

Perlindungan Hukum Terhadap Hak Guru Honorer Atas Upah dan Jaminan Sosial Dalam Perspektif Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia

Virginia¹ Gunardi Lie²

Jurusan Hukum, Universitas Tarumanagara, Indonesia^{1,2}

Email: virginia.205230139@stu.untar.ac.id¹ gunardi@fh.untar.ac.id²

Abstrak

Guru honorer merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari tenaga pendidik di Indonesia, namun keberadaan mereka kerap belum memperoleh perlindungan optimal dalam ranah hukum ketenagakerjaan. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis bentuk perlindungan hukum terkait hak atas upah dan jaminan sosial bagi guru honorer dari sudut pandang hukum ketenagakerjaan. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan serta pendekatan konseptual. Hasil kajian menunjukkan bahwa perlindungan hukum yang tersedia masih belum berjalan secara maksimal. Kesenjangan status hukum guru honorer berdampak pada belum terpenuhinya hak atas upah minimum serta jaminan sosial sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan khusus yang mengatur standar honorarium minimum serta sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait agar perlindungan hukum bagi guru honorer dapat terwujud secara lebih efektif dan komprehensif.

Kata Kunci: Guru Honorer, Upah Minimum, Jaminan Sosial, BPJS Ketenagakerjaan

Abstract

Honorary teachers play a vital role within Indonesia's education system; however, their position often lacks adequate protection under labor law. This paper seeks to examine the extent of legal protection concerning their rights to wages and social security from a labor law perspective. The research adopts a normative legal method, applying both statutory and conceptual approaches. The findings indicate that existing legal safeguards have not been effectively implemented. The unclear legal status of honorary teachers has led to the non-fulfillment of their entitlement to minimum wages and social security benefits, as stipulated in Law Number 13 of 2003 concerning Manpower. Accordingly, there is a need for specific regulations establishing minimum honorarium standards, along with the harmonization of relevant legislation, in order to ensure more effective and comprehensive legal protection for honorary teachers.

Keywords: Honorary Teachers, Minimum Wage, Social Security, BPJS for Employment



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

PENDAHULUAN

Pendidikan adalah hak fundamental bagi setiap warga negara yang dijamin dalam konstitusi.¹ Dalam mewujudkan hak tersebut, guru memegang peranan sentral sebagai ujung tombak pelaksanaan pendidikan nasional. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen mendefinisikan guru sebagai pendidik profesional yang mengemban tugas mulia dalam mencerdaskan kehidupan bangsa.² Namun dibalik kemuliaan profesi tersebut, terdapat realita yang jauh dari ideal, khususnya bagi mereka yang berstatus sebagai guru honorer yang merupakan kelompok tenaga pendidik yang bekerja tanpa kepastian status kepegawaian dan kerap terpinggirkan dari jangkauan perlindungan hukum ketenagakerjaan. Guru honorer merupakan Pendidik yang berada di luar kategori aparatur sipil negara (ASN) yang diangkat berdasarkan kebutuhan satuan pendidikan dengan sistem perjanjian kerja atau penugasan, namun tanpa status kepegawaian yang jelas dalam birokrasi pemerintahan.

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 31 ayat (1): "Setiap Warga Negara berhak mendapat pendidikan."

² Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Pasal 1 angka (1)

Persoalan guru honorer di Indonesia bukan sekedar isu administratif, melainkan menyentuh dimensi keadilan sosial yang fundamental. Data saat ini menunjukkan bahwa sebanyak 74,3% guru honorer masih menerima gaji di bawah Rp 2.000.000,00 per bulan,³ jauh dibawah nilai minimum pengupahan regional yang berlaku di berbagai daerah. Dan yang lebih memprihatinkan lagi, per akhir tahun 2025 tercatat masih terdapat lebih dari 237.000 guru honorer yang belum terselesaikan persoalan status kepegawaiannya.⁴ Kondisi ini mencerminkan betapa lemahnya perlindungan hukum yang diterima oleh para guru honorer selama ini. Dari perspektif hukum ketenagakerjaan, posisi guru honorer berada dalam zona abu-abu yang tidak sepenuhnya terjangkau oleh perlindungan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Ketidakjelasan status hukum ini berdampak langsung pada dua aspek hak dasar ketenagakerjaan yang paling fundamental, yakni hak mendapatkan penghasilan yang layak dan perlindungan jaminan sosial. Temuan Ombudsman Republik Indonesia mengonfirmasi bahwa banyak guru honorer yang mengalami ketidakaktifan kepesertaan BPJS Kesehatan akibat kelalaian pemberi kerja, bahkan sebagian besar dari mereka tidak teregistrasi dalam peserta resmi BPJS Ketenagakerjaan.⁵ Padahal, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menegaskan bahwa setiap pekerja berhak atas perlindungan jaminan sosial tanpa terkecuali.

