

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Salah satu dari tujuan negara sebagaimana disebutkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk mencapai tujuan tersebut, negara lebih lanjut menjelaskan dalam batang tubuh UUD 1945. Pada pasal 31 disebutkan, (1) setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dan (2) setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.

Agar seluruh warga negara mendapatkan pendidikan yang berkualitas diperlukan tenaga pendidik yang berkualitas dan profesional guna tercapainya pembangunan nasional, terutama di bidang sumber daya manusia. Hadirnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen merupakan jawaban atas harapan seluruh insan pendidikan perihal pentingnya peningkatan kualitas dan profesionalitas tenaga pendidik dalam menjalankan tugasnya yang langsung berhubungan dengan peserta didik. Tenaga pendidik terdiri dari guru dan dosen. 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. Lalu, dosen adalah pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat<sup>1</sup>.

Pengelolaan guru pada sekolah negeri dilakukan oleh Pemerintah dengan berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini termasuk pula dengan pengelolaan guru yang diberi tugas sebagai Kepala

---

<sup>1</sup> Pasal 1 angka 1 dan 2 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

Sekolah untuk sekolah negeri.<sup>2</sup> Penugasan guru sebagai Kepala Sekolah diatur dalam Pasal 54 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru yaitu, beban kerja Kepala Satuan Pendidikan sepenuhnya untuk melaksanakan managerial, pengembangan kewirausahaan, dan supervisi kepada guru dan tenaga kependidikan.

Tugas managerial diberikan penjelasan, yaitu Kepala Sekolah berkewajiban untuk membuat perencanaan program sekolah, pengelolaan 8 Standar Nasional Pendidikan, (standar kompetensi lulusan, isi, proses, penilaian, pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, dan pembiayaan), pengawasan dan evaluasi, memimpin sekolah; dan mengelola sistem informasi manajemen sekolah. *Kedua*, tugas pengembangan kewirausahaan dijelaskan dengan rincian tugas yaitu, memnuat perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi program pengembangan kewirausahaan. Adapun pelaksanaan program pengembangan kewirausahaan yaitu, program Pengembangan Jiwa Kewirausahaan, pengembangan program unit produksi, dan program pemagangan. *Ketiga*, Kepala Sekolah diberi beban kerja untuk melakukan supervisi guru dan tenaga kependidikan. Supervisi diawali dari perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, tindak lanjut hasil evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas supervisi kepada guru dan tenaga kependidikan<sup>3</sup>.

Keseluruhan beban kerja tersebut, Kepala Sekolah diminta untuk mengembangkan sekolah, baik secara kualitas maupun kuantitas. Peningkatan secara kualitas pendidikan dapat diukur melalui standar kelulusan dan secara kuantitas dapat dilihat dari jumlah peserta didik dan peningkatan sarana dan prasarana. Peningkatan secara kualitas akan berdampak pula pada peningkatan

---

<sup>2</sup> Pasal 25 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yaitu ayat (1) pengangkatan dan penempatan guru dilakukan secara objektif dan transparan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, ayat (2) pengangkatan dan penempatan guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan Pemerintah atau pemerintah daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah, ayat (3) pengangkatan dan penempatan guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan masyarakat dilakukan oleh penyelenggara pendidikan atau satuan pendidikan yang bersangkutan berdasarkan perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama.

<sup>3</sup> Lampiran II Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 15 Tahun 2018 tentang Beban Kerja Guru, Kepala Sekolah, dan Pengawas Sekolah

secara kuantitas. Masyarakat (peserta didik) akan percaya kepada sekolah dengan kualitas yang bagus sehingga jumlah peserta didik setiap tahunnya akan terus mengalami peningkatan. Peningkatan jumlah peserta didik akan berdampak pada kebutuhan sarana dan prasarana dan tenaga pendidik (guru). Kebutuhan guru di sekolah negeri ini hingga saat ini diselesaikan oleh Kepala Sekolah dengan Komite Sekolah dengan cara pengangkatan guru yang dibiayai dari anggaran sekolah, yang dikenal dengan guru honorer sekolah. Hal tersebut dilakukan Kepala Sekolah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan guru dalam rangka melayani peserta didik.

Keputusan Kepala Sekolah dalam mengangkat guru honorer sekolah rupanya menjadi masalah bagi pemerintah, terutama setelah hadirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam Pasal 6 Undang-Undang 5 Tahun 2014 tentang ASN hanya mengenal dua status kepegawaian yaitu : Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kontrak (PPPK). Sementara status pegawai sebagai honorer sekolah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN tidak disebutkan sehingga statusnya sebagai honorer sekolah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN tidak dikenal.

Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Muhadjir Effendy pun telah meminta kepada Kepala Sekolah agar tidak melakukan pengangkatan guru honorer<sup>4</sup>. Hal ini disebabkan data guru honorer sekolah yang ada di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia telah mencapai 728.461 orang dan pemerintah hingga saat ini belum bisa menyelesaikan persoalan tenaga guru honorer sekolah. Dari data Kementerian

---

<sup>4</sup>Larangan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Muhadjir Effendy tersebut dimuat di berbagai media online diantaranya, [www.gatra.com](http://www.gatra.com) pada tanggal 31 Juni 2019 memuat judul, *Mendikbud akan Sanksi Pihak yang Masih Angkat Guru Honorer*, yang isinya, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Muhadjir Effendy akan memberikan sanksi kepada pihak terkait yang melakukan pengangkatan guru honorer di sekolah negeri. Pasalnya, pemerintah saat ini dibebani dengan jumlah guru honorer sekolah pada sekolah negeri sebanyak 728.461 orang. Kemudian, [www.kompas.com](http://www.kompas.com) pada tanggal 14 September 2018 memuat judul, *Mendikbud Minta Kepala Sekolah Tak Rekrut Lagi Guru Honorer*, yang isinya, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Muhadjir Effendy meminta Kepala Sekolah untuk tidak melakukan pengangkatan guru honorer sekolah. Menurutnya, persoalan guru honorer akan terus mengemuka jika Kepala Sekolah mengangkat guru-guru honorer baru, yang pada akhirnya berharap ada pengangkatan.

Pendidikan dan Kebudayaan pada tahun 2019, jumlah keseluruhan guru sebanyak 3.357.935 orang, terdiri dari guru PNS sebanyak 1.607.480 orang, guru bantu pusat sebanyak 3.829 orang, guru tidak tetap/pegawai tidak tetap Provinsi sebanyak 14.833 orang, guru tidak tetap/pegawai tidak tetap Kabupaten/Kota sebanyak 190.105 orang, guru tetap yayasan/pegawai tetap yayasan sebanyak 458.463 orang, guru honorer sekolah sebanyak 726.461 orang, dan lainnya sebanyak 354.764 orang. Untuk guru honorer sekolah tiga Propinsi terbanyak yaitu, propinsi Jawa Barat sebanyak 113.004 orang, Jawa Tengah sebanyak 78.887 orang, dan Jawa Timur sebanyak 77.712 orang<sup>5</sup>.

Pelarangan Kepala Sekolah mengangkat guru honorer sebagaimana disebutkan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan di berbagai media menjadi kontras dengan kebutuhan guru di sekolah negeri karena siswanya terus mengalami peningkatan. Hal ini tentunya terkait dengan kewenangan Kepala Sekolah yang hanya diberikan beban kerja sebagai managerial, pengembangan kewirausahaan, dan supervisi guru dan tenaga kependidikan. Sementara itu, pelayanan kepada masyarakat-dalam hal ini peserta didik, yang harus mendapatkan haknya untuk mendapatkan proses pembelajaran yang diberikan oleh gurunya.

Setiap tahunnya terdapat guru-guru yang pensiun dan jumlah peserta didik yang semakin bertambah banyak. Hal ini tercermin pada kenaikan jumlah siswa sekolah negeri di Indonesia dari Tahun 2014/2015 ke Tahun 2016/2017 sebanyak 44.282 siswa dan penurunan jumlah guru sebanyak 336.859 guru, sedangkan kuota guru pada Rekrutmen Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diadakan oleh Pemerintah belum mencukupi dari jumlah guru yang dibutuhkan.<sup>6</sup> Kekurangan jumlah guru tersebut berdampak pada meningkatnya penerimaan guru honorer dan guru kontrak di sekolah negeri guna proses belajar-mengajar tetap dapat berjalan dengan lancar.

---

<sup>5</sup> Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan (PDSPK) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia <https://referensi.data.kemdikbud.go.id> diambil pada tanggal 25 Oktober 2019

<sup>6</sup> Ikhtisar Data Pendidikan Tahun 2014/2015 dan Tahun 2016/2017 Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dan diangkat dalam sebuah penelitian tesis yang berjudul **“Kewenangan Kepala Sekolah dalam Pengangkatan Guru Honorer di Sekolah Negeri Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini, dibatasi atas masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Kepala Sekolah dalam pengangkatan Guru honorer pada sekolah negeri berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru ?
2. Bagaimana akibat hukum bagi Kepala Sekolah yang mengangkat Guru honorer pada sekolah negeri berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis kewenangan Kepala Sekolah pada sekolah negeri perihal pengangkatan Guru honorer yang dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru.
2. Untuk menganalisis akibat hukum bagi Kepala Sekolah pada sekolah negeri yang mengangkat Guru honorer berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru.

