dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1
Data Pegawai Non PNS yang
Dipekerjakan Kembali Oleh Beberapa
Organisasi Perangkat Daerah
Tahun 2017

No	Tempat Tugas	Jumlah (orang)	Keterangan
1.	Dinas Kependudukan	5	SK Kepala OPD

². “Pukulan Berat, Seluruh Honorer di Kuansing Terpaksa Dirumakan”, dalam

www.beritariau.com diakses pada 03 Desember 2017.

	dan Pencatatan Sipil		
2.	Satuan Polisi Pamong Praja	87	SK Kepala OPD
3.	Kantor Camat	46	SK Kepala OPD
4.	Dinas Pendidikan	182	SK Kepala OPD
5.	Sekretariat Daerah	15	SK Kepala OPD
6.	Sekretariat DPRD	2	SK Kepala OPD
7.	Kesehatan (RSUD, Puskesmas)	20	SK Kepala OPD
	Jumlah	357	

Sumber: *Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kab. Kuantan Singingi Tahun 2017*

Pada tabel 1 terdapat 7 (tujuh) instansi yang melakukan penarikan kembali pegawainya. Penarikan yang dilakukan bertujuan agar pelayanan pada masyarakat tetap berjalan dengan baik.³ Namun dibalik itu, pegawai yang ditarik tersebut tidak mendapatkan bayaran atau gaji mereka selama bekerja dari Pemerintah Daerah.

2. Belum dibayarkannya honorarium pegawai non PNS sebelum dilakukannya penataan pegawai.

Setelah Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi menerapkan kebijakan dengan melakukan penataan pegawai non PNS di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi tahun 2017, ternyata masih menyisakan persoalan yang perlu diperhatikan. Pasalnya, masih ada kewajiban pemerintah daerah menyangkut

³. Hasil Wawancara dengan Plt. Sekretaris Daerah Kabupaten Kuantan Singingi, Bapak H. Muharlius, S.E., M.M. pada saat wawancara Kamis, 23 November 2017.

⁴. "Mursini Minta Bersabar Kepada Pegawai Honorer (kontrak Daerah) Hingga Ada Anggaran", dalam www.kabar.kuansing.com. diakses pada 03 Desember 2017.

sisa gaji pegawai non PNS yang belum dibayarkan pada bulan November dan Desember tahun 2016.⁴ Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi sebelumnya telah menganggarkan Honorarium Non PNS pada APBD tahun 2016 sebanyak Rp 36.207.740.160,00 pada APBD murni dan Rp 53.176.340.160,00 pada perubahan APBD.⁵

3. Desakan dari DPRD Kabupaten Kuantan Singingi untuk segera memperpanjang kontrak seluruh pegawai non PNS.

Tidak diperpanjangnya kontrak seluruh pegawai non PNS pada tahun 2017 menuai reaksi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD mendesak pemerintah daerah untuk segera memperpanjang kontrak pegawai non PNS. Desakan DPRD tersebut didasarkan atas adanya tuntutan dari pegawai non PNS yang disampaikan kepada DPRD. DPRD juga mendorong Pemerintah Daerah untuk mencari alternatif lain kebijakan supaya tenaga honorer tetap bisa lanjut bekerja.⁶

Pada sisi lain dengan adanya desakan dari DPRD mengasumsikan adanya benturan kepentingan politik antara eksekutif dan legislatif. Tuntutan DPRD untuk memperpanjang kontrak tenaga honorer sesungguhnya telah bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang perubahan kedua Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 yang melarang

⁵. Lampiran II Peraturan Bupati Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 21 Tahun 2016

⁶. "DPRD Minta Perpanjang SK", dalam www.riaupos.co. diakses pada 03 Desember 2017

segala jenis perekrutan atau pengangkatan tenaga honorer oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang telah menghapuskan tenaga honorer.

Berdasarkan penjelasan latar belakang dan beberapa permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian agar dapat mengetahui lebih jauh tentang kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi melakukan penataan pegawai non PNS dan melakukan analisis dalam penelitian yang berjudul **“Kebijakan Penataan Pegawai Non PNS oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016-2017”**.

Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang yang telah penulis uraikan di atas, maka penulis membuat rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Kebijakan Penataan Pegawai Non PNS oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016-2017 ?
2. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi Kebijakan Penataan Pegawai Non PNS oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016-2017 ?

Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis Kebijakan Penataan Pegawai Non PNS oleh Pemerintah

Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016-2017

2. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Kebijakan Penataan Pegawai Non PNS oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016-2017

2. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah atau Pejabat Pembina Kepegawaian dalam membuat kebijakan menyangkut dengan penataan pegawai. Selain itu dapat menjadi suatu acuan untuk penelitian-penelitian dalam bidang yang sama di masa yang akan datang.
2. Manfaat Akademis, penelitian ini diharapkan menjadi suatu tahapan untuk melatih dan mengembangkan kemampuan berfikir ilmiah dan kemampuan untuk menuliskannya dalam bentuk karya tulis ilmiah berdasarkan kajian-kajian teori yang diperoleh dari Ilmu Pemerintahan.

Kerangka Teori

1. Konsep Kebijakan

Kebijakan sering dikaitkan dengan pemerintahan, baik tindakan maupun kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Seperti yang dinyatakan Robert Dye, Kebijakan (policy) adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut.⁷ Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya.⁸

⁷. Baca bagian Introduksi Wayne Parson, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, (Jakarta: Kencana, 2011).

⁸. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan ke-8 (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2013), hlm. 20.

Menurut George C. Edward III bahwa ada beberapa komponen yang harus ada agar tuntutan kebijakan bisa direalisasikan menjadi hasil kebijakan. Terdapat 4 variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yakni sebagai berikut:⁹

a. Komunikasi

Komunikasi merupakan alat kebijakan untuk menyampaikan perintah-perintah dan arahan-arahan dari sumber pembuat kebijakan kepada mereka yang diberi wewenang dan tanggung jawab untuk melakukan tanggung jawab tersebut.

b. Sumber Daya

Sumber Daya merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan/program, karena bagaimanapun baiknya kebijakan itu dirumuskan tanpa ada dukungan sumber daya yang memadai, maka kebijakan akan mengalami kesulitan dalam mengimplementasikannya. Tanpa sumber daya yang memadai pula suatu implementasi kebijakan akan mengalami kegagalan.

c. Disposisi

Disposisi atau sikap para pelaksana diartikan sebagai kesatuan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan juga sebagai motivasi psikologi para pelaksana dalam melaksanakan kegiatan. Adapun yang menjadi unsur dalam motivasi tersebut adalah adanya pemahaman dan pengetahuan, adanya arah respon pelaksana terhadap implementasi kebijakan, dan intensitas dari respon itu sendiri.

⁹. Sujianto, *Implementasi Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Praktik*, (Pekanbaru: Alaf Riau, 2008), hlm. 38-45

d. Struktur Birokrasi

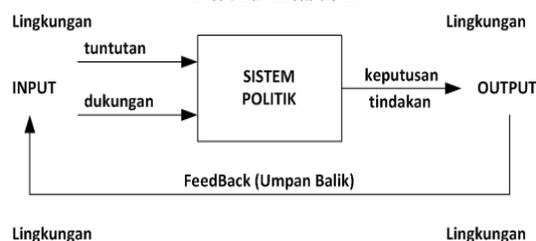
Struktur birokrasi adalah struktur kelembagaan pelaksanaan program. Ada dua unsur dalam hal ini, yaitu prosedur rutin atau standar prosedur operasi dan fragmentasi.

2. Teori Sistem

Seorang ilmuwan politik yakni David Easton, memperkenalkan sebuah model sistem politik. Dalam perkembangannya, model sistem tersebut diadopsi dalam proses formulasi kebijakan publik sebagai sebuah sistem yang terdiri dari *input* (masukan), *process* (proses), *output* (keluaran), *feedback* (umpan balik), dan *environment* (lingkungan).

