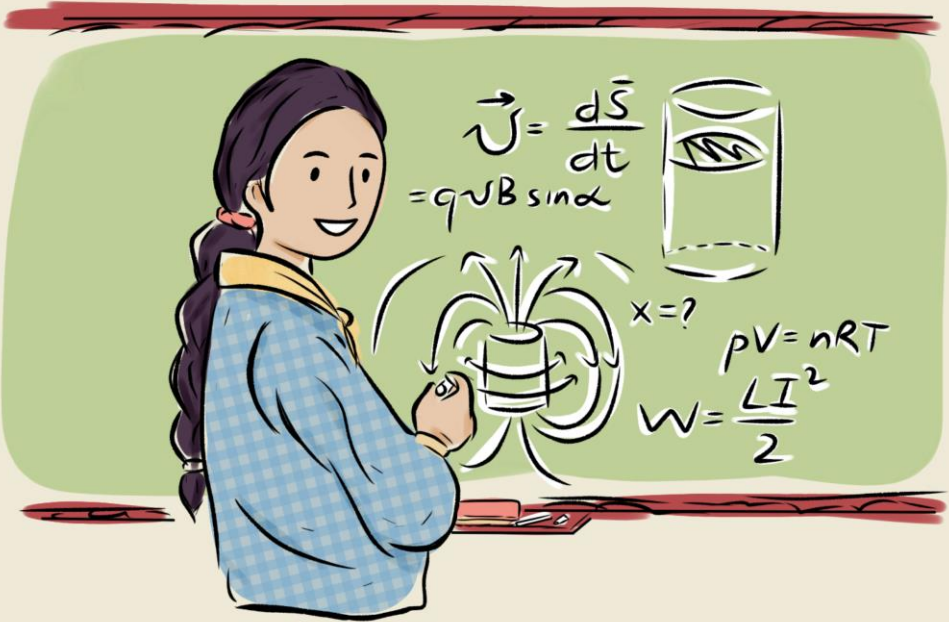




BADAN KEAHLIAN DPR RI
Bridge the Gaps to the Role and Functions of Parliament
"EVIDENCE-BASED LEGISLATIVE POLICY-MAKING"

2022

Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara
Badan Keahlian – Sekretariat Jenderal DPR RI



Tinjauan Pengelolaan Guru Honorer Terkait Rencana Penghapusan Status Honorer Tahun 2023



Sanksi Pelanggaran Pasal 113

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014

tentang Hak Cipta

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).**
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h, untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).**
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g, untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).**
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).**

Tinjauan Pengelolaan Guru Honorer

Terkait Rencana Penghapusan Status Honorer

Tahun 2023

Pengarah:

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.

Penanggungjawab:

Djustiawan Widjaya

Penulis:

Slamet Dhul Fadli

Sekar Aditya Dwikirana

Dwimo Gogy Prabowo

Hamas Wuryantina

Ayu Setya Lestari

Agam Noor Syahbana

Desain:

Dwimo Gogy Prabowo

Penerbit:

Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara

Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

Gedung Skeretariat Jenderal DPR RI Lt. 6,

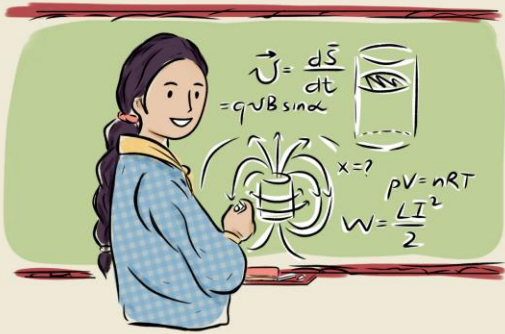
Jl. Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715 735 / 733, Fax. (021) 5715 733

Cetakan, 2022.



Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara
Badan Keahlian – Sekretariat Jenderal DPR RI



2022

Tinjauan Pengelolaan Guru Honorer Terkait Rencana Penghapusan Status Honorer Tahun 2023



KATA SAMBUTAN

Kepala Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

Assalamu’alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa karena atas limpahan rahmat dan karunianya, Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara dibawah naungan Badan Keahlian DPR RI dapat menyelesaikan buku berjudul “Tinjauan Pengelolaan Guru Honorer terhadap Rencana Penghapusan Status Guru Honorer Tahun 2023”.

Buku ini merupakan hasil kajian dari para Analis APBN di Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara yang disusun dengan pendekatan *Evidence Based Legislative Policy Making* yang secara umum memberikan gambaran bagaimana pengelolaan guru honorer mulai dari kegiatan perencanaan, penempatan dan pengembangan kompetensi, hingga evaluasi guru honorer yang dilakukan di instansi daerah. Selain itu, buku ini juga memuat analisis mengenai dampak jika rencana penghapusan status guru honorer tahun 2023 tetap dilaksanakan.

Sebagai salah satu *output* dari para Analis di Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara Badan Keahlian – Sekretariat Jenderal DPR RI, maka besar harapan kami bahwa buku ini dapat menjadi bahan evaluasi dan dasar penyusunan kebijakan khususnya bagi Alat Kelengkapan Dewan (AKD) yang membidangi urusan pendidikan yaitu Komisi X dan urusan dalam negeri yaitu Komisi II, dalam pelaksanaan fungsi di bidang pengawasan terkait penyelesaian permasalahan guru honorer yang akan dihapuskan statusnya di tahun 2023.

Demikianlah, sambutan singkat yang dapat kami sampaikan. Semoga kehadiran Badan Keahlian DPR RI senantiasa memberi kontribusi bagi efektivitas pengawasan yang dilakukan Pimpinan dan Anggota DPR RI dalam mengawal kebijakan, strategi, dan program-program pembangunan nasional dapat berjalan sesuai dengan agenda pembangunan yang telah ditetapkan.

Akhir kata, kami ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Kepala Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara beserta para Analis yang terlibat dalam penyusunan kajian ini. Begitupula, untuk para narasumber dari berbagai Kementerian dan Pemerintah Daerah khususnya Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB), Badan Kepegawaian Negara (BKN), Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemendikbudristek) beserta Pemerintah Daerah Kota Surabaya dan Kabupaten Manggarai Barat yang telah bersedia memberikan data dan informasi serta masukan dalam proses penyusunan kajian ini.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Jakarta, September 2022

**KEPALA BADAN KEAHLIAN
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI.**



DR. INOSENTIUS SAMSUL, S.H., M.Hum.

NIP. 196507101990031007

KATA PENGANTAR

Kepala Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

Assalamu’alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji syukur Tim Penyusun panjatkan kehadiran Allah SWT karena atas kehendak-Nya, Tim Penyusun dapat menyelesaikan penulisan Buku Kajian Tinjauan Pengelolaan Guru Honorer Terkait Rencana Penghapusan Status Tenaga Honorer Tahun 2023.

Sebagaimana kita ketahui bersama, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menjelaskan bahwa pegawai pemerintah hanya terdiri dari dua jenis yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), sehingga istilah tenaga honorer telah ditiadakan. Regulasi ini kemudian dipertegas dengan hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen PPPK dimana pada pasal 99 ayat (1) menyebutkan bahwa batas masa tugas pegawai Non-PNS atau Pegawai Tidak Tetap di Instansi Pemerintah ialah paling lama 5 (lima) tahun pada saat peraturan ini berlaku atau berakhir pada tahun 2023. Dengan adanya dua regulasi tersebut, tenaga honorer yang masih tersisa wajib untuk mengikuti proses seleksi terlebih dahulu sebelum diangkat menjadi CPNS maupun PPPK. Padahal dilain sisi kuota yang disediakan untuk formasi CPNS maupun PPPK tidak dapat mengakomodir seluruh tenaga honorer yang ada.

Salah satu bidang pelayanan yang akan terdampak dengan diterapkannya regulasi ini adalah pelayanan pendidikan, khususnya guru yang masih berstatus honorer atau non-ASN. Untuk meninjau kesiapan penerapan UU No. 5 Tahun 2014 dan PP No. 49 Tahun 2019 pada guru yang masih berstatus honorer, tim telah melaksanakan kajian terkait pengelolaan guru honorer dimana terdapat tiga aspek fokus kajian yang dapat dijadikan saran perbaikan, yaitu tentang perencanaan dan kebutuhan guru honorer, penempatan dan pengembangan kompetensi guru honorer, serta terkait evaluasi kinerja guru honorer.

Akhirnya, semoga karya kecil ini dapat berguna bagi seluruh pemangku kepentingan, terutama para *stakeholder* yang terkait dengan rencana penghapusan status tenaga honorer pada bidang pelayanan pendidikan. Segala koreksi atas penulisan kajian ini akan membuat karya ini lebih baik dan berarti. Semoga Allah SWT melimpahkan rahmat dan ridho-Nya kepada kita semua.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Jakarta, September 2022

**KEPALA PUSAT KAJIAN AKUNTABILITAS
KEUANGAN NEGARA BADAN KEAHLIAN
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI.**



DJUSTIAWAN WIDJAYA, S.SOS., M.A.P.

NIP. 197007061998031005

DAFTAR ISI

Kata Sambutan Kepala Badan Keahlian DPR RI.....	i
Kata Pengantar Kepala Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara...	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	vi
Daftar Grafik	vii
Daftar Gambar.....	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Tenaga Honorer Pada Instansi Pemerintah	1
1.2 Kebutuhan Guru Honorer.....	2
1.3 Rencana Penghapusan Status Guru Honorer.....	4
BAB II TINJAUAN TATA KELOLA TENAGA HONORER	10
2.1 Manajemen Sumber Daya Aparatur	10
2.2 Perencanaan dan Rekrutmen	11
2.3 Tata Kelola dan Evaluasi	12
BAB III PROBLEMATIKA PENGELOLAAN GURU HONORER	15
3.1 Perencanaan Kebutuhan Guru Honorer	15
3.2 Penempatan dan Pengembangan Kompetensi Guru Honorer	20
3.3 Evaluasi Kinerja Guru Honorer	30
BAB IV Simpulan dan Saran	36
4.1 Simpulan.....	36
4.2 Saran.....	38
Daftar Pustaka	40

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Kekosongan Formasi Guru Mata Pelajaran	3
Tabel 2	Proporsi Guru PNS pada kabupaten Manggarai Barat	23
Tabel 3	Sampel Data Kelebihan Guru Honorer	25
Tabel 4	Gambaran Kompetensi Guru	28
Tabel 5	Rincian Jumlah Guru dan Tenaga Kependidikan di Indonesia.	31

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1	Perkembangan Jumlah PNS di Indonesia Tahun 2017 – 2021	5
Grafik 2	Peta Kebutuhan Guru Tahun Pelajaran 2022/2023	16

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Rencana Penyelesaian Guru Honorer	18
-----------------	---	----

BAB I

PENDAHULUAN



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Tenaga Honorer Instansi Pemerintah

Pegawai merupakan salah satu modal utama dalam sebuah organisasi. Keberadaan pegawai menjadi kunci kesuksesan organisasi dalam mencapai tujuan dan arah perkembangan. Begitu pula pegawai pada organisasi pemerintah. Untuk saat ini, pegawai pada organisasi pemerintahan terbagi menjadi dua jenis, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Honorer (Non ASN). Meskipun Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah mengamanatkan jenis pegawai hanya ada PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), namun hingga kini di lingkungan instansi pemerintah keberadaan tenaga honorer masih exist untuk memenuhi kebutuhan pegawai di Instansi masing-masing.

