

STUDI TENTANG KEBIJAKAN GURU HONORER SEKOLAH DASAR DI YOGYAKARTA

Hilmi Fauzi & Djunawir Syafar
*Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*

Abstrak

Penelitian ini mengkaji tentang kebijakan guru honorer Sekolah Dasar Negeri di Kota Yogyakarta. Hasil penelitian ini menunjukkan adanya beberapa kesenjangan kebijakan dan praktek dilapangan. Dimana terkait pengalihan status dari guru honorer ke PNS belum sepenuhnya dapat direalisasikan dengan baik, karena penyesuaian berbagai kebijakan dari pemerintah pusat dan juga pemerintah daerah. Sebetulnya, untuk tingkatan Sekolah Dasar sendiri di pusat pemerintahan Kota Yogyakarta sangat membutuhkan tenaga pengajar yang seharusnya berstatus PNS. Dari jumlah keseluruhan Sekolah Dasar di wilayah kota Yogyakarta yakni terdapat sebanyak 90 Sekolah Dasar dengan banyaknya kelas atau rombongan belajar yakni 865 kelas atau rombongan belajar dengan tenaga guru yang berstatus PNS sebanyak 745 orang. Maka, hitungan matematisnya masih terdapat kekurangan guru yang berstatus PNS berkisar 120 orang. Demikian halnya dengan perbandingan upah yang diterima oleh guru honorer Sekolah Dasar dengan tenaga honorer misalnya pada dinas yang lain seperti tenaga honorer keperawatan, terdapat perbedaan yang cukup signifikan. Padahal, keduanya sama-sama memiliki beban kerja yang besar. Oleh karena itu, perlu adanya evaluasi kembali terkait kebijakan guru honorer Sekolah Dasar di Yogyakarta untuk menopang terwujudnya kualitas dan visi kedaerahan Yogyakarta sebagai kota pendidikan di Indonesia.

Kata Kunci: *Kebijakan, Guru, Sekolah Dasar*

A. Pendahuluan

Hadirnya kebijakan tidak sekadar dilandasi oleh sikap bijak, namun memahami akan realitas dan kebutuhan yang ada. Kebijakan tidak hanya memuat kebijakan itu sendiri (*policy*), tetapi di dalamnya juga mengandung *wisdom*¹. Pada satu sisi, kebijakan menjadi indikator dari sikap pemerintah atau pemegang kebijakan atas permasalahan yang ada. Pada sisi yang lain, kebijakan juga sebagai nilai dasar dari pemerintah, apakah kebijakan tersebut bisa direalisasikan secara konkret atau tidak, meskipun memahami bahwa permasalahan itu tidak akan pernah ada habisnya.

Pendidikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan proses pembelajaran agar dapat mengembangkan potensi² tentunya memerlukan guru sebagai fasilitator bahkan komponen utama dari proses pendidikan itu sendiri. Keberadaan guru tidak luput juga dari ruang kebijakan pemerintah. Anomali yang terjadi adalah tidak seimbang antara ketersediaan guru yang sudah disediakan pemerintah (berstatus PNS/ASN) dengan kebutuhan guru yang dibutuhkan³, sehingga memaksa satuan pendidikan (kepala instansi) melakukan pengangkatan guru honorer⁴. Guru yang menjadi salah satu unsur penting dalam pendidikan dalam menyelenggarakan capaian pendidikan sebagaimana telah diamanatkan UUD

1945, untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Jika ditinjau guru sebagai profesi, maka guru adalah seorang yang mempunyai keahlian dalam bidang pendidikan, pengajaran dan pelatihan. Sudut pandang profesi tersebut berkaitan erat guru sebagai individu yang bekerja juga untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.⁵ Oleh karena itu, posisi guru sebagai profesi juga berhak memperoleh hak sesuai dengan beban kerja dan standar yang rasional.

