

KUALITAS PNS GOLONGAN III REKRUITMEN DARI EX HONORER DAN PENGADAAN LANGSUNG DI KOTA PROBOLINGGO

Naskah diterima tanggal 25 Januari 2013, disetujui tanggal 18 Juni 2013

Herukmi Septa Rinawati
(Peneliti Bidang Sumber Daya Manusia Balitbang Provinsi Jawa Timur)
Email : septa27@yahoo.com

ABSTRAK

Kebijakan pemerintah mengenai pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS sebenarnya tidak terlepas dari kebijakan pemerintahan Presiden Soeharto (Orde Baru), yaitu kebijakan 'Zero Growth'. Dalam kebijakan zero growth pada waktu itu tidak akan ada pengangkatan PNS, kecuali dinyatakan menggantikan PNS yang pensiun atau meninggal dengan menggunakan sistem terpusat (top-down).

Dalam menghadapi kebutuhan akan tenaga pegawai, pemerintah daerah mengambil langkah-langkah untuk merekrut tenaga honorer dengan harapan suatu hari nanti akan diangkat menjadi PNS jika ada kuota pengadaan PNS baru. Namun, dalam kenyataannya mereka tidak selalu dapat diterima dalam proses pengadaan yang baru, karena dalam tes kognitif mereka tidak mampu bersaing dengan yang tenaga "fresh graduated". Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kualitas PNS ex tenaga honorer dan PNS dari pengadaan langsung.

Kata Kunci: PNS, Honorer, Zero Growth

ABSTRACT

Government policy regarding the appointment of honorary workers become civil servants through the first actual data collection process is inseparable from the policies of previous governments, the policy of zero growth. In the zero growth policy, appointment of civil servants did not happen, unless otherwise replace civil servants who retired or died. However in reality it can not change the directly dependent on the central government. For the record, the Soeharto Government (New Order) at that time using a system centralized (top-down), the policy is the appointment of central government authority. Recipient dependent of the employee's ability are reflected in central government budget expenditure on the state budget each year.

To adress this, local government took measures to recruit manpower honorer in hopes of someday be accepted if there is a quota procurement of new civil servants. However, in reality they are not always acceptable in the new procurement process. As recognize by the ex-honorary civil servant in part, when the cognitive test they would not compete with a new civil-graduated.

Keyword : Civil Servant, Zero Growth Policy, Honorer

PENDAHULUAN

Peningkatan kualitas kompetensi aparatur pemerintah merupakan tuntutan yang harus dipenuhi dalam tata pemerintah yang baik (good governance). Hal ini dilakukan sebagai konsekuensi logis pemerintah dalam memberikan jaminan penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih baik di berbagai lini pemerintahan daerah di Indonesia. Selanjutnya untuk mendapatkan aparatur pemerintah yang memiliki sumberdaya manusia (SDM) berkualitas baik, diantaranya

dapat dilakukan melalui penerapan pola rekrutmen pegawai, sedangkan di dalam proses pemenuhan penyediaan kebutuhan tenaga aparatur pemerintah yang berkualitas tersebut, di antaranya akan bergantung pada kondisi penerapan pola rekrutmen pegawai.

Rekrutmen pegawai dilaksanakan dengan perencanaan kebutuhan pegawai yang efektif. Sementara itu, untuk mendukung pelaksanaan proses rekrutmen pegawai yang berkualitas dan memiliki dedikasi dalam menjalankan tugas-tugas pelayanan publik, dilakukan melalui per-

timbangan prinsip transparansi.

Transparansi dalam proses rekrutmen pegawai birokrasi pemerintah dilakukan untuk memberikan jaminan bahwa birokrasi di daerah telah secara konsisten menjalankan prinsip-prinsip merit sistem guna membangun sosok birokrasi yang profesional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan terjaminnya prinsip-prinsip merit sistem berdasarkan penerapan prinsip transparansi dalam proses rekrutmen pegawai, maka akan dapat meretas konflik kecurigaan diantara para pegawai diantaranya berkaitan dengan jabatan karir seseorang. Dan pelaksanaan sistem rekrutmen pegawai birokrasi pemerintah yang telah dibangun, hendaknya mengacu pada adanya kejelasan kriteria pengangkatan pegawai birokrasi yang sepenuhnya didasarkan pada aspek prestasi atau kinerja pegawai, bukannya atas dasar pertimbangan-pertimbangan: sentimen etnis, kekerabatan, hubungan dekat dengan pejabat, keluarga, daerah asal, afiliasi politik, dan sebagainya. Dengan pola pemenuhan kebutuhan pegawai yang sedemikian tersebut, maka kebutuhan tersedianya tenaga aparatur pemerintah yang profesional akan lebih mudah terwujud.