Keberadaan tenaga honorer yang berkerja di Instansi pemerintah secara formal diakui pada UU No. 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok- Pokok Kepegawaian Pasal 2 ayat (3) yang menyebutkan bahwa pegawai negeri dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Hal ini guna mendukung kelancaran tugas dan fungsi setiap unit kerja dalam instansi pemerintahan tersebut.

Hingga kini, nomenklatur untuk pegawai yang bersifat tidak tetap di instansi pemerintah masih cukup banyak, diantaranya Tenaga Honorer, Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri (PPNPN), Tenaga Ahli, Pegawai Kontrak, Tenaga Pendamping dan sebagainya. Hanya saja untuk pegawai yang bersifat tidak tetap di instansi pemerintah, masyarakat lebih familiar dengan istilah tenaga honorer.

Jumlah angka keseluruhan tenaga honorer yang ada di Indonesia masih belum dapat diketahui secara pasti baik yang berada di Pemerintah Pusat maupun di Pemerintah Daerah, mengingat hingga kini yang memiliki data jumlah tenaga honorer adalah instansi masing-masing. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) juga tidak memiliki data pasti mengenai jumlah tenaga honorer yang ada di Indonesia karena tidak ada instansi yang melaporkan jumlah tenaga honorernya.

Secara garis besar, tenaga honorer yang mengabdikan pada instansi pemerintah terbagi menjadi dua bidang, yaitu tenaga honorer pelaksana dan tenaga honorer fungsional. Tenaga honorer pelaksana pada umumnya ditempatkan pada pekerjaan yang bersifat administrasi. Sedangkan tenaga honorer yang fungsional ditempatkan pada posisi yang membutuhkan keterampilan atau fungsi khusus seperti tenaga kesehatan dan guru honorer.

1.2 Kebutuhan Guru Honorer

Pelayanan pendidikan merupakan bidang pokok dalam meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) sebuah negara. Untuk itu peran seorang guru sangat strategis dalam menentukan bagaimana masa depan negara. Tidak berbeda dengan bidang pelayanan lain, guru dan tenaga kependidikan juga terbagi atas dua jenis, yaitu PNS dan honorer.

Perbedaan antara guru honorer dan guru PNS bukan hanya dari status pegawainya saja, melainkan juga adanya perbedaan hak yang diterima oleh masing-masing guru. Guru yang berstatus PNS memiliki hak dan fasilitas yang sudah dijamin oleh negara. Sedangkan guru honorer hanya memiliki hak gaji yang diambil dari dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Oleh sebab itu, jika ditinjau dari besaran jumlah gaji yang diterima oleh guru PNS dan guru honorer maka akan dijumpai ketimpangan yang cukup jauh. Sedangkan jika ditinjau dari beban kewajiban antara guru PNS dan guru honorer, secara umum memiliki kesamaan dalam proses belajar mengajar.

Guru yang berstatus honorer direkrut dalam rangka memenuhi kebutuhan guru yang masih belum terisi oleh formasi PNS di sekolah, baik di tingkat sekolah dasar maupun tingkat sekolah menengah. Khususnya untuk formasi guru mata pelajaran tertentu.

Tabel 1. Kekosongan Formasi Guru Mata Pelajaran

No.	Mata Pelajaran	Persentase
1.	Guru Kelas	29%
2.	Penjasorkes	15%
3.	TIK	14%
4.	Bimbingan Konseling	9%
5.	Agama Kristen	7%
6.	Seni Budaya	5%
7.	Agama Katolik	5%
8.	PPKN	2%
9.	Bahasa Indonesia	2%
10.	Sejarah	2%

Sumber: Kemendikbudristek RI, 2022

Berdasarkan tabel diatas, kebutuhan akan guru kelas menempati posisi teratas, dimana biasanya guru kelas dibutuhkan untuk ditempatkan pada Sekolah Dasar. Permasalahannya, sekolah dasar tersebar di berbagai tempat baik wilayah perkotaan, maupun daerah perdesaan.

Seringkali fakta dilapangan menunjukan bahwa kebutuhan guru untuk sekolah dasar berasal dari sekolah yang berada pada daerah perdesaan atau wilayah yang kesulitan akses infrastrukturnya. Hal ini yang mendorong sebagian sekolah dasar merekrut guru honorer untuk memenuhi kebutuhan guru pada sekolah tersebut.

Fenomena kekurangan guru di daerah semakin keruh setelah disahkannya UU No. 5 Tahun 2014 dan PP No. 49 Tahun 2018. Regulasi secara tegas menerangkan bahwa pegawai pemerintah hanya terdiri dari 2 jenis, yaitu PNS dan PPPK.

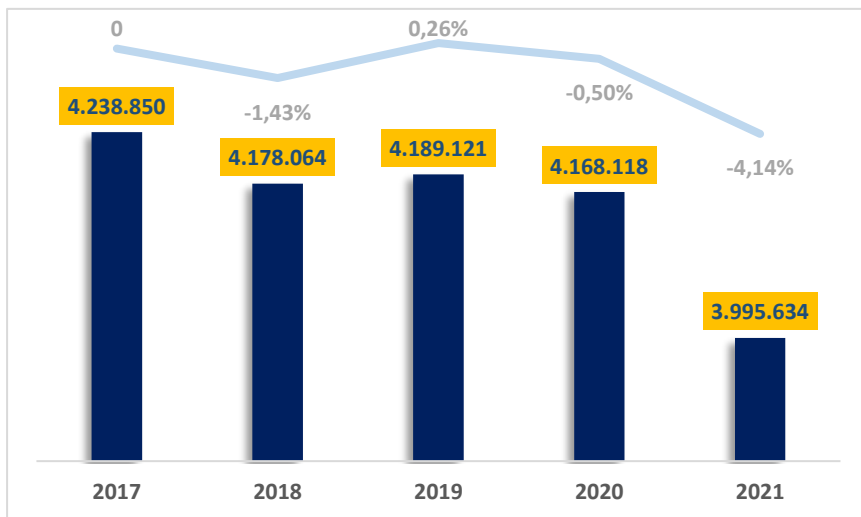
Hadirnya peraturan tersebut membawa dampak yang serius pada tenaga honorer yang masih mengabdikan pada instansi pemerintah. Tak terkecuali pada bidang pelayanan pendidikan, yaitu guru yang masih berstatus honorer.

1.3 Rencana Penghapusan Status Tenaga Honorer

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam instansi pemerintahan, kuantitas dan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang memadai peranan penting dalam keberlangsungan penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik. Adapun penyelenggara pelayanan publik dalam instansi pemerintahan terdiri dari dua unsur SDM antara lain SDM utama yang terdiri dari PNS (Pegawai Negeri Sipil) dan SDM pendukung yang terdiri dari pegawai non PNS atau saat ini dikenal dengan istilah Tenaga Honorer.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, menjelaskan bahwa tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN atau APBD. Keberadaan tenaga honorer berawal dari adanya kekurangan sumber daya aparatur (PNS) pada instansi pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Sedangkan, di sisi lain, pengadaan CPNS membutuhkan Anggaran Belanja Pegawai yang cukup besar dan adanya moratorium atau penghentian sementara rekrutmen CPNS sehingga Pemerintah mengambil kebijakan untuk merekrut tenaga honorer sebagai tenaga pendukung untuk memenuhi kebutuhan pegawai di Instansi Pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Grafik 1. Perkembangan Jumlah PNS di Indonesia Tahun 2017 – 2021



Sumber: BPS 2017-2021, diolah

Selanjutnya, sebagaimana diketahui dalam grafik diatas, jumlah PNS di Indonesia dari tahun 2017 – 2021 dalam perkembangannya menunjukkan tren yang cenderung menurun dalam lima tahun terakhir ini. Penurunan paling signifikan terjadi pada tahun 2021, dimana jumlah PNS menjadi sebanyak 3.995.634 dari 4.168.118 atau turun sebesar 4,14%. Penurunan tersebut disebabkan oleh jumlah PNS yang memasuki masa pensiun lebih banyak dibandingkan dengan penerimaan CPNS yang diselenggarakan pada tahun tersebut. Oleh karena itu, keberadaan tenaga honorer saat ini dinilai masih dibutuhkan untuk menjawab persoalan keterbatasan jumlah PNS yang ada di instansi pemerintah dan meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik di instansi pemerintahan.

Mengacu pada Pasal 2 ayat 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, mulanya masing-masing instansi pemerintahan baik Pusat maupun Daerah diberikan kewenangan untuk melakukan perekrutan tenaga honorer. Namun, atas pemberian kewenangan tersebut tidak disertai regulasi turunan terkait mekanisme

rekrutmen tenaga honorer baik pada instansi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sehingga perekrutan tenaga honorer dilakukan tanpa melalui prosedur seleksi yang jelas. Pola rekrutmen tenaga honorer yang masih terkesan sekedar formalitas tersebut mengakibatkan masih ditemukannya tenaga honorer tidak memenuhi standar kualifikasi pendidikan maupun kompetensi yang dimiliki tidak sesuai dengan tugas pokok jabatan. Sedangkan, seiring berjalannya waktu jumlah tenaga honorer menjadi tidak terkendali sehingga tidak dapat diketahui mana tenaga honorer yang lebih dibutuhkan.¹

Oleh karena itu, melalui PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) sebagaimana telah diubah menjadi PP Nomor 43 Tahun 2007 dan PP Nomor 56 Tahun 2012. Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) Instansi Pemerintah dilarang untuk melakukan perekrutan tenaga honorer dan mulai dilakukan pengangkatan tenaga honorer yang telah ada menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Adapun tenaga honorer yang dapat diangkat menjadi CPNS antara lain guru, tenaga kesehatan, tenaga penyuluh di bidang pertanian, perikanan peternakan, dan tenaga teknis lain yang dibutuhkan pemerintah. Pengangkatan tenaga honorer diutamakan terlebih dahulu untuk tenaga honorer yang dibiayai oleh APBN/APBD atau dikenal dengan istilah Tenaga Honorer Kategori 1 (K1). Lebih lanjut, setelah pengangkatan seluruh THK-1 dinyatakan selesai, maka dapat dilakukan pengangkatan tenaga honorer yang penghasilannya tidak dibiayai oleh APBN/APBD yang disebut dengan Tenaga Honorer Kategori 2 (K2).

Pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS dimulai pada tahun 2005 dan ditargetkan selesai pada tahun 2009. Dalam proses pendataan awal, diperoleh jumlah tenaga honorer pada saat itu sebanyak 920.702 orang sedangkan hanya 860.220 tenaga honorer yang diangkat menjadi CPNS. Proses pendataan kembali dilakukan Pemerintah sebab masih

¹ Dikutip dari Anang Pikukuh Purwoko dalam Jurnal *Pegawai Tidak Tetap: Tinjauan Literatur Sebagai Perbandingan dengan Praktek pada Organisasi Publik di Indonesia*, 2013.

ditemukan data tenaga honorer yang masih “tercecer”. Dengan masih tersisanya tenaga honorer tersebut, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, tenaga honorer yang tersisa dapat diangkat namun melalui proses seleksi terlebih dahulu pada tahun 2013. Berdasarkan hasil seleksi CPNS tahun 2012, tenaga honorer yang lolos sebanyak 209.872 orang dari sisa jumlah tenaga honorer sebesar 684.462 orang.²

Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) pada tahun 2013 menjadi periode terakhir sebab pada tahun 2014 terbit Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dimana dijelaskan bahwa hanya ada dua klasifikasi pegawai pemerintahan antara lain PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Sehingga, dengan kata lain kedudukan tenaga honorer dalam instansi pemerintahan telah ditiadakan. Dengan adanya UU tersebut, tenaga honorer yang masih tersisa wajib untuk mengikuti proses seleksi terlebih dahulu sebelum diangkat menjadi CPNS maupun PPPK.

Pada tahun 2018, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen PPPK untuk memberikan kesempatan bagi pegawai Non-PNS atau Pegawai Tidak Tetap di Instansi Pemerintah tetap dapat melaksanakan tugas paling lama 5 (lima) tahun pada saat peraturan ini berlaku atau berakhir pada tahun 2023. Pemberlakuan PP Nomor 49 Tahun 2018 saat ini telah berlangsung selama 4 (empat) tahun namun permasalahan terkait pengangkatan tenaga honorer masih belum terselesaikan. Wacana penghapusan tenaga honorer saat ini kembali muncul mengingat masa tugas tenaga honorer yang akan berakhir pada tahun 2023 serta kebijakan *zero growth* pada pola rekrutmen CPNS yang mulai diterapkan dimana nantinya

² Data Jumlah Tenaga Honorer diperoleh dari Paparan Kemenpan RB saat diskusi bersama Puskaji AKN pada 18 Maret 2022.

jumlah PNS yang ada dalam instansi pemerintahan lebih sedikit dan jumlah PPPK lebih banyak seperti yang telah diterapkan pada beberapa negara maju. Dengan adanya kebijakan *zero growth*, peluang tenaga honorer yang masih tersisa untuk menjadi PNS semakin kecil. Sedangkan, ketersediaan kuota PPPK yang diharapkan dapat menjawab permasalahan kebutuhan ASN dan memberikan jaminan bagi tenaga honorer agar tidak kehilangan pekerjaannya nampaknya belum mampu mengakomodir seluruh jumlah tenaga honorer yang masih tersisa.

Guru honorer merupakan salah satu pegawai non ASN yang juga terkena imbas dari rencana penghapusan tenaga honorer. Keberadaan guru honorer sangatlah vital mengingat profesinya menjadi garda terdepan dalam penyelenggaraan pelayanan masyarakat di bidang pendidikan. Berdasarkan data jumlah guru pada TP 2021/2022, sebanyak 724.029 dari 2.048.147 guru atau sebesar 35,3% berstatus sebagai guru honorer.³ Banyaknya guru honorer yang masih tersisa perlu mendapat perhatian, sebab bila penghapusan guru honorer benar-benar terjadi pada tahun 2023, maka akan terjadi kekosongan posisi yang tentu akan mengganggu jalannya roda pelayanan pendidikan di Indonesia. Atas permasalahan yang telah dijelaskan sebelumnya, maka Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara (PKAKN) bertujuan untuk melakukan kajian lebih lanjut dengan meninjau bagaimana pengelolaan guru honorer di Indonesia terhadap rencana penghapusan guru honorer di masa mendatang.

³ Data Jumlah Guru diperoleh dari Paparan Kemendikbud Dikti saat diskusi bersama Puskaji AKN pada 4 Agustus 2022.

BAB II

TINJAUAN TATA KELOLA TENAGA HONORER



BAB II TINJAUAN TATA KELOLA TENAGA HONORER

2.1 Manajemen Sumber Daya Aparatur

Sumber Daya Aparatur (SDA) sebagai salah satu unsur penunjang organisasi, dapat diartikan sebagai aparatur yang bekerja di lingkungan suatu organisasi (disebut personil, tenaga kerja, pekerja/karyawan) atau potensi manusiawi sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya, atau potensi yang merupakan aset dan berfungsi sebagai modal non-material dalam organisasi bisnis, yang dapat diwujudkan menjadi potensi nyata secara fisik dan non-fisik dalam mewujudkan eksistensi organisasi (Nawawi, 2000)

Produktivitas dalam sebuah organisasi ditentukan dari perencanaan kebutuhan SDM dan pengaturan tata kelola dalam mengembangkan kinerjanya. Dalam organisasi publik, peran SDM yang berkualitas dapat membantu memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat.

Peran SDM dalam organisasi publik ditunjukkan melalui penentuan dan penataan pelayanan publik. Peran ini menunjukkan perlunya manajemen sumber daya manusia yang efektif. Yang menjadi fokus perhatian dalam hal ini adalah kemampuan manusia (human potential), karena manusialah yang dapat melaksanakan kegiatan-kegiatan organisasi, manusia yang dapat menggerakkan sumber daya-sumber daya yang lainnya, termasuk mengendalikan teknologi yang ada di dalam organisasi (Syafri dan Alwi, 2014).

Instansi pemerintah sebagai lembaga pelayanan publik harus mampu memetakan kebutuhan SDM dengan baik agar kemampuan aparatur yang terpilih dapat melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai sasaran yang telah ditetapkan. Aparatur Sipil Negara (ASN) juga harus mampu beradaptasi seperti meningkatkan kapasitas penguasaan teknologi informasi. Oleh sebab itu perencanaan rekrutmen dan penempatan ASN harus terukur dengan jelas agar tidak mengurangi produktivitas.

2.2 Perencanaan dan Rekrutmen

Perencanaan merupakan proses mempersiapkan kegiatan-kegiatan secara sistematis yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu (Tjokroaminoto, 2010). Hal ini dapat diartikan bahwa ketika ingin mengadakan suatu kegiatan dalam sebuah organisasi, menyusun langkah-langkah yang sistematis menjadi hal yang wajib untuk dilaksanakan. Dengan demikian kegiatan yang dijalankan dapat terlaksana sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Begitu pula dengan kegiatan rekrutmen aparatur, perlu dilaksanakan langkah-langkah yang sistematis agar kapasitas pegawai yang telah direkrut dapat sesuai dengan kebutuhan organisasi.

Rekrutmen pegawai merupakan tahap awal penambahan kekuatan (power) suatu organisasi. Oleh karena itu, rekrutmen harus dilakukan dengan tepat, karena di satu sisi dapat menjadi kekuatan bagi organisasi dan di sisi lain dapat melemahkan kekuatan organisasi itu sendiri. Ketepatan rekrutmen pegawai dapat ditunjukkan oleh adanya kesesuaian rekrutmen dengan perencanaan pegawai. Perencanaan pegawai meliputi kuantitas dan kualitas pegawai yang akan direkrut suatu organisasi. (Syafri dan Alwi, 2014).

Ketika instansi pemerintah berencana melaksanakan rekrutmen pegawai, kuantitas kebutuhan pegawai perlu dipertimbangkan secara matang. Masuknya tenaga honorer / PTT ke dalam instansi pemerintah diakibatkan tidak sesuai kebutuhan pegawai dan formasi yang tersedia untuk menjalankan pelayanan publik. Selain kuantitas, kriteria lain yang perlu dipertimbangkan adalah kualitas dari aparatur tersebut. Salah satu pertimbangan pemerintah menghapus status tenaga honorer adalah kinerja pegawai tenaga honorer belum terukur dengan baik, karena rekrutmennya tidak dilaksanakan sesuai dengan regulasi yang ada.

2.3 Tata Kelola dan Kinerja

Tata Kelola adalah sistem yang mengarahkan dan mengendalikan entitas yang ada dan berkaitan dengan struktur serta proses dalam pengambilan keputusan, akuntabilitas, kontrol, dan perilaku.

Tata Kelola (Governance) merupakan suatu proses yang dilakukan oleh suatu organisasi atau masyarakat untuk dilakukan mengatasi permasalahan yang terjadi. Definisi lain dari tata kelola (governance), yaitu penggunaan institusi – institusi, struktur-struktur otoritas dan bahkan kolaborasi untuk mengalokasi sumber-sumber data dan mengkoordinasi atau mengendalikan aktivitas di masyarakat atau ekonomi (Jogiyanto H.M. dan Willy A., 2011).

Weiss 2005: 93 menjelaskan tata kelola pemerintahan yang baik berkaitan dengan demokrasi dan pemenuhan hak – hak sipil, dengan transparansi, dengan peraturan hukum, dan dengan pelayanan publik yang efisien. Tata kelola pemerintahan yang baik juga melibatkan interaksi institusi publik maupun swasta dengan masyarakat.

Tata Kelola (governance) merupakan sebuah proses interaktif yang melibatkan berbagai bentuk kemitraan, kolaborasi, kompetisi, dan negosiasi. Melalui tata Kelola, pengambilan keputusan dilakukan oleh multiaktor tanpa didasarkan pada aturan-aturan formal yang mengikat

Tata Kelola honorer saat ini masih terbilang belum rapih dan masih banyak “pekerjaan rumah” yang perlu diperbaiki. Institusi Pemerintah pusat maupun Pemerintah Daerah tidak melaporkan jumlah tenaga honorer yang direkrut dari tiap -tiap Instansi kepada Badan Kepegawaian Negara, sehingga jumlah tenaga honorer saat ini belum jelas jumlahnya.

Masalah – masalah tata kelola pemerintahan yang baik merupakan bagian dari masyarakat yang terintegrasi sejak adanya peradaban, dan khususnya menjunjung nilai – nilai tertentu, etika, dan aturan yang berlaku, dan keadilan yang harus ditegakkan, bagaimana masyarakat diatur, dan siapa yang harus memegang kekuasaan dan kewenangan. Benang merah antara institusi, pemerintahan, dan kinerja ekonomi

telah menjadi subyek yang sangat sering didiskusikan (Chibba 2009:78).

Tata Kelola yang baik dapat tercermin dari bagaimana kinerja yang dihasilkan. Sutrisno (2011) memberikan definisi bahwa kinerja merupakan hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum, dan sesuai dengan moral maupun etika.

Terkait hal tersebut, dalam rangka menilai hasil kerja dari seorang pegawai maka diperlukan suatu evaluasi dalam kurun waktu tertentu. Hal ini dimaksudkan agar kinerja yang dihasilkan oleh pegawai tersebut sesuai dengan arah dan tujuan dari organisasi.

Sekolah sebagai suatu lembaga pendidikan, juga perlu menerapkan evaluasi kinerja terutama kepada guru dan tenaga kependidikan. Mengingat tenaga pendidik di sekolah juga terdapat guru honorer, mestinya guru honorer perlu mendapatkan evaluasi kinerja dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan pendidikan.

