

Tinjauan Yuridis Status Hukum Tenaga Guru Honorer Sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku

Citra Yunita Carolina^{1*}, Supriyadi², Susianto³

^{1,2,3}Magister Ilmu Hukum, Universitas Merdeka Malang
citracarolin3@gmail.com*



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.or.id/index.php/seikat>

Vol. 3 No. 4 Agustus 2024

Page: 327-334

Available at:

<https://ejournal.45mataram.or.id/index.php/seikat/article/view/1392>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v3i4.1392>

Article History:

Received: 02-07-2024

Revised: 26-07-2024

Accepted: 27-07-2024

Abstract : The education system aims for progress, justice and prosperity of the nation. Collaboration between the government, teachers, parents, students and the community is very important in formal and non-formal education to broaden horizons. The role of teachers in the teaching and learning process is very crucial, but honorary teachers often experience injustice and lack welfare compared to civil servant teachers. Permenpan-RB Regulations Number 27 and 28 of 2021 concerning the procurement of civil servants and PPPK have caused debate in the world of education. The government is trying to overcome this problem, but implementation often does not meet expectations, indicating the need for in-depth studies to improve justice and welfare of honorary teachers. Therefore, this research focuses on formulating what is the legal status of honorary teachers according to applicable laws and regulations? This research is normative in nature and the results show that honorary teachers are non-permanent teaching staff who can be dismissed at any time based on applicable regulations.

Keywords : Legal Status of Honorary Teachers

Abstrak : Sistem pendidikan bertujuan untuk kemajuan, keadilan, dan kemakmuran bangsa. Kerjasama antara pemerintah, guru, orang tua, murid, dan masyarakat sangat penting dalam pendidikan formal dan nonformal untuk memperluas wawasan. Peran guru dalam proses belajar mengajar sangat krusial, tetapi guru honorer sering mengalami ketidakadilan dan kesejahteraan yang kurang dibandingkan dengan guru PNS. Peraturan Permenpan-RB Nomor 27 dan 28 Tahun 2021 tentang pengadaan PNS dan PPPK telah menimbulkan perdebatan di kalangan dunia pendidikan. Pemerintah berupaya mengatasi masalah ini, namun implementasinya sering tidak memenuhi harapan, menunjukkan perlunya kajian mendalam untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan guru honorer. Oleh karena itu, penelitian ini memfokuskan pada rumusan Bagaimana status hukum guru honorer menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku? Penelitian ini bersifat normatif dan hasilnya menunjukkan bahwa guru honorer adalah tenaga pendidik tidak tetap yang dapat diberhentikan sewaktu-waktu berdasarkan regulasi yang berlaku.

Kata Kunci : Status Hukum Guru Honorer

PENDAHULUAN

Sistem pendidikan adalah upaya penting untuk memajukan bangsa agar menjadi makmur, adil, dan sejahtera. Kualitas suatu negara dapat dilihat dari sistem pendidikannya, yang sangat berdampak besar bagi masa depan bangsa dan negara. Dengan pendidikan, manusia mampu merencanakan masa depan, berpikir kritis untuk memecahkan masalah, bijaksana dalam menentukan solusi, dan membantu pemerintah menciptakan lapangan pekerjaan di Indonesia. Pentingnya pendidikan di Indonesia tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 serta pasal 28C ayat 1.

Pendidikan di Indonesia bisa berkembang karena kerjasama antara berbagai pihak: pemerintah, guru, orang tua, murid, dan masyarakat. Pendidikan dibagi menjadi dua, yaitu pendidikan formal seperti SD, SMP, SMA/SMK, dan perguruan tinggi, serta pendidikan nonformal seperti lembaga bimbingan belajar dan kursus.

Guru adalah aspek penting dalam proses belajar mengajar dan perkembangan pendidikan di Indonesia. Guru yang berkualitas akan menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas. Mereka harus menguasai elemen-elemen pendidikan seperti tujuan pembelajaran, metode, rencana pelaksanaan, media, dan suasana pembelajaran yang menarik agar materi mudah dipahami oleh peserta didik.

