



---

## **Kewenangan Dilematis Kepala Sekolah dalam Mengangkat Guru Honoror**

---

### **INFO PENULIS   INFO ARTIKEL**

ABD Rahman  
Mahasiswa Magister hukum Universitas Sulawesi  
Tenggara  
[Abdrahman.ppkn@gmail.com](mailto:Abdrahman.ppkn@gmail.com)  
+6285240002663

La Ode Bariun  
Universitas Sulawesi tenggara  
[Lm.bariun@yahoo.com](mailto:Lm.bariun@yahoo.com)

La Ode Munawir  
Universitas Sulawesi Tenggara  
[munawirppat@gmail.com](mailto:munawirppat@gmail.com)

ISSN: 2808-1307  
Vol. 3, No. 3, Desember 2023  
<http://jurnal.ardenjaya.com/index.php/ajsh>

© 2023 Arden Jaya Publisher All rights reserved

---

### ***Saran Penulisan Referensi:***

Rahman, A., Bariun, L. O., & Munawir, L. O. (2023). Su Kewenangan Dilematis Kepala Sekolah dalam Mengangkat Guru Honoror. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, 3 (3), 247-256.

---

### **Abstrak**

Penelitian ini Keputusan Kepala Sekolah dalam mengangkat guru honoror menjadi dilematis, dikarenakan berkaitan dengan kebutuhan guru di sekolah negeri karena siswanya terus mengalami peningkatan sementara guru yang berstatus PNS banyak yang telah memasuki masa pensiun sehingga kebutuhan tenaga pendidik (guru) sangat kurang. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum kepustakaan, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, Tujuan penelitian mengkaji dan menganalisis kewenangan kepala sekolah dalam mengangkat guru honoror pada sekolah negeri berdasarkan surat keputusan di kabupaten konawe. Hasil penelitian Kewenangan kepala sekolah dalam pengangkatan guru honoror pada sekolah negeri, tidak ditemukan adanya beban kerja kepala sekolah untuk pengangkatan guru honoror. Sepenuhnya kewenangan terkait penataan, pemenuhan dan pemerataan guru ada pada dinas pendidikan dan kebudayaan kabupaten konawe, kepala sekolah hanya dapat memberikan laporan analisis berkaitan dengan kebutuhan tenaga pendidik kepada dinas pendidikan dan kebudayaan kabupaten.

**Kata kunci :** Kewenangan, Guru, Honoror

### Abstract

The Principal's decision to appoint honorary teachers is a dilemma, because it is related to the need for teachers in state schools because students continue to increase while many teachers with civil servant status have entered retirement so the need for teaching staff (teachers) is very low. The research method used is a normative juridical research method, namely library law research, with a statutory regulation approach. The research objective is to examine and analyze the authority of school principals in appointing honorary teachers in state schools based on decrees in Konawe district. The results of research on the authority of school principals in appointing honorary teachers in state schools, found no workload for school principals in appointing honorary teachers. Full authority regarding the arrangement, fulfillment and distribution of teachers lies with the Konawe district education and culture office, school principals can only provide analysis reports relating to the needs of teaching staff to the district education and culture office.

**Keywords:** Authority, Teacher, Honorary

### A. Pendahuluan

Upaya yang harus dilakukan negara dalam mencapai tujuan nasional, yaitu dengan peningkatan kualitas manusia secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan perkembangan sosial. (Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, 2014). Penugasan guru sebagai Kepala Sekolah, beban kerja Kepala Satuan Pendidikan ada tiga yaitu managerial, pengembangan kewirausahaan, dan supervisi kepada guru dan tenaga kependidikan. (Pasal 54 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru). Kepala Sekolah diberi beban kerja untuk melakukan supervisi guru dan tenaga kependidikan. Supervisi diawali dari perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, tindak lanjut hasil evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas supervisi kepada guru dan tenaga kependidikan. (Lampiran II Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 15 Tahun 2018)

Setiap tahunnya terdapat guru-guru yang pensiun sementara jumlah peserta didik juga terus bertambah Direktur Pendidikan Profesi dan Pembinaan Guru dan Tenaga Kependidikan Kemendikbud Praptono Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Riset dan Teknologi (Kemendikbudristek) memprediksi sekolah di Indonesia kekurangan 1 juta guru setiap tahun sepanjang kurun 2020-2024 ( <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201005180513-20-554645/kemendikbud-sekolah-kekurangan-1-juta-guru-hingga-2024>) Persolan ini menjadi dasar pertimbangan para kepala sekolah untuk mengagkat guru honorer di sekolah negeri dikarenakan kurangnya tenaga pendidik yang tidak di imbangi dengan penambahan jumlah peserta didik. Pengangkatan guru honorer juga bertujuan untuk memberikan jaminan pelayanan pendidikan yang bermutu sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman ( Rizki Indah Safitri, Sonhaji, 2022).

