

TINJAUAN HUKUM TERKAIT REKRUTMEN GURU HONORER



(Sumber: life.idntimes.com)

1. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan setiap warganya berhak memperoleh pendidikan, yang tercermin dalam tujuan bernegara yaitu “Mencerdaskan Kehidupan Bangsa” serta menjadi agenda Prioritas Pembangunan 5 (Nawa Cita 5) yaitu meningkatkan Kualitas Hidup Manusia dan Masyarakat Indonesia. Guru memegang peranan penting di dunia pendidikan, bahkan bisa juga dikatakan berhasil atau tidaknya suatu pendidikan di suatu negara ditentukan oleh kualitas para guru yang tersedia di negara tersebut.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) dalam visinya mendorong pengelolaan keuangan negara untuk mencapai tujuan bernegara yakni melalui pemeriksaan kinerja terhadap efektivitas pengelolaan guru dan tenaga kependidikan di Indonesia. Pengelolaan guru yang belum merata di seluruh wilayah Indonesia mengakibatkan terjadinya kelebihan jumlah guru di wilayah perkotaan dan kekurangan guru di wilayah lainnya. Atas kekurangan jumlah guru tersebut khususnya pada satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah atau pemerintah daerah, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen mengamanatkan Pemerintah wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan satuan pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal serta untuk

menjamin keberlangsungan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh Pemerintah.¹

Setiap tahunnya terdapat guru-guru yang pensiun dan jumlah peseta didik yang semakin bertambah banyak. Hal ini tercermin pada kenaikan jumlah siswa sekolah negeri di Indonesia dari Tahun 2014/2015 ke Tahun 2016/2017 sebanyak 44.282 siswa dan penurunan jumlah guru sebanyak 336.859 guru, sedangkan kuota guru pada Rekrutmen Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diadakan oleh Pemerintah belum mencukupi dari jumlah guru yang dibutuhkan.² Kekurangan jumlah guru tersebut berdampak pada meningkatnya penerimaan guru honorer dan guru kontrak di sekolah negeri guna proses belajar-mengajar tetap dapat berjalan dengan lancar.

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 menegaskan bahwa semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat Lain di Lingkungan Instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Atas larangan tersebut, Pemerintah Daerah berhati-hati dalam pengangkatan tenaga honorer di instansi pemerintahan, sedangkan kebutuhan guru masih belum terpenuhi terutama sekolah yang berada di wilayah 3T (Terpencil, Terluar dan Tertinggal) dan membutuhkan perhatian khusus oleh Pemerintah Pusat dan Daerah. Tulisan Hukum ini akan membahas tentang rekrutmen guru honorer ditinjau dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. PERMASALAHAN

- a. Apa yang dimaksud Guru Honorer?
- b. Bagaimana ketentuan tentang Rekrutmen Guru Honorer?

¹ Pasal 24 Ayat 1 Undang -Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

² Ikhtisar Data Pendidikan Tahun 2014/2015 dan Tahun 2016/2017 Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

3. PEMBAHASAN

a. Definisi Guru

1) Definisi Guru menurut Peraturan Perundang-Undangan

Definisi Guru menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.³ Berdasarkan pengangkatannya, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 mengenal Pengangkatan dan penempatan guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah, sedangkan pengangkatan dan penempatan guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan masyarakat dilakukan oleh penyelenggara pendidikan atau satuan pendidikan yang bersangkutan berdasarkan perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama.⁴

Satuan Pendidikan yang dimaksud adalah kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur pendidikan formal dalam setiap jenjang dan jenis Pendidikan. Satuan Pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dengan penghasilan gurunya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dapat dikatakan bahwa dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005, pengangkatan Guru baik PNS maupun Non PNS sebagai guru yang bertugas di satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 terdapat istilah Guru Tetap yaitu Guru yang diangkat oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, penyelenggara pendidikan, atau satuan pendidikan untuk jangka waktu paling singkat 2 (dua) tahun secara terus menerus, dan tercatat pada satuan administrasi pangkal di satuan pendidikan yang memiliki izin pendirian dari Pemerintah atau

³ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

⁴ Pasal 25 Ayat 2 dan Ayat 3 Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

Pemerintah Daerah serta melaksanakan tugas pokok sebagai Guru.⁵ Sedangkan Guru Dalam Jabatan adalah Guru PNS dan Guru bukan PNS yang sudah mengajar pada satuan pendidikan, baik yang diselenggarakan Pemerintah, Pemerintah Daerah, maupun penyelenggara pendidikan yang sudah mempunyai Perjanjian Kerja atau Kesepakatan Kerja. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Guru, pengangkatan dan/atau penempatan guru yang diangkat oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan/atau penyelenggara pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶

Guna menjamin pelayanan pendidikan yang bermutu sesuai dengan tuntutan perkembangan jaman maka pengangkatan guru dilakukan berdasarkan kriteria mutu dan kebutuhan wilayah yang sebagaimana dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen mengamanatkan bahwa Guru harus memiliki kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional. Untuk ketersediaan guru yang merata baik jumlah dan kompetensinya maka ketentuan mengenai perencanaan kebutuhan, pengangkatan dan/atau penempatan guru baik PNS dan Non PNS di satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, dilaksanakan oleh Pemerintah diatur dengan Peraturan Menteri.

2) Definisi Guru Honorer

Pengertian Tenaga Honorer berdasarkan 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, 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 APBN atau APBD.⁷ Guru Non PNS yang bertugas di sekolah negeri dengan pengangkatan oleh

⁵ Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2008 tentang Guru

⁶ Pasal 58 Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2008 tentang Guru

⁷ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005

Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dan menerima penghasilan yang bersumber dari APBN dan/atau APBD dapat dikatakan sebagai Guru Honorar. Sebelum lahirnya Undang-Undang No. 15 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), pengaturan tentang tenaga honor mengacu kepada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.⁸

Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Tenaga Honorar diganti dengan istilah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yaitu warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.⁹ Dengan demikian peraturan perundang-undangan hanya mengatur guru honorar yang diangkat oleh Pemerintah dan bertugas di sekolah negeri. Guru honorar yang bertugas di satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah juga sebagai ASN sebagaimana dalam pengertian ASN dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2014 tentang ASN, ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai ASN yang terdiri dari PNS dan PPPK yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pada prakteknya, saat ini terdapat tiga status guru yang mengabdikan di sekolah negeri yaitu Guru dengan status PNS, Guru PPPK atau yang sebelumnya disebut dengan istilah Tenaga Honorar yang pengangkatannya oleh Pemerintah, dan Guru Honorar yang pengangkatannya oleh Kepala Sekolah. Sedangkan, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 mengamanatkan pengangkatan Guru oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah diangkat oleh Pemerintah atau dengan kata lain melalui persetujuan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah setempat.¹⁰

⁸ www.hukumonline.com, "Status dan Gaji Pegawai Honorar"

⁹ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN

¹⁰ www.indikasinews.com

b. Ketentuan terkait Rekrutmen Guru Honorer

Pengangkatan Guru Honorer atau Guru dengan PPPK diangkat sebagai Pegawai dengan Perjanjian Kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah. PPPK berhak memperoleh gaji dan tunjangan, cuti, perlindungan dan pengembangan kompetensi.¹¹ Pengadaan calon PPPK merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada Instansi Pemerintah. Pengadaan calon PPPK dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman, lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan menjadi PPPK¹². Penerimaan calon PPPK dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan Instansi Pemerintah, dan persyaratan lain yang dibutuhkan dalam jabatan.¹³

Pengangkatan calon PPPK ditetapkan dengan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian pada BKN untuk Instansi Pusat dan BKD untuk instansi daerah. Masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai dengan kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja. PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon PNS. Untuk dapat diangkat menjadi calon PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan bagi calon PNS dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴

Pengangkatan Guru Honorer atau Guru dengan PPPK dipertegas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS diprioritaskan bagi yang melaksanakan tugas sebagai guru, tenaga kesehatan pada sarana pelayanan kesehatan, tenaga penyuluh di bidang pertanian, perikanan, peternakan dan tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan pemerintah. Dapat dikatakan bahwa pengangkatan untuk guru honorer menjadi CPNS dapat dilaksanakan melalui verifikasi dan validasi Tim yang dibentuk oleh Badan Kepegawaian Negara dan sesuai

¹¹ Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN

¹² Pasal 96 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN

¹³ Pasal 97 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN

¹⁴ Pasal 99 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN

dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 814.1/169/SJ tanggal 10 Januari 2013 menegaskan tentang larangan pengangkatan honorer setelah tahun 2005 kepada seluruh Gubernur, Walikota dan Bupati di seluruh Indonesia, berikut isinya:

- 1) Bahwa berdasar Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS sebagaimana beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 dinyatakan bahwa: “Sejak ditetapkan Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.”
- 2) Sehubungan dengan hal tersebut di atas, kami tegaskan bahwa:
 - a) Gubernur dan Bupati/Walikota dilarang mengangkat lagi tenaga honorer atau yang sejenisnya;
 - b) Pemerintah tidak akan mengangkat lagi tenaga honorer atau yang sejenisnya menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil;
 - c) Apabila Gubernur, Walikota/Bupati yang masih melakukan pengangkatan tenaga honorer dan sejenisnya, maka konsekuensi dan dampak pengangkatan tenaga honorer atau sejenisnya menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 8 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah menyebutkan bahwa Komponen Pembiayaan BOS dapat dipergunakan untuk pembayaran guru honorer (hanya untuk memenuhi Standar Pelayanan Minimal/SPM), namun dalam keterangannya guru honorer yang dimaksud adalah bukan merupakan guru yang baru direkrut setelah proses pengalihan kewenangan, guru honor pada sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah wajib mendapatkan penugasan dari pemerintah daerah dengan memperhatikan analisis kebutuhan guru dan menyampaikan tembusan penugasan dimaksud kepada Direktur Jenderal Guru dan

Tenaga Kependidikan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.¹⁵ Hal ini mempertegas bahwa perekrutan dan/atau pengangkatan guru honorer di satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah pusat atau daerah dilaksanakan dengan persetujuan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah setempat.

4. PENUTUP

Guru Honorer merupakan pendidik profesional yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah yang diangkat oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah atau satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN atau APBD.

Rekrutmen guru honorer pada satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah pusat atau daerah dilaksanakan, sesuai dengan persyaratan kualifikasi dan kompetensi yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan. Rekrutmen dapat diselenggarakan oleh Pemerintah atau satuan pendidikan dengan persetujuan Pemerintah Daerah setempat melalui verifikasi dan validasi. Pembayaran guru honorer sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 diperuntukan guru honorer pada sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dan wajib mendapatkan penugasan dari pemerintah daerah. Pengadaan calon tenaga honorer atau calon PPPK dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman, lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan menjadi PPPK.

¹⁵ Bab V Penggunaan Dana, huruf B Lampiran Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah

Daftar Pustaka

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru
Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga
Honorar menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah
beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun
2012
Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor
26 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah
Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 814.1/169/SJ
tanggal 10 Januari 2013
Ikhtisar Data Pendidikan Tahun 2014/2015 Kementerian Pendidikan dan
Kebudayaan
Ikhtisar Data Pendidikan Tahun 2016/2017 Kementerian Pendidikan dan
Kebudayaan
www.indikasinews.com
www.hukumonline.com

Penulis:

Sondang Malia, SH

Disclaimer:

Seluruh informasi yang disediakan dalam Tulisan Hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum semata dan bukan merupakan pendapat instansi.