

ABSTRACT

Honorary teachers are recruited to address the shortage of teachers in public schools, but the recruitment appears to be poorly planned. This hasty recruitment process results in inefficiency in the management and development of these honorary teachers. This qualitative research aims to describe and analyze the management of honorary teachers to support the optimization of school performance in primary education. This research used two methods of data collection, which are focus group discussions (FGD) and questionnaire. The data from the FGD were collected from honorary teachers and headmasters from several schools in West Java and Banten. And the data from the questionnaire were collected from 2.831 honorary teachers in Indonesia. The analyses on honorary teacher's issues were related to: (i) staff planning, (ii) recruitment process, (iii) career development; and (v) competence, performance, and welfare. From the analysis, the research recommended: (i) the staff planning and recruitment process should be managed directly by the regional education office, (ii) in recruiting honorary teachers to become government employees with a work agreement, it is best to apply affirmative rules that provide a sense of fairness, (iii) it is best to mention teachers' names when inviting them to self-development activities in order to prevent the principals from sending only civil servant teachers, (iv) the government needs to thoroughly consider the welfare of the honorary teachers.

Key words: *honorary teacher, career path, welfare, planning, recruitment*

ABSTRAK

Guru honorer direkrut untuk mengatasi kekurangan guru di sekolah negeri, namun perekrutannya tampak kurang terencana. Proses rekrutmen seperti ini menghasilkan ketidakefektifan dalam pengelolaan dan pembinaan para guru honorer tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis pengelolaan guru honorer yang dapat mendukung optimalisasi kinerja sekolah pada jenjang pendidikan dasar. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan pengumpulan data melalui diskusi kelompok terpumpun bersama perwakilan guru honorer dan juga kepala sekolah dari Jawa Barat dan Banten. Selain itu, dikembangkan pula kuesioner menggunakan *google form* yang dapat diisi oleh guru honorer dari berbagai daerah di seluruh Indonesia. Analisis terhadap permasalahan guru honorer dilakukan terkait: (i) perencanaan kebutuhan, (ii) proses rekrutmen, (iii) pengembangan karier, serta (v) kompetensi, kinerja, dan kesejahteraan. Penelitian ini merekomendasikan: (i) perencanaan kebutuhan dan rekrutmen guru honorer agar dikelola langsung oleh dinas pendidikan, (ii) dalam merekrut guru honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K) sebaiknya diterapkan aturan afirmasi yang memberikan rasa keadilan, (iii) undangan untuk mengikuti kegiatan pengembangan diri, sebaiknya menuliskan langsung nama guru yang diundang untuk mencegah penugasan oleh kepala sekolah yang cenderung mengutamakan guru ASN, (iv) pemerintah perlu memperhatikan kesejahteraan guru honorer.

Kata kunci: *guru honorer, jenjang karier, kesejahteraan, perencanaan, rekrutmen*

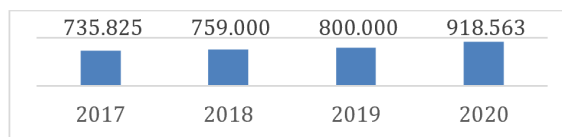
PENDAHULUAN

Parasal 41 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) menyatakan bahwa pemerintah pusat dan daerah wajib memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan yang diperlukan untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu. Pada kenyataannya, satuan pendidikan, khususnya sekolah negeri masih banyak mengalami kekurangan guru. Banyak sekolah hanya memiliki satu atau dua guru berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN) padahal pelaksanaan Kegiatan Belajar Mengajar (KBM) harus tetap dilaksanakan. Oleh karenanya, meskipun sekolah dilarang merekrut guru honorer, kepala sekolah dengan sangat terpaksa merekrut guru honorer (Musfah, 2020).

Permasalahan terkait guru honorer sudah ada sejak bertahun-tahun. Teridentifikasi sementara bahwa awal mula permasalahan terjadi pada saat perekrutan. Banyak guru honorer direkrut di tingkat bawah yang sebenarnya tidak memiliki kapasitas untuk mengangkat guru (Zachri, 2016). Disampaikan bahwa pertumbuhan jumlah guru honorer pada periode 2000 hingga 2015 meningkat sebanyak 860%, dari 84.600 menjadi 812.100 orang. Selama periode tersebut, banyak lulusan SMA atau sederajat maupun lulusan sarjana menganggap bahwa menjadi guru honorer merupakan langkah awal untuk menjadi guru ASN, baik Pegawai Negeri Sipil (PNS) maupun Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K). Hal ini karena adanya pengalaman atau fakta sejarah yaitu pada tahun 2014 sebanyak 1,1 juta guru honorer diangkat menjadi PNS tanpa tes (Musfah, 2020). Jika kebiasaan perekrutan guru seperti ini tidak diubah, maka kualitas pendidikan nasional akan sulit mengalami peningkatan.

Pada saat ini, pola rekrutmen guru honorer seperti pola yang telah dilakukan di masa lalu, yaitu guru honorer direkrut sendiri oleh kepala sekolah. Hal ini terjadi karena kebutuhan akan tenaga pendidik yang begitu mendesak, sementara pemerintah sangat lamban dalam melakukan pengadaan guru ASN untuk menggantikan guru yang pensiun (Fauzan, 2021). Karena terus terdesak oleh kebutuhan, maka kepala sekolah terpaksa merekrut guru honorer. Data jumlah guru honorer di sekolah negeri

terus bertambah dari 2017 sampai dengan 2019, sebagaimana disajikan dalam Gambar 1 (Musfah, 2020). Dalam Gambar 1 disajikan pula data guru honorer pada tahun 2020 (Statistik Kemendikbud, 2020/2021).



Gambar 1. Perkembangan jumlah guru honorer di sekolah negeri periode 2017-2020

Sumber: Musfah, 2020 dan Statistik Kemendikbud, 2021

Dari Gambar 1 terlihat bahwa jumlah guru honorer terus bertambah. Dari data statistik Kemendikbud 2020/2021 terlihat bahwa jumlah seluruh guru pada berbagai sekolah negeri mencapai 2.202.889 orang. Dengan demikian, persentase guru honorer di sekolah negeri mencapai 41,7%. Dari data ini terlihat bahwa sekolah negeri kekurangan guru ASN, dan kekurangan tersebut dipenuhi oleh guru honorer. Dari jumlah guru honorer di sekolah negeri, sebanyak 728.461 orang (79,3%) merupakan guru honorer sekolah (Lumbanrau, 2021). Guru honorer adalah guru tidak tetap yang belum berstatus sebagai calon PNS dan digaji secara sukarela (Romdin, 2020). Contoh kasus di Gorontalo, banyak guru honorer berupah rendah, jauh di bawah Upah Minimum Regional (UMR) seperti yang disampaikan dalam siaran pers Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (2022). Penelitian Oktafiana, dkk. (2020) menemukan bahwa upah guru honorer yang rendah telah menyebabkan mereka mendapatkan kehidupan yang tidak layak, padahal kesejahteraan dapat meningkatkan motivasi dan semangat kerja serta sikap loyalitas guru terhadap sekolah. Hasil kajian Fakhroh (2018) yang melakukan analisis hubungan antara pendapatan dan kualitas kinerja guru menggunakan analisis regresi mengungkapkan terdapat hubungan yang positif dan signifikan antara pendapatan dan kualitas kinerja guru. Hasil kajian Mansir (2020) menyampaikan bahwa kesejahteraan bagi guru menjadi penting dan utama dalam mewujudkan pendidikan nasional karena segala yang berkaitan dengan pendidikan kuncinya ada pada SDM, termasuk guru. Jadi, pendapatan guru yang

rendah sangat berpotensi menurunkan kualitas kinerja guru yang akan berdampak menurunkan kualitas pendidikan.

Sebagian besar guru honorer diangkat oleh kepala sekolah, sehingga berdampak pada upah kecil, di bawah Rp 500.000,- per bulan (Musfah, 2020). Tentang masih rendahnya upah guru honorer ini ditemukan juga dalam kajian Widiarto (2020) yang menyatakan bahwa dari jumlah 747.891 guru honorer yang belum bersertifikat pendidik, terdapat 13,1% mendapat rerata gaji sebesar Rp 300.000,- per bulan. Selain itu, Fauzi & Syafar (2017) menemukan bahwa gaji guru honorer berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Fauzy dan Syafar menemukan bahwa di Banjarmasin guru honorer menerima gaji Rp 75.000,- per bulan, di Bekasi berkisar Rp 1.000.000,- per bulan, kemudian di Yogyakarta guru honorer menerima gaji antara Rp 500.000,- – Rp 800.000,- per bulan. Hal ini sangat ironis ketika dibandingkan dengan gaji buruh kasar yang bisa mencapai Rp 3.300.000,- per bulan. Fakta tentang rendahnya gaji guru honorer ini tentunya sangat bertentangan dengan amanat Pasal 40 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas yang menyatakan bahwa pendidik dan tenaga kependidikan berhak memperoleh penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial yang pantas dan memadai.