Keputusan Kepala Sekolah dalam mengangkat guru honorer sekolah rupanya menjadi masalah bagi pemerintah, terutama setelah hadirnya Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam Permendikbud Nomor 15 Tahun 2018 sebagai penjabaran atas PP tersebut tidak ditemukan Kepala Sekolah memiliki tugas untuk mengangkat Guru honorer namun lebih kepada tindakan menyelamatkan siswa dalam proses belajar mengajar karena kekurangan guru PNS ( Taofik Hidayat, 2020). Keputusan Kepala Sekolah dalam mengangkat guru honorer menjadi dilematis, dikarenakan berkaitan dengan kebutuhan guru di sekolah negeri karena siswanya terus mengalami peningkatan sementara guru yang berstatus PNS banyak yang telah memasuki masa pensiun sehingga kebutuhan tenaga pendidik (guru) sangat kurang. Kabupaten Konawe merupakan salah satu kabupaten yang berada di Provinsi Sulawesi Tenggara. Berdasarkan data Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Konawe jumlah tenaga guru honorer selama 2 (dua) tahun terakhir terus mengalami penambahan, dimana jumlah tenaga honorer pada tahun 2021 tercatat ada 1.951 orang, dan tahun 2022 tercatat 2.239 orang.

Salah satu yang menjadi penyebab bertambahnya data tenaga honorer diatas selain kekurangan guru yaitu adanya regulasi pemerintah pada tahun 2021 terkait penerimaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dimana salah satu syarat untuk bisa

mendaftar adalah terdata di sistem Data Pokok Pendidikan (DAPODIK), untuk dapat terdata di DAPODIK maka harus melampirkan surat keputusan pengangkatan (SK), sehingga sekolah banyak yang menerbitkan surat keputusan pengangkatan guru honorer untuk keperluan pendaftaran. tujuan menganalisis kewenangan kepala sekolah dalam mengangkat guru honorer pada sekolah negeri berdasarkan surat keputusan di Kabupaten Konawe.

## **B. Meodologi**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris, (Socio Legal Research) Penelitian yang dilakukan dengan mempersentasekan cara melihat hukum lebih kepada konteks daripada teks. Kajian socio-legal research ini berfungsi sebagai payung terhadap kajian dalam ilmu sosial terhadap fenomena hukum di masyarakat sebagai objek penelitian (Irwansyah, 2020). Dalam perspektif penelitian hukum, memecahkan suatu isu hukum melalui penelitian hukum memerlukan pendekatan-pendekatan tertentu sebagai dasar pijakan dalam menyusun argumentasi hukum yang tepat, logis, dan akurat. Pendekatan hukum adalah rencana konsep dan prosedur untuk penelitian yang mencakup langkah-langkah, mulai dari asumsi yang luas hingga metode terperinci dalam pengumpulan data, analisis, dan interpretasi. Penelitian hukum didalamnya terdapat beberapa pendekatan dan dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari atau di pecahkan masalahnya. (Irwansyah dan Ahsan Yunus, 2021), Berdasarkan tujuannya, penelitian ini diarahkan sebagai penelitian “problem solution”, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menemukan solusi dari masalah yang dihadapi. Dan dari sudut penerapannya penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian murni yaitu penelitian yang bertujuan untuk pengembangan ilmu pengetahuan atau bersifat teori maupun untuk perkembangan metode penelitian (Khairul Umam dkk. 2023)

## **C. Hasil dan Pembahasan**

### **Kewenangan Kepala Sekolah Dalam Mengangkat Guru Honorer Berdasarkan Surat Keputusan.**

#### **1. Pendekatan Histori Guru Honorer**

Pengangkatan Guru baik PNS maupun Non PNS sebagai guru yang bertugas di satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 terdapat istilah Guru Tetap yaitu Guru yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau diangkat oleh pimpinan penyelenggara pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat berdasarkan perjanjian kerja dan telah bertugas untuk jangka waktu paling singkat 2 (dua) tahun secara terus-menerus serta tercatat pada satuan administrasi pangkal di satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, atau masyarakat.

Sedangkan Guru Dalam Jabatan adalah Guru PNS dan Guru bukan PNS yang sudah mengajar pada satuan pendidikan, baik yang diselenggarakan Pemerintah, Pemerintah Daerah, maupun penyelenggara pendidikan yang sudah mempunyai Perjanjian Kerja atau Kesepakatan Kerja Bersama. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Guru, pengangkatan dan/atau penempatan guru yang diangkat oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan/atau penyelenggara pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk mengatasi masalah ketersediaan Guru dan tenaga kependidikan yang belum merata, dengan cara: meningkatkan perencanaan kebutuhan, penyediaan, pengangkatan, distribusi, dan pemerataan pendidik dan tenaga kependidikan; meningkatkan kapasitas daerah dalam mengelola perekrutan, penempatan, dan peningkatan mutu Guru secara efektif dan efisien; mengawasi proses pengangkatan Guru di daerah berdasarkan kriteria mutu dan kebutuhan wilayah; serta meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pendidikan oleh LPTK dengan rencana penyediaan Guru di daerah.