Meski ada harapan untuk pendidikan yang berkualitas, masih ada masalah, terutama ketidakadilan bagi guru honorer. Kebijakan pemerintah mengenai guru honorer yang belum sejahtera terlihat dari gaji yang tidak memadai dibandingkan upah minimum daerah, berbeda dengan guru berstatus PNS yang memiliki beban kerja dan tanggung jawab yang sama.¹

Permenpan-RB Nomor 27 Tahun 2021 tentang Pengadaan PNS dan Permenpan-RB Nomor 28 Tahun 2021 tentang Pengadaan PPPK untuk jabatan fungsional guru di instansi daerah menunjukkan bahwa tidak ada lagi pengangkatan PNS pada tes CASN 2021, baik untuk sarjana pendidikan *fresh graduate* maupun guru honorer. Hal ini menjadi perdebatan karena guru hanya bisa menjadi PPPK, yang harus melalui berbagai tahapan seleksi.

Guru honorer bekerja di lembaga pendidikan formal namun tidak memiliki status kepegawaian tetap. Mereka sering dipekerjakan secara kontrak tanpa jaminan keamanan kerja, tunjangan, atau hak-hak lain yang dimiliki oleh guru tetap. Sejarah guru honorer di Indonesia sudah ada sejak lama, dengan jumlah signifikan tersebar di berbagai daerah, baik perkotaan maupun pedesaan. Faktor seperti kekurangan anggaran pendidikan dan kebutuhan tenaga pengajar mendesak menyebabkan banyaknya guru honorer.

Guru honorer menghadapi ketidakpastian status, tidak memiliki jaminan keamanan kerja, tunjangan, atau fasilitas lain. Banyak yang mengabdikan bertahun-tahun tanpa perubahan status, meski berkontribusi besar dalam pendidikan. Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan untuk mengatasi masalah ini, namun implementasinya sering tidak sesuai harapan, sehingga banyak guru honorer tetap terkatung-katung.

Berdasarkan uraian di atas, terkait ketidakadilan dan kurangnya kesejahteraan tenaga pendidik, penulis menulis judul "Tinjauan Yuridis Status dan Pengangkatan Tenaga Guru Honorer sebagai Aparatur Sipil Negara dalam Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku".

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif atau doctrinal (penelitian hukum normatif). Pendekatan ini melibatkan analisis dan penelitian terhadap bahan pustaka atau data sekunder.² Dalam penelitian normatif ini, peneliti melakukan proses analisis untuk mengidentifikasi aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin hukum yang relevan guna menjawab permasalahan hukum yang sedang dipelajari.³

¹ Dwi Nurul Laila Safitri, Skripsi, *Analisis Kesejahteraan Guru Honorer Dalam Meningkatkan Kinerja Guru Di Mi Mamba'ul Islam Kota Bogor*, (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2023). Hlm. 2-3.

² Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 13.

³ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2007), hlm. 35.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang diterapkan pada bahan hukum undang-undang, dengan cara mengevaluasi dan mengkaji data sekunder yang relevan terkait Tinjauan Yuridis Status Hukum Tenaga Guru Honorer Sebagai Aparatur Sipil Negara Dalam Peraturan Perundang-Undangan, tersusun dengan pendekatan sebagai berikut : Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)⁴ melibatkan analisis terhadap bahan hukum utama, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah atau isu hukum yang sedang diteliti. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dalam penelitian ini mengkaji Tinjauan Yuridis Status Hukum Tenaga Guru Honorer Sebagai Aparatur Sipil Negara Dalam Peraturan Perundang-Undangan merupakan pendekatan yang memfokuskan analisis pada teks hukum itu sendiri, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Kedua dengan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) Pendekatan konseptual dalam penelitian normatif berkaitan dengan Tinjauan Yuridis Status Hukum Tenaga Guru Honorer Sebagai Aparatur Sipil Negara Dalam Peraturan Perundang-Undangan dapat diartikan sebagai pendekatan yang fokus pada konsep atau prinsip-prinsip keadilan hukum dalam interpretasi dan penerapan peraturan tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Guru merupakan seseorang yang memiliki beberapa kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dijelaskan yaitu Guru memiliki kewajiban untuk merencanakan pembelajaran, melaksanakan proses pembelajaran yang berkualitas, serta menilai dan mengevaluasi hasil pembelajaran. Selain itu, guru harus meningkatkan kualifikasi akademik dan mengembangkan kompetensi secara berkelanjutan sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni. Guru juga harus bersikap objektif dan tidak diskriminatif berdasarkan agama, jenis kelamin, suku, ras, kondisi fisik, latar belakang keluarga, dan status sosial ekonomi peserta didik. Selain itu, guru wajib menaati peraturan perundang-undangan, hukum yang berlaku, dan kode etik guru, serta menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan etika. Terakhir, guru bertanggung jawab untuk memelihara dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.⁵

