

PROBLEMATIKA DAN STATUS PERLINDUNGAN HUKUM GURU HONORER DALAM PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN DI INDONESIA

Mochamad Novel, Nur Anita Hayatina, Muhammad Vito Pahlevi,
Gilmorava Kent Daniel Tatemba, Muhammad Akbar Putra, Mohd. Rokhan Nabil

Universitas Tarumanagara, Indonesia

*Corresponding Author:
pinklamborghini95@gmail.com

Abstract

The issue of legal protection for honorary teachers remains a significant challenge in Indonesia's education system. Despite their crucial role in supporting educational services, honorary teachers often face various legal and employment uncertainties, including low wages, unclear employment status, limited social security coverage, and restricted access to career development opportunities. This study aims to analyze the problems and current status of legal protection for honorary teachers within the framework of Indonesian legislation. Using a normative juridical approach, the research examines relevant laws and regulations, including the Constitution of the Republic of Indonesia, the Law on the National Education System, the Law on Teachers and Lecturers, the State Civil Apparatus Law, and related government regulations. The findings indicate that although the government has introduced several policies to improve the welfare and employment status of honorary teachers, legal protection remains fragmented and has not fully guaranteed their rights as education professionals. The transition toward the recruitment of Government Employees with Work Agreements (PPPK) represents a positive step; however, implementation challenges continue to leave many honorary teachers in a vulnerable position. Therefore, a more comprehensive and consistent legal framework is necessary to ensure legal certainty, fair remuneration, social protection, and equal professional opportunities for honorary teachers in Indonesia.

Keywords: Legal Protection, Honorary Teachers, Education Law, Employment Rights, Public Policy, Indonesia.

PENDAHULUAN

Pendidikan memiliki peran dalam mendukung terwujudnya cita cita negara indonesia yang tercermin dalam amanat Pembukaan *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.¹ Dalam proses penyelenggaraan pendidikan, keberadaan guru memiliki fungsi yang sangat penting, karena sebagai tenaga profesional yang tidak hanya menyampaikan materi pembelajaran, tetapi juga melakukan pembimbingan, pengarahan, pelatihan, serta penilaian dan evaluasi terhadap perkembangan peserta didik. Pengakuan terhadap profesi guru ditegaskan melalui *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen* yang menjelaskan mengenai kedudukan dan peran guru dalam sistem pendidikan nasional.²

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

Kebutuhan tenaga pendidik di Indonesia tidak hanya dipenuhi oleh guru yang berstatus Aparatur Sipil Negara, tetapi juga didukung oleh keberadaan guru non ASN atau yang lebih dikenal sebagai guru honorer. Keberadaan guru honorer menjadi bagian penting dalam menjaga keberlangsungan proses pembelajaran, terutama pada daerah atau satuan pendidikan yang masih mengalami keterbatasan jumlah guru ASN. Data Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah menunjukkan bahwa pada Tahun Ajaran 2024/2025 terdapat sekitar 1,13 juta guru berstatus non ASN dari total 2,86 juta guru di Indonesia.³Jumlah tersebut menunjukkan bahwa penyelenggaraan pendidikan nasional masih memiliki ketergantungan yang cukup besar terhadap tenaga pendidik non ASN.

Di balik perannya yang cukup besar dalam mendukung penyelenggaraan pendidikan, guru honorer masih berada dalam posisi hukum yang relatif rentan. Berbeda dengan guru yang berstatus PNS maupun PPPK, banyak guru honorer yang belum memiliki kedudukan kepegawaian yang secara tegas diatur dalam kerangka manajemen ASN. Hubungan kerja yang dijalankan pada umumnya lahir dari kebijakan satuan pendidikan atau pemerintah daerah melalui berbagai bentuk penugasan administratif yang tidak selalu seragam antara satu wilayah dengan wilayah lainnya. Keadaan tersebut menimbulkan berbagai konsekuensi yuridis, terutama berkaitan dengan kepastian mengenai mekanisme pengangkatan, keberlangsungan masa kerja, pemenuhan hak-hak sebagai tenaga kerja, serta jaminan atas keberlanjutan profesi mereka sebagai pendidik.