Lahirnya pegawai tidak tetap / Guru Honorer di Indonesia secara filosofis berkaitan dengan adanya kebutuhan aparatur negara dalam hal ini sebagai wujud pelaksanaan manajemen kepegawaian untuk menjalankan tata pemerintahan Indonesia. Guru Honorer khususnya profesi guru di Kota/Kabupaten jumlahnya semakin lama semakin meningkat. Hal ini dikarenakan keberadaan guru yang berstatus sebagai guru PNS jumlahnya tidak dapat memenuhi kebutuhan guru di sekolah-sekolah baik negeri maupun swasta. Selain itu penambahan tenaga guru

honorar juga disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain semakin meningkatnya minat masyarakat untuk menjadi guru PPPK yang statusnya diakui sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN)

Pada tahun 2005, guru honorar mendapatkan harapan seiring terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwasannya Guru Honorar adalah seorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau Pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 disebutkan, bahwa ada dua kategori pegawai dalam pemerintahan, yakni Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 itu telah menegaskan istilah honorar, baik untuk kategori tenaga non PNS di instansi pemerintah maupun kategori guru non PNS di satuan pendidikan yang dikelola pemerintah.

## **2. Rekrutmen Guru Honorar**

perekrutan guru honorar hanya mempekerjakan orang yang mencari pekerjaan tanpa proses atau adanya kejelasan statusnya, hal tersebut mengakibatkan perekrutan guru dengan kualitas yang masih dipertanyakan serta belum ada tahapan yang memadahi untuk mengembangkan potensi guru. (Tita Tri Antika Pangestuti, dkk, 2021)

Kekurangan guru yang terus bertambah tak terkejar oleh pengangkatan guru baru. Perekrutan guru honorar pun tak dapat dihindari agar pendidikan tidak terganggu, sehingga sekolah banyak yang melakukan perekrutan guru honorar untuk memenuhi kekurangan guru disekolah, tanpa melihat lagi peraturan perundang-undangan berkaitan dengan kewenangan perekrutan guru honorar. Pengabdian guru honorar dalam mengemban tugas mengajar boleh saja Ikhlas mereka lakukan, tetapi mereka juga manusia biasa yang perlu memikirkan kehidupan, ekonomi, kesejahteraan keluarganya dan dirinya sendiri dalam kehidupan sehari-hari. (Rino Dedi Aringga, 2020)

Berkaitan dengan itu menurut Hairul selaku kepala sekolah di salah satu Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Kabupaten Konawe mengatakan bahwa selaku kepala sekolah dalam menerbitkan surat keputusan untuk mengangkat guru honor dikarenakan kebutuhan guru yang sangat mendesak apalagi disekolah kami ada beberapa guru yang pensiun sehingga sekolah kami sangat membutuhkan tenaga guru untuk menunjang proses pembelajaran, sehingga saya berinisiatif untuk memanfaatkan tenaga honor untuk mengisi kekosongan guru walaupun saya mengetahui dalam beban kerja kepala sekolah tidak ada perintah untuk dapat mengangkat guru honorar disekolah akan tetapi dalam Permendikbudristek tentang petunjuk teknis pengelolaan dan Bantuan Operasional Satuan pendidikan masih ada aturan berkaitan dengan pembayaran honor untuk tenaga guru yang statusnya honor sekolah serta surat keputusan yang dikeluarkan oleh sekolah dalam hal ini surat keputusan pengangkatan honorar masih dapat diakomodir dan tidak dipersoalkan oleh sistem data pokok pendidikan (DAPODIK) hal ini yang menjadi dasar saya dalam mengangkat guru honor di sekolah saya.

Berkaitan hasil wawancara diatas bahwasanya seorang kepala sekolah menjadikan Permendikbudristek nomor 63 tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Satuan Pendidikan sebagai dasar dalam melegalkan tindakannya padahal dalam permendikbudristek tersebut tidak diatur secara spesifik berkaitan dengan kewenangan kepala sekolah dalam mengangkat guru honor, yang ada dalam Permendikbudristek tersebut adalah pembayaran gaji honor, hal ini merupakan sebuah kekeliruan kepala sekolah dalam menafsirkan sebuah aturan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat Permendikbudristek nomor 63 tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Satuan Pendidikan, mengatur tentang pembayaran honor guru non PNS. Lebih lanjut menurut helisman selaku kepala sekolah di satuan pendidikan sekolah dasar mengatakan bahwa salah satu yang menjadi persyaratan untuk dapat terdata di sistem DAPODIK oleh operator dinas maka harus melampirkan surat keputusan pengangkatan guru honorar, hal ini yang menjadi dasar kami dalam melakukan pengangkatan guru honorar disekolah serta belum ada larangan dari pihak dinas pendidikan, terkait dengan surat keputusan dan selama ini tidak pernah menjadi masalah terkait hal ini.

