

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa tujuan nasional adalah “untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”¹. Untuk bisa bersaing dengan negara maju maka di butuhkan pendidikan yang berkualitas. Tujuan nasional dapat tercapai apabila adanya peningkatan kualitas sumber daya manusia yang diwujudkan dalam masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur adil, dan bermoral tinggi. Upaya harus dilakukan negara dalam mencapai tujuan nasional, yaitu dengan peningkatan kualitas manusia(masyarakatnya) secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan perkembangan sosial.²

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu :

1. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;

¹ Lihat Pembukaan alenia ke 4 Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

² Sri Hartini, dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm 5

2. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konvensi dan konstitusi;
3. Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintah despotik.³

Dari pendapat Aristoteles tersebut dapat diartikan dalam melaksanakan kebijakan pemerintah harus berdasar hukum dan konstitusi. Pemerintah tidak boleh melaksanakan kebijakan yang memihak dan ada kepentingan perseorangan didalamnya. Maka dari itu peran pemerintah dalam pengambilan kebijakan dalam pendidikan Indonesia sangat penting.

Pendidikan di Indonesia perannya sangat penting guna mencapai tujuan nasional, karena bangsa Indonesia menjamin untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Pasal 31 Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan : (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan belanja daerah untuk memenuhi

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 2.

kebutuhan penyelenggara pendidikan nasional. (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk peradaban serta kesejahteraan umat manusia⁴.

Dari bunyi diatas maka dapat di artikan bahwa negara sudah mengamanatkan dan juga menjamin pendidikan dengan memprioritaskan anggaran sekurang-kurangnya 20% dari anggaran belanja negara serta anggaran pendapatan belanja daerah. bukan hanya negara yang bertanggung jawab mencerdaskan kehidupan bangsa, melainkan juga seluruh masyarakat Indonesia. Pendidikan yang bermutu akan meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia dan menjadikannya dapat bersaing dengan bangsa lain. Karena pada era sekarang Ilmu Pengetahuan dan teknologi berkembang dengan pesat.

Pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya disebut dengan UU SIDIKNAS) untuk menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Dengan adanya Undang-undang tersebut diharapkan mutu pendidikan di Indonesia menjadi baik, sehingga Sumber Daya Manusia menjadi berkualitas. Menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan,

⁴ Lihat Pasal 31 Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta ketrampilan yang di perlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara. Sedangkan tujuannya adalah untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab⁵.

Pendidikan merupakan salah satu pembangunan bangsa, karena dengan pendidikan akan mencetak generasi bangsa yang unggul dan berkualitas sehingga negara akan menjadi maju. Guru sering diartikan “*di gugu lan ditiru*” yang artinya setiap tindakan atau perbuatan akan di contoh oleh muridnya, maka dari itu suri tauladan guru akan diikuti. Maka dari itu Guru merupakan profesi yang dipandang mulia atau luhur keberadaanya di masyarakat. Dalam masyarakat status sosial guru juga dipandang sebagai profesi yang mulia.

Guru mempunyai peran yang sangat strategis ikut andil dalam mencerdaskan bangsa. Karena guru merupakan tenaga pendidik. Menurut Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.⁶

Guru mempunyai tanggung jawab besar dalam mencetak generasi penerus bangsa. Namun di Indonesia permasalahan Guru belum terselesaikan, kurang merata nya guru di Indonesia dan masih terdapat sekolah yang kekurangan guru

⁵ Lihat Pasal 1 Ayat (1) dan pasal 3 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 *tentang Sistem Pendidikan Nasional*,

⁶ Lihat Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang *Guru dan Dosen*

yang mengakibatkan kegiatan belajar mengajar berjalan tidak maksimal. Maka dari setiap instansi pemerintah melaksanakan pengangkatan Guru yang berstatus Honorer guna berjalannya penyelenggaraan pendidikan. Pengangkatan yang dilakukan instansi tersebut menyebabkan peningkatan jumlah Guru Honorer dan menyebabkan permasalahan bagi Pemerintah.

Pada saat itu Guru Honorer sangat membantu kegiatan mengajar disekolah negeri. Namun nasibnya kurang beruntung seperti Guru Pegawai Negeri Sipil yang dijamin oleh negara dan berkedudukan jelas. Banyak diskriminasi yang dialami oleh Guru Honorer diantaranya mendapatkan gaji yang tidak sebanding dengan apa yang mereka kerjakan.

