

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Upaya memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat merupakan salah satu tujuan fundamental Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan ini merefleksikan cita-cita luhur bangsa dalam mewujudkan pembangunan sumber daya manusia yang unggul guna mencapai kehidupan yang adil, makmur, dan sejahtera. Dalam kerangka tersebut, peningkatan mutu pendidikan di seluruh jalur, jenjang, dan jenis pendidikan menjadi strategi utama yang secara konsisten terus diupayakan oleh negara.

Pendidikan pada dasarnya adalah proses memanusiakan individu secara utuh dalam eksistensinya.¹ Oleh karena itu, pendidikan dapat didefinisikan sebagai proses belajar dan mengajar di mana terjadi interaksi antara guru dan siswa serta proses dan tindakan yang dapat menentukan jalan hidup seseorang.

Guru adalah bagian penting dari proses pendidikan karena mereka memikul tanggung jawab yang besar untuk mengantarkan siswa menuju tujuan pendidikan yang diinginkan. Ini disebabkan oleh fakta bahwa pendidik adalah budaya yang selalu berubah dan bergerak maju, dan

¹ H.A.R. Tilaaar, 2002, *Membenahi Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm 435.

bahwa mereka adalah alat penting untuk perkembangan kebudayaan dan peradaban umat manusia.²

Sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 mengenai Sistem Pendidikan Nasional, dijelaskan bahwa:

“Guru adalah tenaga professional 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.”

Sedangkan pada Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen di jelaskan bahwa:

“Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar dan pendidikan menengah.”

Karena peran mereka yang sangat penting dalam pembangunan bangsa, guru memiliki banyak tanggung jawab, termasuk melaksanakan tujuan pembelajaran, meningkatkan, dan memperbarui. Profesi mengacu pada pekerjaan atau posisi yang mengharuskan keadilan, tanggung jawab, dan komitmen. Istilah "profesional" mencakup dua elemen: individu itu sendiri dan kinerja, yang merujuk pada seberapa baik seseorang sebagai profesional melakukan tugasnya.

Guru memegang peranan strategis dalam mencetak sumber daya manusia yang unggul, yang merupakan fondasi utama bagi keberhasilan

² Samsul, 2002, Filsafat Pendidikan Nasional, Jakarta: Ciputat Press, hlm, 41.

serta keberlanjutan pembangunan nasional, mengingat mutu pendidikan sangat ditentukan oleh kontribusi dan kualitas kinerja mereka.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menegaskan bahwa dalam menjalankan tugas profesionalnya, guru tidak hanya memiliki kewajiban, tetapi juga memperoleh sejumlah hak yang dijamin secara hukum. Salah satu ketentuan penting tercantum dalam Pasal 15, yang menyatakan bahwa penghasilan guru harus berada di atas standar kebutuhan hidup minimum. Komponen penghasilan tersebut meliputi gaji pokok, tunjangan yang melekat pada gaji, serta berbagai bentuk tunjangan lain, seperti tunjangan profesi, fungsional, khusus, dan maslahat tambahan yang diberikan sebagai bentuk penghargaan atas prestasi kerja guru. Selanjutnya, guru yang diangkat oleh satuan pendidikan negeri berhak memperoleh penghasilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, sedangkan guru yang diangkat oleh satuan pendidikan swasta memperoleh gaji sesuai dengan perjanjian kerja atau kesepakatan antara pihak terkait.

Satuan pendidikan adalah institusi penyelenggara layanan pendidikan formal pada berbagai jenjang dan jenis pendidikan, yang dikelola oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam konteks ini, pendapatan atau penghasilan guru yang bertugas di satuan pendidikan tersebut bersumber dari anggaran negara, baik melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Undang-Undang tersebut mencerminkan komitmen negara dalam upaya meningkatkan kesejahteraan para pendidik. Jaminan kesejahteraan yang diatur dalam regulasi ini bertujuan untuk memberikan dorongan motivasional kepada guru guna meningkatkan kinerja dan kontribusi mereka terhadap kualitas pendidikan nasional. Namun demikian, meskipun peran guru honorer sangat vital dalam penyelenggaraan pendidikan, perhatian terhadap kesejahteraan dan perlindungan hukum mereka masih belum optimal. Regulasi ini sejatinya bertujuan untuk memperkuat kedudukan hukum guru honorer sekaligus meningkatkan taraf kesejahteraan mereka. Akan tetapi, implementasi kebijakan tersebut belum sepenuhnya mampu menjawab kompleksitas persoalan yang dihadapi guru honorer, baik dari segi status hukum maupun aspek kesejahteraan secara menyeluruh.

Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 sebagai dasar hukum dalam proses pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), yang implementasinya berlaku hingga tahun 2009. Dalam konteks otonomi daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk merekrut tenaga honorer di wilayah administrasinya masing-masing. Regulasi tersebut menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya aparatur daerah merupakan bagian dari urusan pemerintahan yang dijalankan berdasarkan prinsip desentralisasi.

Kebijakan pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dirancang sebagai salah satu instrumen untuk memberikan dukungan terhadap keberadaan guru honorer di sekolah negeri. Instrumen kebijakan ini memiliki dasar hukum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang mengatur berbagai aspek manajemen ASN, termasuk sistem evaluasi kinerja, mekanisme pemberian gaji dan tunjangan, pengembangan kapasitas profesional, serta pemberian penghargaan atas prestasi kerja.

Dalam proses pengangkatan sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), guru honorer diharuskan memenuhi sejumlah kualifikasi dan persyaratan tertentu. Namun, implementasi prosedur ini kerap menunjukkan ketidaksesuaian atau ketidakkonsistenan apabila dibandingkan dengan mekanisme pengangkatan calon PPPK di sektor pendidikan secara ideal atau normatif.

Pemerintah daerah beserta Dinas Pendidikan selaku pelaksana teknis anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), terindikasi belum menunjukkan inisiatif nyata dalam optimalisasi layanan pendidikan di wilayahnya. Hal ini tercermin dari belum adanya langkah signifikan dalam memperbaiki mekanisme pengangkatan guru honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), maupun dalam mendistribusikan tenaga pendidik secara proporsional. Konsekuensinya, penyelenggaraan pendidikan di daerah berlangsung dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang rendah. Di

samping itu, unit pelaksana teknis pendidikan juga dinilai kurang adaptif dalam merespons kebutuhan pengembangan tenaga pengajar, sehingga berdampak pada ketidaktercukupannya pemenuhan tenaga pendidik profesional yang dibutuhkan masyarakat.

Pemerintah dalam menyikapi nasib tenaga guru honorer dapat diangkat menjadi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) sepanjang syarat-syarat yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja terpenuhi. Berdasarkan pada peraturan pemerintah ini pada Pasal 16 mengatur:

- 1) Usia paling rendah 20 (dua puluh) tahun dan paling tinggi 1 (satu) tahun sebelum batas usia tertentu pada jabatan yang akan dilamar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 2) Tidak pernah dipidana dengan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara 2 (dua) tahun atau lebih;
- 3) Tidak pernah diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, PPPK, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta;
- 4) Tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik atau terlibat politik praktis;

- 5) Memiliki kualifikasi pendidikan sesuai dengan persyaratan jabatan;
- 6) Memiliki kompetensi yang dibuktikan dengan sertifikasi keahlian tertentu yang masih berlaku dari Lembaga profesi yang berwenang untuk jabatan yang mempersyaratkan;
- 7) Sehat jasmani dan Rohani sesuai dengan persyaratan jabatan yang dilamar; dan
- 8) Persyaratan lain sesuai kebutuhan jabatan yang ditetapkan oleh PPPK.

Mengacu pada ketentuan dalam peraturan pemerintah, perencanaan kebutuhan pegawai non-ASN dilakukan melalui proyeksi jangka menengah selama lima tahun dan diperinci setiap tahunnya. Dalam rangka menyusun kebutuhan formasi yang tepat, pemerintah juga melakukan pemetaan terhadap pegawai non-ASN di masing-masing instansi. Pemetaan ini mencakup variabel seperti usia, kualifikasi pendidikan, serta kompetensi yang dimiliki. Agar usulan formasi yang diajukan mencerminkan kebutuhan riil dan berbasis data, proses penyusunan tersebut juga melibatkan sinkronisasi antara data kebutuhan ASN dengan jumlah dan karakteristik tenaga non-ASN yang tersedia. Selanjutnya, data hasil sinkronisasi kebutuhan dan yang ada diusulkan dengan menyesuaikan ketentuan yang berlaku. Setelah proses perencanaan dan pemetaan kebutuhan pegawai non-ASN diselesaikan, individu yang memenuhi kualifikasi pendidikan yang disyaratkan diberi kesempatan untuk mendaftarkan diri dalam seleksi penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Namun demikian, perlu dicatat bahwa

pengisian formasi melalui skema PPPK dibatasi hanya untuk jabatan fungsional serta jabatan pimpinan tinggi dalam struktur kepegawaian Aparatur Sipil Negara, sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan tersebut sejalan dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) Nomor 981 Tahun 2021, yang memuat regulasi mengenai persyaratan administratif, sertifikasi, dan ketentuan seleksi tambahan kompetensi teknis dalam rangka pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) untuk Tahun Anggaran 2021. Dalam keputusan ini, ditegaskan adanya kriteria tambahan yang harus dipenuhi oleh pelamar jabatan fungsional, antara lain pengalaman kerja relevan, kepemilikan sertifikat kompetensi sebagai nilai tambah, serta pelaksanaan seleksi kompetensi tenaga kerja. Untuk formasi jenjang pemula, terampil, dan ahli pertama, dibutuhkan pengalaman kerja minimal selama tiga tahun di bidang yang sama, sedangkan untuk jenjang mahir, penyelia, ahli muda, dan ahli madya, disyaratkan pengalaman kerja selama lima tahun. Bukti pengalaman tersebut harus dibuktikan melalui surat keterangan resmi yang ditandatangani oleh pejabat setingkat paling rendah Eselon II atau Pimpinan Tinggi Pratama.

