

# **KEBIJAKAN PENATAAN TENAGA HONORER DI LINGKUNGAN INSTANSI SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN PELALAWAN TAHUN 2022**

**Oleh : Hendrik Halomoan**

Jurusan Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Riau

Kampus Bina Widya, Jl. H.R. Soebrantas Km 12,5 Simp. Baru, Pekanbaru 28293  
Telp/Fax. 0761-63277

## ***Abstrak***

Penelitian ini mendalami Keputusan Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan dalam melakukan penambahan jumlah tenaga honorer dan belum melakukan penghapusan tenaga honorer menyebabkan masalah penataan kepegawaian dan ketimpangan terhadap pemberlakuan PP Nomor 49 Tahun 2018 terhadap implementasi Undang-Undang No 5 tahun 2014 tentang ASN dan penghapusan tenaga honorer di lingkungan instansi pemerintahan. Tenaga honorer yang mengisi bidang di Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan mengalami penambahan setiap tahunnya. Menambah jumlah tenaga honorer di lingkungan Sekretariat Daerah Pelalawan ini bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 tersebut dan seharusnya pemerintah daerah Pelalawan mendapatkan sanksi sesuai isi PP tersebut dimana pemerintah daerah dilarang melakukan penambahan Tenaga honorer di lingkungan kerjanya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kedudukan Tenaga Honorer di Sekretariat Daerah kabupaten Pelalawan Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menjadi hilang. Karena terbitnya UU ASN tersebut untuk mereformasi sistem manajemen ASN berdasarkan sistem merit. Berbeda dengan UU Pokok Kepegawaian yang lama, UU ASN hanya mengatur Aparatur Sipil. UU ASN membagi ASN menjadi dua jenis, yaitu: PNS dan PPPK. UU ASN yang mengganti UU Pokok Kepegawaian tidak lagi memperbolehkan mengangkat tenaga tidak tetap. Hal ini berakibat pada hilangnya kedudukan tenaga honorer sebagai salah satu unsur aparatur negara. Penelitian ini menyimpulkan bahwa tenaga honorer merupakan komponen penting dalam kinerja Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan, yang mana mengisi kekosongan sumber daya manusia yang ada di Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan, dan adanya ketergantungan kepada tenaga honorer Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan menyebabkan dampak negatif apabila tenaga honorer ditiadakan mengacu pada peraturan pemerintah pusat tentang pelarangan pengangkatan tenaga honorer.

**Kata Kunci:** *Kebijakan, Penataan, Tenaga Honorer*

## ***Abstrak***

*This research explores the decision of the Regional Secretariat of Pelalawan Regency to increase the number of honorary staff and has not yet eliminated the honorary staff causing problems with staffing and inequality in the implementation of PP Number 49 of 2018 regarding the implementation of Law No. 5 of 2014 concerning ASN and the elimination of honorary staff in the environment. government agencies. There are additional honorary staff filling the fields at the Regional Secretariat of Pelalawan Regency every year. Increasing the number of honorary staff within the Pelalawan Regional Secretariat is contrary to Government Regulation no. 49 of 2018 and the Pelalawan regional government should receive sanctions according to the contents of the PP where the regional government is prohibited from adding honorary staff to its work environment. The results of the research show that the position of Honorary Staff in the Regional*

*Secretariat of Pelalawan Regency after the enactment of Law Number 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus has disappeared. Because the issuance of the ASN Law was to reform the ASN management system based on a merit system. In contrast to the old Civil Service Law, the ASN Law only regulates civil servants. The ASN Law divides ASN into two types, namely: PNS and PPPK. The ASN Law which replaced the Basic Civil Service Law no longer allows the appointment of non-permanent employees. This results in the loss of the position of honorary staff as an element of the state apparatus. This research concludes that honorary staff are an important component in the performance of the Regional Secretariat of Pelalawan Regency, which fills the void of human resources in the Regional Secretariat of Pelalawan Regency, and the dependence on honorary staff of the Regional Secretariat of Pelalawan Regency causes a negative impact if the honorary staff are eliminated referring to central government regulations regarding prohibitions on the appointment of honorary staff.*

**Keywords:** Policies, Structuring, Honorary Staff

## 1. PENDAHULUAN

Dalam menjalankan tugas sebuah Negara pemerintah dalam hal ini sebagai pihak eksekutif dalam tata ketatanegaraan berfungsi sebagai roda yang menjalankan pemerintahan apalagi dengan berlakunya otonomi daerah maka pemerintah daerah secara langsung memberikan sumbangsih yang besar dalam menjalankan roda pemerintah daerah. Pelaksanaan otonomi daerah yang berlangsung hingga saat ini, daerah tidak bisa lepas dari peran tenaga pemerintah daerah sebagai sumber daya pelaksana untuk menunjang urusan pemerintahan daerah. Salah satu usaha pemerintah daerah guna memaksimalkan pelayanan kepada masyarakat yakni melalui pengadaan Tenaga non PNS.