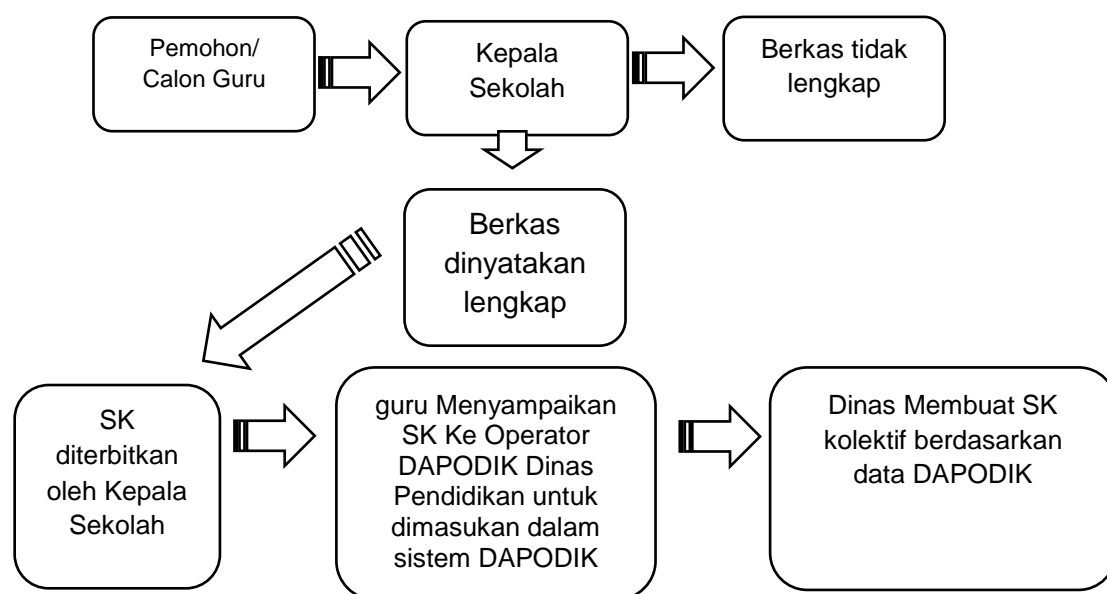
Selain karena kekurangan guru, adanya kebijakan pemerintah untuk mengangkat guru honorar menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) menjadi angin segar untuk guru honorar maupun lulusan sarjana pendidikan sehingga banyak yang memanfaatkan peluang ini untuk mendaftarkan diri tenaga honorar dan

mendapatkan SK pengangkatan dengan harapan dapat terdata di sistem Data Pokok Pendidikan (DAPODIK).

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KEPMENPAN) Nomor 649 Tahun 2023 tentang mekanisme Seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Instansi Daerah, salah satu syarat untuk dapat mengikuti seleksi yaitu dalam Diktum Kelima dijelaskan bahwa Guru Non ASN sebagaimana dimaksud dalam Diktum KEDUA huruf c adalah guru Non ASN disekolah Negeri yang terdaftar di Data Pokok Pendidikan (DAPODIK) Kementerian Pendidikan, Riset dan Teknologi dan memiliki masa kerja paling rendah 3 tahun.

Berkaitan hal tersebut diatas salah satu syarat untuk dapat terdata di sistem Data Pokok Pendidikan (DAPODIK) seorang guru harus melampirkan surat keterangan (SK) pengangkatan pertama, akan tetapi surat keterangan (SK) yang dimaksud tidak menyebutkan secara jelas apakah SK yang diterbitkan oleh Kepala Sekolah atau SK yang di terbitkan Oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, sehingga hal ini menimbulkan penafsiran lain bahwasannya sistem (DAPODIK) mengakui surat keterangan pengangkatan oleh kepala satuan pendidikan.

#### Prosedur dalam Penerbitan Surat Keputusan



Adapun prosedur yang selama ini dilakukan oleh pihak sekolah dalam menerbitkan surat keputusan pengangkatan guru honorer di sekolah yaitu pihak pemohon dalam hal ini calon guru honor menghadap langsung ke kepala sekolah dengan membawa berkas sesuai yang dipersyaratkan yaitu, foto copy ijazah terakhir minimal strata satu dan transkrip nilai dengan bidang studi yang relevan, foto copy KTP, dan foto copy kartu keluarga, setelah berkas pemohon dinyatakan lengkap maka pihak sekolah melalui kepala sekolah akan menerbitkan surat keputusan pengangkatan guru honor, surat keputusan tersebutlah yang akan digunakan oleh guru honor untuk bisa mendaftarkan diri ke operator data pokok pendidikan (DAPODIK) di dinas pendidikan dan kebudayaan kabupaten konawe, sehingga berdasarkan data pokok pendidikan (DAPODIK) pihak Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dapat menerbitkan surat keputusan pengangkatan guru honorer secara kolektif

