

**MELAYANI DAN MEMBERI ARTI:  
PUBLIC SERVICE MOTIVATION DALAM KEBIJAKAN PENYELESAIAN TENAGA HONORER  
DI JAWA TIMUR**

**Dimas Aufar Dwi Cahya\*<sup>1</sup>, Rosa Aida Afifah<sup>1</sup>**

**<sup>1</sup> Magister Kebijakan Publik, FISIP, Universitas Airlangga**

**\*Email Corresponding: [dimas.aufar.dwi-2024@fisip.unair.ac.id](mailto:dimas.aufar.dwi-2024@fisip.unair.ac.id)**

**ARTICLE INFORMATION ABSTRACT**

*Article history:*

Received date: 30 Oktober 2025

Revised date: 22 Januari 2026

Accepted date: 30 Januari 2026

**DOI:**

<https://doi.org/10.33005/jdg.v15i4.5482>



*This article is licensed under a  
[Creative Commons Attribution 4.0  
International Licence](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).*

*The turmoil surrounding the issue of temporary employees in Indonesia is an important issue that deserves serious attention. The number of temporary employees in 2024, which reached 1.789.050, means that solution needs to be found quickly and effectively. East Java, as the region with the largest number of civil servants in Indonesia, faces a similar problem with 119.367 temporary employees in 2024. As mandated by Law No. 20 of 2023, Regional II National Civil Service Agency is required to play a leading role in resolving the issue of temporary employees in East Java. Using a qualitative approach and based on the theory of Public Service Motivation, this study shows the unique commitment and dedication of the employees of Regional II National Civil Service Agency in implementing the policy to accelerate the resolution of temporary employees' issues. The results of this study divide the findings into three categories of intrinsic motivation, namely rational, norm-base, and affective domain, all of which contribute significantly to the bureaucratic work. This study also provides empirical insights into the importance of intrinsic factors in bureaucratic operations, which at the same time shift the material incentive motive as the primary determinant in shaping public service behavior.*

**Keyword:** public service motivation, temporary employees, public service

**ABSTRAKSI**

Kemelut permasalahan tenaga honorer di Indonesia menjadi isu penting yang patut memperoleh perhatian serius. Jumlah tenaga honorer pada tahun 2024 yang mencapai 1.789.050, membuat skenario penyelesaiannya perlu dilakukan dengan cepat dan efektif. Jawa Timur sebagai wilayah dengan jumlah ASN terbesar di Indonesia, mendapati persoalan yang serupa dengan jumlah tenaga honorer mencapai 119.367 orang pada tahun 2024. Sebagai amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang ASN, Kantor Regional II dituntut untuk berperan sebagai aktor utama dalam penyelesaian tenaga honorer di Jawa Timur. Menggunakan pendekatan kualitatif dan berpijak pada teori *Public Service Motivation*, penelitian ini menunjukkan komitmen dan dedikasi yang unik dari pegawai Kantor Regional II BKN Surabaya dalam melaksanakan kebijakan percepatan penyelesaian tenaga honorer. Hasil penelitian ini membagi temuan dalam tiga kategori motivasi intrinsik, yaitu dorongan rasional, berbasis norma, dan domain afektif, yang seluruhnya berkontribusi signifikan dalam operasi birokrasi yang dijalankan. Penelitian ini sekaligus memberikan wawasan empiris, mengenai pentingnya faktor intrinsik dalam operasi birokrasi, yang sekaligus menggeser motif insentif materiil sebagai determinan tunggal dalam membentuk perilaku pelayanan publik.

**Kata Kunci:** public service motivation, tenaga honorer, pelayanan publik

## PENDAHULUAN

Tenaga honorer telah menjadi bagian menarik dalam dinamika tata kelola kepegawaian di Indonesia. Dalam lintasan *trajectory* yang panjang, isu penyelesaian tenaga honorer dapat ditelusuri melalui rangkaian kebijakan akomodatif yang dilakukan pemerintah sejak tahun 2005. Pada era ini melalui Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon PNS, pemerintah melakukan tindakan spesifik dengan memberikan ruang khusus dalam pengangkatan tenaga honorer menjadi aparatur sipil negara secara resmi.

