

**ANALISIS PENGANGKATAN GURU HONOR DILIHAT  
DARI SUMBER PENGHASILAN DI SMA NEGERI  
SEMADAM KECAMATAN SEMADAM  
KABUPATEN ACEH TENGGARA**

**T E S I S**

**Oleh**

**DONI SANDRA  
161801034**



**PROGRAM STUDI ILMU MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2018**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 21/1/20

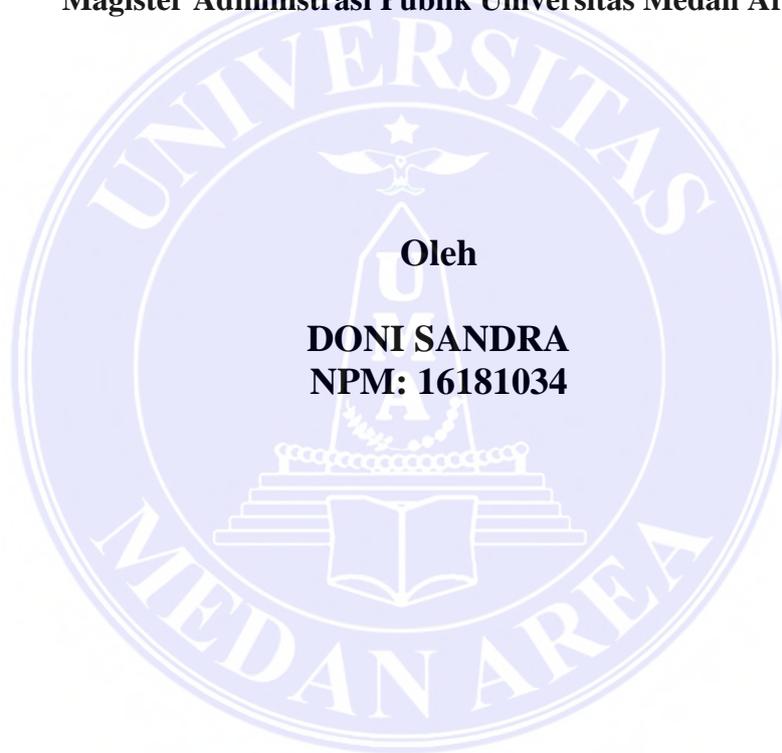
1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)21/1/20

**ANALISIS PENGANGKATAN GURU HONOR DILIHAT  
DARI SUMBER PENGHASILAN DI SMA NEGERI  
SEMADAM KECAMATAN SEMADAM  
KABUPATEN ACEH TENGGARA**

**T E S I S**

**Untuk Memperoleh Gelar Magister Administrasi Publik Pada Program Studi Ilmu  
Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area**



**Oleh**

**DONI SANDRA  
NPM: 16181034**

**PROGRAM STUDI ILMU MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2018**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 21/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)21/1/20

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

**HALAMAN PERSETUJUAN TESIS**

**Judul** : Analisis Pengangkatan Guru Honor Dilihat Dari Sumber Penghasilan Di SMA Negeri Semadam Kecamatan Semadam – Kabupaten Aceh Tenggara

**Nama** : DONI SANDRA

**NPM** : 161801034

**Menyetujui**

**Pembimbing I**

**(Prof. Dr. M. Arif Nasution, MA)**

**Pembimbing II**

**(Dr. Maksum Syabri Lubis, S.STP, M.AP)**

**Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Administrasi Publik**

**(Dr. Warjio, MA)**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

**Direktur**

**(Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS)**

Document Accepted 21/1/20

Access From (repository.uma.ac.id)21/1/20

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan sepanjang sepengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah di tulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Juni 2018  
yang menyatakan,

METERAI  
TEMPEL

TGL 20 /

9D651ADF094492457

6000  
ENAM RIBU RUPIAH



*Doni Sandra*  
**DONI SANDRA**

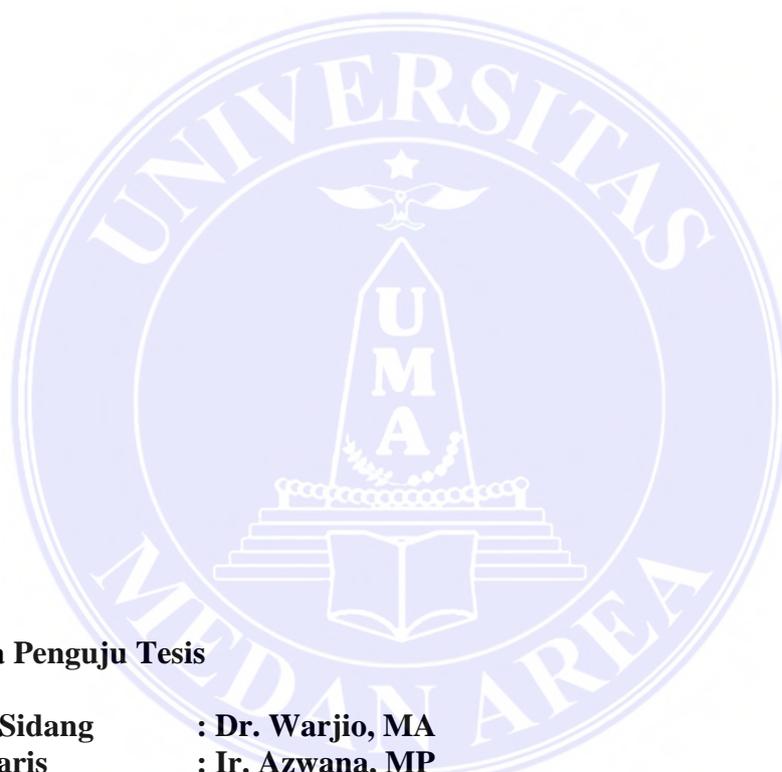
**Telah diuji pada Tanggal 09 Juni 2018**

---

---

**Nama : Doni Sandra**

**NPM : 161801034**



**Panitia Penguji Tesis**

**Ketua Sidang : Dr. Warjio, MA**  
**Sekretaris : Ir. Azwana, MP**  
**Pembimbing I : Prof. Dr. M. Arif Nasution, MA**  
**Pembimbing II : Dr. Maksum Syahri Lubis, S.STP, M.AP**  
**Penguji Tamu : Dr. Heri Kusmanto, MA**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis sanjungkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul **”Analisis Pengangkatan Guru Honor Dilihat Dari Sumber Penghasilan Di Sma Negeri Semadam Kecamatan Semadam – Kabupaten Aceh Tenggara”**. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Ilmu Administrasi Publik pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Medan Area .

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritikan yang konstruktif, dari para pembaca demi penyempurnaannya dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan bobot dari Tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi dunia usaha dan pemerintah.