Tenaga honorer dalam perkembangannya bertujuan untuk membantu kinerja PNS yang mana PNS tersebut sudah kewalahan dalam menjalankan fungsi atau tugas dimana yang diberikan oleh pemerintah daerah yaitu salah satunya dalam hal pelayanan publik yang merupakan fungsi dari pemerintah daerah. Tenaga honorer juga memegang peranan penting demi terselenggaranya pelayanan publik yang maksimal bagi masyarakat. Sebab pelayanan publik sangat berhubungan langsung dengan masyarakat itu sendiri memiliki pengertian yaitu sehingga proses pelayanan publik harus bisa memuaskan masyarakat itu sendiri. diimplementasikan

dalam struktur sumber daya aparatur Indonesia, yang berfungsi membantu pelaksanaan tugas tugas pemerintahan dan pelayanan pada masyarakat khususnya di daerah. Alasan dibelakukannya tenaga honorer itu sendiri lebih kepada karena perekrutannya bisa dilakukan secara kecil – kecilan atau masif. Hal ini juga didasari banyaknya instansi – instansi pemerintah yang membutuhkan tambahan tenaga sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik terutama di daerah – daerah dalam jumlah yang kadang yang besar.

Sebagaimana diketahui, pemerintah berencana menghapus status tenaga honorer pada 28 November 2023. Penghapusan itu berdasarkan amanat Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) Nomor 5 Tahun 2014 dan surat edaran bernomor B/185/M.SM.02.03/2022 yang diundangkan pada 31 Mei 2022 Penataan Pegawai non ASN pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah bagian dari langkah strategis untuk membangun sumber daya ASN yang lebih profesional dan sejahtera serta memperjelas aturan dalam rekrutmen. Sistem rekrutmen yang tidak jelas dalam pengangkatan tenaga honorer berdampak pada ketidakjelasan upah minimum regional yang akan diterima oleh tenaga honorer. Selama ini rekrutmen tenaga honorer dilakukan secara mandiri oleh masing-masing

instansi. Agar ada standarisasi rekrutmen dan besaran upah yang diterima, maka Pegawai non ASN harus didata sehingga pengangkatan Pegawai non ASN sesuai dengan kebutuhan instansi agar penghasilan yang didapat layak sesuai

dihasilkan sesuai dengan yang diharapkan, dan yang terpenting agar tidak terjadi kecemburuan sosial diantara para Pegawai menurut Undang-undang no 5 tahun 2014.

Menurut Undang-undang nomor 5 tahun 2014 ini seharusnya tenaga honorer sudah tidak bisa bekerja lagi di instansi pemerintahan. Namun ada beberapa Organisasi Perangkat Daerah yang kembali mempekerjakan pegawainya dikarenakan

UMR. Tahapan umum dalam melakukan pembayaran gaji, faktor terpenting yang harus diperhatikan oleh suatu instansi adalah keadilan dan layak. Hal ini berguna agar hasil kerja yang

pekerjaan yang ditinggalkan oleh Pegawai non PNS merupakan pekerjaan yang vital dan hanya bisa dilakukan oleh pegawai yang bersangkutan. Pemerintah Kabupaten Pelalawan mendata memiliki 6.065 tenaga honorer pada tahun 2020 yakni sebelum adanya APBD perubahan 2021. Hal ini juga termasuk dari Instansi Sekretariat Daerah di Kabupaten Pelalawan dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 1**  
**Tenaga Honorer Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan tahun 2020 -2021**

No.	Tenaga Honorer Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan	Total
1.	Tahun 2019	98 orang
2.	Tahun 2020	105 orang
3.	Tahun 2021	151 orang
4.	Tahun 2022	151 orang

*Sumber : Dokumen Data Kepegawaian Instansi Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan, 2022*

Berdasarkan uraian tabel diatas, dapat disimpulkan bahwa di intansi Kesekretariatan Daerah Kabupaten Pelalawan dilihat pada pahun 2019 tenaga honorer masih tercatat sebanyak 98 orang, setelah itu terdapat 105 tenaga honorer ditahun 2020 dan juga terjadi penambahan 151 tenaga honorer tahun 2021 sampai tahun 2022. Maka dapat disimpulkan terdapat penambahan 46 orang tenaga honorer dalam jangka waktu setahun. Ditinjau dari tahun 2019 sampai dengan 2022 ada total 53 penambahan tenaga honorer di Instansi Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan.