Dalam perkembangannya, upaya pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS yang telah dilakukan sejak tahun 2005-2009 di atas, nyatanya gagal menyelesaikan akar permasalahan. Praktiknya berbagai kebijakan reformasi tata kelola sumber daya manusia aparatur, kerap kali dihadapkan dengan tuntutan rekognisi dan pengangkatan tenaga honorer sebagai ASN yang terus menerus muncul dari waktu ke waktu. Studi yang dilakukan para pemikir hukum, menunjukkan bahwa problematisasi tenaga honorer pada prinsipnya mengakar pada mengaburnya status kedudukan hukum, seiring dengan perubahan kebijakan tata kelola aparatur (Herdiansyah et al., 2023; Luthfi Imam Taufik, 2023). Selain itu, meleburnya praktik politis dalam isu tenaga honorer di tingkat daerah, minimnya dokumentasi yang memadai, prosedur yang tidak jelas dalam tata kelolanya, hingga faktor ketimpangan kesejahteraan, membuat permasalahan tenaga honorer semakin kompleks untuk ditangani (Latief & Ka'bah, 2022; Muhtasib et al., 2025).

Berdasarkan data Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi pada tahun 2012, jumlah tenaga honorer kategori 1 (K1) diketahui berjumlah 152.310 orang sedangkan tenaga honorer kategori 2 (K2) mencapai 582.220 orang (Humas Menpan-RB, 2012). Meski telah melalui serangkaian kebijakan penyelesaian, hingga tahun 2024 jumlah tenaga honorer/non-ASN yang masih menjadi beban pemerintah mencapai 1.789.050 orang (Badan Kepegawaian Negara, 2024). Pada situasi yang sama, Jawa Timur sebagai wilayah dengan jumlah ASN terbesar di Indonesia, juga menjadi daerah yang terbebani dengan kuantitas tenaga honorernya. Merujuk pada data Badan Kepegawai Negara, jumlah tenaga honorer/non-ASN di wilayah Jawa Timur mencapai 119.367 orang yang terdistribusi di 38 kabupaten/kota dan 1 pemerintahan tingkat provinsi (Badan Kepegawaian Negara, 2024). Jumlah ini menempatkan Jawa Timur ke dalam lima besar daerah dengan jumlah beban penyelesaian tenaga honorer terbesar di Indonesia mengalahkan Yogyakarta, Aceh dan Pekanbaru bahkan Jakarta.

Selanjutnya, untuk menanggulangi meluasnya permasalahan tenaga honorer tersebut, pemerintah telah mendorong penyelesaian kemelut tenaga honorer melalui mekanisme rekrutmen khusus pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja. Hal ini sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN yang menegaskan batas waktu penataan tenaga non-ASN hingga Desember 2024 (Pemerintah Republik Indonesia, 2023). Praktik ini mendorong proses penyelesaian tenaga honorer secara masif di daerah dengan menempatkan unsur Badan Kepegawai Negara sebagai aktor kunci di tingkat teknis pelaksanaan kebijakan.

Dalam konteks Jawa Timur, Kantor Regional II BKN Surabaya menjadi aktor kunci dalam pelaksanaan kebijakan penyelesaian tenaga honorer. Secara empiris, hal ini diwujudkan dengan rangkaian kebijakan percepatan verifikasi dan validasi penerbitan nomor induk pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) bagi tenaga honorer yang terdata dalam *database* BKN. Proses percepatan pelayanan administrasi ini telah dijalankan sejak tahun 2023, dengan melibatkan seluruh pegawai ASN di lingkungan Kantor Regional II BKN Surabaya.

Pelibatan seluruh pegawai dalam pelaksanaan kebijakan percepatan penyelesaian tenaga honorer ini, mencerminkan dinamika penting dalam perilaku para pelaksana kebijakan. Penyatuan terhadap seluruh perbedaan jabatan dan fungsi individu ke dalam satu visi percepatan layanan, menjadi realitas unik yang mendorong kesukarelaan pegawai dalam pelaksanaan pelayanan publik. Pada sisi yang sama, keterbatasan kuantitas sumber daya manusia, yang mengakibatkan penambahan beban hingga jam kerja kepada setiap

individu pelaksana kebijakan, justru menghasilkan perilaku dedikasi yang irasional, yang secara sekaligus menempatkan dominasi dorongan intrinsik yang unik. Dalam hal ini, muncul peran penting *Public Service Motivation* (PSM) sebagai kekuatan yang menjaga dedikasi pegawai publik untuk tetap memberikan makna melalui pekerjaannya.