Kekuatan-kekuatan yang timbul dari dalam lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan-masukan (*input*) bagi sistem politik, sedangkan hasil-hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik yang merupakan tanggapan terhadap tuntutan-tuntutan tadi dipandang sebagai keluaran (*outputs*) dari sistem politik.¹⁰

Bagan 1
Kerangka Kerja Proses Kebijakan Publik David Easton



Proses yang terdapat dalam sistem politik merupakan inti dari teori sistem Easton yang berperan dalam mengolah tuntutan dan dukungan menjadi output

¹⁰. Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses* (Yogyakarta: Media Pressindo, 2007), hlm. 95.

dalam bentuk keputusan-keputusan politik atau kebijakan publik.¹¹

Setelah melewati proses politik, maka dari proses tersebut akan menghasilkan output berupa keputusan politik atau kebijakan. Kendati demikian, perlu diperhatikan output dapat pula menghasilkan tuntutan baru yang kelak menghasilkan kebijakan baru.¹²

Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif adalah suatu pendekatan penelitian yang mengungkap situasi sosial tertentu dengan mendeskripsikan kenyataan secara benar, dibentuk oleh kata-kata berdasarkan teknik pengumpulan dan analisis data yang relevan yang diperoleh dari situasi yang alamiah.¹³

2. Jenis Penelitian

Jenis dari penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberi gambaran yang lebih jelas tentang situasi-situasi sosial dengan memusatkan pada aspek-aspek tertentu dan sering menunjukkan pengaruh antara berbagai variabel. Lokasi penelitian adalah di Kabupaten Kuantan Singingi. Teknik pengumpulan data adalah melalui wawancara, studi pustaka dan dokumentasi.

3. Sumber Data

Peneliti menggunakan dua jenis data yakni data primer dan sekunder. Sumber data primer berasal dari informan dengan teknik pemilihan informan secara *purposive* dan *Accidental*. Sedangkan data sekunder berasal dari

berbagai peraturan perundang-undangan, artikel, buku teks, berkas kearsipan, jurnal, skripsi dan lampiran data lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Peneliti melakukan pengumpulan informasi dan data-data melalui teknik pengumpulan data diantaranya studi pustaka, wawancara, dan dokumentasi. Kemudian data yang telah didapat selanjutnya digabungkan untuk di analisa dan dibandingkan sehingga memperoleh jawaban yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

4. Teknik Analisa Data

Proses analisa data dimulai dengan melakukan wawancara mendalam kepada informan yang dianggap paling mengetahui dan paham tentang objek penelitian. Selanjutnya membuat transkrip hasil wawancara dan memahaminya dengan cara memutar kembali rekaman wawancara dengan seksama, kemudian menuliskan kata-kata yang didengar didalam rekaman. Langkah selanjutnya menelaah seluruh data yang di dapatkan mulai dari proses wawancara, data-data yang diperoleh dari catatan lapangan, foto, rekaman, dokumen resmi dan sebagainya yang terkait dengan penelitian.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Kebijakan Penataan Pegawai Non PNS Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016

a. Penempatan Pegawai Non PNS

Peraturan telah melarang untuk melakukan pengangkatan tenaga honorer. Meski sudah jelas adanya larangan pengangkatan pegawai non PNS (tenaga honorer), nyatanya masih

¹¹. Leo Agustino, *Ibid.*, hlm. 54

¹². *Ibid.*,

¹³. Djam'an Satori dan Aan Komariah, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: CV. ALFABETA, 2011), hlm.23.

ada daerah yang tetap mengangkat pegawai non PNS seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Provinsi Riau. Alasan pemerintah daerah melakukan rekrutmen pegawai non PNS, karena pada saat itu Kabupaten Kuantan Singingi sedang dalam keadaan membutuhkan. Jika menelaah alasan dari pemerintah daerah, hal tersebut tidak sejalan dengan kenyataan yang ditemukan di lapangan. Kenyataannya, rekrutmen dan penempatan pegawai non PNS tidak mengacu kepada Analisis Jabatan dan Analisis Kebutuhan Pegawai. Hal tersebut karena belum maksimalnya penyusunan analisis jabatan di setiap Organisasi Perangkat Daerah. Seharusnya untuk menyusun formasi yang ideal, perlu berpedoman kepada Analisis Kebutuhan Pegawai yang diperoleh dari Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja di setiap unit organisasi.