Pada sisi lain, untuk memenuhi kebutuhan aparatur pemerintah yang memiliki keunggulan kualitas SDM kompetitif, menjadi tantangan berbagai pihak (stake holders) yang berkepentingan, diantaranya: Pihak instansi pengguna pegawai; Badan Pendidikan dan Latihan (Diklat), Biro Administrasi Kepegawaian Negara dan instansi terkait lainnya. Tantangan terhadap pemenuhan kebutuhan kualitas SDM aparatur pemerintahan menjadi persoalan, hampir seluruh lini dan level pemerintahan di Indonesia, termasuk ditingkat aparatur kabupaten/kota di lingkungan wilayah Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Persoalan tersebut berkaitan dengan penerapan pemenuhan kebutuhan tenaga aparatur pemerintah diberbagai daerah di Indonesia, khususnya dilakukan melalui jalur pengangkatan langsung dari pegawai honorer daerah yang pada saat ini berjumlah 35.000 pegawai honorer. Sedangkan satu sisi bahwa kebutuhan tenaga pegawai honorer dihadapkan pada kebijakan dan sistem penerimaan seseorang menjadi pegawai honorer diantaranya ditentukan berdasarkan kebijakan pejabat

internal instansi asal pegawai honorer sebelum diangkat menjadi pegawai honorer, yang mana tidak terdapat penerapan ketentuan aturan yang baku. Hal ini nantinya akan terkait dengan persoalan kualitas pegawai honorer yang akan diangkat menjadi PNS melalui ketentuan undang-undang yang berlaku pada saat ini.

Tantangan pemenuhan kebutuhan tenaga aparatur pemerintah melalui jalur pengadaan dari pegawai ex honorer daerah, dihadapkan pada rendahnya kondisi SDM PNS dari ex pegawai honorer. Kenyataan ini didasarkan dari hasil pengamatan diberbagai kasus pengangkatan pegawai baru di lingkungan pemerintah kabupaten/kota, memiliki keterkaitan dengan kondisi keterbukaan dalam mekanisme seleksi dan penentuan calon yang diterima sebagai pegawai pemerintah kabupaten/kota belum sepenuhnya transparan. Sehingga memunculkan berbagai macam protes sebagai refleksi dari ketidakpuasan calon pegawai, maupun kerugian pada instansi pemerintah pengguna SDM calon pegawai. Kenyataan fenomena protes tersebut untuk memperlihatkan bahwa sesungguhnya kriteria penilaian dan penentuan kelulusan dalam penerimaan pegawai di daerah belum sepenuhnya transparan.

Ketidaktransparanan kondisi pelaksanaan rekrutmen pegawai di kalangan birokrasi pemerintah akan dapat menimbulkan dampak ikutan antara lain, berupa tidak terjaminnya penyelenggaraan rekrutmen pegawai berdasarkan kaidah-kaidah profesional perekrutan pegawai melalui prinsip merit sistem; mempersulit kondisi pembinaan karir lanjutan pegawai; hasil seleksi pegawai akan menghasilkan SDM pegawai yang kurang berkualitas. Kondisi seperti ini, selanjutnya akan dapat menurunkan kualitas kompetensi aparatur pemerintah secara keseluruhan. Pola rekrutmen yang tanpa didasarkan pada aspek kemampuan hanya akan menghasilkan aparatur birokrasi yang lemah dari segi profesionalitas maupun visi pelayanan publik.

Berdasarkan kondisi persoalan pada latar belakang masalah penelitian, maka masalah penelitian dirumuskan sebagai berikut: a). Bagaimanakah kondisi pelaksanaan pola rekrutmen CPNS golongan III dari ex honorer daerah maupun pengadaan umum Pemerintah Kota Probolinggo; b). Bagaimanakah kondisi

kualitas kompetensi SDM PNS golongan III dari ex honorer daerah maupun pengadaan umum Pemerintah Kota Probolinggo.

METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan melalui pendekatan kualitatif dimana akan digali berbagai macam data dan informasi yang berkaitan dengan pola rekrutmen CPNS Golongan III dari ex honorer daerah di lingkungan pemerintahan kota Kota Probolinggo.

Untuk memahami persoalan utama yang akan dijadikan satuan analisis dalam penelitian ini, maka definisi konsep yang dipergunakan dalam penelitian, dirumuskan sebagai berikut:

1. Pengertian pola, menurut F. W. Riggs (1992) dimaksudkan sebagai gambaran rinci suatu patron atau model yang dipakai sebagai paradigma pendekatan untuk memudahkan memahami suatu peristiwa persoalan yang terjadi di masyarakat atau fenomena social, dengan ukuran-ukuran kebenaran tertentu¹ yang bersifat relatif.
2. Pengertian rekrutmen pegawai, merupakan proses kegiatan untuk mendapatkan atau melakukan penambahan kuantitas tenaga kerja atau pegawai baru dalam rangka meningkatkan produktivitas kerja organisasi. Menurut Ambar TS, ed. (2004), rekrutmen adalah proses atau kegiatan untuk mencari, menemukan serta menarik para pelamar untuk mengisi posisi atau jabatan tertentu dalam suatu organisasi baik organisasi publik maupun swasta. Ketentuan tentang rekrutmen pegawai negeri sipil, telah diatur dalam PP No. 98 tahun 2002 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil yang diatur antara lain:
 - Pengadaan PNS adalah kegiatan untuk mengisi formasi yang kosong,
 - Lowongan formasi PNS diumumkan seluas-luasnya oleh pejabat pembina kepegawaian, yang dilakukan paling lambat 15 hari sebelum tanggal penerimaan lamaran.
 - Dalam pengumuman dicantumkan jumlah dan jenis jabatan yang lowong,

persyaratan, alamat dan tempat lamaran ditujukan dan batas waktu pengajuan lamaran.