BAB III

PROBLEMATIKA PENGELOLAAN GURU HONORER



BAB III PROBLEMATIKA PENGELOLAAN GURU HONORER

Pemerintah telah mengeluarkan peraturan terkait manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menjelaskan pegawai ASN terdiri dari PNS dan PPPK. Hal ini tertuang pada Pasal 6 Undang-undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Regulasi tersebut dipertegas dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk mengatur keberadaan PPPK di tubuh Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah yang ada di Indonesia yang saat ini posisi PPPK diisi oleh Tenaga Honorer.

Instansi pemerintah baik di pusat maupun daerah diharapkan dapat segera mengimplementasikan PP tersebut agar permasalahan tenaga non ASN dapat diselesaikan dalam waktu 5 tahun setelah regulasi berlaku. Namun fakta dilapangan menunjukan bahwa PP tersebut belum di implementasikan dengan baik di daerah dengan adanya kendala-kendala yang ada di daerah. Tim Puskaji AKN telah melakukan pengumpulan data terkait implementasi UU No. 5 Tahun 2014 dan PP No 49 Tahun 2018 baik di Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

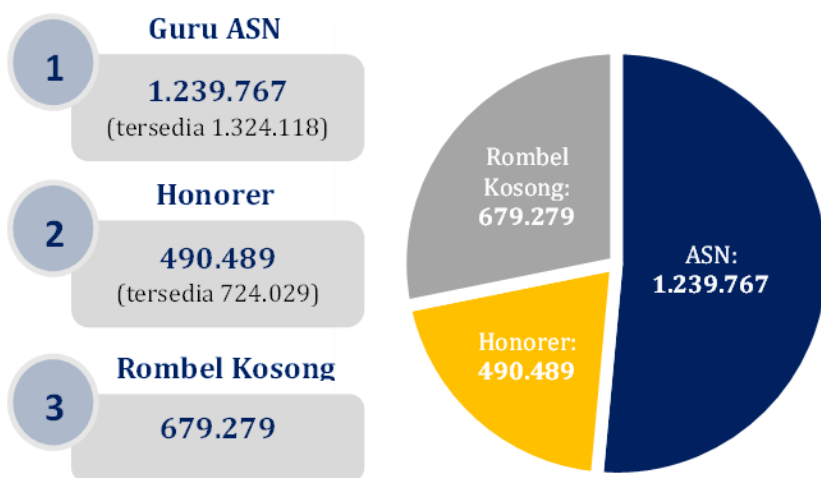
3.1 Perencanaan dan Kebutuhan Guru Honorer

Salah satu faktor kunci keberhasilan penyelenggaraan pendidikan adalah ketersediaan guru baik dari segi kuantitas maupun kualitas secara memadai dan tersebar merata di seluruh daerah Indonesia. Untuk menentukan ketersediaan jumlah maupun kompetensi yang dibutuhkan, maka diperlukan perencanaan yang matang agar tidak terjadi disparitas dalam proses distribusi guru antara satu daerah dengan daerah lain. Menurut Hadar Nawawi (2003) menjelaskan bahwa *“perencanaan merupakan proses pemilihan dan penetapan tujuan, metode, anggaran, dan standar keberhasilan suatu kegiatan”*. Berdasarkan definisi tersebut, dalam tahapan perencanaan kebutuhan guru, terdapat serangkaian kegiatan yang saling berkaitan antara lain menganalisis kebutuhan jumlah dan kompetensi guru serta rombongan yang masih mengalami kekosongan dengan mempertimbangkan anggaran yang tersedia juga

menyusun metode dalam proses seleksi calon guru sehingga tujuan dalam pemenuhan kebutuhan guru dapat tercapai.

Dalam rangka menghadapi rencana penghapusan guru honorer di tahun 2023, Kemendikbudristek mengambil langkah strategis untuk menuntaskan permasalahan guru honorer yang masih tersisa melalui proses perencanaan kebutuhan guru dengan menyusun peta kebutuhan guru. Berdasarkan hasil penyusunan peta kebutuhan guru diketahui total kebutuhan guru untuk tahun 2022/2023 sebanyak 2.409.535 guru yang terdiri dari 1.239.767 guru ASN, 490.489 guru honorer dan rombongan kosong sebanyak 679.279 dengan rincian pada grafik sebagai berikut:

Grafik 2. Peta Kebutuhan Guru Tahun Pelajaran 2022/2023



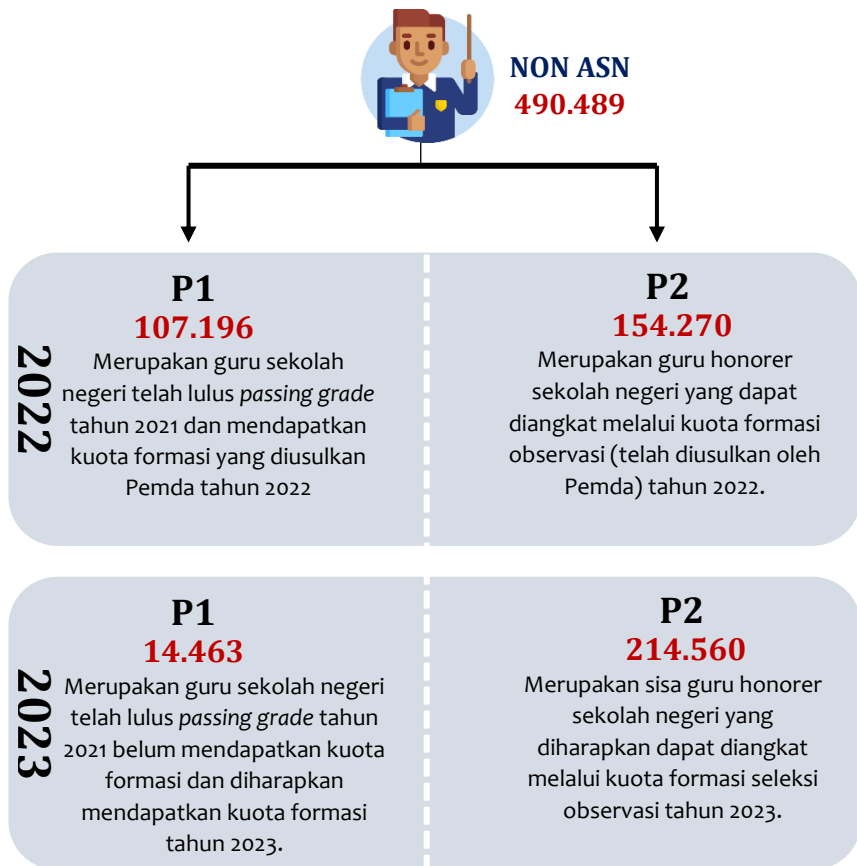
Sumber: Kemendikbudristek, 2022

Grafik diatas menunjukkan bahwa dari jumlah kebutuhan guru, telah tersedia sebanyak 1.324.118 guru ASN dan 724.029 guru honorer sehingga terjadi kelebihan guru ASN sebanyak 84.351 dan guru honorer sebanyak 233.540. Kemendikbudristek mengambil langkah untuk mendistribusikan kelebihan guru sebanyak 317.891 pada rombongan belajar yang masih kosong. Atas pendistribusian tersebut, masih tersisa sebanyak 361.388 rombongan belajar yang nantinya akan diisi oleh 48.718 DPK, 39.393 guru swasta lulus *passing grade*, dan 273.277 PPG Prajabatan.

Lebih lanjut, berdasarkan Permenpan RB Nomor 20 Tahun 2022 tentang Pengadaan PPPK untuk Jabatan Fungsional Guru pada Instansi Daerah Tahun 2022, Kemendikbudristek mengambil langkah kebijakan penyelesaian pada 490.489 guru honorer yang diproyeksikan selesai pada tahun 2023:

- 1) Kebijakan penempatan (P1) bagi guru honorer yang telah lulus *passing grade* pada seleksi tahun 2021 di tempat tugasnya masing-masing atau di satuan pendidikan yang membutuhkan.
- 2) Kebijakan seleksi bagi guru honorer THK-2 (P2) maupun guru honorer negeri yang telah mengabdikan selama lebih dari 3 tahun (P3) dengan mempertimbangkan dimensi kompetensi serta kinerja. Adapun gambaran rencana atas penyelesaian atas 490.489 yang masih tersisa diuraikan pada bagan sebagai berikut:

Gambar 1. Rencana Penyelesaian Guru Honorer



Sumber: Kemendikbudristek, 2022

Rencana penyelesaian guru honorer tersebut tentunya tidak lepas dari peran Pemerintah Daerah khususnya Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dalam pengusulan kuota formasi PPPK untuk dapat mengakomodir permasalahan guru honorer yang masih tersisa. Hasil konfirmasi dari dua daerah yang menjadi sampel kajian mengungkapkan Pemerintah Daerah tidak dapat mengusulkan kuota formasi PPPK yang dapat mengakomodir seluruh guru honorer yang masih tersisa sebab adanya pertimbangan pada keterbatasan kemampuan keuangan daerah. Sebagaimana tertuang dalam Permendagri Nomor 6 Tahun 2021 tentang Juknis Pemberian Gaji dan Tunjangan PPPK yang bekerja pada instansi di

daerah Pasal 2 ayat 2 yang menyebutkan bahwa “Pembayaran Belanja Pegawai bagi PPPK yang meliputi gaji dan tunjangan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”. Meskipun Pemerintah Pusat menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) wajib dialokasikan untuk Belanja Pegawai PPPK sebesar 25%, namun kenyataannya DAU yang diberikan belum mampu menutup besarnya pembayaran gaji guru PPPK di daerah sebab sebagian besar DAU juga digunakan untuk membiayai program prioritas pembangunan daerah lainnya.

Pemerintah Daerah menilai bahwa perencanaan usulan formasi PPPK belum memperhatikan faktor-faktor lain salah satunya kondisi geografis daerah seperti yang terjadi pada Kabupaten Manggarai Barat dimana beberapa wilayahnya berada pada kategori wilayah 3 T (Tertinggal, Terdepan, dan Terluar) dengan topografis daerah yang berbukit-bukit dan kondisi jalan yang sangat minim dan sulit diakses. Kondisi tersebut mengakibatkan beberapa sekolah hanya terdapat 1 ASN yang menjabat sebagai Kepala Sekolah sedangkan sisanya berstatus sebagai guru honorer. Kondisi geografis seperti yang telah dijelaskan diatas menjadi kendala tersendiri bagi Pemerintah Daerah dalam memenuhi kuota formasi PPPK yang direncanakan sebab minimnya pelamar yang mendaftar untuk daerah tersebut. Hal tersebut juga dipertegas dengan pernyataan Dirjen Guru dan Tenaga Kependidikan, Irwan Syahril dalam Rapat Kerja dengan Komisi X pada 19 Januari 2022 dimana masih terdapat 117.939 formasi pegawai PPPK yang tidak terdapat pelamar baik pada tahap I maupun tahap II disebabkan para guru yang berada di wilayah 3 T justru melamar ke kota/kabupaten di wilayah kewenangan yang sama. (Ramadhan, 2022)

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa salah satu pertimbangan dalam kegiatan perencanaan adalah menyusun metode dalam proses seleksi calon guru. Dalam penyelesaian permasalahan guru honorer melalui pengadaan formasi PPPK, tingkat kesulitan uji kompetensi dan tingginya *passing grade* yang ditetapkan menjadi hambatan bagi peserta tes PPPK dimana sebagian besar merupakan guru honorer berusia lebih dari 35 tahun. Dalam diskusi bersama Dinas

Pendidikan, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Manggarai Barat disampaikan bahwa dari 103 alokasi formasi guru PPPK hanya 67 orang yang lolos dalam seleksi PPPK. Sulitnya uji kompetensi yang dialami guru honorer dalam proses seleksi PPPK tersebut tentunya menghambat pemenuhan kebutuhan formasi PPPK sehingga besar kemungkinan akan menghambat penyelesaian permasalahan guru honorer di tahun 2023.