Dalam melaksanakan kewajibannya baik guru honorer maupun guru PNS ataupun Guru PPPK memiliki tanggung jawab yang sama dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban dalam kegiatan belajar mengajar namun mereka memiliki perbedaan yang sangat signifikan dalam hak-hak yang mereka terima. Padahal dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen diatur tentang hak-hak guru diantaranya adalah Guru berhak mendapatkan penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan memiliki jaminan atas kesejahteraan sosial, namun pada faktanya terjadi ketimpangan yang sangat luar biasa antara guru honorer dengan guru ASN.

Perbedaan-perbedaan penerimaan hak tersebut tidak terlepas dari status kedudukan guru honorer yang dalam undang-undang masih belum ditegaskan, padahal mereka ada dan dipekerjakan sebagaimana guru-guru pada umumnya bahkan jika bisa dibilang pekerjaan dan pengabdian mereka jauh lebih berat dan bahkan jauh lebih lama daripada guru-guru ASN.

Secara historis dalam Undang-Undang pertama yang mengatur tentang kepegawaian yaitu UU Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Selanjutnya disebut UU Kepegawaian yang sudah tidak berlaku lagi karena dicabut dengan UU ASN, kedudukan status guru honorer masih bisa dilacak pada Pasal 2 ayat (3) dimana diatur bahwa pejabat yang berwenang diberikan hak untuk mengangkat Pegawai Tidak Tetap (PTT) yang didefinisikan sebagai pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna

⁴ *Ibid.* Hlm. 93-94.

⁵ M. Shabir U., *Kedudukan Guru Sebagai Pendidik: (Tugas Dan Tanggung Jawab, Hak Dan Kewajiban, Dan Kompetensi Guru)*, Auladuna, Vol. 2 No. 2 Desember 2015: 221-232, Hlm. 229.

melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi.⁶

Seorang guru honorer tidak hanya sekadar menyampaikan ilmu pengetahuan kepada murid-muridnya atau memberikan informasi di depan kelas, tetapi juga merupakan seorang profesional yang mampu merencanakan, menganalisis, dan menyampaikan solusi dimana ia juga harus memiliki cita-cita yang tinggi, pendidikan yang luas, kepribadian yang kuat dan tangguh, serta rasa kemanusiaan yang mendalam. Kata "honor" mencerminkan kehormatan, penghormatan, penghargaan, serta merujuk kepada pegawai honorer atau tenaga honorer, yaitu individu yang menerima honorarium.⁷

Pada mulanya tenaga honorer dalam undang-undang dapat dikenal dari penggunaan istilah PPT dalam UU Kepegawaian, namun semenjak dicabut pada tahun 2014 istilah PPT sudah tidak dikenal lagi, dimana ada istilah baru dalam UU ASN yang disebut sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), namun tenaga guru honorer tidaklah sama dengan istilah PPPK dalam UU ASN bahkan keberadaan tenaga guru honorer dihapus dan tidak dapat diidentifikasi lagi status kedudukannya dalam Undang-Undang.

Tidak disebutkannya istilah honorer dalam undang-undang menyebabkan ketidakpastian hukum bagi guru honorer dimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan *kepastian hukum yang adil* serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Oleh karenanya seharusnya guru honorer yang sudah mengabdikan dirinya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa juga harus mendapatkan pengakuan secara tegas dalam undang-undang untuk menjamin kepastian hukum mereka terutama dalam menjalankan kewajiban dan menentukan hak-hak minimalnya yang sering kali tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya sebagai manusia.

