

## MENGGAGAS INDONESIA EMAS 2045 MELALUI KENAIKAN GAJI GURU

Ahmad Fakhri Rizqullah<sup>1</sup>, Imawan Masyhuri<sup>2</sup>, Septia Sarasti<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Faculty Of Law, Sriwijaya University

e-mail: \*[fakhri23.rizqullah@gmail.com](mailto:fakhri23.rizqullah@gmail.com), [imawan048@gmail.com](mailto:imawan048@gmail.com).

### Abstrak

Pasca putusan mahkamah konstitusi nomor 24/PUU-V/2007 yang memasukkan anggaran gaji guru ke dalam kewajiban konstitusional 20% bagi anggaran pendidikan yang berimplikasi langsung pada pemberian gaji guru Non-PNS dalam hal ini guru honor dan guru kontrak. Penulis menggunakan metode yuridis normatif di mana penulis akan melihat aturan yang berkaitan dengan materi ini di samping itu dengan elaborasi bahan-bahan hukum yang didapatkan secara kuantitatif yang akan mengaitkankan serangkaian kejadian dengan sejumlah konsep hukum, teori hukum yang dirangkum secara sosio-historis dalam suatu peraturan perundang-undangan. Demi mewujudkan Indonesia Emas 2045 sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN 2025-2045) salah satunya adalah dengan penguatan pada sektor pendidikan yakni melalui instrumen gaji guru yang didikotomikan dalam anggaran pendidikan dan anggaran Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Disertai dengan revisi Undang - Undang tentang Guru dan Dosen melalui komunikasi penganggaran antara Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

**Kata Kunci:** *Pendidikan, Anggaran, Guru*

### PENDAHULUAN

Politik hukum pengaturan persentase anggaran Pendidikan sebelumnya tidak menjadi kewajiban konstitusional bagi penyelenggara negara, namun pasca amandemen keempat Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) dalam hal penyelenggaraan negara menjadi kewajiban konstitusional untuk menganggarkan sekurang-kurangnya 20% bagi instrumen Pendidikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk menyelenggarakan Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas).<sup>1</sup> Namun belum ada undang-undang yang secara eksplisit mengatur persoalan alokasi minimal 20% anggaran Pendidikan secara imperatif dikarenakan persoalan anggaran yang fluktuatif akan selalu di buat di dalam Undang-Undang APBN setiap tahunnya.

---

<sup>1</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Pasca Amandemen)*, 1945. Pasal 31 Ayat (4) yang berbunyi “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.”

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007 telah jelas bahwa Penghitungan anggaran Pendidikan dengan cara memasukkan anggaran Pendidikan *in casu* adalah memasukkan gaji guru menjadi relevan.<sup>2</sup> Sehingga menjadi perhatian penting sejatinya anggaran gaji guru dimasukkan ke dalam minimal 20% APBN. Namun, pelik semestinya Anggaran Gaji guru harus dianggarkan melalui Anggaran Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Demokrasi (Kemenpan-RB). Hal ini diakibatkan secara hirarkis Badan Kepegawaian Negara (BKN) bertanggung jawab langsung kepada Kemenpan-RB.<sup>3</sup> Pertahun 2024 berdasarkan Undang - Undang Nomor 19 Tahun 2023 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun anggaran 2024 anggaran Pendidikan di alokasikan sebesar RP665.023.864.382,- di mana Gaji Guru sebesar RP116.315.466.740,- yang dimasukkan ke dalam Dana Alokasi Khusus (DAK Khusus).<sup>4</sup>

DAK Khusus tidak serta merta di peruntukkan untuk Gaji Guru untuk seluruhnya namun juga akan dibagi Kembali antara Dana Abadi, Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Gaji Guru sehingga pertahun 2024 didapatkan Gaji Guru berada diangka rata-rata RP3.900.100,-.<sup>5</sup> Angka di atas merupakan Gaji guru yang merupakan pegawai negeri sipil, namun untuk anggaran gaji honorarium (termasuk guru) untuk sekolah dasar berada diangka RP131.666,- dan sekolah menengah RP178.333,-.<sup>6</sup> Yang dikeluarkan dalam anggaran DAK Khusus per tiap tahun anggaran. Pun secara yuridis yang dimaksud sebagai Guru merupakan pendidik profesional dengan tugas utama untuk mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai dan mengevaluasi peserta didik pada Pendidikan anak usia dini jalur Pendidikan formal, Pendidikan dasar dan Pendidikan menengah.<sup>7</sup> Sehingga berdasarkan pengertian guru di atas secara yuridis nomenklatur guru tidak terfragmentasi antara guru honorer dan guru PNS.

Secara Praktik lahirnya nomenklatur guru honorer adalah diakibatkan oleh kebutuhan sosiologis suatu instansi Pendidikan sehingga pengangkatan tenaga kerja

---

<sup>2</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007* (Jakarta: Judicial Bodies, 2007).