Pada titik ini, peneliti menggunakan teori *Public Service Motivation* (PSM) sebagai pisau analisis untuk menjawab permasalahan penelitian yang diangkat. Secara teoritis, gagasan PSM yang dijelaskan oleh Perry & Wise, (1990) dipahami sebagai motivasi yang berakar pada nilai-nilai pelayanan publik, termasuk keinginan berkontribusi dalam beberapa tindakan, meliputi dimensi rasional yang terkait dengan dorongan untuk terlibat dalam kepentingan umum (*commitment to public interest*), dimensi normatif (*norm-based*) yang identik dengan kesetiaan dan ambisi melayani kepentingan publik (*a desire to serve public interest*), hingga tindakan dalam dimensi afektif yang dipahami sebagai rasa kasih sayang secara sosial/prososial (*compassion*), dan pengorbanan (*self-sacrifice*). Individu dengan tingkat PSM tinggi cenderung memiliki orientasi altruistik dan menemukan makna personal dalam pekerjaannya meskipun dihadapkan pada ketidakpastian birokrasi. Pada titik ini, PSM membantu menjelaskan mengapa banyak di antara para pelaksana kebijakan menunjukkan loyalitas dan tanggung jawab profesional meskipun dihipnotis oleh tekanan kerja dan keterbatasan sumber daya yang ada.

Dengan demikian, berdasarkan uraian-uraian di atas, penelitian ini berfokus untuk memahami bagaimana para pelaksana kebijakan penyelesaian tenaga honorer di Jawa Timur memaknai proses kerja mereka secara substantif melalui kaca mata *Public Service Motivation*. Setiap dinamika perilaku aparatur dan persepsi yang muncul akan dipahami secara holistik sebagai bagian dari konstruksi perilaku PSM di dalam birokrasi. Dengan demikian, Kajian ini diharapkan dapat memberi gambaran penting tentang peran motivasi pelayanan publik dalam menjaga komitmen dan profesionalitas aparatur di tengah dinamika kebijakan tata kelola sumber daya manusia sektor publik yang terus berkembang.

## METODE PENELITIAN

Mengingat fokus penelitian yang bermaksud mendalami motivasi intrinsik para pelaksana kebijakan dalam menyelesaikan kemelut tenaga honorer di Jawa Timur berbasis pendekatan teori *public service motivation*, maka penelitian ini dioperasikan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan tipe studi kasus. Dalam praktiknya, dokumen lain yang juga berkontribusi penting dalam penelitian ini ialah naskah kebijakan yang mencakup Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, serta berbagai peraturan pelaksana yang diterbitkan oleh Kementerian PAN-RB dan Badan Kepegawaian Negara. Seluruh dokumen tersebut memiliki peran penting dalam mendukung setiap temuan empiris selama proses penelitian.

Prosedur pengumpulan data dilakukan melalui observasi partisipatoris, yakni peneliti terlibat dan berinteraksi secara langsung dengan setiap aktor di Kantor Regional II BKN Surabaya. Praktik ini penting dilakukan sebagai ruang bagi peneliti dalam menggali dan merasakan secara langsung pengalaman selama proses implementasi kebijakan penyelesaian tenaga honorer—termasuk dinamika yang muncul dibalikannya. Selain itu, dalam menjaga kredibilitas data penelitian, proses penggalan data sekunder juga dilakukan dengan mekanisme sistematis meliputi, pencarian, seleksi, dan sintesis literatur (Sugiyono, 2017). Tahap pencarian dilakukan dengan menelusuri basis data seperti, *Scopus*, *Google Scholar*, *ResearchGate*, dan portal jurnal nasional terakreditasi (Sinta). Seleksi literatur dilakukan berdasarkan kriteria relevansi topik, serta kredibilitas penulis. Tahap sintesis dilakukan dengan membaca secara mendalam setiap sumber untuk menemukan kesamaan pola dan perbedaan pandangan terkait fenomena motivasi pelayanan publik yang muncul.