Keberadaan pegawai tidak tetap, tenaga honorer, maupun pegawai kontrak yang tersebar di berbagai instansi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, mencerminkan permasalahan struktural yang telah

berlangsung lama dalam sistem kepegawaian nasional. Meskipun status mereka hanya berdasarkan perjanjian kerja yang diperbarui secara tahunan, banyak dari mereka telah mengabdikan selama bertahun-tahun dengan beban kerja dan tanggung jawab yang setara dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Guru honorer seringkali memiliki tugas yang lebih sulit di lapangan dibandingkan dengan pekerjaan utama mereka, seperti menjadi operator sekolah, mengelola laporan BOS, dan menangani administrasi lainnya. Mereka juga sering menerima gaji yang lebih rendah daripada guru ASN.

Pada tahun 2021, usulan formasi untuk guru dalam seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) tidak mendapat persetujuan. Sebagai alternatif, formasi tersebut dialihkan ke dalam skema rekrutmen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pemerintah menargetkan pengadaan satu juta guru ASN sebagai upaya menjawab defisit tenaga pendidik di sekolah negeri. Kebutuhan total guru di sekolah negeri tercatat mencapai 2,2 juta orang, di mana sekitar 1,1 juta telah diisi oleh guru berstatus PNS. Jumlah ini sudah mempertimbangkan potensi pensiun sekitar 69 ribu guru PNS pada tahun 2021. Selain itu, terdapat sekitar 742 ribu guru honorer, serta tambahan 84 ribu guru dari rekrutmen CPNS 2019 dan PPPK tahun 2020. Seandainya seluruh guru honorer tersebut diangkat menjadi PPPK, maka masih akan terdapat kekurangan sekitar 275 ribu tenaga pengajar. Menariknya, dari jumlah guru honorer

yang mencapai 742 ribu, sekitar 59% atau 437 ribu di antaranya berada dalam kelompok usia di atas 35 tahun.³

Indonesia saat ini menghadapi ancaman serius terkait kekurangan guru, yang salah satu penyebab utamanya adalah ketergantungan pada guru honorer. Menurut data dari Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, dari sekitar 3,3 juta guru di sekolah negeri pada tahun 2022–2023, lebih dari 700 ribu di antaranya merupakan guru honorer. Mereka telah menjadi tulang punggung pendidikan, terutama di daerah yang kekurangan tenaga pendidik, seperti wilayah 3T (tertinggal, terdepan, dan terluar). Namun, status hukum yang tidak tetap dan ketidakpastian mengenai masa depan mereka menimbulkan masalah yang kompleks, terutama dengan banyaknya guru PNS yang memasuki masa pensiun, sekitar 70 ribu guru setiap tahunnya.⁴

Krisis ini semakin mengkhawatirkan karena diperkirakan hingga tahun 2024, Indonesia akan mengalami kekurangan sekitar 1,3 juta guru. Jika tidak segera ditangani, kekosongan ini berpotensi semakin membebani guru honorer yang sudah ada, tanpa adanya kepastian mengenai nasib dan peningkatan kesejahteraan mereka. Di sisi lain, minat generasi muda untuk berprofesi sebagai guru juga terus menurun, disebabkan oleh rendahnya penghargaan terhadap profesi ini. Padahal, peran guru honorer sangat

³ Pengangkatan Guru dan Tenaga Kependidikan Honorer menjadi ASN. Diakses dari <https://law.ui.ac.id/pengangkatan-guru-dan-tenaga-kependidikan-honorer-menjadi-asn-oleh-prof-anna-erliyana/>.

⁴ Potensi Krisis Jumlah Guru Berkualitas Harus Diantisipasi dengan Tepat. Diakses dari <https://mpr.go.id/berita/Potensi-Krisis-Jumlah-Guru-Berkualitas-Harus-Diantisipasi-dengan-Tepat>.

penting dalam menjaga kelangsungan proses belajar-mengajar, terutama di daerah yang tidak terjangkau oleh guru ASN.⁵

Pemerintah sebenarnya telah berusaha mengatasi masalah ini melalui rekrutmen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yang sejak tahun 2021 telah berhasil merekrut lebih dari 544.000 guru honorer menjadi ASN. Meskipun demikian, jumlah tersebut masih jauh dari memadai untuk menutupi kekurangan secara nasional dan memperbaiki ketimpangan distribusi guru.⁶

Surat Edaran Nomor B/185M.SM.02.03/2023 yang diterbitkan pada tanggal 31 Mei 2022 menyampaikan bahwa status kepegawaian tenaga honorer di instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah, akan dihentikan efektif pada tanggal 28 November 2023. Dalam kaitannya dengan hal tersebut dan sebagai bagian dari upaya penataan Aparatur Sipil Negara (ASN) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, para Pejabat Pembina Kepegawaian diminta untuk melaksanakan beberapa langkah berikut:

- a) Melakukan pemetaan pegawai non-ASN dilingkungan instansi masing-masing dan bagi yang memenuhi syarat dapat diikutsertakan/diberikan kesempatan mengikuti seleksi Calon PNS maupun PPPK.

⁵ *Ibid.*,

⁶ PGRI Harap Guru Swasta yang jadi PPPK bisa kembali ke sekolah asal. Diakses dari <https://www.tempo.co/politik/pgri-harap-guru-swasta-yang-jadi-pppk-bisa-kembali-ke-sekolah-asal-116408>.

- b) Menghapuskan jenis kepegawaian selain PNS dan PPPK di lingkungan instansi masing-masing dan tidak melakukan perekrutan pegawai non-ASN.⁷

Meskipun surat edaran tersebut membuka peluang bagi pegawai non-ASN untuk mengikuti seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), namun tidak terdapat jaminan bahwa seluruh tenaga honorer yang mengikuti seleksi tersebut akan berhasil lolos. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, salah satunya adalah tidak semua tenaga honorer memenuhi batas usia atau memiliki kesiapan menghadapi tes berbasis komputer serta memenuhi persyaratan seleksi yang telah ditetapkan. Kondisi ini menyebabkan sebagian tenaga honorer, yang telah lama mengabdikan diri di lingkungan pemerintahan, merasa kurang percaya diri untuk mengikuti proses seleksi tersebut. Sementara itu, proses penataan tenaga honorer harus sudah diselesaikan paling lambat pada Desember 2024.

Melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 348 Tahun 2024 tentang Tata Cara Seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) untuk Jabatan Fungsional Guru di Lingkup Pemerintah Daerah Tahun Anggaran 2024, pemerintah menunjukkan upaya konkret dalam mempercepat pengangkatan guru honorer menjadi ASN dengan status

⁷ Surat Menteri PANRB Perihal Status Kepegawaian di Lingkungan Instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, diakses dari <https://www.menpan.go.id/site/download/file/6615-surat-menteri-panrb-perihal-status-kepegawaian-di-lingkungan-instansi-pemerintah-pusat-dan-pemerintah-daerah-jakarta->

PPPK. Dalam regulasi tersebut, ditetapkan beberapa kategori pelamar yang berhak mengikuti seleksi yaitu:

- a. Pelamar prioritas;
- b. Guru eks tenaga honorer kategori II (eks THK-II)
- c. Guru non aparatur sipil negara (non-ASN) di instansi daerah; atau
- d. Lulusan pendidikan profesi guru (PPG) yang terdaftar pada pangkalan data kelulusan PPG di Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.

Berdasarkan ketentuan dalam peraturan menteri tersebut, guru yang sebelumnya berstatus sebagai tenaga honorer memiliki peluang untuk diangkat menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) melalui mekanisme seleksi yang telah ditentukan. Namun demikian, pemerintah juga menetapkan kebijakan penghapusan status tenaga honorer, termasuk guru honorer, yang selama ini memegang peran penting dalam penyelenggaraan pendidikan. Penghapusan status ini diwajibkan untuk diselesaikan paling lambat pada akhir Desember 2024. Kebijakan ini mengejutkan banyak guru honorer yang telah mengabdikan diri selama bertahun-tahun di sektor pendidikan dengan imbalan yang jauh di bawah standar Upah Minimum Regional (UMR).

Kebijakan penghapusan status tenaga honorer pada dasarnya diharapkan dapat menjadi langkah strategis untuk mempermudah proses pengangkatan guru menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Namun, implementasinya di

lapangan ternyata menghadapi berbagai kendala. Meskipun pemerintah telah membuka peluang seleksi PPPK bagi guru honorer, proses yang dilalui tidaklah sederhana. Berbagai tahapan seperti persyaratan administrasi yang rumit, ujian berbasis kompetensi, serta penilaian administratif yang ketat menjadi tantangan tersendiri. Akibatnya, tidak sedikit guru honorer yang tidak berhasil melewati seleksi tersebut dan kini menghadapi ketidakpastian terkait masa depan karier mereka.