Sebenarnya dalam menyelesaikan permasalahan ini pemerintah berupaya beberapa kali untuk mengangkat Guru Honorer tidak tetap menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, yang terakhir dilaksanakan pada tahun 2012 dengan mengeluarkan PP Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Namun masih belum efektif dalam menyelesaikan permasalahan tersebut, terbukti dengan masih banyaknya Guru Honorer/Guru Tidak Tetap Kategori II yang sampai saat ini belum di angkat menjadi CPNS dan masih banyak sekolah yang kekurangan Guru. Disamping itu beberapa sekolah juga masih mengangkat Guru Honorer sampai saat ini.

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terdapat dua Pegawai Aparatur Sipil Negara yaitu : Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Maka dapat dikatakan

bahwa status dari Guru yang berstatus Honorer semakin tidak jelas, pada saat ini mereka tidak mempunyai payung hukum karena menurut Undang-undang tersebut tidak ada istilah Tenaga Honorer. Namun di satu sisi pendidikan di Indonesia masih membutuhkan tenaga Guru Honorer. Oleh karena itu saya mengambil Judul **“KEBERADAAN GURU HONORER SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA”**.

1.2. RUMUSAN MASALAH

1.2.1. Bagaimana pengaturan Guru Honorer setelah berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ?

1.2.2. Bagaimana perlindungan hukum bagi Guru Honorer setelah berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini berdasarkan rumusan masalah diatas adalah :

1.3.1. Untuk mengetahui pengaturan Guru Honorer setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

1.3.2. Untuk mengetahui perlindungan hukum yang di dapatkan Guru Honorer setelah berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

1.4. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan 2 (dua) kegunaan, yaitu kegunaan teoritis dan kegunaan praktik :

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam bidang akademis, baik berupa rekomendasi maupun referensi bagi penulisan atau penelitian berikutnya yang berkaitan dengan Keberadaan Guru Honorer setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

1.4.2. Kegunaan Praktis

1. Penelitian yang dibuat diharapkan mampu memberikan informasi kepada seluruh pihak terkait maupun yang membutuhkan gambaran mengenai Keberadaan Guru Honorer di Indonesia.
2. Penelitian yang dibuat diharapkan mampu menjawab permasalahan Guru Honorer yang sudah menjadi permasalahan yang cukup lama di Indonesia.
3. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi terhadap penelitian selanjutnya yang mempunyai hubungan maupun pembahasan yang hampir sama.
4. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan motivasi dan pandangan untuk penelitian selanjutnya.

1.5. Keaslian Penelitian

Untuk menjamin keaslian dari penelitian ini, penulis telah melakukan pencarian atau penelusuran terhadap beberapa tulisan terdahulu. Penelusuran ini dilakukan untuk menjaga keaslian dan mengarahkan penulis pada pokok bahasan yang memiliki pembahasan yang sama namun berbeda dalam tugas akhir ini. Hal ini dilakukan guna mencari perbedaan maupun hubungan terkait dengan penulisan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian yang sudah ada sebelumnya. Berdasarkan penelusuran tersebut, penulis menemukan beberapa penelitian yang membahas mengenai tenaga honorer, sehingga perlu kiranya diberi perbedaan dan hubungan agar tidak dimaksudkan sebagai bentuk plagiasi.

Tabel 1

Keaslian dan Korelasi Penelitian

No	Nama	Judul	Fokus Pembahasan	Korelasi Dengan Penelitian
1	Dicky Agus Saputro (Fakutas Hukum Universitas Brawijaya)	Kedudukan dan Perindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014	Dalam penelitian ini membahas tentang kedudukan bagi tenaga honorer setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Jadi penelitian ini membahas mengenai hal yang umum.	Perbedaan dengan penelitian ini adalah dalam penelitian ini lebih spesifik kepada Guru, jadi dalam penelitian ini berangkat dari latar belakang Guru. Kemudian nanti akan disandingkan dengan UU tentang Guru dan Hak Asasi Manusia.
2	Mahmudah	Presepsi Guru Honorer	Dalam penelitian ini membahas tentang presepsi Guru	Dalam penelitian yang di tulis oleh Mahmudah

		Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Sistem PPPK	Honoror terhadap sistem PPPK, dalam penelitian ini untuk mengetahui pemahaman Guru Honoror tentang Sistem PPPK	membahas pemahaman tentang sistem PPPK, kemudian dalam penelitian yang di bahas sekarang ialah mengenai pengaturannya.
--	--	---	--	--

1.6. Metode Penelitian

Metode adalah suatu cara, teknik, proses memecahkan suatu masalah yang ada disekitar kita. Sedangkan metode ilmiah merupakan prosedur dalam mendapatkan pengetahuan yang disebut ilmu⁷.

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu , sistematis adalah berdasarkan suatu system, sedangkan konsisten berarti tidak hanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu⁸.

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan ialah penelitian hukum normatife. Metode penelitian normatife atau metode hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada. Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif(norma

⁷ Bambang Sunggono, “*Metodologi Penelitian Hukum*”, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 44.