Persoalan ini menuntut kajian yuridis yang serius mengingat terdapat kesenjangan yang nyata antara *das sollen* (yang seharusnya) dan *das sein* (yang terjadi). Secara normatif, negara telah menyediakan kerangka hukum perlindungan tenaga kerja yang cukup komprehensif melalui berbagai peraturan perundang-undangan. Namun dalam tataran implementasi, guru honorer justru kerap berada diluar jangkauan perlindungan tersebut akibat ketidakjelasan status hukum dan lemahnya mekanisme pengawasan. Teori perlindungan hukum yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa perlindungan hukum harus bersifat preventif maupun represif guna menjamin terwujudnya keadilan bagi setiap subjek hukum.⁶ Dalam konteks ini, pemerintah sesungguhnya telah berupaya melalui berbagai kebijakan seperti program Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, namun implementasinya masih jauh dari menjangkau seluruh guru honorer yang ada.

Rumusan Masalah

Bagaimana perlindungan hukum terhadap hak guru honorer atas upah dan jaminan sosial dalam perspektif hukum ketenagakerjaan di Indonesia?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan studi hukum normatif yang dilakukan menggunakan Metode undang-undang (*statute approach*) dan metode konseptual (*conceptual approach*). Adapun bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum utama berupa dokumen legislasi yang relevan dengan permasalahan yang dikaji, serta bahan hukum pendukung yang terdiri atas jurnal ilmiah, literatur hukum, dan hasil penelitian terdahulu. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan. Selanjutnya, bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis secara preskriptif guna memberikan argumentasi hukum terhadap kondisi perlindungan hukum bagi guru honorer di Indonesia.

³ Muhammad Anwar, "Survei Kesejahteraan Guru Indonesia", Institute for Demographic and Poverty Studies (IDEAS) dan GREAT Edunesia Dompot Dhuafa, 21 Mei 2024

⁴ Nunuk Suryani, Direktur Jenderal GTKPG Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah, sebagaimana dikutip dalam "Tersisa 237 Ribu Guru Honorer, Ini Rencana Pemerintah", Jambi Sun, 22 Februari 2026, diakses melalui <https://jambisun.id/tersisa-237-ribu-guru-honorer-ini-rencana-pemerintah/>

⁵ Ombudsman Republik Indonesia, "Problematika Hak Tenaga Honorer," artikel resmi Ombudsman RI

⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 54.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Perlindungan Hukum terhadap Hak Upah Guru Honorer

Persoalan proteksi terhadap hak upah guru honorer pada masa kini belum terlepas dari pertanyaan-pertanyaan mendasar mengenai kedudukan hukum mereka dalam sistem ketenagakerjaan di Indonesia. Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mendefinisikan Tenaga kerja sebagai setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan untuk menghasilkan barang dan/atau jasa,⁷ terikat dalam hubungan kerja yang unsur-unsurnya terhadap pekerjaan, upah, dan perintah saat ini dilindungi UU Ketenagakerjaan.⁸ Namun, status hukum guru honorer yang tidak sepenuhnya masuk dalam kategori pekerja/buruh sebagaimana yang dimaksud dalam UU Ketenagakerjaan yang menjadikan perlindungan upah mereka berada dalam posisi yang tidak pasti. Di sekolah negeri, guru honorer diangkat berdasarkan Surat Keputusan kepala sekolah atau pejabat daerah yang tidak disertai dengan adanya ikatan perjanjian kerja yang sesuai syarat formal. Sementara itu di sekolah swasta, honorarium ditetapkan berdasarkan adanya kesepakatan antara guru dengan yayasan pengelola, yang tidak selalu mengacu kepada ketentuan upah minimum.⁹

Secara normatif, Pasal 88 ayat (1) UU Ketenagakerjaan yaitu setiap pekerja/buruh berhak memperoleh upah yang layak memenuhi hidup layak bagi kemanusiaan.¹⁰ Lebih Spesifik, melalui Pasal 14 ayat (1) huruf a UU nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menyatakan setiap guru berhak memperoleh gaji lebih dari garis kemiskinan dan perlindungan sosial demi kemakmuran.¹¹ ketentuan ini berlaku bagi semua guru tanpa membedakan status kepegawaiannya. Namun dalam dunia praktiknya, norma hukum tersebut belum mencakup guru honorer secara efektif. Hal ini dikarenakan oleh ketidakpastian regulasi secara eksplisit yang mewajibkan pemberian upah minimum bagi guru honorer secara nasional.¹² Akibatnya, besaran honorarium yang diterima oleh guru honorer bergantung kepada kemampuan finansial sekolah atau kebijakan pemerintah daerah masing-masing, tanpa adanya standar minimum yang mengikat.

