

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam ketentuan Pasal 31 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “setiap warga negara berhak memperoleh pendidikan.”Tercermin dalam tujuan bernegara yaitu “Mencerdaskan Kehidupan Bangsa” tujuan dari Pemerintah dalam Undang-Undang Dasar tersebut merupakan rumusan mengenai kualitas Bangsa Indonesia yang harus dikembangkan oleh satuan Pendidikan.¹

Selanjutnya dalam Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera menyatakan bahwa “Perkembangan kependudukan diarahkan kepada pengendalian kuantitas penduduk, pengembangan kualitas penduduk serta pengarahan mobilitas penduduk sebagai potensi sumber daya manusia agar menjadi kekuatan pembangunan bangsa dan ketahanan nasional serta dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada penduduk dan mengangkat harkat dan martabat manusia dalam segala matra kependudukannya.”

Perkembangan zaman yang semakin pesat dan pertumbuhan penduduk yang meningkat maka terjadi kurang meratanya pengelolaan Guru di seluruh wilayah Indonesia,dengan kurangnya pengelolaan Guru di seluruh wilayah Indonesia yang diselenggarakan Pemerintah Daerah.

¹Tanjung. R, 2019, *Manajemen Ekonomi & Akuntansi*, Karawang, Qiara Media, hlm 234-242

Dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen mengamanatkan Pemerintah wajib memenuhi kebutuhan Guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan satuan pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal serta untuk menjamin keberlangsungan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh Pemerintah.

Selanjutnya dalam pasal 1 Ayat (1) Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen bahwa Guru adalah 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.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagai mana diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 menegaskan bahwa semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat Lain di Lingkungan instansi dilarang, mengangkat tenaga Honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Tabel 1.
Jumlah Sekolah di Kabupaten Pasaman

No	Nama Sekolah	Jumlah
1	TK	10
2	Sekolah Dasar	244
3	Sekolah Menengah Pertama	39
4	Sekolah Menengah Atas	12

5	Sekolah Menengah Kejuruan	6
6	Madrasah Aliyah Negeri	3
	Jumlah	314

Sumber : Kemendikbud Tahun 2022

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa Nagari Koto Rajo Kecamatan Rao Utara Kabupaten Pasaman merupakan daerah yang dipenuhi oleh sekolah yang terdiri dari 20 sekolah Swasta dan 19 Sekolah Negeri.

Tabel 2
Jumlah Guru di Kabupaten Pasaman

No	Status	Jumlah
1	Guru Negeri Sipil (PNS)	2.408
2	Guru Honorer	2.345
3	Guru Kontrak	536
	Jumlah	5.289

Sumber : Kemendikbud 2022

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa jumlah Guru di Nagari Koto Rajo Kecamatan Rao Utara Kabupaten Pasaman sebanyak 237 orang. Status Guru yang paling banyak adalah Guru Honorer.

Menurut H.A Ametembun, Guru adalah semua orang yang berwenang dan bertanggung jawab terhadap pendidikan murid, baik secara individual ataupun klasikal, baik di sekolah maupun di luar sekolah.²

Dalam ketentuan Pasal 1 Angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai

² Akmal Hanawi, 2014, *Kompetensi Guru Pendidikan Agama Islam*, Jakarta, PT Raja Grafindo Perseda, hlm 9

Negeri Sipil, juga memberikan definisi tenaga Honorer yang mana menerangkan bahwa : “Tenaga Honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.”

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Menurut Azwar Abu Bakar (Menteri PANRB), dengan munculnya Undang–Undang Aparatur Sipil Negara berharap pegawai Honorer/pegawai tidak tetap tidak ada lagi, sebagaimana yang tertera dalam Undang–Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas Pemerintahan.

Pemberian upah yang diberikan kepada tenaga pengajar (Guru) berdasarkan status Gurunya. Apakah sebagai Guru honor, kontrak, ataupun berstatus Aparatur Sipil Negara. Pemeberian upah atau gaji kepada Guru sangatlah berbeda, dimana gaji yang didapatkan oleh Guru yang berstatus Aparatur Sipil Negara dapat dikatakan mencukupi dibandingkan dengan gaji Guru yang berstatus kontrak dan honor.

