

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pendidikan merupakan salah satu proses yang dilakukan oleh suatu bangsa atau negara dalam membina dan mengembangkan kesadaran diri di antara individu-individu agar kelak negara dapat mewariskan kekayaan budaya atau pemikiran kepada generasi yang memiliki kesadaran tersebut. Pendidikan terdiri dari latihan fisik, mental, moral dan spiritual agar para peserta didik menjadi manusia yang berbudaya dan mampu melaksanakan tugasnya sebagai manusia yang berbudaya dan mampu melaksanakan tugasnya sebagai manusia dan menjadi warga negara yang berguna bagi negara. Terdapat tiga variabel penting di dalam dunia pendidikan, yaitu kurikulum, guru dan proses belajar mengajar. Guru menempati peran sentral dan paling menentukan walau ketiganya memiliki hubungan yang terkait satu sama lain.

Profesi guru dapat menghasilkan profesi lainnya, tetapi tidak sebaliknya. Ada beberapa orang yang jalan hidupnya berubah karena terinspirasi oleh seorang guru. Menurut Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005, 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. Guru bukan hanya sebagai pemberi pengetahuan sekaligus sebagai panutan yang selama di sekolah akan ditiru oleh peserta didik. Setiap guru harus memiliki rasa tanggung jawab akan keberhasilan peserta didik.

Guru merupakan salah satu unsur manusia dalam proses pendidikan Seorang guru memegang tugas ganda yaitu sebagai seorang pengajar sekaligus sebagai pendidik. Pendidik yang dimaksud adalah guru memiliki tugas untuk membimbing dan membawa para peserta didik sebagai manusia yang aktif, kreatif serta mandiri. Sedangkan sebagai pengajar guru memiliki tugas untuk memberikan pelajaran ke dalam otak peserta didik. Sehingga penting sekali peran seorang guru di dalam dunia pendidikan formal terutama jenjang sekolah dasar dan menengah.

Dalam menanggapi kekurangan guru di awal 2000-an, khususnya di daerah pedesaan dan terpencil, pada tahun 2003 pemerintah pusat memperkenalkan skema untuk memperkejakan lebih banyak guru dengan kontrak jangka pendek yang disebut dengan guru kontrak/honorar. Guru honorar yang biasa disebut dengan pegawai tidak tetap di dalam Undang-undang nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian disebut dalam pasal 2 ayat (3) disamping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Sehingga pengangkatan guru honorar itu menjadi kewenangan pihak sekolah atau pimpinan instansi.

Data yang tidak dipublikasikan dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menunjukkan bahwa pemerintah mempekerjakan 190.700 guru kontrak pada tahun 2003 dan 79.200 di tahun 2004 (yang akhirnya guru ini dipekerjakan sebagai guru tetap berstatus PNS). Proporsi guru honorer relatif tinggi bahkan di sekolah umum. Saat ini angkanya sekitar 27% di sekolah dasar, 20% di sekolah menengah pertama dan 21% di sekolah menengah atas. Angka ini pun diprediksi semakin meningkat pada sekolah-sekolah yang berada di daerah terpencil yang memiliki akses susah untuk dijangkau oleh pemerintah dan sekolah-sekolah swasta darurat yang dibuat untuk mengatasi kekurangan sarana pendidikan di daerah padat penduduk.

Berbeda dengan guru PNS, guru honorer memiliki perbedaan yang signifikan dari segi kinerja maupun tingkat kesejahteraan yang diperoleh. Kebanyakan para guru PNS memiliki tingkat kesejahteraan mapan yang diperolehnya dari pemerintah yang terkadang kinerjanya kurang diawasi. Berbeda dengan guru honorer yang kadang berkerja di pendidikan formal yang menggunakan sistem gaji/jam pelajaran. Para guru honorer dituntut untuk mampu mengisi sebanyak jam pelajaran yang kurang diampu oleh para guru PNS. 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). Yang diharapkan mengurangi ketidakjelasan nasib para guru honorer yang sudah mengabdikan untuk mencerdaskan para anak bangsa.

Walaupun sampai saat ini pengetahuan dan pemahaman para masyarakat Indonesia terkhusus para guru honorer mengenai Undang-undang nomor 5 tahun 2014 ini masih sangat rendah. Hal itu dikarenakan kurangnya sosialisasi dan penyebaran informasi mengenai keberadaan UU dan sistem PPPK ini. Para guru honorer mengetahui mengenai kebijakan-kebijakan pemerintah hanya melalui berita-berita yang ditayangkan di televisi dalam negeri. Bahkan pemerintah pun terkesan dalam melakukan penyebaran informasi UU melalui sosialisasi-sosialisasi di beberapa instansi atau kalangan tertentu.