3.2 Penempatan dan Pengembangan Kompetensi Guru Honorer

Tenaga honorer merupakan tenaga yang diangkat untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok – Pokok Kepegawaian Pasal 2 ayat (3) diakui tentang peran tenaga honorer yang diimplementasikan dalam struktur sumber daya aparatur Indonesia, yang berfungsi membantu pelaksanaan tugas – tugas pemerintahan dan pelayanan pada masyarakat khususnya di daerah.

Tenaga honorer dibutuhkan di setiap instansi Pemerintahan atau Pemerintah Daerah untuk membantu tugas–tugas Aparatur Sipil Negara yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Apabila hanya mengandalkan pegawai berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) akan sulit dilakukan dan akan berdampak pada penurunan kinerja.

Hal ini selaras dengan adanya kebijakan zero growth yang harus dilaksanakan oleh semua kementerian/lembaga, untuk itu pengadaan tenaga honorer menjadi pilihan dan prioritas penting. Zero growth merupakan pengendalian jumlah PNS agar tidak selalu bertambah yang akan berdampak pada bertambahnya pengeluaran pemerintah untuk menggaji PNS. Pada dasarnya, tugas tenaga honorer meliputi tenaga perbantuan, tenaga ahli, pegawai ahli daya, dan tenaga lain yang telah memiliki tugas pokok dan fungsi tergantung pada jenis penempatan masing-masing tenaga honorer.

Penempatan pegawai merupakan pengisian posisi pada organisasi yang kosong atau kekurangan pegawai (Cahyano, 2016). Penempatan pegawai dapat pula disamakan dengan rotasi pegawai pada jabatan sebelumnya untuk mengisi jabatan yang telah disiapkan oleh pimpinan organisasi. Penempatan pegawai perlu memperhatikan kompetensi yang dimiliki pegawai tersebut sesuai dengan kemampuan dan keahlian yang dimilikinya.

Untuk melakukan penempatan pegawai, hendaklah mempertimbangkan faktor-faktor berikut ini:

1. Pendidikan, yaitu pendidikan minimum yang disyaratkan, menyangkut:
 - a. Pendidikan berdasarkan kriteria yang dibutuhkan, artinya pendidikan yang harus dijalankan sebagai syarat. Maksud dari pendidikan bersyarat ini adalah latar belakang pendidikan pegawai harus disesuaikan dengan dimana dia akan ditempatkan. Latar belakang pendidikan merupakan aspek penting dalam penempatan pegawai.
 - b. Pendidikan alternatif, yaitu pendidikan lain berupa tambahan latihan tertentu dapat mengisi syarat pendidikan yang seharusnya. Pendidikan alternatif merupakan pendidikan yang pernah diikuti oleh pegawai atau akan diikuti oleh pegawai sebagai bagian dari syarat penempatan. Pendidikan alternatif ini dapat berupa Diklat, Bimbingan Teknis, Studi Banding, dan lain-lain.
2. Pengetahuan kerja, yaitu pengetahuan yang harus dimiliki oleh seseorang tenaga kerja dalam melakukan pekerjaan yang sesuai dengan pengetahuannya. Pengalaman kerja ini sebelum ditempatkan dan yang harus diperoleh pada waktu ia bekerja dalam pekerjaan tersebut.
3. Keterampilan kerja, yaitu kecakapan/ keahlian untuk melakukan sesuatu pekerjaan yang hanya diperoleh dalam praktek. Keterampilan kerja pegawai dapat dinilai dari kemampuan pegawai menyelesaikan pekerjaan dengan memiliki inovasi, pola pikir yang baik dan mampu memecahkan masalah pekerjaan dengan memiliki ide-ide kreatif.

Penempatan kerja yang sesuai dengan keterampilan kerja pegawai akan meningkatkan produktivitas pegawai itu sendiri.

4. Pengalaman kerja, yaitu pengalaman seseorang untuk melakukan pekerjaan tertentu. Pengalaman kerja pegawai ditentukan dari seberapa lama pegawai mendapatkan pengalaman pekerjaan dalam bidang tertentu sebelum dia ditempatkan pada suatu organisasi. Semakin sesuai antara pengalaman pekerjaan dengan bidang pekerjaan yang dipilih, semakin tinggi kesempatan seseorang untuk mendapatkan pekerjaan sesuai bidang yang dipilihnya.

Perlu disadari bahwa penempatan pegawai merupakan masalah yang tidak biasa. Adanya kesalahan penempatan pegawai karena beberapa faktor yang telah dijelaskan sebelumnya, akan menimbulkan dampak pada unit kerja organisasi. Tidak hanya unit kerja pegawai yang bersangkutan, melainkan dapat juga mengganggu kinerja unit kerja lainnya. Hal tersebut bisa terjadi dalam penempatan tenaga honorer. Dikarenakan status tenaga honorer merupakan tenaga tidak tetap atau kontrak, seringkali ditemukan bahwa tugas pokok dan fungsi tidak sesuai dengan kompetensi atau bidang keahlian yang dimiliki atau mendapatkan tugas pokok tambahan diluar dari tugas pokok yang telah ditetapkan. Lebih lanjut, adanya indikasi kesewenangan, dimana beban kerja tenaga honorer justru lebih banyak daripada PNS. Sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan karena hak yang diterima tenaga honorer tidak lebih banyak dari PNS.

Menurut Dora (2020), dalam melakukan perekrutan tenaga honorer perlu adanya syarat-syarat khusus seperti jenjang Pendidikan minimal yang harus dimiliki oleh calon tenaga honorer. Seringkali pada proses perekrutan tenaga honorer tidak melalui prosedur yang jelas. Hal ini yang menyebabkan kompetensi atau keahlian yang dimiliki tenaga honorer tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan. Dalam penelitiannya, pelaksanaan tugas dan tanggung jawab, tenaga honorer seharusnya bekerja sesuai dengan tupoksi dari SK yang telah ditetapkan. Namun, kenyataan di lapangan, para tenaga honorer ini bekerja tidak sesuai dengan SK yang mereka diterima.



Salah satu tenaga honorer yang dinilai dalam melakukan pekerjaannya tidak sesuai dengan bidang kompetensinya adalah guru. Ketidaksesuaian disiplin ilmu dengan bidang ajarnya, membuat banyak guru mengajar mata pelajaran yang bukan bidang studi yang dipelajarinya. Hal ini terjadi karena kekurangan jumlah guru pada bidang studi tertentu.

Pada kunjungan kami ke Dinas Pendidikan, Kepemudaan, dan Olahraga Daerah Kabupaten Manggarai Barat menemukan beberapa hal terkait penetapan tenaga honorer sesuai atau tidak dengan kemampuan dan bidang keahlian yang dimiliki. Sebelumnya, pemilihan Kab. Manggarai Barat sebagai sampel uji karena berdasarkan data Dashboard Guru dan Tenaga Kerja Kependidikan (GTK) Kemendikbud RI diketahui Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan provinsi dengan jumlah tenaga honorer terbanyak nomor 9 dari 34 Provinsi dan proporsi guru honorer yang mencapai 33,4% dari total jumlah guru.

Berdasarkan hasil konfirmasi data pada Dinas Pendidikan, Kepemudaan, dan Olahraga Daerah Kabupaten Manggarai Barat diketahui bahwa jumlah PNS guru pada Kab. Manggarai Barat dapat dikatakan tidak ideal. Hal ini terlihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2. Proporsi Guru PNS pada kabupaten Manggarai Barat

Kecamatan	Jumlah SD	Jumlah PNS	Rasio	Jumlah SMP	Jumlah PNS	Rasio
Ndoso	23	96	4	8	38	5
Boleng	21	80	4	7	40	4
Komodo	36	268	7	19	127	7
Kuwus Barat	14	62	4	5	13	3
Kuwus	14	72	5	4	18	5
Lembor Selatan	22	96	4	8	29	4
Lembor	27	157	6	8	59	7
Macang Pacar	21	70	3	6	33	6
Mbeliling	19	115	6	7	33	5

Pacar	20	82	4	6	32	5
Sano Nggoang	22	98	4	9	35	4
Welak	24	125	5	9	42	5
Jumlah	263	1321	5	96	489	5

Sumber: Dinas Pendidikan, Kepemudaan, dan Olahraga Daerah Kabupaten Manggarai Barat (2022)

Berdasarkan pada tabel 3.1 dijelaskan bahwa rata-rata kecamatan di Kab. Manggarai Barat hanya memiliki PNS guru SD dan SMP sebanyak 5 orang PNS. Kekurangan SDM PNS ini salah satunya disebabkan oleh aspek topografi dimana keterjangkauan akses ke sekolah yang sulit atau masuk dalam wilayah 3T (Terdepan, Terpencil, dan Tertinggal). Oleh karena hal tersebut kemudian masing-masing sekolah mengambil kebijakan untuk menugaskan tenaga komite sekolah selain menjadi administrator sekolah, namun juga bertugas sebagai guru sedangkan penghasilan tenaga komite yang bersumber dari dana BOS hanya berkisar 300 ribu dan dibayarkan setiap triwulan. Selain itu, terdapat tenaga honorer yang berijazah SMA yang menjadi guru honorer. Hal tersebut terjadi pada sekolah yang berada pada daerah terpencil.

Kekurangan SDM dan akses lokasi yang sulit, memicu perekrutan guru honorer bisa menggunakan ijazah SMA. Hal tersebut tidak sesuai dengan amanat dari Pasal 9 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen yang berbunyi kualifikasi akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 diperoleh melalui Pendidikan tinggi program sarjana atau program diploma empat.

Berdasarkan hasil data yang telah dijelaskan sebelumnya, faktor utama terjadinya ketidaksesuaian penempatan bidang kerja dengan keahlian yang dimilikinya pada guru adalah jumlah guru yang dimiliki. Keterbatasan jumlah guru yang dimiliki mengharuskan menggunakan SDM lain yang berada di lingkungan komite sekolah atau melakukan perekrutan guru dengan kualifikasi yang tidak sesuai untuk memenuhi kebutuhan akan guru.