**Tabel 2**  
**Persebaran Tenaga Honorer Masing-Masing Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan tahun 2022**

No	Bidang Tenaga Honorer	Jumlah
1.	Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat	50 Orang
2.	Asisten Perekonomian dan Pembangunan	50 Orang
3.	Asisten Administrasi Umum	51 Orang

*Sumber : Dokumen Data Kepegawaian Instansi Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan, 2022*

Tenaga honorer ini terbagi ke semua Asisten Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan yang terdiri dari Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat 50 orang, Asisten Perekonomian dan Pembangunan 50 orang, Asisten Administrasi Umum 51 orang. Tenaga honorer yang mengisi bidang di Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan mengalami penambahan setiap tahunnya. Menambah jumlah tenaga honorer di lingkungan Sekretariat Daerah Pelalawan ini bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 tersebut dan seharusnya pemerintah daerah Pelalawan mendapatkan sanksi sesuai isi PP tersebut di mana pemerintah daerah dilarang melakukan penambahan tenaga honorer di lingkungan kerjanya.

**Tabel 3**  
**Matriks Kebijakan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Tentang Tenaga Honorer Di Lingkungan Pemerintah Daerah Pelalawan**

No	Kebijakan	Isi Kebijakan
	Pemerintah Pusat	
1.	Undang-Undang no 5 tahun 2014	Tentang Penghapusan tenaga honorer di lingkungan Pemerintah
2.	Peraturan Pemerintahan Nomor 49 Tahun 2018	tentang Manajemen PPPK
	Pemerintah Daerah	
1.	SK Bupati Pelalawan	Tentang pengangkatan tenaga honorer di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan

*Sumber : Olahan Peneliti*

Matriks kebijakan di atas dilihat

bahwa dijelaskan bahwa pemerintah pusat

mengeluarkan kebijakan tentang penghapusan tenaga honorer yang nantinya digantikan oleh PPPK. Namun di sisi Pemerintah Daerah Pelalawan mengeluarkan Surat Kerja untuk menambah tenaga honorer di lingkungan Sekretariat daerah, yang dibuktikan bertambahnya tenaga honorer di Sekretariat Daerah setiap tahunnya. Keputusan penambahan tenaga honorer Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan menunjukkan adanya ketimpangan kebijakan Pemerintah Daerah Pelalawan dengan Undang-Undang no 5 tahun 2014 tentang penghapusan tenaga honorer. Ketimpangan ini menimbulkan masalah terhadap penataan kepegawaian di lingkungan instansi Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan, dimana adanya tambahan beban tenaga honorer yang berada di lingkungan instansi menyebabkan banyaknya tanggung jawab yang dilimpahkan kepada tenaga honorer sedangkan Pegawai Negeri Sipil sudah memiliki tanggung jawab masing-masing. Penataan harus dilakukan dengan pemberhentian bertahap tenaga honorer dan tidak melakukan penambahan kuota honorer di instansi Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan sehingga tidak terjadinya disfungsi kepegawaian di lingkungan instansi. Banyaknya tenaga honorer yang berada di Instansi Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan menyebabkan banyak tugas dan tanggung jawab yang dipegang oleh tenaga honorer, dan Ketika adanya penghapusan tenaga honorer harus adanya transmisi tanggung jawab antara tenaga honorer kepada PNS dan PPPK yang akan mengisi tugas tersebut. Apabila tenaga honorer masih ditambah dan semakin banyak menyebabkan transmisi tanggung jawab tersebut tidak terlaksana dengan baik sedangkan pada November 2023 sudah diberlakukan penghapusan tenaga honorer, dan hal ini akan menyebabkan masalah pada lingkungan instansi

Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan. Penataan tenaga honorer yang diberlakukan kurang efektif menurut himbauan dan regulasi yang dikeluarkan pemerintah pusat. Pemerintah Daerah Pelalawan melalui Kesekretariatan Daerah Kabupaten Pelalawan masih melakukan pengangkatan tenaga honorer yang nantinya mengganggu efektivitas dari birokrasi regulasi pemerintah pusat. Ketika kesenjangan implementasi regulasi dari pemerintah pusat dengan Pemerintah Daerah menyebabkan birokrasi yang buruk. Adanya PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK untuk menghapus tenaga honorer sampai dengan tahun 2023 memiliki dampak negatif yakni dalam aturan tersebut seleksi yang dilakukan harus terukur dengan metode dan passing grade yang standarnya diatur. Keputusan Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan dalam melakukan penambahan jumlah tenaga honorer dan belum melakukan penghapusan tenaga honorer menyebabkan masalah penataan kepegawaian dan ketimpangan terhadap pemberlakuan PP Nomor 49 Tahun 2018 terhadap implementasi undang-undang no 5 tahun 2014 tentang ASN dan penghapusan tenaga honorer di lingkungan instansi pemerintahan. Berdasarkan latar belakang diatas, Peneliti tertarik untuk membahas pembahasan ini dengan judul “Kebijakan Penataan Tenaga Honorer di Lingkungan Instansi Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2022”.

## **1. METODE**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif bertujuan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna. Menurut (Felix J. Moelong, 2020) mengatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang mendeskripsikan kejadian atau pun peristiwa yang adadilapangan atau di lokasi penelitian.