Medan, Juni 2018

Penulis

**DONI SANDRA**

## UCAPAN TERIMAKASIH

Puji syukur Penulis sanjungkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **"Analisis Pengangkatan Guru Honor Dilihat Dari Sumber Penghasilan Di Sma Negeri Semadam Kecamatan Semadam – Kabupaten Aceh Tenggara"**

Dalam penyusunan Tesis ini penulis telah banyak mendapatkan bantuan materil maupun dukungan moril dan membimbing (penulisan) dari berbagai pihak. Unutuk itu penghargaan dan ucapan terima kasih disampaikan kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS., selaku direktur Program Pascasarjana Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Warjio, MA., selaku Ketua Program Pascasarjana Studi Ilmu Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.
4. Bapak Prof. Dr. M. Arif Nasution, MA., dan Bapak Dr. Maksun Syahri Lubis, S.STP, M.AP.,selaku pembimbing I dan Pembimbing II dalam penulisan tesis ini, yang telah memberikan arahan dan bimbingan kepada penulis sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.
5. Seluruh Staf dan Pengajar Progran Pascasarjana Universitas Medan Area.
6. Kepada kedua orangtua saya ayahanda dan ibunda tercinta atas do'a dan dukungan yang tak pernah henti kepada peneliti dapat meyelesaikan tesis ini.
7. Istri dan Kedua anak saya Haikal Al Habsi dan Dafia Zalsa atas do'a dan perhatiannya kepada saya sehingga peneliti dapat menyelesaikan tesis ini.
8. Kepada teman-teman seperjuangan Angkatan 2016 yang telah berjuang bersama-sama dalam meyelesaikan pendidikan Magister Administrasi Publik di Universitas Medan Area yang selalu memberikan perhatian,

semangat dan semoga pertemanan kita ini menjadi kekeluargaan sampai selamanya.

9. Bapak Muhammad Rasyid, S.Pd Selaku Kepala Sekolah SMA Negeri Semadam yang telah memebantu penelitian tesis.
10. Responden yaitu seluruh Guru dan Staf Pengajar di SMA Negeri Semadam.

Medan, Juni 2018

Penulis

**DONI SANDRA**



## ABSTRAK

### ANALISIS PENGANGKATAN GURU HONOR DILIHAT DARI SUMBER PENGHASILAN DI SMA NEGERI SEMADAM KECAMATAN SEMADAM – KABUPATEN ACEH TENGGARA

**Nama** : DONI SANDRA  
**NPM** : 161801034  
**Program Studi** : Magister Administrasi Publik  
**Pembimbing I** : Prof. Dr. M. Arif Nasution, MA  
**Pembimbing II** : Dr. Maksun Syahri Lubis, S.STP, M.AP

Pengabdian guru honor, baik itu guru honor di sekolah negeri maupun swasta tidak sebanding antara kewajiban yang harus dilakukannya dengan perolehan hak (penghasilan) yang diterima. Dengan kata lain, perhatian terhadap tenaga guru honor hingga saat ini masih sangat kurang. Kurangnya perhatian tersebut dapat dilihat dari besarnya penghasilan yang diterima oleh guru honor di daerah, khususnya di SMA Negeri Semadam Kec. Semadam–Kabupaten Aceh Tenggara. Penelitian ini bersifat deksriptif yang mengarah pada penelitian kualitatif, yakni mengenai analisis pengangkatan guru honor dilihat dari sumber penghasilan. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik dokumentasi dan wawancara. Adapun analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif.

Pengangkatan tenaga guru honor di SMA Negeri Semadam dilakukan berdasarkan kebutuhan sekolah. Pola pengangkatan guru tidak tetap dapat dilakukan dalam 2 (dua) jenis, yaitu tenaga guru honor yang diangkat oleh pemerintah daerah, dalam hal ini dinas pendidikan Kabupaten Aceh Tenggara dan guru honor yang diangkat berdasarkan iniasiasi Kepala Sekolah. Pengangkatan guru honor, dilihat dari penghasilan yang diterima oleh masing-masing guru honormaka dapat dikatakan penghasilan yang diterima oleh Guru Tidak Tetap di SMA Negeri Semadam tidak sesuai dengan undang-undang, yakni Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang menegaskan bahwa pemberian gaji terhadap tenaga honor harus adil dan layak. Besarnya penghasilan Guru Tidak Tetap (GTT), yaitu sebesar Rp. 800.000,-, maka penghasilan yang diterima oleh Guru Tidak Tetap di SMA Semadam dapat dikatakan tidak memenuhi standar kelayakan karena berada di bawah UMP, yaitu sebesar Rp. 2. 400.000,-.

Kata Kunci : Analisis, Guru Honor, Penghasilan.

## ABSTRACT

### **HONOR TEACHER AGENCY ANALYSIS VISITED FROM SOURCING RESOURCES IN SMA COUNTRY SEMADAM**

**Nama** : DONI SANDRA  
**NPM** : 161801034  
**Program Studi** : Magister Administrasi Publik  
**Pembimbing I** : Prof. Dr. M. Arif Nasution, MA  
**Pembimbing II** : Dr. Maksun Syahri Lubis, S.STP, M.AP

*The dedication of honorarium teachers, whether honor teachers in public or private schools, is not comparable between the obligations they have to make with the acquisition of the right (income) received. In other words, the attention to teachers honor teacher until now still less sangt. Lack of attention can be seen from the amount of income received by teachers honorariums in the region, especially in SMA Negeri Semadam Kec. Semadam - Southeast Aceh District.*

*This study is descriptive that leads to qualitative research, namely the analysis of the appointment of honor teachers viewed from sources of income. The type of data used in this study is primary data and secondary data. Data collection techniques used in this study are documentation and interview techniques. The data analysis used in this study is a qualitative analysis.*

*The expense of honor teachers in Semadam State Senior High School is done based on the needs of the school. The pattern of appointment of non-permanent teachers can be done in 2 (two) types, namely honorarium teachers who are appointed by the local government, in this case the education office of Southeast Aceh Regency and the honorarium teachers appointed based on the Principal's aspirations. Appointment of honorarium teachers, seen from the income received by each honormaka teacher can be said that income received by Non-Permanent Teachers at State Senior High School Semadam is not in accordance with the law, namely Law no. 14 Year 2005 About Teachers and Lecturers jo Law Number 5 Year 2014 About the State Civil Apparatus which insists that the salary of honorarium staff should be proper and proper. The amount of income Teachers Not Stay (GTT), which amounted to Rp. 800.000, -, then the income received by the Non-Permanent Teacher at SMA Semadam can be said not to meet the eligibility standards because it is in that UMP, which is Rp. 2. 400,000, -.*

