

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara hukum merupakan salah satu produk kekuasaan yang dihasilkan melalui suatu proses kesepakatan politik di parlemen. Hukum yang dihasilkan kemudian diberlakukan ditengah-tengah kehidupan masyarakat setelah mendapat pengesahan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. UUD 1945 pasal 18 Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Provinsi-provinsi dan Provinsi-provinsi itu dibagi menjadi kabupaten-kabupaten, hal itulah yang akhirnya membuat istilah otonomi daerah.

Perkembangan otonomi daerah, pemerintah daerah bekerja semakin giat untuk meningkatkan kinerja dari pemerintah daerah itu sendiri. Hal ini tidak lain dilakukan sebagai upaya untuk mewujudkan demokratisasi dimana aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di tiap daerah dapat terakomodir dengan baik.¹ Otonomi daerah juga memberikan peran penting kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan rumah tangga pemerintahan sendiri sehingga aspirasi dari masyarakat dapat diterima langsung dan dilaksanakan secara langsung.

Kebijakan publik yang dipahami sebagai kebijakan yang dibuat oleh badan-badan pemerintah dan para pelaku politik bertujuan untuk menyelesaikan masalah publik merupakan sesuatu yang krusial. Ada tiga

¹ M. Busrizalti, 2013, *Hukum pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Yogyakarta, Total Media, h. 71

alasan penting diterbitkannya kebijakan; pertama, untuk melihat sejauh mana isi kebijakan publik mampu memuat nilai-nilai dan kepentingan publik khususnya kelompok sasaran. Kedua, untuk mengkritisi proses formulasi kebijakan publik yang menyangkut: (a) apakah kebijakan tersebut ditetapkan secara demokratis, transparan dan akuntabel (b) bagaimana peran para aktor dan stakeholder dalam formulasi kebijakan. Ketiga, mengidentifikasi apa dampak dari suatu kebijakan publik bagi individu, komunitas dan masyarakat serta pemerintah.²

Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya 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 jawab. Untuk mencapai butir-butir tujuan pendidikan tersebut perlu didahului oleh proses pendidikan yang memadai.

Salah satu unsur penting dalam proses pendidikan adalah guru. Dipundak merekalah tanggungjawab yang amat berat dalam upaya mengantarkan peserta didik kearah tujuan pendidikan yang dicita-citakan. Hal ini disebabkan pendidik merupakan kultur transition yang bersifat

² AG. Subarsono, 2008, *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori dan Aplikasi*, Cet ke-5, Yogyakarta, Penerbit Pustaka Pelajar, h. 24.

dinamis kearah suatu perubahan secara kontinu sebagai sarana vital bagi pembangunan kebudayaan dan peradaban umat manusia.³

Seorang guru mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembangunan bangsa, sehingga tugas yang diembannya sangat berat yaitu membawa misi pembelajaran, pencerdasan dan pembaharuan. Profesi menunjuk pada suatu pekerjaan atau jabatan yang menuntut keahlian, tanggung jawab, dan kesetiaan terhadap pekerjaan itu. Profesional menunjuk dua hal, yakni orangnya dan kinerja dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya. Sedangkan profesionalisme menunjuk kepada derajat atau tingkat kinerja seseorang sebagai seorang professional dalam melaksanakan profesi yang mulia itu.

Pekerjaan guru honorer diharapkan dapat menjadi profesi yang profesional, artinya guru honorer adalah penyedia jasa, akan tetapi jasa yang diperoleh guru honorer masih sangat jauh dari yang diharapkan atau bahkan di bawah Upah Minimum Regional (UMR), hal ini sungguh sangat memprihatinkan dan menyedihkan, di era globalisasi dan di tengah-tengah krisis multi yang mempengaruhi biaya hidup menjadi tinggi seperti sekarang ini, mereka tidak mungkin dapat berbuat maksimal tanpa mengetahui kebutuhan hidupnya. Pengabdian guru honorer dalam mengemban tugas mengajar boleh saja ikhlas mereka lakukan, tetapi mereka juga manusia biasa yang perlu memikirkan.

³ Samsul Nizar, 2002, *Filsafat Pendidikan Nasional*, Jakarta, Penerbit Ciputat Press, h. 41

Penghidupan, ekonomi, kesejahteraan keluarganya dan dirinya sendiri dalam kehidupan sehari-hari. Bertitik tolak pada masalah internal guru honorer baik yang menyangkut menurunnya kualitas, diskriminasi, perlindungan hukum, status hukum, kesejahteraan hidup dan kurangnya perhatian serta pembinaan organisasi guru honorer. Hal ini ada baiknya menjadi perhatian pemerintah dalam mencari solusi untuk menyelesaikan masalah tersebut, mengingat betapa pentingnya tugas dan peranan guru honorer dalam memajukan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.

Tenaga honorer dalam perkembangannya bertujuan untuk membantu kinerja PNS yang mana PNS tersebut sudah tidak mungkin menjalankan kinerjanya dengan baik dalam menjalankan fungsi dari pemerintah daerah yang salah satunya dalam hal pelayanan publik yang merupakan fungsi dari Pemerintah Daerah itu sendiri. Tenaga honorer memegang peranan penting demi terselenggaranya pelayanan publik yang baik bagi masyarakat, karena pelayanan publik adalah hal yang berhubungan langsung dengan masyarakat itu sendiri sehingga proses pelayanan publik harus bisa memuaskan masyarakat itu sendiri.

Tenaga honorer memiliki pengertian yaitu seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN/APBD.

Salah satu unsur dalam proses pendidikan adalah guru. Dipundak merekalah tanggung jawab yang amat berat dalam upaya mengantarkan

peserta didik kearah tujuan pendidikan yang dicita-citakan. Hal ini disebabkan pendidik merupakan kultur transition yang bersifat dinamis kearah suatu perubahan secara berkelanjutan sebagai sarana fital bagi pembangunan kebudayaan dan peradaban umat manusia.

Untuk memenuhi kebutuhan pendidik dan tenaga kependidikan tersebut salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah melalui pelaksanaan *outsourcing* pegawai, yakni dengan mengangkat Guru tidak Tetap (GTT) di samping mengangkat Guru Tetap (Peagawai negeri Sipil/PNS). Hal tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Aparatur sipil Negara.

Guru Honorer memiliki pengertian yaitu seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN/APBD.

Guru Honorer yang mempunyai masa kerja lebih banyak menjadi prioritas pertama untuk diangkat menjadi calon Pegawai negeri Sipil. Dalam hal ini terdapat beberapa guru honorer yang mempunyai masa kerja yang sama, tetapi jumlah guru honorer melebihi lowongan formasi yang tersedia, maka diprioritaskan untuk mengangkat guru honorer yang berusia lebih tinggi.

Kota Medan merupakan salah satu kota yang termasuk wilayah administrasi provinsi yang berada di Sumatera Utara. Penulis merencanakan tempat penelitiannya di salah satu sekolah yang berada di

Kota Medan. Lokasi tempat penelitian yang dilakukan penulis adalah di SMP negeri 37 Medan dengan jumlah guru 36 orang guru yang termasuk didalamnya guru honor yang berjumlah 4 orang guru honor yang belum diangkat menjadi ASN.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara keberadaan tenaga honorer ini kemudian dihapus. Istilah tenaga honorer tidak ada dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 ini dan digantikan dengan pegawai pemerintah dengan penggunaan kontrak (PPPK). Tetapi tenaga honorer tidak bisa menjadi pegawai pemerintah dengan penggunaan kontrak ini mengingat untuk menjadi pegawai pemerintah dengan penggunaan kontrak harus ada seleksi dan test sehingga pemerintah daerah tidak bisa sembarangan menjaring pegawai pemerintah dengan penggunaan kontrak dan harus sesuai dengan kebutuhan mengingat pegawai pemerintah dengan penggunaan kontrak mempunyai hak yang sama dengan PNS yaitu berupa jaminan kesehatan dan lain-lain sesuai dengan aturan ketenagakerjaan.

Dengan diberlakukannya pegawai pemerintah dengan penggunaan kontrak maka mau tidak mau pemerintah daerah harus menghapus keberadaan tenaga honorer sesuai dengan amanat uu.no.5 tahun 2014. Tetapi hal ini justru tidak menciptakan sebuah keadilan bagi tenaga honorer apalagi tenaga honorer yang telah bekerja selama puluhan tahun berharap suatu saat dapat diangkat menjadi calon PNS tiba-tiba dengan berlakunya aturan baru maka mereka dihapuskan

Permasalahan pengangkatan guru honorer menjadi CPNS yang belum menemui titik terang bagi para guru honorer tidak membuat mereka menjadi malas untuk bekerja, itu bisa dilihat dari kinerja guru honorer yang dalam bahasa mereka, mereka menjuluki sebagai juru tombok dalam setiap kerjanya. Semisal menjadi pendamping ekstrakurikuler dan menjadi admin DAPODIK (Data Pokok Pendidikan), yang ketika pada masa deadline upload tidak bisa kompromi dengan waktu yang kadang dilakukan pada jam 03.00 WIB. Namun masa-masa penerimaan gaji banyak diantara honorer prihatin dan juga trenyuh karena tidak cukup untuk kebutuhan sehari-hari. Tapi untuk persoalan kinerja mereka merasa lebih banyak porsinya dibanding PNS.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penulis tertarik untuk menganalisis lebih dalam lagi mengenai kedudukan guru honorer di Kota Medan. Oleh karenanya penulis merasa perlu untuk mengangkat permasalahan tersebut menjadi sebuah penelitian dengan judul: **ANALISIS YURIDIS TENTANG KEDUDUKAN GURU HONOR MENURUT UU NOMOR 14 TAHUN 2005 Tentang Guru dan Dosen (Studi Penelitian Pada SMP Negeri 37 Medan).**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut maka merumuskan masalah yang akan dibahas dalam Tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan guru honor menurut Undang-Undang No.14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen?

2. Bagaimanakah status hukum tenaga guru honor di SMP Negeri 37 Medan menurut Undang-Undang No.14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen ?
3. Bagaimana perlindungan hukum terhadap guru honorer di SMP Negeri 37 Medan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan merupakan target yang ingin dicapai dari masalah yang diteliti. Tujuan penelitian diperlukan karena berkaitan erat dengan perumusan masalah dan judul dari penelitian. Oleh karena itu, penulis merumuskan tujuan penelitian yang ingin dicapai melalui penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Agar dapat mengetahui, memahami dan menganalisis kedudukan guru honor menurut Undang-Undang No.14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
2. Agar dapat mengetahui, memahami dan menganalisis status hokum tenaga guru honor di SMP Negeri 37 Medan menurut Undang-Undang No.14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen.
3. Agar dapat mengetahui, memahami dan menganalisis perlindungan hukum terhadap guru honorer di SMP Negeri 37 Medan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penulisan ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran di bidang ilmu hukum pada umumnya, khususnya hukum tata negara dalam hal kaitannya dengan status hukum guru honor di SMP Negeri 37 Medan menurut Undang-Undang No.14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

2. Manfaat Praktis

Menambah ilmu pengetahuan dan pengalaman bagi penulis dalam teori dan praktek penelitian ilmiah dibidang ilmu hukum serta meningkatkan wawasan dalam pengembangan pengetahuan hasil penelitian akan permasalahan yang diteliti dan dapat dipergunakan sebagai bahan tambahan pengetahuan serta masukan bagi para pihak yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini.