<sup>3</sup> Presiden Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2013 Tentang Badan Kepegawaian Negara* (Jakarta, 2013). Pasal 1 ayat (1)

<sup>4</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2023 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2024* (Jakarta: DPR, 2023). Lampiran VI

<sup>5</sup> Didapatkan secara berjenjang diangka RP1.6875.700 sampai dengan RP6.114.500 berdasarkan Masa Kerja Golongan dan Golongan dimuat dalam Presiden Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kesembilan Belas Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil* (Jakarta: Presiden, 2024). Lampiran

<sup>6</sup> Angka rata-rata bagi honorarium di Indonesia terkhusus di sekolah berada diangka RP150.000 – RP240.000 Untuk sekolah dasar dan RP190.000 – RP270.000 untuk sekolah menengah berdasarkan Kementerian Keuangan Indonesia, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49 Tahun 2023 Tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2024* (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2023). Hlm. 16

<sup>7</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen* (Jakarta: DPR, 2005). Pasal 1 angka (1)

honorar ditujukan untuk mengisi kekosongan akibat guru PNS yang telah meninggal dunia, pensiun dan alasan lainnya.<sup>8</sup> Sehingga kekurangan guru PNS ini berdampak pada peningkatan penerimaan guru honorar dan guru kontrak di sekolah negeri demi kegiatan belajar mengajar dapat berjalan lancar, dapat dilihat Persentase guru dan kepala sekolah berdasarkan kepegawaian dapat di lihat pada tabel berikut :

	Tidak tetap	Tetap
SMK	74.40%	25.60%
SMA	58.76%	41.24%
SMP	56.93%	43.07%
SD	53.11%	46.89%
SLB	68.43%	31.57%

**Tabel 1. Persentase Guru dan Kepala Sekolah berdasarkan kepegawaian.<sup>9</sup>**

Dari tabel di atas dapatlah dilihat bahwa di jenjang Pendidikan manapun guru tidak tetap berada diangka lebih dari 50% dibanding guru tetap, terlebih lagi pada praktiknya guru di kondisi sekarang terbagi menjadi 3 (tiga) status diantaranya guru tetap, guru honorar yang sekarang disebut dengan guru Pekerja dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh Pemerintah dan guru Honorar yang diangkat oleh Kepala sekolah.<sup>10</sup> Sehingga dapat dilihat bahwa Gaji guru yang di anggarkan melalui APBN adalah Gaji Guru tetap sebagaimana tabel di atas, sedangkan gaji guru tidak tetap dianggarkan melalui BOS, Anggaran Kementerian/Lembaga (K/L) Terkait dan anggaran-anggaran lainnya di luar anggaran Pendidikan wajib 20%. Sehingga menjadi penting pengaturan gaji guru yang dimaksud agar tidak terjadi ketimpangan dalam hal pemberian gaji bagi guru honorar ataupun gaji guru PNS karena satuan gaji merupakan hak dari setiap guru terlepas dari status kepegawaian.

Urgensi pengaturan gaji guru mengingat guru merupakan penunjang Pendidikan dasar dan menengah sehingga menjadi variabel penting bagi sistem Pendidikan nasional. Guru memiliki dua peran yakni sebagai pendidik dan sebagai tenaga pendidik, sebagai pendidik guru diharapkan mampu memberikan dan menyajikan ilmu pengetahuan yang berkembang kepada peserta didik, di samping itu peran guru sebagai tenaga pendidik merupakan tokoh yang berperan dalam membentuk kepribadian peserta didik sesuai dengan Batasan norma Masyarakat.<sup>11</sup> Kondisi hubungan kerja guru dalam hal ini guru yang

---

<sup>8</sup> Fiky Nurtita Yuani, "Rendahnya Gaji Guru Honorar Dan Ekonomi Pendidikan Yang Belum Tersistem," *Kumparan*, last modified 2023, <https://kumparan.com/fikynurtita2104316/rendahnya-gaji-guru-honorar-dan-ekonomi-pendidikan-yang-belum-tersistem-20IKKWnq9RQ>. diakses 12 Mei 2024

<sup>9</sup> Muhammad Hasan Chabibie, Abdul Hakim, and Chusnul Khotimah, *Iktisar Data Pendidikan 2022-2023* (Jakarta, 2023). Hlm. 29

<sup>10</sup> Sondang Malia, "Tinjauan Hukum Terkait Rekrutment Guru Honorar" (Tanjung Selor: Subbagian Hukum BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Utara, 2017). Hlm. 5

<sup>11</sup> Tim Penyusun RUU tentang Guru, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Guru" (Jakarta: Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2019). Hlm. 7

mendapatkan upah di bawah rata-rata adalah akibat hubungan hukumnya dianggap sebagai tenaga kerja pada umumnya yang terabaikan oleh Undang - Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UU Guru) sehingga kondisi inilah yang menyebabkan banyak guru terkhusus guru honorer masih hidup jauh dikata Sejahtera karena kurang terpenuhi haknya dan kurang mendapatkan perlindungan khusus ketika terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK).<sup>12</sup>