#### D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dan manfaat penelitian ini antara lain :

1. Manfaat Teoritis
  - a. Untuk memberikan sumbangan pengetahuan pada bidang ilmu hukum Tata Negara dan Hukum Pendidikan.
  - b. Untuk memperluas wawasan tentang ilmu hukum pendidikan, khususnya terkait dengan kewenangan Kepala Sekolah pada sekolah negeri
2. Manfaat Praktis
  - a. Untuk menjadi pertimbangan bagi Kepala Sekolah dan pejabat terkait dalam mengambil kebijakan perihal wewenang Kepala Sekolah pada satuan pendidikan negeri.
  - b. Untuk dijadikan sumber bahan bacaan bagi masyarakat perihal kewenangan Kepala Sekolah dalam pengangkatan Guru honorer.

#### E. Kerangka Pemikiran

Negara hukum sering disamakan dengan konsep *rechstaat* dan negara hukum adalah terjemahan dari *rechstaat*. Negara hukum ialah negara dimana pemerintah dan semua pejabat-pejabat hukum mulai dari Presiden, hakim, jaksa, anggota-anggota legislatif, semuanya dalam menjalankan tugasnya di dalam dan di luar jam kantornya taat kepada hukum. Taat kepada hukum berarti menjunjung tinggi hukum, dalam mengambil keputusan-keputusan jabatan menurut hati nuraninya, sesuai dengan hukum.<sup>7</sup> Negara hukum ialah negara yang seluruh aksinya didasarkan dan diatur oleh Undang-Undang yang telah ditetapkan semula dengan bantuan dari badan pemberi suara rakyat.<sup>8</sup>

Dalam konsep Eropa Kontinental, istilah negara hukum dinamakan *rechstaat*, sedangkan dalam konsep Anglo Saxon dinamakan *Rule of Law*. Sementara ini, Indonesia menganut sistem hukum Eropa Kontinental. Dimana aturan tertulis adalah hukum positif yang berlaku sedangkan kebiasaan yang

---

<sup>7</sup> O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970, 36

<sup>8</sup> Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung: Alumni, 1973, 13



terjadi di masyarakat selama tidak bertentangan dengan hukum positif dapat diberlakukan. Penegasan negara Indonesia sebagai negara hukum tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada amandemen ke-4, yang menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dengan demikian, mekanisme seluruh kehidupan, baik personal, masyarakat, dan negara diatur oleh hukum.

Unsur-unsur Negara hukum menurut Freidrich Julius Stahl yang diilhami oleh Immanuel Kant adalah : (1) berdasarkan dan menegakkan hak-hak asasi manusia, (2) untuk dapat melindungi hak-hak asasi manusia dengan baik maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada *trias politica*. (3) Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang dan (4) Apabila Pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang masih dirasa melanggar hak-hak asasi maka harus diadili dengan peradilan administrasi.<sup>9</sup>

Adapun negara hukum yang berdasarkan Pancasila dikemukakan oleh Sri Soemantri Martosoedjono, dengan menyebutkan unsur-unsur negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila,<sup>10</sup> yaitu :

1. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara
2. Adanya pembagian kekuasaan
3. Bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis
4. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka, yaitu terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, sedang khusus untuk Mahkamah Agung juga harus merdeka dari pengaruh-pengaruh lainnya.

Adapun syarat dari negara hukum (*rechstaat*) adalah<sup>11</sup> :

1. Asas legalitas, yaitu setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wetleijke grondslag*). Dengan

<sup>9</sup> Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung: Yapemdo, 2006, 274

<sup>10</sup> *Ibid*, h. 277

<sup>11</sup> Astim Riyanto, 275 -276

landasan ini, Undang-Undang dalam arti formal dan UUD merupakan tumpuan dasar tindakan pemerintahan. Dalam hubungan ini, pembentukan undang-undang merupakan bagian penting dari negara hukum.

2. Pembagian kekuasaan, mengandung makna kekuasaan tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.
3. Hak-hak dasar (*grondrechten*) merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang.
4. Pengawasan pengadilan, bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindakan pemerintahan (*rechtmatigheids toetsing*).