Berbagai upaya terus dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan guru honorer, namun kebijakan tersebut belum dapat menjangkau semua guru honorer. Permasalahan guru honorer timbul karena perbedaan penghasilan yang mencolok antara guru ASN dan guru honorer. Beban kerja guru honorer sama dengan guru ASN, namun upah yang diterima mereka sangat berbeda. Sebenarnya hal ini merupakan suatu risiko yang harus ditanggung oleh guru karena memilih menjadi guru honorer dengan upah kecil saat rekrutmen. Pertanyaannya, mengapa seseorang bersedia menjadi guru dengan upah kecil. Hal ini ditengarai antara lain karena adanya harapan untuk kelak menjadi ASN, sesuai PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer. Menurut PP tersebut, tenaga honorer dapat diangkat menjadi PNS. Namun, harapan itu kandas bagi banyak guru honorer karena mereka tidak diangkat menjadi PNS meski sudah bertahun-tahun menjadi guru honorer. Dari

tahun ke tahun jumlah guru honorer pun semakin bertambah. Ketika jumlah mereka masih sedikit, tidak akan bermasalah. Namun ketika jumlahnya semakin banyak, maka berpotensi menimbulkan masalah, misalnya, apabila guru honorer mogok mengajar. Jika hal ini terjadi, yang menjadi korban adalah peserta didik, karena gurunya tidak mengajar.

Jumlah guru honorer berupah kecil yang cukup besar ini sangat berpotensi menimbulkan permasalahan bagi pembangunan pendidikan di tanah air jika tidak segera diperbaiki pengelolannya. Karena bagaimanapun, cenderung sulit mengharapkan mutu pendidikan yang tinggi dari guru berupah kecil. Dengan upah yang sangat kecil, guru honorer cenderung sulit menghidupi keluarganya, sehingga potensi permasalahan ekonomi akan menyebabkan kinerja sebagai guru tidak optimal. Permasalahan utama dari kajian ini adalah pengelolaan guru belum memberikan rasa keadilan bagi guru honorer.

Menurut Aliyyah (2018), yang dimaksud dengan pengelolaan guru adalah aktivitas pengaturan tenaga pendidik yang harus dilakukan mulai dari tenaga pendidik itu masuk ke dalam organisasi pendidikan sampai akhirnya berhenti melalui proses perencanaan SDM, perekrutan, seleksi, penempatan, pemberian kompensasi, penghargaan, pendidikan dan latihan atau pengembangan, dan pemberhentian. Dari permasalahan utama ini, dirumuskan tujuan umum kajian, yaitu mendeskripsikan dan menganalisis pengelolaan guru honorer yang dapat mendukung optimalisasi kinerja sekolah. Untuk mencapai tujuan tersebut, dilakukan analisis terhadap: (i) perencanaan kebutuhan guru honorer dan pemenuhannya, (ii) proses rekrutmen guru honorer, (iii) pengembangan karier guru honorer, dan (iv) kompetensi, kinerja, dan kesejahteraan guru honorer.

Sasaran kajian ini adalah pengelolaan guru pada jenjang pendidikan dasar yaitu SD dan SMP, khususnya yang berstatus sebagai sekolah negeri. Sasaran ini dipilih karena guru pada jenjang pendidikan dasar merupakan pegawai pemerintah daerah (pemda) kabupaten/kota, sehingga memudahkan peneliti dalam memperoleh data tentang pengelolaan guru oleh bupati/walikota atau dalam hal ini dinas pendidikan kabupaten/kota. Selain berkontribusi

pada perkembangan ilmu pengetahuan, artikel ini juga memberikan masukan bagi Kemendikbudristek khususnya Ditjen Guru dan Tenaga Kependidikan (Ditjen GTK), dinas pendidikan kabupaten/kota, dan satuan pendidikan dasar dalam membuat kebijakan pengelolaan guru agar dapat memberikan rasa keadilan bagi setiap guru, termasuk guru honorer.

Dalam kajian ini, istilah pengelolaan diabstraksikan sebagai sebuah konsep tersendiri. Menurut Israpil (2020), pengelolaan diartikan sebagai proses merencanakan, mengorganisir, memimpin, dan mengendalikan. Pengelolaan merupakan serangkaian aktivitas untuk mengoordinasikan kegiatan. Pengelolaan mencakup perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengendalian, penempatan, serta pengambilan keputusan untuk menghasilkan suatu produk dan jasa secara efektif dan efisien. Jadi, pengelolaan memiliki fungsi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan.

Menurut Widiartho (2020), kebijakan pengelolaan guru harus menjadi sebuah proses sistem yang saling terkait satu sama lain, mulai dari input, proses dan *output*. Artinya, keberhasilan pencapaian tujuan pengelolaan guru dipengaruhi oleh seluruh unsur yang terkait satu sama lain.

Jadi, ketika dikaitkan dengan guru honorer, pengelolaannya meliputi (i) perencanaan seperti bagaimana melakukan perekrutan untuk mendapat guru honorer sesuai kebutuhan, (ii) pengorganisasian meliputi bagaimana pemberdayaan guru honorer dan bagaimana pembagian tugas-tugas untuk mencapai tujuan, (iii) pengarahan meliputi bagaimana memberitahukan guru honorer apa yang diinginkan bisa dilakukan sesuai dengan tujuan agar tugas-tugas dapat diselesaikan dengan baik. Hal ini termasuk bagaimana pengupahannya sehingga memberikan rasa aman bagi guru honorer dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Artinya, adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban, dan (iv) pengawasan meliputi *monitoring* dan evaluasi, agar ada perbaikan untuk kegiatan berikutnya.

Dalam UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen Pasal 1 Ayat 1, guru didefinisikan

sebagai pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. Romdin (2020) mendefinisikan guru sebagai seorang yang profesional, yang memiliki tugas mendidik, mengajar, melatih, mengarahkan, membimbing, menilai, dan mengevaluasi peserta didik untuk menghasilkan generasi yang mampu menjawab tuntutan zaman. Dengan demikian, guru harus memiliki kompetensi pedagogi, kepribadian, sosial dan profesional, serta sehat jasmani dan rohani. Untuk itu, baik guru ASN maupun guru honorer merupakan tenaga profesional.

Fauzi & Syafar (2017) mengklasifikasi guru menjadi dua kelompok, yaitu guru ASN dan guru honorer. Guru honorer adalah tenaga pendidik yang belum diangkat menjadi ASN. Rahayu dkk. (2018) mendefinisikan guru sebagai tenaga profesional yang mendapat penugasan baik dari pemerintah maupun dari kepala sekolah untuk mengajar dan membimbing peserta didik. Status profesi guru terdiri dari guru PNS, guru kontrak daerah, dan guru honorer. Guru PNS adalah ASN. Sejak 2019, berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 49 tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K), pemerintah memulai program penerimaan guru calon ASN melalui program P3K, sehingga cakupan ASN menjadi lebih luas yaitu PNS dan P3K.

Selanjutnya, Rais (2019) mengemukakan bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012, tenaga honorer adalah tenaga yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah. Berdasarkan sumber penggajian, guru honorer dikategorikan dalam dua kelompok, yaitu (i) guru honorer daerah dengan gaji bersumber dari APBD, dan (ii) guru honorer sekolah dengan gaji bersumber dari anggaran sekolah. Jadi, cakupan guru ASN adalah guru PNS dan P3K, sedangkan cakupan guru honorer meliputi guru honorer daerah dan honorer sekolah.

Perbedaan antara guru ASN dan guru honorer terletak pada sumber gaji dan besar gaji. Sumber

gaji guru ASN adalah APBN dan besarnya terstandar memenuhi standar hidup layak, sedangkan sumber gaji guru honorer tidak diatur oleh pemerintah pusat melainkan oleh pihak yang merekrutnya. Gaji guru honorer daerah bersumber dari APBD yang besarnya tidak standar tergantung kepada Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan gaji guru honorer sekolah bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja sekolah, yang besarnya juga tidak standar karena tergantung kepada dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang diterima sekolah.