Selanjutnya, proses analisis data dilakukan menggunakan teknik analisis data kualitatif dengan tiga langkah utama (Creswell, 2016). Langkah-langkah ini mencakup reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Seluruh tahap tersebut dilakukan secara sinergis dengan memperhatikan setiap *output* yang dihasilkan, sehingga dapat menunjang relevansi teori dan temuan. Pada sisi yang lain, untuk memastikan

akuntabilitas penelitian, dilakukan proses uji keabsahan data melalui teknik triangulasi sumber, yaitu dengan membandingkan berbagai referensi dari sumber akademik dan dokumen kebijakan untuk memastikan konsistensi informasi (Rahardjo, 2017). Peneliti juga menggunakan teknik *peer debriefing* dengan membandingkan hasil analisis dengan temuan penelitian terdahulu (Janesick, 2015). Validitas diperkuat dengan mencantumkan sumber secara eksplisit serta menggunakan literatur yang memiliki dasar metodologis kuat. Pendekatan ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mendalam tentang operasi teori *public service motivation* dalam kebijakan penyelesaian tenaga honorer di Indonesia, sekaligus membuka peluang pengembangan riset selanjutnya di masa depan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### PSM: Partisipasi Substantif dan Dorongan Totalitas Melayani

Salah satu gagasan penting yang ditekankan dalam teori *Public Service Motivation* (PSM), adalah bahwa dorongan intrinsik untuk melayani kepentingan publik dapat muncul dalam bentuk yang cukup askriptif, yakni sebagai wujud memaksimalkan kebermanfaatan individu (Perry & Wise, 1990). Pandangan ini kemudian diterjemahkan dalam tindakan praktis, di mana operasi pelayanan publik dilakukan akibat munculnya segresasi kepentingan individu untuk terlibat dan mempengaruhi kebijakan publik secara langsung (Andersen et al., 2013; Perry & Wise, 1990). Praktik yang secara langsung menempatkan paradigma pelayanan publik pada level yang berbeda, di mana pelayan publik memahami pekerjaan mereka lebih dari sekedar yang terlihat (*more than a job*) (Vogel, 2022).

Dalam pemahaman yang spesifik, temuan empiris dalam penelitian ini pada prinsipnya mencerminkan prinsip-prinsip dalam domain di atas. Kemelut permasalahan tenaga honorer yang berlangsung dalam *trajectory* yang panjang, serta beban penyelesaian yang melebihi kapasitas kuantitatif para pelaksana kebijakan di tingkat teknis, telah membuat upaya implementasi kebijakan lebih dari sekedar praktik teknis administratif semata. Salah seorang partisipan yang telah terlibat dalam kebijakan penyelesaian tenaga honorer melalui skenario pengangkatan dan penetapan nomor induk pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) sejak tahun 2022, menuturkan munculnya motif partisipasi substantif dalam perumusan teknis kebijakan yang mendorong keterlibatan individu dalam pelaksanaan pelayanan publik.

“(.....) ya ada mas itu pernah saya lakukan karena tidak setuju dengan proses verifikasi (penetapan nomor induk PPPK) yang harus diserahkan ke verifikator saat menggunakan aplikasi SAPK saat itu. Dulu sistemnya blok belakang itu cetak dan yang bagian depan itu verif pakai pensil. Misalnya yang depan itu tidak memperbaiki, itu yang belakang biar cepet kalau bisa tidak usah diverifikasi kembali. Nah saya ingin itu tetap disesuaikan jangan diabaikan. Saya mencoba saat itu.” (Hasil wawancara dengan informan 3, tanggal 23 Oktober 2025).

Informasi di atas, menjelaskan secara khusus dorongan intrinsik dalam menyelesaikan beban kemelut tenaga honorer pada dasarnya mencakup tindakan-tindakan perjuangan kepentingan dari para pelaksana kebijakan. Konstruksi kepentingan dalam konteks ini dipahami sebagai wujud ironi atas *implementation gap* selama proses pelayanan publik, yang berpotensi menciptakan subversi terhadap legitimasi kebijakan akibat ambiguitas yang terjadi (Hudson et al., 2019). Pada titik ini paradigma partisipasi perubahan kebijakan dalam PSM secara langsung menempatkan perpaduan sistemik antara motivasi pelayanan publik, dan kesadaran individu sebagai bagian penting dari dinamika demokratisasi dan kewargaan sipil (*citizen behavior*) (Pandey et al., 2008).