### **Hukum Kepegawaian**

Menurut Utrecht Hukum kepegawaian Indonesia masih diatur dalam peraturan “*incidenteel*”, peraturan-peraturan Hukum Administrasi Negara kebiasaan (*administratief gewoonterechtsregels*) dan surat-surat edaran (*rondschrijven*) beberapa departemen dan Kepala Kantor Urusan Kepegawaian. Hukum kepegawaian pada zaman kolonial yang masih berlaku antara lain: *Bezoldigingsregeling Burgerlijke Landsdienaren* 1938 (BBL 1938), LNHB 1938 Nr. 106 (beberapa kali diubah, perubahan terakhir dalam LNHB 1947 Nr. 119 dan Nr. 147), dan *Betalingsregeling Ambtenaren En Gopensioneerden* 1949 (BAG 1949) LNHB Nr. 2, dan yang jelas kedudukan hukum (*rechtspositie*) para Pegawai Negeri pada zaman kolonial belum diatur semestinya.<sup>12</sup>

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata “pegawai” berarti :

Orang yang bekerja pada pemerintahan (perusahaan dan sebagainya). Sedangkan kata “Negeri” berarti tanah (dalam arti tempat kediaman seperti desa atau dalam arti kenegaraan). Sedangkan “Sipil” berarti yang berkenaan dengan orang biasa, (bukan militer)”. Jadi Pegawai Negeri Sipil adalah Pegawai pemerintah yang berada di luar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintahan berdasarkan perundang-undangan yang telah

---

<sup>12</sup> Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, (Selanjutnya disingkat Ridwan HR II) hal. 19.



ditetapkan dan bekerja untuk negaranya sebagai pegawai negeri atau aparatur negara yang bukan militer.<sup>13</sup>

Menurut Logeman, ukuran yang menentukan seseorang itu Pegawai Negeri adalah ukuran yang bersifat material, yakni hubungan antara negara dengan Pegawai Negeri tersebut. Dikatakannya bahwa Pegawai Negeri adalah setiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara. Jadi pegawai Negeri tidak lain adalah orang-orang yang mempunyai hubungan dinas dengan negara karena ditunjuk oleh pejabat yang berwenang.<sup>14</sup> Menurut Utrecht menyatakan pegawai negeri adalah mereka yang bekerja sebagai pegawai pada suatu badan pemerintah baik tetap, maupun sementara atau tiap orang yang diangkat dalam dinas publik untuk bekerja di negeri ini. Dinas publik itu merupakan segala perusahaan yang dikuasai oleh negara atau badan pemerintah.<sup>15</sup>

Undang-undang yang pertama kali mengartikan tentang pegawai negeri adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian. Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, diangkat, digaji menurut Peraturan Pemerintah yang berlaku dan dipekerjakan dalam suatu jabatan negeri oleh pejabat atau badan negara yang berwenang.<sup>16</sup>

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1961 tersebut di tahun 1973 dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi kepegawaian di Indonesia. Pemerintah mengusulkan perubahan atas Undang-Undang tersebut guna mendukung atau memperlancar pembinaan kepegawaian, karena kedudukan dan peranan Pegawai Negeri yang dirasa semakin penting dan menentukan. Badan Administrasi Kepegawaian Nasional

---

<sup>13</sup> W.J.S. Poerwadarminta, 1976, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hal. 741.

<sup>14</sup> Moh. Mahfud MD, 1980, *Hukum Kepegawaiaan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hal. 12.

<sup>15</sup> E. Utrecht, 1986, *Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, hal. 200.

<sup>16</sup> Viktor M. Situmorang, 1989, *Tindak Pidana Pegawai Negeri Sipil*, Bina Cipta, Jakarta, hal. 18

(BAKN) sebagai badan yang mengelola kepegawaian secara nasional mulai mengumpulkan berbagai bahan perihal kepegawaian. Setelah dilakukan pembahasan antara Pemerintah dengan DPR, terbitlah Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang diundangkan pada tanggal 6 november 1974 dalam Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 55.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tersebut diharapkan menjadi landasan yang kuat bagi penyempurnaan pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang dapat digunakan sebagai dasar hukum, harapan tersebut antara lain:

1. Menyempurnakan dan menyederhanakan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian,
2. Melaksanakan pembinaan Pegawai Negeri Sipil atas dasar sistem karir dan system prestasi kerja,
3. Memungkinkan penentuan kebijaksanaan yang sama bagi segenap Pegawai Negeri Sipil, baik Pegawai Negeri Sipil pusat maupun daerah. Memungkinkan usaha-usaha untuk pemupukkan jiwa korps yang bulat dan pembinaan keutuhan serta kekompakan segenap Pegawai Negeri Sipil.