Berbanding terbalik dengan hasil pengumpulan data pada Kab. Manggarai Barat yang menyatakan bahwa perekrutan tenaga honorer yang tidak sesuai dengan kompetensi dikarenakan terjadinya kekurangan kebutuhan guru. Hal tersebut berbeda dengan hasil diskusi dengan Kemendikbudristek yang menyatakan bahwa ketidaksesuaian kompetensi/penempatan guru honorer bukan karena kurangnya kebutuhan akan guru melainkan adanya kelebihan guru honorer. Berdasarkan data Kemendikbudristek jumlah guru honorer mencapai 724.029 orang yang dimana sebanyak 233.540 merupakan kelebihan guru honorer.

Tabel 3. Sampel Data Kelebihan Guru Honorer

Provinsi	Kabupaten	Kecamatan	Nama Sekolah	Jabatan	Kebutuhan	ASN	Non ASN	Kelebihan Non ASN
NTT	Kab. Bima	Kec. Wera	SD Inpres Sangiang Pulau	Guru Kelas	6	2	26	22
Sumatera Barat	Kab. Solok Selatan	Kec. Sangir	SMAN 3 Solok Selatan	Guru Ekonomi	2	1	9	8
Maluku Utara	Kab. Pulau Talibu	Kec. Talaibu Barat Laut	TK Negeri Nggele	Guru Kelas	2	1	9	8
Sumatera Utara	Kab. Padang Lawas Utara	Kec. Simangambat	SDN 102060 Kosik Putih	Guru Agama Islam	2	1	9	8
Aceh	Kab Aceh Barat Daya	Kec. Jeumpa	SMPN 1 Jeumpa	Guru Bahasa Inggris	2	1	8	7

Sumber: Kemendikbudristek (2022)

Ketidakselarasan prosedur dan syarat-syarat dalam melakukan perekrutan guru honorer tanpa melihat kebutuhan yang harus dipenuhi serta adanya ketidakmauan guru honorer untuk pindah ke sekolah lain untuk mengisi kekosongan guru menjadi salah satu alasan kelebihan guru honorer. Dengan adanya kelebihan guru honorer pada sekolah dapat mempengaruhi dalam proses perhitungan jumlah formasi guru PPPK. Jumlah formasi guru PPPK dapat disesuaikan dengan jumlah kebutuhan yang ada pada setiap sekolah, dengan kata lain guru honorer yang berada diluar jumlah kebutuhan, tidak dapat memenuhi haknya untuk menjadi guru PPPK pada sekolah yang diajar.

Pengembangan Kompetensi Tenaga Honorer

Pengembangan adalah suatu usaha untuk meningkatkan kemampuan teknis, teoritis, konseptual, moral pegawai yang sesuai dengan kebutuhan jabatan, tujuan pengembangan adalah untuk meningkatkan produktivitas kerja. Pengembangan juga didasarkan pada fakta bahwa seorang pegawai membutuhkan serangkaian pengetahuan, keahlian dan kemampuan yang berkembang supaya bekerja dengan baik dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam karirnya. Tahap pengembangan pada pegawai sendiri terdapat aspek kegiatan penting yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, yakni kegiatan pelatihan dan kegiatan pengembangan sumber daya manusia itu sendiri.

Dengan adanya dua kegiatan pengembangan pegawai tersebut diharapkan untuk mengembangkan kompetensi yang dimiliki para pegawai atau guru honorer agar dapat digunakan secara efektif. Kegiatan pelatihan atau kegiatan pengembangan ini dipandang sebagai awal pengembangan para pegawai atau guru honorer yaitu dengan diadakannya proses orientasi yang kemudian dilanjutkan secara berkelanjutan selama pegawai tersebut berada dalam instansi terkait.

Reformasi birokrasi terus bergulir di Indonesia pemerintah terus melakukan perbaikan untuk meningkatkan pelayanan publik salah satunya pada pengelolaan sumber daya manusia aparatur. Maka dari itu untuk saat ini pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan pelayanan publik salah satunya pada pengelolaan Sumber Daya Manusia Aparatur.

Menurut undang-undang nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) adanya perubahan yang mendasar pada manajemen Aparatur di Indonesia, di dalam undang-undang tersebut menegaskan bahwa pemerintah hanya memiliki dua jenis ASN yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Kemudian menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja merupakan kelompok pegawai yang hanya berasal dari kalangan profesional, memiliki nilai dasar dan etika profesi serta yang telah bekerja pada instansi



pemerintah, jabatan PPPK hanya terdiri dari jabatan pimpinan tinggi utama dan madya serta jabatan fungsional saja.

Merujuk dari Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018, manajemen pegawai pemerintah dengan perjanjian adanya hak pengembangan kompetensi bagi PPPK. Pengembangan kompetensi ini bersifat pengayaan, jam pembelajaran yang menjadi satuan waktu dalam pengembangan kompetensi yang diberikan dalam jangka waktu selama setahun, hal ini tentunya sangat dibutuhkan pada tahap awal bergabung bagi PPPK sebagai ASN pada Instansi Pemerintah untuk menyamakan persepsi PPPK sebagai bagian dari organisasi pemerintah. Hal ini bertujuan untuk dalam rangka mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan kepada masyarakat madani yang taat hukum, makmur adil dan bermoral tinggi.

Kompetensi sendiri merupakan keterampilan, pengetahuan dan nilai-nilai dasar yang direfleksikan dalam kebiasaan berpikir dan bertindak. Dalam konteks pada guru sendiri, kemampuan seorang guru dalam melaksanakan tugasnya haruslah dilaksanakan secara profesional karena pekerjaan guru adalah sebuah profesi yang sangat penting, maka dari itu untuk dapat melaksanakan pekerjaan sebagai guru tentunya harus melalui proses dan kualifikasi pendidikan secara khusus.

Terkait dengan pemerataan guru sendiri sebenarnya bukan hanya sekedar kekurangan guru PNS maupun guru honorer, namun di Indonesia sendiri mengalami mismanajemen distribusi guru pada satu sekolah, satu kecamatan atau kabupaten/kota kelebihan guru ataupun sebaliknya yaitu kekurangan guru, hal ini dikarenakan perekrutan, penempatan dan mutasi guru yang dilakukan tidak profesional atau tidak merata. Seperti di Kabupaten Manggarai Barat memiliki permasalahan pada Sumber Daya Manusia (SDM) terutama untuk tenaga pendidik. Permasalahan yang terjadi yaitu adanya perbandingan antara jumlah guru PNS maupun jumlah sekolah, jumlah siswa pada Kabupaten Manggarai Barat sangat jauh dari kata mencukupi, bahkan terdapat sekolah yang hanya memiliki satu PNS yaitu hanya kepala sekolahnya saja sedangkan yang lainnya hanyalah pegawai honorer. Kekurangan SDM ini terjadi dikarenakan

terdapat aspek topografi yang dimana keterjangkauan akses ke sekolah yang sulit atau masuk dalam wilayah 3T (Terdepan, Terpencil dan Tertinggal). Dari permasalahan tersebut masing-masing sekolah telah mengambil kebijakan untuk menugaskan para tenaga komite sekolah selain menjadi tenaga administrator sekolah namun juga bertugas sebagai guru untuk mengisi kekosongan pada sekolah tersebut.

Sehingga banyak guru yang mengajar namun tidak sesuai dengan kualifikasi atau bidangnya serta tidak mengetahui pokok mata pelajarannya, hal ini dikarenakan banyaknya guru yang mendaftar namun tidak sesuai dengan ijazah yang dimiliki, lalu banyaknya guru yang menumpuk di suatu daerah sehingga di daerah lain kekurangan guru yang sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan pada sekolah lain.

Sedangkan untuk penghasilan tenaga komite sendiri bersumber dari Dana BOS yang hanya berkisar 300 ribu dibayarkan setiap triwulan. Pengembangan kompetensi pada guru sendiri memiliki data sebagai berikut:

**Tabel 4. Gambaran Kompetensi Guru
Pada Manggarai Barat, Manggarai, dan Manggarai Timur**

UKG	MABAR	MANGGARAI	MATIM
SD	50,83	54,33	51,16
SMP	49,48	52,53	50,27
SMA	51,73	55,90	50,94
SMK	50,27	54,70	52,38
PEDAGOGIK	48,27	51,42	48,59
PROFESIONAL	51,68	55,44	52,02
RATA-RATA	50,66	54,23	50,99

Sumber: Hasil diskusi Dinas Pendidikan, Manggarai Barat 2022 (diolah)

Namun sayangnya terkait pengembangan kompetensi pada guru honorer ini masih belum adanya kebijakan yang secara khusus terhadap guru honorer maupun tenaga komite yang masih merangkap tugas sebagai guru, dikarenakan pemberian pengembangan kompetensi atau pelatihan itu adalah kebijakan yang diberikan oleh setiap sekolah. Tetapi

beberapa dari instansi telah memberikan pelatihan yang dilakukan bersama melalui wadah gugus dan Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP), ditambah dengan dilakukannya diklat tertentu seperti beda SKL, mengadakan program guru penggerak yang dilakukan oleh pusat, PPG yang dilakukan oleh pusat dan daerah, kemudian untuk tahun 2020 sampai dengan tahun 2021, telah diadakan diklat peningkatan atas kompetensi guru yang lebih banyak bersumber dari program pusat. Selain itu terkait dengan kebijakan pelatihan bagi guru honorer maupun tenaga komite yang masih merangkap sebagai guru, Dinas PKO daerah Manggarai Barat menjelaskan bahwa hal tersebut dapat diserahkan pada kebijakan masing-masing di setiap sekolah.

Kemudian berdasarkan hasil diskusi dengan Badan Kepegawaian Negara (BKN) terkait dengan adanya pengembangan kompetensi untuk para guru honorer yang diberikan oleh BKN sendiri sampai dengan saat ini masih belum ada pembekalan atau pelatihan yang diberikan, hal ini dikarenakan terkait dengan masalah anggaran atau biaya yang di setiap instansi masih terbatas. Tetapi jika sudah menjadi PPPK maka para pegawai tersebut akan diberikan pelatihan 20 jam selama setahun agar mampu sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan dan tentunya akan dilakukan sesuai dengan anggaran yang tersedia serta akan diarahkan untuk mengikuti kegiatan sertifikasi sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan.

Selain itu, dalam rangka meningkatkan kompetensi dari PNS, honorer maupun pegawai kontrak telah dilakukan pembinaan dan pelatihan yang sama antara PNS, honorer maupun pegawai kontrak. Kemudian permasalahan ini harusnya melakukan penanganan dengan memberikan pelatihan atau memberikan pengembangan kompetensi terkait dengan permasalahan yang dilakukan secara komprehensif, terlebih untuk meningkatkan kualifikasi dan mempersiapkan guru untuk bersaing dengan lulusan keguruan dari perguruan tinggi luar negeri, kemudian pemerintah juga harus menyiapkan sistem yang baik, peraturan yang jelas dan penegakan peraturan yang jelas atas permasalahan tersebut serta kejelasan mekanisme dan aturan tenaga keguruan akan memudahkan stakeholders dan pemerintah dalam mendayagunakan

lulusan pendidikan keguruan. Dampak positif pada profesi guru menjadi eksklusif terlindungi dan terjaga kualitasnya, sehingga tidak sembarang orang dapat menjadi guru.