Dalam undang-undang tidak dapat ditemukan istilah guru honorer, maka rujukan satu-satunya dalam peraturan perundang-undangan adalah kembali kepada Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 yang secara tegas menyebut dan mengatur tentang guru honorer dalam Pasal 1 poin ke 1 "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."

Maka ketika Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 mendefinisikan dengan tegas tentang guru honorer yang merupakan seorang yang diangkat Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan, dapat diketahui bahwa pengangkatan guru honorer dilakukan dengan SK dimana secara administrasi negara SK yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dikategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), oleh sebab itu guru honorer harus tetap dianggap ada di pemerintahan selama SK tersebut tidak dicabut sebagaimana asas *presumptio justae causa*, yang berarti bahwa suatu keputusan pemerintah harus selalu dianggap benar dan sah sampai ada keputusan hukum tetap yang menyatakan bahwa keputusan tersebut dicabut.⁸

Penelitian ini mengevaluasi status normatif guru honorer di Indonesia dari sudut pandang teori keadilan dan teori hukum administrasi negara. Guru honorer, meskipun berperan vital dalam sistem pendidikan, sering kali menghadapi ketidakpastian status dan kurangnya perlindungan hukum yang memadai. Dalam konteks teori keadilan, kondisi ini menimbulkan pertanyaan tentang keadilan distributif dan prosedural yang diterima oleh guru honorer dibandingkan dengan rekan mereka yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS).

⁶ Thoha Mifta, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2012). Hlm. 39.

⁷ Pius A. Partanto, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya: PT. Arkola, 1994). Hlm. 231.

⁸ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2008). Hlm. 125.

Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Prinsip ini merupakan pondasi yang seharusnya menjadi dasar bagi pemerintah untuk menghormati hak-hak guru honorer untuk mendapatkan penghidupan yang layak, sejalan dengan itu Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disingkat dengan UU HAM pada Pasal 38 ayat (1) menyatakan Setiap warga negara, sesuai dengan bakat, kecakapan, dan kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak. Perbedaan perlakuan dan penerimaan hak yang sangat signifikan yang diterima oleh guru honorer menyebabkan ketidakpastian hukum serta ketidakadilan bagi mereka.

Teori keadilan distributif menekankan pada distribusi sumber daya dan keuntungan secara adil di antara anggota masyarakat. Dalam hal ini, guru honorer di Indonesia sering kali menerima upah yang jauh lebih rendah dibandingkan dengan guru PNS, meskipun mereka melakukan pekerjaan yang serupa. Ketimpangan ini bertentangan dengan prinsip keadilan distributif yang seharusnya menjamin distribusi yang adil bagi semua guru, terlepas dari status kepegawaiannya. Karena keadilan merupakan kebutuhan pokok dalam kehidupan bermasyarakat.⁹

Teori keadilan prosedural, yang berfokus pada keadilan dalam proses pengambilan keputusan, juga relevan dalam konteks ini. Proses pengangkatan guru honorer menjadi calon pegawai negeri sipil (CPNS) diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012. Namun, prosedur ini sering kali tidak transparan dan adil. Banyak guru honorer yang merasa diperlakukan tidak adil karena kuota yang terbatas dan prosedur administratif yang rumit. Proses seleksi yang tidak transparan dan sering kali dipengaruhi oleh praktik korupsi dan nepotisme menambah rasa ketidakadilan yang dirasakan oleh para guru honorer.

Dari sudut pandang teori hukum administrasi negara, yang menekankan pada prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, perlakuan terhadap guru honorer menunjukkan kelemahan dalam tata kelola administrasi publik di Indonesia. Hukum administrasi negara menuntut adanya kepastian hukum, transparansi, akuntabilitas, dan pelayanan yang adil dari aparatur negara. Dalam kenyataannya, banyak guru honorer tidak mendapatkan kepastian mengenai status pekerjaan mereka, upah, dan tunjangan. Ketidakjelasan ini melanggar prinsip kepastian hukum dan bertentangan dengan tujuan hukum administrasi negara untuk melindungi hak-hak warganya.