Penghapusan status guru honorer berpotensi menimbulkan dampak sosial yang signifikan. Para guru honorer yang telah lama mengabdikan diri dalam dunia pendidikan menghadapi risiko kehilangan pekerjaan tanpa adanya kepastian akan pengangkatan sebagai ASN. Kondisi ini tidak hanya menimbulkan ketidakstabilan ekonomi bagi mereka dan keluarganya, tetapi juga berisiko memengaruhi kondisi psikologis serta kesejahteraan secara umum. Selain itu, kebijakan ini dapat berdampak pada terganggunya proses pembelajaran, khususnya di wilayah-wilayah yang selama ini sangat bergantung pada keberadaan tenaga honorer dalam mendukung operasional pendidikan.

Berdasarkan dari uraian permasalahan di atas maka penulis melakukan penelitian tesis berjudul Pemenuhan Hak Guru Honorer Dalam Pengangkatan Menjadi Guru Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah disampaikan sebelumnya, penulis merumuskan dua permasalahan utama yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apakah pemenuhan hak-hak guru honorer di implementasikan dalam proses pengangkatan menjadi guru pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK)?
2. Apa saja faktor penghambat pada proses pengangkatan guru honor menjadi guru pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK)?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini disesuaikan dengan permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, yaitu:

1. Untuk mengetahui dan memahami pemenuhan hak-hak guru honorer di implementasikan dalam proses pengangkatan menjadi guru pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK).
2. Untuk mengetahui dan memahami faktor penghambat pada proses pengangkatan guru honor menjadi guru pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK).

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat, sejalan dengan permasalahan dan tujuan yang telah dirumuskan, antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan bahwa hasil penelitian ini akan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap perkembangan ilmu pengetahuan secara keseluruhan, terutama dalam bidang hukum, khususnya dalam bidang hukum administrasi negara dan ketenagakerjaan.

2. Manfaat Praktis

- a. Temuan dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan di sektor pendidikan, khususnya yang menyangkut pengelolaan tenaga pendidik dengan status non-PNS atau berbasis kontrak kerja.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi pemerintah, tenaga pendidik, serta Aparatur Sipil Negara (ASN) di berbagai organisasi perangkat daerah. Selain itu, hasil penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai referensi dalam kajian-kajian ilmiah terkait pemenuhan hak-hak guru yang berstatus sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

E. Orisinalitas Penelitian

Dalam rangka menjamin kredibilitas penelitian ini, penulis telah melakukan penelusuran terhadap berbagai sumber informasi, baik berdasarkan pengetahuan yang dimiliki maupun melalui pencarian sistematis. Penelusuran tersebut mencakup karya-karya ilmiah yang telah dipublikasikan oleh sejumlah perguruan tinggi di Indonesia, termasuk pencarian langsung di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin serta sumber referensi dalam bentuk cetak maupun daring.

Berdasarkan hasil penelusuran tersebut, tidak ditemukan karya ilmiah—baik berupa tesis maupun disertasi yang secara khusus membahas dan mengkaji topik hukum yang diangkat dalam penelitian ini. *“Pemenuhan Hak Guru Honorer Dalam Pengangkatan Menjadi Guru Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja”*. Namun demikian terdapat beberapa penelitian yang sedikit terkait dengan persoalan pegawai pemerintah non pegawai negeri sipil dan sistem kontrak kerja. Adapun penelitian-penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Tesis yang berjudul “Perlindungan Hukum Terhadap Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Halmahera Timur”. Penelitian ini dilakukan oleh Amina Sukmayanti, Mahasiswa Pascasarjana Universitas Hasanuddin pada tahun 2021. Tesis ini mendeskripsikan secara mendalam bagaimana kedudukan pegawai pemerintah khususnya non pegawai negeri sipil di Kabupaten Halmahera Timur yang mempengaruhi pelaksanaan hak-hak dan bagaimana bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah daerah.
2. Jurnal Al-Qisth Law Review yang berjudul Volume 6 No.1 “Diskursus Profesi Guru Yang Berstatus Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Jo Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 9/PUU-XVIII/2020. Penelitian ini dilakukan oleh Juwita Zuhijayanti, Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Jakarta pada tahun 2022. Penelitian ini membahas mengenai penerapan konsep Pegawai

Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dan perlindungan hukum terhadap profesi guru pasca putusan Mahkamah Konstitusi nomor 9/PUU-XVIII/2020.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tenaga Honorer Dan Guru Honorer

1. Pengertian tenaga honorer

Tenaga honorer merujuk pada individu yang dipekerjakan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat pemerintah lainnya untuk melaksanakan tugas tertentu di instansi pemerintah, dengan imbalan gaji yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam berbagai literatur, pegawai honorer sering didefinisikan sebagai lulusan sekolah menengah atau perguruan tinggi yang belum dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) karena keterbatasan regulasi dan prosedur yang berlaku.⁸ Ketentuan mengenai pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) diatur dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005, sebagaimana telah diubah dengan peraturan yang sama. Regulasi ini menegaskan bahwa proses pengangkatan tenaga honorer ke dalam status CPNS harus mengikuti mekanisme yang ditetapkan dalam peraturan tersebut, dan substansinya tetap konsisten meskipun mengalami perubahan melalui revisi.

⁸ Sastra Djatmika dan Marsono, 1995, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Djambatan, hlm. 22.

2. Pengertian dan rekrutmen guru honorer

Menurut Muhibin Syah, istilah "guru" yang dalam bahasa Inggris juga disebut "teacher" mengacu pada individu yang memiliki tugas utama untuk mendidik dan mengajar orang lain.⁹ Berdasarkan Undang-Undang tentang Guru dan Dosen, guru diartikan sebagai pendidik profesional yang memiliki peran dalam mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, serta melakukan penilaian dan evaluasi terhadap peserta didik pada jenjang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah dalam jalur pendidikan formal. Sementara itu, penunjukan guru honorer oleh pemerintah dilakukan sebagai langkah untuk memenuhi kebutuhan tenaga pendidik akibat keterbatasan jumlah guru yang tersedia.

Seperti yang dinyatakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), guru honorer didefinisikan sebagai guru yang mendapatkan kompensasi yang dihitung berdasarkan jumlah jam pelajaran yang diajarkan dan tidak menerima gaji tetap.

Guru honorer, yang juga dikenal dengan sebutan guru tidak tetap, merupakan individu yang diangkat dalam jangka waktu tertentu untuk melaksanakan tugas-tugas teknis, profesional, maupun administratif di lingkungan satuan pendidikan, sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas institusi tersebut. Dalam konteks administrasi formal di sekolah negeri, istilah yang digunakan adalah "guru tidak tetap", sementara dalam praktik

⁹ Mahmud, 2011, *Sosiologi Pendidikan*, Bandung: Pustaka Setia, hlm. 103.

umum atau penggunaan non-formal, istilah "guru honorer" lebih sering dipakai.

Rekrutmen guru honorer dapat dilakukan oleh pemerintah atau institusi pendidikan dengan persetujuan dari pemerintah daerah setempat, melalui tahapan verifikasi dan validasi data. Pemilihan guru honorer biasanya dilakukan oleh kepala sekolah berdasarkan kebutuhan riil sekolah masing-masing. Surat Keputusan (SK) pengangkatan diterbitkan oleh pihak sekolah atau instansi terkait di tingkat lokal, bukan oleh pejabat di tingkat provinsi atau nasional seperti gubernur atau presiden. Dalam proses pengangkatan tersebut, calon guru honorer umumnya harus melalui serangkaian tes seleksi. Selanjutnya, mereka diwajibkan untuk menandatangani perjanjian kerja dengan durasi tertentu biasanya satu tahun atau lebih yang diperbarui setiap awal tahun ajaran sesuai dengan kebutuhan lembaga pendidikan.

3. Hak dan kewajiban guru honorer

Beberapa hak yang dapat diterima oleh guru honorer yaitu:

- a. Honorarium perbulan.
- b. Cuti berdasarkan peraturan Undang-Undang Ketenagakerjaan.
- c. Perlindungan hukum.

Sedangkan beberapa kewajiban yang harus dilaksanakan oleh seorang guru honorer, yaitu:

- a. Melaksanakan tugas mengajar, melatih, membimbing, dan unsur pendidikan lainnya kepada peserta didik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- b. Melaksanakan tugas-tugas administrasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- c. Mematuhi segala ketentuan yang berlaku disekolah tempat tugasnya.
- d. Mematuhi ketentuan yang diatur dalam Surat Perjanjian Kerja (SPK).

B. Guru Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK)

1. Pengertian Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) diharapkan mampu melaksanakan tugas-tugas yang membutuhkan keahlian tertentu secara efektif dan tepat waktu, mengingat adanya kebutuhan mendesak terhadap tenaga profesional yang belum sepenuhnya dapat dipenuhi oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sistem kontrak kerja pada PPPK dirancang sedemikian rupa sehingga masa kerja berakhir seiring dengan selesainya tugas atau proyek yang ditangani, guna menghindari beban administratif dan anggaran yang berlebihan bagi pemerintah. Salah satu aspek penting dalam mekanisme ini adalah pemberian kepastian hukum terhadap status kepegawaian bagi individu yang sebelumnya tergolong sebagai pegawai tidak tetap.

