

Studi Kebijakan Guru Honorer Sekolah Dasar Negeri di Yogyakarta

Makalah: Politik dan Kebijakan Pendidikan Islam

Prodi Pendidikan Islam

Konsentrasi Manajemen dan Kebijakan Pendidikan Islam

Hilmi Fauzi (1620410102)

A. Pendahuluan

Hadirnya Kebijakan idealnya dilandasi oleh sikap bijak dan semangat untuk mengudat segala persoalan yang dihadapi. Persoalan mengenai guru, khususnya guru honorer adalah salah satu topik utama di negeri ini. Guru menjadi aktor pada pembangunan negeri sektor pendidikan, namun penghargaan yang diberikan pemerintah dinilai masih kurang, guru masih saja kurang mendapatkan perhatian. Dari gaji yang rendah, minimnya tunjangan, menjadi anomali di balik bayang-bayang tugas yang berat yaitu mencetak generasi yang unggul.

Guru yang menjadi salah satu unsur penting yang memegang peran yang dominan dalam mensukseskan capaian pendidikan sebagaimana telah diamanatkan UUD 1945, serta dicita-citakan rakyat Indonesia. Jika ditinjau guru sebagai profesi, maka guru adalah seorang yang mempunyai keahlian dalam bidang pendidikan, pengajaran dan pelatihan. Jika dilihat dari sudut pandang profesi, maka akan berkaitan erat dengan mata pencaharian seorang dalam menyukupi kehidupan sehari-hari.¹ Oleh karena itu berdasar guru sebagai profesi dan peranan guru yang signifikan, maka guru berhak atas insentif kepada guru, baik bersifat moral atau material.

Lebih dari itu, guru sekolah dasar menjadi sosok yang mempunyai peran sangat vital. Karena guru sekolah dasar harus bisa memberikan landasan pengetahuan serta etika yang baik bagi peserta didik. Pengetahuan dan etika tersebut akan menjadi bekal peserta didik dalam jenjang pendidikan setelahnya. Melihat pentingnya peran guru sekolah dasar dan tetap tidak mengesampingkan guru pada jenjang sekolah yang lain,

¹ Kunandar, Guru Profesional. 2007. Jakarta: Raja Grafindo, hlm. 46

perlu adanya pemberian kompensasi atau insentif atas kinerja yang telah diberikan. Baik berupa gaji maupun tunjangan terlepas dari status kepegawaian yang disandang guru tersebut. Guna memfokuskan penelitian ini, peneliti memutuskan untuk mengambil sampel dari guru pada tingkatan sekolah dasar.

Tenaga honorer berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 48 tahun 2005 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/APBD.² Sekitar berjalan kurang lebih satu dekade, sudah banyak PP dan UU yang mengatur tentang kepegawaian akan tetapi sedikit yang memfokuskan kepada masalah guru. baru pada 2014 terbit Undang-undang yang menjelaskan tentang tenaga kerja (termasuk di dalamnya guru) dibagi menjadi 2 jenis yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan pegawai honorer yang pada waktu ini direvisi menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).³ Tentu ini sebuah angin segar kepada guru. dengan kebijakan tersebut sama dengan mempersempit gap antara guru yang berstatus pegawai negeri dan non-pegawai negeri. Mengingat peran jenis guru tersebut sama besarnya, bahkan dalam praktek di lapangan tidak bisa dibedakan antara guru PNS dan guru honorer dalam penugasannya. Jika dilihat dari beban kerja diantara keduanya dapat penulis katakan relatif sama. Akan tetapi ada perbedaan dari segi penghasilan atau kesejahteraan.

Terbitnya Undang-undang nomor 5 tahun 2014 membawa dampak guru honorer dihapuskan dan diganti menjadi guru dengan label PPPK/P3K. Maka dari itu segala gaji dan tunjangan ter-cover oleh APBN/APBD. Sehingga pengalokasian dana Bantuan Operasional Sekolah/ BOS bisa 100% untuk pelayanan siswa. Aspek kesejahteraan tentunya akan mempengaruhi profesionalitas guru dalam mengajar. Pengaruh yang diberikan dapat besar maupun kecil, bergantung pada pribadi guru tersebut. Pribadi guru yang penulis maksud adalah komitmen guru terhadap profesinya, institusi tempat bekerja.

