

STATUS GURU HONORER SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA

Clara Alverina

S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial Dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya

alverina12@gmail.com

Indri Fogar Susilowati, S.H, M.H

S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial Dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya

indrifogars@yahoo.co.id

Abstrak

Permasalahan mengenai pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 belum juga berakhir. Sampai pada diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang menggantikan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian masih banyak Guru Honorer yang belum diangkat menjadi CPNS, padahal tercantum dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 bahwa tenaga guru adalah bagian dari tenaga honorer yang pengangkatannya diprioritaskan. Dalam UU ASN tidak memuat adanya ketentuan mengenai Tenaga Honorer. Meskipun Tenaga Honorer sudah dihapuskan dalam UU ASN, namun masih banyak Guru Honorer yang tetap bekerja, mereka bekerja dalam ketidakjelasan status, mereka bekerja hanya berdasarkan pada Surat Keputusan (SK) Pengangkatan Guru Honorer yang dimiliki. Tujuan penelitian ini adalah mengetahui status Guru Honorer setelah berlakunya UU ASN dan keabsahan SK pengangkatan Guru Honorer. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum. Pengumpulan data menggunakan teknik studi kepustakaan dan analisis bahan hukum menggunakan teknik preskriptif. Berdasarkan hasil penelitian, setelah dilakukan interpretasi hukum terhadap konsep Tenaga Honorer dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) ditemukan jawaban bahwa Tenaga Honorer berbeda dengan PPPK. Dengan demikian maka ketentuan mengenai PPPK tidak dapat diterapkan pada Tenaga Honorer. Guru Honorer tidak mendapat kejelasan dan pengakuan dalam UU ASN. Berdasarkan asas *presumptio justae causa* SK Pengangkatan yang dimiliki Guru Honorer masih dianggap sah.

Kata Kunci: Guru Honorer, UU ASN, SK Guru Honorer

Abstract

The problem concerning about the appointment of Honorary Staff to become Civil Servant Candidate, as regulated in Government Regulation Number 48, year 2005, is not yet over. By the time the Law Number 5, year 2014, about Civilian State Apparatus (will be mentioned as "ASN Law" afterward), which is as the replacement of Law Number. 43, year 1999, about the Principal Personnel, is issued; there are many Honorary Teachers who have not yet been appointed to become Civil Servant Candidate. Whereas, it is clearly stated in the Government Regulation Number. 48, year 2005, article 3, that teachers are part of Honorary Staff whose appointment should be prioritized. The fact is ASN Law does not contain the provision about Honorary Staff. However, although Honorary Staff is no longer mentioned in ASN Law, there are many Honorary Teachers who are still working despite the obscurity of their status. Thus, they work based on the decree of Honorary Teacher Appointment that they have. The purpose of this research is to find out the status of Honorary Teachers after the application of ASN Law as well as the validity of their status. This research uses normative juridical as research method. Then, this research also uses statute approach and conceptual approach. Next, the legal material used are primary legal material, secondary legal material and non-legal material. Later on, this research uses literature review as the data collection technique and prescriptive as the analysis technique. Based on the result of the research, from the legal interpretation toward the concept of Honorary Staff and PPPK; it is revealed that Honorary Staff is different from PPPK. As a consequence, the provision referred to PPPK cannot be applied to Honorary Staff. Thus, Honorary Teachers are not being clarified and recognized within ASN Law. Based on the *presumptio justae cause* principle, the decree of appointment that is owned by Honorary Teachers is valid.