Namun sayangnya, kebijakan pemerintah terkait pengembangan kompetensi PPPK ini belum dibuat undang-undangnya sampai dengan saat ini padahal untuk meningkatkan pengembangan kompetensi bagi guru honorer terutama pada guru yang tidak sesuai dengan bidang atau kualifikasi pendidikan merupakan hal yang sangat penting bagi pegawai guru honorer yang berada di lingkungan pemerintahan baik pada Pemerintahan Pusat maupun Daerah. Karna pada akhirnya akan berdampak baik atas perbaikan kualitas pendidikan dan sebaiknya memang diadakan pelatihan untuk meningkatkan kualifikasi baik itu secara akademik hal ini dilakukan agar dapat merancang struktur karir guru honorer serta pengembangan kapasitas professional kinerja pada guru honorer dan melakukan pengembangan kompetensi secara berkelanjutan yang tentunya sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni serta memberikan proses belajar mengajar yang baik.

3.3 Evaluasi Kinerja Guru Honorer

Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas dapat dinilai dari produktivitas dan kinerjanya. Kinerja yang baik dapat tercermin dari kualitas setiap pekerjaan yang dilaksanakan oleh pekerja tersebut. Demikian pula kinerja para tenaga honorer pada Instansi Pemerintah.

Tenaga honorer yang bekerja di lingkungan instansi pemerintah tersebar pada berbagai bidang, dimulai dari bidang administrasi, kesehatan hingga bidang pendidikan. Untuk saat ini pemerintah lebih berfokus pada tenaga honorer di bidang kesehatan dan pendidikan mengingat dua bidang pelayanan ini merupakan ujung tombak peningkatan kualitas SDM di Indonesia.

Jumlah tenaga honorer di bidang pendidikan tergolong cukup besar, terutama profesi guru yang berstatus sebagai honorer sekolah. Jika ditinjau dari data Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Riset dan

Teknologi, total guru honorer hingga saat ini telah berjumlah lebih dari 728 ribu.

Tabel 5 . Rincian Jumlah Guru dan Tenaga Kependidikan di Indonesia

Keterangan	Jumlah
PNS	1.607.480
Guru Tetap Yayasan/Pegawai Tetap Yayasan	458.463
Guru Tidak Tetap/Pegawai Tidak Tetap Provinsi	14.833
Guru Tidak Tetap/Pegawai Tidak Tetap Kab/Kota	190.105
Guru Bantu Pusat	3.829
Guru Honorer Sekolah	728.461
Lainnya	354.762
Jumlah Keseluruhan	3.357.935

Sumber: referensi.data.kemdikbud.go.id

Dengan jumlah tersebut, akan tidak mudah dalam mengukur bagaimana kinerja dari setiap guru honorer yang terdapat di seluruh sekolah. Pengukuran kinerja dari guru honorer dan tenaga kependidikan di sekolah dilaksanakan oleh pengawas dan dinas pendidikan masing-masing daerah.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Jumriatunnisah dan Hidayatullah (2017) menyebutkan terdapat tiga variabel yang berpengaruh positif terhadap kinerja dari guru honorer, yaitu budaya sekolah, kompensasi serta motivasi internal dari guru honorer sekolah.

Budaya sekolah memegang kendali penting dalam meningkatkan kinerja dari guru dan tenaga kependidikan di sekolah. Semakin tinggi nilai-nilai budaya sekolah, maka kinerja dari guru dan tenaga pendidikan juga akan meningkat. Semua sekolah pasti memiliki norma, prinsip dan nilai-nilai yang diinternalisasikan dalam setiap kegiatan sekolah. Jika nilai-nilai ini diterapkan setiap hari maka akan tercipta iklim pembelajaran yang kondusif dan memberikan rasa nyaman bagi guru dan murid.

Selanjutnya, dari penelitian diatas juga menemukan bahwa kompensasi yang diterima para guru honorer berpengaruh kepada variabel kinerja guru. Jika kita meninjau fakta dilapangan, saat ini gaji guru honorer sekolah dibayarkan melalui dana BOS yang dibayarkan melalui sistem triwulan/setiap 3 bulan sekali. Kondisi ini membuat sebagian besar guru honorer yang ingin mendapatkan gaji secara bulanan dan mendapatkan penghargaan atas kinerja yang telah mereka tawarkan.

Sebetulnya, fakta dilapangan menunjukan bahwa meskipun tingkat kesejahteraan dan pendapatan antara guru PNS dan guru honorer berbeda, namun keduanya memiliki tugas yang hampir sama. Penelitian dari Akmaluddin (2010) yang dilakukan pada salah satu Sekolah Menengah Atas (SMA) negeri mengungkapkan bahwa terdapat beberapa kelemahan kinerja guru PNS dibandingkan dengan guru honorer yang berada pada sekolah tersebut, yaitu:

1. Ketika mengajar dikelas, guru-guru honorer selalu membuat RPP dan berpedoman pada RPP tersebut selama kegiatan belajar mengajar. Sedangkan sebagian guru PNS tidak membuat dan berpedoman pada RPP.
2. Guru honorer terlihat lebih aktif pada kegiatan ekstrakurikuler dan pengembangan diri siswa dibandingkan dengan guru PNS
3. Guru PNS umumnya kurang tegas dalam menangani siswa yang melakukan pelanggaran peraturan sekolah.

Temuan diatas mencerminkan bahwa meskipun tingkat kompensasi yang diterima guru honorer lebih rendah dibandingkan dengan guru PNS, motivasi internal mereka lebih bagus pada saat kegiatan belajar mengajar di sekolah. Hal ini selaras dengan temuan dari Jumriatunnisah dan Hidayatullah (2017) diatas, bahwa faktor ketiga yang berpengaruh terhadap kinerja guru honorer adalah motivasi internal dari dalam diri. Salah satu faktor loyalitas dari guru honorer adalah adanya motivasi internal dari setiap guru. Motivasi yang kuat mendorong para guru honorer tetap mengabdikan meskipun di sebagian besar daerah kompensasi yang mereka peroleh berbeda dengan guru PNS dan masih jauh dari UMR.



Kualitas kinerja tenaga honorer di beberapa instansi pemerintah daerah yang menjadi sampling dalam penelitian ini dinilai sudah cukup baik. Pada Pemerintah Kota Surabaya, Tenaga honorer dinilai sudah mampu menjalankan tugasnya sesuai dengan kontrak dan arahan dari instansinya. Kinerja tenaga honorer di berbagai bidang yang ada di lingkungan Pemkot Surabaya dinilai sangat membantu dalam mendukung pelayanan publik. Kinerja baik ini didukung dengan gaji yang diterima oleh tenaga honorer di lingkungan Pemkot Surabaya yang sudah setara dengan UMR Kota Surabaya.

Dengan pembayaran upah pegawai honorer yang setara UMR, diharapkan kinerja dari pegawai honorer akan terus optimal dan mengalami peningkatan. Begitu pula jumlah gaji yang diberikan kepada guru honorer yang ada di Surabaya, penghasilan mereka sudah setara dengan UMR.

Namun demikian, hadirnya PP No. 49 Tahun 2018 dinilai sulit untuk diimplementasikan bagi Pemerintah Kota Surabaya. Hal tersebut dikarenakan pegawai tenaga honorer yang berada di lingkungan Pemkot Surabaya dinilai memiliki kinerja yang bagus dan kebutuhan akan pegawai honorer tersebut masih cukup tinggi.

Pemerintah Kota Surabaya masih merekrut pegawai honorer karena kekurangan guru dan tenaga kependidikan pada sekolah swasta, dimana guru swasta yang diterima (lolos) seleksi sebagai guru PPPK namun mengundurkan diri karena pihak sekolah swasta merasa keberatan untuk melepas guru tersebut. Hal lain juga diungkap oleh BKPSDM Pemerintah Kota Surabaya yaitu terdapat beberapa guru kontrak yang enggan meninggalkan sekolah swasta sebelumnya untuk ditempatkan di sekolah negeri.

Kondisi ini berbeda dengan kebijakan yang diterapkan pada sampling lain, yaitu Pemerintah Kabupaten Manggarai Barat. Dimana sejak tahun 2021 Pemerintah Kabupaten Manggarai Barat telah mencoba untuk mengimplementasikan PP No. 49 Tahun 2018 bagi pegawai honorer di lingkungan instansi tersebut. Pada akhir tahun Pemerintah Daerah melakukan penilaian kinerja kepada pegawai honorer dan hasil evaluasi

tersebut dijadikan sebagai dasar untuk menentukan apakah pegawai honorer tersebut akan diberhentikan atau diperpanjang.

Tercatat dari total 2.339 tenaga kontrak daerah, terdapat 600-an tenaga yang diberhentikan. Namun tenaga honorer yang diberhentikan tersebut mayoritas merupakan tenaga pelaksana yang berada lingkungan instansi pemerintah daerah, untuk guru dan tenaga kependidikan masih dipertahankan karena masih banyaknya kebutuhan guru honorer di Kabupaten Manggarai Barat, terutama pada di daerah yang terpencil dan memiliki akses lokasi yang sulit. Disamping itu, hasil evaluasi kinerja guru honorer di lingkungan Pemerintah Kabupaten Manggarai Barat juga masih baik. Evaluasi tersebut didasarkan pada jenjang pendidikan, lama bekerja, kinerja, dan kedisiplinan.

BAB IV

SIMPULAN DAN SARAN



BAB IV SIMPULAN DAN SARAN

4.1 Simpulan

Secara umum, kinerja dari guru yang berstatus honorer sudah cukup bagus meskipun terdapat ketimpangan terkait hak keuangan antara guru PNS dan guru honorer. Dengan adanya rencana penghapusan status tenaga honorer pada tahun 2023, perlu ditinjau tata kelola dari adanya guru honorer selama ini. Dengan menangkap fenomena permasalahan-permasalahan yang ada, maka akan mendapatkan kesimpulan apakah guru honorer perlu terkena dampak penghapusan atau tidak.

Jika dipetakan lebih rinci terkait kondisi dan permasalahan yang ada terkait pengelolaan guru honorer, terdapat tiga hal yang perlu menjadi perhatian, yaitu:

4.1.1 Perencanaan dan Kebutuhan Guru Honorer

Dalam perencanaan kebutuhan guru ASN, dapat ditarik kesimpulan bahwa setidaknya ada 3 (tiga) permasalahan yang ditemui pada daerah yang menjadi sampling kajian yang berdampak pada terhambatnya pencapaian tujuan kegiatan perencanaan kebutuhan guru ASN yaitu menyelesaikan permasalahan guru honorer melalui pemenuhan kebutuhan guru PPPK. Tiga permasalahan tersebut antara lain terkait keterbatasan anggaran, kondisi geografis tiap wilayah, dan metode seleksi PPPK yang dianggap sulit.