Dalam situasi yang serupa, pandangan lain juga muncul dari partisipan selanjutnya yang menekankan fungsi pengawasan kepentingan eksternalitas kebijakan di dalam PSM. Prinsip penting dalam konteks ini adalah bahwa penyelesaian beban kemelut tenaga honorer, perlu dilakukan dengan mengawal kepentingan publik untuk mempercepat proses konversi tenaga honorer menjadi ASN, melalui efektivitas penetapan nomor induk PPPK. Perampingan sistem verifikasi menjadi *focal point* yang diutarakan sebagai representasi

dari tuntutan publik yang berkelindan dengan kemampuan pelaksana kebijakan dalam mengidentifikasi diri mereka sebagai pelayan publik.

*“(....) karena kita memang pelayan publik jadi ini harus selesai sesuai dengan batas waktu yang ditentukan. Karena kita pelayannya pelayan (...). Ini kan bisa dibilang bukan ini sebenarnya corenya milik siapa, tapi secara diriku pribadi aku punya moral bahwa ini itu sebenarnya pekerjaan ku.(....). (Wawancara dan diskusi dengan Informan 1, pada tanggal 23 Oktober 2025).*

*“(....) kalau kepentingan dorongan ingin mengedukasi itu ada, terlebih ada tekanan dari masyarakat juga agar ini cepat selesai maka ada prosedur ideal yang dikesampingkan. Akhirnya karena tekanan itu maka ada kebijakan pimpinan (percepatan proses verifikasi) dan itu jadi yurispredensi baru dalam penetapan NIP ini. (Wawancara dengan informan 2, tanggal 23 Oktober 2025).*

Dua pandangan di atas, menunjukkan fakta empiris yang relevan dengan gagasan Perry & Wise (1990) mengenai dua kondisi rasional yang mendorong pelaksanaan pelayanan publik, yakni kepentingan advokasi kekuatan eksternal dan keterpautan suatu program publik dengan identitas pelayan publik. Penekanan informan 1 menunjukkan bahwa bekelindannya program penyelesaian tenaga honorer dengan identitas dirinya sebagai pelayan publik, secara langsung mendorong determinasi bagi pelaksanaan pelayanan publik yang lebih besar. Hal ini beriringan secara langsung dengan penekanan informan 2 yang menunjukkan praktik pengawalan kepentingan publik dalam efisiensi proses pelayanan yang secara langsung mendorong penciptaan orientasi baru dalam pelayanan publik. Dua tingkat gagasan di atas, pada hakikatnya menunjukkan bahwa perpaduan atas keseluruhan faktor eksternal dan internal birokrasi, merupakan struktur penting yang membentuk kekuatan motivasional dalam pelayanan publik, dan secara sekaligus mengeliminasi faktor insentif materiil sebagai unsur determinan.

### **Kesetiaan Terhadap Norma dan *Moral Force***

Para pemikir administrasi publik secara terang menilai bahwa norma merupakan unsur empiris dalam setiap tindakan pemerintah. Para penganut teori klasik misalnya saja, menekankan fungsi penting dari norma sebagai wujud empiris dari implementasi kebijakan di mana pemerintah sebagai pusat kendalinya (Demir, 2021). Pada titik ini, paradigma terhadap PSM tidak dapat dilepaskan dari praktik pelayanan publik yang menempatkan otoritas pemerintah dengan performa pegawai di dalamnya sebagai diskursus penting (Neumann, 2019).

Sejalan dengan hal tersebut, Perry & Wise, (1990) meletakkan unsur *norm-base* sebagai aspek penting yang berkontribusi dalam pembentukan PSM. Praktik empirisnya dapat berbentuk pada kesetiaan pada tugas formal pemerintahan, termasuk internalisasi *value* dari perilaku profesional yang muncul di kalangan pelaksana kebijakan (Setijaningrum et al., 2023). Supremasi terhadap nilai-nilai kolektif yang berlaku di masyarakat menjadi pijakan penting dalam konstruksi PSM pada domain ini.

Dalam praktik yang lebih empiris, penelitian ini menemukan bahwa kesetiaan terhadap norma formal berwujud pada komitmen dalam menjalankan tugas yang didelegasikan. Pendelegasian kewenangan dalam penyelesaian kemelut tenaga honorer melalui percepatan penetapan nomor induk PPPK, membuat kesetiaan formil para pelaksana dilakukan secara kompleks dengan menempatkan target kerja sebagai acuan keberhasilan. Pandangan ini tercermin dari persepsi sebagian besar informan yang mengungkapkan fungsi penting tugas formil dalam mendorong PSM.