Selain persoalan mengenai status hukum, isu kesejahteraan juga menjadi salah satu hal yang perlu mendapat perhatian dalam pembahasan mengenai guru honorer. Dalam pelaksanaannya, pemberian honorarium kepada guru honorer pada umumnya disesuaikan dengan kapasitas anggaran yang dimiliki oleh satuan pendidikan maupun pemerintah daerah, termasuk yang bersumber dari Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Mekanisme tersebut menyebabkan besaran honorarium yang diterima guru honorer tidak selalu sama pada setiap daerah maupun lembaga pendidikan. Perbedaan tersebut menunjukkan belum adanya pola pengupahan yang berlaku secara seragam, sehingga dapat menimbulkan kesenjangan dalam pemenuhan hak ekonomi guru honorer serta memengaruhi tingkat kepastian hukum yang seharusnya mereka peroleh.

Penelitian ini dilakukan untuk memberikan gambaran yang komprehensif mengenai bentuk perlindungan hukum yang tersedia bagi guru honorer dalam sistem hukum Indonesia. Oleh karena itu, artikel ini mengkaji bagaimana kebijakan dan status guru honorer dalam sistem hukum Indonesia, Serta apakah mekanisme penggajian yang diterima guru honorer sudah sesuai dengan prinsip keadilan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan analitis yang bertujuan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan terkait status dan perlindungan hukum tenaga honorer, khususnya guru honorer. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, serta Permendikbudristek Nomor 63 Tahun 2023 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Satuan Pendidikan (BOSP). Keseluruhan regulasi tersebut dianalisis untuk menelaah kebijakan negara dalam penataan tenaga honorer beserta implikasinya terhadap aspek kesejahteraan, khususnya mengenai mekanisme pengupahan dan perlindungan hak ekonomi guru honorer dalam sistem kepegawaian di Indonesia.

³ DataIndonesia.id, "Data Jumlah Guru di Indonesia Menurut Status Kepegawaian pada Tahun Ajaran 2024/2025."

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis sistem hukum terhadap kebijakan guru honorer

Saat ini guru non ASN memiliki peran yang sangat signifikan di dalam dunia pendidikan, terutama bagi sekolah yang mengalami kekurangan tenaga pendidik. Menurut data yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah menunjukkan bahwa pada Tahun Ajaran 2024/2025 terdapat sekitar 1,13 juta guru berstatus non ASN dari total 2,86 juta guru di Indonesia.⁴ Besarnya jumlah tersebut menunjukkan bahwa guru non-ASN merupakan bagian penting dalam penyelenggaraan pendidikan nasional. Namun demikian, kedudukan yuridis guru honorer hingga saat ini masih belum memiliki kejelasan yang memadai, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum terkait perlindungan hukum, jaminan kerja, dan kesejahteraan mereka.

Menurut Soepomo, ada tiga jenis perlindungan hukum terhadap pekerja yaitu, perlindungan ekonomis, sosial, dan teknis. Perlindungan ekonomis dimaksudkan sebagai jaminan bagi pekerja untuk memperoleh penghasilan atau upah yang dapat mencukupi kebutuhan pokok, termasuk dalam keadaan pekerja tidak dapat bekerja bukan karena kehendaknya sendiri. Sementara itu, perlindungan sosial mencakup jaminan kesehatan kerja, kebebasan untuk membentuk maupun mengikuti serikat pekerja, serta hak untuk berorganisasi. Selanjutnya, perlindungan teknis diwujudkan melalui pemberian jaminan keamanan dan keselamatan kerja bagi pekerja dalam melaksanakan pekerjaannya.⁵

Ketidakjelasan status tersebut turut mempengaruhi aspek profesionalitas guru honorer. Rendahnya honorarium yang diterima menyebabkan sebagian guru kehilangan semangat dalam melaksanakan kegiatan mengajar serta kurang terdorong untuk mengikuti pelatihan pengembangan kompetensi. Kondisi ini berpotensi menurunkan kualitas pembelajaran. Selain itu, banyak guru honorer yang harus mencari pekerjaan tambahan di luar sekolah guna memenuhi kebutuhan keluarga, sehingga konsentrasi dan komitmen mereka dalam menjalankan tugas sebagai pendidik dapat berkurang.⁶

Sebelumnya sudah ada upaya dari pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil *jo*. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 mengenai pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS, yang implementasinya berlangsung sampai tahun 2009. Selain memperoleh kewenangan dalam mengatur pemerintahan daerah, pemerintah daerah juga berwenang mengangkat pegawai honorer sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berlandaskan prinsip desentralisasi.