² Salinan PP nomor 48 tahun 2005 pasal 1

³ UU nomor 5 tahun 2014 Pasal 1 ayat 4

B. Dasar Hukum dan Kebijakan

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 antara lain ditentukan bahwa pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dilakukan secara bertahap mulai Tahun Anggaran 2005 dan paling lambat selesai Tahun Anggaran 2009 dengan prioritas tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.⁴

Untuk memetakan jumlah tenaga honorer yang memenuhi syarat sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 05 Tahun 2010 tentang Pendataan Tenaga Honorer yang bekerja di lingkungan instansi pemerintah yang ditujukan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah sebagai dasar untuk melakukan pendataan tenaga honorer yang bekerja di lingkungan instansi pemerintah.

Adapun tenaga honorer dimaksud terdiri dari:

1. Kategori I

Tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan kriteria diangkat oleh pejabat yang berwenang bekerja di instansi pemerintah, masa kerja paling sedikit 1 (satu) tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus; berusia paling rendah 19 (sembilan belas) tahun dan tidak boleh lebih dari 46 (empat puluh enam) tahun pada tanggal 1 Januari 2006.

2. Kategori II

⁴ Agustinus, et al. Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Era Otonomi Daerah (Studi pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Batu). Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol 1, No.3

Tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai bukan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan kriteria, diangkat oleh pejabat yang berwenang, bekerja di instansi pemerintah, masa kerja paling sedikit 1 (satu) tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus, berusia paling rendah 19 (sembilan belas) tahun dan tidak boleh lebih dari 46 (empat puluh enam) tahun pada tanggal 1 Januari 2006.

Peraturan Pemerintah ini merupakan perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 yang akan dijadikan sebagai dasar hukum untuk menyelesaikan tenaga honorer yang dinyatakan memenuhi syarat, baik syarat administratif maupun syarat lain yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam Peraturan Pemerintah ini juga mengatur tentang perlakuan bagi tenaga honorer yang bekerja pada instansi pemerintah dan penghasilannya tidak dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Untuk menghargai masa pengabdian tenaga honorer dengan tetap menjamin kualitas sumber daya manusia aparatur pemerintah maka pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil akan dilakukan melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi setelah dilakukan verifikasi dan validasi bagi tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan bagi tenaga honorer yang tidak dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dilakukan melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi dan seleksi ujian tertulis sesama tenaga honorer yang dilakukan secara objektif, transparan, dan akuntabel.

Pada tahun 2014 terbit Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang tersebut secara tidak langsung men-nasikh (menghapus dan menggantikan) peraturan sebelumnya yaitu PP nomor 48 tahun 2005 tentang pengangkatan guru honorer menjadi calon pegawai negeri sipil. Disebutkan bahwasannya pegawai yang bekerja dalam istitusi negeri terbaik menjadi 2, Pegawai

Negeri Sipil/ Aparatur Sipil Negara dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK/P3K). Akan tetapi peraturan tersebut belum terdistribusikan dengan baik sehingga banyak PNS/ ASN dan Pegawai Honorer tidak mengetahuinya.

C. Implementasi dan Realitas

Guru honorer yang ada di Indonesia mendapatkan perlakuan yang kurang layak. Gaji yang diterima oleh guru honorer sangatlah minim. Beberapa contoh masalah yang ada adalah guru honorer yang cuma digaji Rp 75 ribu per bulannya di Kota Banjarmasin,⁵ Upah guru honorer di Kota Bekasi, Jawa Barat, setiap bulannya guru hanya mendapatkan gaji tak lebih dari Rp 1 juta, jauh dari upah minimum regional (UMR) di Kota Bekasi sebesar Rp 3,3 juta.⁶ Selain itu ribuan tenaga honorer K II (K2) di Kota Solo dan sekitarnya yang menagih janji pemerintah untuk diangkat menjadi calon pegawai negeri sipil (CPNS). Mereka mendesak pemerintah pusat merevisi Undang-Undang (UU) Aparatur Sipil Negara (ASN). Mereka menilai UU tersebut mengebiri tenaga honorer yang rata-rata berusia 35 hingga 56 tahun dengan masa kerja lebih dari 10 tahun.⁷ Ditambah dengan pernyataan Menteri PAN-RB kala itu Yuddy Chrisnandi bahwasannya mekanisme sudah diupayakan, tapi sampai saat ini belum ditemukan payung hukum yang memadai, serta keuangan negara saat ini belum memungkinkan untuk membiayai pengangkatan tenaga honorer.⁸

Guru honorer mendapatkan angin segar seiring terbitnya PP nomor 48 tahun 2005. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwasannya tenaga honorer (guru honorer yang termasuk di dalamnya) 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.