E. Kerangka Teori dan Konsep

1. Kerangka Teori

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang menjadi dasar perbandingan, pegangan teoritis. Fungsi teori dalam penelitian adalah untuk mensistematisasikan penemuan-penemuan penelitian, membuat ramalan atau prediksi atas dasar penemuan dan menyajikan penjelasan yang dalam hal ini untuk menjawab pertanyaan. Artinya teori merupakan suatu penjelasan rasional yang sesuai dengan objek yang dijelaskan dan harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.⁴

Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa

⁴ M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung, Mandar Maju, 1994, h. 17

gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Menurut Soerjono Soekanto, bahwa “kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.⁵ Teori hukum diartikan sebagai

Ilmu atau disiplin hukum yang dalam perspektif interdisipliner dan eksternal secara kritis menganalisis sebagai aspek gejala hukum baik dalam konsepsi teoritisnya maupun praktisnya dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan memberikan penjelasan sejernih mungkin tentang bahan hukum yang tersaji dan kegiatan yuridisnya dalam kenyataan bermasyarakat.⁶

Ada 3 (tiga) fungsi utama dari teori yaitu:⁷

- 1) Teori memberikan arah tentang apa yang harus diteliti dari suatu objek, sehingga mampu membahas fenomena dan fakta yang akan dipelajari/diamati dari objek tersebut (yang relevan).
- 2) Teori menyusun fakta secara teratur/sistematis dalam bentuk generalisasi atau prinsip-prinsip, sehingga hubungan fakta-fakta satu sama lainnya mudah untuk dipahami.
- 3) Teori menunjukkan hubungan fakta-fakta, sehingga dengan pola hubungan itu dapat diramalkan fakta/kondisi yang belum pernah diketahui.

⁵ Soerjono Soekanto, 2011 *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Pres, h. 6

⁶ Hasim Purba, 2006, *Suatu Pedoman Memahami Ilmu Hukum*, Cahaya Ilmu, Medan, h. 98

⁷ Abdurrozaq Hasibuan, 2013, *Metodologi Penelitian*, Medan, Soft Media, h. 4

a. Teori Negara Hukum

Penjelasan umum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum di amandemen, karena setelah di amandemen, ketentuan tentang penjelasan Umum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dicantumkan lagi, tetapi walaupun demikian penjelasan umum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetap menjiwai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) mengenai sistem pemerintahan negara, antara lain menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara berbasis kekuasaan (*machtsstaat*). Pengertian negara berdasarkan hukum berarti bahwa sebagai negara, semua kehidupan berbangsa dan bermasyarakat haruslah berdasarkan hukum. Artinya, status hukumnya sangat tinggi, dan setiap pemerintah dan warga negara harus tunduk terhadap hukum.⁸

Dalam konteks Indonesia, dinyatakan secara eksplisit pada Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Hal ini yang menjadi legitimasi bahwa setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Lebih jauh, konsep negara hukum Indonesia disebut sebagai negara hukum demokratis, hal ini didasarkan pada fakta bahwa konsep negara hukum di Indonesia

⁸ Jum Anggriani, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Graha Ilmu, h.37

diselenggarakan melalui mekanisme demokrasi sebagaimana dikemukakan Bagir Manan.⁹

Salah satu asas negara hukum adalah asas legalitas, dimana kebebasan sipil (pemerintah) harus dibatasi sesuai dengan ketentuan umum. Secara umum, hukum harus memberikan perlindungan (kepada warga negara) dari tindakan kesewenangan dengan begitu peraturan perundangan secara umum dimaksudkan untuk mencegah tindakan sewenang-wenang (pemerintah), kolusi dan segala macam perbuatan salah. Oleh karena itu pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus ditemukan dasarnya pada Undang-Undang tertulis (Undang-Undang formal).¹⁰ Dengan begitu tujuan Undang-Undang adalah menciptakan kesamaan, yaitu perlakuan yang sama di depan Undang-Undang itu. Kesamaan di depan hukum bukanlah suatu kesadaran, namun suatu tuntutan rasional untuk menghindari hak istimewa yang tidak boleh ada di depan hukum.¹¹

Pengertian Tenaga Honorer berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012, Tenaga Honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau

⁹ Ridwan, 2014, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta, Cetakan Pertama, FH UII Press, h. 79.

¹⁰ Ridwan HR. 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, h. 9

¹¹ Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Pemerintahan Yang Baik Dalam Rangka Otonomi Daerah)*, Bandung, CV Mandar Maju, h.152

pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN atau APBD. Guru Non PNS yang bertugas di sekolah negeri dengan pengangkatan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dan menerima penghasilan yang bersumber dari APBN dan/atau APBD dapat dikatakan sebagai Guru Honorer.

Guru mengemban tugas dalam mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan serta melatih dan menilai para siswanya agar kelak nantinya siswa terdidik dapat memberikan berbagai macam inovasi, kreativitas, dan pemikiran yang berkualitas. Sehingga diharapkan dengan terdidiknya para siswa dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang mana siswa tersebut mampu dan cakap sebagai penerus perjuangan bangsa Indonesia.¹² Dari hal tersebut Para Guru dilindungi oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen yang berfungsi sebagai pengaturan mengenai dosen dan guru secara keseluruhan serta sebagai jaminan kesejahteraan para pendidik yang pelaksanaannya juga berkaitan erat dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengandung sisi positif, karena menegaskan bahwa Aparatur Sipil Negara yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai

¹² Dicky Djatnika Utama, *Peranan Pendidikan Dalam Pengentasan Kemiskinan*, ejournal.undip.ac.id, vol. 6 no. 1, 2009, h. 5

Pemerintah dengan Perjanjian Kerja telah mendapatkan perlindungan oleh suatu payung hukum yang dapat menjamin kedudukan hukum dan perlindungan hukum. Tetapi di sisi lainnya menimbulkan masalah baru yaitu tidak tertulisnya istilah tenaga honorer dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Sehingga tidak terdapat pengaturan yang jelas terkait kedudukan dan perlindungan hukum terhadap guru honorer yang akan menimbulkan masalah baru apabila guru honorer tersebut berhadapan di muka hukum terkait pekerjaan yang dilakukannya maka tidak ada peraturan yang dapat menjadi pelindungnya dan tidak mendapatkan payung hukum atas perlindungan pekerjaan, hak, dan kewajibannya.¹³

Mengingat negara adalah organisasi kekuasaan (*machtenorganisatie*), sehingga menjadikan hukum administrasi sebagai alat untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintah. Dengan begitu keberadaan hukum administrasi Negara ada karena penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan berada dalam suatu negara hukum, yang menuntut dan berharap untuk melaksanakan tugas-tugas kenegaraan, pemerintahan, serta kemasyarakatan yang bersumber atas hukum.¹⁴

Hukum administrasi memuat dua aspek, yaitu: aspek pertama yaitu adanya aturan hukum mengenai bagaimana cara alat perlengkapan

¹³ Nur Iman, *Kedudukan Dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer*, Kategori II Di Kabupaten Brebes.

¹⁴ Ridwan HR, *Op., Cit.*,h.21

sebagai organ suatu badan hukum itu melakukan tugasnya, kemudian aspek kedua, yaitu aturan hukum yang mengatur hubungan antara alat-alat perlengkapan administrasi negara dengan para warga negaranya dalam menjalani ketertiban penyelenggaraan administrasi negara.¹⁵ Dalam lingkup administrasi Negara melibatkan pejabat administrasi ataupun penguasa administrasi yang memiliki kewenangan dalam menjalankan pemerintahan kehendak dari pemerintah (penguasa pemerintah) sehingga dapat terealisasikan sesuai dengan peraturan, rencana, program, anggaran, dan instruksi yang sebenarnya, umum, dan individual. Bersedia menegakkan hukum. Produk yang dikeluarkan antara lain: keputusan (*Beschikking*), administrasi nasional, pengabdian masyarakat, pelaksanaan pekerjaan, dan kegiatan nyata.

Dengan memahami hukum administrasi Negara masyarakat dapat mengetahui cakupan mengenai bagaimana sebenarnya para pejabat pemerintah itu menjalankan tugas, kewajiban dan wewenangnya. Sehingga dapat menjadi acuan pengetahuan akan hukum administrasi.¹⁶ Dalam penyelenggaraan Negara pemberian wewenang kepada pemerintah untuk menata dan mengatur pelayanan warga Negara, menurut C.J.N Verstedden secara garis besar hukum Administrasi Negara mengatur bidang; penegakan ketertiban dan keamanan, kesehatan, kesopanan, pengaturan jaminan sosial bagi rakyat, pengaturan tata ruang, pengaturan bantuan

¹⁵ Lutfi Effendi, 2003, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Semarang, Bayu media Publishing, h.12

¹⁶ Ridwan HR, 2005, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, , h. 37

terhadap aktivitas swasta dalam rangka pelayanan umum, pengaturan pemungutan pajak, pengaturan mengenai perlindungan hak dan kepentingan warga negara terhadap pemerintah, pengaturan mengenai kedudukan yang hukum pemerintah, pengaturan mengenai pengawasan organ pemerintah lebih tinggi terhadap organ yang lebih rendah dan pengaturan mengenai penegakan hukum administrasi.¹⁷

b. Teori Perlindungan Hukum

Terkait dengan teori perlindungan hukum, ada beberapa ahli yang menjelaskan bahasan ini, antara lain yaitu Fitzgerald, Satjipto Raharjo, Phillipus M Hanjon dan Lily Rasyidi.

Fitzgerald mengutip istilah teori perlindungan hukum dari Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalulintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan

¹⁷ S.F Marbun, 2018, *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta, UII Press, h. 26

perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.¹⁸

Menurut Satjipto Rahardjo, Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.¹⁹

Selanjutnya menurut Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan resprensif. Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang resprensif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.²⁰

c. Teori Kepastian Hukum

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu

- 1) Pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.
- 2) Kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibedakan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.²¹

Menurut Sudikno Mertokusumo kepastian hukum adalah

Jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan putusan dapat dilaksanakan,

¹⁸ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2000, h. 53

¹⁹ *Ibid*, h. 69

²⁰ *Ibid*, h. 54

²¹ Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, h. 23

walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, sedangkan keadilan bersifat subjektif, individualistis dan menyamaratakan.²²

Menurut Gustav Radbruch empat hal mendasar yang berhubungan dengan kepastian hukum, yaitu :

1. Hukum itu positif artinya hukum itu adalah peraturan perundang-undangan.
2. Hukum itu didasarkan kepada fakta.
3. Fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan dan mudah dilaksanakan.
4. Hukum positif tidak boleh mudah diubah.²³

Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam Undang-Undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lainnya untuk kasus yang telah diputuskan.²⁴ Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi dijadikan makna pedoman perilaku bagi semua orang. *Ubi Jus Incertum, Ibi Jus Nullum* (di mana tiada kepastian hukum, disitu tidak ada hukum).²⁵ Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.²⁶

Dari pernyataan tersebut di atas, maka dapat dipahami bahwa hukum menciptakan suatu hukum yang konkret dan terbebas dari konsepsi

²²Soedikno Mertokusumo, 2002, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty h. 160.

²³ Sulaeman Jajuli, 2015, *Kepastian Hukum Gadai Tanah dalam Islam*, Yogyakarta, Depublish,, h. 51

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Kencana Pradana Media Grup, h. 158.

²⁵ H. Salim HS, 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, h. 82.

²⁶ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta, Toko Gunung Agung, h. 95

abstrak yang akan menciptakan ketidakpastian. Hal ini sejalan dengan maksud dan tujuan dari asas kepastian hukum yang mana menjamin agar para pencari keadilan dapat menggunakan suatu hukum yang pasti dan konkret serta objektif, tanpa adanya keterlibatan dari spekulasi-spekulasi ataupun pandangan yang subjektif.²⁷

Terdapat tiga hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:

- a. Suatu hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*);
- b. Suatu hukum itu didasarkan pada fakta (*Tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti kemauan baik dan kesopanan;
- c. Suatu fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan disamping juga mudah dijalanakan suatu hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.²⁸

Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif,

²⁷ Mario Julyano, Aditya Yuli Sulistyawan, 2019, "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum", *Jurnal Crepido*, Vol. 1, No. 1, h. 20.