Pada tahun 2021, pemerintah tidak menyetujui pengajuan formasi guru CPNS sehingga formasi itu dialihkan dan dapat diusulkan kembali sebagai formasi guru PPPK. Kebijakan tersebut didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyoroti kebutuhan sekitar satu juta guru ASN guna menutupi kekurangan tenaga pengajar di sekolah negeri.

⁴ DataIndonesia.id, "Data Jumlah Guru di Indonesia Menurut Status Kepegawaian pada TA 2024/2025," Lihat, <https://dataindonesia.id/pendidikan/detail/data-jumlah-guru-di-indonesia-menurut-status-kepegawaian-pada-ta-20242025>. Diakses pada 3 Juni 2026, pukul 21.47.

⁵ Dally, Azarya & Nubatonis, Orpa & Jacob, Yossie. (2024). Tinjauan Hukum Terhadap Kontrak Kerja Guru Honorer Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen Di SMAN 2 Kota Kupang. *Artemis Law Journal*. 2. 270-282. 10.35508/alj.v2i1.18942.

⁶ Khoirul Ulum, M.Pd., *GURU HONORER YANG TERTINDAS* (Malang: CV Literasi Nusantara Abadi, 2025) hal. 22

Sebagai bentuk pelaksanaan amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pemerintah membuka rekrutmen guru PPPK guna mendukung keberadaan guru honorer di sekolah negeri. Kebijakan tersebut mencakup pengaturan terkait penilaian kinerja, pemberian gaji dan tunjangan, pengembangan kemampuan, serta pemberian penghargaan kepada guru. Guru honorer yang telah diangkat menjadi PPPK pada tahun 2021 dan belum mencapai usia 35 tahun tetap dapat mengikuti seleksi CPNS. Tidak hanya itu, guru sekolah swasta juga diberikan kesempatan untuk mendaftar sebagai guru PPPK di sekolah negeri. Seleksi ini dilakukan untuk memenuhi kebutuhan tenaga pengajar sekaligus meningkatkan kesejahteraan guru yang berkompeten namun masih memperoleh imbalan rendah.⁷

Pengangkatan guru honorer menjadi PNS juga merupakan langkah untuk mendukung dan menjamin kepastian dan perlindungan hukum guru honorer. Pengangkatan tenaga honorer menjadi hal yang penting guna memastikan pelayanan publik tetap dapat berjalan dengan baik, terutama pada wilayah yang kekurangan sumber daya. Pemberian status serta perlindungan hukum kepada tenaga honorer diharapkan mampu mendorong peningkatan semangat kerja dan kualitas kinerja mereka dalam menjalankan tanggung jawabnya.

Analisis Status Hukum Guru Honorer Dalam Sistem Hukum Indonesia

Kelemahan utama guru honorer dapat dilihat dari status hukumnya yang belum memiliki kepastian. Guru honorer tidak tergolong sebagai ASN, baik dalam kategori PNS ataupun PPPK, sehingga posisi hukumnya cenderung lemah. Pada banyak kasus, pengangkatan guru honorer dilakukan melalui penerbitan surat keputusan oleh kepala sekolah atau kepala dinas, namun tidak diikuti dengan pembuatan perjanjian kerja yang memenuhi standar dan ketentuan hukum ketenagakerjaan yang berlaku. Bahkan, terdapat kondisi di mana hubungan kerja hanya didasarkan pada kesepakatan secara lisan. Hal tersebut tidak mencerminkan prinsip kepastian hukum yang merupakan bagian penting dari konsep negara hukum (*rechtsstaat*) berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.⁸ Kendala yang paling umum ditemui dalam pembahasan status guru honorer adalah terkait substansi hukumnya. Peraturan mengenai guru honorer hingga kini masih belum tersusun secara komprehensif sehingga belum memberikan jaminan kepastian hukum yang memadai. Regulasi yang mengatur bidang pendidikan dan ketenagakerjaan belum secara eksplisit memberikan kepastian mengenai status hukum tenaga pengajar non-permanen, sehingga masih terdapat kekurangan dalam pengaturan normatif. Walaupun program pengangkatan aparatur pemerintah berbasis kontrak kerja telah disediakan sebagai langkah penyelesaian, pelaksanaannya belum dapat menjangkau seluruh tenaga pengajar non-tetap akibat keterbatasan alokasi formasi dan ketentuan administrasi yang berlaku.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa regulasi yang berlaku belum sepenuhnya mampu mengakomodasi kebutuhan tenaga pendidik non-ASN. Dalam perspektif hukum progresif,