Surat keputusan (SK) pengangkatan guru honorer yang menjadi salah satu persyaratan untuk bisa mendaftarkan diri ke operator Sistem Data Pokok Pendidikan (DAPODIK) hal ini menjadi celah yang selama ini di gunakan oleh kepala sekolah dalam menerbitkan surat keputusan pengangkatan guru honorer disekolah, bagi kepala sekolah beranggapan bahwa dengan tidak dipersoalkannya oleh sistem DAPODIK surat pengangkatan guru honorer oleh kepala sekolah berarti tindakan yang dilakukannya masih dibenarkan, selain itu sistem DAPODIK juga yang tidak secara jelas mempersyaratkan surat keputusan (SK) pengangkatan harus di upload ke sistem apakah SK yang diterbitkan oleh sekolah atau pejabat dinas pendidikan, sehingga apapun jenis SK pengangkatan baik dari sekolah maupun dari dinas pendidikan akan tetap di akomodir oleh sistem DAPODIK.

### **3. Kewenangan Kepala Sekolah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor. 19 Tahun 2017**

Kewenangan kepala sekolah dalam Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2017 Tentang Guru. Ada beberapa hal yang menarik bagi penulis diantaranya perubahan Pasal 54 ayat 1, bahwa beban kerja kepala satuan pendidikan sepenuhnya untuk melaksanakan tugas manajerial, pengembangan kewirausahaan, dan supervisi kepada Guru dan tenaga kependidikan. Pasal tersebut dapat diartikan, bahwa Kepala Sekolah tidak lagi dibebankan pada kegiatan belajar mengajar atau dengan kata lain Kepala sekolah tidak mengajar di kelas lagi. Kepala sekolah dikhususkan untuk memajemen sekolah, mensupervisi pegawai, dan mengembangkan kewirausahaan.

Pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2017 tugas pokok kepala sekolah atau kepala satuan pendidikan. Beban kerja kepala satuan pendidikan sepenuhnya untuk melaksanakan tugas manajerial, pengembangan kewirausahaan, dan supervisi kepada Guru dan tenaga kependidikan. Menyebutkan bahwa tugas utama seorang kepala sekolah bukan melaksanakan pembelajaran/pembimbingan, namun tugas sepenuhnya adalah melaksanakan tugas manajerial, pengembangan kewirausahaan, dan supervisi kepada Guru dan tenaga kependidikan. Hal ini berbeda dengan sebelum PP nomer 19 tahun 2017 ini turun, kepala satuan pendidikan atau kepala sekolah masih wajib melaksanakan tugas pembelajaran/pembimbingan minimal 6 jam pembelajaran dalam satu minggu. Kepala satuan pendidikan dapat melaksanakan tugas pembelajaran atau pembimbingan untuk memenuhi kebutuhan Guru pada satuan pendidikan. Artinya selain tugas manajerial kepala sekolah atau kepala satuan pendidikan masih diperkenankan untuk melaksanakan tugas pembelajaran/pembimbingan pada keadaan tertentu.

bahwa Beban kerja Guru sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b paling sedikit memenuhi 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan paling banyak 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam I (satu) minggu. Jadi kesimpulannya beban kerja guru tetap minimal 24 jam tatap muka dalam seminggu. Namun angka 24 jam ini tidak hanya dipenuhi melalui pembelajaran atau pembimbingan di kelas saja, tapi juga bisa diperhitungkan melalui tugas tambahan yang melekat pada pelaksanaan kegiatan pokok seperti wali kelas, Wakil kepala sekolah dan kepala laboratorium.

### **4. Kewenangan Kepala Sekolah Berdasarkan Permendikbud No. 15 Tahun 2018**

Implementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tersebut, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan mengeluarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nomor 15 Tahun 2018 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru, Kepala Sekolah dan Pengawas Sekolah diatur dalam yaitu

1. Beban Kerja Kepala Sekolah sepenuhnya untuk melaksanakan tugas:
  - a) Manajerial;
  - b) Pengembangan kewirausahaan; dan
  - c) Supervisi kepada Guru dan tenaga kependidikan.
2. Beban kerja Kepala Sekolah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ekuivalen dengan pelaksanaan pembelajaran atau pembimbingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) dan ayat (4) yang merupakan bagian dari pemenuhan beban kerja selama 37,5 (tiga puluh tujuh koma lima) jam kerja efektif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2.
3. Rincian ekuivalensi beban kerja kepala sekolah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.
4. Kepala Sekolah dapat melaksanakan tugas pembelajaran atau pembimbingan apabila terdapat Guru yang tidak melaksanakan tugas pembelajaran atau pembimbingan karena alasan tertentu yang bersifat sementara atau tetap atau belum tersedia Guru yang mengampu pada mata pelajaran atau kelas tertentu.