Undang-undang tersebut mengartikan pegawai negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang ini mengartikan Pegawai Negeri amat berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya. Perbedaan mendasarnya adalah, Pegawai Negeri ditentukan, diangkat dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak menentukan satu jenis peraturan. Sementara itu, di Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961, Pegawai Negeri adalah ditentukan, diangkat, digaji berdasarkan satu jenis peraturan, yaitu Peraturan Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 ini bertahan selama kurang lebih 25 tahun. Pada tahun 1999, pasca kepemimpinan order baru dan memasuki era reformasi, Undang-Undang Kepegawaian terkena imbasnya, yakni dengan adanya perubahan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 melalui Undang-Undang-Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Undang-undang ini mengartikan pegawai negeri lebih singkat dan padat dibanding Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974. Menurut Undang-undang ini, pegawai adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai Negeri dalam Undang-Undang ini wajib warga negara Republik Indonesia dan ditentukan, diangkat, diserahi tugas dan diberi gaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya, dari sisi jenis peraturan yang mengaturnya tidak dibuat satu jenis namun boleh dengan berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di tahun 2014, lahirlah Undang-Undang yang menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 beserta perubahannya, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Undang-Undang ini mengartikan pegawai negeri adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Pegawai negeri berdasarkan Undang-undang ini diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian bukan oleh pejabat yang berwenang sebagaimana diatur dalam Undang-undang sebelumnya.

Dari jenis pegawai negeri dari keempat Undang-undang tersebut mengalami perubahan. Pertama, di Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974, pegawai negeri terdiri dari pegawai negeri sipil dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagai hasil karya dari reformasi

menyebutkan jenis pegawai negeri adalah, Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sejak era reformasi, pegawai negeri dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dibagi kedua jenis, yakni Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah mengubah jenis pegawai negeri menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kontrak (PPPK). Adapun, anggota TNI dan Polri diatur dalam Undang-Undang tersendiri.

Kewenangan atau kekuasaan di bidang kepegawaian yang ada pada pemerintahan daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas.<sup>17</sup> Hal ini merupakan salah satu ciri dari negara kesatuan mengingat bentuk dari negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan. Menurut C.F. Strong :

*“The two essential qualities of unitary state may there for be said ; (1) the supremacy of the central parliament and (2) the absence of susdiary sovereign bodie”.*<sup>18</sup>

(Dua ciri yang mendasar melekat pada suatu negara kesatuan; (1) adanya supremasi tertinggi pada Dewan Perwakilan Pusat dan (2) tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat).

Dalam sistem kepegawaiaan secara nasional, Pegawai Negeri Sipil memiliki posisi penting untuk menyelenggarakan pemerintahan dan difungsikan sebagai alat pemersatu bangsa. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka ada sebagaian kewenangan di bidang kepegawaiaan untuk diserahkan kepada daerah yang dikelola dalam sistem kepegawaiaan daerah.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Moh Kusnadi dan B. Saragih, 1988, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hal. 108.

<sup>18</sup> C. F. Strong, 1966, *Modern Political Constitutional*, Sidgwick 7 Jackson Limited London E. L. B. S. EditionFirst Publiised, page. 84.

<sup>19</sup> C.S.T. Kansil, dkk, 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, Jala Permata Aksara, Jakarta, (selanjutnya disingkat C.S.T. Kansil II), hal. 127.

Dilihat dari pekerjaan yang dikerjakan oleh aparatur tersebut, fungsi pemerintahan memiliki cakupan yang sangat luas, terlebih lagi dalam kaitannya dengan konsep Negara Kesejahteraan (*welfare state*). Di dalam negara kesejahteraan (*welfare state*) konsep dasar penyelenggaraan pemerintahan tertuju pada terwujudnya kesejahteraan umum.<sup>20</sup> Sebagaimana terlihat sepanjang sejarah, maka kedudukan dan peranan Pegawai Negeri Sipil adalah penting dan menentukan, karena Pegawai Negeri Sipil adalah unsur aparatur negara. Untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan Nasional.<sup>21</sup>

Sebagai aparatur Negara Pegawai Negeri Sipil Mempunyai tugas dan tanggung jawab yang sangat berat, menurut Prajudi Atmosudirjo, tugas aparatur negara kita Indonesia sekarang terdiri dari yaitu, (1) Perencanaan (*planing*), (2) Pengaturan (*regeling*), (3) Tata Pemerintahan (*bestuur*), (4) Kepolisian (*politei*), (5) Penyelesaian Perselisihan secara administratif (*administrative recht pleging*), (6) Tata Usaha Negara, (7) Pembangunan, (8) Penyelesaian usaha-usaha negara (perusahaan-perusahaan negara)<sup>22</sup>

Mengacu pada ketentuan Pasal 8 UU ASN Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara Pasal 9 UU ASN mengatur mengenai :

- (1) Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah.
- (2) Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

Sebagai abdi negara seorang pegawai ASN juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideologi negara, UUD NRI Tahun 1945, kepada negara dan kepada pemerintah, sedangkan sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat seorang pegawai ASN

---

<sup>20</sup> Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hal. 48.