*Keywords: Analysis, Master Honor, Income*

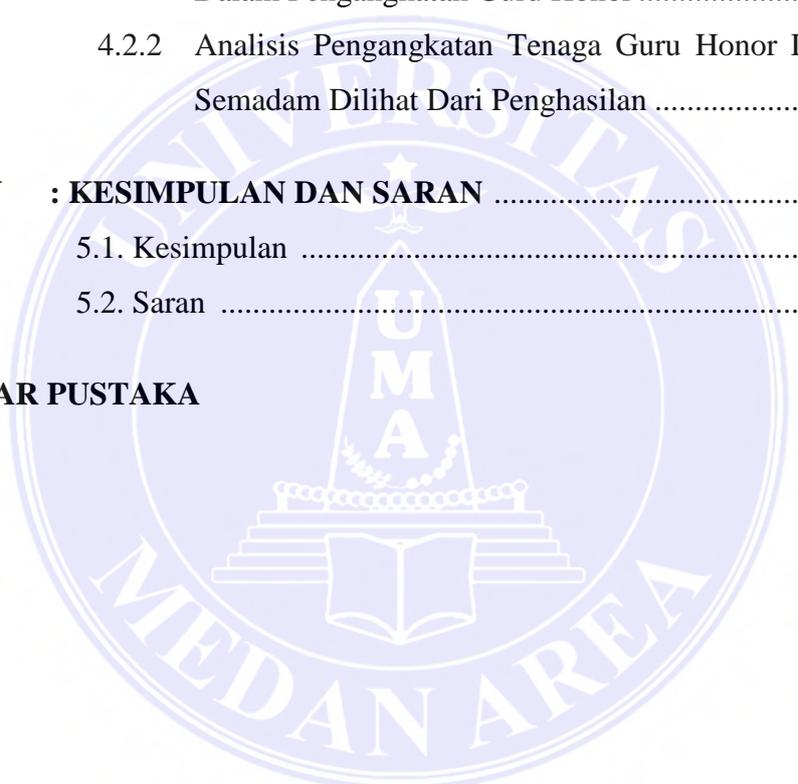
## DAFTAR ISI

### HALAMAN PERSETUJUAN

### PERNYATAAN

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	i
<b>UCAPAN TERIMAKASIH</b> .....	ii
<b>ABSTRAK</b> .....	iv
<b>ABSTRACT</b> .....	v
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vi
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	7
1.3. Tujuan Penelitian.....	7
1.4. Manfaat Penelitian.....	8
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	9
2.1 Landasan Teori.....	9
2.1.1 Teori Kebijakan Publik.....	11
2.1.2 Teori Kebutuhan.....	13
2.2 Penelitian Terdahulu.....	14
2.3 Kerangka Pemikiran.....	17
<b>BAB III : METODE PENELITIAN</b> .....	19
3.1 Waktu dan Tempat Penelitian.....	19
3.2 Bentuk Penelitian.....	19
3.3 Populasi.....	20
3.4 Teknik Analisa Data.....	20
3.5 Definisi Konsep dan Operasional.....	22
<b>BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b> .....	25
4.1. Hasil Penelitian.....	25
4.1.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	25

4.1.2	Kebijakan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Pengangkatan Tenaga Honor Guru .....	28
4.1.3	Pengangkatan Tenaga Guru Honor Di SMA Semadam Dan Insentif Guru Honor Di SMA Negeri Semadam.....	43
4.2.	Pembahasan .....	59
4.2.1	Analisis Kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Pengangkatan Guru Honor .....	59
4.2.2	Analisis Pengangkatan Tenaga Guru Honor Di SMA Semadam Dilihat Dari Penghasilan .....	73
<b>BAB V</b>	<b>: KESIMPULAN DAN SARAN</b> .....	<b>86</b>
5.1.	Kesimpulan .....	86
5.2.	Saran .....	87
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>		



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) bertujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Mencapai tujuan tersebut, pemerintah berupaya melaksanakan pembangunan nasional di bidang pendidikan yang bertujuan untuk mewujudkan manusia Indonesia yang berkualitas, beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia serta menguasai ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni dalam mewujudkan masyarakat yang maju, adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. (Tilaar, 2003).

Peningkatan mutu pendidikan, baik pendidikan formal maupun pendidikan non-formal dan pendidikan informal, salah satunya dipengaruhi oleh kompetensi pendidik dan tenaga pendidik. Artinya, peningkatan mutu pendidikan tidak terlepas dari peran pendidik atau tenaga pendidik.

Salah satu faktor yang menentukan peningkatan pendidikan adalah kesejahteraan dari tenaga pendidik, sebab tanpa adanya kesejahteraan dari tenaga pendidik, maka mustahil tenaga pendidik mampu untuk menghasilkan kinerja yang baik.

Masalah lain yang ditemukan dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan adalah faktor kurangnya tenaga pendidik, terlebih di daerah-daerah pedesaan. Memenuhi kebutuhan tenaga pendidik di Indonesia, pemerintah melakukan

berbagai kebijakan, salah satunya melalui kebijakan pengangkatan tenaga guru honor atau Guru Tidak Tetap (GTT) menjadi guru tetap (Pegawai Negeri Sipil).

Berdasarkan kebijakan yang ditetapkan pemerintah tersebut, maka penyelenggara pendidikan baik itu negeri maupun swasta memberi peluang atau kesempatan bagi guru-guru tamatan Perguruan Tinggi Keguruan untuk menjadi tenaga pendidik honor.

Tenaga pendidik honor yang direkrut oleh penyelenggara pendidikan negeri maupun swasta didasari pada kesepakatan dengan Kepala Satuan Pendidikan (Kepala Sekolah). Kesepakatan tersebut biasanya terjadi dalam bentuk lisan, yang kemudian ditindaklanjuti dengan penerbitan Surat Keputusan (SK) tentang guru yang bersangkutan diangkat sebagai guru honor (pada sekolah negeri) dan sebagai guru tetap yayasan atau tidak tetap (pada sekolah swasta) oleh Kepala Sekolah.

Surat Keputusan pengangkatan guru honor tidak memiliki format baku, sehingga Surat Keputusan yang diterbitkan oleh Kepala Sekolah tidaklah termasuk sebagai bentuk perjanjian, baik itu bersifat perjanjian tertulis maupun perjanjian kerja sebagaimana diatur dalam Undang-undang Ketenagakerjaan.

Tenaga Honor berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut Undang-Undang ASN), disebut sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Pasal 1 angka 4, menyebutkan: “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”.

Pasal 6 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut ASN), menyatakan bahwa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) termasuk dalam Sistem Aparatur Sipil Negara. Namun, kedudukan Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) dalam undang-undang ini memiliki perbedaan dengan Pegawai Negeri Sipil.

Perbedaan mendasar antara Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yaitu, pegawai ASN diangkat sebagai pegawai tetap oleh pejabat pembina kepegawaian dan memiliki nomor pegawai secara nasional. Sebaliknya, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai oleh pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi.

Keberhasilan penyelenggaraan pendidikan tidak terlepas dari peran tenaga pendidik (guru), baik itu tenaga pendidik yang berstatus guru negeri (PNS) maupun tenaga pendidik honor. Namun di satu sisi pengabdian guru honor, baik itu guru honor di sekolah negeri maupun swasta tidak sebanding antara kewajiban yang harus dilakukannya dengan perolehan hak (penghasilan) yang diterima. Dengan kata lain, perhatian terhadap tenaga guru honor hingga saat ini masih sangat kurang. Kurangnya perhatian tersebut dapat dilihat dari besarnya penghasilan yang diterima oleh guru honor di daerah, khususnya di SMA Negeri Semadam Kec. Semadam – Kabupaten Aceh Tenggara.

Profesi guru adalah sebuah pekerjaan yang sangat mulia, tugas guru adalah mentransfer ilmu pengetahuan, pengalaman, penanaman nilai-nilai budaya, moral dan agama. Selain itu guru juga berfungsi sebagai motivator, konseling dan

pemimpin dalam kelas. Kehadiran guru ditengah-tengah masyarakat merupakan unsur utama dan terpenting. Dengan kata lain, guru memiliki peran strategis dalam pembangunan bangsa, tugas yang diemban oleh guru begitu berat yaitu, membawa misi pembelajaran, pencerdasan dan pembaharuan.

Keberadaan guru honor diharapkan dapat menjadi profesi yang professional, tetapi tuntutan terhadap profesionalisme tersebut tidak didukung dengan upaya meningkatkan kesejahteraan guru, khususnya guru honor. Imbalan jasa yang diperoleh guru honor masih sangat jauh dari yang diharapkan, bahkan rata-rata imbalan jasa yang diterima oleh guru honor berada di bawah upah minimum.