Implementasi peraturan terkait guru honorer juga sering kali tidak konsisten di berbagai daerah. Beberapa daerah mampu memberikan honorarium yang lebih baik kepada guru honorer dibandingkan dengan daerah lain, yang menciptakan ketimpangan antar wilayah. Perbedaan ini menunjukkan kurangnya standar nasional yang konsisten dalam penerapan kebijakan yang menyangkut guru honorer. Dalam konteks teori hukum administrasi negara, ini mencerminkan kegagalan pemerintah dalam memastikan penerapan hukum yang uniform dan merata di seluruh wilayah negara.

Masalah ketidakpastian status hukum guru honorer juga menjadi perhatian utama dalam teori hukum administrasi negara. Kontrak kerja yang dimiliki oleh guru honorer biasanya bersifat sementara dan tidak memberikan jaminan yang cukup. Hal ini menimbulkan kerentanan terhadap pemutusan hubungan kerja secara sepihak, yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip perlindungan hukum dan stabilitas kerja yang diamanatkan oleh hukum administrasi negara. Ketidakpastian ini berdampak negatif pada motivasi dan kinerja guru honorer, yang pada akhirnya mempengaruhi kualitas pendidikan yang diberikan kepada siswa.

Konstitusi kita telah memberikan amanat dalam hal kedudukan guru honorer yang hari ini masih dipertanyakan, dimana hal tersebut dapat kita lihat dalam UUD NRI 1945 Pasal 28 A “setiap orang berhak untuk hidup”; pasal 28 C (1) “setiap orang berhak untuk pengembangan diri”; pasal 28 C (2) “setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat”; pasal 28 D (2) “setiap orang berhak untuk bekerja setra

⁹ Inge Dwisvimiari, *Keadilan Dalam Perspektif Filasafat Ilmu*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 11 No. 3, September 2011. Hlm. 530.

mendapat imbalan dan mendapat perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.” Dengan ketentuan pasal-pasal dalam konstitusi tersebut mempertegas bahwa guru honorer berhak untuk mendapatkan kehidupan yang layak bahkan juga berhak untuk menuntut keadilan dalam dunia kerja.

Wajar saja jika selama ini kesejahteraan guru honorer menjadi isu penting. Banyak dari mereka menerima upah yang jauh di bawah standar hidup layak, yang mempengaruhi kualitas hidup mereka dan keluarga. Di banyak daerah, guru honorer tidak mendapatkan tunjangan kesehatan, asuransi, atau fasilitas lain yang seharusnya mereka terima. Kondisi ini menunjukkan adanya ketidakadilan distributif yang serius, yang perlu diatasi melalui kebijakan yang lebih inklusif dan merata.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan yang selanjutnya disingkat dengan UU Ketenagakerjaan sebagaimana diubah dengan UU No.6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dan selanjutnya disingkat UU Cipta Kerja. Dalam Pasal 88 ayat 1, 2, dan 3 secara berurutan berbunyi “Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh penghasilan untuk memenuhi penghidupan yang layak bagi manusia; Pemerintah menetapkan kebijakan pengupahan yang melindungi pekerja/buruh; Kebijakan pengupahan yang dimaksud adalah pengupahan (a) Upah minimum, (b) Upah kerja lembur, (c) Upah tidak masuk kerja karena berhalangan, (d) Upah tidak masuk kerja karena ada kegiatan lain di luar pekerjaannya, (e) Upah karena menjalankan hak waktu istirahat kerjanya, (f) Bentuk dan cara pembayaran upah, (g) Denda dan potongan upah, (h) Hal-hal yang dapat diperhitungkan dengan upah, (i) Struktur dan skala pengupahan yang proporsional, (j) Upah untuk pembayaran pesangon, dan (k) Upah untuk perhitungan pajak penghasilan”. Upah minimum yang dimaksud dijelaskan pada pasal 89.