Kesenjangan antara norma dan implementasi yang mencerminkan lemahnya proteksi hukum terhadap hak upah guru honorer. Insentif yang diberikan pemerintah untuk guru honorer yang ber non-sertifikasi hanya sebesar Rp 400.000,00 per bulan mulai tahun 2026.¹³ angka yang hanya setara dengan 1- hingga 15 persen dari upah minimum provinsi yang berlaku di berbagai daerah. Celah hukum yang paling mendasar terletak pada ketidakjelasan apakah guru honorer di sekolah negeri terikat oleh rezim hukum ketenagakerjaan atau hukum administrasi negara, sehingga tidak ada pihak yang secara tegas untuk memastikan upah mereka memenuhi standar upah minimum. Oleh karena itu, diperlukan langkah tegas untuk mengisi kekosongan hukum tersebut, yakni berupa regulasi khusus yang menetapkan standar upah minimum bagi guru honorer yang berlaku secara nasional dan mengikat semua pihak pemberi kerja disektor pendidikan.

⁷ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39), Pasal 1 angka 2

⁸ Ibid, Pasal 1 angka 15

⁹ Hanif Adzhar et al., "Perlindungan Hukum bagi Guru Honorer di Lingkungan Pendidikan," *Jurnal Pubmedia Administrasi dan Riset*, Vol. 2, No. 1, 2026, hlm. 5.

¹⁰ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, *Op. cit.*, Pasal 88 ayat (1).

¹¹ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, *Op. cit.*, Pasal 14 ayat (1) huruf a.

¹² R.F. Kurniawan, "Alasan Tenaga Honorer Dihapus: Pengupahan Tidak Jelas dan Kerap di Bawah UMR," *Kompas.com*, 5 Juni 2022, <https://www.kompas.com/tren/read/2022/06/05/06310965/alasan-tenaga-honorer-dihapus-pengupahan-tidak-jelas-dan-kerap-di-bawah>

¹³ A. Muhtasib et al., "Neglected Inequality: Legal-Political Dynamics of Honorary Teacher Salaries in 3T Regions," *PERKARA: Jurnal Ilmu Hukum dan Politik*, Vol. 3, No. 2, Juni 2025, hlm. 988.

Perlindungan Hukum terhadap Hak Jaminan Sosial Guru Honorar

Kerangka hukum jaminan sosial di Indonesia bertumpu pada 2 pilar yaitu Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Ke-2 regulasi ini menyatakan bahwa setiap pekerja, tanpa terkecuali berhak atas perlindungan jaminan sosial yang meliputi Proteksi medis, perlindungan kerja, dana pensiun, dan santunan kematian.¹⁴ Secara yuridis, guru honorar yang memiliki hubungan kerja dengan sektor pendidikan bagi negeri maupun swasta, seharusnya sudah termasuk dalam kategori pekerja yang wajib didaftarkan sebagai kepesertaan BPJS oleh pihak yang memperkerjakan dalam BPJS Ketenagakerjaan, guru honorar ini dikategorikan sebagai peserta Penerima Upah (untuk selanjutnya disebut **PU**). Namun secara implementasinya masih terdapat guru-guru honorar yang belum didaftarkan sebagai kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan oleh pemerintah daerah selaku pemberi kerja, dan Ombudsman Republik Indonesia juga menginformasikan bahwa kepesertaan BPJS Kesehatan juga banyak yang tidak aktif. Riset tersebut juga menunjukkan bahwa implementasi kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan bagi guru honorar masih sangat terbatas. Dan banyak juga dari mereka yang tidak mengetahui prosedur pendaftaran maupun manfaat yang seharusnya mereka terima. Hal ini menandakan bahwa proteksi hukum represif seharusnya hadir melalui mekanisme pengawasan dan penegakkan kewajiban pemberi kerja juga belum berjalan secara efektif.