Gaji yang diterima oleh Guru kontrak sedikit dibawah Guru Aparatur Sipil Negara perbedaannya terdapat pada tunjangan yang didapatkan oleh Aparatur Sipil Negara sedangkan pada Guru kontrak tidak adanya upah dalam bentuk tunjangan. dan apabila dibandingkan lagi dengan tenaga Honorer mereka mendapat gaji yang paling rendah yang tidak jarang diberikan secara berkala baik itu sekali dalam 3 bulan bahkan satu kali 6 bulan.

Rendahnya gaji yang didapatkan oleh para Guru Honorer membuat Guru Honorer terkadang ingin sekali mendapatkan upah yang dapat mencukupi kebutuhan sehari-hari karena dari segi pekerjaannya Aparatur Sipil Negara, kontrak dan Honorer memiliki tugas yang sama yaitu memberikan pendidikan kepada anak didiknya.

Untuk mendapatkan gaji yang lebih tinggi maka Pemerintah memberikan kesempatan kepada setiap Guru Honorer untuk menjadi Guru yang berstatus kontrak sesuai Peraturan yang di keluarkan oleh Bupati Pasaman.

Dalam Pasal 3 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Bupati Nomor 15 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengangkatan Guru Kontrak Daerah menjelaskan Tentang Pengangkatan Guru Honorer dapat berubah menjadi Guru kontrak daerah dengan ketentuan Guru Honorer tersebut sudah lama mengabdikan sebagai pengajar Honorer maka dengan ketentuan yang dikeluarkan oleh Bupati Pasaman dapat memberikan kesempatan kepada Guru Honorer untuk menjadi Guru kontrak daerah dan mendapatkan gaji atau upah yang lebih tinggi dan mencukupi.

Selanjutnya dalam Peraturan Bupati Kabupaten Pasaman Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengangkatan Guru Kontrak dilingkungan

Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman, Pasal 3 Ayat (1) dan Ayat (2) Tentang pedoman pengangkatan Guru kontrak dilingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman menyatakan :

- 1) Berdasarkan hasil perencanaan Pengangkatan Guru Kontrak ditentukan kriteria pelamar.
- 2) Kriteria Pelamar sebagaimana dimaksud ayat (1) yang harus dipenuhi oleh setiap calon Guru kontrak sebagai berikut :
 - a. Warga Negara Indonesia
 - b. Telah pernah mengabdikan diri di SD dan SMP Negeri sebagai Guru sukarela dan diprioritaskan bagi yang telah lama mengabdikan diri dan atau berdasarkan kebutuhan sekolah dan kebijakan dalam lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman.
 - c. Tidak pernah dihukum penjara atau kurungan berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan
 - d. Tidak pernah di berhentikan dengan tidak hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil atau sebagai pegawai swasta.
 - e. Memiliki kualifikasi ijazah ke Guru sesuai kualifikasi yang dibutuhkan.
 - f. Mempunyai Pendidikan, kecakapan, keahlian dan keterampilan yang diperlukan.
 - g. Bersedia menandatangani kontrak kerja yang ditetapkan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman.

- h. Hal-hal yang belum diatur dalam keputusan ini akan ditetapkan dengan SK Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman.
- i. Bersedia ditempatkan Pada SD/SMP di lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengangkatan Guru Kontrak Dilingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, dapat dilihat bahwa kesempatan untuk menjadi Guru kontrak dari Guru Honorer merupakan kesempatan yang bisa didapatkan oleh setiap Guru Honorer yang dalam masa kerjanya sudah lama. Akan tetapi, dalam hal ini terdapat adanya sedikit perbedaan ketentuan yang dilakukan kepada setiap Guru Honorer seperti Guru yang tidak mengajar berdasarkan jurusan kelulusan bidang studi, tidak dapat diangkat menjadi Guru kontrak walaupun telah mengajar dengan waktu yang lama, sehingga menyebabkan tidak semua Guru Honorer diangkat menjadi Guru kontrak.

Dalam Peraturan Bupati Pasaman Nomor 15 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengangkatan Guru Kontrak Dilingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman, bahwa setiap pegawai Honorer yang sesuai Pasal 3 Ayat (2) memberikan kesempatan kepada setiap Guru Honorer di angkat Menjadi Guru Kontrak Daerah Kabupaten Pasaman diutamakan bagi Guru yang telah lama mengabdikan di SD dan SMP Negeri sebagai Guru sukarela.

Berdasarkan latar belakang maka penulis melakukan penelitian dengan judul **“IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI PASAMAN NOMOR 15 TAHUN 2018 TENTANG PEDOMAN PENGANGKATAN GURU KONTRAK DI LINGKUNGAN DINAS PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN KABUPATEN PASAMAN ”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Implementasi Peraturan Bupati Kabupaten Pasaman Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengangkatan Guru Kontrak di Lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman ?
2. Apasajakah kendala – kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman dalam mengimplementasikan Peraturan Bupati Pasaman Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengangkatan Guru Kontrak di Lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman ?
3. Apasajakah Upaya - upaya yang di lakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman dalam mengimplementasikan Peraturan Bupati Pasaman Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengangkatan Guru Kontrak di Lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisa Implementasi Peraturan Bupati Pasaman Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengangkatan Guru Kontrak di Lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman.

2. Untuk menganalisa kendala – kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman dalam mengimplementasikan Peraturan Bupati Pasaman Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengangkatan Guru Kontrak di Lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman.
3. Untuk menganalisa Upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman dalam mengimplementasikan Peraturan Bupati Pasaman Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengangkatan Guru Kontrak di Lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman .

D. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis sosiologis. Penelitian yuridis sosiologis yaitu penelitian berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses bekerjanya hukum di dalam Masyarakat.³

2. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan 2 sumber data yaitu :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari sumber pertama Data didapat melalui sebuah penelitian secara langsung ke lapangan untuk mendapatkan dan mengumpulkan semua informasi yang

³Bambang Sunggono, 2018, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 42

menjadi permasalahan dalam penelitian ini, data primer ini diperoleh dari hasil wawancara dengan Bapak Suryadi Analisis SDM Kantor Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman, Ibu Ernialis dan Ibu Lisnawati Guru Honorer di Kenagarian Koto Rajo Kecamatan Rao Utara Kabupaten Pasaman.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh Peneliti yang melakukan penelitian dari sumber-sumber yang telah ada. Data ini digunakan untuk mendukung informasi primer yang diperoleh dari Masyarakat.⁴ Yang terdiri dari :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari :

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil
- c) Peraturan Bupati Kabupaten Pasaman Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengangkatan Guru Honorer Menjadi Guru Kontrak di Lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman

⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2017 *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta, Kencana Prenadamedia Grup, hlm 181

2. Bahan Hukum Sekunder

Selain dokumen–dokumen resmi publikasi tentang hukum seperti buku teks, Kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar atas putusan pengadilan yang dipublikasikan, Semuanya adalah Bahan Hukum Sekunder. ⁵Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan jurnal – jurnal hukum dan bahan-bahan internet yang berkaitan dengan dengan penelitian ini.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum tersier adalah Bahan Hukum yang menunjang dan memberikan petunjuk terhadap data primer dan data sekunder berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia.⁶

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan teknik pengumpulan data dengan cara membaca kepustakaan atau mempelajari data sekunder yang terdiri dari Peraturan perundang-undangan,dokumen-dokumen yang ada buku-buku yang terkait, artikel dan jurnal yang dapat mendukung permasalahan yang akan dibahas.

b. Wawancara

Untuk mendapatkan data yang ingin diperoleh penulis melakukan wawancara secara langsung, wawancara ini dilakukan secara semi terstruktur. Wawancara resmi terstruktur adalah proses wawancara dengan menyiapkan beberapa pertanyaan, dan dari pertanyaan ini

⁵ Ibid

⁶ I Ketut Suardita ,2017, Pengenalan Bahan Hukum Bagi Mahasiswa Semester Satu Universitas Udayana, Bali, hlm 3

penulis dapat mengembangkan pertanyaan-pertanyaan sesuai dengan kebutuhan informasi yang diinginkan. Pertanyaan yang akan penulis ajukan kepada Kepala Bidang Pembinaan Guru dan Tenaga Kependidikan Daerah di Kantor Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman dan kepada Guru Honorer di Kenegarian Koto Rajo Kecamatan Rao Utara Kabupaten Pasaman.

4. Analisa Data

Analisa data merupakan prose pencarian, dan pengaturan bahan dan data yang dikumpulkan baik data primer dan sekunder disusun secara sistematis dan dianalisis menggunakan metode analisa kualitatif yaitu analisis yang dilakukan di mana data yang sudah diperoleh kemudian diolah dan diuraikan dalam bentuk kalimat yang disusun sedemikian rupa.⁷

⁷ Imam Gunawan, 2015, *Metode Penelitian Kualitatif Teori dan Praktik*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm 210