Adapun lampiran II Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru, Kepala Sekolah, Dan Pengawas Sekolah, memiliki tugas sebagai berikut : 1) Manajerial 2) Pengembangan kewirausahaan 3) Supervisi kepada Guru dan tenaga kependidikan; Lebih lanjut berkaitan dengan beban kerja kepala sekolah juga diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Kebudayaan Riset dan Teknologi Nomor 40 Tahun 2021 tentang penugasan guru sebagai kepala sekolah.

Kepala Sekolah memiliki tugas dan wewenang dalam mengatur dan mengelola segala sesuatu yang ada di sekolah agar bisa berjalan dengan lancar dan menjalankan fungsinya

sebagai lembaga pendidikan Untuk menjalankan tugasnya sebagai pemimpin sekolah, dalam sekolah terdapat organisasi sekolah, di mana Kepala Sekolah memiliki anggota yang bertugas dalam membantu pelaksanaan program yang telah dicanangkan dalam sekolah yang dipimpinnya. Terdapat beberapa bagian dalam struktur kepengurusan sekolah yang posisinya berada di bawah Kepala Sekolah, di antaranya adalah: 1) Kasubag Tata Usaha (TU); 2) Wakil Manajemen Mutu; 3) Wakil Kepala Sekolah; 4) Semua Kepala Program Keahlian; 5) Semua Guru; 6) Komite Sekolah; Selain memiliki tugas dan tanggung jawab, Kepala Sekolah juga memiliki beberapa wewenang dalam memimpin sekolah atau lembaga pendidikan. Dengan demikian, tugas, tanggung jawab, dan wewenang bisa digunakan oleh Kepala Sekolah dalam memimpin sekolahnya untuk bisa terus berjalan dengan lancar dan sesuai dengan program, visi dan misi yang telah dirancang pada awal kepemimpinan. Adapun secara umum, wewenang dari Kepala Sekolah adalah sebagai berikut:

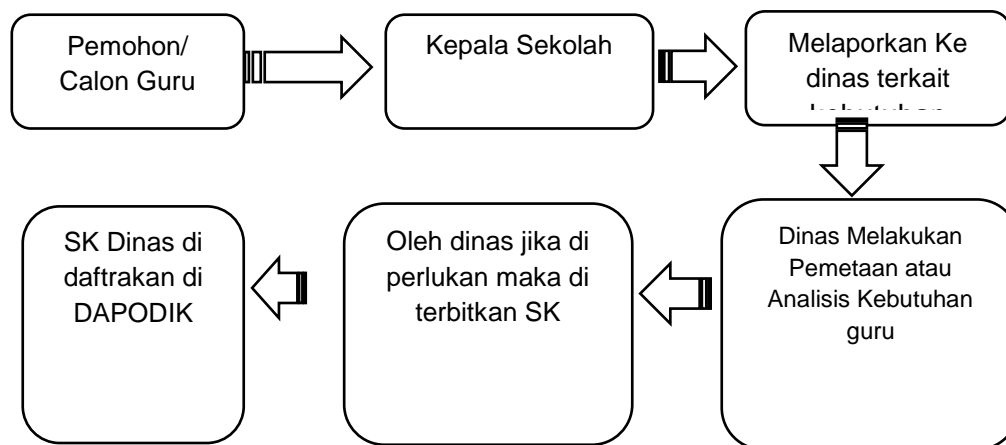
1. Mengesahkan berbagai perubahan dokumen yang dibutuhkan.
2. Mengendalikan dan mengontrol sistem manajemen mutu.
3. Mengangkat dan memberhentikan jabatan dalam kepengurusan sekolah atau unit kerja yang dipimpinnya.
4. Memberikan teguran kepada guru dan pegawai yang terbukti telah melanggar disiplin dan tata tertib yang telah ditetapkan dan disepakati bersama.
5. Mendelegasikan tugas kepada para wakil kepala sekolah apabila berhalangan untuk hadir dalam suatu acara atau kegiatan.
6. Mengesahkan adanya perubahan tentang kebijakan mutu organisasi.
7. Menerima, memindahkan, serta mengeluarkan siswa.
8. Menandatangani berbagai surat yang dibutuhkan dalam urusan eksternal maupun internal sekolah.

Adapun kewenangan Kepala Sekolah adalah melaporkan perihal hasil kondisi kepegawaian, hasil evaluasi, hasil penilaian, dan hasil pengawasan pegawai di sekolahnya kepada Dinas sesuai dengan kewenangannya. selanjutnya, Dinas seharusnya menindaklanjuti laporan dari Kepala Sekolah, perihal kekurangan atau kelebihan pegawai pada sekolah tersebut. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (3) Peraturan Menteri tersebut, adalah :

1. Ayat (3), Apabila setelah dilakukan perhitungan kebutuhan Guru sebagaimana dimaksud pada ayat (2) masih terdapat Guru yang tidak dapat memenuhi pelaksanaan pembelajaran atau pembimbingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) dan ayat (4) atau terdapat kekurangan guru, maka Kepala Sekolah wajib melaporkan kepada Dinas sesuai dengan kewenangannya.
2. Ayat (4), Dinas yang telah menerima laporan dari Kepala Sekolah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib melakukan penataan dan pemerataan Guru sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.