Hasil penelitian Israpil (2020) menunjukkan bahwa pengelolaan guru honorer dimulai dari proses rekrutmen sampai kepada penugasannya yang dilakukan secara mandiri dengan kriteria yang ditetapkan oleh kepala sekolah. Masing-masing sekolah memiliki kriteria pengelolaan sendiri sehingga tidak ada standar baku dalam pengelolaan guru honorer, mulai dari rekrutmen, penugasan, pengupahan, hingga pengembangan dan pembinaan karier. Rekrutmen guru yang mengikuti suatu prosedur yang standar sebagaimana dilakukan Badan Kepegawaian Negara (BKN) dalam merekrut guru ASN seharusnya dapat dijadikan sebagai panduan bagi kepala sekolah dalam melakukan rekrutmen guru, karena rekrutmen yang terstandar menjadi awal yang baik dalam pengelolaan guru.

Isnaini (2015) mengemukakan bahwa memiliki guru yang berkualitas sangat tergantung pada kualitas proses rekrutmen. Semakin baik prosesnya, semakin besar kemungkinan didapatkan tenaga yang memenuhi kualifikasi yang diharapkan. Isnaini (2015) mengutip Ibrahim Bafadal yang mengemukakan bahwa rekrutmen guru merupakan aktivitas manajemen yang mengupayakan didapatkannya calon guru yang betul-betul potensial untuk menduduki posisi tertentu. Guru honorer sebagai bagian dari organisasi seluruh sumber daya manusia (SDM) di sekolah memang harus mendapatkan perhatian, karena mereka akan memberikan kontribusi dalam pencapaian tujuan organisasi.

Mendapatkan guru honorer yang berkualitas diawali dari rekrutmen dengan mengikuti panduan rekrutmen yang baku. Pengelolaan guru honorer tidak hanya mencakup rekrutmen saja, namun juga komponen pengelolaan

lainnya, seperti penempatan dan penugasan setelah direkrut, pengarahan dalam pelaksanaan tugas-tugas, pemenuhan hak setelah kewajiban dilaksanakan, termasuk di dalamnya pengupahan dan pengembangan karier, serta pelaksanaan *monitoring* dan evaluasi terhadap setiap kegiatan yang dilakukan.

Pengelolaan guru membutuhkan panduan standar yang dibuat pemerintah, mengingat tenaga yang direkrut didayagunakan di sekolah negeri. Acuan yang dapat diterapkan adalah peraturan BKN No. 1 Tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan P3K. Di dalamnya diatur tahapan pengadaan P3K, khususnya pada Pasal 1 ayat (2), pengadaan P3K adalah kegiatan untuk mengisi kebutuhan guru yang dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, penerimaan lamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan. Dengan demikian, usaha memperbaiki kualitas pendidikan melalui pengelolaan guru merupakan suatu keharusan yang perlu direncanakan dengan baik dan terstruktur.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data kualitatif dikumpulkan melalui diskusi kelompok terfokus dengan perwakilan guru honorer dan kepala sekolah dari Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten. Perwakilan dari Provinsi Jawa Barat berasal dari Kota Bogor, Kota Bekasi, Kota Depok, Kabupaten Bogor, Kabupaten Bekasi, dan Kabupaten Karawang, sedangkan perwakilan dari Provinsi Banten berasal dari Kota Tangerang, Kota Tangerang Selatan, Kabupaten Tangerang, dan Kabupaten Lebak. Selain itu, dikumpulkan pula data kuantitatif melalui kuesioner yang dikemas dalam *google form* untuk diisi secara daring oleh guru honorer dari berbagai daerah di tanah air. Jumlah guru honorer yang menjawab survei daring tersebut sebanyak 2.831 orang.

Analisis data penelitian menggunakan teknik kuantitatif dan kualitatif. Data kuantitatif didapat dari survei terhadap guru honorer menggunakan kuesioner yang dikemas dalam *google form* dan diisi secara daring. Dalam analisis data kuantitatif dilakukan perbandingan, misalnya bagaimana perbedaan penghasilan guru ASN dan guru honorer. Analisis data kuantitatif

disajikan dalam bentuk grafik dan diagram. Data tentang penghasilan guru honorer diperoleh dari survei daring, sedangkan data penghasilan guru ASN diperoleh dari studi terdahulu. Pembahasan diperkaya dengan informasi yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif, baik yang bersumber dari hasil wawancara, dokumentasi, hasil diskusi, maupun sumber-sumber lain yang relevan, seperti membandingkan dengan pengelolaan guru di negara lain yang mungkin dapat diadopsi dan diterapkan sesuai dengan kondisi setempat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Perencanaan Kebutuhan Guru dan Pemenuhannya

Sekolah mengetahui adanya kekurangan guru dengan cara memetakan kebutuhan guru di sekolah. Berikut disajikan contoh pemetaan yang dilakukan kepala SMPN dalam menghitung kebutuhan guru di sekolahnya untuk setiap mata pelajaran. Rumus yang digunakan dalam menghitung kebutuhan guru adalah sebagai berikut.

$$KG_i = \frac{(JTM_i) * (JRB)}{32}$$

$$KGHi = KG_i - JGASN_i$$

Keterangan:

KG_i = Kebutuhan Guru Mapel i

JTM_i = Jam Tatap Muka Mapel i

JRB = Jumlah Rombongan Belajar di sekolah

32 = Median JTM guru per minggu
sesuai UU No. 14 Tahun 2005.

KGHi = Kebutuhan Guru Mapel i

JGASN_i = Jumlah Guru ASN Mapel i

Selain menggunakan rumus tersebut, kepala sekolah biasanya mengalkulasi kapan sekolahnya membutuhkan guru baru dengan cara mengecek umur pensiun setiap guru. Kepala sekolah biasanya mengusulkan secara tertulis kepada

dinas pendidikan perencanaan kebutuhan guru di sekolahnya. Pengalaman kepala sekolah selama ini, biasanya usul mereka tersebut tidak selalu serta merta langsung ditindaklanjuti oleh dinas pendidikan.

Sekolah sangat mengharapkan pemerintah pusat merekrut guru ASN untuk menggantikan guru yang pensiun atau guru yang tidak bisa lagi mengajar karena sakit. Sekolah menaruh harapan tersebut karena amanat Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 Pasal 24 yang menyatakan bahwa Pemerintah wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan KBM khususnya di sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah. Harapan tersebut sering tidak terealisasi, karena dalam beberapa tahun terakhir terdapat kebijakan moratorium pengangkatan guru PNS. Ada beberapa guru PNS yang diangkat untuk menggantikan guru yang pensiun, namun jumlahnya terlalu kecil untuk menggantikan begitu banyak guru yang pensiun setiap tahun.

Selain itu, pemerintah telah berupaya mengangkat guru ASN P3K (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) untuk memenuhi kebutuhan guru di sekolah negeri, namun kebijakan ini pun tidak serta merta dapat menutupi kekurangan guru. Sekolah negeri saat ini masih tetap mengalami kekurangan guru ASN, dan selama ini kekurangan guru tersebut dipenuhi dengan guru honorer. Kebijakan pemerintah mengangkat ASN melalui jalur P3K sebenarnya hanyalah mengubah status guru dari guru honorer menjadi ASN P3K.

Oleh karena pengadaan tenaga guru ASN dari pemerintah pusat tidak terealisasi, pihak sekolah harus berusaha sendiri memenuhi kebutuhan guru. Cara yang ditempuh adalah dengan meminta guru honorer dari dinas pendidikan, namun tidak semua dinas pendidikan dapat memenuhi permintaan sekolah. Salah satu cara yang ditempuh pemda, misalnya Pemerintah Kota Tangerang yang berupaya mendukung pembangunan pendidikan di wilayahnya adalah dengan merekrut guru yang dibutuhkan sekolah. Ketika menerima usulan dari sekolah, dinas pendidikan mempelajari dan menelaah apakah memang benar sekolah membutuhkan tenaga baru. Jika berdasarkan kalkulasi ternyata

sekolah benar-benar membutuhkan guru baru, maka dinas merekrut dan mengirim guru yang dibutuhkan. Namun, jika dinas pendidikan tidak dapat merekrut guru baru, maka dinas pendidikan memperbolehkan sekolah merekrut sendiri tenaga yang dibutuhkan. Setelah sekolah merekrut guru baru, maka guru tersebut diusulkan untuk diangkat oleh kepala sekolah dengan persetujuan dinas pendidikan agar pengupahannya dapat dilakukan dengan dana APBD. Contoh di Kota Tangerang ini merupakan sebuah praktik baik yang perlu diadopsi dan diterapkan di wilayah lain. Seluruh guru honorer di Kota Tangerang mendapat upah dari APBD dan besarnya sama dengan UMR Kota Tangerang.