3. Pengertian pegawai honorer berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS 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 (pasal 1 PP 48 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS). Dengan demikian maka pengertian pegawai ex honorer daerah pemerintah kota adalah pegawai yang pernah diangkat pejabat pemerintah kota berdasarkan ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS

Definisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: Pola rekrutmen CPNS ex honorer, berkaitan dengan penerapan sistem penerimaan CPNS yang selama ini diberlakukan pada instansi pengguna. Dalam rekrutmen CPNS dipergunakan standar penilaian, dari indikator

1. Kompetisi: dalam melakukan rekrutmen PNS ditetapkan pemberlakuan test bagi setiap CPNS;
2. Kesetaraan/kesamaan: bahwa setiap pelamar CPNS ditetapkan persyaratan yang sama dan setara.
3. Keadilan: ketiadaan pengecualian perlakuan atau tindakan diantara peserta atau calon pelamar CPNS.
4. Transparansi: Penilaian terhadap kesan penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan administratif (penilaian adanya jual beli kursi pegawai, penilaian kebocoran soal sebelum pelaksanaan tes); Kecukupan waktu antara pengumuman pendaftaran dan batas waktu pendaftaran CPNS; pengumuman kriteria kelulusan peserta

¹ Baca tulisan Riggs (1988, h. 5-13), pengertian pola ini diartikan secara luas sebagai model untuk memahami persoalan yang berkembang dimasyarakat, kebijakan pemerintah berupa aturan-aturan atau keputusan publik yang didalamnya juga termasuk aturan-aturan didalam organisasi publik. Suatu pola atau model tidak memiliki kesalahan atau kebenaran yang mutlak.

tes CPNS; pengumuman hasil peringkat nilai antara peserta tes CPNS, pengumuman laporan data base nama dan jumlah pegawai honorer yang mudah diakses semua pihak;

5. Kemampuan: penerimaan terhadap pelamar CPNS didasarkan pada hasil penilaian tes tulis.

Sementara itu, kompetensi kualitas SDM CPNS ex honorer dan pengadaan umum dipergunakan standar penilaian, dari indikator:

1. Teknis/skill PNS: Kecakapan dalam menyelesaikan pekerjaan
2. Disposisi (karakteristik/perilaku) PNS: tanggung jawab dalam menyelesaikan pekerjaan,
3. Sosial: akuntabilitas, responsivitas, responsibilitas.

Lokasi dalam penelitian ini adalah Kota Probolinggo, sampel ditentukan secara purposive, meliputi: PNS Golongan III ex honorer, PNS Gol. III dari pengadaan umum Pemerintah Kota Probolinggo.

Lebih lanjut untuk menilai kualitas PNS yang menjadi responden adalah para pihak yang berkepentingan dengan penggunaan SDM PNS Golongan ex honorer pemerintah daerah dan pengadaan langsung, yaitu pejabat instansi terkait dengan pengguna SDM PNS Golongan ex honorer pemerintah daerah dan pengadaan langsung.

Responden yang dijadikan sampel didalam penelitian ini, ditentukan sebagai berikut: untuk penilaian terhadap PNS Golongan III ex honorer maupun dari PNS pengadaan umum sebanyak 10 persen dari berbagai instansi terkait; responden dari pejabat instansi Diklat diambil sebanyak 5 orang pejabat, responden dari pejabat instansi pemerintah daerah terkait pengguna PNS diambil sebanyak 5 orang pejabat.

Dalam penelitian ini digunakan sumber informasi data primer maupun sekunder. Data primer diperoleh dengan wawancara dan observasi. Data informasi tersebut dilakukan pencocokan dengan sumber data lain yang memiliki pengetahuan yang cukup tentang informasi tersebut dengan menggunakan teknik triangulasi. Data sekunder diambil dari berbagai dokumen yang berkaitan dengan data dibutuhkan dalam penelitian ini.