²⁸Achmad Ali, *Op. Cit*, h. 292-293.

serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

2. Kerangka Konsep

Kerangka konseptual merupakan gambaran bagaimana hubungan antara konsep-konsep yang akan diteliti. Konsep (concept) adalah kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari gejala-gejala tertentu. Salah satu cara untuk menjelaskan konsep adalah definisi. Definisi merupakan suatu pengertian yang relatif lengkap tentang suatu istilah, dan biasanya definisi bertitiktolak pada referensi. Dengan demikian, definisi harus mempunyai ruang lingkup yang tegas, sehingga tidak boleh ada kekurangan-kekurangan atau kelebihan-kelebihan.²⁹

Kerangka konseptual dalam merumuskan atau membentuk pengertian-pengertian hukum, kegunaannya tidak hanya terbatas pada penyusunan kerangka konseptual saja, akan tetapi pada usaha merumuskan definisi-definisi operasional diluar peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian konsep merupakan unsur pokok dari suatu penelitian.³⁰

- a. Analisis yuridis adalah kegiatan merangkum sejumlah data besar yang masih mentah kemudian mengelompokkan atau memisahkan komponen-komponen serta bagian-bagian yang relevan untuk

²⁹ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, h. 47-48.

³⁰ Koentjaraningrat, 1999, *Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, h. 24

kemudian mengkaitkan data yang dihimpun untuk menjawab permasalahan.

- b. Kedudukan hukum adalah suatu keadaan ketika suatu subyek hukum atau obyek hukum dianggap memenuhi persyaratan untuk mengajukan permohonan penyelesaian suatu sengketa yang terjadi.³¹
- c. Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.³²
- d. Guru honor adalah pendidik profesional yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah yang diangkat oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah atau satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN atau APBD.
- e. Undang-Undang nomor 14 tahun 2005 adalah Undang-Undang Pengganti Undang-Undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah

³¹ Wikipedia. "Pengertian Kedudukan Hukum", https://id.wikipedia.org/wiki/Kedudukan_hukum, (diakses pada tanggal 26 Januari 2023, pukul 22.49).

³² Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang sudah tidak sudah tidak sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global

F. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian perlu dijelaskan dan ditegaskan oleh penulis untuk menghindarkan adanya duplikasi baik mengenai judul, atau masalah yang menjadi focus kajian maupun lokasi dan atau objek penelitian yang akan atau sedang dilaksanakan. Selain itu, apabila terhadap judul dan masalah yang menjadi focus kajian ternyata telah pernah dilakukan oleh peneliti yang lain maka perlu dijelaskan alasan mendukung tentang pentingnya dilakukan kajian ulang untuk menegaskan perbedaan dengan penelitian terdahulu.

Dalam hal ini keaslian penelitian yang dibuat oleh penulis merupakan bahan judul dan tau bahan kajian yang merupakan milik dari penulis sendiri berdasarkan referensi yang didapat oleh penulis.

1. Peneliti oleh Nuriman (NIM. 8111412017) Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, dengan judul Tesis Kedudukan Dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Kategori II Di Kabupaten Brebes setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dengan Pokok permasalahan dalam penelitian tersebut adalah:

- a. Bagaimana kedudukan hukum tenaga honorer K-II di kabupaten Brebes setelah adanya UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara?
 - b. Bagaimana Kedudukan Hukum tenaga Honorer K-II setelah adanya UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Brebes
2. Peneliti oleh Joko Subagyo (NIM. R.100040019) Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, dengan judul Tesis Perlindungan Hukum Atas Kesejahteraan Guru Bantu : Studi Kasus Di Wilayah Kota Surakarta dengan Pokok permasalahan dalam penelitian tersebut adalah:
- a. Bagaimanakah realisasi perlindungan hukum atas kesejahteraan Guru Bantu di Kota Surakarta dalam pengaturannya yang jelas mengenai upah kerja, kesehatan kerja, kecelakaan kerja, purna tugas dan jaminan hari tua dalam peraturan Surat Keputusan Menteri Pendidikan No. 034/U/2003 tentang Guru Bantu ?
 - b. Apakah hambatan-hambatan yang timbul dalam melindungi hak-hak Guru Bantu?
 - c. Bagaimana penyelesaian perjanjian kontrak Guru bantu setelah kontrak kerja berakhir?
3. Peneliti oleh Amina Sukmayanti (NIM. B012191021) Fakultas Hukum Universitas Hasanudin Makasar, dengan judul Tesis Perlindungan Hukum Terhadap Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri Sipil Di

Kabupaten Halmahera Timur dengan Pokok permasalahan dalam penelitian tersebut adalah:

- d. Bagaimana kedudukan pegawai pemerintah non pegawai negeri sipil di Kabupaten Halmahera Timur setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?
- e. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pegawai pemerintah non pegawai negeri sipil di pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Timur?

Dilihat dari titik permasalahan dari masing-masing penelitian di atas terdapat perbedaan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Oleh karena itu, keaslian tesis ini dapat dipertanggungjawabkan dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi yaitu kejujuran, rasional, objektif serta terbuka. Hal ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah sehingga dengan demikian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah, keilmuan dan terbuka untuk kritisi yang bersifat membangun.

G. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia. Dengan demikian metode penelitian dapat diartikan sebagai

proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian³³

Soerjono Soekanto mengatakan:

Metode penelitian merupakan suatu sistem dan suatu proses yang mutlak harus dilakukan dalam suatu kegiatan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka diadakan juga pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.³⁴

1. Jenis dan Sifat Penelitian Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang mengkaji studi dokumen, dalam hal ini menganalisis norma-norma hukum. Kemudian dalam penelitian ini akan dikorelasikan dengan metode penelitian hukum empiris, yaitu untuk melihat pelaksanaan norma hukum tersebut yang terkait Kedudukan Guru Honor Menurut UU Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen di SMP Negeri 37 Medan.

Adapun Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, metode deskriptif analitis adalah suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti secara lengkap, akurat, menyeluruh dan sistematis. Dengan kata lain penelitian deskriptif analitis mengambil masalah atau memusatkan perhatian kepada masalah-masalah

³³ Sutrisno Hadi, 2000, *Metodologi Riset*, Yogyakarta: ANDI, hal.4

³⁴ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, h. 43.

sebagaimana adanya saat penelitian dilaksanakan, hasil penelitian yang kemudian diolah dan dianalisis untuk diambil kesimpulannya.³⁵

2. Metode Pendekatan

Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).³⁶

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut akan didapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicari jawabannya.³⁷

a. Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*)

Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) adalah pendekatan yang menggunakan legislasi dan regulasi.³⁸ Penelitian hukum mengenal beberapa pendekatan yang digunakan untuk mengkaji suatu permasalahan tertentu. Dalam melaksanakan penelitian untuk mendapatkan hasil yang diinginkan untuk penulisan selanjutnya, penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode pendekatan yuridis-normatif berdasarkan bahan hukum utama dengan cara

³⁵ Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif*, Bandung, Alfabeta, h. 45

³⁶ Peter Mahmud Marzuki.2006, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika.

³⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Penelitian Hukum*, Cet 2, Kencana, Jakarta, h. 133

³⁸ Peter Mahmud Marzuki. 2016, *Penelitian Hukum*, Prenada media Group, Jakarta, h. 137

menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) akan memunculkan objek-objek yang menarik dari sudut pandangan pengetahuan yang praktis sehingga dapat menentukan maknanya secara tepat dan dapat digunakan dalam proses pemikiran dengan mengidentifikasi terhadap prinsip, pandangan dan doktrin yang sudah ada untuk kemudian memunculkan gagasan baru.³⁹

3. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi yang dilakukan penulis dalam penelitian ini berada di sekolah SMP Negeri 37 Medan. Yang berada di Jl. Timor No.36b, RT.02, Gaharu, Kecamatan Medan Timur, Kota Medan, Sumatera Utara 20235.

4. Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi dalam melakukan penelitian ini adalah guru honor yang mengajar di SMP Negeri 37 Kota Medan, Provinsi Sumatera Utara

Sampel penelitian adalah guru honor di SMP Negeri 37 Kota Medan, Provinsi Sumatera Utara. Jumlah guru honor di SMP Negeri 37 Medan pada tahun 2022 sebanyak 36 orang. Syarat guru honor yang dipilih sebagai sampel penelitian adalah guru honor yang sedang mengajar di SMP Negeri 37 Medan.

³⁹ Mulyadi, M. "Riset Desain Dalam Metodologi Penelitian, Jurnal Studi Komunikasi dan Media, Vol. 16, No. 1, Januari 2012, h. 28.

Jumlah sampel yang diambil sebanyak 6 (enam) orang dan Untuk melengkapi data dalam penelitian ini, maka dilakukan juga wawancara dengan narasumber/responden lainnya sebagai tambahan data di SMP Negeri 37 Kota Medan, Provinsi Sumatera Utara dengan subyek penelitian sebagai berikut:

- a. Kepala Sekolah
- b. Wakil Kepala Sekolah
- c. Bendahara Sekolah
- d. Guru honor

5. Alat Pengumpulan Data

Agar dapat diperoleh hasil yang baik yang bersifat objektif ilmiah maka dibutuhkan data-data yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan kebenaran akan hasilnya, maka data dalam penelitian ini diperoleh dengan menggunakan alat pengumpulan data, yaitu :

- a. Studi Dokumen, digunakan untuk memperoleh data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier dengan membaca, mempelajari, meneliti, mengidentifikasi dan menganalisis data sekunder yang berkaitan dengan objek penelitian yaitu kedudukan guru honor menurut uu nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen
- b. Wawancara, dilakukan baik terhadap responden maupun informan yang telah ditetapkan dengan memilih model wawancara langsung, yang terlebih dahulu dibuat pedoman wawancara dengan sistematis,

tujuannya agar mendapatkan data yang mendalam dan lengkap serta mempunyai kebenaran yang konkrit baik secara hukum maupun kenyataan yang ada di lapangan.

6. Sumber Data

Sumber data yang digunakan di dalam penelitian ini diambil dari data primer dan data sekunder:

1. Data primer adalah

Diperoleh secara langsung dari sumber utama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas terdiri dari bahan-bahan umum yang mengikat, seperti Norma atau kaedah dasar (Undang-Undang Dasar), peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan (hukum adat) dan yurisprudensi.⁴⁰

Yaitu sumber data hanya melalui wawancara langsung ketika kegiatan penelitian di lapangan kepada guru honorer, kepala sekolah dan bendahara sekolah di SMP Negeri 37 Medan.