Senada dengan hasil wawancara Suriyadi Selaku Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan mengatakan bahwa pengangkatan tenaga honorer merupakan kewenangan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Konawe, kepala sekolah tidak dibenarkan untuk mengambil tindakan sendiri tanpa koordinasi dengan dinas pendidikan dan kebudayaan kabupaten konawe, seharusnya kepala sekolah melaporkan ke dinas pendidikan dan kebudayaan kabupaten konawe berkaitan dengan kebutuhan guru selanjutnya dinas pendidikan dan kebudayaan kabupaten konawe melakukan verifikasi dan jika sesuai dengan data kebutuhan guru maka Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Konawe akan mengeluarkan surat keputusan pengangkatan guru honor yang ditanda tangani oleh kepala dinas pendidikan dan kebudayaan kabupaten konawe walaupun dalam aturan dilarang lagi untuk menangkat tenaga honorer akan tetapi selaku kepala dinas kami mempunyai diskresi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan untuk dapat melakukan tindakan tersebut dikarenakan jika terjadi kebutuhan akan guru yang sangat mendesak demi kepentingan umum.

Berkaitan dengan ketentuan Permendikbud No 15 Tahun 2018 Tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru, Kepala Sekolah dan Pengawas Sekolah serta hasil wawancara dengan kepala dinas pendidikan dan kebudayaan kabupaten konawe maka menurut hemat penulis prosedur penerbitan SK seharusnya dilakukan seperti berikut:



Berkaitan dengan prosedur pengangkatan guru honorer menurut hemat penulis seharusnya dilakukan secara terstruktur berdasarkan ketentuan dalam permendikbud nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru, Kepala Sekolah dan Pengawas Sekolah. Langkah pertama yang perlu dilakukan calon guru honorer yaitu menghadap kepada kepala sekolah untuk mengetahui apakah ada kebutuhan guru honorer yang tersedia, jika kebutuhan guru disekolah tersebut dibutuhkan maka kepala sekolah melaporkan ke dinas pendidikan dan kebudayaan terkait kebutuhan guru disekolah, oleh dinas pendidikan akan melakukan analisis dan pemetaan kebutuhan guru, jika kebutuhan mendesak dan diperlukan maka pihak dinas akan menerbitkan surat keputusan pengangkatan guru honorer tersebut, sehingga surat keputusan yang diterbitkan oleh dinas pendidikan dan kebudayaan dapat dijadikan rujukan untuk di daftarkan ke sistem Data Pokok Pendidikan (DAPODIK).

### 1. Pendekatan Menurut Teori Kewenangan

Sebagaimana dikemukakan pada bab sebelumnya bahwa menurut teori kewenangan yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah, dimana Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi delegasi dan mandat dari ketiga sumber, kewenangan yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi kepala satuan pendidikan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu kewenangan delegasi, yang mana kewenangan delegasi adalah Pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai teknis atau pelaksana dari undang-undang disebut dengan pemberian kewenangan delegasi. Proses pendelegasian kewenangan regulasi atau legislasi inilah yang disebut sebagai pendelegasian kewenangan legislative atau "legislative delegation of rule making power". Pengaturan pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dengan 3 alternatif syarat, yaitu:

- 1) Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
- 2) Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; atau
- 3) Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Ketiga syarat tersebut bersifat pilihan dan salah satunya harus ada dalam pemberian delegasi kewenangan pengaturan (*rule-making power*). (Jimly Asshiddiqie, 2006) Point penting sebagai penekanan pada teori ini adalah suatu perbuatan pejabat/pimpinan dalam suatu organisasi yang harus selalu bertumpu pada kewenangan yang sah atas tugas pokok dan fungsinya yang telah diatur atau didelegasikan oleh peraturan perundang-undangan. Kepala sekolah dalam menjalankan tugasnya sebagai guru yang diberi tugas tambahan yang dimana jabatan fungsional tetap melekat dalam jabatannya sebagai kepala satuan pendidikan walaupun mempunyai kewenangan delegasi atas Peraturan perundang-undangan maupun Permendikbudristek tidak berarti kepala sekolah bebas membuat kebijakan diluar dari kewenagannya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nomor 15 Tahun 2018 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru, Kepala Sekolah, dan Pengawas Sekolah, dan Peraturan Menteri Pendidikan Kebudayaan Riset dan Teknologi Nomor 40 Tahun 2021 Tentang Penugasan guru sebagai kepala sekolah, tidak ditemukan adanya kewenangan Kepala Sekolah dalam pengangkatan guru honorer. Pada tugas



managerial, Kepala Sekolah diminta untuk melakukan pengelolaan tenaga pendidik dan tenaga kependidikan kemudian melaporkan kepada dinas pendidikan selaku organisasi perangkat daerah yang diberikan kewenangan untuk melakukan pemindahan guru atau tenaga kependidikan. Pemindahan tersebut dapat dilakukan apabila sekolah tertentu kelebihan atau kekurangan tenaga pendidik dan tenaga kependidikan. Sedangkan pada bidang supervisi, Kepala Sekolah diberikan kewenangan untuk melakukan evaluasi, penilaian, dan pengawasan kepada tenaga pendidik dan tenaga kependidikan yang dalam wilayah wewenangnya.