Keywords : Honorary Teacher, ASN Law, Decree of Honorary Teacher

PENDAHULUAN

Birokrasi Pemerintahan di Indonesia terus mengalami perkembangan, perkembangan tersebut menuntut adanya perkembangan-perkembangan disektor lain yang mendukung. Salah satu masalah vital yang harus mengimbangi reformasi birokrasi adalah pegawai. Dalam pengadaan pegawai Pemerintah mengalami keterbatasan untuk menyediakan Pegawai Negeri Sipil (Selanjutnya disingkat PNS), karena terkait masalah anggaran. Untuk mengatasi keterbatasan PNS maka pemerintah memberikan kewenangan kepada pejabat yang berwenang untuk mengangkat Pegawai Tidak Tetap (Selanjutnya disingkat PTT).¹

Undang-undang pertama yang mengatur tentang kepegawaian adalah UU No 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Selanjutnya disebut UU Kepegawaian).² Dalam pasal 2 ayat (3) UU Kepegawaian bahwa pejabat yang berwenang dapat mengangkat Pegawai Tidak Tetap. Dalam penjelasan yang dimaksud dengan Pegawai Tidak Tetap adalah:

“pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis professional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi dalam kerangka sistem kepegawaian, Pegawai Tidak Tetap tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri.”

PTT yang diharapkan menjadi jalan keluar untuk permasalahan kepegawaian justru memunculkan masalah baru terkait pengangkatan PTT menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disingkat CPNS). Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No.48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS jo. PP No 43 Tahun 2007 jo. PP No 56 Tahun 2012. Penyebutan dalam UU Kepegawaian dan PP berbeda, dalam UU Kepegawaian disebut PTT sedangkan dalam PP disebut Tenaga Honorer.

Tahun 2014, Pemerintah mengundang UU No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU ASN) yang mulai berlaku pada Juli 2014. Dengan berlakunya UU ASN maka

UU Kepegawaian tidak lagi berlaku. Perbedaan mencolok dari UU Kepegawaian dan UU ASN adalah tidak adanya istilah PTT ataupun tenaga honorer dalam UU ASN. Dalam UU ASN Pasal 6 disebutkan bahwa ASN dibagi menjadi dua yaitu PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (Selanjutnya disebut PPPK).

Meskipun dalam UU ASN sudah tidak mengenal Tenaga Honorer, namun pada nyatanya masih banyak Guru Honorer yang masih dipekerjakan. Status guru honorer perlu diperjelas dan dijamin kepastian hukumnya. Ketidakjelasan status Guru Honorer ini sangat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 28D Ayat 2 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa tidak adanya kejelasan mengenai status Guru Honorer setelah berlakunya UU ASN. Adanya ketidakjelasan ini maka terjadi kekaburan hukum atas status Guru Honorer. Oleh karena hal itu diperlukan penafsiran hukum atas kekaburan tersebut, untuk mendapatkan jawaban mengenai status Guru Honorer pasca diundangkannya UU ASN.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penelitian ini merumuskan masalah *pertama* bagaimana status Guru Honorer setelah berlakunya UU ASN? *Kedua* Bagaimana keabsahan SK Pengangkatan Guru Honorer setelah berlakunya UU ASN?

Tujuan penelitian adalah : Mengetahui status Guru Honorer setelah berlakunya UU ASN dan keabsahan SK Pengangkatan Guru Honorer setelah berlakunya UU ASN.

METODE

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan, yaitu: *pertama* pendekatan undang-undang yang dilakukan dengan menelaah semua aturan undang-undang yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti. *Kedua* pendekatan konsep dengan menelaah dan memahami konsep-konsep hukum sesuai dengan permasalahan yang diambil dalam penelitian.³ Bahan hukum primer dalam penelitian ini yaitu: UUD Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang No 43 Tahun 1999 Tentang

¹ Thoha Mifta, 2012, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Kencana, Jakarta. Hal. 39

² Siti Hartini, dkk, 2008, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta. Hal 4

³ Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta. Hal 133

Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890), Undang-Undang No 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4586), Undang-Undang No 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang No 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494), Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 2005 jo. Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2007 jo. Peraturan Pemerintah No 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS, SK Kepala Dinas Pendidikan Kota Kediri Nomor:800/0376/419.42/2005 Tentang Guru Tidak Tetap (GTT) dan Pegawai Tidak Tetap (PTT), Surat Keputusan Kepala Sekolah No.17/SD/BK2/VII/2004 Tentang Pengangkatan Guru Sukarelawan, Perjanjian Kerja Pegawai Kontrak Badan Layanan Umum Daerah RS. Gambiran Kota Kediri Nomor:810/027/419.80/2015. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah berupa buku-buku, berita dan internet dari sumber yang dapat dipertanggungjawabkan. Bahan non hukum yang digunakan berupa kamus Bahasa Indonesia.

Pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara studi kepustakaan. Teknik analisis bahan hukum yang digunakan adalah metode bersifat preskriptif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian

Pengaturan mengenai PTT dalam UU Kepegawaian hanya sebatas menyatakan bahwa pihak yang berwenang berhak mengangkat PTT, terdapat dalam Pasal 2 Ayat 3. Ketentuan lain baik mengenai hak, kewajiban, sistem pengangkatan dan lain-lain tidak diatur. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengaturan mengenai PTT sangatlah minim, sampai pada Tahun Pada 2005 Pemerintah mengeluarkan PP No. 48 Tahun 2005 (Selanjutnya disebut PP 48).

PP 48 adalah PP pertama yang berkaitan dengan honorer, yaitu Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS. Ditinjau dari segi histori politik, PP tersebut adalah wujud dari janji politik

pemerintahan pada saat itu. Pemerintah berjanji untuk memberikan guna menghargai jasa dan pengabdian para honorer yang sudah mengabdikan lama pada negara sebagai pegawai yang bukan berstatus PNS. Dalam perjalanannya PP tersebut telah diperbaharui sebanyak 2 kali. Sampai pada pembaharuan PP yang terakhir yaitu PP No. 56 Tahun 2012 (Selanjutnya disebut PP 56), masih banyak tenaga honorer yang belum diangkat sebagai CPNS.

Pada tahun 2014 UU Kepegawaian dicabut, diganti dengan UU ASN. Dalam UU ASN tidak ada istilah mengenai Tenaga Honorer, yang ada adalah PNS dan PPPK, yang disitu berarti UU ASN tidak mengenal adanya Tenaga Honorer, Tenaga Honorer dihapuskan. Tidak adanya ketentuan mengenai Tenaga Honorer dalam UU ASN berarti Tenaga Honorer tidak memiliki status dan kedudukan apapun dalam sistem kepegawaian, Tenaga Honorer tidak termasuk dalam Pegawai ASN, namun faktanya dilapangan Tenaga Honorer masih tetap dipekerjakan.

Salah satu fakta yang ditemukan adalah Guru Honorer yang diangkat dengan Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Kota Kediri No:800/0376/419.42/2005 Tentang Guru Tidak Tetap (GTT) dan Pegawai Tidak Tetap (PTT) yang bekerja di SMP Negeri 5 Kota Kediri. Dalam salah satu lampiran SK tersebut menetapkan 4 GTT yang diangkat dengan honorarium yang dibayarkan setiap bulan bersumber dari APBD Kota Kediri. 4 GTT tersebut diangkat pada Januari 2005 dan sampai dengan saat ini belum diangkat mejadi CPNS.

Fakta lain adalah salah satu Guru Honorer yang bekerja di SDN Bandar Kidul II, diangkat dengan Surat Keputusan Kepala Sekolah Dasar Negeri Bandar Kidul II Kota Kediri No.17/SD.BK2/VII/2004 tertanggal Juli 2004 yang menetapkan Retno Ayu Setyaningrum sebagai Guru Honorer terhitung 8 Maret 2004, dengan honorarium diambilkan dari Dana Bantuan Operasional Sekolah. Sampai dengan saat ini yang bersangkutan belum diangkat menjadi CPNS, dibuktikan dengan Surat Keterangan No. 422/50/419.01.03/2016 yang menyatakan bahwa yang bersangkutan adalah benar Guru Honorer SDN Bandar Kidul II yang masih aktif bekerja.

Dari fakta yang didapat, dapat dilihat bahwa Guru Honorer masih diperkerjakan padahal jelas bahwa menejemen pegawai yang ada dalam UU

ASN tidak lagi mengenal adanya Tenaga Honorer, yang ada adalah PNS dan PPPK.