Metode deskriptif memungkinkan peneliti

memperoleh informasi-informasi tentang fakta-fakta di lapangan serta tentang pelaksanaan pola rekrutmen CPNS Golongan III ex honorer. Selanjutnya langkah-langkah dalam analisis deskriptif kualitatif dalam penelitian ini adalah sebagai berikut; Data yang terkumpul disusun dalam bentuk tabulasi dengan menghitung frekuensi dalam bentuk nilai mutlak dan persentase; Melakukan analisis deskriptif untuk mengetahui gambaran: nilai kondisi pola rekrutmen CPNS Golongan III ex honorer, nilai kualitas kompetensi PNS golongan III, dengan menggunakan beberapa penghitungan frekwensi

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. POLA REKRUITMEN PEGAWAI NEGERI SIPIL DAN RESPONNYA

Pada masa paska pemerintahan Soeharto, ada kebijakan yang berbeda dalam pola rekrutmen pegawai negeri sipil. Perubahan pola rekrutmen ini terjadi sebenarnya merupakan imbas dari kebijakan kepegawaian pada pemerintahan sebelumnya. Pada masa akhir pemerintahan Soeharto, ada kebijakan penerimaan pegawai dengan sistem zero growth, penerimaan dibuka ketika kebutuhan untuk mengganti pegawai negeri yang pensiun. Kebijakan ini berakibat pengurangan jumlah pegawai negeri sipil baru yang direkrut. Di sisi lain, secara ukuran matematis jumlah PNS berimbang dengan jumlah penduduk di kota/ kabupaten, dan menampilkan gambaran pelayanan publik yang efisien, seperti pada kasus Kota Probolinggo yang perbandingan antara pegawai dan penduduk adalah 1:46 orang.

Namun demikian, penambahan penduduk, perluasan dan/atau pemekaran wilayah administratif, peningkatan fungsi dan perubahan teknologi berakibat kekurangan pegawai, apalagi PNS yang pensiun tidak langsung digantikan. Pergantian biasanya menunggu pengajuan yang tidak selalu disetujui karena terkait dengan anggaran belanja pegawai. Proses pergantian pegawai ini menjadi semakin rumit tatkala pada masa transisi otoda tahun 1999-2004 karena menunggu penataan birokrasi yang berdasarkan UU dan PP yang baru. Akhirnya, sejumlah instansi melakukan

rekrutmen tenaga honorer. Rekrutmen ini sebenarnya telah dilakukan tatkala kebijakan zero growth pemerintah pusat dan menjadi bertambah pada masa berikutnya. Oleh karenanya, sering ditemui pegawai honorer daerah (atau diistilahkan pegawai honda) - disebutkan daerah karena dibiayai oleh anggaran belanja pegawai daerah telah mengabdikan lebih dari 15 tahun.

Ketika dilakukan penerimaan pegawai negeri baru yang secara terbuka dan serempak, maka terjadi peningkatan pendaftar. Menjadi pegawai negeri sipil merupakan harapan baru di tengah krisis ekonomi di mana terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK) dan kebijakan perburuhan yang menerapkan sistem outsourcing dan kontrak pada buruhnya. Animo masyarakat bertambah tinggi tatkala terjadi peningkatan gaji pegawai negeri sipil yang lebih besar hampir dua kali lipat dibandingkan UMK, dan terus naik sekitar 10 s/d 20% setiap tahunnya. Belum lagi, di sejumlah bidang tertentu, seperti pendidikan terdapat tunjangan profesi yang jumlahnya satu kali gaji pokok (meski harus juga dibandingkan dengan biaya hidup yang terus meningkat). Hal itu berbeda dengan masa pemerintahan Soeharto di mana gaji karyawan swasta jauh lebih baik. Peningkatan pendaftar, terutama dari lulusan langsung (fresh graduated) mengakibatkan para pegawai honda ini tersingkir, hanya sedikit yang diterima.

Sementara itu, pegawai honda ini harus berpacu dengan usia yang tidak semakin berkurang. Hal itu mengingat ada batasan umur dalam penerimaan pegawai negeri sipil, yaitu usia 35 tahun berdasarkan PP No. 98 tahun 2000 pasal 6 yang direvisi oleh PP No. 11 tahun 2002. Usia lebih dari 35 tahun harus diperlakukan dengan kebutuhan khusus. Ketentuan peraturan pemerintah itu memberatkan pegawai honda yang diperkirakan dalam jumlah yang cukup besar berusia di atas 35 tahun. Sementara itu, harus bersaing dengan pendaftar yang fresh graduate sudah barang tentu tidak mampu dimenangkan apalagi ujian test bersifat kognitif pada bidang-bidang studi dengan materi yang telah berubah dibandingkan pada waktu pegawai honda menyelesaikan

studinya. Oleh karenanya, penerimaan CPNS yang terbuka dan serempak ini menimbulkan "kepanikan" sekaligus "kepasrahan" dari pegawai honda.

Menyikapi fakta di lapangan dan sejumlah aktivitas demo dari pegawai honda, terutama dilakukan oleh pegawai honorer di sektor publik, seperti guru honorer, nampaknya pemerintah mengambil sikap yang kooperatif. Pertama, pemerintah menerbitkan PP No. 48 tahun 2005 yang memungkinkan pengangkatan langsung pada pegawai honda yang berusia setinggi-tingginya 46 tahun dengan masa kerja 20 tahun berturut-turut. Kedua, melakukan pendataan pada pegawai honorer dan kini dikenal di kalangan pegawai honorer dengan "sudah masuk database" atau "belum." Sejak tahun 2006 hingga sekarang, selain terdapat pengadaan pegawai negeri sipil baru melalui test, juga dilakukan pengadaan pegawai negeri sipil melalui database. Pegawai honorer yang sudah masuk database secara bergilir menerima pengangkatan. Kuota ditentukan oleh pemerintah pusat sesuai dengan kemampuan APBN-nya.

Peraturan pemerintah itu memberikan angin segar dan kegembiraan bagi pegawai honorer. Keberuntungan ini sudah barang tentu dinilai berbeda oleh PNS dari pengadaan umum. Dari pengamatan mereka, rekrutmen pegawai honorer tersebut kemudian menjadi pegawai negeri sipil dinilai tidak adil. Hal itu terlihat pada hasil wawancara pada tabel 5.1.

Tabel 5.1.
Penilaian terhadap Penerimaan
Tenaga Pegawai Honorer menjadi PNS

No	Kriteria	Kota Probolinggo	
		f	%
1.	Tidak Adil	10	20,00
2.	Kurang Adil	32	64,00
3.	Cukup Adil	6	12,00
4.	Adil	2	4,00
	Jumlah	50	100

Sumber : pertanyaan no. 1 untuk PNS Pengadaan Umum

Ada beberapa hal yang dipermasalahkan berkaitan dengan penerimaan pegawai

honorer. Pertama, mereka tidak selalu mengikuti tes atau tidak ada tes pada waktu penerimaan di awal, *"Sekarang, nggak perlu test seperti kita. Mereka sudah jadi PNS. Dan, lebih enak lagi masa kerjanya pun diperhitungkan. Tidak seperti kita.* Bagi mereka, test itu penting dan diperlukan karena akan menentukan kualitas pegawai honorer, apalagi pada gilirannya dapat diterima sebagai pegawai negeri sipil tanpa mengikuti test seperti pada umumnya. Hal itu bisa diperhatikan pada tabel 5.2. Pada tabel tersebut, diketahui 10 orang mencermati bahwa penerimaan mereka tidak selalu atau tidak ada test.

Tabel 5.2.
Proses Rekrutmen Tenaga Pegawai Honorer

No.	Kriteria	Kota Probolinggo	
		f	%
A.	Ada Tidaknya Test		
	1. Melalui Test	40	80,00
	2. Tidak Melalui Test	10	20,00
B.	Perlu Tidaknya Test bagi Penerimaan Pegawai		
	1. Tidak Diperlukan	4	8,00
	2. Cukup	5	10,00
	3. Sangat Diperlukan	41	82,00

Sumber : pertanyaan no. 1 dan 2 untuk PNS Pengadaan Umum

Lebih dari itu, bagi mereka ada yang lebih penting mengapa hal itu dinilai tidak adil. Ketika ditanyakan, salah satu penyebabnya adalah persoalan transparansi. Penerimaan tenaga honorer selama ini dinilai tidak atau kurang transparan. *"Jarang ada pengumuman penerimaan tenaga honorer. Kalau ada, tanpa harus menunggu jadi PNS, jadi tenaga honorer mau. Apalagi sekarang cukup susah cari kerjaan. Ditambah lagi, bisa diangkat jadi PNS. Untungnya, saya sudah diangkat jadi PNS. Kalau tidak, saya mau jadi tenaga honorer."* Tabel 5.3 menunjukkan bahwa mereka memberikan penilaian yang sama, yaitu: tidak atau kurang transparan dalam proses penerimaannya.

Tabel 5.3.
Transparansi Penerimaan Tenaga Pegawai Honorer

No.	Kriteria	Kota Probolinggo	
		f	%
1.	Tidak	10	20,00
2.	Kurang	28	56,00
3.	Cukup	7	14,00
4.	Transparan	5	10,00
	Jumlah	50	100

Sumber : pertanyaan no. 3 untuk PNS Pengadaan Umum

Menurut mereka, salah satu penyebab mengapa tidak transparansi adalah ada hubungan antara pegawai dengan pejabat. Ringkasnya, karena sebagian besar merupakan proses penerimaan di masa pemerintahan Soeharto, diduga tenaga honorer itu diterima atas dasar nepotisme dari pejabat yang sebelumnya. Namun demikian, mereka juga mengakui hal itu tidak selalu terjadi pada pegawai honorer.