⁵ *“ada guru honorer digaji rp 75 ribu perbulan”*. Dalam <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/05/18/o7dqvw365-ada-guru-honorer-digaji-rp-75-ribu-per-bulan>. Diakses 03 Oktober 2016.

⁶ *“gaji guru honorer di bekasi jauh dari upah layak”* dalam <https://www.merdeka.com/peristiwa/gaji-guru-honorer-di-bekasi-jauh-dari-upah-layak.html>. Diakses 03 Oktober 2016.

⁷ *“ribuan tenaga honorer k2 di solo raya tagih janji jadi pns”*. Dalam <https://www.merdeka.com/peristiwa/ribuan-tenaga-honorer-k2-di-solo-raya-tagih-janji-jadi-pns.html>. Diakses 03 Oktober 2016.

⁸ *“masalah payung hukum jadi alasan tenaga honorer k2 belum diangkat”*, dalam <https://www.merdeka.com/uang/masalah-payung-hukum-jadi-alasan-tenaga-honorer-k2-belum-diangkat.html>. Diakses 03 Oktober 2016.

Peraturan tersebut juga menjelaskan pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil dengan kualifikasi sebagai berikut;

| No | Umur | Masa kerja |
|----|------------|---|
| 1 | =<46 tahun | 20 tahun atau lebih, secara terus menerus |
| 2 | =<46 tahun | 10 tahun hingga 20 tahun secara terus menerus |
| 3 | =<40 tahun | 5 tahun hingga 10 tahun secara terus menerus |
| 4 | =<35 tahun | 1 tahun hingga 5 tahun secara terus menerus |

Dengan catatan tingginya usia dan lamanya masa kerja yang akan diprioritaskan oleh pemerintah. Pengangkatan juga berdasarkan formasi yang dibutuhkan dan keuangan negara.⁹

Setelah dilakukan evaluasi sampai dengan Tahun Anggaran 2009 masih terdapat tenaga honorer (yang penghasilannya dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan memenuhi syarat Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007) yang belum diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah nomor 48 tahun 2005 hanya seperti candaan dan rayuan gombal yang membuat gembira sesaat para guru honorer dan tidak ada tindak lanjutnya.

Keadaan ini menjadi bertambah pelik ketika UU nomor 5 tahun 2014 terbit. Ada dua aturan yang mengatur tentang pegawai non-pns. Kedua peraturan tersebut saling tumpang tindih dan belum memperlihatkan sinergi dalam pengimplementasiannya, meskipun keduanya senada.

Forecasting di Kota Yogyakarta terdapat 865 rombongan belajar dari 90 Sekolah Dasar Negeri. Jumlah guru yang berstatus PNS/ ASN berjumlah 745.¹⁰ Logika matematisnya jika setiap rombongan belajar diampu oleh guru PNS maka akan ada sejumlah 120 rombongan belajar yang tidak mempunyai guru. Jumlah tersebut adalah jumlah yang fantastis.

Pendataan jenis guru non-pns yang ada di satuan pendidikan juga masih ada mengacu pada surat edaran Nomor 5 tahun 2010, yaitu dengan guru kategori 1 (K I)

⁹ Salinan Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 pasal 3 ayat 2.

¹⁰ Wawancara dengan Adam Ardian Nur, staff kepegawaian Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Kamis, 6 Oktober 2016.

atau dengan guru kategori 2 (K II). Dari beberapa sekolah yang penulis coba gali informasinya, mayoritas pegawai honorer yang ada di tingkat satuan pendidikan adalah K II. Dengan demikian maka guru honorer K II tersebut tidak secara otomatis menjadi Calon PNS. Penerapan klasifikasi guru menjadi guru PNS dan PPPK tidak terjadi di wilayah Yogyakarta. Sehingga guru honorer tidak secara otomatis menjadi guru PPPK yang digaji oleh APBN/ APBD.¹¹

Guru honorer yang ada pada tingkat satuan pendidikan mendapatkan gaji dari alokasi belanja pegawai Bantuan Operasional Sekolah.¹² Besaran maksimal yang bisa digunakan untuk menggaji guru honorer adalah sebesar 15%. Tidak ada alokasi langsung dari APBN/ APBD. Peneliti mengasumsikan bahwasannya BOS Nasional, ditambah dengan BOS Provinsi dan BOS Kabupaten menjadi manifestasi alokasi dari APBD/APBN.