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) didefinisikan sebagai warga negara Indonesia yang

memenuhi persyaratan tertentu dan diangkat untuk menjalankan tugas pemerintahan berdasarkan perjanjian kerja dalam jangka waktu tertentu. Adapun perbedaan mendasar antara Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan PPPK dapat dijelaskan sebagai berikut:¹⁰

a. Jangka waktu pelaksanaan pekerjaan

Pegawai Negeri Sipil diberi pangkat permanen. Istilah "permanen" mengacu pada kelanjutan karir seorang pegawai hingga mereka pensiun atau hingga mereka mengundurkan diri. Sementara itu, PPPK diangkat untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan perjanjian dan kebutuhan lembaga pemerintah yang mempekerjakannya.

b. Beban tugas yang diberikan

Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki kedudukan strategis dalam struktur birokrasi karena diberi kewenangan untuk menduduki jabatan pemerintahan, yang mencakup tanggung jawab, wewenang, serta akuntabilitas dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan. Sebaliknya, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) hanya ditugaskan untuk menjalankan fungsi operasional dan teknis administratif, serta melaksanakan tugas berdasarkan arahan atau instruksi dari PNS yang memiliki kewenangan struktural.

Berdasarkan uraian di atas, guru yang berstatus sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah pendidik yang diangkat

¹⁰ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, 2018, *Hukum Kepegawaian di Indonesia Edisi Kedua*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 32-34.

oleh pemerintah berdasarkan perjanjian kerja dalam jangka waktu tertentu guna menjalankan tanggung jawab negara di bidang pendidikan. Sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN), guru PPPK memiliki hak dan kewajiban yang secara prinsip setara dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pengangkatan guru PPPK bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan serta mendorong peningkatan profesionalisme dalam pelaksanaan tugas kependidikan.

2. Pengadaan dan syarat seleksi guru PPPK

Proses pengadaan calon Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) merupakan mekanisme yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan sumber daya manusia di instansi pemerintah. Tahapan dalam proses ini mencakup perencanaan, pengumuman formasi, penerimaan lamaran, pelaksanaan seleksi, pengumuman hasil seleksi, hingga pengangkatan secara resmi sebagai PPPK. Seluruh rangkaian prosedur tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.¹¹ Instansi pemerintah memilih kandidat PPPK berdasarkan kompetensi, kualifikasi, dan kebutuhan organisasi.¹²

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa sejumlah guru berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah bertugas selama 4 hingga 5 tahun kerap mengajukan permohonan mutasi. Kondisi ini menimbulkan tantangan tersendiri bagi pemerintah, karena dapat mengganggu upaya pemerataan

¹¹ Pasal 96 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

¹² Pasal 97 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

pendidikan serta merusak sistem distribusi guru secara nasional. Sebagai respons terhadap permasalahan tersebut, pemerintah menetapkan kebijakan strategis berupa perekrutan satu juta guru melalui skema Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) guna memenuhi kebutuhan dan mengatasi kekurangan tenaga pendidik di berbagai wilayah. Penerapan regulasi mengenai PPPK turut mengubah mekanisme penerimaan aparatur sipil negara. Hal ini diatur melalui sejumlah peraturan presiden, antara lain Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 tentang Jabatan yang Dapat Diisi oleh PPPK, serta Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2020 mengenai Gaji dan Tunjangan bagi PPPK.

Penerapan kebijakan terkait Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) telah membawa perubahan signifikan dalam mekanisme rekrutmen aparatur sipil negara. Perubahan ini didasarkan pada sejumlah regulasi penting, antara lain Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2020 yang mengatur jenis jabatan yang dapat diisi oleh PPPK, serta Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2020 mengenai sistem penggajian dan pemberian tunjangan bagi PPPK.

Persyaratan untuk menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) pada formasi tenaga pendidik, secara umum memiliki kesamaan dengan persyaratan calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Namun, terdapat beberapa perbedaan mendasar, salah satunya adalah

keharusan memiliki pengalaman kerja minimal dua tahun di bidang terkait. Adapun kategori pelamar yang memenuhi syarat untuk melamar jabatan fungsional guru sebagai PPPK pada tahun 2021 mencakup:¹³

- a. Tenaga honorer eks kategori II (THK-II) adalah individu yang terdaftar dalam pangkalan data (database) eks tenaga honorer Badan Kepegawaian Negara.
- b. Guru non-ASN yang terdaftar di Dapodik adalah individu yang ditugaskan sebagai guru bukan ASN di satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Instansi Daerah dan terdaftar di Dapodik.
- c. Guru Swasta yang terdaftar di Dapodik adalah individu yang ditugaskan sebagai guru di satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat dan terdaftar di Dapodik.
- d. Lulusan Pendidikan Profesi Guru (PPG) adalah individu yang belum melaksanakan tugas sebagai guru dan telah lulus Pendidikan Profesi Guru yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan, kebudayaan, riset, dan teknologi.

3. Hak dan kewajiban guru PPPK

Adapun hak-hak guru PPPK dalam Pasal 22 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara adalah:¹⁴

- a. Gaji dan tunjangan

¹³ Tita Tri Antika Pangestuti, *et. al.*, 2021, *Permasalahan Guru Honorer Terkait Kebijakan Penghentian Rekrutmen Guru PNS menjadi PPPK*, Jurnal Inovasi Penelitian, Volume 2 Nomor 4, Pendidikan Agama Islam Universitas Ahmad Dahlan, hlm. 1137

¹⁴ Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Guru PPPK berhak untuk mendapatkan gaji yang layak dan adil, dan pemerintah wajib untuk memberikannya. Gaji diberikan dengan memperhitungkan beban kerja, tanggung jawab jabatan, dan resiko pekerjaan. Gaji PPPK di bayarkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Cuti

Guru PPPK juga berhak atas cuti sehingga saat pegawai tersebut ada keperluan mendesak dapat memanfaatkan jatah cutinya.

c. Perlindungan

Guru PPPK berhak atas perlindungan sosial dan juga hukum, seperti jaminan hari tua (JHT), jaminan kecelakaan kerja (JKK), jaminan kematian (JKM), dan bantuan hukum.

d. Pengembangan kompetensi

Guru PPPK juga berhak atas pengembangan kompetensinya yang direncanakan setiap tahun oleh instansi pemerintah. Pengembangan kompetensi ini dapat berupa diklat, seminar, kursus, dan penataran.

Adapun kewajiban bagi guru PPPK adalah :

- a) Setia dan taat pada Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan pemerintah yang sah. Guru PPPK harus menjaga persatuan dan kesatuan bangsa serta melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang.
- b) Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan. Guru PPPK harus menaati semua ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia, termasuk

Undang-Undang Guru dan Dosen, Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang ASN, Peraturan Pemerintah Gaji dan Tunjangan PPPK, serta peraturan lainnya yang terkait dengan tugas keprofesionalannya sebagai guru.

- c) Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab. Guru PPPK harus mengajar sesuai dengan kurikulum dan standar kompetensi yang ditetapkan. Guru PPPK juga harus melakukan penilaian terhadap peserta didik secara objektif dan akuntabel. Selain itu, guru PPPK harus meningkatkan kualitas diri secara berkelanjutan.
- d) Menjaga nama baik diri sendiri, profesi guru, instansi pemerintah, dan negara. Guru PPPK harus bersikap professional dalam menjalankan tugasnya sebagai pendidik. Guru PPPK tidak boleh melakukan tindakan yang merugikan diri sendiri, profesi guru, instansi pemerintah, atau negara. Guru PPPK juga harus menjaga etika dan moral dalam berinteraksi dengan peserta didik, orang tua murid, masyarakat, dan pihak lainnya.

Dalam kerangka hukum kepegawaian, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) berada dalam irisan antara hukum kepegawaian dan hukum ketenagakerjaan. Hukum kepegawaian secara umum mengatur aspek-aspek yang berkaitan dengan lingkungan kerja aparatur negara, pelaksanaan fungsi pemerintahan, serta penerapan sanksi disipliner bagi pegawai. Sementara itu, dari perspektif hukum ketenagakerjaan, status

hukum PPPK dikaitkan dengan prinsip-prinsip perjanjian kerja jangka waktu tertentu (PKWT), sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan yang berlaku. Oleh karena itu, status PPPK memiliki karakteristik ganda yang merefleksikan unsur kepegawaian dan hubungan kerja kontraktual.¹⁵

Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, hubungan kerja terbentuk atas dasar kesepakatan antara calon pekerja dan pejabat pembuat komitmen (PPK), yang mewakili pihak pemberi kerja. Dalam konteks ini, pejabat pembuat komitmen memiliki posisi strategis dan dominan dalam menentukan syarat-syarat kerja, termasuk hak dan kewajiban tenaga kerja, baik dalam skema pekerjaan borongan maupun kerja individual. Hal ini mencerminkan adanya ketimpangan posisi tawar antara pihak pemberi kerja dan penerima kerja dalam hubungan kerja yang bersifat kontraktual.¹⁶

C. Perjanjian Kerja

1. Pengertian perjanjian dan perjanjian kerja

Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) mengatur mengenai *Verbintenissenrecht*, yaitu hukum perikatan, yang mencakup pula konsep *Overeenkomst* atau perjanjian. Istilah *verbintenissen* secara umum diterjemahkan sebagai perikatan atau

¹⁵ *Ibid*, hlm. 34.