Tabel 5.4.
Anggapan Ada Tidak Hubungan Emosional antara Pegawai Honorer dan Pejabat

No	Kriteria	Kota Probolinggo	
		f	%
1.	Tidak	5	10,00
2.	Kurang	3	6,00
3.	Cukup	17	34,00
4.	Erat	25	50,00
	Jumlah	50	100,00

Sumber : pertanyaan no. 3 untuk PNS Pengadaan Umum

Rasanya tidak adil bila tidak menanyakan pendapat proses penerimaan PNS dari tenaga honorer pada tenaga honorer baik yang telah diangkat maupun yang belum. Ketika ditanyakan hal itu, mereka menganggap bahwa PP tersebut merupakan bentuk penghargaan dari pengabdian mereka selama ini. *"Bayangkan, berapa sih gaji kami waktu itu. Kecil sekali. Jauh di bawah UMR. Kami terima. Memang, kami juga berharap waktu itu kalau-kalau ada rekrutmen PNS. Pastinya, pengabdian kami jadi pertimbangan dalam proses penerimaan."*

Tabel 5.5.
Pandangan Tenaga Honorer terhadap Proses PNS
dari Ex-Honorer

No	Kriteria	Kota Probolinggo		
		f	%	
A.	Wajar tidak dengan Proses Penerimaan berdasarkan Database			
	1. Wajar	37	74,00	
	2. Tidak Wajar	13	26,00	
B.	Alasan Kewajaran dalam Penerimaan			
	1. Sudah Mengabdikan Lama	33	66,00	
	Sudah Lama "Berkorban"	8	16,00	
	3. Tidak bisa bersaing dengan "Pelamar Baru"	7	14,00	
	4. Berkah dari Tuhan	2	4,00	

Sumber : pertanyaan no. 1 dan 2 untuk PNS Ex Honorer

Hal itu terungkap dari alasan mengapa hal itu wajar terjadi pada mereka. Sebagian besar mengakui bahwa hal itu merupakan hadiah dari pemerintah atas pengabdian selama ini, yaitu bekerja dengan status yang tidak jelas, dan lebih dari itu adalah berkorban karena dibayar dengan gaji yang kurang memadai. Sementara itu, ada beberapa yang menyadari bahwa mereka tidak mampu bersaing dengan pelamar baru. "Kalau test seperti sekarang ini, wah kami kalah. Sudah lupa semua. Kalau ditest keterampilan rasanya kami nggak kalah." Meskipun demikian, ada yang tidak percaya dan menganggap hal tetap sebagai anugerah dan berkah dari Tuhan. "Bagaimana pun itu barokah dari Allah.. Siapa nyangka jadi seperti ini." Sementara itu, hasil wawancara dengan tenaga honorer yang sudah masuk database, tetapi belum diangkat, mereka memiliki ketakutan kalau kebijakan itu tidak berlangsung lama. "Iya, itu memang barokah. Tapi, kami berharap itu tetap ada sampai semua tenaga honorer habis."

2. KUALITAS PNS EX-HONORER DAN PENGADAAN BARU

Salah satu penilaian kualitas PNS menurut adalah integritas dan loyalitas. Bila integritas dan loyalitas harus diukur dari tingkat kemangkiran dan aktivitas selama bekerja, maka nampak bahwa PNS dari tenaga honorer dinilai memiliki tingkat kemangkiran lebih tinggi

dibandingkan dengan PNS Baru. Hal itu bisa dipahami, meskipun tidak bisa ditolerir. Terlalu lama menunggu kepastian status menjadi PNS sebagai salah satu faktor dari tingkat kemangkiran. Akibat ketidakpastian itu, mereka kemudian mengukur kerja berdasarkan penerimaan gaji. Waktu mangkir mereka gunakan untuk mencari pekerjaan tambahan agar dapat memperoleh pendapatan, sehingga dapat hidup "layak." "Kami menyadari ada beberapa dari mereka yang mangkir itu. Kalau dulu, kami memaklumi. Tapi, mestinya tidak boleh dilakukan setelah jadi PNS." Sementara itu, PNS Baru sangat tertib. Hanya sedikit yang mangkir, itu pun dilakukan dengan alasan yang jelas bila pegawai itu masuk.

Tabel 5.6.
Perbandingan Integritas antara Ex Honorer dan PNS Baru
Menurut Atasan Langsung

No	Kriteria	Ex Honorer		PNS Baru	
		f	%	f	%
A.	Frekuensi Mangkir				
	1. Jarang	26	52,00	38	76,00
	2. Sering	22	44,00	12	24,00
B.	Keaktifan dalam Bekerja				
	1. Rendah	4	8,00	6	12,00
	2. Cukup	26	52,00	19	38,00
	3. Tinggi	18	36,00	25	50,00

Sumber : pertanyaan no. 5 dan 6 untuk Pejabat

Atasan juga memahami mengapa frekuensi mangkir pada PNS Baru sangat rendah. Salah satu penyebabnya adalah mereka masih berada dalam pengawasan dan memiliki semangat baru karena memperoleh pekerjaan baru. "Biasa. Pegawai baru lebih sering takutnya. Tapi, kita tidak tahu kalau nanti. Apakah sama atau tidak. Hal itu tergantung dari ketegasan kita."