Implementasi yang ada di Yogyakarta sedikit berbeda.¹³ Pegawai adalah pegawai yang bekerja di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Yogyakarta yang selanjutnya disingkat PNS, Calon Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Yogyakarta selanjutnya disingkat CPNS, Tenaga Bantuan yang selanjutnya disingkat Naban sebagaimana diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 3 Tahun 2008.¹⁴ Naban tersebut juga dialokasikan pada sektor pendidikan. Di tingkat satuan pendidikan Sekolah Dasar ada 95 guru, dan 125 tenaga administrasi berstatus sebagai Naban. Gaji yang diterima berasal dari APBD dengan jumlah setara dengan UMR (Upah Minimum Regional). Besarnya kisaran Rp. 1.400.000 per bulannya.¹⁵

D. Problematika di Lapangan

Berdasarkan uraian di atas muncul beberapa masalah yang berkaitan dengan guru honorer, berikut adalah masalah yang muncul:

¹¹ Ibid,

¹² Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia nomor 76 tahun 2014 tentang Juknis BOS.

¹³ Wawancara dengan Adam Ardian Nur, staff kepegawaian Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Kamis, 6 Oktober 2016.

¹⁴ Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 64 Tahun 2014, pasal 1 ayat 32.

¹⁵ Wawancara dengan Adam Ardian Nur, staff kepegawaian Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Kamis, 6 Oktober 2016.

1. Ketidak pastian hukum tentang pengangkatan pegawai negeri. Kesimpangsiuran terjadi karena ada Peraturan Pemerintah 48 tahun 2005 yang belum selesai implementasinya, ditindih dengan Undang-undang nomor 5 tahun 2014.

Hal tersebut bisa terjadi karena beberapa perbedaan teknis dalam kedua ladsan hukum tersebut. PP yang ada sebenarnya sudah akan menggaransi guru honorer yang sudah memenuhi kualifikasi untuk menjadi cpns, akan tetapi terjadi beberapa kendala seperti apabila anggaran belanja daerah telah mencapai 50% maka formasi atau pengangkatan akan ditiadakan.¹⁶ Itu menyebabkan penumpukan daftar tunggu pengangkatan guru honorer menjadi cpns, dan lalu lambat laun menjadi urung atau terjadi ketidak pastian karena terlalu banyak penumpukan serta akhirnya ditindih dengan peraturan/ undang-undang yang baru sehingga terjadi membingungkan.

Pada pelaksanaan UU nomor 5 tahun 2014 juga masih minim. Untuk bisa menjadi PPPK diperlukan tes lagi. Apabila seorang guru honorer tidak memenuhi kualifikasi maka tidak akan bisa menjadi PPPK. Dengan kata lain guru honorer akan tetap menjadi guru honorer dengan berlandaskan PP nomor 48 tahun 2005. Pengangkatan menjadi Naban di Yogyakarta jumlahnya juga masih terbatas. Tidak semua guru honorer bisa menjadi Naban. Itu terkait juga dengan kemampuan finansial daerah untuk mengangkat Naban. Dengan pengangkatan Naban sejumlah 125 untuk pendidik dan tenaga kependidikan di tingkat SD saja sudah akan membengkakkan anggaran belanja daerah. Angka itu belum termasuk dengan tenaga yang ada di satuan tingkatan pendidikan lain dan instansi lain.

Sebagaimana telah diulas pada bagian implementasi, bahwasannya di Yogyakarta ada kekurangan guru di tingkat satuan sekolah dasar sebanyak 120. Angka tersebut secara logika hanya untuk mengakomodir jumlah rombongan kelas saja, belum termasuk tenaga kependidikan dan guru mata pelajaran (guru pendidikan agama dan penjaskes). Untuk menambal kekurangan tersebut maka tingkat satuan pendidikan harus mengangkat guru honorer. Pengangkatan tersebut berlandaskan dengan PP nomor 48 tahun 2005 sebagaimana dilengkapi dengan PP nomor 43 tahun 2007. Guru honorer diangkat menjadi guru honorer dengan label K II (K2).