Guru Sekolah Dasar menjadi sosok yang mempunyai peran sangat substansial. Karena guru Sekolah Dasar harus bisa memberikan pondasi pengetahuan, sikap, keterampilan dan juga nilai-nilai spiritual bagi peserta didiknya. Pengetahuan dan etika tersebut akan menjadi bekal peserta didik dalam proses berikutnya. Melihat peran guru Sekolah Dasar, maka perlu adanya pemberian ruang, kompensasi atau insentif atas kinerja yang telah diberikan. Baik berupa gaji maupun tunjangan, sebagai *reward* atas dedikasi.

Sehubungan dengan peran dan posisi seorang guru honorer, maka akan mengantar kita pada Peraturan Pemerintah (PP) nomor 48 tahun 2005. Disebutkan dalam PP tersebut bawasannya guru honorer mendapatkan penghasilan yang dibebankan pada APBN/APBD.⁶ Terbitnya Undang-undang (UU) nomor 5 tahun 2014⁷ yang membawa konsekuensi tenaga honorer dihapus dan diganti menjadi PPPK/P3K, seharusnya menjadi angin segar bagi para guru honorer, karena ada jaminan kesejahteraan dari pemerintah. Akan tetapi, pada praktiknya sama saja, mereka masih digaji oleh institusi pengangkatnya dan hanya ada kompensasi maksimal 15% dari alokasi dana belanja pegawai BOS. Realitas ini tentunya akan menjadi salah

¹ William Dunn, William N. Dunn. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: UGM Press, 2000) hlm. 51

² UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003 pasal 1, dalam *The Handbook of Management Education*, Imam Machali dan Ara Hidayat (Jakarta: Prenamedia Grup, 2016) hlm 27.

³ Adanya moratorium, sehingga tidak ada kebijakan pengangkatan guru honorer.

⁴ Di Kodya Yogyakarta ada defisit guru sejumlah 120 orang, karena ada 865 rombongan belajar dari sekolah negeri dan guru asn/pns hanya 745 orang.

⁵ Kunandar, *Guru Profesional*. (Jakarta: Raja Grafindo, 2007) hlm. 46

⁶ Salinan PP nomor 48 tahun 2005 pasal 1

⁷ UU nomor 5 tahun 2014 Pasal 1 ayat 4

satu hambatan bagi guru untuk melakukan kerjanya. Guru yang dianggap sebagai tenaga profesional layaknya mendapatkan kompensasi yang sesuai dengan profesinya, sehingga guru dapat fokus dalam pengembangan kinerja dan karirnya tanpa harus menambah pekerjaan demi memenuhi kebutuhan.⁸

Tulisan ini mengungkap bagaimana peran dan posisi guru honorer Sekolah Dasar di Yogyakarta, berkaitan erat dengan regulasi dan peran pemerintah dalam memberikan ruang dan hak bagi guru honorer demi terciptanya efektivitas dan semangat kerja.

B. Gambaran Umum Guru Honorer

Klasifikasi guru yang ada di Indonesia paling tidak ada 2, yaitu: guru PNS dan guru Honorer. Hadirnya arus besar ini adalah bentuk dari kebijakan pemerintah untuk menyediakan sumber daya manusia pendidikan yang memadai, sehingga pihak institusi/satuan pendidikan mengangkat secara mandiri guru tambahan yang selanjutnya disebut guru honorer.

Menjadi rahasia umum, bagaimana posisi seorang guru honorer dalam satuan kerja terkait dengan hak atau gaji yang mereka peroleh. Setiap daerah mengalami dinamika dan tantangan yang berbeda-beda. Sebagai pembandingan, beberapa kasus yang pernah ada terkait guru honorer, misalnya di Banjarmasin guru honorer bisa menerima gaji perbulannya hanya dengan Rp. 75.000/ bulan, di Bekasi berkisar Rp. 1.000.000/ bulan. Menjadi sangat ironi apabila mencoba dikomparasikan dengan buruh kasar yang bisa mendapat penghasilan Rp.3.300.000 perbulannya.⁹ Guru honorer di

Yogyakarta misalnya, masih ada yang menerima penghasilan antara Rp. 500.000- Rp. 800.000/ bulan. Fenomena ini menimbulkan kesenjangan apabila dibandingkan dengan tenaga honorer di bidang lain, semisal kesehatan yang bisa mendapatkan kompensasi Rp. 1.900.000 di Kodya Yogyakarta sebagaimana dua sektor ini sama-sama sebagai sektor utama dalam pembangunan publik¹⁰.