b. Dinamika Pengangkatan Pegawai Non PNS

Hubungan politik dan birokrasi pemerintahan memang sesuatu yang sulit untuk dipisahkan. Birokrasi merupakan salah satu kekuatan yang besar guna mendukung tercapainya tujuan suatu pemerintahan. Namun dalam perkembangannya kekuatan birokrasi sering disalahgunakan untuk mendukung kepentingan politik penguasa. Bahkan birokrasi telah menjadi salah satu kekuatan politik bagi sebagian pejabat politik. Hal yang rentan ini sering terjadi pada saat pelaksanaan ajang demokrasi seperti Pilkada.

Adanya politisasi birokrasi terhadap tenaga honorer dan rekrutmen tenaga honorer yang waktunya berdekatan dengan Pilkada tahun 2015 oleh Bupati Sukarmis sebagai cara

menggalang dukungan untuk memenangkan pasangan Indra Putra-Komperensi. Didapati adanya rekrutmen tenaga honorer yang berdekatan dengan dilakukannya Pilkada tahun 2015.

Rentang tahun 2013-2015 sudah dilakukan pengangkatan tenaga honorer di Kuantan Singingi dengan jumlah yang banyak. Tahun 2013 sendiri pemerintah daerah telah mengangkat 965 pegawai non PNS. Berselang satu tahun tepatnya pada tahun 2015 kembali dilakukan perekrutan dan pengangkatan sebanyak 1.985 pegawai non PNS. Jumlah tersebut lebih banyak dari tahun 2013 yakni mencapai lebih dari 100%.

Setiap tahunnya anggaran yang dibutuhkan untuk honorarium pegawai non PNS di Kabupaten Kuantan Singingi mengalami peningkatan. Data dari peningkatan anggaran tersebut bisa dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2
Anggaran Pembiayaan Honorarium Non PNS di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dari tahun 2011-2015

No.	Tahun Anggaran	Jumlah anggaran yang dibutuhkan (Rp)
1.	2011	20.292.944.413,00
2.	2012	20.797.815.956,00
3.	2013	56.208.752.427,00
4.	2014	60.000.382.257,00
5.	2015	101.658.756.451,00

Sumber: RPJMD Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016-2021

Dari tabel 2 dapat dilihat adanya peningkatan anggaran untuk membiayai gaji dan kegiatan-kegiatan pegawai non PNS di Kabupaten Kuantan Singingi. Kebutuhan anggaran mulai meningkat pada tahun 2013 dan 2015 seiring

dengan bertambahnya jumlah tenaga honorer di Kabupaten Kuantan Singingi.

2. Kebijakan Penataan Pegawai Non PNS Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2017

a. Moratorium Pegawai Non PNS

Pelaksanaan moratorium atau pemberhentian sementara penerimaan pegawai non PNS di Kabupaten Kuantan Singingi dimaksudkan untuk menata kembali struktur kepegawaian dan komposisi birokrasi di setiap organisasi perangkat daerah. Diketahui bahwa di Kuantan Singingi sendiri jumlah pegawai non PNS sudah terlalu banyak dan membutuhkan banyak anggaran. Hal demikian bertolak belakang dengan keadaan keuangan daerah Kabupaten Kuantan Singingi sendiri yang cenderung menurun.

Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi untuk sementara melakukan moratorium sebagai upaya menata penyebaran pegawai di lingkungan pemerintah daerah. Adapun upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah antara lain:

1. Menyusun analisis jabatan sesuai dengan diamanatkan oleh Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 33 Tahun 2011 untuk menata komposisi dan penyebaran pegawai;
2. Tidak melakukan pengangkatan pegawai non PNS untuk menjalankan Undang-Undang ASN.

b. Rasionalisasi Pegawai Non PNS

Pelaksanaan penataan terhadap Pegawai Pemerintah Daerah adalah salah satu tugas pemerintah daerah. Penurunan pendapatan ini berakibat pada rasionalisasi jumlah pegawai non

PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi.

