

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Guru merupakan profesi yang memiliki tanggung jawab besar, karena memiliki tuntutan tidak tertulis berupa menjadikan siswa didiknya berhasil dalam bidang akademik maupun non akademik, dan menjadi suri tauladan bagi masyarakat pada umumnya. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dikatakan bahwa guru adalah orang yang pekerjaannya mengajar. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, “guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi apeserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah”.

Sebagai sebuah profesi, dalam bekerja guru memerlukan jaminan dan perlindungan perundang-undangan dan aturan yang pasti. Hal ini sangat penting agar selain memperoleh rasa aman, guru juga memiliki kejelasan tentang hak dan kewajibannya, apa yang boleh dan tidak boleh mereka lakukan serta apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan pihak lain kepada mereka, baik sebagai manusia, pendidik dan pekerja.

Perlindungan guru dalam melaksanakan tugas dan hak atas kekayaan intelektual tertuang dalam Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yang berbunyi :

Perlindungan tersebut meliputi perlindungan hukum, perlindungan profesi dan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja.

Mengacu pada Pasal 86 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, disebutkan bahwa setiap pekerja/buruh mempunyai hak untuk memperoleh perlindungan atas keselamatan dan kesehatan kerja.¹ Selain itu kehadiran Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen telah memberikan pengakuan terhadap guru sebagai sebuah profesi. Pengakuan ini berfungsi untuk mengangkat harkat dan martabat guru serta perannya sebagai agen pembelajaran dalam usaha mencapai tujuan pendidikan nasional sekaligus memberikan penghargaan kepada guru.

Pada Pasal 39 ayat (5) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dijelaskan bahwa salah satu perlindungan yang diberikan adalah perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja. Jika mengacu pada Pasal 86 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan disebutkan bahwa : “pekerja/buruh mempunyai hak untuk memperoleh perlindungan ats keselamatan dan Kesehatan kerja”.²

Di sisi lain, guru honorer merupakan guru yang memiliki hak untuk memperoleh honorium, baik perbulan maupun pertriwulan, mendapatkan

¹ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

² Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

perlindungan hukum dan cuti berdasarkan peraturan pemerintah yang tertuang dalam undang-undang ketenagakerjaan.³

Guru honorer memiliki status kepegawaian yang kurang jelas, disebabkan jangka kontrak yang ditentukan, jika kontraknya selesai, seorang guru honorer akan diberhentikan dari status kepegawaiannya. Dalam status kepegawaian, profesi guru dibagi dua, (1) guru tetap dan, (2) guru tidak tetap (Guru bantu). 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.

Harapan guru honorer akan kejelasan status dan beberapa tuntutan-tuntutan ini tentunya akan sangat berpengaruh terhadap kinerjanya. Di sisi lain, kurangnya perhatian yang diberikan oleh pemerintah terhadap kesejahteraan para guru honorer terutama di sekolah negeri memang terlihat memprihatinkan. Padahal, tugas dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh guru honorer tidak berbeda dari guru PNS. Guru honorer melaksanakan tugas yang sama yaitu mengajar dan mendidik murid agar menjadi anak yang cerdas. Namun, tanggung jawab yang besar untuk mencerdaskan anak didik ini tidak sebanding dengan kompensasi yang didapatkan. Hal ini akan membuat guru honorer di sekolah negeri berisiko kurang sejahtera baik secara material maupun psikologis.

³ E. Mulyasa, *Pengembangan dan Implementasi Kurikulum 2013*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016, halaman 26

Asuransi memiliki peran sentral yang sudah dirasakan manfaatnya sampai sekarang. Fungsi utama dari asuransi adalah memberikan perlindungan terhadap terjadinya suatu peristiwa tidak terduga yang dapat merugikan.⁴ Sebelum terjadinya terjadi transformasi kelembagaan jaminan sosial di Indonesia, Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai honorer memperoleh jaminan sosial yang berbeda. Dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil (PNS) memperoleh Jaminan Kesehatan yang dikelola oleh BPJS dan memberikan perlindungan terkait dengan kecelakaan kerja. Sedangkan pegawai honorer tidak mendapatkan perlindungan jaminan kesehatan dari BPJS, melainkan hanya memperoleh perlindungan kecelakaan kerja yang diberikan oleh Perusahaan Asuransi Jiwasraya. Dikarenakan bahwa pegawai honorer tersebut tidak diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), pemberian jaminan kesehatan pegawai honorer hanya lewat gaji tetapi hanya beberapa persen dari gaji yang diberikan, dalam memberikan gaji untuk pegawai honorer disesuaikan dengan UMR.

Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, terjadilah transformasi kelembagaan dan terjadi perluasan terkait dengan kepesertaannya. Yang mana menjadikan Pegawai Honorer sama-sama memperoleh jaminan kesehatan melalui BPJS Kesehatan yang setara dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Hal tersebut dikarenakan dalam

⁴ Angger Sigit Pramukti, *Pokok-Pokok Hukum Asuransi*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016, halaman 2

ketentuan Undang-Undang BPJS menjelaskan bahwa Pegawai Honorer merupakan pekerja penerima upah yang mana tergolong dalam Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri. Sehingga pegawai honorer juga mendapatkan perlindungan jaminan kesehatan melalui BPJS.