Jika dilihat dari sudut pandang UU Ketenagakerjaan, apakah mungkin Guru honorer dapat dikelompokkan sebagai pekerja dengan Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu (PKWTT) melihat banyak dari mereka yang bekerja bahkan lebih dari satu dekade lamanya, dimana sebelum lahirnya UU ASN guru honorer digaji berdasarkan UU Ketenagakerjaan,¹⁰ oleh sebab itu akan diulas unsur-unsurnya sebagai berikut :

Pertama Pasal 1 ayat (3) UU Ketenagakerjaan menyatakan bahwa Pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain. Dalam kategori ini guru honorer yang bekerja di bawah naungan sekolah yang mempekerjakan dan memberikan upah sudah dapat diklasifikasi sebagai seorang pekerja/buruh.

Kedua Pasal 1 ayat (4) UU Ketenagakerjaan menjelaskan Pemberi kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain. Dalam hal ini sekolah yang memberikan tugas pekerjaan kepada guru honorer jika tidak dapat dikategorikan sebagai badan hukum maka dapat dikelompokkan sebagai badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja.

Sehingga ketika dua klausul baku tersebut sudah terpenuhi maka Guru Honorer dapat dikatakan sebagai seorang pekerja/buruh yang diupah oleh sekolah yang mempekerjakannya. Kemudian untuk mengidentifikasi bentuk kontrak kerjanya bisa dilihat dalam Pasal 60 ayat (1) UU Ketenagakerjaan Perjanjian kerja untuk waktu tidak tertentu dapat mensyaratkan masa percobaan kerja paling lama 3 (tiga) bulan. Dan Pasal 57 ayat (2) Perjanjian kerja untuk waktu tertentu yang dibuat tidak tertulis bertentangan dengan ketentuan sebagai mana dimaksud dalam ayat (1) *dinyatakan sebagai perjanjian kerja untuk waktu tidak tertentu*. Guru honorer yang bekerja di sekolah diangkat oleh kepala sekolah menggunakan SK, dan beberapa di daerah tertentu ada yang hanya diangkat secara lisan. Dalam hal ini guru honorer yang sudah bekerja lebih dari satu dekade sudah sepatasnya menerima upah dan tunjangan-tunjangan yang disebutkan dalam UU Ketenagakerjaan.

¹⁰ Zulhesni, *Status dan Gaji Pegawai Honorer*, diakses pada tanggal 14 Juni 2024, pada link <https://www.hukumonline.com/klinik/a/status-dan-gaji-pegawai-honorer-lt56d59d47d249a/>.

Ketidakjelasan kedudukan guru honorer dalam Undang-undang ini juga menyebabkan kurangnya akses terhadap pelatihan dan pengembangan profesional bagi guru honorer juga menjadi isu penting dalam teori keadilan. Meskipun mereka memegang peran penting dalam pendidikan, mereka sering kali tidak dilibatkan dalam program pelatihan yang disediakan oleh pemerintah. Kurangnya pelatihan ini berdampak negatif pada kualitas pengajaran dan pengembangan karier mereka. Dari sudut pandang keadilan prosedural, hal ini menunjukkan perlakuan yang tidak adil dan diskriminatif terhadap guru honorer.

Pemerintah telah berupaya meningkatkan status dan kesejahteraan guru honorer melalui berbagai program dan kebijakan, seperti program pengangkatan guru honorer menjadi CPNS. Namun, upaya ini masih menghadapi banyak kendala dalam pelaksanaannya. Tantangan terbesar adalah memastikan transparansi dan keadilan dalam proses seleksi, serta memastikan bahwa semua guru honorer yang memenuhi syarat dapat diangkat menjadi CPNS. Dari perspektif hukum administrasi negara, hal ini memerlukan reformasi administratif yang menyeluruh dengan prinsip Good Governance untuk memastikan proses yang lebih transparan, akuntabel, dan adil.¹¹

Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah perlu melakukan revisi dan penegakan yang lebih tegas terhadap peraturan yang ada. Langkah ini termasuk memastikan bahwa semua peraturan yang mengatur tentang guru honorer dilaksanakan dengan baik di seluruh daerah. Pemerintah juga perlu mengembangkan kebijakan yang lebih adil dan merata dalam hal pemberian honorarium dan tunjangan bagi guru honorer. Selain itu, perlu ada kebijakan yang memastikan bahwa semua guru, termasuk guru honorer, mendapatkan akses yang setara terhadap pelatihan dan pengembangan profesional.