Mekanisme rasionalisasi dilakukan di masing-masing organisasi perangkat daerah. Cara yang dilakukan dengan memperhatikan kemampuan keuangan di masing-masing organisasi dan kebutuhan organisasi terhadap pegawai non PNS dalam menunjang pelaksanaan kegiatan di organisasi perangkat daerah. Namun, penataan yang dilakukan tidak memiliki kejelasan berapa jumlah pegawai yang dirasionalisasi, karena pemerintah daerah melimpahkan pengangkatan pegawai non PNS ke masing-masing organisasi perangkat daerah.

3. Komunikasi Kebijakan

Sebelum diterapkannya kebijakan penataan pegawai non PNS yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi terhadap pegawai non PNS di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi, pemerintah daerah sebelumnya telah melakukan komunikasi dengan beberapa aktor perangkat daerah seperti Sekretaris Daerah, Kepala Badan, Kepala Dinas dan Inspektorat di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi. Proses komunikasi yang berlangsung berkaitan dengan keadaan keuangan daerah dan mencari alternatif penyelesaian masalah. Komunikasi terhadap kebijakan penataan pegawai non PNS yang dibuat pemerintah daerah baru sebatas pembahasan di internal pemerintah daerah, belum ada melibatkan pihak dari legislatif dalam membahas kebijakan yang akan diambil.

Komunikasi memang merupakan faktor yang sangat berpengaruh terhadap kebijakan. Meskipun dalam penataan pegawai non PNS di daerah yang memiliki

kewenangan menetapkan kebijakan merupakan domain pemerintah daerah, tentunya lembaga legislatif atau DPRD juga perlu untuk diajak bekerjasama. Karena kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah tersebut akan menysasar pegawai non PNS yang bekerja di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi yang notabeneanya merupakan masyarakat Kabupaten Kuantan Singingi.

4. Sumber Daya Pelaksana Kebijakan

Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi telah melakukan moratorium pengadaan pegawai non PNS di tahun 2017. Selain pelaksanaan moratorium tersebut pemerintah daerah juga tidak memperpanjang kontrak seluruh pegawai non PNS di Kabupaten Kuantan Singingi. Tentunya tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tersebut akan mengakibatkan berkurangnya sumberdaya pegawai di tiap organisasi perangkat daerah. Karena keadaan di Kabupaten Kuantan Singingi sendiri belum memaksimalkan analisis jabatan, maka akan terjadi pengosongan posisi yang sebelumnya ditempati oleh pegawai non PNS yang tidak lagi bekerja.

Pemerintah daerah telah mengambil langkah kebijakan terhadap pegawai non PNS yang dibutuhkan oleh beberapa organisasi perangkat daerah yang dikerjakan kembali pada tahun 2017. Kebijakan tersebut dengan menggunakan anggaran kegiatan masing-masing instansi bersangkutan yang membutuhkan tenaga honorer. Selain itu dalam upaya penataan pegawai, pemerintah daerah selanjutnya menyerahkan pengangkatan tenaga honorer lewat Surat Keputusan Kepala Organisasi Perangkat Daerah sesuai dengan kebutuhannya. Berikut data

instansi yang kembali mempekerjakan tenaga honorer tahun 2017 :

Tabel 3
Data Penyebaran Pegawai Non PNS yang kembali ditarik oleh Organisasi Perangkat Daerah Menurut Kualifikasi Pekerjaan Tahun 2017

No.	Tempat Tugas	Kualifikasi Pekerjaan	Jumlah (orang)
1.	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	Administrasi	3
		Operator	2
Jumlah			5
2.	Satuan Polisi Pamong Praja	Penjaga Aset Daerah Dan Rumah Pejabat	87
		Jumlah	87
3.	Kantor Camat	Teknis	46
4.	Dinas Pendidikan	Operator Dinas	6
		Guru	176
Jumlah			182
5.	Sekretariat Daerah	Petugas Kebersihan	10
		Sopir	5
Jumlah			15
6.	Sekretariat DPRD	Teknis	2
Jumlah			2
7.	Kesehatan (RSUD, Puskesmas)	Bidan	8
		Perawat	12
Jumlah			20
Jumlah Total			357

Sumber: Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kab. Kuantan Singingi Tahun 2017

Dari tabel 3 di atas dapat dilihat bahwa pada tahun 2017 terdapat 7 instansi yang memanggil kembali beberapa tenaga honorernya berdasarkan kualifikasi pekerjaan yang dibutuhkan oleh masing-masing instansi. Kualifikasi pekerjaan yang dibutuhkan oleh instansi tersebut diantaranya operator, tenaga teknis, administrator, guru, penjaga aset daerah dan rumah pejabat, dan tenaga kesehatan.