Pemerintah sesungguhnya tidak sepenuhnya mengabaikan persoalan ini, berbagai upah juga telah dilakukan, mulai dari pemberian Bantuan Subsidi Upah (**BSU**), program insentif guru honorar, hingga pengangkatan bertahap melalui jalur Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (**PPPK**) berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Aparatur Sipil Negara.¹⁵ Akan tetapi, kebijakan ini bersifat parsial dan belum menyelesaikan akar permasalahan, yakni ketiadaan hukum yang mengikat dan menjamin hak jaminan sosial seluruh guru honorar secara merata. Selama status hukum guru honorar masih ambigu dan kewajiban pemberi kerja untuk mendaftarkan mereka ke dalam program jaminan sosial belum diikuti dengan mekanisme sanksi yang tegas dan jelas maka perlindungan hukum terhadap hak jaminan sosial guru honorar akan terus tidak merata. Oleh karena itu, diperlukan sinkronisasi regulasi antara UU Ketenagakerjaan, UU Guru dan Dosen, UU SJSN, dan UU AS, untuk menciptakan kerangka perlindungan yang kohesif dan tidak meninggalkan guru honorar dalam celah-celah hukum yang selama ini merugikan mereka.

KESIMPULAN

Merujuk pada uraian sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa proteksi hukum terhadap hak guru honorar atas upah dan jaminan sosial dalam sudut pandang hukum ketenagakerjaan di Indonesia masih belum berjalan optimal. Meskipun secara normatif berbagai peraturan perundang-undangan telah mengamanatkan hak atas upah yang layak dan jaminan sosial bagi setiap pekerja, ambiguitas status hukum guru honorar yang menjadikan mereka kerap berada diluar jangkauan perlindungan tersebut. Ketiadaan regulasi khusus yang mengatur standar honorarium minimum secara nasional, lemahnya mekanisme pengawasan kepesertaan BPJS, serta belum terselesaikannya persoalan status kepegawaian guru honorar menjadi faktor-faktor utama yang menyebabkan proteksi hukum yang ada belum mampu mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi guru honorar di Indonesia. Dengan

¹⁴ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150), Pasal 1 angka 1 jo. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116), Pasal 14.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 141), Pasal 66

mempertimbangkan kondisi tersebut, penulis mengajukan rekomendasi agar pemerintah menyusun kerangka regulasi yang lebih spesifik terkait penetapan standar honorarium minimum bagi guru honorer pada tingkat nasional. Upaya ini perlu diikuti dengan penguatan sistem pengawasan terhadap kepesertaan BPJS, termasuk penerapan sanksi yang proporsional terhadap pemberi kerja yang abai terhadap kewajiban perlindungan sosial. Selain itu, diperlukan penyelarasan dan penyesuaian antar-peraturan dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan, Undang-Undang Guru dan Dosen, Undang-Undang SJSN, serta Undang-Undang ASN agar tidak lagi terjadi ketidaksinkronan norma maupun celah hukum yang selama ini menimbulkan kerugian bagi guru honorer. Harmonisasi regulatif tersebut juga diharapkan dapat mempercepat proses pengangkatan guru honorer melalui mekanisme PPPK, sehingga peningkatan kesejahteraan dan kepastian status mereka dapat diwujudkan secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adzhar, Hanif, et al. 2026. "Perlindungan Hukum bagi Guru Honorer di Lingkungan Pendidikan." *Jurnal Pubmedia Administrasi dan Riset*, Vol. 2, No. 1.
- Anwar, Muhammad. 2024. "Survei Kesejahteraan Guru Indonesia." Institute for Demographic and Poverty Studies (IDEAS) dan GREAT Edunesia Dompot Dhuafa.
- Kurniawan, R.F. 2022. "Alasan Tenaga Honorer Dihapus: Pengupahan Tidak Jelas dan Kerap di Bawah UMR." *Kompas.com*. Tersedia pada: <https://www.kompas.com/tren/read/2022/06/05/06310965/alasan-tenaga-honorer-dihapus-pengupahan-tidak-jelas-dan-kerap-di-bawah> (diakses Maret 2026).
- Muhtasib, A., et al. 2025. "Neglected Inequality: Legal-Political Dynamics of Honorary Teacher Salaries in 3T Regions." *PERKARA: Jurnal Ilmu Hukum dan Politik*, Vol. 3, No. 2.
- Ombudsman Republik Indonesia. "Problematika Hak Tenaga Honorer." Tersedia pada laman resmi Ombudsman Republik Indonesia (diakses Maret 2026).
- Rahardjo, Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Suryani, Nunuk. 2026. "Tersisa 237 Ribu Guru Honorer, Ini Rencana Pemerintah." *Jambi Sun*, 22 Februari 2026. Tersedia pada: <https://jambisun.id/tersisa-237-ribu-guru-honorer-ini-rencana-pemerintah/> (diakses Maret 2026).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.