Dari sudut pandang teori keadilan dan teori hukum administrasi negara, perbaikan dalam perlakuan terhadap guru honorer harus mencakup upaya untuk memastikan keadilan distributif dan prosedural. Ini berarti memberikan kompensasi yang adil, proses seleksi yang transparan dan adil, serta perlindungan hukum yang memadai. Dengan demikian, guru honorer akan merasa lebih dihargai dan termotivasi untuk memberikan kontribusi terbaik mereka bagi sistem pendidikan nasional.

Pemerintah juga perlu memperkuat mekanisme pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan terkait guru honorer. Hal ini penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang dibuat benar-benar dilaksanakan sesuai dengan tujuan awalnya dan tidak menyimpang akibat praktik korupsi atau nepotisme. Transparansi dalam pengelolaan anggaran pendidikan dan alokasi dana untuk honorarium guru honorer juga perlu ditingkatkan untuk memastikan bahwa dana yang tersedia benar-benar digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan guru honorer.

Selain itu, pemerintah harus memperhatikan aspek kesejahteraan psikologis dan motivasi kerja guru honorer. Ketidakpastian status dan upah yang rendah dapat menyebabkan stres dan penurunan motivasi, yang pada akhirnya berdampak negatif pada kualitas pengajaran dan pendidikan. Oleh karena itu, kebijakan yang lebih inklusif dan suportif perlu diterapkan untuk memastikan bahwa guru honorer merasa dihargai dan termotivasi.

Kesimpulannya, meskipun telah ada beberapa peraturan yang mengatur tentang guru honorer, pelaksanaannya masih perlu ditingkatkan. Pemerintah perlu memberikan perhatian khusus pada kesejahteraan dan perlindungan hukum bagi guru honorer agar mereka dapat bekerja dengan tenang dan memberikan kontribusi terbaiknya bagi dunia pendidikan. Dengan demikian, tidak akan terjadi ketimpangan dan ketidakadilan bagi guru honorer di seluruh Indonesia, sehingga sistem pendidikan nasional dapat berjalan dengan lebih baik dan efektif. Ini juga akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem pendidikan dan pemerintahan secara keseluruhan, serta menciptakan lingkungan pendidikan yang lebih adil dan berkualitas.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan uraian yang telah diulas oleh Peneliti maka status guru honorer menurut peraturan perundang-undangan merupakan seseorang pelaksana tugas atau guru tidak tetap yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan yang dapat

¹¹ Intan Fitri Meutia, *Reformasi Administrasi Publik*, (Lampung: Anugrah Utama Raharja, 2017). Hlm. 47.

diberhentikan sewaktu-waktu dimana penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 poin ke 1 Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Dr. Supriyadi, S.H., M.H., dan Dr. Susianto, S.H., M. Hum, CLA., yang telah memberikan bimbingan kepada penulis.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwisvimiari, I. (2011). Keadilan Dalam Perspektif Filasafat Ilmu. *Jurnal Dinamika Hukum*, 11(3).
- Marzuki, P. M. (2007). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Group
- Meutia, I. F. (2017). *Reformasi Administrasi Publik*. Lampung: Anugrah Utama Raharja
- Mifta, T. (2012). *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Kencana
- Partanto, P. A. (1994). *Kamus Ilmiah Populer*. Surabaya: PT. Arkola
- Safitri, D. N. L. (2023). *Analisis Kesejahteraan Guru Honorer Dalam Meningkatkan Kinerja Guru Di Mi Manba'ul Islam Kota Bogor*. Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah
- Shabir, M. U. (2015). Kedudukan Guru Sebagai Pendidik: (Tugas Dan Tanggung Jawab, Hak Dan Kewajiban, Dan Kompetensi Guru). *Auladuna*, 2(2), 221-232.
- Soekanto, S. & Mamuji, S. (2013). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Zulhesni. (2024). Status dan Gaji Pegawai Honorer, diakses pada tanggal 14 Juni 2024, pada link <https://www.hukumonline.com/klinik/a/status-dan-gaji-pegawai-honorer-1t56d59d47d249a/>.