Jika merujuk pada Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sehingga setiap tindakan yang dilakukan tanpa dasar hukum yang jelas maka dapat dikatakan sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang, akan tetapi kepala sekolah bukanlah pejabat pemerintahan sebagaimana yang dimaksud Undang-Undang No. 30 tahun 2014.

Kepala sekolah merupakan jabatan fungsional guru yang hanya di beri tugas tambahan tidak mempunyai kewenangan untuk menerbitkan/membuat surat keputusan tentang pengangkatan guru honorer disekolah dikarenakan tidak mempunyai kekuatan hukum, baik dilihat dari sisi undang-undang, peraturan pemerintah maupun permendikbud tidak ada satupun peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada kepala sekolah dalam mengangkat guru honorer disekolah negeri. Sepenuhnya kewenangan terkait penataan, pemenuhan dan pemerataan guru ada pada Dinas Pendidikan dan kebudayaan kabupaten, kepala sekolah hanya dapat memberikan laporan analisis berkaitan dengan kebutuhan tenaga pendidik kepada dinas pendidikan dan kebudayaan kabupaten untuk di lakukan verifikasi berkaitan dengan kebutuhan guru di sekolah tersebut.

#### D. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah dipaparkan sebelumnya maka Kewenangan kepala sekolah dalam pengangkatan Guru honorer pada sekolah negeri mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor. 19 Tahun 2017 tentang Perubahan Perubahan atas Peraturan Pemerintah No 74 Tahun 2008 Tentang Guru dan dijabarkan dalam Dalam Permendikbud Nomor 15 Tahun 2018 tentang pemenuhan beban kerja guru, kepala sekolah dan pengawas sekolah. Tugas/beban kerja kepala sekolah yaitu: Managerial, pengembangan kewirausahaan, dan supervisi tenaga pendidikan dan tenaga kependidikan, dari ketiga beban kerja tersebut, tidak ditemukan adanya beban kerja Kepala Sekolah untuk pengangkatan guru honorer. Sepenuhnya kewenangan terkait penataan, pemenuhan dan pemerataan guru ada pada Dinas Pendidikan dan kebudayaan kabupaten konawe, kepala sekolah hanya dapat memberikan laporan analisis berkaitan dengan kebutuhan tenaga pendidik kepada dinas pendidikan dan kebudayaan kabupaten.

#### D. Referensi

- Aringga, R. D. (2020). Kedudukan Tenaga Guru Honorer Dalam Sistem Kepegawaian Dihubungkan Dengan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Dan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, 7 (1).
- Asshiddiqie, J. (2006). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta : Penerbit Rajawali Pers
- CNN Indonesia "Kemendikbud: Sekolah Kekurangan 1 Juta Guru Hingga 2024" selengkapnya di sini <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201005180513-20-554645/kemendikbud-sekolah-kekurangan-1-juta-guru-hingga-2024>.  
www.hukumonline.com, "Status dan Gaji Pegawai Honorer"
- Hartini, S., Kadarsih, S., & Sudrajat, T. (2014) *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Irwansyah. (2020) *Penelitian Hukum, pilihan metode dan Praktek Penulisan Artikel*, Makassar : Mirra Buana Media.
- KEPMENPANRB Nomor 649 Tahun 2023 tentang "Mekanisme Seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Instansi Daerah Lampiran II Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 15

- Pangestuti, T. T. A., dkk. (2021). Permasalahan Guru Honorer Terkait Kebijakan Penghentian Rekrutmen Guru Pns Menjadi PPPK. *Jurnal Inovasi Penelitian*, 2 (4).
- Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2017 tentang Guru
- Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2008 tentang Guru
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK
- Permendikbud No 15 Tahun 2018 Tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru
- Permendikbudristek nomor 63 tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Satuan Pendidikan
- Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah/Madrasah.
- Safitri, R. I., & Sonhaji. (2022). Jaminan Perlindungan Hukum Hak-Hak Guru Dengan Status Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Honorer). *Administrative Law & Governance Journal*, 5 (3).
- Tahun 2018 tentang Beban Kerja Guru, Kepala Sekolah, dan Pengawas Sekolah
- Umam, K., dkk. (2023). Rekonstruksi Prinsip Checks And Balances Antar Lembaga Negara Berdasarkan Pancasila, *Jurnal Jatiswara*, 38 (2)
- Undang-Undang 20 Tahun 2023 tentang ASN
- Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen
- Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN.