

## WACANA PENGHAPUSAN GURU HONORER

Elga Andina

25

### Abstrak

*Rencana Kementerian Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi menghapus tenaga honorer pada tahun 2023 akan menimbulkan konsekuensi besar di bidang pendidikan. Hal ini dikarenakan 35,84% tenaga honorer merupakan guru. Ketidapatuhan pemerintah dalam menjalankan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil berkontribusi pada membengkaknya jumlah guru honorer tanpa seleksi terstandar. Tulisan ini membahas implikasi wacana penghapusan guru honorer terhadap tata kelola tenaga kependidikan secara umum dan pilihan apa yang dapat diambil pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan tenaga honorer. Penghapusan guru honorer akan menutup pilihan eksploitasi guru dengan imbalan yang tidak memadai. Komisi X DPR RI perlu mendesak Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi untuk mengevaluasi semua peraturan agar harmonis; mempercepat seleksi guru Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja; mengalihkan guru honorer yang tidak lolos tes ke bidang yang sesuai kompetensinya; dan mengambil alternatif lain untuk mengisi kebutuhan guru berkualitas dari Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan.*

### Pendahuluan

Awal Februari 2022, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Tjahjo Kumolo, mengumumkan rencana penghapusan tenaga honorer (pegawai non-Pegawai Negeri Sipil/non-PNS) di institusi pemerintah pada tahun 2023 (Wareza, 2022). Menurutnya, rekrutmen tenaga honorer yang tidak berkesudahan telah mengacaukan kebutuhan formasi Aparatur Sipil Negara (ASN) di institusi pemerintah (Kurniawan, 2022).

Jumlah pegawai honorer di Indonesia mencapai 438.590 orang dan 35,84%-nya adalah guru (Kompas TV, 31 Januari 2022). Data *dashboard* Guru dan Tenaga Kependidikan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbudristek) menunjukkan dari 2.906.239 guru, hanya 1.520.354 guru yang berstatus PNS (Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2022). Angka tersebut mencerminkan besarnya peran guru honorer



dalam pendidikan nasional. Bahkan dengan jumlah sebanyak itu, masih terdapat kekurangan sebanyak 275 ribu guru karena menurut kalkulasi pemerintah, dibutuhkan 2,2 juta guru untuk memastikan pembelajaran di sekolah negeri dapat berlangsung (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2021).

Upaya penghentian tenaga honorer sebenarnya sudah dimulai sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (PP 48/2005) yang melarang perekrutan tenaga honorer oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi. PP tersebut telah mengalami dua kali perubahan dan terakhir diubah dengan 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 yang memberikan kesempatan diangkatnya tenaga honorer yang telah mengabdikan melalui portofolio saja.

Pada praktiknya, perekrutan guru honorer terus berlangsung dan disiasati dengan perekrutan di tingkat daerah, bahkan melalui sekolah. Tuntutan pemenuhan guru yang tidak dapat dipasok pemerintah dengan cepat menjadi penyebab utamanya. Selama ini, keterlambatan penyediaan guru juga disebabkan oleh proses pengadaan guru di sekolah milik pemerintah hanya melalui penerimaan Calon PNS (Wahyuni, dkk., 2021). Kehadiran guru honorer juga dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan guru karena pemerintah tidak dapat melakukan pemerataan dari sekolah yang kelebihan guru (Arifa, 2020). Tulisan ini membahas

implikasi wacana penghapusan guru honorer terhadap tata kelola tenaga kependidikan secara umum dan pilihan apa yang dapat diambil pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan tenaga honorer.

### Permasalahan Guru Honorer

Pasal 51 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menyebutkan bahwa guru honorer adalah guru yang diangkat oleh satuan pendidikan dan diberlakukan ketentuan perundang-undangan dan perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama. Sementara, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan) bahkan tidak menyinggung guru swasta atau guru honorer. Oleh karena itu, mereka juga tidak diberlakukan ketentuan pekerja yang diatur dalam UU Ketenagakerjaan. Hanya dalam PP 48/2005 yang menyebutkan bahwa guru bantu, guru honorer, guru wiyata bhakti, pegawai honorer, pegawai kontrak, pegawai tidak tetap, dan lain-lain sejenisnya yang dikategorikan sebagai tenaga honorer. Pascapengesahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, guru dan tenaga kependidikan honorer disebut sebagai pegawai non-ASN. Sebagai pegawai non-ASN, mereka memperoleh status yang berbeda. Hal ini tercermin dalam pendapatan, *benefit*, dan pengembangan yang diperoleh (Huang, dkk., 2020: 2).