Pada sisi yang lain, *forecasting* di Kota Yogyakarta terdapat 865 rombongan belajar dari 90 Sekolah Dasar Negeri. Jumlah guru yang berstatus PNS/ASN berjumlah 745.¹¹ Logika matematisnya jika setiap rombongan belajar diampu oleh guru PNS maka akan ada sejumlah 120 rombongan belajar yang tidak mempunyai guru.

⁸ Kunandar, *Guru Profesional*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2007) hlm. 46

⁹ "Ada Guru Honorer Digaji Rp 75 ribu perbulan". Dalam <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/05/18/o7dqvw365-ada-guru-honorer-digaji-rp-75->

ribu-per-bulan. Diakses 03 Oktober 2016., "gaji guru honorer di bekasi jauh dari upah layak" dalam <https://www.merdeka.com/peristiwa/gaji-guru-honorer-di-bekasi-jauh-dari-upah-layak.html>. Diakses 03 Oktober 2016., "ribuan tenaga honorer k2 di solo raya tagih janji jadi pns". Dalam <https://www.merdeka.com/peristiwa/ribuan-tenaga-honorer-k2-di-solo-raya-tagih-janji-jadi-pns.html>. Diakses 03 Oktober 2016.

¹⁰ Wawancara dengan Ana, Pegawai Dinas Kesehatan Prov D.I. Yogyakarta. 7 Oktober 2017.

¹¹ Wawancara dengan Adam Ardian Nur, Staff Kepegawaian Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. 6 Oktober 2017.

Jumlah Rombongan Belajar SD Negeri	Guru ASN/PNS	kekurangan
865 Kelas	745 Orang	120 orang

Jumlah tersebut adalah jumlah yang tidak sedikit, belum lagi beberapa guru ASN tidak melulu menjadi guru di Institusi Negeri, akan tetapi beberapa juga diperbantukan pada institusi swasta. Selain itu, tidak mengesampingkan guru yang bekerja di institusi swasta lainnya, yang mana jumlahnya tentu tidak sedikit. Artinya ada lebih banyak guru honorer yang ada di Kota Yogyakarta meski tidak menjadi konsen dari tulisan ini. Beberapa data yang telah dipaparkan menunjukkan adanya *problem* yang membutuhkan tindak lanjut dan keseriusan dari semua pihak untuk pemecahan masalahnya.

C. Kebijakan Guru Honorer di Yogyakarta

Sejak tahun 2005 sekiranya sudah ada 3 kebijakan baik yang berupa masih Peraturan Pemerintah (PP) ataupun sudah berwujud Undang-undang yang disahkan. Diantaranya adalah PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Dua tahun kemudian diperbarui oleh PP Nomor 43 Tahun 2007 yang menentukan bahwa pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dilakukan secara bertahap mulai Tahun Anggaran 2005 dan paling lambat selesai Tahun Anggaran 2009 dengan prioritas tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.¹² Dari PP guru honorer dikategorikan menjadi 2 yaitu; guru

honorer kategori I (K I) dan guru honorer kategori II (K II).

Honorer kategori 1 (K1) merupakan tenaga honorer yang pembiayaan honorinya dibiayai langsung oleh APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) atau APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Untuk diketahui, tenaga honorer yang masuk kategori 1 sesuai dengan Permen PAN-RB Nomor 5 tahun 2010¹³, adalah tenaga honorer yang bekerja di instansi pemerintahan terhitung mulai tanggal (TMT) 1 Januari 2005, secara terus menerus. Honorer K1 memiliki peluang langsung diangkat menjadi PNS.

Adapun Tenaga Honorer K2 adalah tenaga honorer yang diangkat per 1 Januari 2005 dan tidak mendapat upah dari APBD/APBN. Untuk tenaga honorer kategori 2 apabila ingin diangkat menjadi CPNS harus mengikuti tes seleksi terlebih dahulu. Selain itu, tenaga honorer yang diangkat selepas kurun 2005-2008 termasuk ke dalam tenaga honorer kategori 3 (non-kategori). Peluang tenaga honorer kategori 3 menjadi CPNS tampaknya jauh lebih sulit dibandingkan dua kategori sebelumnya.

Tenaga Honorer K1 yang dinilai tidak memenuhi syarat bisa turun status menjadi honorer kategori 2. Bahkan untuk tahun 2013 ini, tenaga honorer Kategori 1 (K1) dan tenaga honorer Kategori 2 (K2) yang tidak memenuhi kriteria serta kemungkinan tidak lolos dalam seleksi penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Pemerintah mempertimbangkan peluang untuk mengalihkan status mereka sebagai pegawai kontrak dengan gaji dan tunjangan yang

¹² Agustinus, *et al.* Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Era Otonomi Daerah (Studi pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Batu). Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol 1, No.3

¹³ Salinan Permen PAN/RB No 5 tahun 2010.

sama dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Bedanya, pegawai kontrak ini tidak akan mendapatkan uang pensiunan. Untuk menghargai masa pengabdian tenaga honorer dengan tetap menjamin kualitas sumber daya manusia aparatur pemerintah maka pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil akan dilakukan melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi setelah dilakukan verifikasi dan validasi bagi tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan bagi tenaga honorer yang tidak dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dilakukan melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi dan seleksi ujian tertulis sesama tenaga honorer yang dilakukan secara objektif, transparan, dan akuntabel.

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

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

Dengan catatan tingginya usia dan lamanya masa kerja yang akan diprioritaskan oleh pemerintah. Pengangkatan juga berdasarkan formasi yang dibutuhkan dan keuangan negara.¹⁴

¹⁴ Salinan Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 pasal 3 ayat 2.

dalam istitusi negeri terbaik menjadi 2, Pegawai Negeri Sipil/Aparatur Sipil Negara dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK/P3K). Akan tetapi peraturan tersebut belum terdistribusikan dan terealisasikan dengan baik sehingga banyak PNS/ ASN dan Pegawai Honorer tidak mengetahuinya.

D. Implementasi Kebijakan Guru Honorer di Kota Yogyakarta

Secara Umum, kondisi guru honorer masih dalam posisi yang cukup problematis. Di setiap daerah problem dan kebijakannya tentu berbeda-beda. Misalnya gaji yang harus diterima oleh guru honorer masih sangat di bawah standar.

Guru honorer mendapatkan angin segar seiring terbitnya PP nomor 48 tahun 2005. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwasannya tenaga honorer adalah seorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau Pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Peraturan tersebut juga menjelaskan pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil dengan kualifikasi sebagai berikut:

Setelah dilakukan evaluasi sampai dengan Tahun Anggaran 2009 masih terdapat tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan memenuhi syarat Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah

dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 yang belum diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah nomor 48 tahun 2005 hanya berupa tawaran yang membuat gembira sesaat para guru honorer dan tidak ada tindak lanjutnya yang lebih serius.

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

Forecasting di Kota Yogyakarta terdapat 865 rombongan belajar dari 90 Sekolah Dasar Negeri. Jumlah guru yang berstatus PNS/ASN berjumlah 745.¹⁵ Logika matematisnya jika setiap rombongan belajar diampu oleh guru PNS maka akan ada sejumlah 120 rombongan belajar yang tidak mempunyai guru.

Pendataan jenis guru non-PNS yang ada di satuan pendidikan juga masih ada mengacu pada surat edaran nomor 5 tahun 2010, yaitu dengan guru kategori 1 (K I) atau dengan guru kategori 2 (K II). Dari beberapa sekolah yang penulis coba gali informasinya, mayoritas pegawai honorer yang ada di tingkat satuan pendidikan adalah K II. Dengan demikian maka guru honorer K II tersebut tidak secara otomatis menjadi Calon PNS. Penerapan klasifikasi guru menjadi guru PNS dan PPPK tidak terjadi di wilayah Yogyakarta. Sehingga guru honorer tidak secara otomatis menjadi guru PPPK yang digaji oleh APBN/ APBD.¹⁶

Guru honorer yang ada pada tingkat satuan pendidikan mendapatkan gaji dari alokasi

¹⁵ Wawancara dengan Adam Ardian Nur, staff kepegawaian Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. 10 Oktober 2017.

¹⁶ *Ibid*,

belanja pegawai Bantuan Operasional Sekolah.¹⁷ Besaran maksimal yang bisa digunakan untuk menggaji guru honorer adalah sebesar 15%. Tidak ada alokasi langsung dari APBN/ APBD. Peneliti mengasumsikan bahwasannya BOS Nasional, ditambah dengan BOS Provinsi dan BOS Kabupaten menjadi manifestasi alokasi dari APBD/APBN.

Implementasi yang ada di Yogyakarta sedikit berbeda.¹⁸ Pegawai adalah pegawai yang bekerja di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Yogyakarta yang selanjutnya disingkat PNS, Calon Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Yogyakarta selanjutnya disingkat CPNS, Tenaga Bantuan yang selanjutnya disingkat Nabab sebagaimana diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 3 Tahun 2008.¹⁹ Nabab tersebut juga dialokasikan pada sektor pendidikan. Di tingkat satuan pendidikan Sekolah Dasar ada 95 guru, dan 125 tenaga administrasi berstatus sebagai Nabab. Gaji yang diterima besar dari APBD dengan jumlah setara dengan UMR (Upah Minimum Regional). Besarnya kisaran Rp. 1.400.000 per bulannya.²⁰

E. Problematika implementasi di Lapangan

Uraian di atas, mengindikasikan bahwa terdapat problematika kebijakan dilapangan, misalnya ketidak pastian hukum tentang pengangkatan pegawai negeri. terjadi karena ada Peraturan Pemerintah 48 tahun 2005 yang belum

¹⁷ Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia nomor 76 tahun 2014 tentang Juknis BOS.

¹⁸ Wawancara dengan Adam Ardian Nur, staff kepegawaian Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. 6 Oktober 2017.

¹⁹ Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 64 Tahun 2014, pasal 1 ayat 32.

²⁰ Wawancara dengan Adam Ardian Nur, staff kepegawaian Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. 6 Oktober 2017.

selesai implementasinya, ditindih dengan Undang-undang nomor 5 tahun 2014. Hal tersebut bisa terjadi karena beberapa perbedaan teknis dalam kedua ladasan hukum tersebut. PP yang ada sebenarnya sudah akan menggaransi guru honorer yang sudah memenuhi kualifikasi untuk menjadi CPNS, akan tetapi terjadi beberapa kendala seperti apabila anggaran belanja daerah telah mencapai 50% maka formasi atau pengangkatan akan ditiadakan. Itu menyebabkan penumpukan daftar tunggu pengangkatan guru honorer menjadi CPNS, dan lalu lambat laun menjadi urung atau terjadi ketidak pastian karena terlalu banyak penumpukan serta akhirnya ditindih dengan peraturan/ undang-undang yang baru sehingga terjadi membingungkan.

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

Sebagaimana telah diulas pada bagian implementasi, bahwasannya di Yogyakarta ada kekurangan guru di tingkat satuan sekolah dasar sebanyak 120 orang. Angka tersebut secara logika hanya untuk mengakomodir jumlah rombongan kelas saja, belum termasuk tenaga kependidikan dan guru mata pelajaran (guru

pendidikan agama dan penjaskes). Untuk menambal kekurangan tersebut maka tingkat satuan pendidikan harus mengangkat guru honorer. Pengangkatan tersebut berlandaskan dengan PP nomor 48 tahun 2005 sebagaimana dilengkapi dengan PP nomor 43 tahun 2007. Guru honorer diangkat menjadi guru honorer dengan label K II (K2).

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

Beberapa indikator problem kebijakan dilapangan, antara lain:

1. *Gap* sosial (kesenjangan upah tenaga honorer).

Alokasi dana untuk untuk gaji guru honorer harus memperhatikan batas maksimum penggunaan dana BOS untuk belanja pegawai. Besaran maksimum adalah 15% dari BOS. Apabila dana yang ada dari Pusat sebesar Rp. 800.000 per siswa per tahun ditambah dengan BOS Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebesar Rp. 80.000 per siswa per tahun, ditambah dengan BOS Kabupaten/ Daerah Kota Yogyakarta sebesar Rp. 165.000 per anak per tahun dapat diakumulasi dana BOS masuk ke sekolah adalah sebesar Rp. 1.045.000. Apabila diasumsikan setiap Sekolah Dasar memiliki 6 rombongan belajar dan setiap rombongan belajar berisi sebanyak 30 anak maka BOS yang diterima sekolah sebanyak Rp. 188.100.000 setiap tahunnya. Jika dana belanja pegawai maksimal adalah 15% maka jumlahnya adalah Rp. 28.215.000 setiap tahunnya.

Pada bagian implementasi telah dipaparkan ada kekurangan guru untuk rombongan belajar sebanyak minimal 120 guru. Apabila ada 90 SD Negeri maka dapat diasumsikan setiap sekolah kekurangan satu guru untuk rombongan belajar. jika setiap sekolah memiliki dua tenaga kependidikan (satu untuk mengurus laboratorium, satu bertugas sebagai kebersihan) dan ditambah dengan satu guru rombongan belajar maka minimal setiap sekolah mempunyai 3 pendidik dan tenaga kependidikan. Uang dana alokasi belanja pegawai maksimalnya adalah Rp. 28.215.000 lalu dialokasikan semua untuk pendidik dan tenaga pendidik honorer maka setiap pegawai honorer tersebut mendapatkan gaji Rp. 783.750 setiap bulannya.

Peneliti mencoba mengkomparasi dengan dinas yang lain yang juga mempunyai pegawai honorer atau PPPK. Dinas Kesehatan Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai pegawai honorer atau PPPK dengan gaji sebesar Rp. 1.900.000. Ada jarak yang terlalu jauh antara pegawai honorer di bawah naungan Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan. Tentu saja ini akan menjadi permasalahan sosial yang lebih besar karena ada segmentasi dan kesenjangan yang muncul berdasar dari jenis profesi tidak dilihat dari beban kerja.

2. Profesionalitas guru honorer yang kurang.

Menurut Goetsh dan Davis, bahwa kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi bahkan melebihi harapan. Artinya bahwa untuk menentukan kualitas seorang guru adalah bagaimana prosesnya dalam mendidik para peserta didik dan juga *output* dan *outcome*-nya apakah sudah sesuai dengan harapan. Sehingga seorang guru sangatlah diharapkan kualitasnya dalam bekerja mencerdaskan SDM di Indonesia.

Kualitas tentu bersinggungan dengan materi sebagai pendukung, apakah seimbang dengan beban kerja atau tidak. Secara manusiawi seorang guru akan mengelak untuk bertugas melebihi dari *reward* yang mereka dapatkan. Gaji sebesar Rp. 783.750 dibandingkan dengan UMR Kota Yogyakarta sebesar Rp. 1.400.000, maka gaji yang didapatkan guru honorer hanya sebesar 55,98%. Apakah dengan gaji sebesar itu guru bisa mengoptimalkannya sehingga bisa menunjang pekerjaannya dengan baik.

Peterson dan Plowman sebagaimana dikutip Malayu S.P Hasibuan mengatakan bahwa orang mau bekerja karena didorong oleh hal-hal berikut:

- a. *The desire to live*, artinya manusia bekerja untuk dapat makan dan minum untuk dapat melanjutkan hidupnya.
- b. *The desire for possession*, artinya keinginan untuk memiliki sesuatu.
- c. *The desire for power*, artinya keinginan akan kekuasaan.
- d. *The desire for recognition*, artinya keinginan akan pengakuan.

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

3. Pendidikan menjadi penyebab inflasi di Indonesia

Sebagaimana dilaporkan oleh Badan Pusat Statistik bahwasannya pendidikan menjadi salah satu penyumbang inflasi terbesar²¹. Ini bisa

²¹ Diakses Melalui:
<https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/3666561/penyebab-inflasi-013-kenaikan-biaya->

dijelaskan, karena pada tataran pelaksanaan pendidikan, pemerintah tidak mampu menyediakan guru sejumlah kebutuhan masyarakat, sehingga instansi pendidikan mengangkat guru honorer. Praktik ini tentunya membawa konsekuensi bahwasannya institusi pengangkat wajib menyediakan dana gaji untuk guru honorer tersebut. Salah satu opsinya adalah pungutan tambahan (baik yang legal dan tidak legal), sehingga biaya operasional pendidikan yang dibayarkan oleh wali siswa melonjak.

Ini tidak bisa *generalisir* bahwasannya penyebab inflasi adalah dari ketidakadaan guru tersebut, tapi peneliti tegaskan bahwasannya ketidak adaanya guru menjadi salah satu aspek penyebab pendidikan menjadi penyumbang inflasi terbesar di Indonesia. Kejadian ini tidak baik apabila diteruskan, sehingga pemerintah perlu mengkaji kebijakan yang ada sehingga tidak memunculan *effect* lainnya.

F. Rekomendasi Kebijakan

Kebijakan itu sebagai kebijaksanaan. Maka dari itu setiap "*policy*" idealnya mengandung "*wisdom*".²² Apabila kebijakan diartikan sebagai cara bertindak yang disengaja untuk menyelesaikan permasalahan²³ maka dari berbagai masalah yang sudah diulas pada bagian sebelumnya tentunya usulan ini tidak bisa menggantikan proses politik itu sendiri²⁴. Rekomendasi ini didasarkan pada penggunaan analisis metode *operationisme berganda*, yaitu

dengan menggunakan ukuran berbeda untuk melihat konstruk kebijakan dan *analisis multivariat* yaitu analisis studi kasus berdasarkan beberapa sumber kejadian²⁵. Sebagaimana pada bagian sebelumnya, peneliti mencoba mengkoparasi gaji antara guru honorer dan pegawai honorer dinas kesehatan. Kedua kebijakan tentunya sangat kontras apabila dilihat dari sudut pandang ekonomi.

Sebagai bahan masukan dan evaluasi kebijakan, beberapa catatan di bawah ini peneliti tawarkan kepada pemerintah atau pihak-pihak terkait sebagai masukan konstruktif untuk melihat kesenjangan sosial guru honor yang ada di wilayah Yogyakarta:

Pertama, pemerintah atau dinas terkait hendaknya mengevaluasi kembali bagaimana problem kebijakan dilapangan, dengan tolak ukur antara beban kerja dan upah yang diterima oleh guru honorer.

Kedua, menggugat Undang-Undang nomor 5 tahun 2014 agar segera diaplikasikan. Dengan demikian guru yang sudah memadai untuk menjadi PPPK segera dikontrak dan mendapatkan gaji dari APBD/ APBN langsung. Sehingga tidak membebani dana alokasi belanja pegawai BOS. Kemungkinan pengaplikasiannya 30%, karena masalah berakar pada kemampuan *financial* daerah. Kasus-kasus gagalnya pengangkatan guru honorer menjadi CPNS dikarenakan membengkaknya dana belanja daerah hingga mencapai batas maksimum yaitu 50%, sehingga harus diadakan moratorium, dengan kata lain formasi yang dibuka terpaksa harus ditutup.²⁶ Kalkulasi yang matang diperlukan untuk mengaplikasikan Undang-undang 5 tahun 2014.

sd-sma--hingga-kuliah diakses 2 Oktober 2017, 11 Oktober 2017.

²² William N. Dunn. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: UGM Press, 2000) hlm. 51

²³ Arif Rohman. *Kebijakan Pendidikan Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi*. Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2014). Hlm 108

²⁴ William N. Dunn. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: UGM Press, 2000) hlm. 7

²⁵ *Ibid*, hlm. 11 -13

²⁶ Wawancara dengan Adam Ardian Nur, staff kepegawaian Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. 6 Oktober 2017.

Ketiga, mengingat bahwasanya Yogyakarta sebagai salah satu barometer pendidikan di Indonesia, sehingga perlu adanya penyelesaian persoalan-persoalan kebijakan pendidikan yang cukup mengganggu jalannya efektivitas dan peningkatan kualitas pendidikan di Yogyakarta sendiri.

G. Kesimpulan

Setelah penulis melakukan analisa dan pembahasan pada masalah-masalah yang muncul berkaitan dengan kebijakan guru honorer Sekolah Dasar di Kota Yogyakarta, peneliti dapat menarik kesimpulan ke dalam beberapa poin sebagai berikut:

1. Guru honorer yang ada di Yogyakarta belum mendapatkan kepastian dalam karir profesionalitasnya, karena beberapa kebijakan terkait yang masih belum menunjukkan adanya keseimbangan dan realitas yang ada di lapangan.
2. Gaji untuk guru honorer terbilang masih cukup minim yang berdampak pada kinerja dan menimbulkan kesenjangan sosial.
3. Perlu adanya kebijakan yang memayungi guru honorer dengan mengedepankan aspek keadilan dan kemanusiaan.

Berdasarkan fakta empirik dilapangan, penting bagi pemerintah dan pengambil kebijakan untuk mempertimbangkan faktor-faktor substansial dalam menunjang karir dan peningkatan kualitas lembaga pendidikan, dalam hal ini guru sebagai tenaga profesional yang membimbing dan melakukan proses pengetahuan kepada peserta didik perlu mendapatkan kepastian hukum dan jeminan kerja.

Setelah pembahasan dari masalah yang muncul, peneliti merefleksikan beberapa masalah yang masih ada keterkaitan, yang bisa dikembangkan yakni, perlu adanya kajian ulang

tentang Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Melihat kembali bagaimana aspek dan dampak dilapangan terkait kebijakan pemerintah Yogyakarta tentang konsep Naban (tenaga bantuan) apa kendala yang dihadapi dan tentunya bagaimana solusi yang harus diberikan.

Daftar Pustaka

- Agustinus, *et al.* *Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Era Otonomi Daerah (Studi pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Batu)*. Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol 1, No.3
- Dunn, William N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: UGM Press, 2000)
- [Http://Nasional.Republika.Co.Id/Berita/Nasional/Daerah/16/05/18/O7dqvw365-Ada-Guru-Honorer-Digaji-Rp-75-Ribu-Per-Bulan](http://Nasional.Republika.Co.Id/Berita/Nasional/Daerah/16/05/18/O7dqvw365-Ada-Guru-Honorer-Digaji-Rp-75-Ribu-Per-Bulan). Diakses 03 Oktober 2016.
- [Https://Www.Merdeka.Com/Peristiwa/Gaji-Guru-Honorer-Di-Bekasi-Jauh-Dari-Upah-Layak.Html](https://Www.Merdeka.Com/Peristiwa/Gaji-Guru-Honorer-Di-Bekasi-Jauh-Dari-Upah-Layak.Html). Diakses 03 Oktober 2016.
- [Https://Www.Merdeka.Com/Peristiwa/Ribuan-Tenaga-Honorer-K2-Di-Solo-Raya-Tagih-Janji-Jadi-Pns.Html](https://Www.Merdeka.Com/Peristiwa/Ribuan-Tenaga-Honorer-K2-Di-Solo-Raya-Tagih-Janji-Jadi-Pns.Html). Diakses 03 Oktober 2016.
- [Https://Finance.Detik.Com/Berita-Ekonomi-Bisnis/3666561/Penyebab-Inflasi-013-Kenaikan-Biaya-Sd-Sma--Hingga-Kuliah](https://Finance.Detik.Com/Berita-Ekonomi-Bisnis/3666561/Penyebab-Inflasi-013-Kenaikan-Biaya-Sd-Sma--Hingga-Kuliah) Diakses 2 Oktober 2017
- Kunandar, *Guru Profesional*. (Jakarta: Raja Grafindo, 2007)
- Machali, Imam, Ara Hidayat. *The Handbook of Management Education*, (Jakarta: Prenamedia Grup, 2016)

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

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

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

Tjiptono, Fandy. *Manajemen Jasa*. (Yogyakarta: Andi Yogyakarta, 1996)

Hasibuan, Malayu SP. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2000)

Rohman, Arif. *Kebijakan Pendidikan Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi*. (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2014)

Salinan Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang sisdiknas

Salinan Peraturan Pemerintah P nomor 48 tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga honorer

Salinan Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil negara