⁷Dally, Azarya, Orpa Nubatonis, and Yossie Jacob. 2024. "Tinjauan Hukum Terhadap Kontrak Kerja Guru Honorer Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen Di SMAN 2 Kota Kupang". *Artemis Law Journal* 2 (1), 270-82. <https://doi.org/10.35508/alj.v2i1.18942>

⁸Nurdiansyah, A., Kirana Utami, T., & Mulyadi, D. (2026). Perlindungan Hukum Bagi Guru Honorer Di Lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Cianjur. *Indonesian Journal of Public Administration Review*, 3(2), 11. <https://doi.org/10.47134/par.v3i2.5285>

hukum seharusnya memiliki kemampuan untuk beradaptasi terhadap dinamika sosial serta memberikan solusi atas berbagai persoalan yang muncul di masyarakat. Akan tetapi, realitas menunjukkan bahwa perkembangan hukum masih belum mampu mengimbangi perubahan sosial yang berlangsung secara cepat dan berkelanjutan.

Hal tersebut menunjukkan bahwa peraturan yang berlaku saat ini masih belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan masyarakat, khususnya guru honorer yang selama ini memiliki kontribusi penting dalam penyelenggaraan pelayanan pendidikan. Dalam perspektif hukum progresif, hukum tidak hanya dipahami sebagai ketentuan tertulis semata, tetapi juga harus mampu mengikuti perkembangan sosial dan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, hukum diharapkan dapat menjadi instrumen yang memberikan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum bagi seluruh masyarakat, termasuk guru honorer. Namun, dalam realisasinya, perkembangan hukum terkait guru honorer masih tertinggal dibandingkan perkembangan kebutuhan sosial di masyarakat. Negara masih sangat bergantung pada keberadaan guru honorer untuk memenuhi kekurangan tenaga pendidik, terutama di daerah terpencil dan wilayah yang mengalami keterbatasan sumber daya manusia. Meskipun memberikan kontribusi yang signifikan, guru honorer masih belum memperoleh perlindungan hukum dan kesejahteraan yang layak. Oleh karena itu, diperlukan pembentukan sehingga dengan diaturnya di dalam suatu kebijakan yang bersifat sebagai *lex specialis*, maka kejelasan status hukum dari guru honorer tersebut bisa bersifat tetap serta mendapat kepastian dan perlindungan dari kebijakan tersebut.

Mekanisme Pengupahan Guru Honorer Berdasarkan Undang-Undang ASN, Peraturan Pemerintah tentang Manajemen PPPK, serta Peraturan Teknis Lainnya

Pada dasarnya, guru honorer adalah tenaga pendidik yang belum memperoleh status kepegawaian sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN).⁹ Oleh karena itu, dalam praktiknya pengaturan mengenai hak dan kewajiban guru honorer masih relatif lemah dibandingkan dengan guru yang berstatus ASN.¹⁰ Meskipun demikian, mekanisme pengupahan guru honorer tetap memiliki dasar hukum yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, PP No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN, serta Permendikbudristek No. 63 Tahun 2023 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Satuan Pendidikan.¹¹ Pengaturan mengenai pembiayaan dan pemberian upah kepada guru honorer dalam praktiknya mengacu pada Permendikbudristek No. 63 Tahun 2023 yang berfungsi sebagai *lex specialis* dalam pengaturan teknis pembiayaan guru honorer melalui Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).¹² Dana BOS merupakan instrumen pendanaan yang disediakan pemerintah untuk mendukung kebutuhan operasional satuan pendidikan sehingga kegiatan belajar mengajar dapat terlaksana dengan baik. Dalam pelaksanaannya, dana tersebut

⁹ Clara Alverina, "Status Guru Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara," *Novum: Jurnal Hukum*, Vol. 2, No. 4, 2015.