Sedangkan penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang temu-temuannya tidak di peroleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh objek penelitian. Dalam operasionalnya, penelitian kualitatif ini digunakan sebagai proses penelitian yang menghasilkan data berupa tulisan atau ungkapan yang di peroleh langsung dari lapangan yang berkaitan dengan judul penelitian ini, Teknik ini dimaksudkan untuk mendapatkan informasi yang lebih terperinci dalam mengeksplorasi dan klarifikasi fenomena tersebut.

## **2. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yaitu menggunakan hasil wawancara dan dokumentasi dengan informan-informan terpilih yang berisi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan penelitian. Sesuai dengan tujuan penelitian yaitu untuk mengetahui bagaimana strategi pengembangan usaha yang dilakukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi Riau dalam mewujudkan sustainable development goals di Kota Pekanbaru kepada UMKM yang berada di Kota Pekanbaru dan faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi program dari strategi pengembangan usaha UMKM di Kota Pekanbaru yang dimotori oleh Tim Koordinasi Pengentasan Kemiskinan Provinsi Riau. Maka dengan itu penelitian ini melakukan wawancara mendalam terhadap informan yang terpilih terkait strategi pengembangan usaha yaitu dengan informan anggota Pokja Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi Riau dan UMKM yang bersangkutan.

### **1. Kebijakan Penataan Tenaga Honorer di Lingkungan Instansi Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2022**

Analisis kebijakan tentang pengangkatan status Tenaga honorer di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan merupakan suatu kebijakan yang dibuat Pemerintah Daerah Pelalawan berdasarkan permintaan dari instansi terkait. Walaupun sudah keluarnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintahan Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK tidak membuat Pemerintah Kabupaten Pelalawan berhenti menambah kuota Tenaga honorer.

Penambahan kuota Tenaga honorer di Pemerintah kabupaten Pelalawan. Hal ini tidak selaras dengan Peraturan Pemerintahan Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, yang mana pemerintah pusat sudah menghimbau kepada pemerintah daerah bahwa penghentian pengangkatan Tenaga honorer. Selaras dengan perangkat daerah lainnya yang ada di kabupaten pelalawan Sekretariat Daerah kabupaten Pelalawan juga tidak mau kalah dalam penambahan jumlah kuota tenaga honorer di lingkungan organisasinya.

Tenaga honorer di Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan menjadi poros penting dalam menjalankan program kerja. Fakta dilapangan yang diketahui peneliti mendapati ada banyak Tenaga honorer yang berkualitas dan bahkan pengakuan narasumber pun jika Tenaga honorer yang berkompeten ini tidak ada bahkan program kerja tertentu tidak bisa dilaksanakan. Tidak semua Pegawai negeri Sipil itu dapat berkompeten dengan baik banyak daripada mereka yang tidak menguasai bidang tertentu terutama bidang teknologi.

Pemaparan diatas menjelaskan tingkat pendidikan dari Tenaga honorer yang berada di Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan. Pendidikan tenaga honorer di Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan sendiri didominasi oleh strata-1 atau

sarjana dengan jumlah 126 orang dan sisanya sebanyak 25 orang. Mayoritas Tenaga honorer di Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan masih muda sehingga mereka memiliki kemampuan yang sesuai dengan perkembangan zaman dan lebih melek teknologi daripada PNS yang mayoritas sudah berumur yang menjadikan Tenaga honorer aspek penting di Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan.

## 2. Komunikasi

Komunikasi merupakan suatu aktivitas dasar manusia. Dengan berkomunikasi, manusia dapat saling berhubungan satu sama lain baik dalam kehidupan sehari-hari di rumah tangga, ditempat pekerjaan, dipasar, dalam masyarakat atau dimana saja manusia berada. Tidak ada manusia yang tidak akan terlibat dalam komunikasi. Komunikasi sangat penting bagi kehidupan manusia. Berkembangnya pengetahuan manusia dari hari ke hari karena komunikasi. Komunikasi juga membentuk sistem sosial yang saling membutuhkan satu sama lain, maka dari itu komunikasi dan masyarakat tidak dapat dipisahkan.

Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain. Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena sebagai jembatan antara masyarakat dengan pemerintah dalam pelaksana kebijakan. Sehingga dapat diketahui apakah pelaksanaan kebijakan berjalan dengan efektif dan efisien tanpa ada yang dirugikan. Implementasi yang efektif baru akan terjadi apabila para pembuat kebijakan dan implementator mengetahui apa yang akan mereka kerjakan, dan hal itu hanya dapat diperoleh melalui komunikasi yang baik.

Menurut Edward III komunikasi sangat menentukan keberhasilan

pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang akan terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam komunikasi Menurut pendapat George C. Edwards III bahwa komunikasi terdiri dari *transmission* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan baru dapat berjalan manakala komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Sebelum diterapkannya kebijakan penataan Pegawai non PNS yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Pelalawan terhadap Pegawai non PNS di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Pelalawan, 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 Pelalawan. 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.