Dengan demikian maka status Guru Honorer menjadi tidak jelas, mereka tidak mendapat status dan kedudukan hukum yang jelas yang diatur dalam UU maupun peraturan turunan lain. Perlu dilakukan interpretasi hukum untuk mengetahui bagaimana kedudukan Guru Honorer dalam UU ASN, interpretasi tersebut terkait dengan konsep PTT, Honorer, PPPK. Melalui interpretasi hukum dapat dilihat bahwa honorer tidak sama dengan PPPK, jadi Guru Honorer tidak dapat secara otomatis diangkat menjadi PPPK.

Karena tidak adanya pengaturan mengenai Guru Honorer dalam peraturan perundang-undangan, maka selama bekerja Guru Honorer menjadi SK Pengangkatan mereka sebagai landasar atau dasar mereka dalam melaksanakan tugas pekerjaannya. SK Pengangkatan Guru Honorer termasuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yang dimana salah satu asas dari KTUN adalah *presumptio justae causa*, yang berarti KTUN harus selalu dianggap benar dan sah sebelum ada keputusan hukum tetap yang menyatakan bahwa keputusan itu tidak berlaku. Berdasarkan asas tersebut maka SK yang dimiliki oleh Guru Honorer tetap dinyatakan sah.

PEMBAHASAN

Status Guru Honorer Setelah Berlakunya UU ASN

Pada tahun 2005 PTT menginginkan pengabdian sebagai pegawai, dihargai oleh negara dengan cara diangkat menjadi CPNS. Pemerintahan pada saat itu membaca hal tersebut sebagai peluang untuk mendapatkan citra, maka munculah janji politik Pemerintahan pada saat itu dengan memberikan kesempatan tersebut kepada PTT untuk diangkat menjadi CPNS, hal tersebut diwujudkan dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 (Selanjutnya disebut PP 48). Dalam PP tersebut, tidak muncul istilah PTT, namun yang ada adalah istilah Tenaga Honorer.

Tahun 2014 UU Kepegawaian dicabut, digantikan dengan UU ASN. Dalam UU ASN tidak memuat mengenai Tenaga Honorer, yang berarti Tenaga Honorer tidak memiliki status dan kedudukan yang diakui secara hukum, namun masih banyak Tenaga Honorer dalam hal ini khususnya Guru Honorer yang tetap dipekerjakan. Guru Honorer bekerja dalam ketidakjelasan status, apakah mereka dianggap sebagai PPPK atau

mereka tetap sebagai honorer yang seharusnya telah dihapuskan.

Dengan fakta tersebut maka ada ketidakjelasan mengenai status Guru Honorer, oleh karena itu perlu dilakukan interpretasi hukum. Dalam hal ini interpretasi yang dilakukan adalah dengan tata bahasa dan historis. Interpretasi tata bahasa dilakukan dengan mencari unsur yang terdapat dalam pengertian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁴

Dilihat dari pengertian PTT dalam Penjelasan Pasal 2 Ayat 3 UU Kepegawaian, dapat dilihat unsur yang melekat pada PTT, yaitu jangka waktu tertentu, tugas pemerintahan (dalam hal ini bekerja di instansi pemerintah), bukan sebagai Pegawai Negeri. Berdasarkan pengertian Tenaga Honorer dalam PP 48, unsur yang melekat pada Tenaga Honorer adalah diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan, bekerja di instansi pemerintah, digaji dari APBD/APBN. Pengertian mengenai PPPK terdapat dalam Pasal 7 Ayat (2) UU ASN, PPPK adalah Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini. Unsur yang melekat pada PPPK adalah Pegawai ASN, diangkat dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.

Dilihat dari interpretasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa PTT dan Honorer berada dalam konsep yang sama, meskipun tidak secara tersurat. Kesamaan konsep dari PPT dan Honorer dapat dilihat dari unsur yang melekat pada masing-masing. Namun untuk PPPK jelas tidak dapat disamakan dengan PTT dan Honorer, baik secara pengertian tersurat, maupun unsur yang melekat. Hal yang menjadi perbedaan adalah PPPK diangkat berdasarkan perjanjian kerja dan termasuk dalam Pegawai ASN, sedangkan PTT dan Honorer berdasarkan pengangkatan yang dalam hal ini dengan menggunakan Surat Keputusan dan tidak termasuk sebagai Pegawai Negeri.