Selain kondisi sosiologis, urgensi pengaturan gaji guru secara filosofis adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan Pendidikan sesuai dengan prinsip profesionalitas untuk memenuhi hak konstitusional warga negara dalam mendapatkan Pendidikan yang bermutu sehingga gaji guru merupakan salah satu instrumen untuk meningkatkan mutu, kompetensi dan profesionalitas guru yang terarah, terpadu dan berkesinambungan.<sup>13</sup> Demi mewujudkan Indonesia Emas 2045 sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025-2045 salah satunya untuk mewujudkan transformasi sosial melalui instrumen Pendidikan Berkualitas yang merata.<sup>14</sup> Salah satu instrumen terpenting dalam Pembangunan sebuah negara ditinjau dari segi ekonomi, dalam hal ini perhatian khusus terhadap gaji guru di Indonesia. Dalam meningkatkan kesejahteraan guru diperlukan standarisasi Internasional dari segi gaji *International Labour Organization* (ILO) dan *United Nations Education, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) menyarankan bagi gaji guru yang terbagi menjadi 4 (empat) spektrum, *pertama* gaji yang diberikan haruslah mencerminkan urgensi fungsi pengajaran bagi Masyarakat serta tanggung jawab yang dimiliki guru dimulai saat mereka masuk sebagai pendidik maupun tenaga pendidik, *kedua* guru haruslah memiliki kualifikasi yang serupa atau setara sehingga gaji yang diberikan sebanding dengan pekerjaan bidang lain, *ketiga* negara harus memastikan standar hidup yang layak bagi guru dan keluarga terlebih gaji tersebut dapat diinvestasikan dalam Pendidikan lebih lanjut atau kegiatan budaya sehingga dapat meningkatkan kualifikasi profesional mereka dan *keempat* negara dan pemerintah harus mengetahui dalam suatu pekerjaan tertentu diperlukan pengalaman dan kualifikasi yang mengakibatkan mereka memiliki tanggung jawab yang lebih besar dalam hal ini seperti naik golongan, memegang jabatan fungsional atau hal-hal lainnya.<sup>15</sup>

Rekomendasi ILO dan UNESCO di atas dapat menjadi referensi negara dan pemerintah dalam menentukan kebijakan berkaitan langsung dalam menganggarkan gaji guru, mengingat salah satu tujuan RPJPN 2025-2045 adalah mewujudkan Pendidikan yang merata salah satunya melalui instrumen guru yang berbasis pada profesionalisme dan kualifikasi guru lainnya. Sehingga penulis menyarankan gagasan demi mencapai Indonesia Emas 2045 diperlukanlah Revisi Undang - Undang Guru di masa yang akan datang yang

---

<sup>12</sup> Ibid. Hlm. 95

<sup>13</sup> Ibid. Hlm. 112

<sup>14</sup> Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, "Indonesia Emas 2045," *Bappenas*, last modified 2024, <https://indonesia2045.go.id/>. diakses 12 Mei 2024

<sup>15</sup> International Labour Organization, "The ILO/UNESCO Recommendation Concerning The Status of Teachers" (Geneva, 1966). Hlm. 40 dikutip dalam Tim Penyusun RUU tentang Guru, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Guru." Hlm. 33

memberikan pengaturan secara kuantitatif yang dapat disesuaikan dengan perkembangan zaman, selanjutnya anggaran mengenai gaji guru honorer haruslah menjadi jelas berapa yang harus dianggarkan sehingga gaji tersebut tidak lagi bersifat diskresional bagi pejabat di lingkungan Pendidikan. Penulis pun berpendapat demi meningkatkan kualitas Pembangunan aspek pendidikan yang baik gaji guru baik PNS ataupun Non-PNS tidak dimasukkan ke dalam anggaran imperatif 20% mengingat guru merupakan tenaga kerja yang masuk melalui pintu Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, mengingat tidak dari segi kualitas penyelenggara pendidikannya saja namun ditinjau dari segi keadaan infrastruktur, sarana dan prasarana institusi Pendidikan yang menjadi wajar dimasukkan ke dalam anggaran 20% konstitusi.