Sebagaimana batasan yang telah diberikan Robert Dye, kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi tentunya memiliki alasan tersendiri kenapa perlu untuk dibuat. Adapun faktor yang menjadi pendorong Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi membuat suatu kebijakan yang berujung pada tidak diperpanjangnya kontrak kerja seluruh tenaga honorer yakni:

a. Tidak Tercapainya Target Pendapatan Daerah

Minimnya pendapatan daerah yang diterima oleh Kabupaten Kuantan Singingi mengakibatkan pemerintah daerah harus melakukan rasionalisasi anggaran dengan menekan pengeluaran belanja pegawai. Diketahui bahwa sumber honorarium Pegawai Non PNS di Kabupaten Kuantan Singingi yang dibiayai lewat belanja tidak langsung, sangat bergantung kepada keadaan keuangan daerah. Fakta mengenai pendapatan daerah ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4
Rincian Realisasi Pendapatan Daerah yang diterima Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016

No.	Uraian	Anggaran Setelah Perubahan (Rp)	Realisasi (Rp)
1.	Pendapatan Asli daerah	100.290.578.356,00	62.176.252.836,44
2.	Dana Perimbangan	1.077.501.584.148,17	922.756.142.447,00
3.	Lain-lain pendapatan daerah yang sah	352.208.576.591,66	242.036.702.308,00
	Jumlah Pendapatan	1.448.033.739.095,83	1.017.302.097.591,44
	Persentase	82,63%	

	Pendapatan	
--	-------------------	--

Sumber: Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kab. Kuantan Singingi Tahun 2017

b. Kontrak Pegawai Non PNS Telah Berakhir Pada Akhir Tahun 2016

Sebagaimana tertera pada Surat Keputusan (SK) Bupati Kuantan Singingi Nomor: SK.814/BKD-02/2016/03 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Kontrak Teknis di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi, bahwa keputusan ini berlaku sejak tanggal 01 Januari 2016 dan berakhir tanggal 31 Desember 2016. Demikian bunyi dari Surat Keputusan (SK) Bupati Kuantan Singingi yang menjadi landasan bagi pemerintah daerah tidak melanjutkan kontrak tenaga honorer dikarenakan kontrak tersebut sudah berakhir pada akhir tahun 2016 disamping kondisi keuangan daerah yang sedang minim.

Pada pengambilan keputusan untuk tidak melakukan perpanjangan kontrak tenaga honorer, pemerintah daerah berpegang kepada kontrak yang telah dibuat sebagai perjanjian antara tenaga honorer dan pemerintah daerah. Sebagaimana pernyataan yang tertulis di dalam kontrak tersebut, bahwa kontrak tenaga honorer berakhir pada akhir tahun 2016.

c. Adanya Peraturan yang Telah Melarang Pengangkatan Tenaga Honorer

Kebijakan penataan pegawai non PNS yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi didasari atas adanya peraturan pemerintah tentang larangan pengangkatan tenaga honorer bagi seluruh pejabat pembina kepegawaian. Peraturan yang melarang adalah Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang

Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Tertulis pada pasal 8 peraturan tersebut yang berbunyi:

“Sejak ditetapkan 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”.

Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi masa pemerintahan Bupati Drs. H. Mursini, M.Si sudah berpedoman dan mengikuti Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 perihal larangan pengangkatan tenaga honorer dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 sebagai Undang-Undang ASN baru yang secara tegas telah menghilangkan istilah tenaga honorer.

5. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Penataan Pegawai Non PNS Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2017

a. Tuntutan-Tuntutan Dari Pegawai Non PNS

Tidak diperpanjangnya kontrak terhadap seluruh tenaga honorer yang bekerja di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi pada awal tahun 2017 berakibat pada berhentinya aktivitas yang dilakukan tenaga honorer di instansi semula mereka bekerja. Semenjak diterapkannya kebijakan, otomatis memberikan masalah berupa pengangguran serentak terhadap 2.949 pegawai non PNS yang mengabdikan diri di Kabupaten Kuantan Singingi.

Tenaga honorer sebagai pihak yang terkena kebijakan penataan pegawai non PNS oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi menolak adanya kebijakan pemerintah

daerah ini. Tuntutan ini mereka salurkan lewat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Kuantan Singingi. Adapun aspirasi yang disampaikan kepada DPRD yakni:

1. Pegawai non PNS menuntut agar pemerintah daerah dapat memperpanjang kontrak pada tahun 2017,
2. Menganggarkan kembali gaji pegawai non PNS pada APBD tahun 2017, dan
3. Meminta dukungan DPRD untuk memperjuangkan Revisi Undang-Undang ASN.

b. Kebijakan Tidak Didukung DPRD

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah seharusnya memberikan manfaat untuk masyarakat dan memberikan jalan keluar untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang membebani masyarakat. Namun kebijakan yang dibuat tidak jarang mendapatkan penolakan.

Seperti halnya Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi yang melakukan penataan pegawai non PNS di daerah tersebut. Respon penolakan tidak hanya datang dari mantan pegawai non PNS namun juga DPRD Kabupaten Kuantan Singingi.

Pernyataan tersebut dibuktikan pada saat penyampaian pandangan umum fraksi-fraksi pada saat Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Kuantan Singingi dengan Agenda Pendapat Akhir DPRD terhadap Ranperda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016-2021 pada tanggal 20 Januari 2017. Terdapat 7 dari 9 fraksi di DPRD Kabupaten Kuantan Singingi menyatakan tidak setuju terhadap

kebijakan pemerintah daerah melakukan penataan pegawai non PNS.

Selain itu terdapat indikasi adanya tarik menarik kepentingan antara eksekutif dan legislatif. Tarik menarik kepentingan tersebut bisa dilihat dari:

1. Usaha DPRD dalam memperjuangkan kontrak seluruh pegawai non PNS yang dirumahkan pada tahun 2017 yang nyatanya betentangan dengan peraturan dan pernyataan bahwa pihak pemerintah daerah akan merekrut tenaga honorer baru.
2. Pernyataan pihak DPRD yang berhubungan erat dengan kontestasi pilkada pada tahun 2015 dengan menganggap Pemerintah Daerah akan mengangkat pegawai non PNS yang berasal dari pendukung H. Mursini yang menang pada Pilkada tahun 2015.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis dari hasil penelitian yang penulis lakukan terhadap Kebijakan Penataan Pegawai Non PNS yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi pada tahun 2016-2017 dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi melakukan penataan pegawai dalam bentuk rasionalisasi jumlah pegawai non PNS dan moratorium penerimaan pegawai non PNS. Pelaksanaan penataan pegawai belum berjalan maksimal terutama dalam melakukan rasionalisasi jumlah pegawai non PNS. Hal tersebut dikarenakan belum maksimalnya penyusunan analisis jabatan yang menjadi dasar untuk mengetahui kebutuhan pegawai di setiap Organisasi Perangkat Daerah.

Disamping itu, pemerintah belum konsisten dalam melakukan moratorium dikarenakan masih adanya pengangkatan pegawai non PNS di beberapa Organisasi Perangkat Daerah.

2. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan penataan pegawai non PNS di Kabupaten Kuantan Singingi adalah :
 - a. Tuntutan-tuntutan pegawai non PNS, dan
 - b. Kebijakan tidak didukung DPRD.