Sepaham dengan interpretasi tata bahasa yang telah dijabarkan di atas, dalam observasi yang dilakukan pada Kantor Kepegawaian Daerah Jawa Timur, Kepala Bagian Administrasi Pegawai menyatakan bahwa secara administrasi istilah Honorer adalah istilah yang resmi digunakan setelah PP No 48 Tahun 2005 dikeluarkan.

⁴ CST. Kansil, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta. Hal.72

Dijelaskan pula, bahwa perbedaan istilah yang digunakan dalam UU Kepegawaian dan Peraturan Pemerintah pada saat itu adalah terkait janji politik yang diberikan pemerintahan saat itu untuk mengangkat PTT yang telah lama mengabdikan. Oleh karena itu istilah yang digunakan selanjutnya adalah Honorer, karena dianggap sebagai *honour* yang berarti penghargaan.

Interpretasi historis dilakukan dengan melihat tujuan pembentukan perundang-undangan tersebut, bisa dilihat dari poin menimbang dan penjelasan dari perundang-undangan tersebut.⁵ Tujuan pemerintah memasukkan membentuk UU Kepegawaian adalah untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas pegawai tanpa memberatkan anggaran. Disini secara tidak langsung dapat disimpulkan bahwa munculnya PTT dalam UU Kepegawaian tahun 1999 adalah salah satu cara yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut, hal itu karena di dalam UU Kepegawaian sebelumnya belum mengenal PTT, yang ada hanyalah PNS dan angkatan perang.

Pengaturan mengenai Tenaga Honorer muncul pertama kali dalam PP No 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS. PP tersebut telah diubah sebanyak 2 kali, yaitu PP No 43 Tahun 2007 dan PP No 56 Tahun 2012 .

Dilihat dari PP mengenai pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS, baik PP 48, PP 43 dan PP 56 maksud dari pembuat Peraturan Perundang-undangan tersebut adalah untuk mengangkat Tenaga Honorer yang telah memenuhi persyaratan, sebagai bentuk reward Pemerintah atas jasa mereka. Bila dilihat dari pengertian dan pengaturan-pengaturan mengenai Tenaga Honorer dalam PP, secara tersirat tenaga honorer adalah bagian dari PTT, dimana tenaga honorer adalah PTT yang telah mengabdikan lama dan berpeluang mendapatkan reward dari pemerintah. Dari penjabaran tersebut, dapat disimpulkan bahwa PTT adalah sama dengan Honorer, karena Honorer adalah bagian dari PTT. Honorer adalah penyebutan untuk PTT yang telah mengabdikan lama dan layak atau berpeluang untuk mendapatkan reward dari Pemerintah sebagaimana diatur dalam PP Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS.

Pengaturan mengenai PPPK muncul pertama kali dalam UU ASN. Dalam UU ASN disebutkan bahwa ASN terdiri dari PNS dan PPPK. Konsep PPPK dimunculkan dalam UU ASN adalah untuk

mengganti konsep Tenaga Honorer dalam UU Kepegawaian, hal itu karena pada birokrasi pemerintahan yang sekarang konsep Tenaga Honorer dirasa tidak sesuai dan justru menimbulkan beban anggaran yang lebih berat, terkait pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS melalui jalur khusus honorer.

Dilihat dari penjabaran di atas dapat disimpulkan bahwa Honorer berbeda dengan PPPK. Hal mendasar yang membedakan PPPK dengan Tenaga Honorer adalah PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi CPNS, berbeda dengan tenaga honorer yang dapat diangkat menjadi CPNS melalui jalur khusus honorer sesuai dengan ketentuan dalam PP No 48 Tahun 2005 jo PP No 43 Tahun 2007 jo PP No 56 Tahun 2012. Dengan digantinya UU Kepegawaian menjadi UU ASN, Tenaga Honorer tidak dapat secara otomatis menjadi PPPK. Guru Honorer yang saat ini masih bekerja tidak dapat dianggap atau diangkat secara otomatis menjadi PPPK, jadi status mereka tetaplah sebagai Honorer.