Kota Langsa termasuk kedalam wilayah administrasi Provinsi Aceh. Dari data yang diperoleh ada *Dasboard* GTK Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, diketahui bahwa jumlah Guru Honorer sekolah di Kota Langsa yaitu: ⁵

Tabel 1. Jumlah Guru Honorer Langsa

Tahun	Jumlah Guru Honorer
2019	520
2020	640
2021	640

* **Sumber : Dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Langsa tahun 2021**

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa pada tahun 2019 jumlah guru honorer di Kota Langsa berjumlah 520 orang. Pada tahun 2020 jumlah guru honorer meningkat menjadi 640 orang. Pada tahun 2021 jumlah guru honorer masih sama dengan tahun 2020 yaitu 640. Hal ini menunjukkan adanya peningkatan jumlah guru honorer di Kota Langsa.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Nita Fauziah Di Kota Langsa jumlah guru honorer sekolah sangat banyak jumlahnya terutama di

⁵https://referensi.data.kemdikbud.go.id/dashboardgtk/ptk_dash22.php?id=20&kd=A2WOYDgrVhMfo/IF/6QH9YKmuH+UZwa9CRgOzILO1zw=, diakses pada tanggal 14 April 2021

Sekolah Tingkat Pertama (SLTP) dan perlindungan hukum terhadap guru honorer tentang asuransi kesehatannya juga belum jelas. Para guru honorer belum mendapatkan asuransi kesehatan, berbeda dengan guru yang memiliki status sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Jika melihat dari kegiatannya di sekolah, peran guru honorer tidak jauh berbeda dengan guru dengan status Pegawai Negeri Sipil (PNS). Namun jaminan kesehatan bagi guru honorer tidaklah jelas. Guru honorer terpaksa menanggung sendiri biaya asuransi kesehatannya melalui gaji yang diperolehnya.⁶

Guru Honorer di Kota Langsa hampir seluruhnya belum mendapatkan jaminan Kesehatan dikarenakan belum dialokasikan dana untuk guru honorer dalam hal pelayanan Kesehatan yakni mengikutisertakan guru honorer kedalam BPJS Kesehatan. Seharusnya mereka mendapatkan jaminan kesehatan dari tempat sekolah mereka bekerja sehingga perlindungan terhadap Kesehatan pegawai honorer terjamin.⁷ Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut untuk membuat karya ilmiah berupa skripsi yang berjudul **“Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Guru Honorer terhadap Asuransi Kesehatan (Studi Penelitian di Sekolah Swasta di Kota Langsa)”**.

⁶ Wawancara dengan Nita Fauziah Guru SD IT Marhamah Kota Langsa tanggal 17Juni 2021 (diolah)

⁷ Wawancara dengan Rusmali Pj. Kepala Subbagian Umum dan Kepegawaian pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Langsa tanggal 26 Maret 2021 (diolah).

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang uraian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum terhadap guru honorer dalam mendapatkan asuransi kesehatan?
2. Apa faktor penyebab guru honorer di Kota Langsa belum mendapatkan asuransi kesehatan?
3. Apa upaya pemerintah agar guru honorer di Kota Langsa mendapatkan asuransi kesehatan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum terhadap guru honorer dalam mendapatkan asuransi kesehatan.
2. Untuk mengetahui faktor penyebab guru honorer di Kota Langsa belum mendapatkan asuransi kesehatan.
3. Untuk mengetahui upaya pemerintah agar guru honorer di Kota Langsa mendapatkan asuransi kesehatan.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoretis

Sebagai bahan untuk pengembangan wawasan dan kajian lebih lanjut bagi kalangan akademis dan masyarakat yang ingin mengetahui dan memperdalam tentang perlindungan hukum tenaga kerja honorer

terhadap asuransi kesehatan.

2. Secara Praktis

Untuk memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat khususnya memberikan informasi ilmiah mengenai tentang perlindungan hukum tenaga kerja honorer terhadap asuransi kesehatan.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran di Universitas Samudra dan Universitas lainnya bahwa penelitian yang pernah ada yaitu penelitian yang dilakukan oleh:

1. Dicky Agus Saputro pada Tahun 2015 dari Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dengan judul: "Kedudukan dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014". Dalam penelitian ini menjelaskan bahwa 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.
2. Greta Satya Yudhana pada tahun 2015 dari Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta) dengan judul "Pelaksanaan Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Honorer Kebersihan Kota di Pemda

Yogyakarta”. Hasil penelitian menjelaskan bahwa bentuk perlindungan hukum tenaga honorer yang diangkat dan diperkerjakan di lingkungan dinas/instansi pemerintahan kota Yogyakarta itu sudah sesuai dengan UU No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Hal itu diatur dan disebutkan dalam isi dari klausul-klausul perjanjian kerja antara pemerintah kota Yogyakarta dengan tenaga bantuan (naban). Namun, untuk menghindari penuntutan pengangkatan oleh pekerja tersebut, maka dilampirkan surat pernyataan yang didalam surat tersebut ditegaskan bahwa pemenuhan hak dan kewajiban pekerja berdasarkan kebijakan pemerintah kota yang memberikan pekerjaan kepada tenaga honorer tersebut.