Kondisi demikian sungguh sangat memprihatinkan, di era globalisasi dan di tengah krisis multi yang mempengaruhi biaya hidup menjadi tinggi, guru honor dapat dipastikan tidak dapat berbuat maksimal dengan segala keterbatasan yang dimiliki saat ini, termasuk keterbatasan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Pengabdian seorang guru, tidak terkecuali guru honor dalam mengemban tugas mengajar mungkin saja dilaksanakan dengan keikhlasan hati sesuai dengan tujuan dari pelaksanaan pendidikan itu sendiri. Tetapi, tenaga guru honor juga manusia biasa yang perlu memikirkan penghidupan, ekonomi, dan kesejahteraan keluarganya. Penghasilan guru honor saat ini masih cukup memprihatinkan, tenaga honor guru Semadam hanya menerima gaji rata-rata sebesar Rp. 800.000- per bulannya. Insentif atau penghasilan guru honor tersebut bahkan jauh berada di bawah upah minimum Kabupaten Aceh Tenggara, yakni sebesar Rp. 2. 500.000,-.

Penghasilan atau insentif yang diberikan dan diterima oleh guru honor di SMA Negeri Semadam, yakni sebesar Rp. 800.000,- tentunya tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga. Oleh karena itu, sebagian dari tenaga guru honor tersebut tidak jarang harus bekerja dengan profesi lain agar dapat membantu menutupi kebutuhan ekonomi keluarga. Dalam kondisi demikian, tentunya tidak adil apabila tuntutan akan profesionalisme dibebankan terhadap guru honor, tanpa memberikan perhatian atas pengabdian yang telah diberikan oleh guru honor dalam peningkatan mutu pendidikan. Dengan kata lain, penghasilan guru honor yang sangat kecil, sungguh berbanding terbalik dengan tuntutan profesionalisme kerja dari tenaga guru honor.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen, awalnya menjadi tumpuan harapan baru bagi perlindungan terhadap guru, khususnya bagi guru honor. Namun, substansi hukum undang-undang tersebut belum menyentuh dan mengakomodir permasalahan pokok yang dihadapi guru honor, khususnya perlindungan masalah sumber pengasilan bagi tenaga guru honor.

Diakui bahwa kontribusi guru honor dalam dunia pendidikan tidak dapat diabaikan, karena guru honor memiliki peran strategis dalam pembangunan Sumber Daya Manusia yang berkualitas, beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia serta menguasai ilmu pengetahuan, teknologi. Untuk itu, pemerintah melaksanakan berbagai program pendidikan dan pelatihan bagi guru dalam rangka meningkatkan kualitas hidup tenaga guru, khususnya tenaga guru honor. Salah satu langkah yang diambil oleh pemerintah, yaitu dengan menerbitkan kebijakan

sertifikasi guru dan dosen. Namun, kebijakan sertifikasi guru yang mulanya diharapkan dapat meningkatkan kualitas guru sekaligus meningkatkan kesejahteraan guru belum mampu meningkatkan kesejahteraan guru honor dan belum menjadi sebuah kebijakan yang efektif dalam menyelesaikan masalah kesejahteraan sosial dan status hukum profesi guru honor.

Selain kebijakan sertifikasi guru, bagi tenaga guru honor pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan tenaga guru honor adalah melalui pemberian insentif kepada tenaga guru honor. Kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Aceh Tenggara dalam pemberian insentif kepada guru honor dianggap sebagai tindakan penyelamatan kesejahteraan tenaga guru honor di kabupaten Aceh Tenggara. Namun, insentif yang diterima oleh guru honor dari pemerintah daerah kabupaten Aceh Tenggara belum memadai untuk memenuhi kebutuhan tenaga guru honor dan keluarganya, mengingat jumlah insentif yang diberikan kepada tenaga guru honorer begitu kecil.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut dalam penulisan tesis dengan judul: **“Analisis Pengangkatan Guru Honor Dilihat Dari Sumber Penghasilan di SMA Negeri Semadam Kecamatan Semadam - Kabupaten Aceh Tenggara”**.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah bertujuan untuk menghindari pengumpulan data yang tidak diperlukan, sehingga penelitian akan lebih terarah pada tujuan yang ingin dicapai. Perumusan masalah digunakan untuk mengetahui dan menegaskan masalah yang hendak diteliti, sehingga memudahkan penulis dalam

mengumpulkan, menyusun, dan menganalisis data. Perumusan masalah dapat mempermudah dalam melakukan pembahasan permasalahan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, dalam penelitian ini dirumuskan beberapa permasalahan yang menjadi objek kajian pembahasan, yaitu:

1. Bagaimana kebijakan pemerintah pusat dan daerah dalam pengangkatan tenaga honor guru dilihat dari sumber pengasilan.
2. Bagaimana pengangkatan tenaga guru honor di SMA Negeri Semadan dilihat dari penghasilan telah layak dan sesuai dengan pemenuhan kebutuhan dasar.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Pelaksanaan suatu penelitian ilmiah tentunya memiliki tujuan tersendiri yang hendak dicapai. Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditentukan diatas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Mengetahui dan menganalisis kebijakan pemerintah pusat dan daerah dalam pengangkatan tenaga honor guru dilihat dari sumber pengasilan.
2. Mengetahui dan menganalisis pengangkatan tenaga guru honor di SMA Negeri Semadan dilihat dari penghasilan telah layak dan sesuai dengan pemenuhan kebutuhan dasar.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

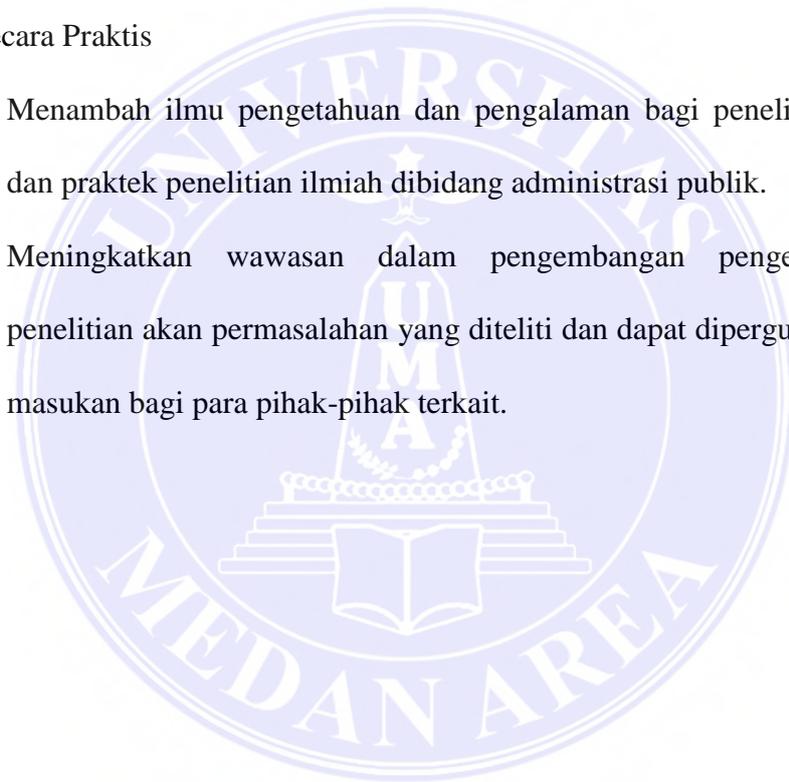
Berdasarkan pada tujuan penelitian yang dimaksud di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik bagi penulis, kalangan akademisi dan praktisi serta bagi masyarakat luas. Adapun, manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran di bidang administrasi publik pada umumnya, khususnya hukum administrasi publik dalam hal kaitannya dengan peningkatan kelayakan gaji tenaga guru honor di SMA Semadan.
- b. Penelitian ini merupakan latihan dan pembelajaran dalam menerapkan teori yang diperoleh, sehingga dapat menambah pengetahuan, pengalaman dan dokumentasi ilmiah.