¹⁶ Ibid,

Konsekuensi dari pengangkatan guru honorer K II adalah, guru digaji dari alokasi Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Komite. Jumlah guru honorer K II tersebut adalah 222 orang.¹⁷ Disini tidak ada peran langsung APBN atau APBD. Maka penggajian guru honorer menjadi kebijakan dari pembina satuan pendidikan (kepala sekolah).

2. Kesenjangan sosial berakar pada bedanya penghasilan antara guru PNS dan guru honorer.

Ada perbedaan penghasilan antara guru PNS, guru Naban, dan guru honorer. Penghasilan yang didapat guru PNS tidak kurang dari Rp. 2.400.000. karena berdasarkan asal profesionalitas, guru setidaknya mengenyam pendidikan strata 1. Apabila masuk menjadi PNS maka setidaknya mendapatkan golongan III. Guru Naban mendapatkan penghasilan sebesar Rp. 1.400.000 sesuai dengan upah minimum regional (UMR) kota Yogyakarta. Sedangkan untuk guru honorer K II berdasarkan kalkulasi dari dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang masuk.

Alokasi dana untuk gaji guru honorer harus memperhatikan batas maksimum penggunaan dana BOS untuk belanja pegawai. Besaran maksimum adalah 15% dari BOS. Apabila dana yang ada dari Pusat sebesar Rp. 800.000 per siswa per tahun¹⁸ ditambah dengan BOS Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebesar Rp. 80.000 per siswa per tahun, ditambah dengan BOS Kabupaten/ Daerah Kota Yogyakarta sebesar Rp. 165.000 per anak per tahun dapat diakumulasi dana BOS masuk ke sekolah adalah sebesar Rp. 1.045.000.¹⁹ Apabila diasumsikan setiap Sekolah Dasar memiliki 6 rombongan belajar dan setiap rombongan belajar berisi sebanyak 30 anak maka BOS yang diterima sekolah sebanyak Rp. 188.100.000 setiap tahunnya. Jika dana belanja pegawai maksimal adalah 15% maka jumlahnya adalah Rp. 28.215.000 setiap tahunnya.

Pada bagian implementasi telah dipaparkan ada kekurangan guru untuk rombongan belajar sebanyak minimal 120 guru. Apabila ada 90 SD Negeri maka dapat diasumsikan setiap sekolah kekurangan satu guru untuk rombongan belajar.

¹⁷ Ibid,

¹⁸ Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2016 tentang Juknis BOS

¹⁹ Wawancara dengan Irma Setyani, guru SD Depok Sleman DIY. 5 Oktober 2016.

jika setiap sekolah memiliki dua tenaga kependidikan (satu untuk mengurus laboratorium, satu bertugas sebagai kebersihan) dan ditambah dengan satu guru rombongan belajar maka minimal setiap sekolah mempunyai 3 pendidik dan tenaga kependidikan. Uang dana alokasi belanja pegawai maksimalnya adalah Rp. 28.215.000 lalu dialokasikan semua untuk pendidik dan tenaga pendidik honorer maka setiap pegawai honorer tersebut mendapatkan gaji Rp. 783.750 setiap bulannya (28.215.000:12:3).

Peneliti mencoba mengkomparasi dengan dinas yang lain yang juga mempunyai pegawai honorer atau PPPK. Dinas Kesehatan Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai pegawai honorer atau PPPK dengan gaji sebesar Rp. 1.900.000.²⁰ Ada jarak yang terlalu jauh antara pegawai honorer di bawah naungan Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan. Tentu saja ini akan menjadi permasalahan sosio-kultural yang lebih besar karena ada segmentasi dan kesenjangan yang muncul berdasar dari jenis profesi

3. Profesionalitas guru honorer yang kurang.

Menurut Goetsh dan Davis, bahwa kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi bahkan melebihi harapan. Artinya bahwa untuk menentukan kualitas seorang guru adalah bagaimana prosesnya dalam mendidik para peserta didik dan juga output dan outcome-nya apakah sudah sesuai dengan harapan. Sehingga seorang guru sangatlah diharapkan kualitasnya dalam bekerja mencerdaskan SDM di Indonesia.²¹ Kualitas yang ada juga ditentukan dari gaji yang didapatkan, apakah seimbang dengan beban kerja atau tidak. Secara manusiawi seorang guru akan mengelak untuk bertugas melebihi dari reward yang mereka dapatkan. Gaji sebesar Rp. 783.750 dibandingkan dengan UMR Kota Yogyakarta sebesar Rp. 1.400.000, maka gaji yang didapatkan guru honorer hanya sebesar 55,98%. Apakah dengan gaji sebesar itu guru bisa mengoptimalkannya sehingga bisa menunjang pekerjaannya dengan baik.