2. Data sekunder adalah

Bahan hukum diperoleh dengan cara membaca, mencari data-data dan keterangan, informasi yang relevan dengan konsep penelitian serta mengkaji literatur lainnya dari buku-buku literatur, makalah, hasil penelitian, jurnal, surat kabar maupun hasil seminar dari kalangan hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan penelitian ini.⁴¹

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, seperti norma dasar, kaidah dasar peraturan perundang-undangan serta regulasi yang berkaitan dengan kedudukan guru honor menurut uu nomor 14 tahun

⁴⁰ Amirudin dan Zainal Asikin. 2008, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, h. 30

⁴¹ Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafika. h. 17

2005 tentang guru dan dosen. Bahan hukum primer dalam penelitian ini diantaranya adalah :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
 - 3) Peraturan pemerintah No 56 Tahun 2012 Tentang pengangkatan guru honorer;
 - 4) Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas)
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu, bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti rancangan Undang-Undang, naskah akademis, karya ilmiah dan bahan-bahan yang terkait dengan objek penelitian yaitu Tentang kedudukan guru honor menurut uu nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen
- c. Bahan Hukum Tersier adalah
- Bahan yang memberi penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti dalam hal ini yang berupa data non-hukum yang diperoleh dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ensiklopedia, artikel, jurnal, Kamus Umum Lengkap Inggris-Indonesia, Indonesia-Inggris, Kamus Hukum serta beberapa kajian yang memuat informasi secara relevan ⁴²

7. Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurut data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar, sehingga dapat

⁴² Soerjono Soekanto, *Op Cit*, h. 52

ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.⁴³ Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif yaitu “upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain”

Data yang diperoleh disusun secara sistematis, kemudian dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan dipelajari secara utuh.

Penarikan kesimpulan yang digunakan merupakan hasil akhir penelitian disusun sesuai dengan tujuan penelitian. Kesimpulan yang dimaksud merupakan jawaban atas perumusan masalah atau pertanyaan dan penelitian yang dikemukakan secara singkat dan padat tentang kebenaran dari penelitian.⁴⁴ Kesimpulan yang diambil dengan menggunakan cara berfikir deduktif, yaitu dengan cara berfikir mendasar

⁴³ Lexy, J. Moleong, 1994, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung Remaja Rosdakarya, h. 280.

⁴⁴ Beni Achmad Saehani, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung, Pustaka Setia, h.93

pada hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan secara khusus.⁴⁵

H. Sistematika Penulisan

Lebih terarahnya penulisan tesis memerlukan sistematika yang jelas dan dapat dijadikan pedoman dalam melakukan pembahasan. Berkaitan dengan itu pembahasan tesis ini terdiri dari beberapa bab, antara lain:

Bab Pertama : Pendahuluan yang terdiri dari tentang Latar Belakang permasalahan, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teori dan Konsep, Metode Penelitian dan Jadwal Penelitian.

Bab Kedua : Bab ini berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan yang dibahas sesuai dengan permasalahan pertama yaitu Bagaimana kedudukan guru honor menurut Undang-Undang No.14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

Bab Ketiga : Bab ini berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan yang dibahas sesuai dengan permasalahan kedua yaitu Bagaimana status hukum tenaga guru honor di SMP Negeri 37 Medan menurut Undang-undang No.14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

⁴⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Pamuji, 2008, *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta, CV Rajawali. h 11

Bab Keempat : Bab ini berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan yang dibahas sesuai dengan permasalahan ketiga yaitu Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap guru honorer di SMP Negeri 37 Medan.

Bab Kelima : Bab ini Berisi kesimpulan yang diperoleh dari analisis dan pembahasan, serta memberikan beberapa saran.

BAB II

KEDUDUKAN GURU HONOR MENURUT UNDANG-UNDANG NO.14 TAHUN 2005 TENTANG GURU DAN DOSEN

A. Tinjauan Umum Tentang Guru

1. Pengertian Guru

Istilah guru tidak asing dalam kehidupan kita, karena guru mempunyai andil yang sangat besar. Tanpa guru, tidak akan terbentuk generasi yang berpendidikan. Maka dari itu, guru bukan hanya menerima amanat dari orang tua untuk mendidik, melainkan juga dari setiap orang yang memerlukan bantuan untuk mendidiknya. Selanjutnya, Uzer Usman mengatakan bahwa “guru merupakan jabatan atau profesi yang memerlukan keahlian khusus sebagai guru. Pekerjaan ini tidak bisa dilakukan oleh orang yang tidak memiliki keahlian untuk melakukan kegiatan atau pekerjaan sebagai guru. Orang yang pandai berbicara dalam bidang tertentu, belum dapat disebut sebagai guru”.⁴⁶

Hal ini senada dengan pengertian guru menurut Undang-Undang No.14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yaitu sebagaimana tercantum dalam bab I ketentuan umum Pasal 1 ayat (1) sebagai berikut: “guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar,

⁴⁶ Moh. Uzer Usman, 2005, *Menjadi Guru Profesional*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, h. 5.

membimbing, mengarahkan, melatih, menilai dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan dasar dan menengah”.

Dari pengertian di atas, bahwa guru dituntut harus menjadi profesional dalam arti pekerjaan atau kegiatan guru tersebut harus memerlukan keahlian, kemahiran atau kecakapan yang memenuhi standar mutu pendidikan. Adapun tugas utama guru tidak hanya mengajar dan mendidik, akan tetapi juga membimbing, mengarahkan, melatih dan menilai dan mengevaluasi peserta didik secara terus-menerus. Maka dari itu, dalam perspektif profesionalisme tidak semua orang dapat menjadi guru.

2. Kedudukan, Fungsi dan Tujuan Guru

a. Kedudukan Guru

Undang-Undang No.14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen pasal 2 ayat (1) dan (2) secara tegas disebutkan bahwa, yaitu “guru mempunyai kedudukan sebagai tenaga profesional pada jenjang pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal yang diangkat sesuai peraturan perundang-undangan. Adapun pengakuan kedudukan guru sebagai tenaga profesional dibuktikan dengan sertifikat pendidik”.

Sedangkan untuk kedudukan guru honor pengaturannya muncul pertama kali dalam PP No 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS. PP tersebut telah diubah sebanyak 2 kali, yaitu PP No 43 Tahun 2007 dan PP No 56 Tahun 2012.

Guru sebagai tenaga profesional mengandung arti bahwa pekerjaan guru hanya dapat dilakukan seseorang yang mempunyai kualifikasi akademik, kompetensi dan sertifikat pendidik sesuai dengan persyaratan untuk setiap jenis dan jenjang pendidikan tertentu. Adapun pengakuan kedudukan guru sebagai tenaga profesional mempunyai misi untuk melaksanakan cita-cita dan tujuan dari UU No.14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen itu. Cita-cita dan tujuan Undang-Undang ini antara lain:

- (1) Mengangkat martabat guru dan dosen.
- (2) Menjamin hak dan kewajiban guru dan dosen.
- (3) Meningkatkan kompetensi guru dan dosen.
- (4) Memajukan profesi serta karir guru dan dosen.
- (5) Meningkatkan mutu pembelajaran.
- (6) Meningkatkan mutu pendidikan nasional.
- (7) Mengurangi kesenjangan ketersediaan guru dan dosen antardaerah dari segi jumlah, mutu, kualifikasi akademik, dan kompetensi.
- (8) Mengurangi kesenjangan mutu pendidikan antar daerah, dan
- (9) Meningkatkan pelayanan pendidikan yang bermutu.

b. Peran dan Fungsi Guru

Menurut Undang-Undang No.14 Tahun 2005, pasal 4 bahwa kedudukan guru sebagai tenaga profesional sebagaimana termaktub dalam pasal 2 ayat (1) berfungsi untuk meningkatkan martabat dan peran guru sebagai agen pembelajaran berfungsi untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional.

Menurut Drs. H.M. Yunus Namsa, M.Si., Undang-undang tersebut mengandung beberapa substansi penting dalam pelaksanaan fungsi guru antara lain:

1) Komitmen peningkatan martabat guru

Komitmen ini mengandung makna adanya kesadaran akan pentingnya guru dalam pelaksanaan tugas pembelajaran bagi peserta didik, yang diharapkan memperoleh hasil yang optimal, sebagai wujud pencapaian tujuan pendidikan nasional. Martabat guru juga menghendaki adanya jaminan yang utuh terhadap profesi guru, sehingga mampu mengatasi kebutuhan hidup guru dan keluarganya, sekaligus dapat menjamin kesejahteraan hidup di hari tua. Martabat guru yang demikian akan berdampak terhadap pelaksanaan tugas profesionalitasnya, sehingga akan berkontribusi langsung ataupun tidak langsung bagi harkat dan martabat bangsa dan negara.⁴⁷

Maka dari itu, jika hal tersebut ingin terwujud, guru harus bekerja secara profesional terhadap profesi keguruannya.

2) Agen pembelajaran

Yang dimaksud guru sebagai agen pembelajaran (*learning agent*) adalah peran guru antara lain :

a) Fasilitator

Berperan sebagai fasilitator, guru dalam hal ini akan memberikan fasilitas atau kemudahan dalam proses belajar mengajar, misalnya saja dengan menciptakan suasana kegiatan yang sedemikian rupa, serasi dengan perkembangan siswa, sehingga interaksi belajar mengajar akan berlangsung secara efektif.⁴⁸

b) Motivator

Sebagai motivator, guru hendaknya dapat mendorong anak didik agar bergairah dan aktif belajar. Dalam upaya memberikan motivasi,

⁴⁷ M. Yunus Namsa, 2006, *Kiprah Baru Profesi Guru Indonesia: Wawasan Metodologi Pengajaran Agama Islam*, Jakarta, Media Aktualisasi Pemikiran, h. 69.

⁴⁸ A.M Sardiman, 2006, *Interaksi dan Motivasi Belajar Mengajar*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, cet. Ke-13, h. 146.

guru dapat menganalisis motif-motif yang melatarbelakangi anak didik malas belajar dan menurun prestasinya di sekolah.⁴⁹

c) Pemacu

Sebagai pemacu, guru harus mampu melipatgandakan potensi peserta didik, dan mengembangkannya sesuai dengan aspirasi dan cita-cita mereka di masa yang akan datang. Hal ini penting, karena guru memiliki andil yang sangat besar terhadap keberhasilan pembelajaran di sekolah, guru sangat berperan dalam membantu perkembangan peserta didik untuk mewujudkan tujuan hidupnya secara optimal.⁵⁰

d) Pemberi inspirasi

Sebagai pemberi inspirasi belajar, guru harus mampu memerankan diri dan memberikan inspirasi bagi peserta didik, sehingga kegiatan belajar dan pembelajaran dapat membangkitkan berbagai pemikiran, gagasan, dan ide- ide baru. Untuk kepentingan tersebut, guru harus mampu menciptakan lingkungan sekolah yang aman, nyaman dan tertib, optimisme dan harapan yang tinggi dari seluruh warga sekolah, kesehatan sekolah, serta kegiatan-kegiatan yang terpusat pada peserta didik agar dapat memberikan inspirasi, membangkitkan nafsu, gairah dan semangat belajar.⁵¹

Fungsi ini mengandung makna bahwa guru memegang peranan yang sangat penting dalam proses pendidikan demi mencapai tujuan pendidikan di mana seorang guru tidak hanya memberikan ilmu pengetahuannya saja, tetapi ia juga harus menjadi agen pembelajaran yaitu sebagai fasilitator, motivator, pemacu, dan pemberi inspirasi. Ini semua tidak mudah untuk melakukannya karena diperlukan keahlian khusus.

3) Mutu pendidikan nasional

Fungsi ini mengandung makna bahwa pelaksanaan tugas profesional guru, diharapkan benar-benar sesuai tujuan pendidikan nasional, tentunya dilangsungkan secara bertahap dan berkelanjutan, sejak pendidikan usia dini sampai pada pendidikan

⁴⁹ M. Yunus Namsa, 2006, *Op.Cit.* h.45

⁵⁰ E. Mulyasa, 2007, *Standar Kompetensi dan Sertifikasi Guru*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, h. 63.