Dicetuskannya undang-undang ini untuk memberikan solusi bagi warga negara Indonesia yang ingin menjadi salah satu abdi negara termasuk seorang guru yang digaji oleh pemerintah dan diakui oleh negara. Namun, menurut Pasal 99 ayat (3) disebutkan bahwa PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi calon pegawai negeri sipil. Ayat (4) menyebutkan untuk menjadi PNS, PPPK harus mengikuti semua proses seleksi yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan guru honorer, sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah nomor 48 tahun 2005, Peraturan Pemerintah nomor 43 tahun 2007 dan yang terakhir Peraturan Pemerintah nomor 56 tahun 2012 yang menyebutkan guru honorer dapat diangkat menjadi calon PNS, namun dengan persyaratan administrasi tertentu melalui seleksi dan tes.

Sistem PPPK ini tentu saja meresahkan guru-guru yang masih berstatus honorer/kontrak, mereka menganggap bahwa dengan adanya sistem PPPK ini

akan menghapuskan sistem honorer yang selama ini dijalani apabila para guru honorer ini tidak lolos dalam seleksi penerimaan PPPK. Pengadaan PPPK harus melalui beberapa tahapan, yakni perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan. Sedangkan menurut hasil pengamatan, perbedaan yang mencolok jelas terlihat antara guru yang berstatus sebagai PNS dengan guru yang masih berstatus honorer seperti yang terdapat dalam data tabel berikut ini

Tabel 1.1. Aspek Perbedaan Penilaian Guru PNS dan Guru Honorer

No.	Aspek yang diamati	Guru PNS			Guru Honorer		
		T	KT	TT	T	KT	TT
1	Penguasaan bahan mata pelajaran		√		√		
2	Pengelolaan program belajar mengajar		√		√		
3	Kemampuan pengelolaan kelas		√		√		
4	Penggunaan media sumber belajar		√		√		
5	Penguasaan landasan pendidikan			√	√		
6	Penguasaan interaksi belajar mengajar		√		√		
7	Penilaian prestasi siswa untuk kepentingan pengajaran			√		√	
8	Kemampuan mengenali dan menyelenggarakan administrasi sekolah		√		√		
9	Pemanfaatan prinsip-prinsip dan mentafsirkan hasil-hasil penelitian pendidikan guna keperluan pengajaran			√	√		
10	Tingkat kesejahteraan	√					√
11	Pemahaman UU nomor 5 Tahun 2014		√		√		

*Keterangan:*

*T : Terpenuhi*

*KT : Kurang Terpenuhi*

*TT : Tidak Terpenuhi*

*Sumber: Observasi dan pengamatan*

Berdasarkan tabel tersebut, menggambarkan masih banyaknya perbedaan yang mencolok antara guru PNS dan guru honorer. Dimulai dari tingkat penguasaan bahan mata pelajaran yang selama pengamatan menunjukkan bahwa para guru PNS terkesan kurang menguasai dibanding para guru honorer terutama guru honorer yang berlabel *fresh graduate*. Para guru honorer ini yang jelas-jelas memiliki ilmu terkini mengungguli pengetahuan mengenai mata pelajaran dibanding para guru PNS yang memang secara pengalaman tidak dapat mengalahkan para guru honorer ini. Namun tidak dapat dipungkiri dari hasil pengamatan tersebut terlihat bahwa tingkat kesejahteraan para guru PNS jauh lebih sejahtera dibandingkan para guru honorer yang diantaranya memperoleh gaji dalam jangka waktu tiga bulan sekali ketika dana BOS telah disalurkan dari pemerintah ke pihak sekolah.

Meskipun para guru ini sudah mendapatkan gaji setiap bulannya. Namun ini tidak adil mengingat kebutuhan hari tua dan jaminan kesehatan yang harus dipikirkan. Karena walaupun seumpama para guru honorer ini diterima sebagai PPPK, jaminan yang diperoleh hanya sebatas waktu atau masa perjanjian kerjanya. Kelak saat mereka suda tidak sebagai PPPK mereka tidak akan memperoleh jaminan kesehatan, jaminan kematian, perlindungan hukum dan lain-lain. Para guru honorer tersebut mengharapkan kelak pemerintah dapat mengesahkan sebuah undang-undang yang memperjelas nasib mereka.