Berdasarkan latar belakang di atas tulisan ini difokuskan untuk mengulik lebih lanjut dan menjawab permasalahan mengenai apa yang menjadi akibat hukum tidak diaturnya secara tegas mengenai gaji guru baik PNS ataupun Non-PNS sehingga mengakibatkan rendahnya gaji guru dan relevansi kenaikan gaji guru bagi instrumen Pendidikan untuk mencapai Indonesia Emas 2045 dalam bentuk penelitian yang berjudul **“MENGAGAS INDONESIA EMAS 2045 MELALUI KENAIKAN GAJI GURU”**

## **METODOLOGI**

Dalam pembuatan karya tulis ini, Penulis Menggunakan metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif adalah metode di mana penulis akan melihat aturan yang berkaitan dengan materi kali ini dan akan menghubungkan serangkaian kejadian dengan beberapa konsep hukum, teori hukum, juga tentunya dengan aturan terkait dalam suatu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dan dibantu dengan bahan-bahan hukum yang berkaitan erat dengan kondisi sosio-historis lapangan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Akibat Hukum Ketiadaan Pengaturan Gaji Guru Bagi Pembangunan Pendidikan**

Dinamika pengaturan gaji guru sebelum putusan mahkamah konstitusi nomor 24/PUU-V/2007 tentang pengujian pasal 49 ayat (1) Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Sebelumnya UU Guru dalam pasal tersebut membedakan anggaran pendidikan dan gaji guru, di mana gaji guru sebelumnya pada UU APBN Tahun anggaran 2007 dimasukkan ke dalam Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) di mana PGPS telah dianggarkan tersendiri di dalam APBN.<sup>16</sup> Sekarang pasca putusan MK diatas seluruh anggaran mengenai gaji guru di masukkan ke dalam anggaran pendidikan yang sifatnya fluktuatif karena dimasukkan ke dalam DAK di tiap-tiap tahun anggaran.

Ketiadaan pengaturan yang pasti mengenai anggaran gaji guru pertiapa tahunnya menjadikan anggaran gaji sebagai instrumen belanja negara memiliki

---

<sup>16</sup> Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007*. Hlm. 89

ketidakpastian hukum dalam hal ini dikarenakan adanya kekosongan hukum dan kekaburan norma. Sebuah kekosongan hukum dapat menimbulkan kebingungan dalam masyarakat *in casu* gaji guru tidak memiliki pengaturan pasti mengenai hal tertentu.<sup>17</sup> Walaupun benar secara normatif pengaturan gaji tersebut memang masuk ke dalam anggaran wajib 20% yang di konkretisasi dalam DAK namun kekosongan dan kekaburan yang dimaksud di sini adalah di mana DAK dalam APBN sifatnya fluktuatif yang dapat saja berubah akibat berbagai aspek, sehingga gaji guru pun akan terimplikasi fluktuatif pula, selaras dengan hal tersebut DAK pun terbagi menjadi 3 (tiga) spektrum yakni Dana Abadi, Dana BOS dan Gaji Guru. Hal tersebutlah yang mengakibatkan rendahnya gaji guru pada masa sekarang.<sup>18</sup>

Rendahnya Gaji guru ini pun melihat bagaimana total anggaran pendidikan lainnya di mana setidak-tidaknya sebelum adanya putusan mk ini anggaran pendidikan di luar gaji masih berkisar diangka 11,8% bila dimasukkan gaji guru maka anggaran pendidikan akan memiliki persentase sebesar 18% dan *legal policy* legislator dapat menyalakan 2% sisa anggaran tersebut, sehingga tanpa rasiolegis yang jelas anggaran pendidikan dapat dipolitikasi dengan mudahnya mengingat anggaran belanja *in casu* gaji akan menjadi fluktuatif.<sup>19</sup> Menurut Hakim Konstitusi Prof. Mukhtie Fadjar dimasukkannya anggaran gaji guru ke dalam anggaran pendidikan merupakan bentuk menyalakan konstitusi yang menyalakan.<sup>20</sup> Keadaan norma *a quo* malah memperkecil penghasilan guru yang dibuktikan gaji guru terkhusus guru honorer menjadi fluktuatif sesuai dengan anggaran pendidikan yang dimaksud. Pelaksanaan hukum terhadap ekonomi ini menimbulkan kegaduhan yang seharusnya pembangunan hukum dan ekonomi berjalan beriringan dengan cita pembaruan hukum sehingga dapat sesuai dengan kondisi perkembangan zaman.<sup>21</sup>

Pembaruan hukum di bidang pendidikan melalui instrumentasi reformasi pada anggaran gaji guru merupakan upaya untuk mewujudkan tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD NRI 1945 yakni “...mencerdaskan kehidupan bangsa..” pun sebagai konsekuensi negara hukum pasal 28D ayat (2) UUD NRI 1945 diatur mengenai hak untuk bekerja dan mendapat imbalan yang adil dan layak

---

<sup>17</sup> Hario Mahar Mitendra, “Fenomena Dalam Kekosongan Hukum,” *Jurnal Rechtvinding Online* (2018).

<sup>18</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2023 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2024*.

<sup>19</sup> Ali, “Gaji Guru Masuk Anggaran Pendidikan,” *Hukumonline.Com*, last modified 2008, <https://www.hukumonline.com/berita/a/gaji-guru-masuk-anggaran-pendidikan-hol18593/>. Diakses 12 Mei 2024

<sup>20</sup> *Dissenting Opinion* (Pendapat Berbeda) oleh Prof. H. Abdul Mukhtie Fadjar dalam Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007*. Hlm. 88

<sup>21</sup> Sumitro Djohadikusumo, *Ekonomi Pembangunan* (Jakarta: Pustaka Ekonomi, 1955). Hlm. 55

dalam hubungan kerja.<sup>22</sup> Hak konstitusional guru sejatinya banyak diatur oleh konstitusi sehingga wajar negara harus memberikan perlindungan terhadap warga negaranya tidak terkecuali guru baik PNS, Honorer ataupun Kontrak.