⁵¹ *Ibid.* h.67

tinggi. Fungsi ini merupakan tantangan besar bagi guru, sehingga ia dituntut adanya kompetensi guru, meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi profesional, dan kompetensi sosial. Kompetensi-kompetensi tersebut agar diperjuangkan, dibina, dan dikembangkan secara terus-menerus, sesuai dengan dinamika perubahan yang terjadi, baik dinamika secara keseluruhan kehidupan manusia, baik secara lokal, nasional, regional, maupun global.⁵²

Dengan terpenuhi kompetensi-kompetensi yang harus dimiliki seorang guru tersebut diharapkan kinerja guru dapat dipertanggungjawabkan sehingga mutu pendidikan nasional dapat meningkat terus-menerus.

c. Tujuan Guru

Dalam Undang-Undang No.14 Tahun 2005 pasal 6 menyatakan bahwa :

“Kedudukan guru dan dosen sebagai tenaga profesional bertujuan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yaitu berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, demokratis dan bertanggung jawab”.⁵³

3. Syarat-syarat Menjadi Guru

Karena pekerjaan guru adalah pekerjaan profesional maka untuk menjadi guru harus memenuhi persyaratan, sebagaimana dalam UU No.14 Tahun 2005 pasal 8, antara lain:

a) Guru harus memenuhi kualifikasi akademik

Seorang guru harus memenuhi kualifikasi akademik yaitu memperoleh pendidikan program sarjana atau diploma empat.

⁵² M. Yunus Namsa, 2006, *Op.Cit*, h. 45.

⁵³ Pasal 6 UU Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

b) Guru wajib memiliki kompetensi

Guru harus memiliki kompetensi yang meliputi: (1) kompetensi pedagogik, yaitu kemampuan mengelola pembelajaran peserta didik, (2) kompetensi kepribadian, yaitu kemampuan kepribadian yang mantap, berakhlak mulia, arif, dan berwibawa serta menjadi teladan peserta didik, (3) kompetensi profesional, yaitu kemampuan penguasaan materi pelajaran secara luas dan mendalam, dan (4) kompetensi sosial, yaitu kemampuan guru untuk berkomunikasi dan berinteraksi secara efektif dan efisien dengan peserta didik, sesama guru, orangtua/wali peserta didik, dan masyarakat sekitar.

c) Guru harus memiliki sertifikat pendidik

Sertifikat pendidik yang dimaksud adalah bukti formal sebagai pengakuan yang diberikan guru sebagai tenaga profesional. Sertifikat ini diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi dan ditetapkan oleh Pemerintah.

d) Guru harus sehat jasmani dan rohani

Yang dimaksud sehat jasmani dan rohani adalah kondisi kesehatan fisik dan mental yang memungkinkan guru dapat melaksanakan tugas dengan baik. Kondisi kesehatan fisik dan mental tersebut tidak ditujukan kepada penyandang cacat.

e) Guru harus memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

4. Hak dan Kewajiban Guru

Dalam Undang-Undang No.14 Tahun 2005 pasal 14 ayat (1) menyatakan bahwa guru dalam melaksanakan tugas keprofesionalan, guru berhak:

- a. Memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial.

Yang dimaksud dengan penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum adalah pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup guru dan keluarganya secara wajar, baik sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, rekreasi, dan jaminan hari tua. Karena selain mendapatkan gaji pokok, guru juga mendapatkan tunjangan yang melekat pada gaji, serta penghasilan berupa tunjangan profesi, tunjangan fungsional, tunjangan khusus, dan maslahat tambahan.

- b. Mendapatkan promosi dan penghargaan sesuai dengan tugas dan hak atas kekayaan intelektual.

Penghargaan ini diberikan kepada guru yang berprestasi, berdedikasi luar biasa, dan/atau bertugas di daerah khusus dan juga bagi guru yang gugur dalam melaksanakan tugas di daerah khusus. Dan penghargaan ini diberikan kepada guru dalam bentuk tanda jasa, kenaikan pangkat istimewa, finansial, piagam, dan/atau bentuk penghargaan lain.

- c. Memperoleh perlindungan dalam melaksanakan tugas dan hak atas kekayaan intelektual.
- d. Memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kompetensi.

- e. Memperoleh dan memanfaatkan sarana dan prasarana pembelajaran untuk menunjang kelancaran tugas keprofesionalan.
- f. Memiliki kebebasan dalam memberikan penilaian dan ikut menentukan kelulusan, penghargaan, dan/atau sanksi kepada peserta didik sesuai dengan kaidah pendidikan, kode etik guru, dan peraturan perundang-undangan.
- g. Memperoleh rasa aman dan jaminan keselamatan dalam melaksanakan tugas.
- h. Memiliki kebebasan untuk berserikat dalam organisasi profesi.
- i. Memiliki kesempatan untuk berperan dalam penentuan kebijakan pendidikan.
- j. Memperoleh kesempatan untuk mengembangkan dan meningkatkan kualifikasi akademik dan kompetensi; dan/atau
- k. Memperoleh pelatihan dan pengembangan profesi dalam bidangnya

Selain mendapatkan hak, pada sisi lain guru mempunyai kewajiban dalam melaksanakan tugas keprofesionalannya sebagaimana tertera dalam Undang-Undang No.14 Tahun 2005 pasal 20, meliputi:

- a. Merencanakan pembelajaran, melaksanakan proses pembelajaran yang bermutu, serta menilai dan mengevaluasi hasil pembelajaran.
- b. Meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni

- c. Bertindak objektif dan tidak diskriminatif atas dasar pertimbangan jenis kelamin, agama, suku, ras, dan kondisi fisik tertentu, atau latar belakang keluarga, dan status sosial ekonomi peserta didik dalam pembelajaran.
- d. Menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan, hukum, dan kode etik guru, serta nilai-nilai agama dan etika; dan
- e. Memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa.

5. Pengembangan Keilmuan dan Etos Kerja Guru

a. Pengertian Keilmuan dan Etos Kerja

Ilmu dalam kamus ilmiah diartikan sebagai "pengetahuan"⁵⁴ dan sering disebut juga dengan ilmu pengetahuan (pengetahuan sains) yang sampai saat ini mempunyai paradigma dan metode tertentu. Yaitu dikenal dengan istilah "paradigma sains (*scientific paradigm*) dan metode sains (*scientific method*) yang berakar dari filsafat positivisme dan metodenya menggunakan logika yang bersifat empiris".⁵⁵ Dapat dikatakan bahwa ilmu atau pengetahuan (*knowledge*) adalah segala sesuatu yang kita ketahui melalui indra kita yang kebenarannya didasarkan pada hal yang bersifat logis dan empiris.

Dari uraian diatas, dapat dikatakan bahwa seorang guru harus senantiasa mengembangkan keilmuannya terutama dalam kaitanya dengan pembelajaran. Jadi guru sebelum melaksanakan tugasnya dalam pembelajaran harus memahami ilmu yang dapat melandasi pembentukan

⁵⁴ Pius A. Partanto, 1994, *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya, PT. Arkola, h. 243

⁵⁵ Ahmad Tafsir, 2000, *Ilmu Pendidikan Dalam Perspektif Islam*, Bandung, PT. Remaja Rosda Karya, h. 6

pribadi, memahami ilmu pendidikan dan keguruan dan mampu menerapkannya dalam tugasnya sebagai pendidik, memahami, menguasai, serta mencintai ilmu pengetahuan yang akan diajarkan, memiliki pengetahuan yang cukup tentang bidang-bidang yang lain, senang membaca buku-buku ilmiah, mampu memecahkan persoalan secara sistematis terutama yang berhubungan dengan bidang studi, memahami prinsip-prinsip kegiatan belajar mengajar. Hal itulah yang dimaksud dengan keilmuan.

Etos dalam kamus ilmiah populer berarti; “semangat; jiwa/pandangan khas suatu bangsa”⁵⁶ Kata etos berasal dari bahasa Yunani, mempunyai arti sesuatu yang dapat diyakini, cara berbuat, sikap, serta, persepsi kepada nilai bekerja, dari kata ini maka lahirlah kata ‘ethic’ yaitu pedoman, moral dan perilaku atau dikenal dengan etiket yang artinya sopan santun.

Dalam filsafat, "etika adalah suatu studi dan evaluasi tentang tingkah laku manusia ditinjau dari prinsip-prinsip moral atau kesusilaan"⁵⁷ etika juga mempunyai makna kesusilaan, adalah suatu pandangan batin yang bersifat mendarah daging. Bukan pandangan yang bersifat sosiologis, tetapi benar-benar sebuah keyakinan yang mengakar dalam jiwa seseorang. Dengan

⁵⁶ Pius A. Partanto, *Op. Cit*, h. 163

⁵⁷ Trianto, Titik Triwulan Tutik, 2006, *Tinjauan Yuridis Hak Serta Kewajiban Pendidik menurut Undang-Undang Guru dan Dosen*, Jakarta, Prestasi Pustaka, h. 165

demikian yang dimaksudkan etos adalah Norma, serta cara dirinya mempersepsi, memandang dan meyakini sesuatu.

Apa yang dimaksud dengan kerja? Kerja merupakan kegiatan yang dalam melakukan sesuatu dan orang yang kerja ada kaitannya dengan mencari nafkah atau bertujuan untuk mendapatkan imbalan atas prestasi yang telah diberikan atas kepentingan organisasi. Sebagaimana dijelaskan diatas etos adalah semangat; jiwa/ pandangan khas suatu bangsa atau pemberian dorongan yang merupakan salah satu fungsi manajemen.

Pada dasarnya orang bekerja untuk memenuhi atas dorongan atas motivasi tertentu. Kebutuhan dipandang sebagai penggerak atau pembangkit perilaku, sedangkan tujuan bertujuan mengarahkan perilaku, proses motivasi sebagian besar diarahkan untuk memenuhi dan mencapai tujuan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa didalam diri manusia terdapat kebutuhan-kebutuhan yang pada saatnya membentuk tujuan-tujuan hendak dicapai dan dipenuhinya. Demi mencapai tujuan-tujuan itu orang terdorong untuk melakukan suatu aktifitas yang disebut bekerja. Pekerjaan adalah kegiatan yang direncanakan. Jadi pekerjaan itu memerlukan pemikiran yang khusus dan tidak dapat dijalankan oleh binatang.

Dari uraian diatas, dapat dikatakan bahwa etos kerja adalah suatu pandangan dan sikap suatu bangsa atau satu umat terhadap kerja jika pandangan dan sikap itu, melihat kerja sebagai suatu hal yang luhur untuk eksistensi manusia, maka etos kerja itu akan tinggi, sebaliknya kalau

melihat kerja sebagai suatu hal yang tak berarti bagi kehidupan manusia. apalagi kalau sama sekali tidak ada pandangan dan sikap terhadap kerja, maka etos kerja dengan sendirinya akan rendah, oleh sebab itu untuk menimbulkan pandangan dan sikap yang menghargai kerja sebagai suatu yang luhur, diperlukan dorongan dan motivasi.

Oleh karena etos kerja guru bisa naik dan juga bisa turun maka dibutuhkan suatu pembinaan yang khusus untuk membangkitkan dengan tujuan kinerja guru lebih lebih berprestasi dan mempunyai etos kerja yang tinggi dalam menjalankan tugasnya.