Pengaturan mengenai PPPK dalam UU ASN tidak dapat diterapkan kepada Guru Honorer, hal itu karena Honorer bukan lah PPPK. Status Guru Honorer dalam bekerja tidak mendapat kejelasan dalam UU ASN dan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini peraturan pelaksana/peraturan turunan UU ASN). Sampai saat ini belum ada peraturan pelaksana yang diterbitkan oleh Pemerintah, padahal dalam Pasal 134 UU ASN jelas dinyatakan bahwa Peraturan Pelaksana dibentuk maksimal 2 tahun setelah UU ASN diundangkan.

Keabsahan SK Pengangkatan Guru Honorer Setelah Berlakunya UU ASN

Surat Keputusan adalah salah satu bentuk KTUN, namun untuk memastikan bahwa SK Pengangkatan Guru Honorer adalah termasuk KTUN, perlu dilihat dari unsur-unsur KTUN sesuai dengan pengertian KTUN yang tercantum dalam UU No 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Unsur-unsur yang terdapat dalam pengertian KTUN bersifat kumulatif, yang berarti sesuatu baru dapat dikatakan KTUN bila memenuhi unsur-unsur tersebut secara utuh.

Tertulis: SK Pengangkatan Guru Honorer diterbitkan dalam bentuk tertulis. Sebagai salah satu contoh dalam penelitian ini adalah Surat Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Kota Kediri No:800/0376/419.42/2005 dan Surat Keputusan Kepala Sekolah Dasar Negeri Bandar Kidul II Kota Kediri No.17/SD.BK2/VII/2004. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN: SK Pengangkatan Guru

⁵ *Ibid.* Hal. 73

Honorer dikeluarkan oleh pejabat yang melakukan urusan pemerintahan di bidang pendidikan. Tindakan Hukum Tata Usaha Negara: Pihak yang menerbitkan SK memiliki kewenangan dari atribusi yang ditentukan langsung oleh UU Kepegawaian dan UU Penda terkait dengan otonomi daerah yang memberikan kebebasan pada masing-masing daerah untuk mengatur urusan Kepegawaiannya, dalam hal ini daerah yang bersangkutan mengeluarkan peraturan walikota/bupati yang memberikan kewenangan kepada Kepala Dinas dan Kepala Sekolah untuk mengangkat Guru Honorer sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya. Konkrit dan Individual: SK Pengangkatan Guru Honorer tidak memerlukan penafsiran lebih lanjut dan hanya ditujukan untuk individu yang tercantum dalam SK. Menimbulkan Akibat Hukum: Dengan diterbitkannya SK Pengangkatan Guru Honorer, maka secara otomatis akan memunculkan hak dan kewajiban bagi Guru Honorer yang menerima.

Selain dilihat dari segi unsur dalam pengertian KTUN, perlu diperhatikan pula pasal 2 UU No 9 Tahun 2004 yang mencantumkan tentang Keputusan yang tidak termasuk dalam KTUN. Dengan penjabaran mengenai unsur-unsur dalam KTUN dan dilihat dari ketentuan pasal 2 UU No 9 Tahun 2004 dapat disimpulkan bahwa SK Pengangkatan Guru Honorer adalah termasuk dalam KTUN. SK Pengangkatan Guru Honorer termasuk KTUN yang berupa penetapan, dalam hal ini keputusan yang memberikan suatu kedudukan. Dalam penelitian ini berarti KTUN yang ditetapkan untuk memberikan kedudukan sebagai Guru Honorer kepada yang menerimanya.