Di wilayah lain, sekolah tetap mengusulkan kebutuhan guru ke dinas pendidikan, namun apabila dinas pendidikan tidak bisa mengadakan perekrutan guru baru, maka sekolah dengan sangat terpaksa merekrut guru honorer sekolah yang pengupahannya menggunakan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Sayangnya, penggunaan dana BOS untuk honor tenaga pendidik dibatasi, sehingga sekolah hanya bisa mengupah guru beberapa ratus ribu saja. Pada peluncuran kebijakan Merdeka Belajar episode ke-3 disebutkan bahwa dana BOS dapat digunakan untuk pembayaran gaji guru honorer hingga 50% sesuai kebutuhan. Meskipun demikian, kebutuhan pembiayaan sekolah selain untuk kebutuhan guru juga banyak tersedot pada operasional sehari-hari, sehingga pembayaran gaji guru honorer belum optimal. Memang sangat tidak rasional ada lulusan sarjana Pendidikan (SPd) yang mau bekerja dengan honor kecil, namun, karena adanya keinginan atau cita-cita untuk menjadi ASN melalui jalur guru honorer, mereka mau dan bersedia mengajar meskipun berupah kecil. Terlebih lagi, belakangan ini ada penerimaan ASN P3K yang mengutamakan pelamar yang sudah menyandang status guru honorer. Hal ini dapat memberikan semangat dan motivasi kepada lulusan SPd untuk menjadi guru honorer terlebih dahulu meski hanya dengan upah seadanya.

Jenis Guru Honorer dan Proses Perekrutannya

Dalam kajian ini, yang dimaksud guru honorer adalah guru yang tidak berstatus sebagai ASN. Guru honorer ini mengajar di SD dan SMP negeri yang diangkat dan mendapatkan SK penugasan

dari kepala sekolah saja atau bisa juga mendapat SK dari kepala sekolah dengan persetujuan dinas pendidikan, bahkan ada yang mendapat SK penugasan dari kepala daerah. Di beberapa daerah, guru honorer diangkat oleh pemerintah daerah mengikuti skema guru kontrak yang dikenal dengan guru TKK (Tenaga Kerja Kontrak). Mereka digaji langsung oleh pemerintah daerah menggunakan dana APBD. Guru TKK ini mendapat SK penugasan yang ditandatangani oleh kepala daerah. Di Provinsi DKI Jakarta, guru TKK dikenal dengan sebutan guru dengan Kontrak Kerja Individu (KKI) yang digaji setara UMR Provinsi DKI.

Dalam kajian ini, pengelompokan guru honorer mengikuti klasifikasi guru honorer oleh Satriawan (2021) yang mengklasifikasi guru honorer berdasarkan penghasilan. Yang pertama adalah guru kontrak pemerintah daerah, sehingga dikenal juga dengan sebutan guru honorer daerah. Biasanya guru kelompok ini menerima gaji atau penghasilan setiap bulannya dari pemda. Gaji guru ini tidak selalu setara UMR karena disesuaikan dengan beban keuangan daerah. Besar gajinya biasanya berbeda-beda antara satu kabupaten/kota dengan lainnya, karena tergantung pada PAD masing-masing dan UMR daerah. Guru honorer daerah dikontrak per tahun, dan dievaluasi setiap akhir tahun. Jika berperforma baik, kontraknya diperpanjang setahun, dan begitu seterusnya.

Klasifikasi kedua adalah guru honorer sekolah. Berhubung sekolah negeri pada jenjang pendidikan dasar (SD dan SMP) tidak lagi memungut iuran Komite Sekolah, penggajian guru honorer sekolah bersumber dari dana BOS. Biasanya besar gaji yang diterima guru honorer sekolah tergantung dari pencairan dana BOS, sehingga terkadang tiga atau bahkan empat bulan sekali baru menerima gaji. Besar upah mereka tidak standar. Rata-rata upah mereka di bawah Rp 1.000.000,- per bulan, bahkan ada yang berupah di bawah Rp 500.000,- per bulan. Pembayarannya pun sering diberikan secara rapel mengikuti jadwal pencairan dana BOS. Padahal, mereka membutuhkan biaya hidup untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari.

Proses rekrutmen guru honorer sekolah sangat bervariasi. Biasanya sekolah tidak mengumumkan adanya lowongan guru, karena

khawatir banyak pelamar yang mendaftar. Jumlah pelamar yang banyak akan memberatkan anggaran sekolah dalam melakukan seleksi. Biasanya lowongan kebutuhan guru disampaikan secara lisan dari mulut ke mulut. Kepala sekolah menyampaikan kepada guru bahwa sekolah membutuhkan guru, lalu guru-guru menyampaikan kepada kenalannya yang ingin menjadi guru untuk memasukkan lamaran. Kepala sekolah dibantu oleh guru senior akan menilai lamaran yang masuk. Jika ada pelamar yang dirasa memenuhi persyaratan, maka akan dihubungi untuk melakukan wawancara. Sering terjadi jika sekolah merasa cocok dengan pelamar tertentu dan apabila pelamar tersebut juga merasa cocok dan bersedia, maka pelamar bisa langsung ditawarkan mengajar. Kepala sekolah membuat Surat Keputusan (SK) penugasan sambil guru mulai mengajar. SK tersebut biasanya diperbaharui setiap tahun, tergantung kinerja guru bersangkutan.

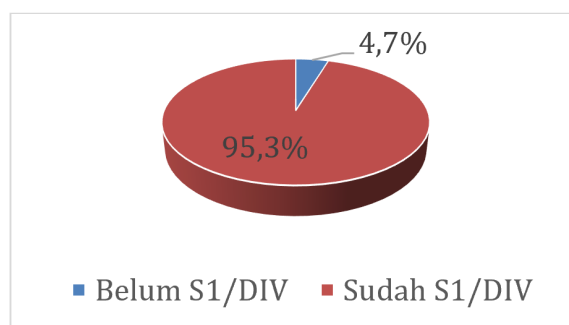
Proses rekrutmen guru honorer sekolah tidak dilakukan secara terstandar. Pada sekolah tertentu, para lulusan SPd mendatangi sekolah sebelum tahun ajaran dimulai untuk menyampaikan lamarannya menjadi guru. Kepala sekolah lalu membuat arsip pemberkasan calon-calon guru yang menyampaikan lamarannya. Ketika sekolah membutuhkan guru, sekolah tinggal membuka arsip lamaran tersebut lalu mengidentifikasi siapa yang paling tepat mengisi lowongan guru yang dibutuhkan. Proses selanjutnya adalah memanggil pelamar yang terseleksi, lalu melakukan wawancara. Jika diperoleh kesepakatan, pelamar tersebut bisa langsung mengajar. SK penugasan bisa langsung dibuat atau dibuat setelah guru tersebut mengajar.

Kasus lain lagi diperoleh dari pengalaman nyata seorang responden yang bercerita bahwa dia tidak perlu melamar sama sekali untuk menjadi guru. Setelah tamat pendidikan menengah, dia ditawarkan untuk mengajar. Responden bersedia mengajar dengan gaji apa adanya. Guru tersebut selanjutnya melakukan pengembangan diri dengan mengambil kuliah S1 untuk memenuhi persyaratan menjadi guru profesional. Sampai sekarang guru ini masih menjadi guru honorer dengan gaji hanya beberapa ratus ribu per bulan. Guru ini juga sudah beberapa kali mengikuti tes untuk menjadi ASN, namun belum berhasil.

Gaji guru ini tidak mencukupi kebutuhan hidup keluarganya, karenanya guru tersebut terpaksa menambah penghasilan dengan berkebutuhan. Guru ini masih berumur 34 tahun, namun sudah 16 tahun menjadi guru. Guru ini sangat kecewa karena mengikuti seleksi P3K namun tidak lolos. Yang dipermasalahkan adalah dia tidak mendapat afirmasi meskipun sudah lama mengabdikan. Hal ini karena peraturan afirmasi hanya diperuntukkan bagi mereka yang sudah berumur di atas 35 tahun. Jika masa kerja bisa menjadi pertimbangan mendapat afirmasi, mungkin dia bisa lolos seleksi. Responden guru ini sangat berharap agar peraturan afirmasi memberikan rasa keadilan bagi guru honorer.