Menurut Ibrahim seorang guru mempunyai moral/ etos kerja yang tinggi bercirikan sebagai berikut:

"Berkerja dengan penuh antusias, penuh gairah, penuh inisiatif, penuh kegembiraan, tenang, teliti, suka bekerja sama dengan orang lain, ulet, tabah, dan tidak pernah datang terlambat. Tetapi sebaliknya orang yang mempunyai etos kerja yang rendah yaitu: kurang bergairah dalam melaksanakan tugasnya, malas, sering nglamun, sering terlambat atau tidak masuk dalam melaksanakan tugasnya, sering mengganggu, selalu menyendiri, sering membuat kesalahan dalam menjalankan tugasnya".⁵⁸

Untuk menjadi guru yang mempunyai etos kerja tinggi (guru berprestasi) tidak hanya dituntut memiliki kemampuan (yang didasarkan pada keilmuan) yang tinggi tetapi juga didasarkan atas kemauan yang tinggi pula. Sebagaimana di tegaskan oleh Sergiovani bahwa:

"supervisi pengajaran adalah sebagai kegiatan *staff defelopment* tidak hanya ditekankan pada pembinaan guru-guru agar mereka tahu mengerjakan (*know how to do*) tugas-tugasnya, tetapi juga pada

⁵⁸ Ibrahim Bafadal, 2006, *Peningkatan Profesionalisme Guru Sekolah Dasar*, Jakarta, PT. Bumi Aksara, h. 92

pembinaan kemauan mengerjakan (*will do*) tugas-tugasnya secara konsisten".⁵⁹

b. Upaya Pengembangan Keilmuan Dan Etos Kerja Guru

Dalam upaya pengembangan keilmuan dan etos kerja yang tinggi yaitu dengan cara mengetahui berbagai macam kebutuhan guru dan melalui pembinaan moral/ etika/ etos (semangat).

1) Teori Tentang Kebutuhan

Manusia bukan entitas homogen, melainkan suatu realitas heterogen yang tidak jarang merupakan carut-marut yang tidak teratur. Perlu disadari kesukaran memahami manusia, dikarenakan banyaknya persoalan yang terkandung dalam diri manusia yaitu sebagai makhluk unik. Ia sulit didekati secara menyeluruh, namun bukan berarti tidak mungkin dilakukan pemahaman terhadap diri manusia tersebut berkaitan dengan kebutuhannya.

Menurut Ibrahim Bafadal, "seseorang melakukan aktivitas tertentu selalu didorong oleh motif-motif tertentu baik yang bersifat subyektif ataupun yang bersifat obyektif",⁶⁰ dan motif-motif ini sangat berpengaruh terhadap moral kerja seseorang. Adapun yang menjadi motif seseorang adalah "kebutuhan (*needs*) yang menimbulkan suatu tindak perbuatan (*behaviour*) yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut (*goals*)".⁶¹

⁵⁹ *Ibid.* h. 93

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

Dalam rangka menjalani kehidupan manusia tidak bisa terlepas dari kebutuhan-kebutuhan tertentu yang diharapkan dapat terpenuhi melalui pekerjaannya. Selain itu beliau juga mengungkapkan bahwa kebutuhan-kebutuhan manusia itu dapat dibagi atas dua hal yaitu; "*Pertama*, berupa hal-hal atau sesuatu yang memang harus dipenuhi karena memang sesuatu itu harus dimiliki; *Kedua*, berupa hal-hal atau sesuatu yang merupakan keinginan belaka yang belum merupakan sesuatu yang harus dipenuhi".⁶²

Kebutuhan manusia itu bermacam-macam dan dapat digolong-golongkan sebagai kebutuhan dasar manusia dan dibawah ini merupakan berbagai teori tentang kebutuhan manusia yang bisa kita jadikan dasar pertimbangan dalam menjawab berbagai persoalan tentang apa yang sebenarnya menjadi kebutuhan guru melalui pekerjaannya.

a) Teori Kebutuhan Menurut Abraham Maslow

Beliau dalam bukunya yang berjudul *Motivasion and Personality*, mengemukakan bahwa kebutuhan manusia itu berbentuk hirarki, yang dimulai dari kebutuhan bawah sampai pada kebutuhan yang teratas. Dan terbagi atas lima macam kebutuhan, yaitu:

Kebutuhan *fisiologis* yang meliputi; makan, minum, pakaian, perumahan, dan seksual. Kebutuhan rasa aman (*safety or scurity needs*) yaitu kebutuhan yang berhubungan dengan ikatan batin. Kebutuhan sosial (*sosial needs*) yaitu kebutuhan yang berhubungan dengan masalah-masalah hubungan sosial seperti saling mencintai, diterima dalam kelompok, saling memiliki. Kebutuhan harga diri (*esteem or ego needs*) dimana seseorang menginginkan keteguhan,

⁶² *Ibid.*

stabilitas dan nilai yang lebih berharga dari orang lain. Kebutuhan aktualisasi diri (*self actualization needs*) yaitu kebutuhan akan kemampuan untuk merealisasikan apa yang didambakan, dan kebutuhan yang terakhir ini kn diusahakan apabila kebutuhan yang lebih rendah sudah terpenuhi.⁶³

b) Kebutuhan Menurut David C. McClelland

David dalam penelitiannya mengklasifikasikan kebutuhan dasar manusia dalam tiga golongan, yaitu:

Kebutuhan kekuasaan yang meliputi segala kebutuhan manusia untuk memperoleh kedudukan-kedudukan tertentu dalam lingkungan kerjanya, kebutuhan afiliasi yang mencakup segala kebutuhan untuk berhubungan sosial dengan orang lain, dan kebutuhan keberhasilan yaitu mencakup segala kebutuhan untuk berprestasi dalam kerjanya.⁶⁴

c) Teori Kebutuhan Menurut Frederick Hersberg

Menurut Hersberg kebutuhan manusia terbagi menjadi dua yaitu kebutuhan biologis dan psikologis. Teori ini berpendapat bahwa pemenuhan kebutuhan-kebutuhan biologis akan membuat orang tidak akan sakit mental, sedangkan menurunya pemenuhan kebutuhan biologis akan membuat sakit mental.⁶⁵

Dari berbagai teori kebutuhan tersebut kita dapat menggambarkan berbagai macam kebutuhan guru dalam kerjanya sehingga upaya meningkatkan keilmuan di bidang keguruanya dan etos kerja guru.

⁶³ *Ibid.* h. 95-96

⁶⁴ *Ibid.* h. 97

⁶⁵ *Ibid.* h. 99

Adapun kebutuhan guru dalam kerjanya dapat di identifikasikan sebagai berikut. *Pertama*, kebutuhan rasa aman, dan hidup yang layak, *Kedua*, kondisi kerja yang menyenangkan, *Ketiga*, rasa pengakuan. *Keempat*, perlakuan yang adil. *Kelima*, rasa kemampuan. *Keenam*, kesempatan mengembangkan keahlian dan karir dan *Ketujuh*, ikut serta dalam menentukan kebijakan.

2) Pembinaan Moral Kerja Guru

Oleh karena etos kerja guru bisa naik dan juga bisa turun itu tergantung pada berbagai kebutuhan, keinginan dan suasana hati, maka yang harus dilakukan adalah membuat agar etos kerja guru senantiasa mengalami kenaikan. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam rangka pembinaan etos kerja agar guru mempunyai etos kerja yang tinggi yaitu harus dilakukan dengan memulai dari pemahaman etos kerja secara konseptual, harus mampu menganalisis kebutuhan manusia pada umumnya dan guru khususnya, serta memahami langkah-langkah manajerial dalam upaya mengidentifikasi alternatif strategi pembinaan etos kerja guru. Dan tujuan akhir daripada pembinaan ini adalah agar guru memiliki etos kerja yang tinggi dan agar guru berprestasi dalam melaksanakan tugasnya.

6. Organisasi Profesi Guru

Dalam Undang-Undang No.14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, pasal 1 dikemukakan bahwa: "Organisasi profesi guru adalah perkumpulan yang berbadan hukum yang didirikan dan diurus oleh guru untuk

mengembangkan profesionalitas guru”. Lebih lanjut dijelaskan hal-hal sebagai berikut:

Pasal 41

- a. Guru membentuk organisasi profesi yang bersifat independen.
- b. Organisasi profesi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berfungsi untuk memajukan profesi, meningkatkan kompetensi, karier, wawasan kependidikan, perlindungan profesi, kesejahteraan, dan pengabdian kepada masyarakat.
- c. Guru wajib menjadi anggota organisasi profesi.
- d. Pembentukan organisasi profesi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- e. Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dapat memfasilitasi organisasi profesi guru dalam pelaksanaan pembinaan dan pengembangan profesi guru.¹⁵

Pasal 42

Organisasi profesi guru mempunyai kewenangan:

- a. Menetapkan dan menegakkan kode etik guru;
- b. Memberikan bantuan hukum kepada guru;
- c. Memberikan perlindungan profesi guru;
- d. Melakukan pembinaan dan pengembangan profesi guru; dan
- e. Memajukan pendidikan nasional.¹⁶

7. Kode Etik Guru

Eloknya, setiap profesi memiliki kode etik, demikian halnya guru, seperti jabatan dokter, notaris, dan arsitek sebagai bidang pekerjaan profesi, guru juga memiliki kode etik, yakni kode etik guru.⁶⁶

Dalam Undang-Undang No.14 Tahun 2005 pasal 43, dikemukakan sebagai berikut:

- (1) Untuk menjaga dan meningkatkan kehormatan dan martabat guru dalam pelaksanaan tugas keprofesionalan, organisasi profesi guru membentuk kode etik.
- (2) Kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi norma dan etika yang mengikat perilaku guru dalam pelaksanaan tugas keprofesionalan.

B. Guru Honor

1. Pengertian Guru Honor

Pengertian Guru menurut pasal I Undang-undang No.14 tahun 2005:

“Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utamanya adalah mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, pendidikan menengah.”⁶⁷

Menurut Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional, guru adalah:

“Tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian pada masyarakat, terutama pada pendidik pada perguruan tinggi. Pendidik yang mengajar pada satuan tinggi disebut dosen”.⁶⁸

⁶⁶ E. Mulyasa, *Op.Cit*, h. 42.

⁶⁷ Pasal 2 UU Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

⁶⁸ Syafruddin Nurdin, 2005, *Guru Profesional dan Implementasi Kurikulum*, Jakarta, Kuantum Teaching, h. 7.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa seorang guru bukan sekedar memberi ilmu pengetahuan kepada murid-muridnya atau memberi informasi di depan kelas, tetapi dia seorang tenaga profesional yang dengan mampu merencanakan, menganalisis dan menyampaikan masalah yang dihadapi. Dengan demikian seorang guru honor hendaklah bercita-cita tinggi, berpendidikan luas, dan berkepribadian yang kuat dan tegar serta berkeprimanusiaan yang mendalam. Honor berarti kehormatan, penghormatan, penghargaan, honorer, pegawai honoran, tenaga honoran, orang yang mendapat honorarium.⁶⁹ Jadi guru honor adalah tenaga pengajar atau yang diberi kehormatan untuk menjalankan peranannya sebagai tenaga pengajar.

Dasar Hukum Pengangkatan Pegawai Honorer menjadi CPNS dapat dilihat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil juncto Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 yang mengatur tentang pengangkatan pegawai honorer tertulis dalam Pasal 6. Dalam Pasal 6 merinci tentang tata cara pengangkatan tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai dari APBN dan APBD menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dilakukan secara bertahap dan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan negara mulai formasi Tahun Anggaran 2005 sampai dengan formasi Tahun Anggaran 2012.