Berdasarkan asas *presumptio justae causa*, yang berarti sebuah keputusan pemerintah harus selalu dianggap benar dan sah sebelum ada keputusan hukum tetap yang menyatakan bahwa keputusan itu dicabut,⁶ SK yang dimiliki oleh Guru Honorer tetap dianggap sah, selama belum ada keputusan hukum yang membatalkan.

PENUTUP

Simpulan

Kesimpulan penulis adalah PTT sama dengan Honorer dan Honorer tidak sama dengan PPPK. Ketentuan tentang PPPK dalam UU ASN tidak dapat diterapkan kepada Guru Honorer. Status kepegawaian Guru Honorer dalam UU ASN tidak diakui, namun Guru Honorer masih dipekerjakan. Berdasarkan asas *presumptio justae causa*, SK Pengangkatan yang dimiliki oleh Guru Honorer

tetap dianggap sah, selama belum ada keputusan hukum yang membatalkan.

Saran

Saran dari penulisan adalah segera membentuk peraturan pelaksana UU ASN, Seperti yang diamanatkan dalam Pasal 134 UU ASN, bahwa Pemerintah harus menerbitkan Peraturan Pelaksana UU ASN, maksimal 2 tahun setelah UU ASN diundangkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulah, Rozali. 1986. *Hukum Kepegawaian*. Bandung: CV Rajawali.
- Amiruddin., dkk. 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Penerbit PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta
- Cahyadi, Antonius., Maullang, E. Fernando M. 2007. *Pengantar Ke Filsafat Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Djatmika, Sastra., Marsono. 1979. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Djambatan.
- Effendi, Sofian. 1999. *Badan Kepegawaian Negara*. Jakarta.
- E, Mulyasa. 2006. *Menjadi Guru Profesional*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Fajar, Mukti., Achmad, Yulianto. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gunawan, Imam. 2013. *Metode Penelitian Kualitatif Teori dan Praktek*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Hadjon, Philipus M., dkk. 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada Pers.
- Hartini, Siti. 2008. *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- HR, Ridwan. 2000. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- HR, Ridwan. 2006. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. Bandung: Nusamedia dan Nuansa.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Mertokusomo, Sudikno. 2003. *Mengenal Hukum suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Mertokusumo, Sudikno. 2007. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Mifta,Thoha. 2012. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Kencana.

⁶ Philipus M Hadjon, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. Hal 125

- Moekijat. 1991. *Administrasi Kepegawaian Negara*. Bandung: Mandar Maju.
- Musanef. 1984. *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.
- Muslimin, Amrah. 1982. *Beberapa Asas-Asas Dan Pengertian-Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Bandung: Alumni.
- Poerwadarminta, W.J.S. 1986. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- P, Sondang. 1987. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Haji Masagung.
- Satoto, Sukamto. 2004. *Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*. Yogyakarta: Hanggar Kreator.
- Soeroso. 2005. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Syarifin, Pipin., Jubaedah, Dedah. 2005. *Hukum Pemerintah Daerah*. Bandung: Pustaka Setia.
- Tayibnapis, Burhanudin A. 1995. *Administrasi Kepegawaian : Suatu Tinjauan Analitik*. Jakarta: Pradnya Paramitha.
- Tjandra, Riawan. 2008, *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta.
- Triatmodjo, Soedibyo. 1983. *Hukum Kepegawaian (Mengenai kedudukan hak dan kewajiban Pegawai Negeri Sipil)*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Wakiran., dkk. 2004. *Pengkajian Sistem Penggajian Pegawai Tidak Tetap*. Jakarta.
- Widjaja, A.W. 2006. *Administrasi Kepegawian*. Jakarta: Rajawali.

<http://www.websitependidikan.com/2015/11/pengertian-guru-honorar-dan-kategorinya.html>.

diakses tanggal 28 Februari 2016

Effendi, Sofian. *Re-Reformasi Kepegawaian*. Tulisan dalam staff.ugm.ac.id diakses tanggal 14 Maret 2016.

Serba Serbi UU ASN, <http://makassar.lan.go.id/>. diakses tanggal 14 Maret 2016.

<http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php>. diakses tanggal 1 Maret 2016