Beberapa penelitian merangkum kekhawatiran mengenai kualitas guru honorer. *Pertama*, proses rekrutmen guru honorer tidak melalui proses yang ketat dan tidak disandarkan pada persyaratan guru yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (Wahyuni, dkk., 2021; Arifa, 2020; Pusat Kajian Reformasi Administrasi Lembaga Administrasi Negara, 2018). *Kedua*, tidak semua guru honorer

memiliki akses untuk mengembangkan kompetensinya. Data Ombudsman RI menunjukkan pemerintah tidak memiliki desain pengembangan kompetensi tenaga honorer (Jaweng, 2022). *Ketiga*, kompetensi guru honorer dan guru secara keseluruhan tidak diuji secara berkala karena pemerintah daerah gagal melaksanakan uji kompetensi guru setiap tahun. Data uji kompetensi yang digunakan Kemendikbudristek masih dari tahun 2015, yang menunjukkan skor kompetensi guru PNS yang sudah sarjana adalah 51,43 poin, guru tetap yayasan mendapatkan skor 52,82 poin, guru honorer daerah skornya 48,21 poin, dan guru tidak tetap memiliki skor 49,19 poin (Setiawan, 2021). Temuan ini masih sejalan dengan kesimpulan Bank Dunia yang menyatakan adanya kegagalan sistemik dalam memastikan diterapkannya aturan mengenai pengangkatan guru dan pembayaran gaji sesuai hak guru, sehingga banyak sekolah mengangkat guru berkualifikasi di bawah standar dan tanpa tersertifikasi dengan bayaran yang sangat murah (Wardoyo & Beatty, 2010: 2). Bisa jadi kualitas ini merupakan salah satu alasan guru honorer terus mencoba dan mengalami kegagalan pada seleksi ASN.

### **Upaya Penyelesaian Guru Honorer**

Untuk memastikan terjaminnya keberlangsungan pendidikan, mengangkat tenaga honorer menjadi ASN dapat menjadi solusi yang mangkus dan sangkil. Namun, pengalihan status tersebut tidak dapat dilakukan serta merta, melainkan harus melalui seleksi administrasi dan kompetensi, sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Proses inilah yang menjadi sesuatu yang menakutkan bagi guru honorer yang sudah tua karena khawatir tidak dapat bersaing

dengan peserta yang lebih muda usianya.

Pada tahun 2019 telah dimulai pengangkatan guru honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPJK) melalui seleksi. Seleksi tersebut melalui proses yang panjang dan sampai awal tahun 2021 masih ada calon guru PPPJK yang lulus tes tetapi belum diangkat. Pada tahun 2021, Kemendikbudristek berambisi mencari 1 juta guru PPPJK dari guru honorer, guru swasta, dan calon guru yang belum mengajar. Namun, hanya 506.252 formasi yang dibuka pemerintah daerah karena mereka khawatir tidak adanya anggaran gaji guru PPPJK yang akan diangkat. Meskipun Kementerian Keuangan telah menyatakan dana sudah disiapkan, namun pemerintah daerah tetap khawatir akan membebani APBD-nya. Hingga seleksi Tahap II, hanya 388.313 guru honorer yang dapat diterima (Kemendikbudristek, 2022: 27). Dari proses seleksi PPPJK ini dapat diidentifikasi beberapa hal, yaitu: *Pertama*, buruknya komunikasi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sehingga menghambat upaya pembukaan lowongan yang dibutuhkan di daerah. *Kedua*, adanya keengganan pemerintah daerah untuk membuka formasi yang menyebabkan langgengnya praktik honorer untuk guru. *Ketiga*, banyaknya guru honorer yang tidak lolos seleksi, mencerminkan kualitas guru yang selama ini dipekerjakan.