Jika honorer diberi gaji dari pemerintah daerah, maka PPPK diberi gaji dari pemerintah pusat dan memiliki undang-undang tersendiri. Para PPPK akan menerima perlakuan layaknya pegawai negeri pada umumnya, yakni

menerima hak gaji pegawai negeri, berhak mengikuti kompetensi kenaikan pangkat, berhak atas tunjangan penambahan penghasilan dan hak-hak lainnya, terkecuali hak atas nomor induk pegawai (NIP) dan tunjangan pensiun atau tunjangan hari tua sebagaimana pegawai negeri pada umumnya. Pemerintah tidak mungkin membuat semua guru honorer bisa masuk menjadi PPPK tahun ini. Pasalnya, jumlah honorer K2 yang ikut seleksi sebanyak 253 ribu, sementara yang diterima hanya sekitar 100 ribu. Sehingga diprediksi apabila program ini dilaksanakan akan banyak guru honorer yang tersingkir dan digantikan oleh para PPPK. Oleh sebab itu peneliti melakukan penelitian mengenai Persepsi Guru Honorer SMP Kecamatan Way Pengubuan Kabupaten Lampung Tengah Terhadap isi UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Sistem PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) Tahun Pelajaran 2014/2015”.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Banyaknya jumlah guru honorer di sekolah-sekolah
2. Tingginya tingkat kesenjangan antara guru PNS (Pegawai Negeri Sipil) dengan guru honorer
3. Kurang pahamnya para guru mengenai Undang-undang nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparat Sipil Negara dan Sistem PPPK yang ada di dalamnya
4. Kurangnya sosialisasi mengenai Undang-undang nomor 5 Tahun 2014 mengenai Aparat Sipil Negara.

### **C. Pembatasan Masalah**

Pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah mengenai persepsi para guru honorer mengenai sistem PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) yang ada di dalam Undang-undang nomor 5 tahun 2014 di SMP Kecamatan Way Pengubuan Kabupaten Lampung Tengah Tahun Pelajaran 2014/2015.

### **D. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana persepsi guru honorer SMP Kecamatan Way Pengubuan Kabupaten Lampung Tengah terhadap isi Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang sistem PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) Tahun Pelajaran 2014/2015?”

### **E. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui persepsi guru honorer SMP Kecamatan Way Pengubuan Kabupaten Lampung Tengah terhadap isi Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang sistem PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) Tahun Pelajaran 2014/2015.

#### **2. Kegunaan Penelitian**

##### **a. Kegunaan Teoritis**

Penelitian tentang Persepsi Guru Honorer SMP Kecamatan Way Pengubuan Kabupaten Lampung Tengah Terhadap isi UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Sistem PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) Tahun Pelajaran 2014/2015 untuk mengembangkan

pengetahuan mengenai salah satu peraturan mengenai sistem kepegawaian yang ada di Indonesia terutama pengetahuan para guru honorer.

**b. Kegunaan Praktis**

1. Bagi peneliti kegunaan penelitian adalah untuk menambah wawasan mengenai Undang-undang nomor 5 tahun 2014 serta mengasah kemampuan peneliti dalam melaksanakan tugas kuliah.
2. Bagi pihak sekolah atau tempat penelitian kegunaan penelitian ini adalah untuk menambah pengetahuan sekaligus sebagai wadah sosialisasi mengenai sistem PPPK.
3. Bagi pihak program studi diharapkan penelitian ini mampu memberikan pengetahuan kepada mahasiswa lain mengenai sistem PPPK dan sistematika penulisan skripsi.

**F. Ruang Lingkup Penelitian**

**1. Ruang Lingkup Ilmu**

Penelitian ini termasuk dalam ruang lingkup Ilmu Pendidikan khususnya Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan yang berkaitan dengan persepsi para guru honorer tentang sistem PPPK yang tercantum dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparat Sipil Negara.

## **2. Ruang Lingkup Objek**

Ruang lingkup objek penelitian ini adalah Persepsi Guru Honorer Terhadap Isi UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Sistem PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja).

## **3. Ruang Lingkup Subjek**

Ruang lingkup subjek dalam penelitian ini adalah para guru honorer yang mengajar di beberapa SMP di Kecamatan Way Pengubuan.

## **4. Ruang Lingkup Wilayah Penelitian**

Ruang lingkup wilayah dalam penelitian ini adalah beberapa SMP di Kecamatan Way Pengubuan.

## **5. Ruang Lingkup Waktu**

Ruang lingkup waktu dalam penelitian ini adalah sesuai dengan surat izin penelitian bernomor 1672/UN26/3/PL/2015 oleh Dekan Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Lampung pada tanggal 04 Maret 2015.