<sup>21</sup> H. Nainggolan, 1987, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, Cet.VII, PT. Pertja, Jakarta,hal. 80

<sup>22</sup> Prajudi Atmosudirjo, 1981, *Hukum Administrasi Negera*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 88

dituntut untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, karenanya ia harus mempunyai kesetiaan, ketaatan penuh terhadap Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara dan Pemerintah. Kesetiaan dan ketaatan penuh ini berarti bahwa pegawai ASN berada sepenuhnya di bawah pimpinan pemerintah, dan sebagai abdi masyarakat pegawai ASN harus memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.<sup>23</sup> Atas dasar hal tersebut, maka diperlukan pegawai ASN yang mampu saling bersatu padu, bermental baik, berwibawa, kuat, berdayaguna, berhasil guna, bersih berkuailtas tinggi, sadar akan tanggung jawab.

### **Teori Kewenangan**

Kekuasaan dan kewenangan seringkali diartikan sama. Akan tetapi, dalam *scope* hukum tata negara, kebanyakan ahli hukum tata negara menggunakan istilah wewenang. Wewenang dalam bahasa Inggris disebut *authority* atau dalam bahasa Belanda *bovedegheid*. Yang kira-kira arti singkat dari wewenang adalah kekuasaan yang sah/legitim. Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertical berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu ; *atribusi, delegasi, mandate*. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang

---

<sup>23</sup> Rozali Abdulah, 1996, *Hukum Kepegawaian*, Cet. II, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 18.



berasal dari pelimpahan.<sup>24</sup> Bedanya kewenangan delegasi terdapat adanya pemindahan atau pengalihan kewenangan yang ada, atau dengan kata lain pemindahan atribusi kepada pejabat dibawahnya dengan dibarengi pemindahan tanggung jawab. Sedangkan pada kewenangan mandat yaitu dalam hal ini tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan tangan kewenangan, yang ada hanya janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai (tidak adanya pemindahan tanggung jawab atau tanggung jawab tetap pada yang memberi mandat). Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi, wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (*onbevoegdheid*) yang menyangkut cacat isi, cacat wilayah, dan cacat waktu

Bagir Manan, menyatakan dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan<sup>25</sup> mandat.

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Legislatur yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan: original legislatur, dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Undang-undang Dasar dan DPR bersama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu

---

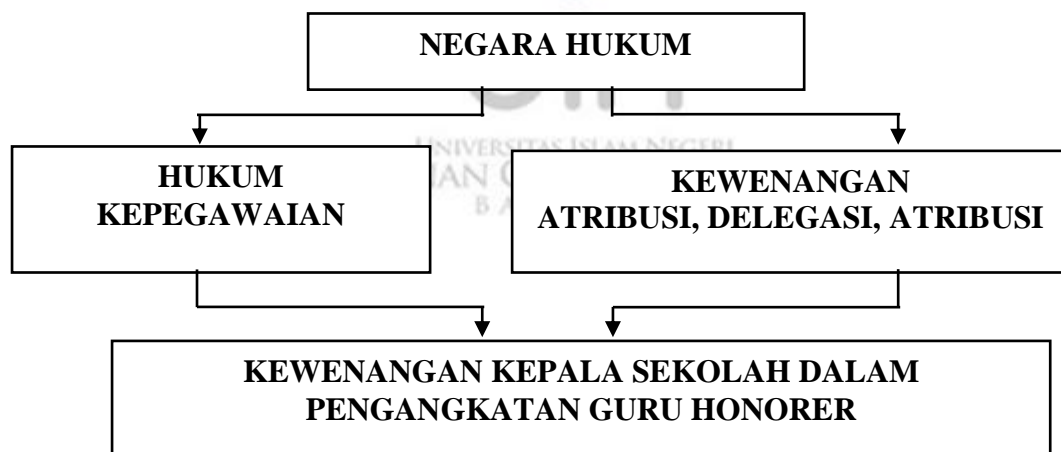
<sup>24</sup> Philipus M Hadjon, Dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015, 112

<sup>25</sup> Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 2000, 1-2

undang-undang. Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan DPD. Di tingkat daerah yaitu DPRD dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah.<sup>26</sup> Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu diawali oleh atribusi<sup>27</sup> wewenang.

Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang didistribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang atribusi.<sup>28</sup>

#### SKEMA KERANGKA PEMIKIRAN



<sup>26</sup> Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, : PT Raja Grafindo, 2013, 104