4.1.2 Penempatan dan Pengembangan Kompetensi Guru Honorer

Ketidaksesuaian kompetensi atau bidang keahlian yang dimiliki oleh guru honorer dapat mengakibatkan penurunan kualitas guru honorer. Perlu disadari bahwa ketidaksesuaian kompetensi atau bidang keahlian tidak terlepas dari faktor keterbatasan jumlah guru yang dimiliki terutama pada daerah 3T dan indikasi adanya kelebihan jumlah guru honorer. Sehingga sangat penting untuk memperhatikan kompetensi yang dimiliki guru honorer dengan melihat Pendidikan terakhir, pengetahuan kerja, keterampilan kerja, dan pengalaman kerja yang dimiliki agar sesuai dengan kebutuhan guru yang tersedia.

Selaras dengan itu, guna meningkatkan kompetensi yang dimiliki para guru honorer, perlu adanya pengembangan kompetensi. Pengembangan kompetensi bertujuan untuk meningkatkan produktivitas kerja, keterampilan, pengetahuan dan nilai-nilai dasar. Namun, pentingnya pengembangan kompetensi tidak dibarengi dengan belum adanya kebijakan dan regulasi terkait dengan pengembangan kompetensi oleh pemerintah. sama halnya dengan ketidaksesuaian kompetensi atau bidang keahlian yang dimiliki oleh guru honorer, belum adanya kebijakan pemerintah terkait pengembangan kompetensi akan berdampak pada kualitas guru honorer.

4.1.3 Evaluasi Kinerja Guru Honorer

Sampai dengan saat ini belum ada indikator dan regulasi yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dari guru honorer. Namun demikian dari data *sampling* dan sumber penelitian yang lain menunjukkan bahwa kinerja dari guru honorer rata-rata sudah baik.

Terdapat beberapa poin yang perlu mendapat fokus perhatian terkait permasalahan kinerja, yaitu:

- a. Belum adanya mekanisme atau petunjuk teknis dari Pemerintah Pusat dalam pengukuran kinerja guru honorer.
- b. Pengawasan kinerja guru honorer masih diserahkan kepada Dinas Pendidikan masing-masing Pemda dan pengawas sekolah.
- c. Kinerja guru PNS dan guru honorer secara umum sudah baik, meskipun pada beberapa sekolah masih ditemukan fakta bahwa kinerja guru honorer cenderung lebih baik dari guru PNS di sekolah tersebut.

4.2 Saran

Berdasarkan berbagai permasalahan yang telah dirangkum dalam uraian simpulan di atas, terdapat beberapa saran perbaikan mencakup aspek perencanaan dan kebutuhan, penempatan dan pengembangan kompetensi, serta evaluasi kinerja guru honorer sebagai berikut:

4.2.1 Perencanaan dan Kebutuhan Guru Honorer

- 1) Pemerintah Pusat tidak hanya mewajibkan Daerah untuk mengalokasikan DAU secara khusus untuk membiayai gaji guru PPPK namun juga perlu untuk menambah jumlah anggaran DAU yang ditransfer kepada daerah.
- 2) Pemerintah Pusat perlu mengkaji kembali terkait:
 - a) kebijakan afirmasi tambahan yang telah diberikan dengan meningkatkan poin tambahan yang diberikan khususnya bagi guru honorer yang berada pada wilayah 3T pada seleksi PPPK.
 - b) tingkat kesulitan uji kompetensi dan *passing grade* yang dianggap terlalu tinggi bagi guru honorer yang telah berusia lebih dari 35 tahun salah satunya dengan menurunkan tingkat kesulitan soal ujian kompetensi dan *passing grade* serta memberikan pertimbangan tambahan seperti kemampuan dalam hal mengajar (*tacit knowledge*) yang disesuaikan dengan lamanya guru honorer tersebut mengabdikan.

4.2.2 Penempatan dan Pengembangan Kompetensi Guru Honorer

Terdapat beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk menyesuaikan kompetensi atau bidang keahlian guru honorer agar sesuai dengan kebutuhan serta melakukan pengembangan kompetensi guru honorer, yaitu:

- 1) Melakukan pengawasan dalam proses perekrutan guru honorer yang dilakukan pada setiap sekolah.
- 2) Bagi guru honorer yang telah mengajar, namun tidak sesuai dengan bidang keahliannya dapat melakukan rotasi ke sekolah lain yang mempunyai kekosongan guru yang sesuai bidang keahliannya.

- 3) Perlu adanya kebijakan dan regulasi terkait dengan adanya pengembangan kompetensi terhadap guru honorer. Selain itu, Pemerintah perlu menyediakan anggaran, ruang atau tempat yang dikhususkan untuk memberikan pelatihan kepada guru honorer yang mengajar namun tidak sesuai dengan bidangnya dan bagi guru yang ingin meningkatkan kualifikasi serta pemberian sertifikasi pendidik yang dapat digunakan untuk memperbaiki kualitas guru.
- 4) Pemerintah dapat melakukan kerja sama dengan sekolah atau beberapa *stakeholder* seperti organisasi Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP). Hal ini dilakukan untuk meningkatkan, memperkuat kompetensi guru melalui diskusi dan pelatihan serta memberikan ruang kepada para guru untuk saling diskusi.

4.2.3 Evaluasi Kinerja Guru Honorer

Ditinjau dari berbagai permasalahan terkait kinerja guru honorer, terdapat beberapa poin penting untuk dilaksanakan saran perbaikan sebagai berikut:

- a. Perlunya disusun regulasi atau indikator secara komprehensif oleh Pemerintah Pusat untuk mengukur kinerja dari guru yang berstatus honorer.
- b. Perlunya disusun sistem pengawasan dan manajemen kinerja yang lebih optimal terhadap guru honorer di masing-masing Pemda.
- c. Perlunya sistem pengawasan yang setara antara guru PNS dan guru honorer agar pengembangan sistem pendidikan di masing-masing sekolah dapat lebih optimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Akmaluddin. 2010. Perbandingan Kinerja Guru Pegawai Negeri Sipil dan Honorer Di SMAN 1 Tambang Kabupaten Kampar. Skripsi. Pekanbaru: Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau
- Asep Sunandar. 2015. Sistem Rekrutmen Dan Manajerial Kompetensi Guru Honorer. Jurnal Administrasi Pendidikan.
- Badan Pusat Statistik. 2017 – 2020. Perkembangan Jumlah PNS di Indonesia Tahun.
- Bagus Sarnawa, Hayu Sukiyoprati. 2007. Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Citra Prima Persada. Yogyakarta.
- Biro Keanggotaan dan Kepegawaian DPR RI. 2013. Evaluasi Pengelolaan Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil. Diakses pada <https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/reformasi-birokrasi-Area-VI-Penguatan-Sistem-Manajemen-SDM-Aparatur-Evaluasi-Pegawai-Tidak-Tetap-1503018848.pdf>
- Cahyano Catur Harry. 2016. Pengaruh Penempatan Pegawai Honorer terhadap Produktivitas Kerja di Bidang Operasi dan Pemeliharaan Dinas PSDA Provinsi Jawa Barat. Jurnal Ilmu Administrasi, Vol. 13, No 2.
- Dewi, Nenden Maya Rosmali. 2021. Excellent Service Bagian Tugas dan Fungsi ASN. Diakses dari <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-jabar/baca-artikel/13821/Excellent-Service-Bagian-Tugas-dan-Fungsi-ASN.html> pada tanggal 15 Maret 2022.
- Dharmaningtyas, Dewi Sendhikasari. 2020. Info Singkat: Penghapusan Status Tenaga Honorer dan Dampaknya. Diakses dari https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-XII-2-II-P3DI-Januari-2020-207.pdf pada tanggal 14 Maret 2022.
- Dora Rezkia Reisa. 2020. Analisa Peran Tenaga Honorer Terhadap Efektivitas Tugas Aparatur Sipil Negara. Jurnal JAPS Vol. 1, No. 1.



- Eliterius Sennen. 2017. Problematika Kompetensi Dan Profesionalisme Guru. Dalam Prosiding Seminar Nasional HDPGSDI Wilayah IV.
- Ice Eryora. 2021. Pengembangan Kompetensi ASN PPPK Kota Padang. Jurnal Diklat Keagamaan Padang. Vol.5, No.2.
- Irwan Fathurrochman. 2017. Pengembangan Komptensi Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Curup Melalui Metode Pendidikan dan Pelatihan. Jurnal Manajer Pendidikan. Vol.11, No 2.
- Jumriatunnisah, Nur dan Muh Hidayatullah. 2017. Pengaruh Budaya, Kompensasi Dan Motivasi Internal Terhadap Kinerja Guru Honorer Pada Sekolah Menengah Atas Di Kabupaten Bima. Jurnal Tambora Vol 2 No 3 Desember 2017.
- Kumparan. 2022. 600 Lebih TKD Dipecat Pemda Manggarai Barat, Tokoh Masyarakat: Tidak Manusiawi. Diakses dari <https://kumparan.com/florespedia/600-lebih-tkd-dipecat-pemda-manggarai-barat-tokoh-masyarakat-tidak-manusiawi-1xJvjCCkIDo/full> pada tanggal 2 Agustus 2022.
- Nawawi, H Hadari. 2003. Perencanaan SDM untuk Organisasi Profit yang Kompetitif Cetakan Kedua. Gajah Mada University Press: Yogyakarta.
- Nawawi, Hadri. 2000. Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Bisnis yang Kompetitif, Ghalia Gajah Mada University Press. Yogyakarta
- Pemerintah Pusat. 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Jakarta.
- Pemerintah Pusat. 2014. Undang-Undang Repbulik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Jakarta.
- Pemerintah Pusat. 2018. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja. Jakarta.

Ramadhan, Ardhito. 2022. Kemendikbud Sebut 117.393 Formasi Guru Tak Dilamar Sama Sekali. Diakses pada: <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/19/12333031/kemendikbud-sebut-117939-formasi-guru-pppk-tak-dilamar-sama-sekali>, tanggal 12 Agustus 2022.

Republik Indonesia. 1999. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Jakarta.

Republik Indonesia. 2014. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Jakarta

Safari. 2019. Pengaruh Latar Belakang Pendidikan Guru SMP/MTs Terhadap Hasil UN Bahasa Inggris 2019. Jurnal Teknologi Pendidikan Vol.8 No.2.

Sutrisno, Edy. 2011. Budaya Organisasi. Cetakan Kedua. Jakarta. Penerbit Kencana

Suwatno dan Tjutju, Yuniarsih. 2008. Manajemen Sumber Daya Manusia. Bandung: Alfabeta.

Syafri, Alwi. 2014. Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Organisasi Publik. IPDN Press. Sumedang

Tjokroaminoto, Bintoro dan Mustopadipradja. 1988. Kebijakan dan Administrasi Pembangunan: Perkembangan Teori dan Penerapan. LP3ES. Jakarta.



www.puskajiakn.dpr.go.id

ISBN 978-623-98209-6-1



**Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI Lantai 6,
Jl. Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta Pusat 10270.
Telp.(021) 5715 735 / 733 – Fax. (021) 5715 733**