¹⁶ Wasisto Raharjo, 2015, *Analisis Status, Kedudukan, Dan Perjanjian Pegawai Tidak Tetap Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*, Jurnal Borneo Administrator, Volume 11 Nomor 1, Samarinda: Lembaga Administrasi Negara, hlm. 101-102.

hubungan hukum yang menimbulkan kewajiban, sedangkan *overeenkomst* dipahami sebagai perjanjian atau kesepakatan antara para pihak.¹⁷ Dalam konteks hukum perdata, perjanjian diartikan sebagai suatu keadaan di mana satu pihak mengikatkan diri dengan memberikan janji kepada pihak lain, atau ketika dua pihak saling menyepakati untuk melaksanakan suatu perbuatan tertentu.¹⁸

Salah satu aspek krusial dalam hukum perdata yang perlu dipahami adalah syarat sahnya suatu perjanjian. Syarat-syarat ini menjadi dasar agar perjanjian memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi para pihak yang membuatnya. Suatu perjanjian dianggap sah apabila memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan dengan demikian menimbulkan akibat hukum. Sebaliknya, apabila persyaratan tersebut tidak terpenuhi, perjanjian dapat dinyatakan tidak sah atau batal demi hukum. Mengacu pada ketentuan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), terdapat empat syarat sahnya suatu perjanjian, yaitu:¹⁹

a. Ada persetujuan kehendak (*consensus*)

Persetujuan kehendak, juga dikenal sebagai *consensus ad idem*, adalah komponen penting dari perjanjian yang dianggap sah secara hukum, yang mengharuskan adanya kesepakatan antara para pihak

¹⁷ Handri Raharjo, 2009, *Hukum Perjanjian Kerja di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Yustita, hlm. 41.

¹⁸ Subekti, 2001, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: PT. Intermasa, hlm. 1.

¹⁹ Abdulkadir Muhammad, 2000, *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm. 228.

mengenai topik utama perjanjian. Kesepakatan ini harus bersifat akhir dan tidak lagi dalam tahap perundingan. Proses pembentukan persetujuan kehendak biasanya dimulai dengan serangkaian perundingan di mana masing-masing pihak mengemukakan keinginan dan syarat-syarat mereka yang berkaitan dengan objek perjanjian. Melalui interaksi ini, kedua belah pihak berusaha mencapai perjanjian yang kuat. Prinsip utama persetujuan kehendak adalah prinsip kebebasan kontrak, yang berarti bahwa perjanjian dibuat tanpa tekanan atau tekanan dari pihak mana pun dan sepenuhnya didasarkan pada kemauan sukarela kedua belah pihak. Persetujuan kehendak juga harus bebas dari kesalahan dan penipuan untuk menjamin keabsahan dan keadilan dalam hubungan hukum yang terjalin.

- b. Kecakapan pihak-pihak untuk membuat perjanjian (*capacity*) Kecakapan bertindak merupakan salah satu cakap hukum yaitu kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum. Perbuatan hukum adalah perbuatan yang akan menimbulkan akibat hukum. Orang yang dikatakan cakap melakukan perbuatan hukum adalah orang yang sudah dewasa artinya sudah mencapai umur 21 tahun atau sudah kawin walaupun belum berumur 21 tahun.

Orang-orang berikut dianggap tidak mampu melakukan perbuatan hukum sebagai berikut:²⁰

²⁰ R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, 2006, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Jakarta: Paradnya Paramita, hlm. 341.

- 1) Orang-orang yang belum dewasa;
- 2) Mereka yang ditaruh di bawah pengampunan; dan
- 3) Orang-orang perempuan, dalam hal-hal yang ditetapkan oleh undang-undang, dan pada umumnya semua orang kepada siapa Undang-Undang telah melarang membuat perjanjian-perjanjian tertentu. (ketentuan ini telah dicabut oleh Surat Edaran Mahkamah Agung). Akibat hukum ketidakcakapan membuat perjanjian adalah perjanjian yang telah dibuat dapat dimintakan pembatalan perjanjian kepada Hakim. Jika tidak dimintakan pembatalan maka perjanjian tersebut tetap berlaku bagi para pihak yang terkait dengan perjanjian tersebut.

c. Ada suatu hal tertentu

Suatu hal tertentu yang terdapat dalam isi perjanjian yang wajib dipenuhi atau prestasi disebut sebagai objek perjanjian. Kejelasan mengenai isi pokok perjanjian atau objek perjanjian adalah untuk memastikan pelaksanaan hak dan kewajiban para pihak. Jika isi pokok perjanjian, atau objek perjanjian, atau prestasi perjanjian tidak jelas, sulit bahkan bila tidak mungkin dapat dilaksanakan, maka perjanjian itu batal (*nietig* atau *void*).

d. Ada suatu sebab yang halal (*causa*)

Causa atau sebab adalah suatu hal yang menyebabkan atau mendorong orang untuk membuat perjanjian. Menurut KUHPerdara Pasal 1335 disebutkan bahwa "Suatu perjanjian tanpa sebab, atau yang telah dibuat

karena suatu sebab yang palsu atau terlarang, tidak mempunyai kekuatan". Tapi dalam Pasal 1336 KUHPdata disebutkan "Jika tidak dinyatakan suatu sebab, tetapi ada sebab yang halal, ataupun jika ada suatu sebab lain, dari pada yang dinyatakan, perjanjiannya namun demikian adalah sah". Sebab yang halal menurut Pasal 1337 KUHPdata adalah sebab yang tidak dilarang oleh Undang-Undang, tidak berlawanan dengan kesusilaan ataupun ketertiban umum.²¹

Perjanjian kerja merupakan salah satu turunan dari perjanjian pada umumnya, dimana masing-masing perjanjian memiliki ciri khusus yang membedakannya dengan perjanjian yang lain. Namun seluruh jenis perjanjian memiliki ketentuan yang umum yang dimiliki secara universal oleh segala jenis perjanjian, yaitu mengenai asas hukum, sahnyanya perjanjian, subjek, serta objek yang diperjanjikan, sebagaimana telah diterangkan sebelumnya. Ketentuan dan syarat-syarat pada perjanjian yang dibuat oleh para pihak berisi hak dan kewajiban dari masing-masing pihak yang harus dipenuhi. Dalam hal ini tercantum asas "kebebasan berkontrak" (*idea of freedom of contract*), yaitu seberapa jauh pihak-pihak dapat mengadakan perjanjian, hubungan-hubungan apa yang terjadi antara mereka dalam perjanjian itu serta seberapa jauh hukum mengatur hubungan antara para pihak.²² Perjanjian kerja diatur secara khusus pada BAB VII KUHPdata tentang persetujuan-persetujuan

²¹ *Ibid*, hlm. 342.

²² Sentosa Sembiring, 2005, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Tentang Ketenagakerjaan*, Bandung: CV Nuansa Aulia, hlm. 17.

untuk melakukan pekerjaan. Menurut Pasal 1601 huruf (a) KUHPerdara, yang dimaksud dengan perjanjian kerja adalah, “Suatu perjanjian dimana pihak yang satu, buruh, mengikatkan diri untuk bekerja pada pihak yang lain, majikan, selama suatu waktu tertentu, dengan menerima upah”. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Ketenagakerjaan, perjanjian kerja adalah perjanjian antara pekerja atau buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak.

2. Unsur-unsur perjanjian kerja

Perjanjian kerja harus memenuhi syarat-syarat berikut:²³

a. Adanya perjanjian

Perjanjian kerja harus secara jelas mencantumkan ruang lingkup tugas dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh pekerja. Tugas-tugas tersebut merupakan kewajiban yang harus dijalankan secara pribadi oleh pekerja, tanpa dapat dialihkan atau disubkontrakkan kepada pihak ketiga. Hal ini sejalan dengan prinsip fundamental dalam hubungan kerja, yaitu adanya ikatan langsung (*intuitu personae*) antara pekerja dan pemberi kerja, di mana kepercayaan dan tanggung jawab personal menjadi landasan utama. Dengan demikian, pekerjaan yang telah disepakati dalam perjanjian kerja wajib dilaksanakan sendiri oleh pekerja

²³ Tim Pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008, *Buku Ajar Hukum Perburuhan*, Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 68.

yang bersangkutan, sesuai dengan asas ketertiban, kepastian hukum, dan perlindungan hak-hak ketenagakerjaan.

b. Adanya unsur perintah

Pekerja harus tunduk pada perintah pihak pemberi kerja dan atasan selama melakukan pekerjaan yang dilakukan sebagai bukti adanya perjanjian tersebut. Menurut ketentuan tersebut, karyawan berada di bawah pengawasan atasan selama menjalankan tanggung jawabnya. Meskipun banyak orang yang tidak setuju tentang seberapa penting elemen "di bawah perintah" ini dalam perjanjian kerja, satu hal yang pasti adalah bahwa elemen tersebut harus ada. Jika tidak, perjanjian kerja tidak berlaku.

c. Adanya upah

Upah merupakan kompensasi yang diberikan oleh pemberi kerja kepada pekerja sebagai imbalan atas jasa atau pekerjaan yang telah dilakukan. Kompensasi ini dapat diberikan dalam bentuk uang maupun dalam bentuk lain yang sah menurut ketentuan perundang-undangan. Salah satu instrumen penting dalam sistem pengupahan adalah upah minimum, yaitu standar minimum yang ditetapkan oleh pemerintah guna menjamin kelayakan hidup pekerja. Upah minimum dapat dianalisis secara nominal, yaitu jumlah yang diterima secara langsung oleh pekerja, maupun secara riil, yaitu sejauh mana jumlah tersebut mampu memenuhi kebutuhan dasar hidup pekerja dan keluarganya. Penetapan upah minimum bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada

pekerja agar tidak menerima upah di bawah standar kelayakan, dan mencerminkan peran negara dalam mengatur hubungan industrial yang berkeadilan. Dalam praktiknya, sistem pembayaran upah dapat didasarkan pada hasil kerja (output-based), waktu kerja (time-based), atau kombinasi keduanya, bergantung pada kesepakatan dalam perjanjian kerja, ketentuan peraturan perundang-undangan, atau praktik kebiasaan yang berkembang dalam masyarakat dan sektor usaha tertentu.

d. Adanya jangka waktu

Hubungan kerja harus dilaksanakan dalam batas waktu tertentu sebagaimana ditetapkan dalam perjanjian kerja atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, pekerja tidak dapat diwajibkan untuk tunduk secara mutlak terhadap kehendak pemberi kerja tanpa batas waktu yang jelas. Hubungan kerja tidak dapat berlangsung seumur hidup, karena hal tersebut akan menghapuskan aspek kemanusiaan dan kebebasan individu pekerja. Jika suatu hubungan kerja berlangsung tanpa batas waktu dan tanpa perlindungan hak-hak pekerja, maka hubungan tersebut dapat menjurus pada praktik yang menyerupai perbudakan, yang jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum perburuhan modern dan hak asasi manusia.