## 2. Secara Praktis

- a. Menambah ilmu pengetahuan dan pengalaman bagi peneliti dalam teori dan praktek penelitian ilmiah dibidang administrasi publik.
- b. Meningkatkan wawasan dalam pengembangan pengetahuan hasil penelitian akan permasalahan yang diteliti dan dapat dipergunakan sebagai masukan bagi para pihak-pihak terkait.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Landasan Teori

Kerangka teoritik maupun berbagai istilah lainnya pada dasarnya memiliki maksud dan maknanya yang sama, yaitu meliputi konsepsi-konsepsi, teori-teori, pandangan-pandangan, dan penemuan yang relevan dengan pokok permasalahan. (Ahmad, 2010).

Kata teoritik atau teoritis atau *theoretical* berarti berdasarkan pada teori, mengenai atau menurut teori. (Mertokusumo, 2007). Kata teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan. Kata *theoria* itu sendiri berasal dari kata *thea* yang dalam bahasa Yunani berarti cara atau hasil pandang. (Wigjosobroto, 2011). Dalam penelitian ilmiah, adanya kerangka teoritis adalah merupakan suatu kerangka dari mana suatu masalah dan hipotesis diambil atau dihubungkan.

Marzuki (2010) menyatakan bahwa: “Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori ataupun konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.” Kedudukan teori dalam suatu penelitian hukum sangat penting, di mana teori membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.

Sebagai landasan dalam upaya pembahasan penelitian ini, maka digunakan beberapa teori, konsep-konsep, asas-asas dan pandangan sarjana yang dijadikan sebagai dalam menganalisis permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian. Menganalisis permasalahan yang dikemukakan dan akan menjadi objek kajian dan

pembahasan dalam penelitian ini, digunakan beberapa teori, yaitu teori kebijakan, teori Negara kesejahteraan, teori otonomi daerah, dan teori kebutuhan Abraham Maslow. Teori-teori tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

### **2.1.1 Teori kebijakan Publik**

Kamus politik yang ditulis oleh Marbun (2007) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan satu pekerjaan, kepemimpinan dalam Pemerintahan atau organisasi pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran.

Kebijakan publik merupakan salah satu kajian yang menarik di dalam ilmu politik. Meskipun demikian, konsep mengenai kebijakan publik lebih ditekankan pada studi-studi mengenai administrasi negara. Artinya kebijakan publik hanya dianggap sebagai proses pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh negara dengan mempertimbangkan beberapa aspek.

Secara umum, kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai sebuah kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh pihak berwenang (dalam hal ini pemerintah) yang boleh jadi melibatkan *stakeholders* lain yang menyangkut tentang publik yang secara kasar proses pembuatannya selalu diawali dari perumusan sampai dengan evaluasi. (Subarsono, 2010).

Kebijakan Publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (Mustopadidjaja, 2002).

Hakim (2003) mengemukakan bahwa studi kebijakan publik mempelajari keputusan-keputusan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik. Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah sebagian disebabkan oleh kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan persoalan publik. Kegagalan tersebut adalah *information failures*, *complex side effects*, *motivation failures*, *rentseeking*, *second best theory*, *implementation failures*.

Berdasarkan stratifikasinya, kebijakan publik dapat dilihat dari tiga tingkatan, yaitu kebijakan umum (strategi), kebijakan manajerial, dan kebijakan teknis operasional. Selain itu, dari sudut manajemen, proses kerja dari kebijakan publik dapat dipandang sebagai serangkaian kegiatan yang meliputi (a) pembuatan kebijakan, (b) pelaksanaan dan pengendalian, serta (c) evaluasi kebijakan.

Menurut Dunn (1994), proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut diartikan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling tergantung, yaitu (a) penyusunan agenda, (b) formulasi kebijakan, (c) adopsi kebijakan, (d) implementasi kebijakan, dan (e) penilaian kebijakan.

Proses formulasi kebijakan dapat dilakukan melalui tujuh tahapan sebagai berikut (Mustopadidjaja, 2002):

1. Pengkajian Persoalan. Tujuannya adalah untuk menemukan dan memahami hakekat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat.
2. Penentuan tujuan. Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera akan diformulasikan.

3. Perumusan Alternatif. Alternatif adalah sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.
4. Penyusunan Model. Model adalah penyederhanaan dan kenyataan persoalan yang dihadapi yang diwujudkan dalam hubungan kausal. Model dapat dibangun dalam berbagai bentuk, misalnya model skematik, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain.
5. Penentuan kriteria. Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif kebijakan yang ditawarkan. Kriteria yang dapat dipergunakan antara lain kriteria ekonomi, hukum, politik, teknis, administrasi, peranserta masyarakat, dan lain-lain.
6. Penilaian Alternatif. Penilaian alternatif dilakukan dengan menggunakan kriteria dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan kelayakan setiap alternatif dalam pencapaian tujuan.
7. Perumusan Rekomendasi. Rekomendasi disusun berdasarkan hasil penilaian alternatif kebijakan yang diperkirakan akan dapat mencapai tujuan secara optimal dan dengan kemungkinan dampak yang sekecil-kecilnya.

Perkembangannya, terdapat 13 (tigabelas) model perumusan kebijakan yaitu: Model Kelembagaan (*institutional*), Model proses (*process*), Model teori kelompok (*group*), Model teori elit (*elite*), Model teori rasionalisme (*rational*), Model inkremental (*incremental*), Model pengamatan terpadu (*mixed scanning*), Model demokratis, Model strategis, Model teori permainan (*game theory*), Model pilihan publik (*public choice*), Model sistem (*system*) dan Model *deliberatif* atau musyawarah. (Dwijowijoto, 2009).

Berbagai model formulasi kebijakan diatas adalah berorientasi pada masalah atau *problem oriented*. Tidak kalah penting pula adalah model formulasi kebijakan yang berorientasi pada tujuan atau *goal oriented*. Model perumusan kemasa depan ini biasanya ditopang oleh model-model perumusan kebijakan yang bersifat peramalan (*forecasting*) yang tidak bersifat ekstrapolatif atau menggunakan masa lalu sebagai acuan masa depan. (Dwijowijoto, 2009).

Wibawa (1994) yang menekankan perlunya memperhatikan kriteria-kriteria pokok dalam merumuskan kebijakan yang merupakan bagian penting dalam analisis kebijakan yaitu: (1) nilai-nilai politik; (2) nilai-nilai organisasi; (3) nilai-nilai pribadi; (4) nilai-nilai kebijakan dan (5) nilai-nilai ideologis. Rahayu (2010) mengintisarkan bahwa kebijakan terdiri dari unsur-unsur esensial, yaitu:

- a. Tujuan (*goal*)
- b. Proposal (*plans*)
- c. Program
- d. Keputusan
- e. Efek.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa kebijakan publik merupakan perumusan dari suatu permasalahan yang bertujuan untuk mencari alternatif (solusi) dari pemecahan masalah dengan pengambilan keputusan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintah.

### 2.1.2 Teori kebutuhan (Abraham Maslow)

Hierarki kebutuhan dari Maslow merupakan suatu pernyataan luas tentang kebutuhan-kebutuhan manusia dan menyediakan sebuah kerangka dasar konseptual sebagai landasan untuk memahami kekuatan-kekuatan yang menyebabkan orang-orang berperilaku dengan cara tertentu dalam situasi tertentu. (Winardi, 2004).