²⁰ Wawancara dengan Ana Patriana, pegawai Dinas Kesehatan DIY. 6 Oktober 2016

²¹ Fandy Tjiptono. (1996). Manajemen Jasa. Yogyakarta : Andi Yogyakarta. Hlm 51.

Peterson dan Plowman sebbagaimana dikutip Malayu S.P Hasibuan mengatakan bahwa orang mau bekerja karena hal-hal berikut²²:

1. The desire to live, artinya manusia bekerja untuk dapat makan dan minum untuk dapat melanjutkan hidupnya.
2. The desire for posession, artinya keinginan untuk memiliki sesuatu.
3. The desire for power, artinya keinginan akan kekuasaan.
4. The desire for recognition, artinya keinginan akan pengakuan.

Dari hal tersebut tentu jelas bahwa jika gaji guru honorer sangat rendah bahkan tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya maka dikhawatirkan guru honorer tidak akan bekerja secara maksimal bahkan tidak mau bekerja lagi dan lebih memilih untuk mendapatkan pekerjaan yang lainnya.

E. Kebijakan yang Memungkinkan

Beberapa ahli memahami kebijakan itu sebagai kebijaksanaan. Maka dari itu setiap “*policy*” idealnya mengandung “*wisdom*”.²³ Apabila kebijakan diartikan sebagai cara bertindak yang disengaja untuk menyelesaikan permasalahan²⁴ maka dari berbagai masalah yang sudah diulas pada bagian sebelumnya, ada beberapa alternatif yang peneliti tawarkan kepada pihak-pihak terkait. Berikut adalah alternatif yang peneliti tawarkan:

1. Kembali menerapkan Peraturan Pemerintah nomor 56 tahun 2012 tentang penyelesaian tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai bukan dari APBN/APBD (kategori II). Dengan catatan guru honorer mempersiapkan kriteria sebagai berikut:
 - a. mempersiapkan kelengkapan administrasi dan lulus ujian tertulis kompetensi dasar dan kompetensi bidang sesama tenaga honorer.
 - b. Mempersiapkan pembuatan soal dan pengolahan hasil ujian kompetensi dasar serta pelaksanaan ujian tertulis dilakukan bekerjasama sama konsorsium Perguruan Tinggi Negeri.

²² Malayu SP, Hasibuan. 2000. Manajemen Sumber Daya Manusia. Jakarta: PT Bumi Aksara. Hlm. 120

²³ William N. Dunn. 2000. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: UGM Press hlm. 51

²⁴ Arif Rohman. 2014. Kebijakan Pendidikan Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi. Yogyakarta: Aswaja Pressindo. Hlm 108

- c. Setelah lulus ujian tertulis kompetensi dasar berdasarkan nilai ambang batas kelulusan (passing grade) maka dilakukan tes kompetensi bidang (profesi), guru segera mempersiapkannya.

Kemungkinan pengimplementasikan sebesar 70% meskipun mayoritas guru sudah tidak lagi percaya dengan PP tersebut, akan tetapi hanya satu PP tersebut yang bisa dijalankan. Melihat Undang-undang 5 tahun 2014 yang belum disyarah lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Daerah sehingga belum dapat diimplementasikan pada bidang pendidikan.

2. Menggugat Undang-undang nomor 5 tahun 2014 agar segera diaplikasikan. Dengan demikian guru yang sudah memadai untuk menjadi PPPK segera dikontrak dan mendapatkan gaji dari APBD/ APBN langsung. Sehingga tidak membebani dana alokasi belanja pegawai BOS.

Kemungkinan pengaplikasiannya 30%, karena masalah berakar pada kemampuan financial daerah. Kasus-kasus gagalnya pengangkatan guru honorer menjadi cpns dikarenakan membengkaknya dana belanja daerah hingga mencapai batas maksimum yaitu 50%, sehingga harus diadakan moratorium, dengan kata lain formasi yang dibuka terpaksa harus ditutup.²⁵ Kalkulasi yang matang diperlukan untuk mengaplikasikan Undang-undang 5 tahun 2014.