Meskipun guru honorer adalah solusi efektif untuk memperluas akses siswa terutama di pedesaan terhadap pendidikan dalam menghadapi sumber daya ekonomi yang terbatas, hasil penelitian Lei, dkk. (2018) mendukung kebijakan nasional untuk menghapus guru kontrak dan memberi mereka pelatihan

yang sesuai untuk dapat menjadi guru PNS. Pendapat ini sejalan dengan saran Ombudsman RI untuk menghapus tenaga honorer sampai pemerintah dapat menyelesaikan permasalahan maladministrasi dalam penggunaan tenaga honorer, antara lain pengabaian kewajiban atas pekerjaan, imbalan, dan perlakuan yang adil dalam hubungan kerja (Kompas TV, 31 Januari 2022). Ombudsman mengusulkan tenaga honorer diperlakukan sebagaimana pekerja yang dinaungi UU Ketenagakerjaan, tidak seperti sekarang. Penyelesaian masalah guru honorer lebih dari sekadar pemberian penghargaan yang layak tetapi juga perbaikan investasi pendidikan nasional yang belum mampu dijalankan oleh pemerintah. Pola rekrutmen yang dibebaskan kepada pemerintah daerah telah menghilangkan kontrol pemerintah pusat sebagai perencana pendidikan nasional demi tercapainya kualitas yang diinginkan.

Yang lebih menyedihkan adalah munculnya berbagai peraturan yang dalam waktu singkat terlihat seolah menghentikan permasalahan guru honorer. Salah satunya adalah 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. Peraturan tersebut memberikan peluang pembayaran gaji honorer hanya untuk memenuhi standar pelayanan minimal dengan menggunakan dana bantuan operasional sekolah (Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2017: 48). Namun, untuk jangka panjang peraturan ini melemahkan upaya menghentikan pengangkatan

tenaga honorer. Ketidakarmonisan peraturan yang digunakan di lapangan membuka celah bagi keberlanjutan perekrutan tenaga honorer guru, selain memanfaatkan kekosongan hukum tidak diaturnya tenaga honorer dalam UU Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang lebih berfokus pada guru PNS.

### **Implikasi Wacana Penghapusan Guru Honorer**

Penghapusan tenaga honorer dapat menyebabkan terjadinya kekosongan guru di sekolah. Sekolah dapat saja menggeser tugas mengajar pada guru yang ada untuk sementara waktu. Namun, hal ini akan menimbulkan beban ganda dan terkesan tidak sehat bagi sumber daya manusia yang ada di sekolah. Meskipun begitu, penggunaan guru honorer perlu segera dihentikan karena tidak memberikan penghormatan bagi profesi pendidik. Dalam jangka panjang, kehadiran guru yang kurang berkualitas dengan gaji rendah dan keamanan kerja terbatas berdampak buruk pada sistem sekolah (Lei, dkk., 2018: 319).

Oleh karena itu, momentum penghapusan tenaga honorer ini merupakan peluang bagi Kemendikbudristek untuk menggunakan berbagai strategi dalam memastikan tersedianya guru di sekolah jika guru honorer ditiadakan. Hal ini dapat dilakukan dengan: (1) percepatan perekrutan guru honorer menjadi PPPK, dengan konsekuensi perlunya program perbaikan kualitas guru, dan (2) mengubah teknik perekrutan calon guru menjadi guru ASN, salah satunya langsung dari Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK). Merekrut calon guru langsung dari universitas akan memberikan tanggung jawab bersama kepada LPTK mengenai standar kompetensi dan kualifikasi apa yang semestinya

dipersiapkan untuk mahasiswa yang akan menjadi guru.

Penghapusan tenaga honorer merupakan pilihan yang akan memaksa pemerintah untuk mengambil tanggung jawab atas guru-guru yang selama ini dilimpahkan kepada sekolah. Dengan begitu, tidak ada alasan menutup mata atas kekurangan penghargaan yang diberikan kepada para guru honorer. Penghapusan pilihan menjadi guru honorer akan memutus ketidakadilan hubungan kerja antara pemberi kerja dengan guru honorer, karena selama ini mereka tidak mendapatkan hak yang semestinya.

### Penutup

Penghapusan tenaga honorer berpotensi menimbulkan kekacauan dalam proses pendidikan karena sepertiganya berstatus sebagai guru honorer. Akan tetapi penghapusan guru honorer perlu didukung agar setiap guru mendapatkan hak yang sama sesuai dengan kompetensinya. Populasi guru honorer yang tidak terbandung merupakan bukti ketidakpatuhan pemerintah daerah terhadap peraturan pemerintah dan lemahnya pengawasan pemerintah pusat. Oleh karena itu, langkah koreksi harus segera diambil. Dalam jangka pendek, Komisi X DPR RI perlu meminta pemerintah melakukan evaluasi terhadap semua peraturan yang terkait dengan guru honorer dan memastikan kebijakan yang diimplementasikan harmonis. Selain itu, pemerintah perlu mempercepat seleksi dan rekrutmen guru honorer menjadi ASN dan jika tidak masuk kualifikasi harus dialihfungsikan kepada pekerjaan lain yang sesuai dengan kompetensinya. Menyeleksi guru langsung dari LPTK juga menjadi pilihan yang dapat meningkatkan kualitas calon guru karena adanya tanggung jawab

langsung LPTK dalam menyalurkan lulusan keguruan ke satuan pendidikan.