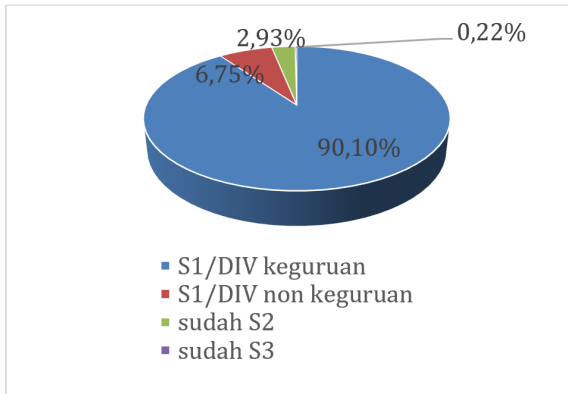
Karier Guru Honorer dan Pembinaannya

Dilihat dari latar belakang pendidikan, pada umumnya guru honorer yang mengisi survei daring sudah berpendidikan S1/D-IV sesuai dengan tuntutan peraturan perundang-undangan (Gambar 2a). Pada Gambar 2a terlihat bahwa proporsi guru honorer yang masih berpendidikan di bawah S-1 atau D-IV kurang dari 5%. Dari 95,3% yang sudah memiliki ijazah minimal S1/D-IV, sebagian besar sudah memiliki latar belakang pendidikan keguruan, bahkan ada pula yang sudah memiliki ijazah S2 dan/atau S3 (Gambar 2b). Yang hendak ditekankan di sini, bahwa lebih dari 90% guru honorer memiliki pendidikan dan latar belakang pendidikan yang linier untuk mengajar sebagai guru.



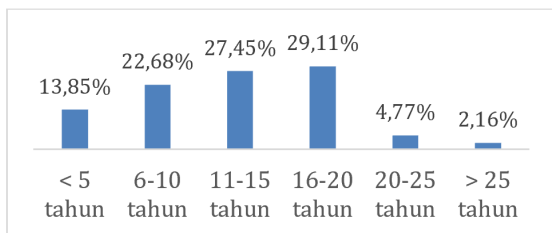
Gambar 2a. Pendidikan terakhir guru honorer (n=2.450).

Sumber: survei daring.



Gambar 2b. Latar belakang pendidikan guru honorer yang sudah S1/DIV (n=2.316) sumber: survei daring.

Masa kerja guru honorer sangat bervariasi. Dari 2.831 guru honorer yang mengikuti survei daring, masa kerjanya bervariasi dari 1 - 40 tahun, dengan rerata masa kerja 12,7 tahun. Masa kerja mayoritas responden adalah 16-20 tahun, yaitu sebesar 29,2%. Hasil ini dapat dilihat pada Gambar 3.



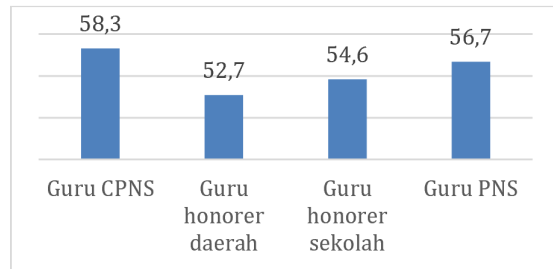
Gambar 3. Masa kerja guru honorer (n=2450) Sumber: survei daring.

Untuk peningkatan jenjang karier, semua guru umumnya ditugaskan untuk mengikuti kegiatan KKG/MGMP. Namun, khusus untuk pelatihan lainnya, guru honorer merasa selalu dinomorduakan, karena jika ada kesempatan untuk mengikuti pelatihan, sering sekali yang ditugaskan untuk mengikuti pelatihan adalah guru ASN.

Kompetensi, Kinerja, dan Kesejahteraan Guru Honorer

Kompetensi guru honorer dilihat dari hasil UKG 2015 dapat dipelajari pada Gambar 4. Terlihat bahwa rerata kompetensi guru, baik guru ASN dan guru honorer, tidak jauh berbeda,

dan semuanya berada di bawah angka 60. Bahwa status kepegawaian tidak memengaruhi perbedaan kompetensi guru ditemukan pula oleh Artha (2018). Hal yang ingin ditekankan di sini adalah bahwa secara kompetensi, sebenarnya tidak terdapat perbedaan signifikan antara kelompok guru yang ada. Oleh karena itu, seharusnya perhatian pemerintah terhadap setiap kelompok guru tersebut tidak jauh berbeda.



Gambar 4. Nilai UKG 2015 (n-CPNS=51.764, n-guru honorer daerah = 66.526, n-guru honorer sekolah = 247.510, n-guru PNS = 1.296.220)

Sumber: Ditjen GTK, 2015.

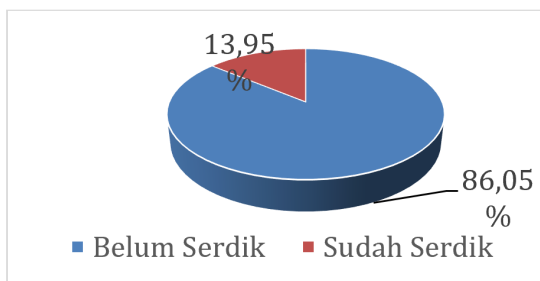
Guru honorer selalu berusaha untuk meningkatkan kesejahteraannya. Mereka berpendapat bahwa mereka sama-sama mendidik anak bangsa, sama seperti guru ASN. Namun, mereka sering dibedakan terutama dalam hal pengupahan. Upah mereka jauh di bawah gaji guru ASN. Selain memiliki gaji yang tinggi, guru ASN juga diberi kesempatan seluas-luasnya untuk menerima Tunjangan Profesi Guru (TPG). Sedangkan guru honorer ternyata sangat sulit dalam mendapat TPG.

Peraturan Direktur Jenderal GTK Nomor 11667/B/HK/2017 Lampiran III tentang Standar Pelayanan Penyaluran Tunjangan Profesi Guru Bukan PNS menyebutkan bahwa untuk mendapat TPG, seorang guru bukan PNS harus memiliki antara lain sertifikat pendidik (Serdik) yang didapat melalui Pendidikan Profesi Guru (PPG). Sayangnya, untuk mengikuti PPG, seorang guru harus memiliki SK penugasan dari kepala daerah, dan untuk mendapatkan SK ini sangat tidak mudah. Tidak banyak kepala daerah yang mau menerbitkan SK tersebut, karena khawatir akan ada tuntutan dari guru honorer di kemudian hari terkait berbagai aspek peningkatan

kesejahteraan atau pun pengembangan karier.

Jika dibandingkan dengan guru honorer yang mengajar di sekolah swasta, terlihat bahwa guru honorer di sekolah swasta lebih diberi kemudahan terkait SK penugasan. Guru honorer yang sudah dua tahun bekerja dan memiliki SK penugasan sebagai guru oleh yayasannya diperbolehkan untuk mengikuti PPG, sedangkan guru honorer di sekolah negeri yang sudah lebih dari 2 tahun mengajar tidak mudah untuk mendapat SK penugasan dari pemerintah daerah. Hal yang ingin ditekankan di sini adalah bahwa pemerintah perlu juga memperhatikan syarat SK penugasan bagi guru honorer di sekolah negeri. Jika SK penugasan guru honorer swasta yang dikeluarkan oleh yayasan diakui, maka sebaiknya SK penugasan guru honorer sekolah negeri oleh kepala sekolah atau dinas pendidikan bisa dipertimbangkan sebagai syarat mengikuti PPG.

Sejalan dengan pernyataan sulitnya guru honorer mendapatkan Serdik melalui PPG, Gambar 5 menunjukkan bahwa sebagian besar guru honorer yang menjadi responden belum memiliki Serdik.

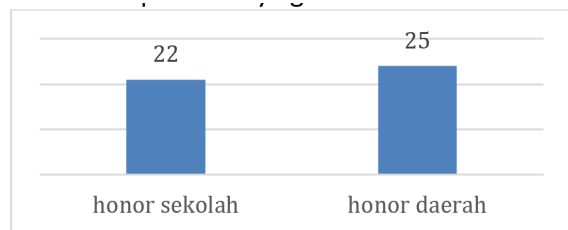


Gambar 5. Kepemilikan Serdik oleh guru honorer (n=2.450).
Sumber: survei daring.