*“(....) ya tugas, kalau tidak ada tugas yaa susah. Awalnya tidak ada target ya orang-orang santai, yang lain sudah 100 kita Cuma 20, sampai 25 (jumlah usul yang diverifikasi). Sekarang diwajibkan target.” (Wawancara dengan informan 6, tanggal 23 Oktober 2025).*

Pendekatan kesetiaan pada aspek-aspek formil di atas, secara sekaligus menempatkan praktik pelayanan publik sebagai mata rantai kewajiban formil yang terus menguat. Hal ini relevan dengan studi Piatak & Holt (2020), yang menunjukkan bahwa wujud kesukarelaan formil dalam PSM jauh lebih signifikan dari pada perilaku altruisme. Namun, meski wujud kesetiaan pada pola tugas formal di atas dapat

diakomodasi dalam PSM, praktik penting lain justru ditekankan pada kemampuan pelaksana dalam memahami nilai dibalik penegakan suatu norma sosial dari pelayanan publik yang dijalankan secara administratif—termasuk fungsi-fungsi etika pelayan publik yang disepakati (Perry & Wise, 1990; Prokop & Tepe, 2020).

Dalam konteks tersebut, representasi dari loyalitas berbasis kepatuhan terhadap nilai etika publik, muncul dalam kemampuan partisipan untuk mengidentifikasi nilai etis yang terkandung di dalam prosedur formil. Pandangan ini berwujud pada usaha partisipan untuk mendefinisikan secara ideal fungsi esensial suatu pelayanan publik, yang secara sekaligus menjadi dorongan intrinsik dalam pelayanan administratif yang dijalankan. Salah seorang partisipan bahkan secara tegas menekankan fungsi etis sebagai tanggung jawab moral.

*(...) ini semua itu kulakukan karena penetapan NIP, karena aku merasa punya tanggungan moral sama orang-orang ini. Seperti dia itu PPPK paruh waktu yang memang itu untuk segera gitu.* (Wawancara dengan informan 1 dan 2, pada tanggal 23 Oktober 2025).

Pandangan di atas menunjukkan secara spesifik bahwa kepatuhan pada norma pada dasarnya berorientasi pada praktik kesetiaan terhadap etika publik yang disepakati secara kolektif. Supremasi terhadap nilai-nilai keadilan sosial dalam tata kelola pelayanan publik menjadi ekspresi spesifik yang secara implisit muncul dan mendominasi temuan. Hal ini secara langsung menunjukkan bahwa PSM pada prinsipnya dibentuk dari loyalitas yang tinggi terhadap perilaku integritas dan profesionalisme petugas, sebagai representasi dari nilai etis birokrasi modern dan norma sosial secara objektif.

### **PSM: Panggilan Hati, Pengorbanan dan Ketulusan Melayani**

Diantara para partisipan yang diwawancarai, terdapat suatu temuan penting yang mengarahkan pada kondisi belas kasih terhadap tenaga honorer. Fakta empiris di lapangan yang menempatkan tenaga honorer tanpa kejelasan status, dan hak kesejahteraan yang memadai selama bertahun-tahun, membuat kebijakan penyelesaian tenaga honorer berlaku dalam praktik yang melibatkan unsur belas kasih dari para pelaksananya. Studi yang dilakukan oleh Vogel (2022), dapat memberikan gambaran utuh ketika dorongan melaksanakan pelayanan publik bertransformasi menjadi panggilan individu untuk menjalani pekerjaan dengan lebih bermakna.

Dalam penelitian ini, ekspresi terhadap ketulusan berwujud pada kuatnya dorongan belas kasih dan hilangnya tendensi bekerja berbasis rasionalitas ekonomi. Salah seorang partisipan dalam penelitian ini bahkan mengungkapkan, determinasi pelaksanaan layanan yang berorientasi pada aspek-aspek belas kasih yang mendalam. Persepsi ini tercermin dari pandangan partisipan sebagai berikut.

*(...) ya arena kasihannya sama PPPK paruh waktu ini dan memang sepertinya harus segera (...). Kalau soal uang, tanpa ada uang lembur pun aku mengerjakan di luar jam efektif kerja. Di malam hari yang sebenarnya itu tidak dibayar. Jadi ngga karena melulu soal uang. (...). Motif insentif (materiil) tidak terlalu berpengaruh.* (Wawancara dan diskusi dengan informan 1 dan 2, pada tanggal 23 Oktober 2025).