Sekretariat Daerah dalam mengangkat tenaga honor menggunakan sk dinas karena tidak ada lagi honor daerah tetapi

sekretariat daerah akan selalu berkoordinasi dan berkomunikasi dengan lembaga lain terutama Bupati Pelalawan dalam mengeluarkan Surat kerja atau pengajuan penambahan Tenaga honorer dalam membantu kinerja Pegawai negeri Sipil di Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan.

Komunikasi memang merupakan faktor yang sangat berpengaruh terhadap kebijakan. Meskipun dalam penataan Pegawai non PNS di daerah yang memiliki kewenangan menetapkan kebijakan merupakan wewenang pemerintah daerah, tentunya lembaga legislatif atau DPRD juga perlu untuk diajak bekerjasama. Karena kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah tersebut akan menyasar Pegawai non PNS yang bekerja di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Pelalawan yang notabene merupakan masyarakat Kabupaten Pelalawan.

### 3. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia adalah “Pegawai yang siap, mampu, dan siaga dalam mencapai tujuan organisasi”. Sebagaimana dikemukakan bahwa dimensi pokok sisi sumber daya manusia adalah kontribusinya terhadap organisasi sedangkan dimensi pokok manusia adalah perlakuan kontribusi terhadapnya yang pada gilirannya akan menentukan kualitas dan kapabilitas hidupnya.

Sumber daya manusia berkualitas tinggi menurut adalah sumber daya manusia yang mampu menciptakan bukan saja nilai komparatif tetapi juga nilai kompetitif-generatif-inovatif dengan menggunakan energi tertinggi seperti intelligence, creativity, dan imagination: tidak lagi semata-mata menggunakan energi kasar seperti bahan mentah, lahan, air, Tenaga otot, dan sebagainya. Dengan berpegang pada definisi diatas, kita harus memahami bahwa sumber daya manusia harus diartikan sebagai sumber dari kekuatan yang berasal dari manusia-

manusia yang dapat didayagunakan oleh organisasi. Istilah sumber daya manusia adalah manusia bersumber daya dan merupakan kekuatan (power). Pendapat ini relevan dalam kerangka berpikir bahwa sumber daya harus ditingkatkan kualitas dan kompetensi agar menjadi sebuah kekuatan.

Tenaga kerja sebagai unsur utama Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur negara yang mempunyai peran strategis dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan dalam melaksanakan tugasnya. Pengembangan atau pemberdayaan kepegawaian, SDM merupakan salah satu fungsi pokok manajemen yang pada intinya adalah melakukan koordinasi dan pemanfaatan dari Tenaga kerja yang tersedia serta pemanfaatan SDM lainnya untuk mencapai tujuan organisasi.

Pemerintah Daerah Kabupaten Pelalawan telah melakukan moratorium pengadaan Pegawai non PNS di tahun 2022. Selain pelaksanaan moratorium tersebut pemerintah daerah juga kembali memperpanjang kontrak seluruh Pegawai non PNS di Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan dan kembali menambah kuota Tenaga honorer. Tentunya tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tersebut bertujuan untuk mengisi kekurangan sumber daya Pegawai di Sekretariat Daerah Kabupaten pelalawan.

Sekretaris Badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia Kabupaten Pelalawan tersebut dapat kita ketahui bahwa Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan sendiri sangat membutuhkan Tenaga honorer. Tenaga honorer sendiri dirasa bermanfaat dan memberikan kontribusi yang baik terhadap berjalannya fungsi dari organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan, dan juga dapat membuka lowongan pekerjaan kepada masyarakat sehingga sumber daya manusia juga terpakai dalam pemerintahan.

Sama halnya dengan Pegawai Negeri

Sipil Tenaga honorer juga terkadang masih dijumpai tindakan indisiplin dan juga masih ditemui Tenaga honorer yang kurang memanfaatkan waktu dengan baik. Wawancara di atas dapat kita lihat keterangan dari Darlis, S.P, M.Si selaku Sekretaris Badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia Kabupaten Pelalawan bahwa walaupun membutuhkan dan berkontribusi secara positif nyatanya Tenaga honorer juga masih belum bisa disiplin dan profesional dalam bekerja. Tindakan Tenaga honorer tersebut juga membuktikan bahwa sumber daya manusia yang menjadi Tenaga honorer di Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan masih belum sempurna dan bahkan masih cenderung belum maju secara kinerja profesional dan disiplin.