¹⁰ Naftali Yesaya Gabriel Sumant, Donna Okthalia Setiabudhi, dan Marthin L. Lambonan, "Perlindungan Hukum Terhadap Guru Honorer Setelah Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018," *Lex Privatum*, Vol. 13, No. 4, 2024.

¹¹ Safitta Amanah, Raisha Stella Tania, Amelia Putri, Jitu Prayoga Jaya Mahendra, dan Lukmanul Hakim, "Paradigma Pemerintah Terhadap Upah Guru Honorer Dalam Perspektif Hukum," *Jurnal Pro Hukum*, Vol. 11, No. 4, 2022.

¹² Indonesia, *Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 63 Tahun 2023 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Satuan Pendidikan*, Pasal 1 dan Pasal 49.

juga menjadi salah satu sumber pendanaan yang dapat digunakan untuk pembayaran honor guru non ASN sesuai dengan ketentuan yang berlaku. ¹³

1. Kedudukan Dana BOS dalam Pengupahan Guru Honorer

Pada dasarnya, Dana Bantuan Operasional Sekolah disediakan pemerintah untuk menunjang kebutuhan operasional satuan pendidikan dalam penyelenggaraan layanan pendidikan. Meskipun tidak dirancang sebagai instrumen penggajian Aparatur Sipil Negara (ASN), dalam praktiknya dana tersebut kerap digunakan untuk membayar honorarium guru honorer akibat belum terpenuhinya kebutuhan guru ASN di berbagai daerah. Kondisi tersebut menempatkan guru honorer sebagai bagian dari komponen operasional sekolah yang pembiayaannya bergantung pada ketersediaan Dana BOS. Dengan demikian, Dana BOS memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai sumber pembiayaan operasional pendidikan sekaligus sebagai sarana pembayaran tenaga pendidik non-ASN yang diperlukan untuk mendukung keberlangsungan kegiatan belajar mengajar. ¹⁴

2. Dasar Hukum Penggunaan Dana BOS untuk Honor Guru

Dalam Lampiran Permendikbudristek No. 63 Tahun 2023 ditegaskan bahwa Dana BOS Reguler dapat digunakan untuk pembayaran honor. Ketentuan tersebut menjadi dasar hukum yang memberikan kewenangan kepada sekolah untuk membayarkan honorarium guru honorer melalui Dana BOS. Penggunaan Dana BOS untuk pembayaran honor guru merupakan bagian dari pembiayaan pelaksanaan kegiatan pembelajaran, administrasi satuan pendidikan, serta pemenuhan kebutuhan tenaga pendidik. Dengan demikian, penggunaan Dana BOS untuk pembayaran honorarium tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme pembiayaan operasional sekolah, tetapi juga mencerminkan pengakuan negara terhadap kontribusi guru honorer dalam menjaga keberlangsungan layanan pendidikan nasional. ¹⁵

3. Pembatasan Penggunaan Dana BOS untuk Honorarium

Walaupun peraturan memperkenankan penggunaan Dana BOS untuk pembayaran honorarium guru honorer, alokasi tersebut tidak dapat dilakukan tanpa batas. Lampiran Permendikbudristek No. 63 Tahun 2023 menetapkan batas maksimal penggunaan Dana BOS Reguler untuk pembayaran honorarium sebesar 50% dari total dana yang diterima sekolah. Pengaturan ini menunjukkan adanya kehati-hatian pemerintah dalam menjaga fungsi utama Dana BOS sebagai instrumen pembiayaan operasional pendidikan. ¹⁶ Dari sudut pandang kebijakan fiskal, pembatasan tersebut dimaksudkan agar Dana BOS tidak beralih fungsi menjadi sumber utama penggajian tenaga honorer. ¹⁷ Akan tetapi, kebutuhan riil di lapangan sering kali berbeda