Maslow mengkonstruksi teori motivasinya berdasarkan hierarki atau yang lebih dikenal dengan *Maslow's Needs Hierarchy Theory/ A Theory of Human Motivation*. Menurut Maslow seorang yang berperilaku atau bekerja karena

didorong oleh berbagai jenis kebutuhan, kebutuhan yang diinginkan seseorang itu berjenjang. Jika kebutuhan pertama dan kedua sudah terpenuhi, maka kebutuhan ketiga dan seterusnya sampai tingkat kelima. (Winardi, 2004)

Menurut Maslow dalam (Winardi, 2004), manusia beradab mempunyai 5 (lima) tingkat kebutuhan, yang secara hirarki tersusun layaknya sebuah piramida. Kebutuhan manusia termasuk para tenaga guru honor tidak berhenti pada kebutuhan biologis saja, tetapi juga kebutuhan terhadap rasa aman, *the sense of belonging* (rasa dirinya diperlukan), dihargai martabatnya, serta *self actualization* (perwujudan diri) mereka dalam mengabdikan kepada Negara (Pemerintah, rakyat dan tanah air).

Tingkat kesejahteraan guru honor yang masih sangat rendah, serta penghargaan dan perhatian terhadap guru honor yang belum memadai, dapat dikatakan bahwa pemenuhan kebutuhan mendasar dari guru honor belum terlaksana secara optimal.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu sangat dibutuhkan untuk mendukung, memperkuat atau menolak suatu penelitian. Penelitian terdahulu dapat dijadikan sebagai acuan model bagi penelitian selanjutnya. Adapun penelitian terdahulu yang akan penulis kemukakan dalam bab ini antara lain sebagai berikut:

Menurut Suwandi dalam penelitiannya Jurnal *Economia* Vol. 8 No. 2 tahun 2012, menyatakan bahwa penghasilan guru di Indonesia sebagian besar ditentukan oleh pangkat dan golongannya, atau sebut saja factor senioritas. Seperti berlaku dalam suatu sistem birokrasi, pangkat dan golongan adalah faktor yang

paling menentukan, semakin senior Guru semakin disertai banyak disertai tanggung-jawab pekerjaan yang dapat menghasilkan tambahan penghasilan. Hal ini menunjukkan bahwa sampai saat ini, guru masih merupakan jabatan administratif yang penghasilannya lebih ditentukan oleh senioritas ketimbang ditentukan oleh kinerjanya. Keadaan ini berbanding terbalik dengan tujuan pemerintah dalam menjadikan guru sebagai jabatan professional dengan penghasilan yang berbasis kinerja. Faktor kedua yang memberikan efek terhadap penghasilan guru adalah sertifikasi karena dengan sertifikasi tersebut guru memperoleh tunjangan jabatan yang signifikan dalam menambah penghasilannya.

Ridwan El Hariri (2010) dalam penelitian yang dilakukan Lembaga Penelitian Universitas Pendidikan Indonesia mengenai Dampak Sertifikasi Terhadap Kinerja Guru di Jawa Barat ini dilaksanakan dengan menggunakan ukuran capaian luaran ilmiah berbasis komponen-komponen dalam portofolio dengan tujuan agar diperoleh informasi yang lebih objektif mengenai kinerja guru pasca sertifikasi di Jawa Barat.

Ukuran kinerja berdasarkan capaian luaran ilmiah ini dipilih berdasarkan kenyataan bahwa tunjangan profesi pendidik (TPP) merupakan bentuk tunjangan yang diberikan kepada guru agar dapat meningkatkan kinerja profesinya. Kinerja guru benar-benar akan terlihat jika guru dapat menghasilkan produk yaitu suatu luaran ilmiah. Selama guru tidak bisa menghasilkan suatu luaran ilmiah, maka guru tersebut belum dapat dikatakan telah meningkat kinerjanya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sertifikasi memiliki pengaruh yang rendah terhadap kinerja guru. Hal ini tampak dari hasil analisis perbandingan

kinerja guru sebelum dan setelah lulus sertifikasi dimana rata-rata kinerja guru pascasertifikasi justru mengalami penurunan dibandingkan sebelum sertifikasi.

Kondisi ini menuntut agar dilakukan evaluasi terhadap program sertifikasi guru untuk melihat apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak. Disamping itu perlu ada pola pembinaan yang terpadu dan berkelanjutan kepada guru-guru yang telah lulus sertifikasi. Lebih jauhnya, diperlukan badan atau lembaga independen yang mampu mengawasi program sertifikasi guru ini mulai dari proses pelaksanaan sertifikasi sampai kepada pembinaan guru pasca-sertifikasi.

Okora Melansari (2010) dalam Tesis berjudul Analisis Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru pada Sekolah Dasar Negeri di Kecamatan Cipayung Provinsi Jakarta Timur, dia membahas Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru dengan mengadopsi teori Fullan (2007) yang berupa faktor perubahan, karakteristik lokal (guru) dan faktor eksternal terhadap implementasi kebijakan sertifikasi guru serta membahas faktor apa yang paling dominan dalam mempengaruhi implementasi kebijakan.

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa pihak-pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan perlu lebih peduli pada kebutuhan dan kejelasan isi kebijakan sertifikasi guru. Guru perlu memahami maksud dan tujuan sertifikasi guru sebagai upaya reformasi pendidikan dengan menjadikan guru sebagai suatu jabatan profesi. Perencanaan yang matang, koordinasi yang efektif serta kinerja yang baik dari pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan sertifikasi guru adalah mutlak diperlukan.

### 2.3 Kerangka Pemikiran

Kebijakan pemerintah pusat dan daerah dalam meningkatkan kesejahteraan guru mestinya berimplikasi positif terhadap peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia dan peningkatan profesionalisme guru, khususnya guru honor. Namun dalam kenyataannya, perumusan kebijakan yang baik tidak akan mencapai tujuannya, jika tidak diimplementasikan secara efektif.

Konsep implementasi yang baik menurut Edward paling tidak dipengaruhi oleh empat variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Keempat variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Dengan demikian, sangat dibutuhkan komitmen dari semua pihak untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah pusat maupun daerah secara efektif.

Permasalahan yang kemudian timbul di Kabupaten Aceh Tenggara, diasumsikan bahwa pelaksanaan berbagai kebijakan berkenaan dengan masalah guru honor belum dilaksanakan secara optimal. Pelaksanaan tugas dan alur komunikasi belum berjalan dengan baik, penggunaan sumber daya yang ada belum maksimal, sikap pelaksana masih belum konsisten serta struktur birokrasi yang masih rigid dan kaku sehingga menghambat kelancaran implementasi kebijakan.

Berdasarkan hal tersebut, perlu untuk mengevaluasi dan mengkaji ulang (*review*) secara kritis terhadap implementasi kebijakan sertifikasi guru. Untuk menganalisa implementasi kebijakan sertifikasi guru, maka peneliti menggunakan teori George C. Edward III mengenai implementasi kebijakan publik. Keempat

hal penting yang akan diteliti terkait dengan implementasi kebijakan adalah komunikasi (implementor dan kelompok sasaran, sosialisasi kebijakan, metode yang digunakan dan intensitas komunikasi), sumber daya (kemampuan implementor, ketersediaan dana), disposisi (karakter implementor: komitmen dan kejujuran, serta demokratis), dan Struktur Birokrasi (ketersediaan SOP yang mudah difahami dan struktur organisasi).