Sedangkan penelitian tentang Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Guru Honorer terhadap Asuransi Kesehatan (Studi Penelitian di Kota Langsa) belum ada yang menelitinya sehingga dapat dipertanggungjawabkan.

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum Normatif dengan pendekatan metode yuridis empiris. Penelitian jenis ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundangan-undangan atau hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku

manusia yang dianggap pantas.⁸ Penelitian ini berdasarkan norma-norma hukum yang berlaku yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.⁹

2. Definisi Operasional Variabel

- a. Perlindungan Hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.¹⁰
- b. Tenaga Kerja menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat.¹¹
- c. Guru honorer adalah guru tidak tetap yang belum berstatus minimal sebagai calon pegawai negeri sipil, dan digaji per jam pelajaran.

⁸ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, halaman 118

⁹ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, halaman 134

¹⁰ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, *Disertasi Fakultas Hukum*, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2003, halaman 14

¹¹ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Seringkali mereka digaji secara sukarela, dan bahkan di bawah gaji minimum yang telah ditetapkan secara resmi.¹²

- d. Asuransi kesehatan seperti yang tertera pada Undang-undang nomor 3 tahun 1992 yaitu mengalihkan biaya sakit dari pihak bertanggung kepada pihak penanggung sehingga pemberian tanggung jawab dilimpahkan oleh pihak penanggung yang harus memberikan biaya ataupun pelayanan atas perawatan kesehatan apabila pihak bertanggung sakit.¹³

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di wilayah Kota Langsa yaitu mengenai perlindungan hukum tenaga guru honorer di Kota Langsa terhadap asuransi kesehatan.

4. Populasi dan Sampel

Populasi adalah keseluruhan dari obyek pengamatan dan/atau yang menjadi penelitian.¹⁴ Populasi dapat berupa himpunan orang, benda (hidup atau mati), kejadian, kasus-kasus, waktu, atau tempat, dengan sifat atau ciri yang sama.

Sampel adalah contoh dari suatu populasi atau sub populasi yang cukup besar jumlahnya dan sampel harus dapat mewakili populasi yang besar jumlahnya terkadang jumlahnya tidak memungkinkan karena adanya keterbatasan-keterbatasan tertentu misalnya dana,

¹² <http://id.wikipedia.org/wiki/Guru>

¹³ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja

¹⁴ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, halaman 98

waktu, tenaga, maka untuk melakukan generalisasi dibutuhkan sampel yang dapat mewakili populasi.¹⁵ Adapun responden yang akan diwawancarai adalah :

- a. 2 (dua) Orang Guru Kontrak yang mengikuti Asuransi BPJS Kesehatan
- b. 5 (lima) Orang Guru Kontrak yang tidak mengikuti Asuransi BPJS Kesehatan

Sedangkan yang menjadi informan adalah :

- a. Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Langsa
- b. Kepala BPJS Kota Langsa
- c. 1 (orang) Wakil Kepala Sekolah

5. Alat Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder akan dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*) dan studi dokumentasi.

6. Analisis Data

Penelitian ini bersifat yuridis normatif dan yuridis empiris, yang pertama data dihimpun dari studi literatur, buku, jurnal, majalah, hasil-hasil penelitian terdahulu dan dari berbagai peraturan perundang-undangan, dan yang kedua memperoleh data dari lapangan melalui wawancara dari responden. Setelah data terkumpul, kemudian dikelompokkan sesuai jenis dan kebutuhan, dan selanjutnya

¹⁵ Mukti Fajar ND Dan Yulianti Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017, halaman 172

diidentifikasi baik secara kualitas maupun secara kuantitas untuk mendukung pengungkapan fakta atau kejadian masalah di lapangan dan selanjutnya dicarikan pemecahannya.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan dalam skripsi ini, penulis menyajikan dengan susunan sistematika sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan yang terdiri dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan

Bab II Pengaturan Hukum Tenaga Kerja Guru Honorer Terhadap Asuransi Kesehatan yang terdiri dari Pengertian Perlindungan Hukum, Pengertian Guru Honorer, Pengaturan Hukum Tenaga Kerja Guru Honorer terhadap Asuransi Kesehatan

Bab III Faktor Guru Honorer Belum Mendapatkan Asuransi Kesehatan yang terdiri dari Pengertian Asuransi Kesehatan, Pengertian Jaminan Sosial dan Faktor Penyebab Guru Honorer Belum Mendapatkan Asuransi Kesehatan

Bab IV Hambatan Dan Upaya Pemerintah Agar Guru Honorer Di Kota Langsa Mendapatkan Asuransi Kesehatan yang terdiri dari Pengaturan Hukum BPJS, Hambatan Pemerintah dalam Mendapatkan Asuransi Kesehatan terhadap Guru Honorer dan Upaya Pemerintah Kota Langsa Agar Guru Honorer Mendapatkan Asuransi Kesehatan

Bab V Penutup yang terdiri dari Kesimpulan dan Saran