Penekanan penting pada aspek kemanusiaan dan *non-economic determinant* menunjukkan secara spesifik, panggilan ketulusan dalam pelaksanaan kebijakan penyelesaian tenaga honorer. Di samping itu, praktik lain yang terkait dengan domain ini juga muncul dari pengorbanan para pelaksananya untuk mengeliminasi hak komunikasi individu mereka secara digital. Dalam diskusi yang mendalam, para partisipan bahkan rela mengabaikan percakapan digital melalui aplikasi *whatapps* dan memilih menjalankan fungsi pelayanan publik sebagai tanggung jawab moral yang mendalam.

*(....) jadi di hari sabtu dan minggu itu aku jadinya akan memenuhi target dengan mengorbankan aspek-aspek lain. (...) ada beberapa aspek yang aku korbankan kaya aku ngga bales chat dari jam segini sampai jam segini (...).* (Wawancara dan diskusi dengan informan 1 dan 2, pada tanggal 23 Oktober 2025).

Dalam pemahaman yang lebih luas, praktik pengorbanan di atas mencerminkan pengorbanan diri sebagai garansi dari distribusi pelayanan publik yang maksimal (Heine et al., 2022). Penghormatan mendasar terhadap martabat kemanusiaan, hak katas kesejahteraan, hingga pengakuan atas dedikasi tenaga honorer, menjadi pola penting yang mendorong terbentuknya PSM dalam domain ini. Pada akhirnya, dominasi PSM dalam proses pelayanan penyelesaian kemelut tenaga honorer, merupakan wujud penting praktik *affirmative action* secara mutlak yang dilakukan oleh pemerintah.

## Kesimpulan

Berkaca dari penjelasan di atas, maka dapat diperoleh suatu pemahaman penting bahwa praktik *public service motivation* menjadi pijakan dalam membentuk perilaku ASN Kanreg II BKN Surabaya dalam melaksanakan kebijakan penyelesaian tenaga honorer di Jawa Timur. Analisis dalam jurnal ini sekaligus memberikan gambaran utuh bahwa praktik pelayanan publik dapat mencerminkan motivasi intrinsik pelaksanaannya melalui berbagai dimensi, meliputi, rasionalitas, norma, hingga ketulusan dan pengorbanan. Motivasi intrinsik dalam domain rasional mencerminkan dorongan keterlibatan pelaksana kebijakan untuk mempengaruhi proses kebijakan dengan hasil yang terukur, dorongan dalam domain norma muncul dalam wujud terbentuknya mata rantai loyalitas terhadap tugas formil hingga supremasi terhadap etika publik dan norma sosial, sedangkan motivasi berbasis afeksi tampil dalam bentuk belas kasih, pengorbanan individu, hingga menjauhnya aspek rasionalitas ekonomi sebagai determinan dalam pelaksanaan kebijakan penyelesaian tenaga honorer.

Dalam pemahaman yang lebih jauh, temuan ini sekaligus memberikan implikasi penting bagi setiap birokrasi pelayanan publik di Indonesia untuk mengembangkan motivasi intrinsik sebagai pilihan utama dalam menyusun tindakan organisasi, dan menjadikan aspek insentif materiil bukan sebagai pilihan utama. Keberhasilan PSM dalam membentuk perilaku birokrasi dapat menjadi bahan refleksi penting, bahwa keterbatasan sumber daya tidak serta merta memiliki korelasi pada buruknya implementasi kebijakan publik secara langsung. Pada titik yang sama, demi perluasan kajian PSM lebih jauh, perlu dilakukan pengembangan dan penelitian lebih mendalam terhadap PSM dengan menempatkannya pada ragam studi kasus yang unik. Hal ini penting agar kajian PSM dapat secara valid memberikan kontribusi bagi pengembangan kebijakan publik lebih jauh, sehingga dapat memberikan implikasi bagi perbaikan tata kelola pemerintahan secara luas.