Saran

1. Sebaiknya Pemerintah Daerah atau DPRD Kabupaten Kuantan Singingi melakukan konsultasi kepada Kementerian yang bersangkutan dengan kepegawaian agar dapat mengetahui bagaimana legalitas pengadaan tenaga honorer pada saat ini. Selanjutnya melakukan studi banding ke daerah lain yang memiliki manajemen tenaga honorer yang baik. Antara pemerintah daerah dengan DPRD harus saling mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan menjauhkan urusan tersebut dari pertentangan politik.
2. Pegawai non PNS sebaiknya mematuhi peraturan dan menghormati kontrak yang telah menjadi kesepakatan bersama dengan pemerintah daerah.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Abdul Wahab, Solichin. 2002. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Abidin, Said Zainal. 2016. *Kebijakan Publik*. Edisi 3. Jakarta: Salemba Humanika.

- Agustino, Leo. 2016. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Edisi Revisi. Bandung: Alfabeta.
- Budiardjo, Miriam. 2013. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cetakan Kedelapan. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Islamy, Irfan. 2014. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Cetakan ke-16. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kusumanegara, Solahuddin. 2010. *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya Offset.
- Nanang Martono. 2015. *Metode Penelitian Sosial: Konsep-Konsep Kunci*, Cetakan ke-1 Jakarta: Rajawali Pers.
- Nugroho D., Riant. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Parson, Wayne. 2011. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana.
- Riduwan. 2015. *Metode dan Teknik Menyusun Proposal Penelitian*. Bandung: Alfabeta.
- Satori, Djam'an dan Aan Komariah. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV. ALFABETA.
- Silalahi, Ulber. 2010. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Sri Hartini, dkk. 2008. *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Sujianto. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Praktik*. Pekanbaru : Alaf Riau.
- Soehartono, Irawan. 2008. *Metode Penelitian Sosial : Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial Lainnya*, Cetakan Ketujuh. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Tahir, Arifin. 2014. *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alfabeta.
- Wibawa, Samodra. 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Edisi Pertama. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- _____. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Yusri. Ali., Et.al. 2008. *Pedoman Penulis dan Prosedur Ujian Skripsi FISIP UNRI*. Cetakan Pertama, UR Press. Pekanbaru.

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang perubahan kedua Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 814.1/169/SJ Tahun 2013 perihal Penegasan Larangan Pengangkatan Tenaga Honorer.

C. Skripsi

Raja Rona Monika. 2017. *Politisasi Birokrasi Penataan Kinerja Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Tahun 2012-2014*. Skripsi Ilmu Pemerintahan Universitas Riau. Pekanbaru.

Doni Munawar. 2015. *Mutasi Pegawai Negeri Sipil dari Pemerintah Kabupaten Pelalawan Ke Pemerintah Provinsi Riau Tahun 2013*. Skripsi Ilmu Pemerintahan Universitas Riau. Pekanbaru.

D. Dokumen-Dokumen

Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016-2021.

Dokumen Risalah Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Kuantan Singingi dengan Agenda Pendapat Akhir DPRD terhadap Ranperda RPJMD

Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2016-2021.

Memo Bupati Kuantan Singingi tentang Pengangkatan Tenaga Honorer tahun 2013.

E. Berita Online

“Pukulan Berat, Seluruh Honorer di Kuansing Terpaksa Dirumakan” (Sabtu, 07 Januari 2017) <http://www.beritariau.com/berita-6247-pukulan-berat-seluruh-honorer-di-kuansing-terpaksa-dirumakan.html> (Dikses pada 03 Desember 2017)

“Mursini Minta Bersabar Kepada Pegawai Honorer (kontrak Daerah) Hingga Ada Anggaran” (Selasa, 10 Januari 2017) <http://www.kabarkuansing.com/2017/01/mursini-minta-bersabar-kepada-pegawai-honorer-kontrak.html> (Diakses pada 03 Desember 2017)

“Honorer Kecewa Jika Kurang Bayar Gaji Dua Bulan 2016 Tak Dibayarkan” (Jumat, 02 Juni 2017) <http://kuansingterkini.com/berita/detail/7272> (Diakses pada 03 Desember 2017)

“DPRD Minta Perpanjangan SK” (Senin, 13 Februari 2017) <http://m.riaupos.co/141151-berita-dprd-minta-perpanjangan-sk-.html> (Diakses pada 03 Desember 2017).