Berdasarkan undang-undang, seorang guru profesional harus mengajar minimal 24 jam tatap muka. Jam Tatap Muka (JTM) atau Jam Pelajaran (JP) adalah alokasi waktu jam tatap muka pembelajaran sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Mendikbudristek Nomor 56/M/2022, yaitu untuk SD 1 JTM = 35 menit, sedangkan untuk SMP 1 JTM = 40 menit.

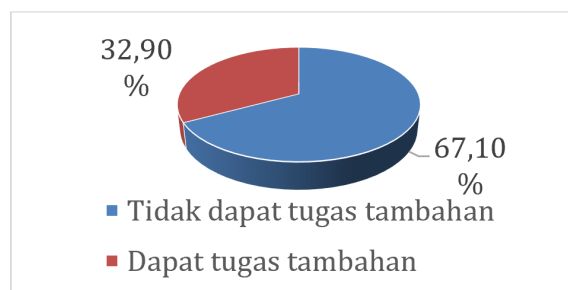
Beban kerja guru bukan ASN dapat dilihat pada Gambar 6. Gambar 6 menunjukkan bahwa beban

kerja guru honorer daerah sudah mencapai standar yang ditetapkan peraturan perundang-undangan. Dari data survei kajian ini, rerata JTM guru honorer daerah adalah 25 jam. Sementara itu, rerata JTM guru honorer sekolah masih kurang dari 24 jam, yaitu baru mencapai 22 jam. Hal ini rasional karena banyak guru honorer sekolah yang jumlah jam mengajarnya sedikit. Namun demikian, data rerata beban kerja guru honorer sekolah sebesar 22 jam menunjukkan bahwa beban kerja sebagian guru honorer sekolah sudah mencapai 24 jam per minggu. Artinya beban kerja sebagian guru honorer sekolah sudah mencapai beban kerja minimal seperti halnya guru ASN.

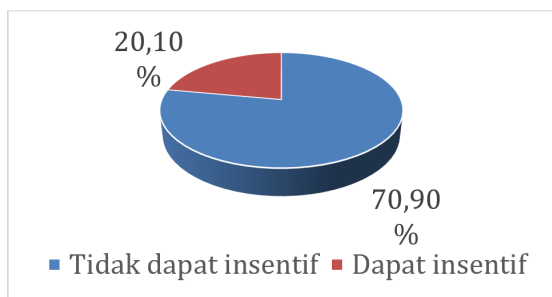


Gambar 6. Beban kerja guru honorer (n-guru honorer sekolah = 818 dan n-guru honorer daerah= 1.632)
Sumber: survei daring.

Selain beban kerjanya sudah memenuhi tuntutan regulasi perundang-undangan, banyak guru honorer juga diberikan tugas tambahan oleh kepala sekolah. Seharusnya, pelaksanaan tugas-tugas tambahan tersebut diberi insentif, namun banyak guru honorer sekolah menyampaikan bahwa mereka tidak mendapat insentif dari mengerjakan tugas tambahan tersebut (Gambar 7a dan 7b).



Gambar 7a. Guru honorer yang mendapat tugas tambahan (n=2.450)
Sumber: survei daring.



Gambar 7b. Ada tidaknya insentif dari mengerjakan tugas tambahan (n=932)
 Sumber: survei daring.

Kinerja adalah hasil dari suatu proses yang mengacu pada dan diukur selama periode waktu tertentu berdasarkan ketentuan, standar, atau kesepakatan yang telah ditetapkan sebelumnya (Lubis, dkk., 2018). Dengan demikian, kinerja guru adalah hasil kerja guru yang diperlihatkan dalam pelaksanaan tugas guna pencapaian tujuan pendidikan yang telah ditentukan sebelumnya (Nome, 2018).

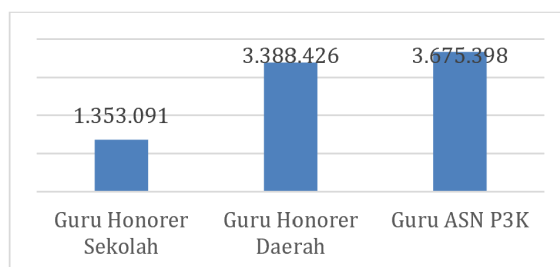
Kinerja guru ini merupakan sebuah variabel laten, artinya tidak dapat diukur secara langsung, namun diukur secara tidak langsung menggunakan indikator kinerja itu sendiri (Ginting, 2009). Selama ini, indikator yang terukur dari kinerja guru adalah prestasi akademis siswa. Prestasi siswa sendiri merupakan hasil kinerja dari seluruh guru baik ASN maupun honorer. Dengan demikian, prestasi siswa sebagai indikator kinerja tidak dapat diukur secara terpisah antara guru ASN dan guru honorer, karena mereka secara bersama-sama mempersiapkan anak-anak didik untuk mengikuti ujian akhir sekolah.

Para kepala sekolah yang diajak berdiskusi menyampaikan bahwa kinerja guru honorer dan ASN sama saja. Mereka berkolaborasi dan saling mendukung dalam melakukan pembelajaran. Sementara ini, khususnya di masa pandemi, guru-guru ASN umumnya guru-guru sepuh yang merupakan guru-guru dengan pengalaman mengajar yang luar biasa. Namun, guru-guru honorer yang secara pengalaman masih kurang, umumnya adalah guru-guru muda yang sangat energik dan memahami teknologi, sehingga kepala sekolah sering menunjuk guru honorer menjadi operator sekolah guna

memenuhi kebutuhan guru-guru di sekolah yang kurang memahami teknologi, sebagaimana dikemukakan dalam penelitian oleh Sari (2019). Dengan demikian, peran guru honorer sangat penting di dalam membantu guru-guru sepuh untuk dapat melakukan pembelajaran daring, sehingga dapat dikatakan guru-guru baik ASN maupun honorer memiliki kinerja yang sama.

Tidak dapat dipungkiri bahwa kesejahteraan guru honorer selama ini berbeda jauh dengan guru ASN. Dari diskusi dengan guru honorer, diketahui bahwa mereka mendapat upah jauh di bawah UMR. Hal ini ditemukan pula dalam survei daring seperti disajikan pada Gambar 8. Upah yang rendah ini ditemukan pula oleh Israpil (2020) yang menyatakan bahwa upah yang diterima guru honorer tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga sehari-hari. Padahal beban kerja dan kinerja mereka sama dengan guru ASN (Aisyah, 2017; Sa'adah, dkk., 2018).

Guru honorer menyampaikan bahwa kehadiran dan keberadaan mereka dibutuhkan oleh sekolah. Mereka pun selalu siap membantu teman-teman guru lainnya baik sesama rekan honorer maupun ASN untuk saling mengisi, melengkapi dan berkolaborasi agar kegiatan belajar mengajar baik secara daring atau luring dapat terlaksana dengan baik. Oleh karena itu, mereka berharap guru honorer yang sudah berijazah linear dengan mata pelajaran yang diajarkan dan yang sudah mengabdikan lebih dari 5 tahun dapat diperhatikan oleh pemerintah. Jika memungkinkan mereka diangkat menjadi ASN, namun jika tidak, mereka meminta diberikan upah yang layak, minimal setara dengan UMR.



Gambar 8. Besar upah guru honorer dan P3K (n-guru honorer sekolah = 818; n-guru honorer daerah= 1.632; n-guru P3K = 381).
 Sumber: survei daring

Pada Gambar 8 terlihat bahwa upah guru honorer sekolah hanya separuh atau bahkan lebih kecil dari separuh upah guru honorer daerah dan guru P3K. Informasi ini dicoba dibandingkan dengan gaji pokok guru PNS yang diperoleh dari survei yang dilakukan bersamaan ketika guru mengikuti UKG 2015. Dari survei tersebut, rerata gaji pokok guru PNS pada tahun 2015 adalah sebesar Rp 3.566.174 (dengan n= 1.346.165 guru). Gaji guru PNS ini akan menjadi 2 kali lipat apabila guru tersebut sudah memiliki Serdik dan mendapat TPG yang besarnya sama dengan satu kali gaji pokok, sehingga upahnya mencapai 7.132.348,- per bulan. Besar upah guru PNS ini kurang lebih tujuh kali lipat upah guru honorer sekolah.