Ketiadaan anggaran pasti mengenai gaji guru ini merupakan bentuk kelalaian negara dalam memberikan perlindungan kepada guru. Sehingga ketiadaan anggaran ini bermuara pada kekosongan dan kekaburan hukum dalam hal penyelenggaraan anggaran pendidikan di Indonesia. Dapat diidentifikasi penyebab kekosongan hukum yakni penyusunan peraturan perundang-undangan baik inisiasi legislatif ataupun eksekutif memerlukan waktu yang panjang dalam membentuk sebuah norma sehingga terkadang norma yang sudah di sahkan tidak relevan.<sup>23</sup> Dalam hal ini penulis dapat menyimpulkan 2 (dua) hal yang menyebabkan kekosongan hukum dalam penganggaran gaji guru terjadi.

Selain dampak Putusan MK adapun faktor lainnya, *pertama*, faktor teknis kurangnya koordinasi antara Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemendikbudristek), dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB) menjadi faktor pertama ketiadaan anggaran gaji guru ini, bagi Guru PNS tidak ada masalah mengenai pengaturan gaji ini namun bagi Guru honorer bukankah telah jelas bahwa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil mendefinisikan “Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.”<sup>24</sup>

Secara semantik artinya anggaran mengenai tenaga honorer adalah berasal dari APBN dan APBD sehingga menjadi pertanyaan untuk sekarang di mana penganggaran tenaga honorer guru yang dimaksud oleh PP diatas yang diatur oleh UU APBN 2024. Kurangnya koordinasi inilah yang menyebabkan ketiadaan pengaturan anggaran bagi gaji guru honorer. *Kedua* bagi gaji guru kontrak yang diangkat oleh kepala sekolah, gaji guru kontrak berasal dari dana BOS yang didapatkan oleh sekolah dan dicairkan selama tiap-tiap triwulan di tiap tahunnya sehingga menjadi pelik ketika Dana BOS yang diberikan secara fluktuatif dan gaji guru kontrak bergantung pada Dana BOS sekolah..<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Pasca Amandemen)*. Pasal 28D

<sup>23</sup> Fachrizza Sidi Pratama, “Rechtvacuum Phenomenon in Government Regulation of The Republic of Indonesia Number 51 of 2020 Related Passport Renewal Period to 10 Years’,” *Journal of Law and Border Protection* Vol. 1, no. 1 (2019).

<sup>24</sup> Presiden Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil* (Jakarta: Presiden, 2005). Pasal 1 angka 1

<sup>25</sup> Roezalia, Ranti Sekti and Evi Kongres, “Kekosongan Hukum Dalam Penentuan Pembiayaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia,” *Jurnal Hukum Magnum Opus* 5, no. 1 (2022): 86–87.

Secara sosiologis terdapat 3 (tiga) hal yang berdampak secara sosial akibat gaji rendah guru.<sup>26</sup> *Pertama*, Kemampuan mengajar, ketika pendidik mendapatkan insentif yang rendah dan mengakibatkan kesulitan finansial, mereka akan mencari pekerjaan tambahan atau merasa letih yang berakibat pada kekurangan waktu dan energi untuk mengajar bila hal ini berlangsung dalam waktu yang cukup lama maka akan berimplikasi pada kualitas pendidikan suatu instansi pendidikan. *Kedua*, kesenjangan sosial yang dipengaruhi oleh gaji akan memutarbalikkan citra guru di masyarakat akibat rendahnya gaji guru, guru menjadi pekerjaan yang jarang diminati dan stigma negatif lainnya.<sup>27</sup> dan *ketiga* akibat rendahnya gaji yang diterima mengakibatkan sulitnya terpenuhi kebutuhan dasar oleh guru dan bila ini terus menerus terjadi maka akan berdampak kepada kemampuan untuk mengembangkan diri bagi guru itu sendiri, dan lingkungan sekitar sehingga tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa akan menjadi angan-angan. fungsi guru tidak sekedar memberikan ilmu pengetahuan namun juga tidak dapat terlepas dari bagaimana guru untuk memajukan ilmu pengetahuan yang dimiliki juga dapat mampu mengembangkan diri guru sendiri.<sup>28</sup>