3. Perbedaan pegawai negeri, pekerja/buruh, dan tenaga kerja

Perbedaan antara pegawai negeri sipil dan buruh/pekerja adalah sebagai berikut:²⁴

- a. Bagi pegawai negeri, hubungan hukum antara pegawai negeri dengan pemerintah diatur oleh hukum heteronom. Disamping itu, hubungan hukum antara pegawai negeri dengan pemerintah berdasarkan hukum publik.
- b. Bagi pekerja/buruh, hubungan hukum antara pekerja/buruh dengan pengusaha berdasarkan hubungan hukum keperdataan, artinya hubungan hukum tersebut dilaksanakan antara pekerja/buruh dengan pengusaha yang mempunyai kedudukan perdata. Disamping itu, hubungan hukum antara pekerja/buruh dengan pengusaha diatur oleh hukum otonom. Artinya, ketentuan yang dibuat oleh pekerja/buruh dan pengusaha sendiri, juga diatur oleh hukum heteronom, artinya ketentuan yang dibentuk atau dibuat oleh pembentuk Undang-Undang.

Sedangkan pengertian tenaga kerja terdapat dalam Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Ketenagakerjaan, yaitu setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk Masyarakat.

²⁴ F.X. Djumaldji, 2005, *Perjanjian Kerja Edisi Revisi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 10-11.

4. Syarat sahnya perjanjian kerja

Bab IX tentang Hubungan Kerja, terutama Pasal 52 Ayat 1 UU Ketenagakerjaan, mengatur syarat-syarat perjanjian kerja, yang menyatakan bahwa:

Perjanjian kerja dibuat atas dasar:²⁵

- a. Kesepakatan kedua belah pihak;
 - b. Kemampuan atau kecakapan melakukan perbuatan hukum;
 - c. Adanya pekerjaan yang diperjanjikan;
 - d. Pekerjaan yang diperjanjikan tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Apabila syarat pada poin (a) dan (b) tidak dipenuhi dalam membuat perjanjian kerja, maka terhadap perjanjian kerja yang telah dibuat dapat dibatalkan, sedangkan jika poin (c) dan (d) yang tidak dipenuhi, maka perjanjian kerja yang dibuat menjadi batal demi hukum.

5. Jenis perjanjian kerja

Perjanjian Kerja Untuk Waktu Tertentu (PKWT) dan Perjanjian Kerja Untuk Waktu Tidak Tertentu (PKWTT) adalah dua jenis perjanjian kerja yang berbeda.²⁶

- a. Perjanjian kerja waktu tertentu (PKWT)

Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) secara prinsip disusun guna menjamin perlindungan bagi para pekerja. Regulasi ini bertujuan

²⁵ Sentosa Sembiring, *Op. Cit*, hlm. 37.

²⁶ Suwanto, 2003, *Hubungan Industrial Dalam Praktek*, Jakarta: Penerbit Asosiasi Hubungan Industrial Indonesia (AHII), hlm. 48.

menghindari praktik pengangkatan tenaga kerja melalui PKWT untuk jenis pekerjaan yang bersifat permanen atau berkelanjutan di suatu institusi atau perusahaan. Pengaturan PKWT dimaksudkan untuk memastikan bahwa pekerja yang menjalankan tugas tersebut tetap memperoleh jaminan perlindungan hukum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Ketenagakerjaan, Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) hanya dapat diterapkan pada jenis pekerjaan yang bersifat tidak tetap. PKWT tidak diperkenankan untuk pekerjaan yang bersifat permanen. Perjanjian ini hanya dapat dibuat untuk jenis pekerjaan tertentu yang, berdasarkan karakter, sifat, atau bentuk kegiatannya, diperkirakan akan selesai dalam jangka waktu tertentu. Jenis-jenis pekerjaan tersebut meliputi: pekerjaan temporer atau yang sekali selesai; pekerjaan dengan estimasi penyelesaian kurang dari tiga tahun; pekerjaan musiman; serta pekerjaan yang berkaitan dengan peluncuran produk baru, aktivitas baru, atau produk tambahan yang masih dalam tahap uji coba atau pemasaran awal:

- 1) Pekerjaan yang sekali selesai atau yang sementara sifatnya;
- 2) Pekerjaan yang diperkirakan penyelesaiannya dalam waktu yang tidak terlalu lama dan paling lama 3 (tiga) tahun;
- 3) Pekerjaan yang bersifat musiman; atau

4) Pekerjaan yang berhubungan dengan produk baru, kegiatan baru atau produk tambahan yang masih dalam percobaan atau penjajakan.

b. Perjanjian kerja waktu tidak tertentu

Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu (PKWTT) didefinisikan dalam Pasal 1 angka (2) Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor KEP.100/MEN/VI/2004 sebagai bentuk hubungan kerja yang disepakati antara pekerja atau buruh dan pengusaha untuk jangka waktu yang tidak ditentukan atau bersifat permanen. Dalam pelaksanaannya, PKWTT tidak mengharuskan pekerja menandatangani kontrak kerja secara eksplisit setiap saat. Ketentuan mengenai hak dan kewajiban pekerja dengan status ini diatur melalui peraturan perundang-undangan, regulasi internal perusahaan, atau melalui perjanjian kerja bersama.²⁷

D. Landasan Teori

Teori kepastian, keadilan, dan efektivitas hukum digunakan sebagai landasan diskusi dalam penelitian tentang pemenuhan hak guru honorer dalam pengangkatannya menjadi guru PPPK.

1. Teori Keadilan

Dalam studi hukum, sering diungkapkan bahwa salah satu tujuan utama hukum adalah untuk mewujudkan keadilan. Prinsip ini tercermin dalam adagium *iustitia fundamentum regnorum*, yang mengandung makna

²⁷ *Ibid*, hlm. 50.

bahwa keadilan merupakan nilai tertinggi sekaligus fondasi utama dalam sistem hukum.²⁸

istilah *iustitia* atau keadilan berasal dari kata 'adil', yang merujuk pada sikap tidak memihak, tidak berat sebelah, serta berpihak pada kebenaran. Dengan demikian, keadilan dapat dimaknai sebagai prinsip yang mencakup perilaku dan tindakan manusia dalam interaksi sosial, di mana setiap individu dituntut untuk memperlakukan orang lain secara setara, dengan menghormati hak dan kewajiban masing-masing tanpa adanya diskriminasi atau perlakuan istimewa.²⁹

Keadilan mencakup kemampuan untuk berpikir secara objektif, bertindak dengan integritas serta kejujuran, dan memikul tanggung jawab atas setiap keputusan yang diambil. Demi terciptanya kehidupan masyarakat yang tertib, aman, dan harmonis, penegakan hukum yang berlandaskan rasa keadilan harus ditanamkan dan dijalankan secara konsisten.

Hans Kelsen mengatakan bahwa keadilan dalam hukum berarti kesesuaian dengan undang-undang. Menurutnya, sesuatu yang adil hanya menunjukkan nilai kesesuaian dengan norma "adil" dalam kaitannya dengan istilah "benar".³⁰

²⁸ Hyronimus Rhiti, 2011, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 239.

²⁹ E. Fernando M Manullang, 2007, *Menggapai Hukum Berkeadilan*, Jakarta: Kompas, hlm. 57.

³⁰ Abdul Gafur Ansori, 2006, *Filsafat Hukum Sejarah, Sliran dan Pemaknaan*, Yogyakarta: Universitas Negeri Gajah Mada, hlm. 89.

Jacques Derrida berpendapat bahwa keadilan tidak bersumber dari hukum itu sendiri, melainkan berasal dari sesuatu yang melampaui struktur hukum formal. Ia menekankan bahwa kepatuhan terhadap hukum tidak serta-merta menjamin tercapainya keadilan, karena hukum dapat dijalankan tanpa mempertimbangkan nilai-nilai keadilan secara substansial.³¹

Hukum menunjukkan adanya persamaan kedudukan dihadapan hukum atau dalam Bahasa asingnya "Equality Before The Law", yang memberikan perlindungan dan mengakui adanya hak-hak asasi setiap warga negara. Istilah Equality Before The Law ini merupakan istilah yang lazim digunakan dalam tata negara sebab hampir setiap negara mencantumkan masalah ini dalam konstitusinya.