Peningkatan mutu sekolah akan sulit dilakukan bila permasalahan upah guru honorer yang masih rendah belum terselesaikan, sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 8. Dengan gaji yang tidak cukup membiayai hidup seorang guru honorer, terlebih lagi jika harus membiayai keluarga, kesejahteraan hidup guru honorer masih akan menjadi masalah dan potensi menghambat optimalisasi kinerja mengajarnya. Rendahnya gaji guru honorer ditemukan pula oleh Mansir (2020) yang menyampaikan bahwa guru honorer memiliki kesejahteraan yang rendah. Kecilnya gaji guru honorer menyebabkan ada guru honorer yang terpaksa mengajar di sekolah lain atau mencari pekerjaan sampingan.

SIMPULAN DAN USULAN KEBIJAKAN

Simpulan

Sekolah melakukan pemetaan umur pensiun guru ASN untuk mengetahui proporsi kebutuhan guru. Berdasarkan hasil pemetaan tersebut, kepala sekolah mengusulkan kebutuhan guru kepada dinas pendidikan. Selanjutnya, dinas pendidikan menganalisis usulan tersebut. Jika ternyata benar sekolah membutuhkan guru, maka dinas pendidikan mengirim guru yang dibutuhkan. Namun, jika dinas pendidikan tidak dapat mengadakan guru yang dibutuhkan, maka sekolah diperbolehkan merekrut guru honorer secara mandiri.

Ada dua jenis guru honorer, yaitu guru honorer daerah dan guru honorer sekolah. Belakangan ini, pemerintah melalui BKN merekrut guru P3K. Perekrutan guru P3K diawali dengan pembentukan panitia dengan melibatkan instansi

yang membutuhkan. Proses rekrutmennya banyak menimbulkan kekecewaan di kalangan guru honorer sekolah. Yang dikeluhkan antara lain terkait afirmasi khusus untuk Serdik dan juga afirmasi terkait umur tanpa memperhitungkan masa kerja. Yang memiliki Serdik dapat afirmasi. Kemudian untuk usia juga mendapat kritik keras dari mereka yang sudah lama masa kerjanya namun umurnya belum mencapai batas umur 35 tahun, sehingga mereka tidak mendapat afirmasi. Pengupahan guru P3K mengikuti skema penggajian PNS. Berbeda dengan guru ASN, guru honorer daerah direkrut langsung oleh dinas pendidikan dan terdaftar di Dapodik, sehingga mendapat SK penugasan dari kepala daerah. Mereka mendapat upah yang besarnya hampir setara UMR. Kontrak mereka diperpanjang setiap tahun jika memang masih dibutuhkan. Guru honorer sekolah direkrut oleh kepala sekolah. Kepala sekolah terpaksa merekrut karena usulan untuk mendapat bantuan guru ASN atau guru honorer daerah tidak terpenuhi. Proses rekrutmen guru ini sangat tidak standar, karena pengumuman lowongan tidak dilakukan secara terbuka. Besar gaji guru honorer sekolah tergantung besarnya dana BOS yang diterima sekolah. Upah mereka sangat jauh dari UMR.

Terkait penjenjangan karier, guru honorer merasa dibedakan dari guru ASN. Mereka tidak mudah mendapatkan SK penugasan dari kepala daerah. Sedangkan, SK dibutuhkan untuk memenuhi persyaratan mengikuti kegiatan PPG untuk mendapat Serdik yang menjadi syarat lulus seleksi P3K. Mereka merasa pemerintah lebih memprioritaskan guru honorer di sekolah swasta. Untuk mengikuti PPG, seorang guru honorer di sekolah swasta dipermudah karena mereka mudah dalam mendapat SK penugasan dari yayasan. Dengan berbekal SK tersebut, mereka dapat mengikuti PPG, sedangkan guru honorer di sekolah negeri sangat kesulitan dalam mendapat SK penugasan dari pemerintah daerah. Lebih lanjut guru honorer juga merasa dinomorduakan dari guru PNS, karena ketika ada pelatihan dari pemerintah biasanya yang ditugaskan adalah guru ASN.

Menilik aspek kompetensi, guru honorer sebenarnya kompetensinya tidak berbeda jauh dari guru ASN. Demikian pula dari aspek kinerja, tidak terdapat perbedaan yang nyata antara guru honorer dan guru ASN, karena mereka

berkolaborasi dalam pelaksanaan KBM untuk mengajar anak didiknya. Namun, terdapat perbedaan yang sangat mencolok pada aspek kesejahteraan. Gaji guru ASN bisa lebih dari dua kali lipat gaji guru honorer daerah. Kemudian jika dibandingkan dengan gaji guru honorer sekolah, gaji guru ASN bisa lebih dari tujuh kali lipat. Guru honorer sekolah akhirnya harus mencari tambahan penghasilan dengan mengajar di sekolah lain atau mengerjakan pekerjaan sampingan agar dapat menghidupi keluarganya.

Usulan Kebijakan

Perencanaan kebutuhan guru sebaiknya dikelola langsung oleh dinas pendidikan berdasarkan perencanaan yang dibuat sekolah. Dengan demikian, dinas pendidikan mengetahui kebutuhan guru di wilayahnya dan dapat merekrut guru sesuai dengan kebutuhan dan tepat waktu. Jangan sampai KBM sudah berjalan, namun belum ada guru yang direkrut sehingga mengarahkan sekolah untuk merekrut sendiri. Rekrutmen sendiri oleh sekolah seharusnya dihindari.

Selanjutnya, dalam melakukan rekrutmen, dinas pendidikan sebaiknya menggunakan panduan yang baku dan standar sehingga guru yang berhasil direkrut benar-benar memiliki kualitas yang diharapkan.

Dalam merekrut guru P3K, pemerintah pusat perlu memperhatikan penerapan afirmasi yang memberikan rasa keadilan bagi guru honorer sekolah. Terkait afirmasi Serdik, perlu disadari bahwa banyak guru honorer sekolah tidak dapat mengikuti PPG karena kesulitan mendapat SK penugasan dari kepala daerah yang menjadi persyaratan mengikuti PPG. Guru honorer sekolah merasa dinomorduakan oleh pemerintah, padahal mereka mengabdikan di sekolah milik pemerintah. Guru honorer di sekolah negeri membandingkan kemudahan yang didapat rekannya di sekolah swasta. Guru honorer di sekolah swasta lebih mudah mengikuti PPG dibanding guru honorer di sekolah negeri, karena guru honorer di sekolah negeri harus memiliki SK penugasan dari pemda, sedangkan guru honorer di sekolah swasta harus memiliki SK penugasan dari yayasan. Biasanya, yayasan mudah dalam menerbitkan SK penugasan sedangkan pemda sulit menerbitkannya. Serdik

sendiri akan mempermudah seorang guru honorer lolos tes ASN P3K, karena adanya afirmasi yang tinggi bagi pemegang Serdik. Karena guru honorer di sekolah swasta mudah dalam mendapatkan Serdik secara otomatis memiliki peluang yang tinggi untuk lulus tes ASN P3K.

Selain Serdik, umur juga mendapat afirmasi, namun khusus bagi yang sudah berumur di atas 35 tahun. Guru-guru yang umurnya belum mencapai 35 tahun menyangkan syarat ini karena mereka tidak mendapat afirmasi, padahal masa kerja mereka sama atau bahkan lebih lama dari mereka yang umurnya di atas 35 tahun. Akan lebih baik jika program afirmasi memperhitungkan tidak hanya umur, tetapi juga masa kerja guru. Kemendikbud sebaiknya merevisi aturan afirmasi ini untuk rekrutmen tenaga P3K di masa yang akan datang, sehingga memberikan rasa keadilan bagi guru honorer di sekolah negeri. Pemda juga perlu memudahkan guru honorer sekolah negeri mengikuti PPG dengan memudahkan mereka mendapat SK penugasan, karena mereka mengabdikan di sekolah milik pemerintah dengan beban kerja yang sama atau bahkan lebih besar dari guru ASN.

Ketika dilakukan rekrutmen guru baru, sebaiknya rekrutmen dilakukan oleh dinas pendidikan. Untuk mencegah munculnya keluhan dari guru honorer, sebaiknya guru-guru yang direkrut adalah mereka yang sudah memiliki Serdik. Ditjen GTK perlu lebih gencar lagi mempromosikan profesi guru di sekolah menengah dan juga di LPTK dengan menekankan bahwa untuk melamar menjadi guru dibutuhkan lulusan sarjana pendidikan yang sudah mengikuti PPG prajabatan. Dengan promosi ini, calon guru akan diberi informasi yang benar bahwa menjadi guru ASN jalurnya bukan melalui guru honorer melainkan melalui PPG, yaitu pendidikan lanjutan setelah menyelesaikan sarjana pendidikan.