¹³ Safitta Amanah, dkk., "Paradigma Pemerintah Terhadap Upah Guru Honorer Dalam Perspektif Hukum," *Jurnal Pro Hukum*, Vol. 11, No. 4, 2022, hlm. 839–852.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Naftali Yesaya Gabriel Sumant, Donna Okthalia Setiabudhi, dan Marthin L. Lambonan, "Perlindungan Hukum Terhadap Guru Honorer Setelah Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018," *Lex Privatum*, Vol. 13, No. 4, 2024, hlm. 1–12.

¹⁶ Indonesia, *Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 63 Tahun 2023 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Satuan Pendidikan*, Lampiran mengenai penggunaan Dana BOS Reguler untuk pembayaran honorarium.

¹⁷ E. Mulyasa, *Manajemen Berbasis Sekolah: Konsep, Strategi, dan Implementasi*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2022, hlm. 214–216.

dengan desain kebijakan yang ditetapkan, karena banyak sekolah masih bergantung pada guru honorer untuk menjamin terselenggaranya proses pembelajaran di tengah keterbatasan jumlah guru ASN.

4. Syarat Guru Honorer yang Dapat Dibayar melalui Dana BOS

Penggunaan Dana BOS untuk pembayaran honor guru honorer tidak dapat dilakukan secara bebas, melainkan harus memenuhi syarat administratif dan ketentuan teknis yang telah ditetapkan pemerintah. Pengaturan tersebut bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan Dana BOS, memastikan validitas tenaga pendidik penerima honorarium, serta menjaga akuntabilitas keuangan negara dalam sektor pendidikan. Permendikbudristek No. 63 Tahun 2023 menjelaskan bahwa pembayaran honor melalui Dana BOS hanya dapat diberikan kepada tenaga pendidik non-ASN yang memenuhi persyaratan tertentu. Guru honorer yang dapat dibayarkan honorariumnya melalui Dana BOS pada umumnya harus:

1. Berstatus sebagai tenaga pendidik non-ASN;
2. Tercatat dalam sistem Data Pokok Pendidikan (Dapodik);
3. Melaksanakan tugas pembelajaran atau tugas pendidikan di sekolah;
4. Memenuhi beban kerja sesuai kebutuhan sekolah; dan
5. Tidak menerima penghasilan ganda dari sumber pembiayaan pemerintah yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keberadaan Dapodik menjadi sangat penting karena sistem tersebut digunakan sebagai instrumen verifikasi administrasi tenaga pendidik.¹⁸ Guru yang tidak tercatat dalam Dapodik pada prinsipnya tidak dapat dibayarkan honorariumnya melalui Dana BOS karena dianggap belum terverifikasi dalam sistem administrasi pendidikan nasional. Selain itu, penggunaan Dana BOS untuk honor guru honorer juga dibatasi secara persentase agar tidak mengganggu fungsi utama BOS sebagai dana operasional pendidikan. Oleh karena itu, sekolah wajib menyesuaikan pembayaran honorarium dengan kondisi anggaran dan kebutuhan operasional lainnya. Dari perspektif hukum administrasi negara, syarat-syarat tersebut menunjukkan bahwa pembayaran honor guru honorer bukan sekadar hubungan kerja privat biasa, melainkan bagian dari tata kelola keuangan negara yang harus memenuhi prinsip legalitas, akuntabilitas, efektivitas, dan transparansi pengelolaan anggaran publik.¹⁹ Dengan demikian, guru honorer yang menerima pembayaran melalui Dana BOS harus memenuhi legalitas administratif yang ditentukan oleh negara agar penggunaan anggaran pendidikan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

5. Mekanisme Administratif Pembayaran Honor

Secara teknis, pembayaran honor guru honorer melalui Dana BOS dilakukan melalui sistem administrasi keuangan sekolah yang terintegrasi dengan perencanaan dan pelaporan penggunaan anggaran pendidikan. Sekolah terlebih dahulu menyusun Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS) sebagai dasar penggunaan Dana BOS. Dalam RKAS tersebut dicantumkan kebutuhan pembayaran honorarium guru non-ASN beserta rincian pembiayaannya. Selanjutnya, kepala sekolah sebagai penanggung jawab pengelolaan Dana BOS menetapkan

¹⁸ Indonesia, *Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 63 Tahun 2023 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Satuan Pendidikan*; lihat pula ketentuan mengenai validasi data pendidik melalui Data Pokok Pendidikan (Dapodik).