Menurut Ramli Hutabarat: "Alasan mencantumkan Equality Before The Law dalam suatu konstitusi karena hal ini merupakan norma hukum yang melindungi hak-hak asasi warga negara."³²

Tujuan persamaan kedudukan dihadapan hukum adalah untuk melindungi hak-hak manusia, sehingga dapat terealisasi dengan baik, karena hukum memberi jaminan perlindungan hak setiap warga negara. Namun dalam kenyataannya, meskipun ada aturan-aturan baik secara tertulis maupun tidak tertulis kita masih sering melihat adanya pelanggaran hak asasi manusia yang disebabkan oleh orang-orang yang tidak

³¹ *Ibid*, hlm. 248.

³² Ramli Hutabarat, *Persamaan di Hadapan Hukum (Equality Before The Law) Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Cetakan I, 1985, Hal. 39.

bertanggung jawab, yang menimbulkan korban kerugian. Hal ini disebabkan karena masih rendahnya kesadaran masyarakat dan pejabat negara, karena dalam hal ini semua pihak terlibat.

2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian dapat diartikan sebagai suatu keadaan yang jelas, ketentuan yang tegas, atau suatu keputusan yang tidak berubah-ubah. Dalam esensinya, hukum harus mengandung unsur kepastian dan keadilan, tidak hanya sebagai acuan dalam bertindak, tetapi juga sebagai instrumen yang mendukung tatanan sosial yang dinilai layak dan beradab. Hukum baru dapat menjalankan fungsinya secara optimal apabila ditegakkan secara tepat dan adil. Penentuan kepastian hukum dilakukan melalui pendekatan normatif, bukan melalui pendekatan sosiologis.³³

Menurut Kelsen, hukum dipandang sebagai suatu sistem normatif yang bersifat konsisten. Norma dalam perspektif ini dipahami sebagai pernyataan yang mengandung ketentuan mengenai perilaku yang "seharusnya" dilakukan (das Sollen), bukan sekadar menggambarkan apa yang "ada" (das Sein). Norma merupakan produk dari keputusan serta tindakan manusia yang dilakukan secara sadar. Hukum, dalam bentuk norma umum, berfungsi sebagai pedoman dalam menjalin hubungan antarindividu maupun antara individu dan masyarakat. Dengan keberadaan aturan-aturan tersebut, individu terlindungi dari tindakan sewenang-

³³ Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, hlm. 59.

wenang. Pelaksanaan aturan-aturan ini menciptakan jaminan atas kepastian hukum.³⁴

Konsistensi hukum normatif tercapai ketika peraturan dirumuskan dan diberlakukan secara logis serta terang, tanpa menimbulkan ambiguitas atau multitafsir. Kejelasan hukum tercermin dalam kemampuannya untuk membentuk suatu sistem norma yang saling selaras, tanpa pertentangan internal. Kepastian hukum dapat dipahami sebagai penerapan hukum yang tegas, tidak berubah-ubah, dan bebas dari pengaruh subjektif. Dalam konteks ini, kepastian dan keadilan bukan hanya sekadar nilai moral, melainkan juga elemen esensial dari sistem hukum. Sebab, hukum yang adil namun tidak pasti tetap berisiko menimbulkan ketidakpastian dalam penegakan keadilan.³⁵

Menurut Utrecht, konsep kepastian hukum mencakup dua aspek penting. Pertama, kepastian hukum berfungsi sebagai aturan umum yang memberikan arah bagi individu untuk memahami tindakan mana yang sah atau dilarang oleh sistem hukum. Kedua, kepastian hukum bertindak sebagai mekanisme perlindungan terhadap potensi tindakan sewenang-wenang dari pemerintah. Melalui kejelasan norma-norma tersebut, warga negara dapat mengetahui sejauh mana otoritas negara dapat bertindak atau mengenakan kewajiban terhadap mereka.³⁶

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 158.

³⁵ Cst Kansil, Christine, S.T Kansil, Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, Jala Permata Aksara, Hlm. 385.

³⁶ Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung, Penerbit Citra Aditya Bakti, hlm. 23.

Pendekatan Yuridis-Dogmatik berasal dari aliran positivisme hukum, yang memandang hukum sebagai sistem norma yang berdiri sendiri dan tidak dipengaruhi oleh nilai-nilai eksternal. Dalam kerangka ini, hukum tidak ditujukan untuk mencapai keadilan atau kebermanfaatan sosial, melainkan berfungsi utama untuk menjamin kepastian hukum. Sebagai sistem yang bersifat umum, hukum berperan memberikan kejelasan serta dapat diprediksi dalam interaksi hukum antara sesama individu maupun antara individu dengan negara.³⁷

Kepastian hukum dimaknai sebagai kepercayaan publik terhadap tercapainya keadilan melalui penerapan hukum yang dilakukan secara konsisten dan berkesinambungan. Suatu norma hanya mampu menciptakan keadilan apabila benar-benar dijalankan sebagai pedoman yang ditaati dalam praktik kehidupan sehari-hari. Menurut pemikiran Gustav Radbruch, kepastian hukum dan keadilan merupakan dua komponen fundamental dalam suatu sistem hukum yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Ia menekankan perlunya keseimbangan antara aspek keadilan dan kepastian hukum guna menciptakan rasa aman serta ketertiban dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh sebab itu, hukum yang berlaku (*ius constitutum*) harus terus dijunjung tinggi sebagai perwujudan dari nilai-nilai keadilan, kepastian, dan kemaslahatan sosial.³⁸

³⁷ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta, Toko Gunung Agung, 2002, hlm. 82-83.

³⁸ *Loc.Cit.*, hlm. 95.

3. Teori Efektivitas Penegakan Hukum

Secara teoritis, penegakan hukum adalah proses menyatukan nilai-nilai yang terkandung dalam kaidah dan mengejawantahkan sikap dan tindakan sebagai langkah terakhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan keharmonisan dalam masyarakat.³⁹ Untuk membuat konsep tersebut lebih jelas, diperlukan penjelasan lebih lanjut.

Setiap individu pada dasarnya memiliki sudut pandang tersendiri mengenai moralitas yang membentuk perilaku sosialnya. Pandangan ini senantiasa terstruktur dalam bentuk pasangan nilai yang saling berdampingan dan terkadang berseberangan. Sebagai contoh, terdapat dikotomi antara nilai ketertiban dan ketenteraman, antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi, maupun antara pelestarian dan inovasi. Dalam konteks penegakan hukum, diperlukan harmonisasi antara nilai ketertiban yang berakar pada norma-norma legal formal yang ditetapkan oleh negara dengan nilai ketenteraman yang mencerminkan kebutuhan psikologis dan sosial masyarakat. Oleh karena itu, manusia memerlukan relasi sosial yang memberi ruang bagi kebebasan, namun tetap berpijak pada keselarasan nilai dalam kehidupan bersama.⁴⁰

Karena pasangan nilai-nilai yang telah diselaraskan tersebut bersifat abstrak, diperlukan konkretisasi dalam bentuk penjabaran yang lebih sistematis. Di sinilah norma hukum memainkan peran penting sebagai

³⁹ Soerjono Soekanto, 2018, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Depok: Rajawali Pers, hlm.7.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm.8.

acuan normatif yang membimbing perilaku atau sikap yang dianggap tepat dalam masyarakat. Norma-norma ini menjadi instrumen untuk menciptakan, menjaga, dan mempertahankan kondisi sosial yang damai dan tertib. Dengan demikian, penegakan hukum dipahami sebagai proses konkretisasi nilai-nilai normatif dalam tataran konseptual.⁴¹

Secara esensial, hukum berfungsi sebagai alat untuk melindungi kepentingan manusia. Dalam rangka menjalankan fungsi tersebut, hukum harus diimplementasikan secara nyata. Pelanggaran terhadap hukum bisa saja terjadi dalam situasi yang damai atau melalui tindakan yang mengganggu ketertiban. Dalam kedua kasus tersebut, keberadaan hukum harus ditegakkan demi menjamin keadilan, kepastian, dan kemanfaatan bagi masyarakat.⁴²

Dalam perspektif teoritis, Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga elemen yang saling berkaitan, yakni struktur hukum, substansi hukum, dan kultur hukum. Struktur hukum mencakup lembaga-lembaga dan mekanisme yang menyusun sistem hukum itu sendiri, seperti lembaga legislatif, lembaga pengawasan, serta institusi penegak hukum. Hubungan dan kewenangan antar-lembaga tersebut umumnya diatur dalam konstitusi.⁴³

⁴¹ Indah Putri Jayanti Basri, *Op.Cit.*, hlm.23.

⁴² Satjipto Rahardjo, 2009, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm.12.

⁴³ Achmad Ruslan, 2011, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta: Rangkang Education, hlm.88.

Struktur hukum terdiri dari mekanisme yang menggabungkan bagian-bagian sistem hukum. Masuk dalam arti ini adalah lembaga pembuat undang-undang, pengendalian, dan berbagai badan yang memiliki wewenang untuk menerapkan dan menegakkan hukum. Konstitusi suatu negara biasanya menjelaskan hubungan dan kewenangan dari komponen ini.⁴⁴

Sementara itu, substansi hukum merujuk pada isi atau materi hukum yang terdiri atas norma-norma, asas-asas, serta pola-pola perilaku yang diharapkan dari para subjek hukum. Substansi ini tidak hanya mencakup aturan yang berlaku, tetapi juga prosedur dan tata cara yang harus dipatuhi oleh masyarakat untuk memperoleh akses terhadap layanan dan perlindungan hukum dari lembaga yang berwenang.⁴⁵

Komponen ketiga dalam sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman adalah kultur hukum, yang merujuk pada sikap, nilai, keyakinan, dan pola perilaku masyarakat terhadap hukum dan lembaga-lembaga hukum. Kultur ini mencerminkan bagaimana hukum dipahami, diterima, atau bahkan ditolak oleh masyarakat, baik dalam aspek yang mendukung (positif) maupun yang menghambat (negatif) efektivitas penegakan hukum.⁴⁶

⁴⁴ Winarno Yudho dan Heri Tjandrasari, "Efektivitas Hukum dalam Masyarakat", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol.17, Nomor 1 2017, hlm.59.