Berkaitan dengan keaktifan, baik PNS ex-honorer maupun PNS Baru bisa dibilang aktif, dari cukup ke tinggi. Namun demikian, lebih tinggi pada PNS Baru. Semangat dan pengalaman baru merupakan satu kelebihan dari PNS Baru, sementara itu PNS Ex Honorer lebih terjebak oleh rutinitas yang telah dilakukan sebelumnya. Pekerjaan rutin tersebut menjadi satu kebiasaan dari hari ke hari, akibatnya kreativitas dan motivasi sering menurun. Meskipun demikian, perubahan status ini tetap disyukuri dengan tetap aktif. Persoalannya adalah terletak pada

bagaimana instansi memberikan *refreshing* dan *motivation* bagi PNS Ex-honorer.

Tabel 5.7.

Penilaian Atasan tentang Kemampuan Kerjasama antara PNS Ex Honoror dan PNS Baru

No.	Kriteria	PNS Ex Honoror		PNS Baru	
		f	%	f	%
1.	Tinggi	30	60,00	12	24,00
2.	Sedang	14	28,00	22	44,00
3.	Rendah	6	12,00	16	32,00
	Jumlah	50	100,00	50	100,00

Sumber : pertanyaan no. 8 untuk Pejabat

Namun demikian, semangat baru memang tidak bisa seluruh memberikan kelebihan pada PNS Baru. Sebagai pegawai baru yang belum memiliki pengalaman, PNS Baru mengalami kesulitan dalam hal kerjasama. Mereka dinilai belum bisa bekerja sama, sehingga seolah-olah tidak bisa bekerja. Persoalan yang pertama adalah proses penyesuaian dengan lingkungan kerja baru. Kedua, proses penyesuaian dengan tugas dan kewenangan yang dimilikinya. Terakhir, kedua hal ini pada gilirannya berpengaruh pula pada proses hubungan antar sesama pegawai. Proses awal ketika diterima sering diawali dengan "serimonial" pimpinan mengenalkan pegawai baru pada karyawan lainnya dan menyerahkan pembinaan pada pegawai yang lebih senior. Dalam proses ini, pegawai baru sering "ewuh," "sungkan" dan seterusnya, sehingga pada gilirannya dinilai pasif dan kurang bekerja sama.

Berkaitan dengan profesionalitas dan kemampuan bekerja, PNS Baru memiliki keunggulan dari pengetahuan dan tingkat pendidikan. Karena sesuai dengan kriteria yang diperlukan pada waktu membuka pendaftaran, hasilnya adalah PNS Baru memiliki tingkat pendidikan dan pengetahuan yang sesuai dengan kebutuhan. Lebih dari itu, hal itu berdampak pada kemampuan memahami perintah. Ditambah dengan motivasi yang tinggi, mereka begitu cepat memahami perintah yang diberikan oleh atasannya. Hal itu ditunjukkan oleh pendapat atasan tentang kecepatan memahami perintah (lihat tabel 5.8. point A).

Tabel 5.8.

Profesionalitas dan Kemampuan Bekerja antara Ex-Honorer dan Pengadaan Baru Menurut Atasan Langsung

No.	Kriteria	Ex Honoror		PNS Baru	
		f	%	f	%
A.	Kemampuan Memahami Perintah				
	1. Cepat	4	8,00	12	24,00
	2. Cukup	30	60,00	20	40,00
	3. Lambat	16	32,00	18	36,00
B.	Pencapaian Target				
	1. Tinggi	12	24,00	4	8,00
	2. Cukup	36	72,00	22	44,00
	3. Kurang	2	4,00	24	48,00
C.	Tanggung Jawab dalam Melaksanakan Tugas				
	1. Tinggi	20	40,00	14	28,00
	2. Cukup	26	52,00	32	64,00
	3. Kurang	4	8,00	4	8,00

Namun demikian, kecepatan memahami perintah tidak selalu seiring dengan pencapaian target. Artinya, semakin cepat memahami perintah, tidak berarti semakin cepat pula menyelesaikan tugas yang diberikan. Ada beberapa alasan yang dikemukakan oleh atasan menanggapi hasil ini. Pertama, kecepatan itu terkait dengan kemampuan kognitif PNS Baru. Kemampuan kognitif *fresh graduate* sudah barang tentu lebih baik dibandingkan mereka yang telah mengabdikan dan terjebak dengan rutinitas. Kedua, kemampuan ini tidak dibarengi dengan kemampuan beradaptasi dan bekerja sama dengan staf lain. Sejumlah pekerjaan memang dilakukan secara individual, namun demikian dalam beberapa pekerjaan lain harus dilakukan secara tim. Atau, karena merupakan sistem, pekerjaannya terkait dengan pekerjaan yang lain. Kemampuan mengkoordinasi yang kurang dan sikap "ewuh-pakewuh" - apalagi terhadap stafnya yang lebih senior - menghambat penyelesaian tugas yang diberikan.