Penghasilan guru honor sangat menentukan profesionalisme kerja dari tenaga guru honor. Adanya profesionalisme tenaga guru honor adalah suatu keniscayaan dalam rangka peningkatan kualitas pendidikan. Berkenaan dengan masalah kesejahteraan guru honor, selain kebijakan pemerintah berupa sertifikasi guru, perlu pula dievaluasi mengenai insentif yang diberikan pemerintah terhadap guru honor di daerah Kabupaten Aceh Tenggara. Penghasilan atau insentif yang diberikan kepada tenaga guru honor pada dasarnya sangat menentukan kondisi kesejahteraan tenaga guru honor yang berada dalam lingkup pemerintah Kabupaten Aceh Tenggara.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **1.1 Waktu dan Tempat Penelitian**

Waktu yang dibutuhkan untuk mengadakan penelitian adalah ini berkisar 5 Bulan, yang terhitung sejak Desember 2017 sampai dengan April 2017 yaitu sejak selesainya perijinan penelitian dan memperoleh rekomendasi penelitian dari instansi terkait.

Suatu penelitian memerlukan tempat guna memperoleh data-data yang diperlukan berkaitan dengan penelitian yang akan dilaksanakan. Dalam penelitian ini, tempat yang penulis pilih adalah di SMA Negeri Semadam Jl. Simpang Semadam Kec. Semadam - Kabupaten Aceh Tenggara.

#### **1.2 Bentuk Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam Penelitian ini adalah pendekatan kualitatif melalui analisis deskriptif dengan model studi kasus, dengan maksud untuk membatasi studi pada kekhususan konteks dengan karakteristik dan keterbatasan wilayah. Karena studi kasus ini sudah ditentukan permasalahannya, yaitu mengenai kebijakan pemerintah terhadap guru honor daerah dilihat dari penghasilan di SMA Negeri Semadam.

penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk menggali informasi secara langsung melalui interaksi dengan narasumber (*informan*). Selanjutnya, penulis memberikan analisis ilmiah mengenai kebijakan terhadap guru honor daerah dalam peningkatan kesejahteraan tenaga guru honor Di SMA Negeri

Semadam-Kab. Aceh Tenggara. Tujuan utama yang hendak dicapai adalah untuk menganalisis pengangkatan guru honor dilihat dari aspek penghasilan serta melihat kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah berkenaan dengan pengangkatan guru honor dilihat dari penghasilan.

### 1.3 Populasi

Populasi penelitian ini adalah keseluruhan guru honor yang di SMA Negeri Semadam yang berjumlah 12 orang. Oleh karena populasi penelitian tidak lebih atau kurang dari 100 orang, maka keseluruhan populasi penelitian akan dijadikan sebagai sampel penelitian.

### 1.4 Teknik Analisa Data

Memperoleh data yang diperlukan, maka penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

#### 1. Wawancara

Pengumpulan data dalam penelitian ini, teknik yang digunakan sebagai teknik pengumpulan data utama adalah dengan metoda wawancara (*interview*).

Wawancara adalah percakapan yang dilakukan secara langsung dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh dua belah pihak yaitu pewawancara (*interviewer*) dan yang diwawancarai (*Interviewee*). (Irawan, 2007:68).

Pelaksanaan wawancara dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara bebas dengan Pejabat Di Sekola SMA Negeri Semadam, yaitu Bapak Muhammad Rasyid selaku Kepala Sekolah dan keseluruhan tenaga guru honor, yaitu sebanyak 12 orang.

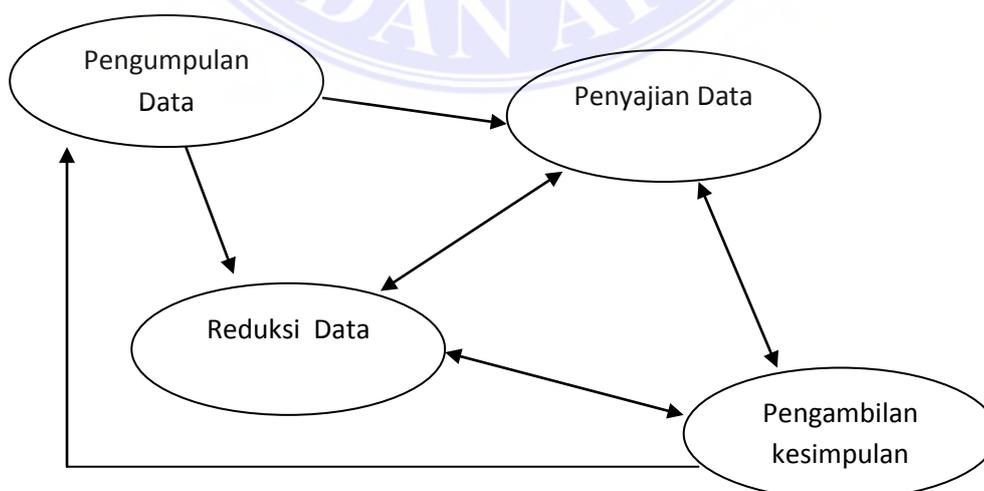
## 2. Dokumentasi

Teknik dokumentasi adalah usaha mendapatkan data dengan mengambil dokumen. Penggunaan teknik dokumentasi dalam penelitian ini bertujuan untuk memperoleh data tentang aspek-aspek yang diteliti, khususnya mengenai Kebijakan Terhadap Guru Honor Daerah Dalam Peningkatan Kesejahteraan Tenaga Guru Honor pada Kantor Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Kabupaten Aceh Tenggara.

Dalam penelitian ini data dan informasi berupa hasil wawancara dan studi dokumentasi serta observasi tentang kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Tenggara dalam meningkatkan kesejahteraan guru dilakukan pengolahan data, selanjutnya disajikan secara deskriptif dan dilakukan analisis dengan cara; (a) reduksi data; (b) display data; dan (c) verifikasi. Prosedur tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 3.4**

### **Model Interaktif Komponen Analisis Data**



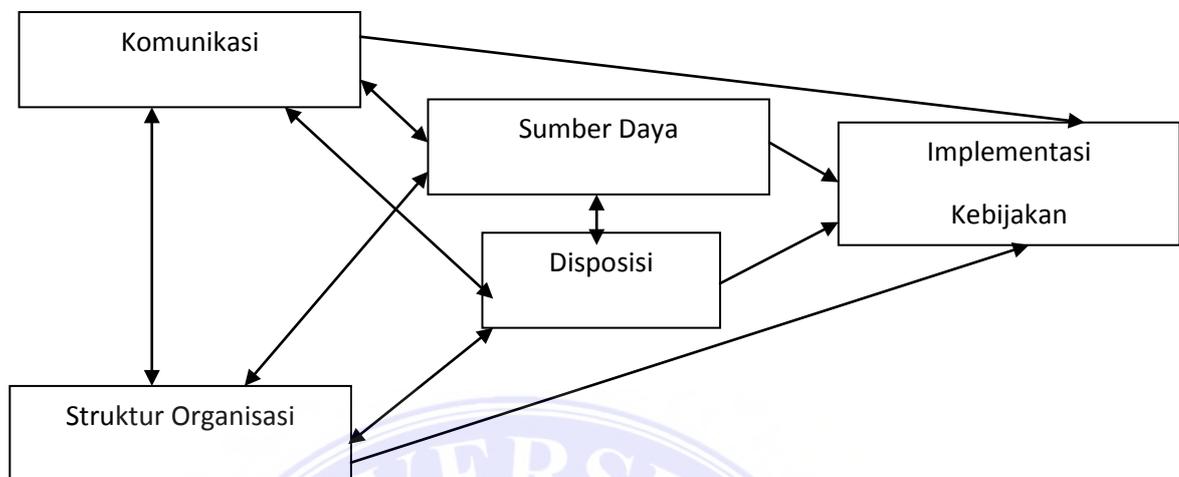
Sumber : Denzin dan Lincoln (2009:592)