## REFERENCES

- Andersen, L. B., Jørgensen, T. B., Kjeldsen, A. M., Pedersen, L. H., & Vrangbæk, K. (2013). Public Values and Public Service Motivation. *The American Review of Public Administration*, 43(3), 292–311. <https://doi.org/10.1177/0275074012440031>
- Badan Kepegawaian Negara. (2024). *Jumlah Non-ASN Per Wilayah Kantor Regional BKN*.
- Creswell, J. C. (2016). *Reserach Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif dan Campuran* (1st ed.). Pustaka Pelajar.
- Demir, F. (2021). Policy Implementation. In *Public policy making in Turkey: Foundational concepts, current practice, and impact of the new presidential system* (1st ed., p. 161). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-68715-1>
- Heine, F., Witteloostuijn, A. Van, & Wang, T. (2022). Self-sacrifice for the Common Good under Risk and Competition : An Experimental Examination of the Impact of Public Service Motivation in a Volunteer ' s Dilemma Game. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(1), 217–232. <https://doi.org/10.1093/jopart/muab017>
- Herdiansyah, O., Sulaeman, M. M., Adenan, R. F., Hosanah, A. U., & Febrianty, Y. (2023). Polemik Status Tenaga Honorer Di Lingkungan Kementerian, Lembaga Dan Pemerintah Daerah Ditinjau Secara Konstitusional. *Ilmu Hukum Prima*, 6(2), 246–253.
- Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy

- support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14.  
<https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>
- Humas Menpan-RB. (2012). *Hanya 47.622 Honorer K1 Memenuhi Kriteria*. Kementerian Pan-RB.  
<https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/hanya-47-622-honorer-k1-memenuhi-kriteria>
- Janesick, V. J. (2015). Peer Debriefing. In *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Wiley.  
<https://doi.org/10.1002/9781405165518.wbeosp014.pub2>
- Latief, F. H., & Ka'bah, S. (2022). Dinamika Kebijakan Pemutusan Hubungan Kerja Honorer (PPDK) oleh Bupati Morotai. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 8(24), 704–716.  
<https://doi.org/10.5281/zenodo.7542511>.
- Luthfi Imam Taufik. (2023). PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP TENAGA HONORER DI KABUPATEN KUNINGAN BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 48 TAHUN 2005 TENTANG PENGANGKATAN TENAGA HONORER MENJADI CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL. *Uniku Law Review*, 1(2). <https://doi.org/10.25134/ulr.v1i2.20>
- Muhtasib, A., Fatimah, S., & Husman, A. (2025). Neglected Inequality: Legal-Political Dynamics of Honorary Teacher Salaries in Indonesia's Periphery through a Rawlsian Justice Lens. *Perkara : Jurnal Ilmu Hukum Dan Politik*, 3(2), 978–991. <https://doi.org/10.51903/fnhf0b11>
- Neumann, O. (2019). “Giving Something Back to Society”: A Study Exploring the Role of Reciprocity Norms in Public Service Motivation. *Review of Public Personnel Administration*, 39(2), 159–184.  
<https://doi.org/10.1177/0734371X17698187>
- Pandey, S. K., Wright, B. E., & Moynihan, D. P. (2008). Public Service Motivation and Interpersonal Citizenship Behavior in Public Organizations: Testing a Preliminary Model. *International Public Management Journal*, 11(1), 89–108. <https://doi.org/10.1080/10967490801887947>
- Pemerintah Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara*. Presiden Republik Indonesia.  
<https://peraturan.bpk.go.id/Details/269470/uu-no-20-tahun-2023>
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367. <https://doi.org/10.2307/976618>
- Piatak, J. S., & Holt, S. B. (2020). Prosocial Behaviors: A Matter of Altruism or Public Service Motivation? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(3), 504–518.  
<https://doi.org/10.1093/jopart/muz041>
- Prokop, C., & Tepe, M. (2020). Do Future Bureaucrats Punish More? The Effect of PSM and Studying Public Administration on Contributions and Punishment in a Public Goods Game. *International Public Management Journal*, 23(1), 84–112. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1557768>
- Rahardjo, M. (2017). *Studi Kasus Dalam Penelitian Kualitatif: Konsep dan Prosedurnya*. UIN Malang.
- Setijaningrum, E., Ghazali, M. B., & Purwanto, L. (2023). Servant Hearts: Village Cadres' Public Service Motivation in Indonesia'S Mental Health Care. *Indonesian Journal of Health Administration*, 11(1), 93–106. <https://doi.org/10.20473/jaki.v11i1.2023.93-106>
- Sugiyono. (2017). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*. Alfabeta, CV.
- Vogel, M. D. (2022). When service calls: Public service motivation and calling as complementary concepts for public service. *International Public Management Journal*, 25(4), 620–638.  
<https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1838014>