
**KEDUDUKAN TENAGA GURU HONORER DALAM SISTEM
KEPEGAWAIAN DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG - UNDANG
NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA DAN
PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 56 TAHUN 2012 TENTANG
PENGANGKATAN TENAGA HONORER MENJADI CALON
PEGAWAI NEGERI SIPIL (CPNS)**

Oleh: Rino Dedi Aringga

Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Pamulang
Jl. Raya Puspitek Buaran, Tangerang Selatan
Corresponding author: dosen02171@unpam.ac.id

Abstrak

Penelitian ini membahas mengenai kedudukan tenaga guru honorer Pemerintah Kota Tangerang selatan pada Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Tangerang Selatan. yang mengacu pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dengan perumusan masalah Kedudukan Tenaga Guru Honorer dalam sistem Kepegawaian di Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Tangerang selatan. Dit hubungkan Dengan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan kepastian hukum Tenaga Guru Honorer di Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Tangerang selatan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Adapun metode yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian ini tergolong *observasional research* dengan cara survei, karena penelitian ini memakai wawancara sebagai alat pengumpul data. Kepastian hukum tenaga guru honorer pada Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Tangerang selatan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2012 Tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil adalah untuk memberikan penghargaan kepada para honorer yang sudah melalui dua tahapan tes yaitu Administrasi dan wawancara. Kedudukan tenaga guru honorer pada badan kepegawaian pendidikan dan pelatihan Kota Tangerang Selatan sudah sesuai dengan Undang-undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah No 56 Tahun 2012. Hal ini dibuktikan dengan diangkatnya 600 orang dari total 1500 tenaga honorer. Kepastian hukum sudah sesuai karena pengangkatan masih ada peluang untuk menjadi calon pegawai negeri sipil dan masih menunggu keputusan dari surat keputusan dari pemerintah sehingga pemerintah memberikan jaminan kerja selama usia produktif dilingkungan instansi pemerintah bagi mereka yang memiliki dedikasi tinggi dalam pekerjaannya dan memberikan tunjangan per tiga bulan sekali dalam kedudukan sebagai tenaga honorer.

Kata Kunci : Tenaga guru honorer, aparatur sipil negara, pengangkatan cpns, kepastian hukum.

Abstract

This research deals with the position of the honorary teacher in the Government of South Tangerang city on the Staffing agency for education and training of South Tangerang city. Referring to the provisions of the Government Regulation Number 56 in 2012 About the appointment of Honorary Teacher to be candidate for civil servants with the problem of the position of Honorary Teacher in Staffing Agency for Education and Training system in South Tangerang city related to Act No. 5 in 2014 about Civil state Apparatus and legal assurance of in Staffing Agency for Education and Training in South Tangerang City according to Act No. 5 by 2014 about Civil State Apparatus. As the methods, author used a method which is classified as observational research by surveying, because this research interview as a tool to collect data. The legal assurance for honorary teacher in the Staffing Agency For Education and Training Of South Tangerang city in accordance with the Government Regulation No. 56 in 2012 About the appointment of honorary teacher to be a candidate for civil servants is to give tribute to the honorary who has been through two phases of tests i.e. administration and interviews. The position of honorary teacher in Staffing Agency for education and Training in South Tangerang is in compliance with law No. 5 by 2014 About Civil State Apparatus and Government Regulation No. 56 in 2012. This is proven by the lifting of 600 people from a total of 1500 honorary teacher. Legal assurance has been appropriate because there is still the opportunity in adaption to become a candidate for civil servants and still waiting a decision from the decree of the government so that the Government provide a guarantee of working during the age of productive surroundings of government agencies for those who have high dedication in his work and gives allowances per three months once in the position as honorary power.

Keywords: *Honorary teacher, civil State apparatus, the appointment of cpns, legal assurance.*

A. Pendahuluan

Kemerdekaan dan kemajuan bangsa indonesia tentunya tidak terlepas dari peran komponen warganya dari berbagai aspek kehidupan. Agama, suku, profesi dan lainya melebur menjadi satu dalam Kebhinekaan Tunggal Ika dalam mencapai satu tujuan. Dalam mengisi pembangunan pun, bangsa indonesia tidak didominasi oleh segelintir atau profesi tertentu.

Oleh karenanya pemerintah berupaya untuk memperhatikan berbagai profesi sesuai disiplin ilmu dan keahlianya. Sebagai profesi yang cukup didambakan sebagian warga indonesia saat ini adalah sebagai guru/ pendidik sekaligus dengan diangkatnya menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang barangkali bisa menjamin kesejahteraan hingga usia lanjut.

Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Untuk mencapai butir-butir tujuan pendidikan tersebut perlu didahului oleh proses pendidikan yang memadai

Salah satu unsur penting dalam proses pendidikan adalah guru. Dipundak merekalah tanggung jawab yang amat berat dalam upaya mengantarkan peserta didik kearah tujuan pendidikan yang dicita-citakan. Hal ini disebabkan pendidik merupakan kultur transition yang bersifat dinamis kearah suatu perubahan secara kontinu sebagai sarana vital bagi pembangunan kebudayaan dan peradaban umat manusia.¹

Kebijakan publik yang dipahami sebagai kebijakan yang dibuat oleh badan-badan pemerintah dan para pelaku politik bertujuan untuk menyelesaikan masalah publik merupakan sesuatu yang krusial. Ada tiga alasan penting diterbitkannya kebijakan; *pertama*, untuk melihat sejauh mana isi kebijakan publik mampu memuat nilai-nilai dan kepentingan publik khususnya kelompok-sasaran. *Kedua*, untuk mengkritisi proses formulasi kebijakan publik yang menyangkut: (a) apakah kebijakan tersebut ditetapkan secara demokratis, transparan dan akuntabel (b) bagaimana peran para aktor dan stakeholder dalam formulasi kebijakan. *Ketiga*, mengidentifikasi apa dampak dari suatu kebijakan publik bagi individu, komunitas dan masyarakat serta pemerintah.²

Untuk memenuhi kebutuhan pendidik dan tenaga kependidikan tersebut salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah melalui pelaksanaan *outsourcing* pegawai, yakni dengan mengangkat Guru Tidak Tetap (GTT) di samping mengangkat Guru Tetap (Pegawai Negeri Sipil/PNS). Hal tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹Samsul Nizar, *Filsafat Pendidikan Nasional*, (Jakarta, Penerbit Ciputat Press, 2002), hlm. 41

²AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori dan Aplikasi, Cet ke-5*, (Yogyakarta, Penerbit Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 24.

Guru Tidak Tetap yang bekerja pada beberapa sekolah Negeri maupun swasta, sampai saat ini belum memiliki standar gaji yang menitik beratkan pada bobot jam pelajaran, tingkatan jabatan, dan tanggung jawab masa depan siswanya. Banyak diantara mereka yang bekerja melebihi dari imbalan yang mereka terima. Dengan kata lain, insentif atau gaji yang mereka terima tidak sebanding dengan pekerjaan yang mereka laksanakan dan tanggung jawab yang mereka terima terhadap masa depan siswanya, berhasil atau tidaknya menyelesaikan program pendidikan di sekolah.

Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 39 ayat (1) dinyatakan, bahwa guru adalah tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.³

Seorang guru mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembangunan bangsa, sehingga tugas yang diembannya sangat berat yaitu membawa misi pembelajaran, pencerdasan dan pembaharuan. Profesi menunjuk pada suatu pekerjaan atau jabatan yang menuntut keahlian, tanggung jawab, dan kesetiaan terhadap pekerjaan itu. Profesional menunjuk dua hal, yakni orangnya dan kinerja dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya. Sedangkan profesionalisme menunjuk kepada derajat atau tingkat kinerja seseorang sebagai seorang profesional dalam melaksanakan profesi yang mulia itu.

Pekerjaan guru honorer diharapkan dapat menjadi profesi yang profesional, artinya guru honorer adalah penyedia jasa, akan tetapi jasa yang diperoleh guru honorer masih sangat jauh dari yang diharapkan atau bahkan di bawah Upah Minimum Regional (UMR), hal ini sungguh sangat memprihatinkan dan menyedihkan, di era globalisasi dan di tengah-tengah krisis multi yang mempengaruhi biaya hidup menjadi tinggi seperti sekarang ini, mereka tidak mungkin dapat berbuat maksimal tanpa mengetahui kebutuhan hidupnya. Pengabdian guru honorer dalam mengemban tugas mengajar boleh saja ikhlas mereka lakukan, tetapi mereka juga manusia biasa yang perlu memikirkan

³Undang-Undang Sisdiknas No. 20 Tahun 2003.

penghidupan, ekonomi, kesejahteraan keluarganya dan dirinya sendiri dalam kehidupan sehari-hari.

Bertitik tolak pada masalah internal guru honorer baik yang menyangkut menurunnya kualitas, diskriminasi, perlindungan hukum, status hukum, kesejahteraan hidup dan kurangnya perhatian serta pembinaan organisasi guru honorer. Hal ini ada baiknya menjadi perhatian pemerintah dalam mencari solusi untuk menyelesaikan masalah tersebut, mengingat betapa pentingnya tugas dan peranan guru honorer dalam memajukan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.