## 2. Relevansi Kenaikan Gaji Guru Bagi Instrumen Pendidikan untuk Mencapai Indonesia Emas 2045

Dalam menentukan sebuah kebijakan publik yang berkelindan langsung dengan hukum keduanya berangkat dari melihat postulat keadaan realitas di masyarakat yang menjadi sebuah solusi atau kebijakan publik yang dituangkan dalam undang – undang sebagai payung hukum penyelenggaraan kebijakan tersebut dan berorientasi untuk kepentingan publik.<sup>29</sup> Visi Indonesia Emas 2045 tidak terlepas dari cita – cita bangsa untuk memajukan kesejahteraan umum karena secara sosiologi di Indonesia masih terdapat ketidakmerataan pembangunan<sup>30</sup> di berbagai sektor yang mengakibatkan layanan dasar seperti pendidikan mengalami kesenjangan.<sup>31</sup>

Gagasan pengembalian gaji guru kepada kemenpan-RB di samping karena konsekuensi dari jalur masuk guru merupakan tanggung jawab BKN yang

---

<sup>26</sup> Muhammad Bintang Adiatma, Muhammad Rizky Hawari, and Farzan Fahrezi Syarif, “Pengaruh Gaji Rendah Terhadap Kesejahteraan Guru SMA Di Kabupaten Sumba Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur,” *Jurnal Pendidikan dan Pengajaran* 1, no. 3 (2023): 48–57.

<sup>27</sup> Nicha, “Jumlah Guru Rendah, Profesi Guru Kurang Diminati,” *Prokal*, last modified 2019, [https://www.prokal.co/nasional/1773777927/jumlah-guru-rendah-profesi-guru-kurang-diminati-#google\\_vignette](https://www.prokal.co/nasional/1773777927/jumlah-guru-rendah-profesi-guru-kurang-diminati-#google_vignette). Diakses 13 Mei 2024

<sup>28</sup> Tim Penyusun RUU tentang Guru, “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Guru.”

<sup>29</sup> Moh Taufik, *Hukum Kebijakan Publik (Teori Dan Praksis)* (Yogyakarta: Penerbit Tanah Air Beta, 2022). Hlm. 2

<sup>30</sup> Yavuz Tiftikçigil, B. B., Güriş, and Y. S. Yaşgül, “Does Middle Income Trap Exist?: Evidence from Emerging Economies: E7 Countries for 1969-2015,” *Revista Galega De Economía* Vol. 27, no. 1 (2018).

<sup>31</sup> M Masrully, “Strategi Menghadapi Middle Income Trap : Pengalaman Dari Cina, Meksiko Dan Korea Selatan,” *Jurnal Wacana Kinerja* (2022).

berkoordinasi dengan Kemenpan-RB, agar penganggaran mengenai gaji dijadikan satu pintu. mengingat gaji adalah instrumen kebijakan publik yang berkelindan langsung dengan kondisi dan situasi masyarakat. sehingga pemerintah seharusnya dalam membentuk sebuah kebijakan publik haruslah dapat mengatasi persoalan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan orang banyak.<sup>32</sup> Sehingga pemerintah dalam membentuk sebuah kebijakan publik *in casu* gaji guru memiliki wewenang untuk memilih memperbaiki atau memperburuk sebuah sistem. Pemberian gaji guru bila ditinjau dari kebijakan publik menyangkut hal yang akan diatur oleh pemerintah dan bagaimana hal tersebut dijalankan.<sup>33</sup>

Berkaitan dengan hal tersebutlah gaji guru sebagai salah satu instrumen kebijakan publik yang dibentuk oleh pemerintah memiliki 2 (dua) spektrum yang menjadi persoalan yakni adalah pengaturan dan pelaksanaan. Ketiadaan pengaturan maka mengakibatkan ketiadaan pelaksanaan terhadap kebijakan publik. Kondisi ketiadaan ini jelas menjadi kekaburan hukum dalam *status a quo* karena penganggaran gaji memang sudah ada namun pengaturan secara spesifik dan pelaksanaannya belum jelas dan eksplisit di jelaskan dalam peraturan perundang-undangan sehingga pemerintah seharusnya mengatur mengenai pengaturan dan pelaksanaan anggaran gaji guru sehingga kekosongan dan kekaburan hukum tidak terjadi.

Formulasi pengaturan gaji guru ini harus relevan antara pengaturan dan pelaksanaan dalam hal proses pembentukan kebijakan publik *in casu* gaji guru, dan kebijakan publik tersebut di implementasikan legalitas suatu kebijakan tersebut agar kebijakan publik memiliki payung hukum untuk diimplementasikan resmi di lapangan.<sup>34</sup> Dinamika formulasi gaji guru ini Hasil pengujian atas Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas yang berakibat diperhitungkannya gaji guru dalam formula anggaran pendidikan 20%, meskipun secara langsung tidak menyangkut Putusan Mahkamah Nomor 026/PUU-IV/2006 tentang Anggaran Pendidikan, namun secara langsung memiliki dampak pada interpretasi Mahkamah tentang amanat konstitusi dibidang pendidikan, yang telah diletakkan dalam putusan-putusan sebelumnya. Oleh karenanya, meskipun pengujian yang dilakukan menyangkut Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas terhadap Pasal 31 Ayat (3) UUD 1945, putusan tersebut secara mendasar membawa dampak akan kesan perubahan sikap yang terlalu prematur, karena dalam masa yang relatif singkat dan kondisi perubahan yang diinginkan konstitusi tentang perbaikan pendidikan yang belum tampak secara signifikan, putusan dalam perkara a quo secara langsung merubah formula

---

<sup>32</sup> Marhaendra Wija Atmaja, "Pemahaman Dasar Hukum Dan Kebijakan Publik," in *Risalah Bahan Kuliah Hukum Dan Kebijakan Publik* (Denpasar: Universitas Udayana, 2013).