⁶⁹ Plus A. Partanto, *Op.Cit*, h. 231

Pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS untuk formasi Tahun Anggaran 2012 ditetapkan pada tahun anggaran berjalan

Pelaksanaan pengangkatan tenaga honorer setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara kedudukan tenaga honorer tetap berstatus sebagai tenaga honorer sehingga tidak semua tenaga honorer dapat diangkat menjadi CPNS seperti yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara tenaga honorer yang diangkat menjadi calon ASN harus melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan instansi pemerintah, dan persyaratan lain yang dibutuhkan dalam jabatan. Hal tersebut di dasarkan pada Pasal 97 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Sedangkan untuk tenaga honorer yang diangkat di bawah tahun 2005 mempunyai kesempatan untuk diangkat menjadi CPNS sesuai ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

2. Peran Guru Honor

Peran guru honor ini senantiasa menggambarkan pola tingkah laku yang diharapkan dalam berbagai interaksinya, baik dengan siswa, semua

guru maupun staf yang lain. Dari berbagai kegiatan interaksi belajar mengajar, dapat dipandang sebagai sentral dari peranannya. Sebab baik disadari atau tidak bahwa sebagian dari waktu dan perhatian guru banyak dicurahkan untuk menggarap proses belajar mengajar dan berinteraksi dengan siswanya.

Peran guru menurut beberapa pendapat antara lain:

- a. Havighurst mengatakan bahwa peranan guru adalah
“Sebagai (employee) dalam hubungan kedinasan, sebagai bawahan (subordinator) terhadap atasannya, sebagai kolega dalam hubungannya teman sejawat, sebagai mediator dalam hubungannya dengan anak didik, sebagai pengatur disiplin, evaluator dan pengganti orang tua”⁷⁰
- b. Prey Katz menggambarkan peranan guru, yaitu sebagai komunikator, sahabat yang dapat memberikan nasihat-nasihat, motivator sebagai pemberi inspirasi dan iringan, pembimbing dan mengembangkan sikap dan tingkah laku serta nilai-nilai, orang yang menguasai bahan yang diajarkan.⁷¹
- c. S.T. Kartono mengemukakan bahwa guru, atau dalam institusi pendidikan adalah pihak yang menyampaikan materi sudah selayaknya mendapat penghargaan nominal yang lumayan pula. Bukan hanya pahlawan tanpa tanda jasa, tetapi saat ini nilai-nilai ekonomis berperan atas segalanya. Pada satu pokok bahasan yang lebih sempit lagi adalah guru honorer, tentu saja mereka mendapat gaji, upah tetapi yang lebih

⁷⁰ Sardiman A.M, 2006, *Interaksi dan Motivasi Belajar Mengajar*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, h. 126.

⁷¹ Syafruddin Nurdin, *Op.Cit*, h. 7.

rendah dari guru tetap yang mengajar di suatu institusi pendidikan tertentu.

Eksistensi Undang-Undang yang mengatur tentang regulasi pendidikan sebenarnya dari mana asal muaranya? hendaknya peraturan dan perundangan itu melihat bahwa sertifikasi atau berbagai aturan yang melibatkan pegawai honorer dan pengangkatannya tidak dipersulit. Setiap pendidik hendak membuktikan eksistensinya, saat mereka bersaing maka murid-murid mereka akan bersaing juga.

Sesuai hal tersebut Sardiman mengemukakan peranan guru sebagai berikut :

a. Informator,

Sebagai satu pelaksana cara mengajar informatif, laboratorium, studi lapangan dan sumber informasi kegiatan akademik maupun umum.

b. Organisator

Guru sebagai organisator, pengelola kegiatan akademik silabus, jadwal pelajaran dan lain-lain. Komponen-komponen yang berkaitan dengan kegiatan belajar mengajar, semua diorganisasikan sedemikian rupa, sehingga dapat mencapai efektivitas dan efisiensi dalam belajar pada diri siswa.

c. Motivator

Berperan sebagai motivator ini penting artinya dalam rangka meningkatkan kegairahan dan pengembangan kegiatan belajar siswa guru harus dapat merangsang dan memberikan dorongan serta

reinforcement untuk (tidak jelas). Menemukan swadaya adalah aktivitas dan daya cipta (kreasi) sehingga akan terjadi dinamika di dalam proses belajar mengajar siswa. Dalam pendidikan ditaman siswa dikenal dengan istilah “ing madya mangun karsa”.

Peranan guru sebagai motivator ini sangat penting dalam interaksi belajar mengajar karena menyangkut esensi pekerjaan mendidik yang mendapatkan kemandirian anak menyangkut performance dalam arti perenialisasi.

d. Pengarah atau Direktor

Jika kepemimpinan bagi guru dalam peranan ini lebih menyangkut eksistensi dalam hal ini agar dapat membimbing dan mengarahkan kegiatan belajar siswa-siswa dengan tujuan yang diciti-citakan, guru harus “Handayani”.

e. Inisiator

Guru dalam hal ini sebagai pencetus ide-ide dalam proses belajar. Guru sudah barang tentu mempunyai ide-ide kreatif yang dapat diperoleh. Jadi termasuk pula dalam lingkup semboyan “Ing Ngarsa Sang Tulodo”.

f. Transmitter

Dalam Kegiatan belajar guru akan bertindak selaku penyebar kebijaksanaan pendidikan dan pengetahuan.

g. Fasilitator

Guru dalam hal ini memberikan fasilitas atau kemudahan dalam proses belajar mengajar. Misalnya saja dengan menciptakan suasana kegiatan

yang sedemikian rupa sesuai dengan perkembangan siswa sehingga interaksi belajar mengajar akan berlangsung secara efektif.

h. Mediator

Guru sebagai mediator dapat diartikan sebagai penengah dalam kegiatan belajar siswa. Misalnya memberikan jalan keluar pemecahan dalam kegiatan diskusi siswa

i. Evaluator

Ada kecenderungan bahwa peran sebagai evaluator, guru mempunyai otoritas untuk menilai prestasi anak didik dalam bidang akademis maupun tingkah laku anak didik sehingga dapat menentukan bagaimana anak didiknya berhasil atau tidak tetapi kalau diamati agak mendalam evaluasi-evaluasi yang dilakukan guru yang dilakukan guru itu. Sering hanya merupakan evaluasi ekstrinsik dan sama sekali belum menyentuh evaluasi yang ekstrinsik dan sama sekali belum menyentuh evaluasi yang intrinsik. Untuk itu guru harus hati-hati dalam menjatuhkan nilai atau kriteria keberhasilan. Dalam hal ini tidak cukup hanya dilihat dari bisa atau tidaknya mengerjakan mata pelajaran yang diujikan tetapi masih tentu ada pertimbangan-pertimbangan yang sangat unit dan kompleks, terutama yang menyangkut perilaku values yang ada pada masing-masing mata pelajaran.⁷²

Kegiatan dalam proses pembelajaran merupakan kegiatan-kegiatan paling pokok, hal ini berarti bahwa tujuan pendidikan bergantung pada

⁷² Sardiman A.M., *Op. Cit.*, h. 7-8

bagaimana kegiatan proses belajar mengajar berjalan dengan baik, sehingga dalam proses belajar mengajar guru mempunyai tugas untuk mendorong membimbing dan memberikan kualitas belajar bagi siswa untuk mencapai tujuan tersebut.

Guru mempunyai tanggungjawab untuk dapat melihat segala sesuatu yang terjadi dalam hal-hal yang terjadi pada siswa dalam belajar maupun yang berhubungan dengan kesulitan-kesulitan yang di hadapi siswa untuk mencapai tujuan yang diharapkan, guru juga mempunyai tanggungjawab untuk melihat segala sesuatu yang terjadi dalam kelas, hal ini akan membantu proses perkembangan siswa.

Guru mencapai keberhasilan dalam suatu pekerjaan secara maksimal, tentunya harus disertai dengan kecekatan dan kemauan yang besar. Seorang siswa yang tekun belajar dengan penuh konsentrasi tentunya agar ingin perjalanan tersebut dapat dilewatinya dengan penguasaan pelajaran baik tersebut akan membawa dampak pada diri siswa itu sendiri yaitu dengan prestasi yang maksimal.

3. Hak dan Kewajiban Guru Honor

Guru adalah seorang dengan jabatan professional, maka dari itu seorang guru harus mengetahui dengan benar apa hak dan kewajibannya selaku tenaga profesional. Kewajiban dan hak-hak guru yang tertuang berdasarkan Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, adalah :

1. Kewajiban Guru tertuang dalam pasal 20, yaitu :

- a. Guru diwajibkan merencanakan pembelajaran, melakukan proses pembelajaran yang bermutu, menilai dan mengevaluasi hasil pembelajaran;
 - b. Guru diwajibkan meningkatkan kualifikasi akademik dan mengembangkan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni;
 - c. Guru harus bertindak objektif dan tidak bersikap diskriminatif atas dasar pertimbangan agama, jenis kelamin, suku, ras, kondisi fisik, latar belakang keluarga, dan status sosial ekonomi peserta didik;
 - d. Guru diwajibkan untuk menjunjung tinggi peraturan perundangundangan, hukum yang berlaku, dan kode etik guru, serta nilai-nilai agama dan etika; serta
 - e. Guru diwajibkan memelihara dan membangun persatuan dan kesatuan bangsa.
2. Hak guru tertuang dalam pasal 14, yaitu :
- a. Guru berhak mendapatkan penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan memiliki jaminan atas kesejahteraan sosial;
 - b. Guru berhak mendapatkan promosi jabatan dan penghargaan sesuai dengan tugas dan prestasi kerja;
 - c. Guru berhak mendapatkan perlindungan dalam melaksanakan tugas dan memiliki hak atas kekayaan intelektual;
 - d. Guru berhak mendapatkan kesempatan untuk meningkatkan kompetensi;

- e. Guru berhak mendapatkan dan memanfaatkan sarana dan prasarana pembelajaran sebagai penunjang dalam kelancaran tugas keprofesionalan;
- f. Guru berhak atas kebebasan dalam memberikan penilaian dan turut menentukan kelulusan siswa, memberikan penghargaan, dan sanksi kepada peserta didik sesuai dengan kaidah pendidikan, kode etik guru, dan peraturan perundang-undangan;
- g. Guru berhak mendapatkan rasa aman dan jaminan atas keselamatan dalam melaksanakan tugas;
- h. Guru berhak atas kebebasannya berserikat dalam organisasi profesi;
- i. Guru berhak atas kesempatan untuk berperan dalam menentukan kebijakan pendidikan;
- j. Guru berhak mendapatkan kesempatan untuk mengembangkan serta meningkatkan kualifikasi akademik dan kompetensi;
- k. Guru berhak mendapatkan pelatihan dan pengembangan profesi dalam bidangnya.

Sementara terkait hak yang didapatkan oleh guru dalam bentuk tunjangan, yaitu:

a. Tunjangan Profesi

- 1) Tunjangan profesi diberikan oleh pemerintah kepada guru yang telah mempunyai sertifikat pendidik yang diangkat oleh penyelenggara pendidikan dan/atau satuan pendidikan;

- 2) Tunjangan profesi yang diberikan pemerintah setara dengan 1(satu) kali gaji pokok guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah pada tingkat, masa kerja, dan kualifikasi yang sama; serta
- 3) Tunjangan profesi dialokasikan dalam APBN dan/atau APBD.

b. Tunjangan Fungsional

- 1) Tunjangan fungsional diberikan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah kepada guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah;
- 2) Subsidi tunjangan fungsional diberikan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah kepada guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat sesuai dengan peraturan perundang- undangan; dan
- 3) Tunjangan fungsional dan subsidi tunjangan fungsional dialokasikan dalam APBN dan/atau APBD.

c. Tunjangan Khusus

- 1) Tunjangan khusus diberikan oleh pemerintah kepada guru yang bertugas di daerah khusus;
- 2) Tunjangan khusus yang diberikan pemerintah setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah pada tingkat, masa kerja, dan kualifikasi yang sama; serta

- 3) Guru yang diangkat oleh pemerintah atau pemerintah daerah di daerah khusus, memiliki hak atas rumah dinas yang disediakan oleh pemerintah daerah.

d. Tunjangan Kemaslahatan Tambahan

- 1) Maslahat tambahan merupakan tambahan kesejahteraan yang didapatkan dalam bentuk tunjangan pendidikan, asuransi pendidikan, beasiswa, dan penghargaan bagi guru, serta kemudahan dalam memperoleh pendidikan bagi putra dan putri guru, pelayanan kesehatan, atau bentuk kesejahteraan lain; dan
- 2) Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menjamin terwujudnya maslahat tambahan tersebut.