Sekretariat daerah pelalawan memiliki standar operasional kinerja melalui Perbup Pelalawan nomor 89 tahun 2020 tentang pedoman sistem penilaian kinerja Pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah kabupaten pelalawan. Penilaian Kinerja aparatur adalah penilaian secara periodik pelaksanaan pekerjaan seorang PNS atau Tenaga honorer berdasarkan prestasi kerja, sasaran Kinerja Pegawai yang selanjutnya disingkat SKP adalah rencana kinerja dan target yang akan dicapai oleh seorang ASN yang harus dicapai setiap tahun. Menurut Perbup Pelalawan nomor 89 tahun 2020 Aspek standar operasional tersebut adalah :

a) Orientasi pelayanan

Orientasi setiap ASN dalam memberikan pelayanan dan kinerja yang baik untuk kemaslahatan masyarakat.

b) Integritas

Sikap ASN dalam menjalankan tugas harus berintegritas dan mengedepankan kepentingan negara.

c) Komitmen

Komitmen ASN dalam menjalankan tugas sesuai dengan peraturan dan UU yang berlaku.

d) Disiplin

Sikap ASN mematuhi dan disiplin terhadap tata tertib pelaksanaan tugas.

e) Kerja Sama

Sikap ASN membangun kerjasama yang baik terhadap internal dan eksternal masing-masing instansi.

f) Kepemimpinan

Sikap ASN memiliki jiwa kepemimpinan dalam bekerja.

Sumber daya manusia yang menjadi alasan kenapa masih diangkatnya Tenaga honorer di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan adalah untuk mengisi ruang-ruang kosong di Sekretariat Daerah Pelalawan. Ruang-ruang kosong tersebut harus diisi dengan Tenaga honorer karena proses pengangkatan Tenaga honorer cenderung tidak sulit, jika hanya menunggu Pegawai negeri sipil akan memakan waktu lama karena pengangkatan Pegawai negeri sipil tidak pasti ada setiap tahunnya, dan walaupun ada belum tentu juga dapat mengisi kuota dari semua posisi kosong di pemerintahan Pelalawan khususnya di Sekretariat Daerah Pelalawan.

#### 4. Disposisi

Variabel yang mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu kebijakan adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai implementasi suatu kebijakan. Jika implementasi suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan pemerintah tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak menjadi bias.

Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pejabat Pembina Kepegawaian berwenang untuk mengangkat Tenaga honorer dengan tujuan untuk memperlancar pelaksanaan sebagian tugas – tugas pemerintahan dan pembangunan yang selama ini pelaksanaannya kurang maksimal dikarenakan terbatasnya jumlah Pegawai yang ada.

Sekretariat Daerah Pelalawan mengakui saat ini sudah ada kebijakan yang mengatur tentang peniadaan honorer. Kebijakan tersebut ialah mengganti Tenaga honorer dengan PPPK namun saat ini Sekretariat Daerah Pelalawan masih belum bisa karena Tenaga honorer belum memiliki penggantinya dan juga mereka masih terikat dengan Surat Kerja yang dikeluarkan Bupati sehingga Sekretariat Daerah pun masih belum bisa untuk melakukan pemecatan kepada Tenaga honorer.

Komitmen pemerintah untuk menata Pegawai non ASN/ Tenaga honorer telah dilaksanakan sejak 2005 melalui berbagai kebijakan, antara lain PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, yang kemudian diubah dengan PP Nomor 43 Tahun 2007 dan terakhir diubah dengan PP Nomor 56 Tahun 2012.

Meninjau keadaan di Kabupaten Pelalawan 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 2022. 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.

## 5. Struktur Organisasi

Menurut Edward III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, tetapi kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi masih tetap ada karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan implementasi dari kebijakan tersebut akan tidak tercapai.

Peraturan telah melarang untuk melakukan pengangkatan Tenaga honorer. Meski sudah jelas adanya larangan pengangkatan Pegawai non PNS (Tenaga honorer), nyatanya masih ada daerah yang tetap mengangkat Pegawai non PNS seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau. Alasan pemerintah daerah melakukan rekrutmen Pegawai non PNS, karena pada saat itu Kabupaten Pelalawan sedang dalam keadaan membutuhkan. Jika menelaah alasan dari pemerintah daerah, hal tersebut tidak sejalan dengan kenyataan yang ditemukan di lapangan pada saat penelitian ini dilakukan. 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

disetiap unit organisasi.

Dalam penelitian ini, peneliti menjadikan kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan sebagai lokasi penelitian untuk mendapatkan data-data dan informasi terkait Tenaga honorer. Pada dasarnya semua Tenaga honorer di Kabupaten Pelalawan mengacu kepada satu regulasi yang sama, hanya manajemennya saja yang dilakukan secara mandiri di masing-masing organisasi perangkat daerah. Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan ini dijadikan sebagai sampel untuk mendapatkan data-data beserta informasi yang dibutuhkan untuk mendapatkan gambaran secara umum dari Tenaga honorer yang ada di Kabupaten Pelalawan.