¹⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Pers, 2023, hlm. 91–97.

penerima honorarium berdasarkan data tenaga pendidik yang tercatat dalam Dapodik dan kebutuhan pembelajaran sekolah. Pembayaran honor dilakukan melalui rekening sekolah sesuai mekanisme penyaluran Dana BOS dari pemerintah pusat kepada satuan pendidikan.²⁰ Karena Dana BOS merupakan bagian dari keuangan negara, penggunaannya harus tunduk pada prinsip akuntabilitas, efektivitas, transparansi, dan efisiensi pengelolaan keuangan negara.²¹ Oleh sebab itu, pembayaran honor guru honorer melalui Dana BOS bukan sekadar kebijakan internal sekolah, melainkan bagian dari sistem administrasi keuangan negara yang dapat diaudit serta dipertanggungjawabkan secara hukum.

6. Penerapan Prinsip Keadilan dalam Sistem Pengupahan Guru Honorer

Menurut Aristoteles, keadilan merupakan tindakan memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya (*to give each his due*). Aristoteles membedakan keadilan menjadi dua bentuk, yaitu keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif berkaitan dengan pembagian hak dan kewajiban secara proporsional berdasarkan jasa, kontribusi, atau kedudukan seseorang dalam masyarakat. Sementara itu, keadilan korektif bertujuan memulihkan keseimbangan apabila terjadi pelanggaran atau kerugian.²² Dalam pembahasan ini, konsep keadilan yang digunakan adalah keadilan distributif. Guru honorer dan guru ASN pada dasarnya memiliki tanggung jawab yang sama dalam mencerdaskan kehidupan bangsa serta menjaga dan meningkatkan kualitas proses belajar mengajar.²³ Dengan demikian, beban tanggung jawab yang dipikul oleh kedua kelompok tenaga pendidik tersebut memiliki nilai yang sama pentingnya dalam sistem pendidikan nasional.

Meskipun demikian, terdapat perbedaan yang signifikan dalam aspek pengupahan antara guru honorer dan guru ASN. Oleh karena itu, penerapan prinsip keadilan tidak selalu dimaknai sebagai persamaan mutlak dalam jumlah penghasilan yang diterima, melainkan sebagai pemberian hak dan kewajiban yang proporsional sesuai dengan status, kedudukan hukum, serta sistem kepegawaian yang berlaku.²⁴ Dalam konteks tersebut, sekolah sebagai pengelola Dana BOS memiliki peran penting dalam menentukan besaran honorarium guru honorer secara adil dan proporsional. Tanggung jawab tersebut berada pada kepala sekolah sebagai penanggung jawab pengelolaan Dana BOS, serta dalam beberapa kondisi melibatkan pemerintah daerah sebagai pihak yang turut mendukung pembiayaan dan kebijakan pendidikan di daerah.²⁵

KESIMPULAN DAN SARAN

Di tengah keterbatasan jumlah ASN dan PPPK, guru honorer memainkan peran penting dalam menjaga keberlangsungan pendidikan nasional. Namun, status hukum guru honorer belum memiliki kepastian hukum yang jelas, yang berdampak pada kurangnya perlindungan hukum, kesejahteraan, dan jaminan kerja. Selain itu, profesionalitas guru honorer terpengaruh oleh rendahnya penghasilan dan perlindungan sosial yang terbatas.

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Pers, 2023, hlm. 83–97.

²¹ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*, Pasal 3 ayat (1).

²² Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, Book V, diterjemahkan oleh W.D. Ross, Oxford: Oxford University Press, 2009, hlm. 112–125. Lihat juga Aristotle, yang membedakan keadilan distributif dan keadilan korektif sebagai bentuk utama keadilan.