Analisis data yang digunakan penelitian ini dilakukan dalam beberapa tahapan sebagai berikut:

- a. Reduksi data, yaitu data yang diperoleh dari hasil wawancara diseleksi dan diambil data yang relevan dengan fokus penelitian yakni bagaimana Kebijakan pemerintah Kabupaten Aceh Tenggara dalam meningkatkan kesejahteraan guru honor.
- b. Display data, adalah penyajian data dalam bentuk tulisan, tabel, serta kutipan hasil wawancara yang dilakukan penulis setelah mereduksi data yang didapat, selanjutnya dirangkum secara sistematis sehingga mudah difahami maknanya.
- c. Verifikasi, yaitu penarikan kesimpulan terhadap kesimpulan yang telah diambil dengan data pembandingan dari hasil pengumpulan data yang ada dan penunjang lain. Proses verifikasi dengan triangulasi atau metode konfirmasi adalah dengan mencari kasus-kasus yang negatif kemudian menindaklanjuti temuan-temuan, lalu dicek silang dengan responden. Triangulasi adalah proses *check* dan *recheck* antara satu sumber dengan sumber data lainnya. (Prasetya Irawan, 2009:76).

### 1.5 Definisi Konsep dan Definisi Operasional

Berlandaskan pada konsep tentang implementasi kebijakan publik yang digagas oleh George C. Edward III, bahwa empat faktor krusial dalam implementasi kebijakan publik adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Bertolak dari pemikiran tersebut, maka model analisis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

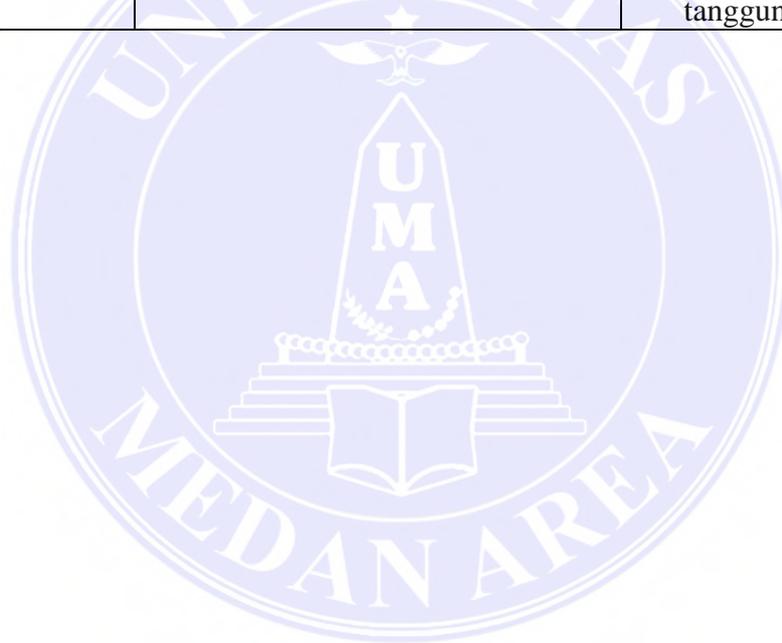


Sumber : Edward III (1980)

Dalam penelitian ini, yang menjadi variabel utama adalah kebijakan pemerintah pusat dan daerah dalam pengangkatan guru honor dilihat dari penghasilan. Berdasarkan teori Edward III yang digunakan sebagai dasar *theory* dalam penelitian ini, implementasi kebijakan dipengaruhi komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi dengan asumsi bahwa jika keempat faktor tersebut dalam keadaan baik, implementasi kebijakan akan dapat dilaksanakan secara efektif. Operasionalisasi keempat faktor tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut :

Variabel	Dimensi	Indikator
Komunikasi	Penyampaian Kejelasan Konsistensi	1. Sosialisasi 2. Kejelasan sasaran 3. Kejelasan Tujuan 4. Konsisten kebijakan
Sumber Daya	Staf Informasi Kewenangan Fasilitas	5. Keterampilan 6. Adanya narasumber informasi 7. Pemahaman tugas 8. Ketersediaan informasi 9. Pemberian

		kewenangan 10. Financial 11. Sarana dan prasana
Disposisi	Efek disposisi Penempatan staf Insentif	12. Respon pelaksana 13. Komitmen pelaksana 14. Penempatan staf pelaksana 15. Adanya insentif material. 16. Adanya insentif non material.
Struktur Birokrasi	Prosedur pelaksanaan Pembagian tugas dan tanggung jawab	17. Adanya SOP (standar operasional prosedur) 18. Adanya pembagian wewenang dan tanggung jawab



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Amiruddin & Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Rajawali Pers, Jakarta.
- Baswir, Revrison, dkk., 2003, *Pembangunan Tanpa Perasaan, evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta, ELSAM.
- Dunn, William N. 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey : Pearson Education.
- HAW. Widjaja, 2008, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Herdiansyah, Haris. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Salemba Humanika. Jakarta.
- Hasibuan, Malayu S.P. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi Revisi. PT Bumi Aksara. Jakarta.
- Irawan, Prasetya. 2007. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. DIA FISIP UI. Depok.
- Josef Riwo Kaho, 2007, *Prospek otonomi daerah dinegara Republik Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Mustopadidjaja, A. R. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia*. Duta Pertiwi Foundation. Jakarta.
- Miftah Thoha, 2008, *Birokrasi SMA Indonesia di Era Reformasi*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- M. Sardiman, A., 2011, *Interaksi & Motivasi Belajar Mengajar*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Notoatmodjo, Soekidjo. 2009. *Pengembangan Sumber daya Manusia*. PT. Rineka Cipta. Jakarta.
- Ni' Matul Huda, 2013, *Hukum Tata Negara Indonesia*. PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Rahardjo Adisasmita, 2011, *Manajemen SMA Daerah*, Graha Ilmu, Aceh.

Riant Nugroho Dwijowijoto. 2003. *Kebijakan Publik :Formulasi, Implementai dan Evaluasi*. PT Elex Media Komputindo. Jakarta.

----- . 2008. *Kebijakan Pendidikan yang Unggul*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

----- . 2009. *Public Policy, Teori Kebijakan, Analisis Kebijakan, Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management Dalam Kebijakan Publik, Kebijakan Sebagai The Fifth Estate, Metode Penelitian Kebijakan*. PT. Elex Media Computindo. Jakarta.

Samodra Wibawa, 1994, *Kebijakan Publik Proses & Analisis*. Intermedia. Jakarta.

----- . 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Graha Ilmu. Yogyakarta.

Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Tilaar, H. A. R., 2013, *Standarisasi Pendidikan Nasional Tinjauan Kritis*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.

Winardi. 2004. *Manajemen Perilaku Organisasi*. PT. Gramedia Pustaka. Jakarta.

Widodo. 2011. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Bayu Media. Malang.

## **B. Peraturan per-Undang-Undangan**

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas UU RI No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang PEMERINTAH an Daerah,

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59).

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75).

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160).

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan pemerintah No. 48 Tahun 2005 (yang selanjutnya disebut PP No. 48 Tahun 2005) yang sekarang sudah dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honor Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 122).

Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pendataan Dan Pengolahan Tenaga Honor Tahun 2005.

Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Audit Tenaga Honor.

Surat Edaran Menteri Negara PAN dan RB Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Pendataan Tenaga Honor Yang Bekerja di Lingkungan Instansi Pemerintah.