Di pihak lain, PNS Baru memiliki kelemahan pula dari sisi tanggung jawab. Usia yang muda dan pengalaman bekerja yang kurang berakibat pada rasa tanggung jawab yang kurang. Pada bulan-bulan awal menurut atasannya mereka dihinggapi euforia sebagai pegawai negeri baru yang "beruntung" dan memperoleh "barokah" dari Allah karena

diterima. Euforia ini mengurangi konsentrasi dalam hal bekerja di satu pihak. Atasan juga memahami suasana kebatinan itu. Akibatnya, pengenalan dan pemberian tugas juga menjadi terhambat. Di pihak lain, bila mereka memiliki kesalahan, atasan dengan mudah juga memaafkan. "Iya, wajar orang baru." Istilah itu yang dipakai, meski tidak jarang secara sinir mengkritik kemampuannya.

Sementara itu, PNS ex-honorer memiliki tanggung jawab yang cukup tugas yang diberikan dan melakukan pencapaian yang target yang diharapkan. Tanggung jawab itu dihasilkan oleh pengalaman yang cukup lama di bidangnya serta usia yang lebih berumur. Usia yang terlalu muda dalam penelitian ini disinyalir turut berperan dalam tanggung jawab dan pencapaian target.

KESIMPULAN DAN SARAN

1. KESIMPULAN

- a. Sejak tahun 2006 hingga sekarang, selain terdapat pengadaan pegawai negeri sipil baru melalui test, juga dilakukan pengadaan pegawai negeri sipil melalui database. PNS dari pengadaan langsung menilai penerimaan tenaga pegawai honorer menjadi PNS adalah tidak adil (10%) dan kurang adil (64%), dibuktikan bahwa 84% PNS dari ex honorer mengakui penerimaan menjadi tenaga honorer karena mempunyai mempunyai hubungan cukup dan erat dengan pejabat. Sedangkan 74 % PNS ex honorer menilai penerimaan mereka menjadi PNS adalah wajar, karena mereka sudah cukup lama mengabdikan dan berkorban (82%).
- b. Menurut penilaian atasan langsung, PNS dari pengadaan langsung dinilai memiliki tingkat kemangkiran lebih rendah dibandingkan dengan PNS dari tenaga honorer. Namun bila dinilai dari kemampuan bekerjasama, PNS dari pengadaan langsung kurang mampu bekerjasama bila dibandingkan dengan PNS dari eks tenaga honorer. Dalam memahami perintah dari atasan, PNS dari pengadaan langsung lebih cepat memahami daripada PNS dari tenaga ex honorer, namun dalam hal

pencapaian target dari tugas yang diberikan PNS dari pengadaan langsung lebih rendah daripada pencapaian target dari PNS ex honorer. Hal ini disebabkan karena pengalaman kerja yang masih kurang.

2. SARAN

Menyikapi hal-hal demikian, sudah selayaknya dua model penerimaan PNS yang dilakukan, disamakan kualitasnya dengan berbagai pelatihan diantaranya pelatihan pra-jabatan dan dalam jabatan. Pada PNS Baru, pelatihan pra-jabatan lebih berguna bila diisi materi-materi yang kongkrit tentang pekerjaan yang dihadapi, tanggung jawab dan membangun kerja sama. Sementara itu, pada PNS ex-honorer sebaiknya diisi tentang motivasi dan refreshing tentang kepatuhan dan kedisiplinan dalam bekerja. Hal-hal yang demikian lebih bermakna kelak ketika kembali di lingkungan kerjanya.

DAFTAR PUSTAKA

- Bernardin, John, H., and Russell, A., E., Joyce., 1993, Human Resource Management, An Experiential Approach, Mc. Graw-Hill, Inc.
- Dwiyanto, Agus, 1996, Biokrasi Kontrol atau Etika?, JAKP-MAP UGM Yogyakarta
- Dwiyanto, Agus, dkk., 2003, Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah, PPK UGM, Yogyakarta
- Dwiyanto, Agus, dkk., 2006, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Etzioni, Amitai, 1985, Organisasi-organisasi Moderen, UIP, Jakarta.
- Sinaga, M., Anggiat, 2001, Pemberdayaan Sumberdaya Manusia, LAN-RI, Jakarta..
- Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Peraturan Pemerintah Nomor 13 tentang
Pengangkatan PNS dalam Jabatan
Struktural

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002
tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003
tentang Wewenang Pengangkatan,
Pemindahan dan Pemberhentian
Pegawai Negeri Sipil.

Keputusan MENPAN Nomor KEP/61/
M.PAN/6/2004 tentang Pedoman
Pelaksanaan Analisis Jabatan

Keputusan Kepala BKN Nomor 46A tahun 2003
tentang Pedoman Penyusunan Standar
Kompetensi Jabatan Struktural PNS.

Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara
Nomor 5 tahun 2007 tentang Perubahan
Atas Peraturan Kepala Lembaga
Administrasi Negara Nomor 2 tahun
2007 tentang Pedoman Penyelenggaraan
Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan bagi
Calon Pegawai Negeri Sipil.

Harian Pagi Jawa Post, 12 Pebruari 2009.

Harian Pagi Surya 4 Januari 2009