### Referensi

- Arifa, F. N. 2020. "PPPK Guru sebagai Pemenuhan Kekurangan Tenaga Pendidik". *Info Singkat*, Vol. XII, No. 23, 13-18.
- Jaweng, R. N. E. 2022. "Kebijakan Tata Kelola Tenaga Honorer pada Instansi Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah", <https://www.youtube.com/watch?v=dnnVf0zjb9I>, diakses 2 Februari 2022.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2021. *Perkembangan Seleksi Guru ASN PPPK* [Papan]. Rapat Dengar Pendapat Komisi X DPR RI dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. 2022. *Rapat Kerja Komisi X DPR RI dengan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi* [Papan]. Rapat Kerja Komisi X DPR RI dengan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.
- Kompas TV. 2022. "Rencana Penghapusan Tenaga Honorer Pada Tahun 2023 - News or Hoax", <https://www.youtube.com/watch?v=PsAkKHaXEXc>, diakses 2 Februari 2022.
- Kurniawan, R. F. "Alasan Pemerintah Setop Rekrutmen Tenaga Honorer Mulai 2023", 22 Januari 2022, <https://www.kompas.com/tren/read/2022/01/22/093000965/alasan-pemerintah-setop-rekrutmen-tenaga-honorer-mulai-2023?page=all>, diakses 24 Januari 2022.

- Lei, W., Li, M., Zhang, S., Sun, Y., Sylvia, S., Yang, E., Ma, G., Zhang, L., Mo, D., dan Rozelle, S. 2018. "Contract Teachers and Student Achievement in Rural China: Evidence From Class Fixed Effects". *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 62, No. 2, 299-322. doi: 10.1111/1467-8489.12250
- Pusat Kajian Reformasi Administrasi Lembaga Administrasi Negara. 2018. *Kajian Redistribusi ASN*. Jakarta: Pusat Kajian Reformasi Administrasi Lembaga Administrasi Negara.
- Setiawan, H. "Kemendikbudristek Ungkap Rata-Rata Skor Kompetensi Guru 50,64 Poin", 19 November 2021, <https://www.jawapos.com/nasional/pendidikan/19/11/2021/kemendikbudristek-ungkap-rata-rata-skor-kompetensi-guru-5064-poin/>, diakses 24 Januari 2022.
- Wahyuni, D., Indahri, Y., Winurini, S., Andina, E., Arifa, F. N., dan Faturahman, B. M. 2021. *Manajemen Guru Honorer: Sistem Rekrutmen dan Pengawasan*. [Laporan Penelitian atas Permintaan Alat Kelengkapan Dewan]. Jakarta: Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
- Wardoyo, M., dan Beatty, A. 2010. "Skema Transfer dan Pensiun Dini Guru". *Naskah Kebijakan 57444*. Jakarta: Bank Dunia.
- Wareza, M. "'Kiamat' Honorer di 2023 Nyata! PNS Siap-Siap Nyusul!", 1 Februari 2022, [www.cnbcindonesia.com/news/20220201070610-4-311981/kiamat-honorer-di-2023-nyata-pns-siap-siap-nyusul](http://www.cnbcindonesia.com/news/20220201070610-4-311981/kiamat-honorer-di-2023-nyata-pns-siap-siap-nyusul), diakses 2 Februari 2022.



Elga Andina  
[elga.andina@dpr.go.id](mailto:elga.andina@dpr.go.id)

Elga Andina, S.Psi., M.Psi. menyelesaikan pendidikan S1 Psikologi Universitas (2005) dan pendidikan S2 Profesi Psikologi Industri dan Organisasi Universitas Indonesia (2008). Karya tulis ilmiah yang pernah diterbitkan antara lain adalah Layanan Kesehatan Jiwa Dasar di Era Jaminan Kesehatan Nasional (2015); Efektivitas Pengukuran Kompetensi Guru (2018); dan Kritik terhadap Seleksi Calon Mahasiswa Keguruan (2019).

### Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.