<sup>33</sup> Fajri Wajdi and Andryan, *Hukum Dan Kebijakan Publik* (Jakarta: Sinar Grafika, 2022). Hlm. 6

<sup>34</sup> Syarif Budiman, "Analisis Hubungan Antara Hukum Dan Kebijakan Publik: Studi Pembentukan Uu No . 14 Tahun 2008," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 14 (2017): 109–119.

perhitungan anggaran pendidikan yang dipergunakan dalam Putusan Mahkamah terdahulu.<sup>35</sup>

Kejelasan mengenai regulasi ini akan berdampak secara signifikan terhadap efektivitas penyelenggaraan pendidikan yang dilakukan, yang secara langsung akan menentukan perwujudan cita-cita bangsa yang tertuang dalam *staatsfundamentalnorm* maka dari itu demi mencapai tujuan tersebut secara maksimal, dibutuhkannya regulasi yang mampu menjabarkan mengenai alokasi dana bagi tenaga honorer dan tenaga kontrak agar mendapatkan hak konstitusionalnya sebagaimana amanat konstitusi. Kenaikan gaji guru ini relevan dan berbanding lurus dengan akibat hukum yang diterima dengan adanya pengaturan dan pelaksanaan anggaran gaji guru dalam APBN.

## KESIMPULAN

Ketiadaan anggaran pasti mengenai gaji guru ini merupakan bentuk kelalaian negara dalam memberikan perlindungan kepada guru. Sehingga ketiadaan anggaran ini bermuara pada kekosongan dan kekaburan hukum dalam hal penyelenggaraan anggaran pendidikan di Indonesia. Dapat diidentifikasi penyebab kekosongan hukum yakni penyusunan peraturan perundang-undangan baik inisiasi legislatif ataupun eksekutif memerlukan waktu yang panjang dalam membentuk sebuah norma sehingga terkadang norma yang sudah di sahkan tidak relevan.

Kejelasan mengenai regulasi ini akan berdampak secara signifikan terhadap efektivitas penyelenggaraan pendidikan yang dilakukan, yang secara langsung akan menentukan perwujudan cita-cita bangsa yang tertuang dalam *staatsfundamentalnorm* maka dari itu demi mencapai tujuan tersebut secara maksimal, dibutuhkannya regulasi yang mampu menjabarkan mengenai alokasi dana bagi tenaga honorer dan tenaga kontrak agar mendapatkan hak konstitusionalnya sebagaimana amanat konstitusi. Kenaikan gaji guru ini relevan dan berbanding lurus dengan akibat hukum yang diterima dengan adanya pengaturan dan pelaksanaan anggaran gaji guru dalam APBN.

Sehingga saran yang dapat dilakukan adalah *pertama*, pengalokasian dana gaji guru dianggarkan dalam anggaran Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB) bukan lagi di Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemendikbudristek) mengingat jalur masuk Guru PNS dan Ketentuan PP Nomor 48 tahun 2005 yang mendikotomikan tenaga honorer yang dibebankan kepada APBN dan APBD. *Kedua* diperlukan reformasi Undang-Undang Guru dan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, karena menurut penulis anggaran 20% kewajiban pendidikan terlepas dari gaji guru karena demi mencapai Indonesia Emas 2045 reformasi yang dilaksanakan juga dari segi infrastruktur dan APBN Pendidikan diperlukan fokus terlebih dahulu dengan Sistem Penunjang Pendidikan yakni Infrastruktur, Sarana dan

---

<sup>35</sup> Dissenting Opinion (Pendapat Berbeda) Maruarar Siahaan dan H. Harjono dalam Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007*. Hlm. 90-91