⁴⁵ Achmad Ruslan, *Op.Cit.*, hlm.88.

⁴⁶ Laica Marzuki, 2005, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm.120.

Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa dalam proses penegakan hukum, terdapat tiga unsur utama yang harus menjadi perhatian. Ketiga unsur tersebut saling berkaitan dan berperan penting dalam mewujudkan hukum secara efektif dalam kehidupan masyarakat yaitu:⁴⁷

a. Kepastian hukum (*Rechtssicherheit*)

Kepastian hukum berfungsi sebagai perlindungan bagi para pencari keadilan (*justiciabellen*) dari potensi tindakan yang bersifat arbitrer. Dengan adanya kepastian tersebut, individu memiliki dasar keyakinan bahwa dalam situasi tertentu, hak atau kepentingan yang sah menurut hukum dapat diperoleh sebagaimana mestinya. Karena masyarakat akan lebih tertib jika ada kepastian hukum, masyarakat mengharapkannya. Karena tujuan menciptakan ketertiban masyarakat, hukum memiliki tanggung jawab untuk memberikan kepastian hukum.

b. Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*)

Dalam pandangan masyarakat, pelaksanaan dan penegakan hukum seharusnya membawa manfaat nyata bagi kehidupan bersama. Mengingat bahwa hukum diciptakan untuk melayani kepentingan manusia, maka implementasinya tidak boleh menimbulkan keresahan atau ketidaknyamanan. Sebaliknya, penegakan hukum harus diarahkan untuk menciptakan ketertiban, keadilan, dan rasa aman dalam masyarakat.

⁴⁷ Sudikno Mertokusumo, 2007, *Mengenal Hukum (Sebuah Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, Yogyakarta, hlm.160.

c. keadilan (*Gerechtigkeit*).

Dalam proses pelaksanaan dan penegakan hukum, keadilan harus menjadi prinsip yang melekat, mengingat hukum itu sendiri tidak selalu identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, berlaku menyeluruh, dan mengikat semua individu tanpa membedakan kondisi personal. Sebaliknya, keadilan bersifat subjektif dan individual, yang tidak dapat disamaratakan bagi setiap orang. Oleh karena itu, dalam menegakkan hukum diperlukan keseimbangan yang proporsional antara ketiga elemen utama sistem hukum.

Namun, pencapaian keseimbangan di antara ketiga komponen tersebut sering kali menghadapi tantangan tersendiri karena adanya perbedaan interpretasi dan kepentingan. Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum sangat dipengaruhi oleh sejumlah faktor yang bersifat netral; artinya, pengaruh positif atau negatif dari faktor-faktor tersebut sangat ditentukan oleh substansi dan bagaimana faktor tersebut berperan dalam konteks penegakan hukum itu sendiri yaitu:⁴⁸

- 1) Faktor hukumnya sendiri, yakni pada undang-undang.
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm.8.

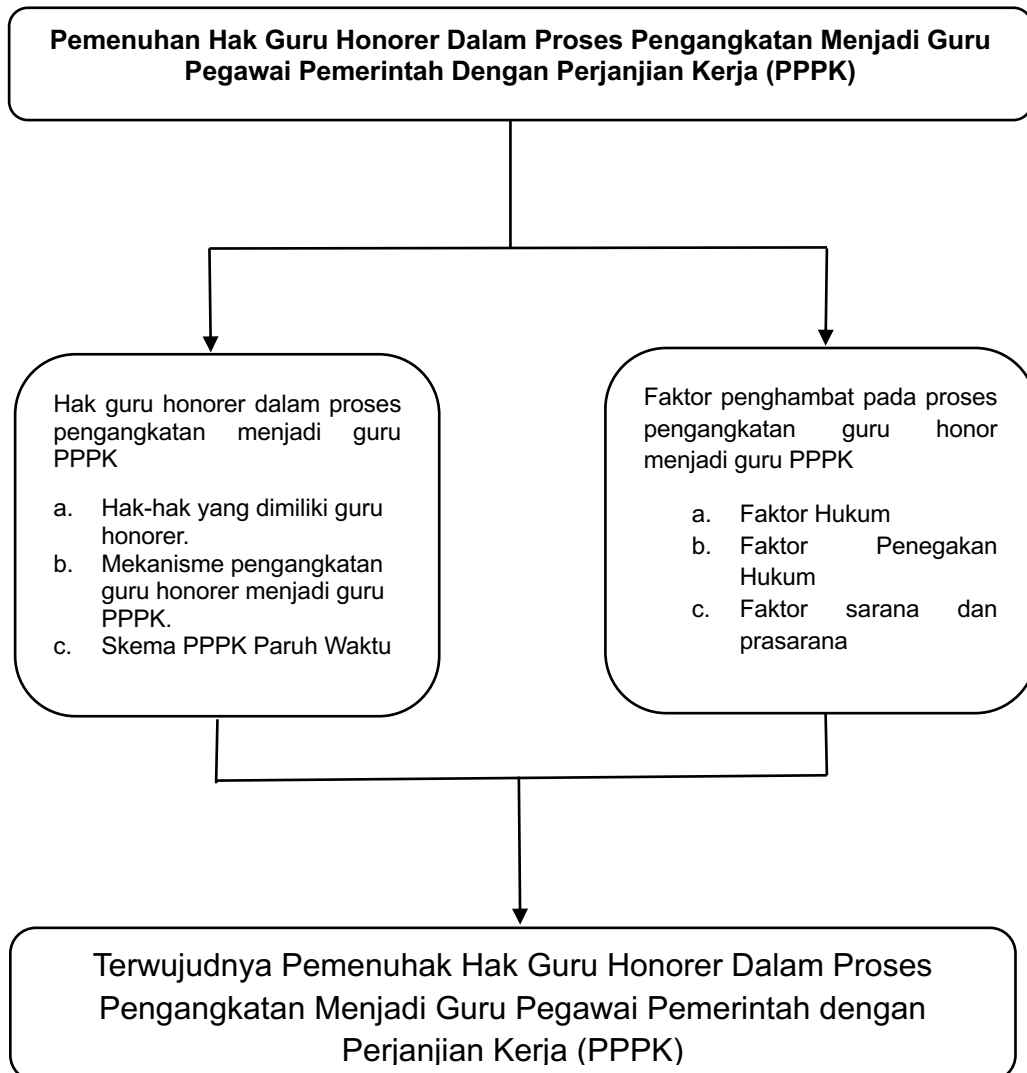
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Oleh karena itu, kelima komponen tersebut sangat penting bagi penegakan hukum dan merupakan pengukur kinerjanya. Mereka juga sangat berhubungan satu sama lain.

E. Kerangka Pikir

Penelitian ini dilakukan dengan pengkajian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang didalamnya juga memuat aturan mengenai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dan turunannya pada PP Nomor 11 Tahun 2017, PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), Perpres Nomor 38 Tahun 2020 tentang Jenis Jabatan Yang Dapat Diisi Oleh PPPK, Perpres Nomor 98 Tahun 2020 tentang Gaji dan Tunjangan PPPK, Peraturan BKN Nomor 1 Tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan PPPK, Permen PANRB Nomor 20 Tahun 2022 tentang Pengadaan PPPK Guru dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dalam rangka pemenuhan hak guru berdasarkan kontrak kerjanya.

Bagan Kerangka Pikir



F. Defenisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian ini disusun guna menghindari kerancuan makna atau interpretasi yang berbeda terhadap istilah-istilah kunci yang digunakan. Adapun definisi operasional yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Guru honorer merupakan tenaga pendidik yang belum memiliki status sebagai pegawai tetap dan menerima kompensasi dalam bentuk honorarium berdasarkan jumlah jam pelajaran yang dijalankan.
2. Guru PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) *adalah* guru yang diangkat oleh pemerintah melalui kontrak kerja dalam jangka waktu tertentu untuk melaksanakan fungsi pemerintahan di sektor pendidikan.
3. Pemenuhan hak dimaknai sebagai realisasi terhadap hak seseorang baik berupa keistimewaan, kewenangan, maupun kesempatan yang dijamin oleh hukum, peraturan perundang-undangan, dan negara, dengan tetap menghormati hak orang lain.
4. Hak adalah klaim normatif yang melekat pada individu untuk memperoleh sesuatu yang menjadi kepemilikannya secara sah, sehingga timbul kewajiban bagi pihak lain untuk mengakui dan tidak menghalangi pemenuhan hak tersebut.

5. Pengangkatan merujuk pada proses administratif penempatan seseorang ke dalam suatu jabatan atau posisi tertentu, baik dalam rangka promosi maupun penugasan baru, sesuai dengan ketentuan kelembagaan.
6. Dampak merupakan hasil atau konsekuensi yang muncul sebagai akibat dari suatu keputusan atau tindakan, yang dapat bersifat positif maupun negatif, tergantung pada konteks pelaksanaan kebijakan atau program tersebut.
7. Standar dan sasaran *adalah* tolok ukur serta tujuan yang ingin dicapai dari suatu program atau kebijakan, baik yang bersifat jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang, yang menjadi acuan dalam evaluasi efektivitas kebijakan tersebut.