Organisasi Sekretariat Daerah Pelalawan menunjukkan bidang dan asisten hli dibawah sekretaris daerah pelalawan. Pada bagian staff pada masing-masing bidang dan asisten sebagian diisi oleh Tenaga honorer sebagai penunjang bagi PNS yang bekerja di sekretariat daerah. Kedudukan Tenaga honorer di Sekretariat Daerah Pelalawan adalah staff pada masing-masing bidang yang setara dengan PNS lainnya secara organisasi. Pekerjaan dan list kerja juga tidak berbeda dengan PNS lainnya, mereka tergabung menjadi staff.

Tenaga honorer yang ada di Kabupaten Pelalawan. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer, memberikan definisi Tenaga honorer yang menerangkan bahwa “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 atau anggaran pendapatan dan belanja daerah”. Ketentuan yang mengatur tentang Pegawai negeri diatur didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun

2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Pada Pasal 1 angka (1) dikatakan bahwa yang disebut ASN adalah profesi bagi Pegawai negeri sipil dan Pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja. Dengan demikian, keberadaan undang-undang aparatur sipil negara ini mempengaruhi kedudukan dan perlindungan hukum dari Tenaga honorer, karena undang-undang ini sama sekali tidak mengatur tentang Tenaga honorer yang kemudian menjadikan Tenaga honorer bukanlah bagian dari aparatur sipil negara, serta juga tidak adak etentuan yang menjamin nasib dari Tenaga honorer kedepannya didalam undang-undang tersebut. Namun dalam praktiknya, Tenaga honorer yang masih bekerja memiliki kesempatan untuk mengikuti seleksi untuk menjadi Pegawai negeri sipil atau Pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja.

Pejabat pembina kepegawaian dalam hal ini Bupati Pelalawan mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 77 Tahun 2018 sebagai landasan hokum untuk dibenarkannya pengangkatan Tenaga honorer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Pelalawan untuk menjawab permasalahan kekurangan Tenaga kerja yang terjadi di lapangan. Kewenangan ini dilakukan sebagai hak pejabat pembina kepegawaian yaitu dalam bentuk diskresi, begitupula dengan kepala instansi yang mengambil keputusan untuk mengangkat Tenaga honorer ini, salah satunya Sekretariat Daerah Kabupaten pelalawan.

## **6. Faktor yang Mempengaruhi dalam Penataan Tenaga Honorer di Lingkungan Instansi Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2022**

### **a. Tuntutan-Tuntutan dari**

## **Tenaga Honorer**

Ancaman tidak diperpanjangnya kontrak terhadap seluruh Tenaga honorer yang bekerja di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Pelalawan pada November 2023 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 Pelalawan. Tenaga honorer sebagai pihak yang terkena kebijakan penataan Pegawai non PNS oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pelalawan menolak adanya kebijakan pemerintah pusat ini.

Dengan adanya peraturan tentang penghapusan Tenaga honorer di instansi pemerintah termasuk Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan memicu banyak indeks negatif baik terhadap Tenaga honorer sendiri maupun instansi pemerintah. Untuk Tenaga honorer sendiri mereka terancam tidak memiliki pekerjaan lagi dan untuk instansi pemerintah akan meninggalkan banyak kekosongan di berbagai posisi dan terancam kehilangan individu berkualitas dalam melaksanakan program kerjanya.

### **b. Kebutuhan dari Istansi Pemerintah**

Setelah dilakukan penelitian kepada objek penelitian peneliti mengambil kesimpulan bahwa kinerja pemerintahan sendiri sangat bergantung pada Tenaga kerja honorer. Banyak dari program kerja pemerintah berjalan dengan baik karena adanya Tenaga honorer dalam membantu melaksanakannya, kehilangan Tenaga honorer sama dengan kehilangan sumber daya yang besar. Sehingga perlu kebijaksanaan pemerintah pusat dalam menanggulangi permasalahan ini.

ASN bertugas dan memiliki fungsi dalam menjalankan pemerintahan. Jumlah ASN yang cukup diharapkan mampu

memberikan hasil yang optimal. Upaya peningkatan kinerja dan kualitas pelayanan publik akan berbanding lurus dengan penambahan sumber daya manusia pada instansi pemerintah. PNS sering kesulitan dalam menjalankan pelayanan birokrasi, sehingga hasilnya kurang maksimal. Oleh karena itu, dibutuhkan jumlah ASN yang cukup guna membantu PNS dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi (tupoksi).

Tenaga honorer adalah seorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian (PPK) 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). Dalam perkembangannya, Tenaga kerja lainnya yang dipekerjakan pada instansi pemerintah yang gajinya tidak berasal dari APBN atau APBD juga termasuk sebagai kelompok Tenaga honorer. Anggaran lain yang digunakan untuk membiayai Tenaga honorer diantaranya: bantuan /subsidi guna kegiatan atau pembinaan dari APBN atau APBD, dana bantuan operasional sekolah, atau pembiayaan lain melalui retribusi atas keikhlasan para PNS yang dibantunya maupun dana operasional suatu instansi tidak menentu besarnya tergantung pada kebijakan pimpinan unit kerja instansi Tenaga honorer bekerja yang biasanya lebih kecil dari UMR kota atau kabupaten.