<sup>27</sup> *Ibid...* 104-105

<sup>28</sup> Ridwan H.R., *Hukum Administrasi* ..... 109

## F. Penelitian Terdahulu

Dari berbagai penelusuran yang dilakukan penulis, karya ilmiah Tesis dan Disertasi yang membahas tentang masalah dalam penelitian ini belum ditemukan. Namun, ada beberapa karya ilmiah yang membahas tentang studi hukum pendidikan, diantaranya adalah tesis yang ditulis oleh mahasiswi Univeristas Indonesia pada tahun 2003, Yosephine Tri Sundari dengan judul, *Perlindungan Hukum bagi Guru Tidak Tetap/Honorer Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, studi di Yayasan Tarakanita Wilayah Jakarta*. Penemuan tesis tersebut adalah, Guru merupakan tenaga profesional, penentu tinggi rendahnya kualitas dari pada hasil pendidikan, baik yang bekerja di sekolah negeri maupun sekolah swasta. Kedua, hubungan kerja Guru dengan lembaga swasta dilakukan dengan perjanjian secara tertulis berdasarkan Undang-Undang dan Yayasan Tarakanita sudah melakukan perjanjian kerja dengan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT). Ketiga, belum adanya perlindungan hukum bagi Guru yang semestinya dapat melindungi hak-hak dan rasa aman dalam menjalankan tugas para Guru.

Tesis lainnya adalah dari mahasiswa Pasca Sarjana UIN Bandung pada tahun 2018, Hisyam Ahyani, *Perjanjian Kerja Dosen Tetap Pada Perguruan Tinggi Keagamaan Swasta (PTKS) di Jawa Barat Dihubungkan dengan Pasal 75 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen*, yang isinya adalah, bahwa perjanjian kerja Dosen Tetap dengan pihak perguruan tinggi di Jawa Barat dengan sampel Universitas Islam Bandung, Institut Agama Islam Darussalam (IAID) Ciamis, dan Sekolah Tinggi Agama Islam Miftahul Huda Al-Azhar Banjar, belum melaksanakan perjanjian kerja secara optimal dikarenakan faktor eksternal dan internal. Faktor eksternal diantaranya kondisi pasar kerja, Peraturan Pemerintah, kesepakatan kerja, dan lain-lain. Adapun faktor internal adalah, pihak lembaga belum mengeluarkan surat perintah untuk merealisasikan perjanjian kerja.

Selanjutnya, tesis karya mahasiswa Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro pada tahun 2009, Suyahman, dengan judul, *Kebijakan Hukum Pidana Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Di Bidang Pendidikan*. Dalam tesisnya, Suyahman ingin mencari jawaban atas masalah yang berkaitan bagaimanakah kebijakan hukum pidana di Indonesia saat ini dalam menanggulangi tindak pidana pendidikan ? Bagaimanakah sebaiknya kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana pendidikan di masa mendatang?. Adapun hasil penelitiannya menunjukkan, bahwa kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana pendidikan dengan sarana penal yang berlaku saat ini dituangkan dalam undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Bab X , Pasal 67 sampai dengan Pasal 71. Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang berlaku saat ini tidak ditemukan pasal yang membahas tindak pidana pendidikan. Dalam ketentuan pidana pendidikan sanksi terhadap para pelaku tindak pidana pendidikan hanya berupa pidana penjara dan pidana denda sedangkan sanksi administrasi dan sanksi tambahan tidak ada. Oleh karena esensi dan eksistensi tindak pidana pendidikan mengalami suatu perkembangan yang pesat baik secara kuantitas maupun kualitasnya serta terbatasnya sanksi dalam tindak pidana pendidikan maka perlu adanya undang- undang yang khusus membahas tindak tindak pidana pendidikan.

Selanjutnya, tesis mahasiswa Pasca Sarjana Universitas Padjajaran pada tahun 2015, Ugan Guntari, dengan judul, *Kewenangan Camat dalam Pemberian Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan di Kabupaten Garut Ditinjau Dari Prinsip-Prinsip Good Governance dan Pelayanan Publik*, yang isinya adalah Kewenangan Kecamatan dalam pemberian Ijin Mendirikan Bangunan di Kabupaten Garut adalah kewenangan pemberian pelayanan bukan pemberian ijin. Kewenangan pemberian ijin tetap pada Bupati Kabupaten Garut. Menurutnya, pemberian pelayanan ijin mendirikan bangunan di Kabupaten Garut lebih praktis, efektif, dan efisien sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* dan asas-asas pelayanan publik.