Terkait peningkatan jenjang karier, sebaiknya kepala sekolah memberikan kesempatan kepada setiap guru baik ASN maupun honorer secara adil untuk mengikuti pelatihan yang diadakan pemerintah. Guru honorer merasa sangat dibutuhkan di sekolah, namun ketika ada pelatihan atau kegiatan pengembangan diri dari pemerintah, guru ASN yang selalu diutamakan. Untuk mencegah hal ini, pemerintah sebaiknya

menuliskan langsung nama-nama guru terkait ketika mengundang mereka untuk mengikuti pelatihan atau kegiatan pengembangan diri lainnya.

Pemerintah juga perlu memperhatikan kesejahteraan guru honorer sekolah, karena gaji mereka di bawah UMR. Jika ingin memperbaiki mutu pendidikan, maka kesejahteraan guru harus diperbaiki. Saat ini masih saja ada guru honorer yang terpaksa mengajar pada lebih dari satu sekolah atau mengerjakan pekerjaan sampingan untuk dapat menghidupi keluarganya. Oleh karena itu, perlu untuk mengidentifikasi guru-guru yang sudah berpendidikan sarjana pendidikan dan mampu mata pelajaran yang linear sesuai dengan jurusan pendidikannya, serta memiliki beban kerja minimal 24 JTM per minggu agar diangkat menjadi guru ASN P3K. Jika menjadi guru ASN P3K tidak memungkinkan, maka perlu kerja sama dengan pemda agar guru-guru dengan kriteria seperti ini dapat diangkat menjadi guru honorer daerah dengan upah UMR.

PUSTAKA ACUAN

- Aisyah T, N. (2017). *Perbedaan persepsi kinerja guru PNS dan Non PNS pada Sekolah Dasar Negeri di Desa Saotengnga Kabupaten Sinjai* (Disertasi, Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar).
- Aliyyah, R. R. (2018). *Pengelolaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan*. Jakarta: Polimedia Publishing.
- Artha, M. Y. P. (2018). *Kompetensi Pedagogik Guru Ditinjau dari Pangkat, Golongan, Status Kepegawaian, dan Jenis Kelamin Guru Berdasarkan Survei Pada Guru-Guru SMA dan SMK Negeri Se-Kabupaten Sleman Yogyakarta*. (Skripsi, Universitas Sanata Dharma Yogyakarta)
- Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan (Ditjen GTK), Kementerian Pendidikan Kebudayaan Riset dan Teknologi. (2015). *Data Uji Kompetensi Guru (UKG) 2015* [Dataset].
- Fakhroh, Z. M. (2018). *Hubungan Pendapatan dengan Kualitas Kinerja Guru dalam Pembelajaran di SMK Diponegoro 1 Purwokerto* (Skripsi, Institut Agama Islam Negeri Purwokerto)
- Fauzan, G. A. (2021). Guru Honorer dalam Lingkaran Ketidakadilan. *Journal on Education*, 4(1), 197-208.
- Fauzi, H., & Syafar, D. (2017). Studi Tentang Kebijakan Guru Honorer Sekolah Dasar di Yogyakarta. *Tadbir: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, 5(2), 162-172.
- Ginting, D. B. (2009). Structural Equation Model (SEM). *Media Informatika*, 8(3), 121-134.
- Isnaini, R. L. (2015). Implementasi Rekrutmen Guru Disd Ta' Mirul Islam Surakarta (Kajian Manajemen Sumber Daya Manusia Di Sd Islam). *Jurnal Pendidikan Agama Islam*, 12(1), 109-120.
- Israpil, I. (2020). Pengelolaan dan Pemberdayaan Guru Non PNS Pada Madrasah Negeri di Kota Kendari. *EDUCANDUM*, 6(1), 22-30.
- Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. (2022). *Hadiah Penghormatan Untuk Guru: Penuhi Haknya, Berikan Upah Layak* [Siaran Pers Nomor: 299/HUMAS PMK/XI/2022].
- Kementerian Pendidikan Kebudayaan Riset dan Teknologi (Kemendikbudristek). (2021). *Statistik PAUD, SD, SMP, SMA, SMK, SLB 2020/2021*.
- Keputusan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 56/M/2022 tentang Pedoman Penerapan Kurikulum dalam rangka Pemulihan Pembelajaran.
- Lubis, Y., Hermanto, B., & Edison, E. (2018). *Manajemen dan Riset Sumber Daya Manusia* (Cetakan Kedua). Bandung: Alfabeta. CV.
- Lumbanrau, R.E. (21 Februari 2021). Kasus Hervina dan Nestapa Kehidupan Guru Honorer: 'Dilema antara Gaji Rendah, Pengabdian Tanpa Kepastian dan Cinta Pekerjaan'. *BBC.com*. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-56094473>.
- Mansir, F. (2020). Kesejahteraan Dan Kualitas Guru Sebagai Ujung Tombak Pendidikan Nasional Era Digital. *Jurnal IKA PGSD*

- (Ikatan Alumni PGSD) Unars, 8(2), 293-303. <https://doi.org/10.36841/pgsdunars.v8i2.829>.
- Musfah, J. (3 Februari 2020). Mengatasi Kekurangan Guru. *Media Indonesia*. <https://mediaindonesia.com/opini/287392/mengatasi-kekurangan-guru>.
- Nome, N. (2018). Mengulas dan Memahami Kinerja Guru. *Jurnal Luxnos Vol, 4(2)*, 1-8.
- Oktafiana, R., Fathiyani, F., & Musdalifah, M. (2020). Kebijakan Kesejahteraan Guru terhadap Peningkatan Kualitas Pendidikan. *Jurnal Mappesona, 3(3)*, 1-13.
- Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (P3K).
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 49 tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K).
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer.
- Peraturan Direktur Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan Nomor 1167/B /H K /2017 tentang Standar Pelayanan di Lingkungan Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan tentang Standar Pelayanan Penyaluran Tunjangan Profesi Guru Bukan Pegawai Negeri Sipil.
- Putri A. (2015). Permasalahan Guru Honorer yang Tak Kunjung Selesai. <https://www.rappler.com/world/asia-pacific/guru-honorer-kemendikbud-anies-baswedan>. Diakses pada 29 Januari 2021.
- Rahayu, M., Ulfatin, N., & Juharyanto, J. (2018). Sistem Pengelolaan Guru Tidak Tetap (GTT) Dalam Peningkatan Mutu Pendidikan. *JAMP: Jurnal Administrasi dan Manajemen Pendidikan, 1(3)*, 263-269.
- Rais, M. (2019). Pengelolaan Guru Pendidikan Agama Non PNS Pada Sekolah Menengah Atas Negeri di Gorontalo. *EDUCANDUM, 5(2)*, 277-288.
- Romdin, R. R. *Kesejahteraan subjektif guru honorer Sekolah Dasar Negeri di Gugus 02 Kecamatan Tiga Raksa* (Tesis, Jakarta: FITK UIN Syarif Hidayatullah Jakarta).
- Sa'adah N., Yudana, I.M., dan Arya Sunu I.G.K. (2018). Studi komparatif tentang perbedaan kinerja guru PKN PNS dengan non PNS (Studi pada SMP di Kota Singaraja). *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha, 6(2)*, 16-26.
- Sari, A. M. A. (2019). *Analisis Peran Guru Tidak Tetap (GTT) Sebagai Guru Kelas Dan Operator Sekolah Di Kecamatan Sanankulon* (Disertasi, Universitas Muhammadiyah Malang).
- Satriwan, S. (5 November 2021). Afirmasi dan Solusi Guru PPPK. *Kompas*. <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/11/08/afirmasi-dan-solusi-guru-pppk>.
- Undang-Undang (UU) Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Undang-Undang (UU) Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
- Widiarto, A. (2020). Analisis Kebijakan Pengelolaan Guru di Indonesia. *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Banten, 11(1)*, 89-103.
- Zachri E. (2016). Guru Honorer Tumbuh di Luar Kendali. *Tempo*. <https://nasional.tempo.co/read/753092/guru-honorer-tumbuh-di-luar-kendali>. Diakses pada tanggal 5 November 2021.