3. Pembina satuan pendidikan dalam hal ini adalah kepala sekolah membuat forum wali murid peduli guru. Forum tersebut untuk mewadai aspirasi wali murid, sekaligus wahana komunikasi antara pihak sekolah dan wali murid. Ini perlu karena yang selama ini diwakilkan oleh komite sekolah masih saja belum berjalan dengan baik.

Guna lain dari forum ini untuk mengkomunikasikan kepada wali perihal guru honorer. Harapannya timbul kesadaran wali murid untuk berkoordinasi memberikan insentif kepada guru honorer. Koordinasi tersebut tentunya tidak melibatkan pihak sekolah. Sekolah hanya memberikan pemantik agar para wali murid tergugah. Penyampaiannya juga dilakukan tidak resmi dari sekolah atau bersifat kekeluargaan antara aliansi wali murid kepada guru honorer tersebut. ini dilandaskan pada

²⁵ Wawancara dengan Adam Ardian Nur, staff kepegawaian Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Kamis, 6 Oktober 2016

Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang sisdiknas pasal 6, 8, 9, pasal 12 ayat 2b.²⁶

Kemungkinan pelaksanaan kebijakan ini sebesar 80%. Jika melihat keadaan ekonomiyang ada di Yogyakarta, penulis kira warga Yogyakarta yang notabene sadar akan pendidikan tidak akan keberatan.

F. Penutup

Setelah penulis melakukan analisa dan pembahasan pada masalah-malasah yang muncul berkaitan dengan guru honorer sekolah dasar di Yogyakarta, peniliti dapat menyimpulkan:

1. Guru honorer yang ada di Indonesia belum mendapatkan kepastian dalam karir profesionalitasnya.
2. Gaji guru honorer masih sangat minim yang berdampak pada kinerja dan menimbulkan kesenjangan sosial.
3. Perlu adanya kebijakan yang memayungi guru honorer dengan mengedepankan aspek keadilan dan kemanusiaan.

Setelah pembahasan dari masalah yang muncul, peneliti merefleksikan beberapa masalah yang masih ada keterkaitan, yang bisa dikembangkan:

1. Kajian tentang Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
2. Pengagendaan Kebijakan Walikota/ Bupati dengan mengimitasi konsep seperti Naban (tenaga bantuan) yang ada di Yogyakarta.
3. Gaji guru honorer pada tingkat satuan pendidikan SMP/ SMA Negeri.
4. Gaji guru honorer pada sekolah swasta.

²⁶ Salinan Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang sisdiknas

Daftar Pustaka

- Agustinus, et al. Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Era Otonomi Daerah (Studi pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Batu). Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol 1, No.3
- Dunn, William N. 2000. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: UGM Press
- <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/05/18/o7dqvw365-ada-guru-honorer-digaji-rp-75-ribu-per-bulan>. Diakses 03 Oktober 2016.
- <https://www.merdeka.com/peristiwa/gaji-guru-honorer-di-bekasi-jauh-dari-upah-layak.html>. Diakses 03 Oktober 2016.
- <https://www.merdeka.com/peristiwa/ribuan-tenaga-honorer-k2-di-solo-raya-tagih-janji-jadi-pns.html>. Diakses 03 Oktober 2016.
- <https://www.merdeka.com/uang/masalah-payung-hukum-jadi-alasan-tenaga-honorer-k2-belum-diangkat.html>. Diakses 03 Oktober 2016.
- Kunandar, Guru Profesional. 2007. Jakarta: Raja Grafindo
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia nomor 76 tahun 2014 tentang Juknis BOS.
- Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 64 Tahun 2014, pasal 1 ayat 32.
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2016 tentang Juknis BOS
- Tjiptono, Fandy. 1996. Manajemen Jasa. Yogyakarta : Andi Yogyakarta.
- Hasibuan, Malayu SP. 2000. Manajemen Sumber Daya Manusia. Jakarta: PT Bumi Aksara
- Rohman, Arif. 2014. Kebijakan Pendidikan Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi. Yogyakarta: Aswaja Pressindo
- Salinan Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang sisdiknas
- Salinan Peraturan Pemerintah P nomor 48 tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer
- Salinan Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipi negara
- Salinan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia nomor 76 tahun 2014 tentang Juknis BOS

Salinan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia nomor 16
tahun 2016 tentang Juknis BOS