Selanjutnya, disertasi mahasiswa Pasca Sarjana Universitas Padjajaran pada tahun 2014, Utang Rosidin, dengan judul, *Pelaksanaan Wewenang Pemerintah Pusat Mengawasi Peraturan Daerah dalam Sistem Otonomi Luas di Indonesia*, yang isinya yaitu : pengawasan merupakan pengikat kesatuan agar kebebasan berotonomi tidak terlepas begitu jauh mengurangi dasar negara kesatuan. Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan, melainkan kebebasan dan kemandirian dalam ikatan negara kesatuan yang lebih besar. Kemudian, implikasi pelaksanaan wewenang pemerintah pusat mengawasi peraturan daerah dalam sistem otonomi luas di Indonesia berujung pada pembatasan suatu peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Implikasi ini terjadi pada saat proses evaluasi dan klarifikasi perda yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri berjalan dengan batas waktu yang tidak sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Selanjutnya, disertasi mahasiswa Pasca Sarjana Universitas Padjajaran pada tahun 2016, UU Nurul Huda, dengan judul, *Penataan Pola Hubungan Kewenangan KPK dengan Polri dan Kejaksaan dalam Penegakan Hukum Pemberantasan Korupsi Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, yang isinya yaitu, pola hubungan kewenangan KPK dengan Polri dan Kejaksaan dalam penegakan hukum pemberantasan korupsi yaitu : koordinasi, supervisi, penindakan, pencegahan, dan monitoring. Pola hubungan kewenangan ini menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan konflik hubungan kewenangan. Perlu pengaturan kembali pola hubungan KPK dengan Polri dan Kejaksaan dalam penegakan hukum pemberantasan korupsi karena tumpang tindih kewenangan dan ketidakseimbangan pengaturan antara ketiga lembaga penegak hukum. Ketiga, KPK sebagai lembaga adhoc/ sementara maka penyidik dan penyidik KPK harus dari Polri sebagaimana penuntut dari kejaksaan, perlunya membentuk Dewan Pengawas, menghapus peran KPK dalam bidang koordinasi dan supervisi, pentingnya mengatur secara tegas kewenangan KPK dalam penyadapan,

pentingnya mengembalikan kewenangan penindakan pada Polri dan Kejaksaan sementara KPK difokuskan dalam bidang pencegahan. Penindakan KPK dalam tindak pidana korupsi harus yang bernilai besar dengan indikator yang bersifat kumulatif.

Selain Tesis dan Disertasi, ada karya berbentuk jurnal penelitian yang penulis temukan. Diantaranya, mahasiswa program Pascasarjan Universitas Pasundan Pepi Taufik, *Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Pasca Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Ditinjau Dari Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*, bagaimanakah perlindungan hukum Tenaga Honorer pasca pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) ditinjau Dari Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?; dan Permasalahan hukum apa yang terjadi Pasca Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, serta bagaimana upaya perlindungan hukum dalam rangka pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Hasil dari penelitian ini adalah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak memberikan perlindungan dan kepastian hukum tenaga honorer selaku warga Negara khususnya tenaga honorer yang sudah berusia lanjut dan mengabdikan cukup lama untuk memperoleh kesempatan yang sama mendapatkan haknya sebagai warga Negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagaimana Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di mana tidak memberikan perlindungan dan kepastian hukum tenaga honorer selaku warga Negara khususnya tenaga honorer yang sudah berusia lanjut dan mengabdikan cukup lama untuk menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, Perubahan manajemen Aparatur Sipil Negara telah berakibat hukum terhadap status tenaga honorer yang telah bekerja dan mengabdikan di lingkungan pemerintahan baik pusat maupun daerah, Upaya perlindungan hukum dalam rangka pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil antara lain Pemerintah dan DPR harus meninjau



ulang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, karena tidak memuat ketentuan peralihan berkaitan dengan status tenaga honorer sehingga perlindungan hukum, status dan kedudukan tenaga honorer menjadi jelas, atau setidaknya membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi tenaga honorer. Saran yang dapat penulis kemukakan diantaranya adalah:Guna memberikan perlindungan hukum bagi tenaga honorer yang sudah mengabdikan sekian lama, Pemerintah dan DPR harus meninjau ulang undang-undang Aparatur Sipil Negara atau setidaknya untuk sementara waktu Pemerintah menerbitkan Perpu agar status tenaga honorer menjadi jelas.

Jurnal Faklutas Hukum Universitas Brawijaya yang ditulis oleh Dicky Agus Suprpto, Sudarsono, Lutfi Effendi, dengan judul, *Kedudukan Dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*, yang menghasilkan, yaitu penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 mempengaruhi kedudukan dan perlindungan hukum bagi tenaga honorer sebab dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 istilah tenaga honorer dihapus. Adapun istilah baru bagi tenaga honorer yaitu Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang mana memiliki hak yang lebih manusiawi daripada ketentuan sebelumnya. Dalam hal ini terdapat perbedaan antara kedudukan tenaga honorer menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, sedangkan perlindungan hukum untuk tenaga honorer terdapat perbedaan menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Dalam hal ini tenaga honorer mengalami sebuah ketidakpastian.

Dari hasil penelusuran penulis, belum ditemukan tesis atau karya ilmiah lain yang membahas perihal kewenangan Kepala Sekolah dalam Pengangkatan Guru Honorer di Sekolah Negeri dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan

Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru. Untuk itu, penelitian ini dapat dijamin keasliannya sebagai penelitian yang dilakukan oleh peneliti.