²³ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen*, Pasal 1 angka 1 dan Pasal 20.

²⁴ John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, 1971, hlm. 54–65; dibandingkan dengan konsep keadilan distributif Aristoteles yang menekankan proporsionalitas, bukan kesamaan absolut.

²⁵ Indonesia, *Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 63 Tahun 2023 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Satuan Pendidikan*, ketentuan mengenai tanggung jawab kepala sekolah dalam pengelolaan Dana BOS.

Untuk meningkatkan kualitas pendidikan nasional, pemerintah telah mengambil langkah-langkah untuk mengangkat CPNS, PPPK, dan mekanisme pengupahan melalui Dana BOS. Namun, kebijakan ini tidak dapat memenuhi kebutuhan semua tenaga pendidik non-ASN yang menghadapi kendala akibat terbatasnya kuota penerimaan serta ketentuan administrasi yang berlaku. Oleh karena itu, diperlukan regulasi khusus yang bersifat *lex specialis* untuk memberikan kepastian hukum, perlindungan kerja, dan kesejahteraan bagi guru honorer.

Untuk memberikan keamanan hukum, perlindungan kerja, dan kesejahteraan yang layak, pemerintah harus menetapkan undang-undang atau kebijakan khusus yang mengatur status dan kedudukan hukum guru honorer. Regulasi ini harus memberikan dasar hukum yang jelas untuk pengangkatan, pengupahan, perlindungan sosial, dan pengembangan kompetensi guru honorer sebagai komponen penting dari sistem pendidikan nasional. Selain membuat peraturan baru, diperlukan juga upaya pengujian materiil (*judicial review*) terhadap ketentuan undang-undang dan peraturan pemerintah yang berkaitan dengan guru honorer, terutama apabila ketentuan tersebut masih menimbulkan kekosongan norma, ketidakpastian hukum, atau belum memberikan perlindungan yang optimal. Langkah-langkah ini penting untuk membuat sistem hukum yang mengatur guru honorer lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan mampu menawarkan perlindungan yang optimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Alverina, Clara. 2015. "Status Guru Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara." *Novum: Jurnal Hukum*, 2(4).
- Amanah, Safitta, Raisha Stella Tania, Amelia Putri, Jitu Prayoga Jaya Mahendra, dan Lukmanul Hakim. 2022. "Paradigma Pemerintah Terhadap Upah Guru Honorer Dalam Perspektif Hukum." *Jurnal Pro Hukum*, 11(4): 839–852.
- Aristoteles. 2009. *Nicomachean Ethics*. Diterjemahkan oleh W.D. Ross. Oxford: Oxford University Press.
- Dally, Azarya, Orpa Nubatonis, dan Yossie Jacob. 2024. "Tinjauan Hukum Terhadap Kontrak Kerja Guru Honorer Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di SMAN 2 Kota Kupang." *Artemis Law Journal*, 2(1): 270–282. DOI: 10.35508/alj.v2i1.18942.
- DataIndonesia.id. 2025. "Data Jumlah Guru di Indonesia Menurut Status Kepegawaian pada Tahun Ajaran 2024/2025." Diakses pada [isi tanggal akses], dari <https://dataindonesia.id>
- Indonesia. Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 63 Tahun 2023 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Satuan Pendidikan.
- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Khoirul Ulum. 2025. *Guru Honorer yang Tertindas*. Malang: CV Literasi Nusantara Abadi.

- Mulyasa, E. 2022. *Manajemen Berbasis Sekolah: Konsep, Strategi, dan Implementasi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nurdiansyah, A., T. Kirana Utami, dan D. Mulyadi. 2026. "Perlindungan Hukum Bagi Guru Honorer di Lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Cianjur." *Indonesian Journal of Public Administration Review*, 3(2): 11. <https://doi.org/10.47134/par.v3i2.5285>
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ridwan HR. 2023. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sumant, Naftali Yesaya Gabriel, Donna Okthalia Setiabudhi, dan Marthin L. Lambonan. 2024. "Perlindungan Hukum Terhadap Guru Honorer Setelah Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018." *Lex Privatum*, 13(4): 1–12.