## **The Officium Nobile Journal**

Andika, Aris Budi Santoso, Husni Wira Kesuma, Rahel Nathalia Br Tobing

<https://rumah-jurnal.com/index.php/tonji/index>

DOI : 10.70656/tonji.v1i2.260

---

Prasarana, dan lain-lain. Sedangkan APBN Kepegawaian menjadi fokus untuk pengembangan kualitas pegawai *in casu* guru PNS dan Non-PNS.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adiatma, Muhammad Bintang, Muhammad Rizky Hawari, and Farzan Fahrezi Syarif. "Pengaruh Gaji Rendah Terhadap Kesejahteraan Guru SMA Di Kabupaten Sumba Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur." *Jurnal Pendidikan dan Pengajaran* 1, no. 3 (2023): 48–57.
- Ali. "Gaji Guru Masuk Anggaran Pendidikan." *Hukumonline.Com*. Last modified 2008. <https://www.hukumonline.com/berita/a/gaji-guru-masuk-anggaran-pendidikan-ho118593/>.
- Atmaja, Marhaendra Wija. "Pemahaman Dasar Hukum Dan Kebijakan Publik." In *Risalah Bahan Kuliah Hukum Dan Kebijakan Publik*. Denpasar: Universitas Udayana, 2013.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. "Indonesia Emas 2045." *Bappenas*. Last modified 2024. <https://indonesia2045.go.id/>.
- Budiman, Syarif. "Analisis Hubungan Antara Hukum Dan Kebijakan Publik: Studi Pembentukan Uu No . 14 Tahun 2008." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 14 (2017): 109–119.
- Chabibie, Muhammad Hasan, Abdul Hakim, and Chusnul Khotimah. *Ikhtisar Data Pendidikan 2022-2023*. Jakarta, 2023.
- Djojohadikusumo, Sumitro. *Ekonomi Pembangunan*. Jakarta: Pustaka Ekonomi, 1955.
- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Pasca Amandemen)*, 1945.
- . *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen*. Jakarta: DPR, 2005.
- . *Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2023 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2024*. Jakarta: DPR, 2023.
- Indonesia, Kementerian Keuangan. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49 Tahun 2023 Tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2024*. Jakarta: Kementerian Keuangan, 2023.
- Indonesia, Presiden. *Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta: Presiden, 2005.
- . *Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kesembilan Belas Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta: Presiden, 2024.
- . *Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2013 Tentang Badan Kepegawaian Negara*. Jakarta, 2013.
- Konstitusi, Mahkamah. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007*. Jakarta: Judicial Bodies, 2007.
- Malia, Sondang. "Tinjauan Hukum Terkait Rekrutment Guru Honorer." Tanjung Selor: Subbagian Hukum BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Utara, 2017.
- Masrully, M. "Strategi Menghadapi Middle Income Trap : Pengalaman Dari Cina, Meksiko Dan Korea Selatan." *Jurnal Wacana Kinerja* (2022).
- Mitendra, Hario Mahar. "Fenomena Dalam Kekosongan Hukum." *Jurnal Rechtvinding Online* (2018).
- Nicha. "Jumlah Guru Rendah, Profesi Guru Kurang Diminati." *Prokal*. Last modified 2019. [https://www.prokal.co/nasional/1773777927/jumlah-guru-rendah-profesi-guru-kurang-diminati-#google\\_vignette](https://www.prokal.co/nasional/1773777927/jumlah-guru-rendah-profesi-guru-kurang-diminati-#google_vignette).
- Organization, International Labour. "The ILO/UNESCO Recommendation Concerning The Status of Teachers." Geneva, 1966.
- Pratama, Fachrizza Sidi. "Rechtvacuum Phenomenon in Government Regulation of The

# The Officium Nobile Journal

Andika, Aris Budi Santoso, Husni Wira Kesuma, Rahel Nathalia Br Tobing

<https://rumah-jurnal.com/index.php/tonji/index>

DOI : 10.70656/tonji.v1i2.260

---

- Republic of Indonesia Number 51 of 2020 Related Passport Renewal Period to 10 Years’.” *Journal of Law and Border Protection* Vol. 1, no. 1 (2019).
- Sekti, Roezalia, Ranti, and Evi Kongres. “Kekosongan Hukum Dalam Penentuan Pembiayaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia.” *Jurnal Hukum Magnum Opus* 5, no. 1 (2022): 86–87. <https://jurnal.untag-sby.ac.id/index.php/Magnumopus/article/view/5853%0Ahttps://jurnal.untag-sby.ac.id/index.php/Magnumopus/article/view/5853/4652>.
- Taufik, Moh. *Hukum Kebijakan Publik (Teori Dan Praksis)*. Yogyakarta: Penerbit Tanah Air Beta, 2022.
- Tiftikçigil, Yavuz, B. B., Güriş, and Y. S. Yaşgöl. “Does Middle Income Trap Exist?: Evidence from Emerging Economies: E7 Countries for 1969-2015.” *Revista Galega De Economia* Vol. 27, no. 1 (2018).
- Tim Penyusun RUU tentang Guru. “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Guru.” Jakarta: Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2019.
- Wajdi, Fajri, and Andryan. *Hukum Dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika, 2022.
- Yuani, Fiky Nurtita. “Rendahnya Gaji Guru Honorer Dan Ekonomi Pendidikan Yang Belum Tersistem.” *Kumparan*. Last modified 2023. <https://kumparan.com/fikynurtita2104316/rendahnya-gaji-guru-honorer-dan-ekonomi-pendidikan-yang-belum-tersistem-20IKKWnq9RQ>.