⁸ Suratman dan Philips Dillah, “*Metode Penelitian Hukum*”, Alfabeta, Bandung, 2014, hlm, 34.

hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban).

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah pendekatan :

a. Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*)

Pendekatan perundang-undangan ialah pendekatan penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji dan memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud haruslah sesuai dengan penelitian yang dilakukan, yakni mengenai konstitusionalitas Guru dan manajemen kepegawaian.

b. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.⁹ Maka peneliti terlebih dahulu membangun konsep untuk dijadikan acuan dalam penelitian. Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2005, hlm 177

berkaitan dengan Keberadaan Guru Honorer setelah berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

c. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan Historis dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. Disamping itu, melalui pendekatan demikian peneliti juga dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.¹⁰ Dalam penelitian ini penulis akan mempelajari sejarah pengaturan Guru Honorer yang terdapat di Indonesia dari waktu ke waktu serta akan memahami perubahannya dan perkembangan filosofi aturan yang melandasi aturan hukumnya.

1.6.3. Sumber-sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan atau putusan-putusan hakim¹¹. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber hukum primer adalah :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494).

¹⁰ *Ibid*, hlm 181

¹¹ *ibid*,

2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 157 Tahun 2005 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4586)
3. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2017 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6037)
4. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 2018 dan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264)
5. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Guru (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 107 tahun 2017 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6058)

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan¹². Adapun yang menjadi bahan hukum penelitian saya yaitu buku-buku hukum sebagai penunjang penelitian yang berkaitan dengan Keberadaan Guru Honorer/Guru Tidak Tetap setelah berlakunya Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹² *ibid*,

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dimaksudkan untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan pemaparan penelitian ini adalah studi dokumen studi kepustakaan. Studi dokumen adalah suatu alat pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan mempergunakan *content analysis*¹³. Teknik ini berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen, jurnal, internet, dan penelitian lainnya baik cetak maupun elektronik yang berhubungan pengaturan Guru Honorer di Indonesia.

1.6.5. Analisa Bahan Hukum

Menurut Peter Mahmud Marzuki yang mengutip pendapat Philipus M. Hadjon memaparkan metode deduksi sebagaimana silogisme yang diajarkan oleh Aristoteles. Penggunaan metode deduksi berpangkal dari pengajuan premis mayor (pernyataan yang bersifat umum. Kemudian diajukan premis minor (bersifat khusus), dari kedua premis itu kemudian ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion*. Akan tetapi di dalam argumentasi hukum, silogisme hukum tidak sederhana silogisme tradisional¹⁴. Dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data dengan logika deduktif, yaitu dengan cara menjelaskan suatu hal yang bersifat umum kemudian menariknya menjadi kesimpulan yang lebih khusus.

¹³ *Ibid*, hlm, 21

¹⁴ *ibid*, hlm 47

1.7. Sistematika Penulisan

Dalam menguraikan pembahasan karya tulis ini sehingga dapat disebut sebagai penelitian, maka haruslah disusun dengan sistematika penulisan untuk menjelaskan maupun menjabarkannya. Kemudian akan di jelaskan dibawah ini :

1. BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini menguraikan secara umum mengenai gambaran latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian, dan metoden penelitian yang akan digunakan terkait dengan permasalahan yang akan di bahas.

2. BAB II KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini akan menguraikan mengenai definisi, teori, konsep, serta asal muasal hukum yang akan digunakan untuk mencari jawaban terhadap rumusan masalah yang telah dibuat sebagai bentuk penguatan terhadap penyelesaian permasalahan yang diambil. Bab ini juga akan menjelaskan mengenai sejarah adanya Guru Honorer/Tidak Tetap dan pengaturannya. Kemudian bab ini juga akan mengulas teori yang dapat menguatkan terhadap penelitian yang dilakukan.

3. BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini akan menjelaskan mengenai proses dan hasil analisis terhadap sumber bahan hukum yang dikaji untuk menjawab rumusan masalah yang menjadi dasar pembahasan penelitian ini. Sistem analisis dalam bab ini dilakukan dengan menggunakan teori, konsep, dan asas-asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

4. BAB IV PENUTUP

Bab ini akan menerangkan mengenai hasil dari penelitian yang meliputi kesimpulan dan saran terhadap rumusan masalah yang akan dibahas. Kesimpulan merupakan hasil akhir atau jawaban yang dihasilkan dalam proses penulisan tugas akhir ini. Sedangkan saran merupakan buah pemikiran penulis yang dapat berupa masukan maupun saran sebagai salah satu bentuk tindak lanjut selama proses penyusunan penelitian hingga penyelesaian permasalahan.