Seiring dengan perkembangan jaman yang mengharuskan guru honorer untuk bekerja secara profesional, dengan sejumlah tugas dan tanggung jawab yang berat yang harus dilaksanakan ditengah merosotnya moral dan rendahnya kualitas pendidikan di negeri ini khususnya di Kota Tangerang Selatan.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dirasa belum menyentuh nasib serta kesejahteraan guru honorer, padahal kontribusi yang diberikan oleh guru honorer dalam dunia pendidikan di negara ini tidak dapat diabaikan begitu saja, karena mereka mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembangunan sumber daya manusia yang berkualitas. Sertifikasi profesi guru sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Guru dan Dosen yang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan guru honorer, juga belum mampu menjadi sebuah kebijakan yang efektif dalam menyelesaikan masalah kesejahteraan dan peningkatan status hukum profesi guru honorer.

Untuk itu, sebagai upaya balas jasa pemerintah atas kontribusi dan dedikasi yang diberikan oleh tenaga honorer khususnya profesi guru, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) yang pelaksanaannya hanya sampai tahun 2009 yang lalu.

Peraturan Pemerintah tersebut dirasa masih belum dapat menyelesaikan persoalan mengenai pengangkatan tenaga honorer dalam hal ini guru honorer di kota Tangerang Selatan, mengingat masih banyaknya guru honorer yang belum masuk database Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Tangerang Selatan padahal mereka telah mengabdikan diri selama bertahun-tahun.

Pengaturan Tenaga Guru Honorer Pemerintah Kota Tangerang selatan pada Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kota Tangerang selatannya sekitar 30 persen dari 600 ribu guru honorer atau sekitar 180 ribu yang akan diangkat. Sebab, pemerintah tidak sanggup mengangkat semua guru honorer itu menjadi PNS. Kira-kira 30 persen dari mereka akan direkrut, tidak mungkin kalau sekitar 600 ribu direkrut. Guru honorer yang dinyatakan lolos seleksi harus bersedia ditempatkan di daerah manapun yang masih membutuhkan. Hal ini untuk memperbaiki distribusi guru di Indonesia.

Hal itulah yang menghambat pelaksanaan pengangkatan guru honorer yang jumlahnya begitu banyak, sedangkan tidak mungkin pemerintah mengangkat semua guru honorer tersebut dikarenakan harus disesuaikan dengan keadaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN/APBD) yang nantinya digunakan untuk menggaji mereka.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan diatas rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah kedudukan Tenaga Guru Honorer diBadan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kota Tangerang selatan sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS)?
2. Bagaimanakah Kepastian hukum Tenaga Guru Honorer diBadan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kota Tangerang selatan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS)?

C. Metode Penelitian

Untuk memperoleh data yang akurat demi keberhasilan penulisan ini maka penulis menggunakan metode sebagai berikut :

1. Jenis dan sifat penelitian

Jenis Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif empiris dengan sifat penelitian preskripsi yaitu mengungkapkan suatu keadaan sebagaimana adanya, secara logis dan sistematis, sesuai dengan rumusan masalah pada penelitian studi kasus, yaitu suatu penelitian yang dilakukan untuk mempelajari secara intensif tentang latar belakang keadaan sekarang, dan interaksi lingkungan suatu unit sosial individu, kelompok, lembaga, atau masyarakat.

2. Sumber Bahan Hukum

Dalam penulisan ini penulis menggunakan sumber bahan hukum sebagai berikut :

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, seperti norma dasar, kaidah dasar peraturan perundang-undangan serta regulasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman di Kota Tangerang Selatan. Bahan hukum primer dalam penelitian ini diantaranya adalah :
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
 - 3) Peraturan pemerintah No 56 Tahun 2012 Tentang pengangkatan guru honorer;
 - 4) Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas);
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu, bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti rancangan Undang-Undang, naskah akademis, karya ilmiah dan bahan-bahan yang terkait dengan objek penelitian yaitu Tentang Aparatur Sipil Negara dan pengangkatan guru honorer di wilayah Kota Tangerang Selatan.
- c. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan penelitian yang menunjang dalam melengkapi penulisan penelitian ini, seperti kamus Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, Hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

Alat dan teknik pengumpulan data yang penulis gunakan sebagai berikut:

a. Wawancara (*interview*)

Data primer diperoleh dengan cara wawancara, wawancara yang dilakukan adalah secara semi terstruktur, maksudnya pertanyaan-pertanyaan yang akan diberikan telah disiapkan terlebih dahulu dalam bentuk pertanyaan dan akan berkembang sesuai dengan jalannya wawancara. Wawancara ini akan dilakukan kepada Badan BKPP wilayah Kota Tangerang Selatan.

b. Studi Dokumen atau Kepustakaan

Terhadap data skunder dilakukan studi dokumen, dengan mengumpulkan bahan kepustakaan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dalam penyusunan penelitian ini.

c. Analisis Data

Data dianalisis secara kualitatif, yaitu dengan menjabarkan dan menginterpretasikan data yang berlandaskan pada teori-teori ilmu hukum (*Theoretical Interpretation*) yang ada. Selanjutnya, analisis data dalam penelitian kualitatif dengan berdasarkan pada model interaktif yaitu, peneliti melakukan kegiatan yang berulang-ulang dan berlanjut, seperti koleksi data, reduksi data, penyajian data, dan verifikasi atau penarikan kesimpulan atas penelitian yang berkaitan dengan Penyelenggaraan objek penelitian yaitu Tentang Aparatur Sipil Negara dan pengangkatan guru honorer di wilayah Kota Tangerang Selatan. Kesimpulan dan saran yang dihasilkan dari penganalisaan data.

D. Pembahasan

1. Kedudukan Tenaga Guru Honorer di Kota Tangerang Selatan

Kedudukan adalah tempat atau posisi, martabat atau tingkat orang, atau status pegawai untuk melakukan pekerjaan atau jabatan. Tenaga honorer adalah mereka yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau Kepala instansi yang terkait untuk menjalankan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah, tenaga honorer ini tidak berstatus sebagai PNS, mereka diangkat dengan alasan untuk memenuhi kekurangan jumlah pegawai pada instansi di pemerintah daerah.

Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengangkat pegawai honorer di daerahnya sesuai dengan amanat UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan aparatur daerahnya berdasarkan asas desentralisasi.

Desentralisasi berasal dari bahasa latin “*de*” yang berarti lepas dan “*centrum*” yang artinya pusat, desentralisasi adalah lawan dari sentralisasi sebab kata “*de*” untuk menolak kata sebelumnya. Menurut Joeniarto asas desentralisasi adalah asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri yang biasanya disebut swatantra atau otonomi.⁴

Hazairin menyatakan desentralisasi adalah “suatu cara pemerintahan yang sebagian kekuasaan mengatur dan mengurus dari pemerintah pusat diserahkan kepada kekuasaan-kekuasaan bawahan misalnya kepada daerah-daerah dalam Negara sehingga daerah-daerah tersebut mempunyai pemerintahan sendiri”.⁵ Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi adalah “pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri”.⁶

Menurut Siswanto Sunaryo desentralisasi adalah “penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI”.⁷ Kemantapan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam negara termasuk pemerintahan daerah sampai kelurahan/desa berhubungan langsung oleh kemantapan dasar dan kecermatan pengaturan prinsip negara kesatuan dan desentralisasi.⁸

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 7 disebutkan bahwa :

⁴Pipin syarifin, *Hukum Pemerintah Daerah*, Bandung, Penerbit Pustaka Bani Quraisy, 2005, hlm 89

⁵ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Yogyakarta, Penerbit UII Press, 2006, hlm 45.

⁶Viktor M Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm 38

⁷Siswanto Sunaryo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2006), hlm.7.

⁸Arief Mulyadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI*, (Penerbit Prestasi Pustaka, 2005), hlm 266.

“Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dari pendapat para sarjana di atas setiap pengertian desentralisasi terdapat kata penyerahan yang merupakan sifat pemberian kewenangan kepada daerah otonom untuk menjalankan segala kebijaksanaan, perencanaan dan pembiayaan namun sebagai negara kesatuan kewenangan daerah penerima otonom tersebut tidak serta merta lepas dari pemerintah pusat karena kewenangan tertinggi tetap berada pada pemerintah pusat hal ini dilakukan agar kesatuan bangsa tetap terjaga dan prinsip negara kesatuan tetap dipegang teguh oleh setiap daerah.

Penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, berupa wewenang delegasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, ini artinya adalah adanya penyerahan wewenang untuk membuat keputusan oleh Pejabat Pemerintahan kepada pihak lain, pemindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dalam penyelenggaraan pemerintah tidak boleh mengingkari makna Negara kesatuan.

Pemerintahan yang dibentuk sebagai akibat adanya pemisahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pemerintah. pusat dalam Negara kesatuan Republik Indonesia sehingga setiap peraturan yang dibuat harus sesuai dengan peraturan yang ada di atasnya dan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat tidak boleh melebihi kewenangan yang diberikan pemerintah pusat tersebut.

Pemerintah daerah berhak untuk mengelola aparatur daerahnya khususnya masalah kepegawaian baik itu PNS maupun yang bukan PNS. Pengelolaan kepegawaian khususnya pegawai yang bukan berstatus sebagai PNS menjadi tanggung jawab pemerintah daerah berdasarkan asas desentralisasi dan kewenangan delegasi yang diberikan oleh pemerintah pusat, selama pelaksanaannya tidak menyimpang dari peraturan yang lebih tinggi.

Hal ini memang menimbulkan kerugian kepada tenaga honorer tersebut karena disatu sisi pengangkatan terhadap tenaga honorer, kontrak, PTT masih tetap dilakukan oleh pemerintah dengan Surat Keputusan Kepala Instansi maupun surat

Kepala Daerah, padahal sudah ada larangan dari PP. No 48 Tahun 2005, tindakan pemerintah ini menimbulkan ketidakpastian hukum dalam bidang kepegawaian, sedangkan tindakan pemerintah seharusnya berdasarkan pada asas legalitas yang memiliki kepastian hukum. Selain itu juga dampak negatif yang diakibatkan dari adanya pengangkatan tenaga honorer ini adalah besarnya jumlah belanja pegawai yang harus dikeluarkan oleh daerah karena dipergunakan untuk membayar gaji pegawai khususnya bagi tenaga honorer, karena pembayaran tenaga honorer diambil melalui APBD, hal ini dapat mengakibatkan terhambatnya proses pembangunan daerah karena dana yang tersedia dipergunakan untuk menutupi belanja pegawai yang besar, ini akan menimbulkan kerugian bagi daerah itu sendiri.

Dalam muatan penyusunan peraturan maupun kebijakan harus memenuhi beberapa asas, salah satunya adalah asas keadilan dan asas kepastian hukum. Asas keadilan yang dimaksud adalah bahwa setiap materi Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali, sedangkan asas kepastian hukum yang dimaksud adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) berdasarkan Pancasila.⁹ Sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem konstitusional yaitu pemerintahan berdasarkan konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutism (kekuasaan tidak terbatas).¹⁰ Negara tidak hanya bertugas memelihara ketertiban masyarakat akan tetapi dituntut untuk peran serta aktif dalam semua aspek kehidupan dan penghidupan rakyat. Sebagai negara hukum yang berdasarkan atas hukum maka supremasi hukum harus ditegakkan, segala tindakan pemerintahan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku, tindakan pemerintah tidak boleh sewenang-wenang, tidak ada tindakan yang tidak berdasarkan atas hukum dan seseorang hanya dapat dihukum apabila melanggar hukum, begitu juga dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mengangkat tenaga honorer, tidak boleh bertentangan dengan apa yang sudah diberikan oleh

⁹Sjachran Basah, *Eksistensi Dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni 1985), hlm 11.

¹⁰ Bachsan Mustaa, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, (Bandung, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, 2003), hlm 178

pemerintah pusat, seharusnya pemerintah daerah tidak melakukan pengangkatan lagi, hal ini untuk menjaga kesatuan bangsa.

Pemerintah Daerah seharusnya memperhatikan asas legalitas yang merupakan salah satu prinsip utama dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan Negara, secara normatif bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan Peraturan Perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan dianut setiap Negara hukum.

Dengan berpedoman pada peraturan maka kepastian hukum akan terwujud karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah dapat diramalkan atau diperkirakan lebih dahulu. Tindakan pemerintah transparan tanpa ada yang ditutupi. Dengan melihat pada peraturan-peraturan yang berlaku maka pada dasarnya dapat dilihat dan diharapkan apa yang akan dilakukan pemerintah sehingga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan. Dengan tindakan pemerintah yang sesuai dengan asas legalitas yang otomatis akan memberikan suatu kepastian hukum pada pegawai, maka Hak Asasi Manusia khususnya pegawai baik itu PNS maupun bukan berstatus PNS akan dapat terlindungi.

Setiap manusia berhak atas pekerjaan, penghidupan yang layak, dihargai dengan diperlakukan secara adil dalam kehidupannya, karena manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan memiliki Hak Asasi yang harus dihormati oleh siapa saja. Hak Asasi Manusia (HAM) adalah hak yang dimiliki, diperoleh dan dibawa bersama dengan kelahiran atau kehadirannya di dalam kehidupan masyarakat. Hak Asasi Manusia merupakan hak yang melekat pada manusia sebagai makhluk Tuhan oleh karena itu menjadi kewajiban semua orang untuk menghormati, menjunjung tinggi dan melindungi HAM.¹¹

Dengan berpedoman kepada asas legalitas maka tidak akan terjadi pelanggaran terhadap HAM, oleh sebab itu pemerintah daerah dalam mengelola aparaturnya harus berdasarkan pada peraturan yang ada agar tidak terjadi pelanggaran terhadap HAM dalam kepegawaian.