Secara filosofis, Tenaga honorer muncul atas kebutuhan aparatur negara, sebagai implementasi penerapan tata laksana kepegawaian dalam menyelenggarakan tata pengelolaan pemerintah yang baik di Indonesia.

## **3. KESIMPULAN**

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Kedudukan Tenaga Honorer di

Sekretariat Daerah kabupaten Pelalawan Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menjadi hilang. Karena terbitnya UU ASN tersebut untuk mereformasi sistem manajemen ASN berdasarkan sistem merit. Berbeda dengan UU Pokok Kepegawaian yang lama, UU ASN hanya mengatur Aparatur Sipil. UU ASN membagi ASN menjadi dua jenis, yaitu: PNS dan PPPK. UU ASN yang mengganti UU Pokok Kepegawaian tidak lagi memperbolehkan mengangkat Pegawai tidak tetap. Hal ini berakibat pada hilangnya kedudukan Tenaga honorer sebagai salah satu unsur aparatur negara.

2. Tenaga honorer merupakan komponen penting dalam kinerja Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan, yang mana mengisi kekosongan sumber daya manusia yang ada di Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan, dan adanya ketergantungan kepada Tenaga honorer Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan menyebabkan dampak negatif apabila Tenaga honorer ditiadakan mengacu pada peraturan pemerintah pusat tentang pelarangan pengangkatan Tenaga honorer.

#### 4. SARAN

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, maka peneliti dapat memberikan saran sebagai berikut :

1. Diharapkan kepada pemerintah untuk memperjelas kedudukan Tenaga honorer yang masih bekerja pada dinas-dinas atau instansi pemerintah. Karena pada saat ini kedudukan Tenaga honorer tersebut dengan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang jelas membuat ketidakjelasan kedudukan Tenaga honorer tersebut. Jika memang tidak akan ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya lagi, maka di harapkan pemerintah memang benar-benar mencabut atau memberhentikan para Tenaga honorer yang masih bekerja pada

instansi pemerintah.

2. Adanya peraturan perundang-undangan mengenai kejelasan Tenaga honorer akan memberikan angin segar untuk Tenaga honorer. Karena dengan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang jelas ini, Tenaga honorer pun bekerja tanpa memiliki perlindungan yang seharusnya mereka dapatkan dari pemerintah ataupun instansi pemerintah dan juga dinas-dinas yang msih mempekerjakan Tenaga honorer. Akan lebih baik, pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan seperti peraturan gubernur ataupun peraturan Bupati untuk memperjelas perlindungan yang semestinya di dapatkan oleh tenaga honorer tersebut.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

Bungin, M. Burhan. 2021. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Kencana.

Deddy Mulyana. 2020. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya

Dicky Agus Saputro, Kedudukan dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang Undang No 5 Tahun 2014. Respository USU : 2019.

Handyaningrat, Soewarno. 2018. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta : Cv Haji Masagung

Hasibuan. 2019. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi aksara

Hasibuan, Malayu S.P., 2020. *Manajemen Sumber Daya Manusia (Edisi Revisi)*. Jakarta: Bumi Aksara

Laksmi, Fuad Gani dan Budiantoro. 2019. *Manajemen Perkantoran Modern*. Jakarta: Penaku.

Maksudi, Beddy Iriawan. 2017. *Dasar-Dasar Administrasi Publik*. Depok: Rajawali Pers.

Nuraida, Ida. 2020. Manajemen Administrasi Perkantoran (Edisi Revisi). Yogyakarta: PT Kanisius.

Nurasih, Lina dan Rahayu, Sri. 2020. Manajemen Sekretaris Itu Gampang. Jakarta: Dunia Cerdas.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK

Priansa, Donni Juni dan Garnida, Agus. 2019. Manajemen Perkantoran Efektif, Efisien, dan Profesional. Bandung: Alfabeta.

Ratimah,. 2019. Prosedur Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Oleh Kantor Badan Kepegawaian Daerah Di Kota Samarinda. eJournal Administrasi Negara, 3 (1), 2015 : 427 - 439 ISSN 0000-0000 ejournal.an.fisip.unmul.ac.id © Copyright 2015

Sitanggang, Biva Maria Vianney. Analisis Perjanjian Kerja Antara Tenaga Honor dengan Pemerintahan Daerah (Studi di Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Serdang). Respository USU 2019.

Sugiyono. (2018). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.

Sugiyono. 2008. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif*. Bandung R&DAlfabeta, hal: 220

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK

Perbup Pelalawan Nomor 89 Tahun 2020 Tentang Pedoman Sistem Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Pelalawan

Peraturan Bupati Nomor 77 Tahun 2018 tentang Pedoman Umum Pembinaan Tenaga honorer Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Pelalawan

PP Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer,

Surat Edaran nomor B/165/M.SM.02.03/2022 perihal Status