Hukum melihat guru honorer tidak memiliki kedudukan yang sama terkait status kepegawaiannya jika dibandingkan dengan PPPK. Hal ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang menjelaskan bahwa PPPK adalah ASN yang diangkat oleh pejabat yang berwenang dalam hal ini yaitu pejabat pembina kepegawaian sedangkan guru honorer hanya diangkat oleh pejabat yang berwenang dalam hal ini kepala sekolah, PPPK merupakan pegawai tetap yang mendapatkan hak dan kewajiban sama seperti PNS kecuali mengenai hak pensiun, sedangkan guru honorer dalam praktiknya hak yang dimilikinya belum tentu terpenuhi seperti hak untuk memperoleh sertifikasi pada guru dan hak pensiun, dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara kedudukan PPPK tertulis secara jelas bahwa

PPPK merupakan ASN sedangkan guru honorer adalah guru yang belum memperoleh status tetap baik di sekolah negeri maupun di sekolah swasta. Terkait pengangkatannya PPPK memiliki SK pengangkatan sedangkan guru honorer dalam pengangkatannya tidak memiliki SK dan hanya berpegang pada perjanjian kerja yang dibuat antara guru honorer dengan kepala sekolah.

C. Kedudukan Guru Honor Menurut Undang-Undang No.14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen: “guru adalah seorang pendidik profesional yang mempunyai tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah”. Dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 pasal 2 dijelaskan bahwa: “Seorang guru mempunyai kedudukan sebagai tenaga profesional pada jenjang pendidikan usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah, pada jalur pendidikan formal yang diangkat sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Guru sebagai salah satu sumber daya manusia memiliki peranan yang penting dalam proses pendidikan. Jika komitmen guru terhadap sekolah rendah, maka akan berakibat buruk pada prestasi belajar siswa. Dalam lembaga sekolah tentu guru dituntut untuk dapat memberikan kinerja terbaik pada sekolah sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Tetapi kompetensi saja tidak cukup agar guru dapat memberikan kinerja terbaik

dalam pekerjaannya. Selain kompetensi, komitmen kerja juga diperlukan agar dapat memberikan hasil terbaik bagi organisasi. Guru yang memiliki suatu komitmen, akan bekerja secara total, mencurahkan perhatian, pikiran, tenaga dan waktunya, ia mengerjakan apa yang ditugaskan kepadanya.

Profesi seorang guru mempunyai tugas untuk melayani masyarakat didalam bidang pendidikan. Dalam profesi ini seorang guru harus memberikan layanan yang optimal dan sebaik-baiknya didalam bidang pendidikan kepada masyarakat. Secara khusus seorang guru di tuntut untuk memberikan layanan yang profesional kepada seorang siswa agar suatu tujuan pembelajaran mudah tercapai. Seorang guru yang dikatakan profesional adalah seorang guru yang mempunyai kemampuan dan keahlian yang khusus dalam bidang keguruan. Sehingga guru mampu melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai guru dengan kemampuan yang maksimal.

Menjadi seorang guru mempunyai peran yang sangat penting dalam mencerdaskan peserta didik di sekolah, oleh itu guru harus mampu beradaptasi di dalam lingkungan masyarakat, mampu beradaptasi dengan berbagai perkembangan dalam pendidikan, serta mampu mengembangkan kompetensinya karena guru bukan hanya sebagai pengajar akan tetapi sebagai pengelola proses belajar mengajar. Sebagai guru yang mampu mengelola proses belajar mengajar tentu harus meningkatkan kemampuan dalam melakukan perencanaan pembelajaran, melakukan pelaksanaan pembelajaran, melakukan penilaian dalam pembelajaran, serta mampu

memotivasi sekaligus membimbing peserta didik yang mengalami kesulitan dalam belajar.

Seiring dengan berkembangnya waktu profesi guru sangat disejahterakan oleh pemerintah karena pemerintah menganggap profesi seorang guru adalah profesi yang wajib disejahterakan. Dalam proses kesejahteraan itu guru juga diuntut untuk menjadi guru yang profesional. Dijelaskan dalam Undang-undang Guru dan Dosen, Nomor 14 Tahun 2005, pada bagian Hak dan Kewajiban, Pasal 14 disebutkan bahwa:

Dalam melaksanakan tugas keprofesionalannya, guru berhak: Memperoleh penghasilan di atas kebutuhan minimum dan jaminan kesejahteraan sosial; mendapatkan promosi dan penghargaan sesuai dengan tugas dan prestasi kerja; memperoleh perlindungan dalam melaksanakan tugas dan hak atas kekayaan intelektual; memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kompetensi; memperoleh dan memanfaatkan sarana dan prasarana pembelajaran untuk menunjang kelancaran tugas keprofesionalan; memiliki kebebasan dalam memberikan penilaian dan ikut menentukan kelulusan, penghargaan, dan sanksi kepada peserta didik sesuai dengan kaidah pendidikan, kode etik guru dan peraturan perundang-undangan; memperoleh rasa aman dan jaminan keselamatan dalam melaksanakan tugas; memiliki kebebasan untuk berserikat dalam organisasi profesi; memiliki kesempatan untuk berperan dalam penentuan kebijakan pendidikan; memperoleh kesempatan untuk

mengembangkan dan meningkatkan kualifikasi akademik dan kompetensi, atau memperoleh pelatihan dan pengembangan profesi dalam bidangnya.

Dalam melakukan proses belajar mengajar tidak hanya dilaksanakan kepada guru-guru yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) tetapi berlaku juga kepada guru-guru tidak tetap dan guru-guru honorer. Karena proses belajar mengajar bertujuan untuk mengetahui kelemahan dan kelebihan dari guru itu sendiri agar mengetahui sejauh mana hasil mengajarnya. Proses belajar mengajar seorang guru sangat penting untuk menunjang menjadi guru yang profesional. Walaupun seorang guru PNS yang sudah diakui oleh pemerintah dan sudah terikat, sedangkan guru honorer belum terikat dengan pemerintah, akan tetapi untuk menjadi guru yang profesional harus melakukan proses belajar mengajar dengan baik sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang di berikan oleh pemerintah. Seorang guru PNS dan guru honorer dalam mengajar akan dinilai bagaimana melakukan perencanaan pembelajaran, melakukan kegiatan pembelajaran, dan melakukan evaluasi/penilaian. Bahwa melakukan proses pembelajaran mempunyai beberapa komponen proses yang ada didalamnya, komponen proses tersebut adalah proses perencanaan pembelajaran, pelaksanaan pembelajaran, mampu membina hubungan, melakukan penilaian/evaluasi terhadap proses pembelajaran peserta didik, melaksanakan remedial dan

pengayaan. Dengan komponen proses tersebut maka guru akan bisa melaksanakan kinerjanya dengan baik.⁷³

Dalam status kepegawaian, profesi guru dibagi dua, yaitu guru tetap (PNS) dan guru tidak tetap (guru honorer). Perbedaan antara guru tetap dan guru honorer tidak berhenti pada status kepegawaiannya, tetapi juga pada faktor upah minimumnya. Padahal, jika ditinjau dari sisi pekerjaan antara guru tetap dan guru honorer memiliki pekerjaan yang sama. Berbeda status dengan guru PNS, guru honorer memiliki perbedaan yang signifikan dari segi kompensasi dan fasilitas. Keadaan ini membuat pemerintah membuat sebuah undang-undang yang mengatur mengenai aparat sipil negara, yaitu Undang-Undang nomor 5 Tahun 2014 yang diantaranya menetapkan sistem PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja).

Terkait dengan status atau kedudukan Guru dalam Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 2017 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 Tentang Guru, memberikan pembagian yaitu:

- 1) Guru Tetap adalah 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

⁷³ Rahmat Setiawan, Risno Mina *Perlindungan Hukum Terhadap Kesejahteraan Guru Bukan Pegawai Negeri Sipil (Pns) Jenjang Pendidikan Dasar Di Kecamatan Luwuk Kabupaten Banggai*, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Luwuk, Jurnal Yustisiabel, Volume 5 Nomor 1 April 2021

di satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, atau masyarakat.

- 2) Guru Dalam Jabatan adalah Guru pegawai negeri sipil dan Guru bukan pegawai negeri sipil yang sudah mengajar pada satuan pendidikan, baik yang diselenggarakan pemerintah pusat, pemerintah daerah, maupun masyarakat penyelenggara pendidikan yang sudah mempunyai Perjanjian Kerja atau Kesepakatan Kerja Bersama.

Guru mempunyai kedudukan sebagai tenaga profesional pada jenjang pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal yang diangkat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 2 Undang- Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen).

Sehingga kedudukan guru sebagai tenaga professional berfungsi untuk meningkatkan martabat dan peran guru sebagai agen pembelajaran berfungsi untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 Tentang Guru, pada Pasal 2 menyebutkan bahwa Guru wajib memiliki Kualifikasi Akademik, kompetensi, Sertifikat Pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Guna menjamin pelayanan pendidikan yang bermutu sesuai dengan tuntutan perkembangan jaman maka pengangkatan guru dilakukan berdasarkan criteria mutu dan kebutuhan wilayah yang sebagaimana dalam Pasal 10 ayat (1) Undang- Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru

dan Dosen mengamanatkan bahwa Guru harus memiliki kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional.

Sehingga kalau merujuk pada Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan No. 28 Tahun 2014 Tentang Pemberian Kesetaraan jabatan dan pangkat bagi guru bukan Pegawai Negeri Sipil, Pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa Guru Bukan Pegawai Negeri Sipil adalah guru tetap yang diangkat oleh Pemerintah, pemerintah daerah, satuan pendidikan, atau masyarakat, yang telah mendapat persetujuan dari Pemerintah atau pemerintah daerah, kecuali guru tetap yang diangkat oleh masyarakat, dan melaksanakan tugas sebagai guru sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun secara terus menerus pada satuan administrasi pangkal yang sama yang memiliki izin pendirian dari Pemerintah atau pemerintah daerah serta melaksanakan tugas pokok sebagai guru.

Kedudukan adalah tempat atau posisi, martabat atau tingkat orang, atau status pegawai untuk melakukan pekerjaan atau jabatan. Tenaga honorer adalah mereka yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau Kepala instansi yang terkait untuk menjalankan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah, tenaga honorer ini tidak berstatus sebagai PNS, mereka diangkat dengan alasan untuk memenuhi kekurangan jumlah pegawai pada instansi di pemerintah daerah. Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengangkat pegawai honorer di daerahnya sesuai dengan amanat UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,

yang memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan aparatur daerahnya berdasarkan asas desentralisasi.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa kedudukan hukum guru bukan pegawai negeri sipil atau guru honor sama halnya dengan guru pegawai negeri sipil. Hal ini dapat dilihat dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik guru PNS dan bukan PNS keduanya mempunyai tugas yang sama untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan negara. Perbedaan hanya pada status kepegawaian yaitu Pegawai tetap PNS, Pegawai tetap non PNS. Namun kedua status kepegawaian tersebut merupakan pendidik professional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.