¹¹Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, Penerbit Rineka Cipta, 2005), hlm.176.

Tenaga honorer yang tidak masuk dalam data base karena tidak memenuhi syarat dan tidak sesuai dengan ketentuan dari PP No. 56 Tahun 2012, dimana pengangkatannya maka kedudukannya akan tetap sebagai tenaga honorer sampai batas waktu pengabdianya berakhir kepada daerah dimana mereka bekerja dan tidak dapat menuntut untuk dapat diangkat menjadi PNS karena pengangkatannya sudah tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dari uraian tersebut dapat dipahami bahwa tenaga honorer dapat diangkat menjadi CPNS apabila telah memenuhi syarat-syarat dalam PP Nomor 56 Tahun 2012, serta Peraturan Kepala BKN Nomor 21 Tahun 2005, setelah memenuhi syarat maka nama tenaga honorer akan masuk ke dalam data base yang kemudian akan diseleksi untuk dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Setelah mereka diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil untuk dapat menjadi PNS dibutuhkan waktu maksimal 2 Tahun masa percobaan sesuai dengan UU Nomor 43 Tahun 1999 yang dijabarkan pada PP Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, Pasal 14 yaitu Calon Pegawai Negeri Sipil yang akan diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil harus memiliki prestasi kerja yang bernilai baik, sehat jasmani dan rohani, serta telah lulus pada diklat prajabatan.

2. Kepastian Hukum Tenaga Guru Honorer di Kota Tangerang Selatan Kendala Pelaksanaan Pengangkatan Tenaga Guru Honorer

Dalam setiap kehidupan bersama pasti akan muncul kendala, demikian juga hubungan antara pemerintah dan rakyat/aparaturinya. Namun dengan mengedepankan asas kerukunan yang dipegang sebagai suatu prinsip tentunya sedapat mungkin menghindari sengketa, jalan musyawarah ditempuh pertama kali dan diutamakan dalam menyelesaikan masalah sebelum proses pengadilan yang merupakan jalan terakhir dalam menyelesaikan konflik.

Dalam melaksanakan perannya ini pemerintah harus berpedoman kepada Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Istilah asas umum pemerintahan yang baik pertama diperkenalkan oleh De Monchy di Belanda dalam laporan itu dipergunakan istilah *Algemene Beginselen Van Behoorlijke Bestuur* yang

berkenaan dengan usaha peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat terhadap pemerintah.¹²

Asas-asas ini harus diperhatikan oleh pemerintah karena asas-asas ini diakui dan diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dalam proses Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yakni setelah adanya Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi : kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsional, professional dan akuntabilitas sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 20 ayat 1 menentukan :

“Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri dari : asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas efisiensi, asas efektivitas”.

Pemerintah memiliki peran yang sangat penting dalam suatu negara, karena pemerintah yang akan memimpin rakyatnya untuk bersama-sama membangun Negara, oleh sebab itu maka setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum.

Hukum mengatur hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negaranya adalah hukum administrasi Negara atau hukum perdata. Pemerintah memiliki dua kedudukan hukum yaitu sebagai wakil dari hukum publik dan sebagai pejabat dari jabatan pemerintahan. Pada saat pemerintah melakukan tindakan hukum dalam kapasitas sebagai wakil dari badan hukum tindakan tersebut diatur dan tunduk pada ketentuan hukum keperdataan sedangkan pada saat pemerintah bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat tindakan itu diatur dan tunduk pada hukum administrasi Negara.

Subjek hukum selaku pemikul hak dan kewajiban baik itu manusia, badan hukum dapat melakukan tindakan-tindakan hukum berdasarkan kemampuan dan

¹² Amrah Muslimin, *Beberapa Asas-Asas Dan Pengertian-Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, (Bandung, Penerbit Alumni, 1982), hlm 140.

kewenangan yang dimiliki. Dalam kehidupan bermasyarakat tindakan hukum ini akan menimbulkan suatu hubungan hukum yang nantinya akan membawa akibat hukum. Agar hubungan hukum ini dapat berjalan dengan baik maka setiap subjek hukum harus mentaati hukum sebagai pedoman didalam melakukan hubungan hukum tersebut.

Dalam pelaksanaan tindakan pemerintah tidak selamanya berjalan dengan baik, kemungkinan adanya perbuatan yang bertentangan dengan hukum sangat besar sehingga hukum memiliki peran besar dalam perlindungan bagi warga negaranya, dan kewajiban pemerintah untuk melindungi warganya dengan berdasarkan atas hukum.

Salah satu hubungan hukum yang timbul dari subjek hukum ini adalah hubungan antara pegawai pemerintah dengan pemerintah itu sendiri. Penelitian ini membahas kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah untuk mengatur aparatur daerahnya, kewenangan pemerintah adalah kemampuan untuk melaksanakan hukum positif karena pemerintah memiliki kekuasaan dalam bidang pemerintahan.

Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang menimbulkan hubungan hukum adalah melakukan pengangkatan tenaga honorer setelah tahun 2005 dengan mengabaikan ketentuan Pasal 8 PP Nomor 48 tahun 2005 yang melarang adanya pengangkatan tenaga honorer, kontrak maupun pegawai tidak tetap setelah tahun 2005. Tindakan pemerintah ini menimbulkan akibat hukum yaitu ketidakpastian hukum terhadap pegawai yang diangkat karena pemerintah telah mengabaikan hukum sebagai aturan main dalam mengatur hubungan hukum agar tercipta keharmonisan, keseimbangan dan keadilan.

Pegawai sebagai aparatur daerah memiliki hak asasi untuk mendapatkan kehidupan yang layak, tindakan pemerintah yang mengangkat pegawai honorer, kontrak maupun pegawai tidak tetap yang melanggar PP Nomor 48 tahun 2005 menimbulkan kerugian karena dapat dikatakan pegawai honorer, kontrak maupun tidak tetap diangkat secara illegal menentang peraturan yang ada sehingga pegawai tersebut tidak dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, selain itu tidak ada jaminan kepastian sampai kapan mereka akan bekerja pada instansi pemerintah tersebut.

HAM sering didefinisikan hak-hak yang melekat pada sifat manusia, sehingga tanpa hak tidak mungkin memiliki hak sebagai manusia, hak-hak tersebut tidak dapat dicabut (*inalienable*) dan tidak boleh dilanggar (*inviolable*). Hak Asasi Manusia bersifat universal sehingga harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, tidak boleh diabaikan, tidak boleh dikurangi dan tidak boleh dirampas.

Menurut penulis bahwa sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang memiliki akal dan pikiran yang dapat menentukan baik dan buruk suatu perbuatan, manusia dianugerahkan Hak Asasi agar setiap hidup dapat dihargai, dihormati, dijunjung tinggi oleh sesama manusia dimuka bumi. Hak Asasi Manusia ini harus diatur tegas dalam perundang-undangan agar setiap pelanggaran dapat ditindak tegas sehingga manusia tetap selalu menghormati sesama manusia.

Salah satu Hak Asasi Manusia yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 27 ayat 2 adalah mengenai hak untuk mendapatkan pekerjaan. Dalam pasal tersebut berbunyi “ setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak”. Dengan berdasarkan pada Undang-Undang Dasar maka setiap pegawai berhak atas penghidupan yang layak dari kerja yang dilakukan selama mengabdikan kepada pemerintah.

Ada tiga macam perbuatan pemerintah yang dapat menimbulkan kerugian yaitu

1. Perbuatan pemerintah dalam hal pembuatan peraturan perundang-undangan.
2. Perbuatan pemerintah dalam penerbitan ketetapan.
3. Perbuatan pemerintah dalam bidang keperdataan.

Namun dalam permasalahan pengangkatan tenaga honorer ini bukanlah termasuk tindakan *Freies Ermessen* karena syarat-syarat dari kewenangan diskresi tersebut tidak terpenuhi. Dengan adanya perbuatan pemerintah yang menimbulkan kerugian maka perlu adanya perlindungan hukum bagi rakyat, prinsip perlindungan hukum bagi rakyat adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara hukum yang berdasarkan Pancasila.

Pada bidang keilmuan diberikan perlindungan atas tindakan pemerintah yang merugikan tersebut yaitu perlindungan hukum dalam bidang perdata bahwa pemerintah sebagai wakil dari badan hukum publik yang melakukan tindakan-

tindakan hukum dalam bidang perdata apabila melakukan perbuatan melawan hukum maka pemerintah dihukum untuk membayar ganti rugi. Hal ini sesuai dengan pasal 1365 KUHPerdata yang menyebutkan :

“ tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.

Ada dua perbuatan melawan hukum oleh penguasa yaitu :

1. Perbuatan penguasa melanggar undang-undang dan peraturan formal yang berlaku.
2. Perbuatan penguasa melanggar kepentingan dalam masyarakat yang seharusnya dipatuhi.

Dalam mengatasi masalah tenaga honorer di daerah pemerintah daerah, bertanggung jawab dalam memberikan perlindungan hukum terhadap pegawai yang tidak berstatus Pegawai Negeri Sipil yang tidak dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil disebabkan karena adanya pertentangan antara PP dengan SK yang dikeluarkan oleh kepala instansi. Dalam hal ini pemerintah telah melakukan pelanggaran terhadap PP Nomor 48 Tahun 2005 yang melarang adanya pengangkatan tenaga honorer atau sejenisnya dan ini bukanlah termasuk kewenangan diskresi pemerintah, karena secara tegas dan jelas dalam PP Nomor 48 Tahun 2005 tidak boleh ada pengangkatan sedangkan pemerintah daerah tetap melakukan pengangkatan.

Apabila upaya preventif menemui jalan buntu maka terhadap tindakan pemerintah terhadap (pegawai honorer, pegawai kontrak dan pegawai tidak tetap) dapat menggugat pemerintah ke Pengadilan. Penyelesaian sengketa tenaga honorer melalui jalur pengadilan adalah jalan akhir yang dapat ditempuh oleh tenaga honorer terhadap tindakan pemerintah yang dianggap merugikan tersebut.

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha Negara baik di pusat maupun daerah, sebagai dikeluarkannya keputusan tata usaha Negara termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Sengketa tata usaha lahir apabila ada seseorang atau badan hukum perdata merasa dirugikan sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan.

Penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan ini dapat melalui Pengadilan umum maupun Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pengadilan umum adalah pengadilan yang menyelesaikan sengketa pidana dan perdata selain itu diberikan wewenang menyelesaikan masalah-masalah yang timbul dalam bidang hukum lain termasuk sengketa Tata Usaha Negara. Pengadilan umum ditempuh apabila pemerintah melakukan tindakan hukum sebagai wakil dari badan hukum sedangkan pengadilan administrasi ditempuh apabila pemerintah bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat.

E. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian penulis pada Badan Kepegawaian Dan Pelatihan Daerah pada pembahasan dan dikaitkan dengan teori-teori yang ada, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Kedudukan tenaga guru honorer pada badan kepegawaian pendidikan dan pelatihan Kota Tangerang Selatan sudah sesuai dengan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yaitu seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN/APBD. Tenaga honorer dan/ atau yang sejenis, termasuk guru bantu, guru honorer, guru wiyata bhakti, pegawai honorer, pegawai kontrak, pegawai tidak tetap, dan lain-lain yang sejenis dengan itu yang bertugas di bawah naungan instansi pemerintah yang digaji dari APBN/APBD.
- b. Kepastian hukum tenaga guru honorer sudah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS),sebagai mana tertuang Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS).

2. Saran

Adapun saran konkrit yang penulis kemukakan dalam tesis ini adalah:

- a. Pemerintah Daerah seharusnya memperhatikan asas legalitas yang merupakan salah satu prinsip utama dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, secara normatif bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan Peraturan Perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan dianut setiap Pemerintahan Daerah khususnya pemerintahan kota tangerang selatan.
- b. Dalam memberikan perlindungan hukum terhadap pegawai yang tidak berstatus Pegawai Negeri Sipil (tenaga guru honorer) atau yang tidak dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri diperlukan setingkat peraturan pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat menjamin hak dan kewajiban tenaga guru honorer dengan Pengawasan dan pembinaan terhadap tenaga honorer perlu ditingkatkan untuk memperbaiki potensi dan kompetensi, sehingga profesionalitas tenaga guru honorer mencapai standarisasi yang sesuai dengan perencanaan , pembinaan dan pengembangan aparatur melalui BKPP sehingga sinergitas lintas pelaku dan lintas pemangku jabatan.

Daftar Pustaka

Buku

AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori dan Aplikasi, Cet ke-5*, (Yogyakarta, Penerbit Pustaka Pelajar, 2008).

Arief Mulyadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI*, (Penerbit Prestasi Pustaka, 2005).

Amrah Muslimin, *Beberapa Asas-Asas Dan Pengertian-Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, (Bandung, Penerbit Alumni, 1982).

Bachsan Mustaa, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, (Bandung, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, 2003).

Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, Penerbit Rineka Cipta, 2005).

Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Yogyakarta, Penerbit UII Press, 2006,.

Pipin syarifin, *Hukum Pemerintah Daerah*, Bandung, Penerbit Pustaka Bani Quraisy, 2005.

Siswanto Sunaryo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2006).

Sjachran Basah, *Eksistensi Dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni 1985).

Samsul Nizar, *Filsafat Pendidikan Nasional*, (Jakarta, Penerbit Ciputat Press, 2002).

Viktor M Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1994.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Sisdiknas No. 20 Tahun 2003.