

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap tindakan pemerintah yang dilakukan di Indonesia semestinya dituntun dengan adanya pengaturan melalui peraturan yang berlaku karena sejatinya Indonesia merupakan Negara Hukum, yang hal ini sesuai amanat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), atau dikenal dengan asas legalitas. Menurut Sidharta, negara hukum pada pokoknya adalah:¹

“Negara yang penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan bersarkan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normatif, berupa asas-asas dasar sebagai asas-asas yang menjadi pedoman dan kriteria penilaian pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintahan.”

Kepastian akan hak-hak bagi setiap warga negara juga dijamin pada UUD NRI 1945. Beberapa hak tersebut, termasuk hak terhadap pekerjaan diamanatkan pada Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945. Pasal tersebut menyatakan bahwa setiap Warga Negara Indonesia berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, yang hal ini tentu harus dilandasi hukum.

Beberapa kali tindakan pada Instansi Pemerintah terlaksana kadangkala tidak berkesesuaian dengan regulasi yang ada, beriring dengan berbagai kondisi dan alasan sebagai landasan. Hal yang dapat dijadikan rujukan atas

¹ W. Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm.14.

ketidaksinambungan antara *das sollen* dan *das sein* adalah terkait status dan kedudukan pegawai honorer. *Sollen* berada dalam alam “idea” hasil dari akumulasi moralis, sedangkan *sein* berada dalam alam “realitas” yang seharusnya menjadi penjelmaan langsung dari *sollen*. Dinamika antara *sollen* dan *sein* merupakan keterkaitan antara idea-normatif dengan realitas keberlakuan norma.² Dalam hal ini, uraian tersebut dikaitkan akan keberadaan pegawai honorer yang statusnya tidak ditemukan pada regulasi yang ada, yakni UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN).

Keberadaan pegawai yang bekerja pada suatu Instansi tidak luput dari ruang kebijakan Pemerintah, dalam hal ini bisa diambil contohnya dari keberadaan guru. Ketidaksesuaian yang terjadi adalah tidak seimbang antara ketersediaan guru yang sudah disediakan Pemerintah, baik yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) ataupun Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan kebutuhan guru yang dibutuhkan sehubungan dengan peran dan posisi, sehingga memaksa satuan pendidikan, yakni Kepala Instansi melakukan pengangkatan guru honorer.³

Istilah honorer sebelumnya dikenal sebagai pegawai tidak tetap, yang terdapat pada Penjelasan Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menjelaskan bahwa pegawai tidak tetap tersebut tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri. Pegawai tidak tetap dapat dikategorikan sebagai tenaga

² RR. Lyia Aina Prihardiati, 2021, “Teori Hukum Pembangunan antara Das Sein dan Das Sollen”, *Jurnal Hermeneutika*, Vol. 5, No. 1, Februari 2021, hlm. 96.

³ Hilmi Fauz dan Djunawir Syafar, 2017, “Studi Tentang Kebijakan Guru Honorer Sekolah Dasar di Yogyakarta”, *Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, Vol. 5, No. 2, Agustus 2017, hlm. 163.

honorar dan tenaga kontrak.⁴ Saat ini undang-undang tersebut telah dicabut dan digantikan dengan UU ASN yang istilah tersebut sudah tidak diakomodir lagi, baik itu pegawai tidak tetap, tenaga honorar, maupun tenaga kontrak.

Jika merujuk pada UU ASN, istilah pegawai honorar dihapus dan digantikan dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).⁵ UU ASN juga tidak lagi mengakomodir istilah pegawai non-ASN lainnya yang dikenal dengan istilah pegawai tidak tetap, seperti yang pernah ada pada UU Perubahan Atas UU tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pada tahun 1999. Hal ini menjadikan bahwa opsi kepegawaian yang tersedia dan diakui pada Instansi Pemerintah hanya ada 2 (dua) jenis, yang sesuai Pasal 6 UU ASN, terdiri dari:

1. Pegawai Negeri Sipil (PNS)
Sesuai Pasal 1 angka 3 UU ASN, PNS adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.
2. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)
Sesuai Pasal 1 angka 4 UU ASN, PPPK adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

PNS dan PPPK pada UU ASN ditetapkan untuk sama-sama berkedudukan sebagai pegawai ASN. Akan tetapi, tidak seperti PNS yang diangkat secara tetap, PPPK statusnya dibatasi oleh perjanjian kerja. Hal ini diatur dalam Pasal 7 ayat (2) UU ASN yang berbunyi:

⁴ Antonius Ferry Bastian dan Ariawan Gunadi, 2020, "Tinjauan Yuridis Terhadap Status Hukum dan Perlindungan Hukum dari Pekerja Kontrak Non Pegawai Negeri Sipil (Pekerja Honorar) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan", *Era Hukum Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Vol. 18, No. 2, Oktober 2020, hlm. 87.

⁵ Rahimul Wiqi Supriadi, 2021, "Peningkatan dan Pemberian Gaji Guru Honorar di Sekolah Negeri di Kota Padang," *Skripsi Sarjana Universitas Andalas*, Padang, hlm. 5.

“PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini.”

Pada dasarnya PPPK dibentuk guna membantu PNS dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan, sebab terlihat secara jelas perbedaan poin pada definisi antara PNS yang diperuntukkan untuk menduduki jabatan pemerintah dengan PPPK yang diperuntukkan dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan yang terlihat pada Pasal 1 angka 3 dan Pasal 1 angka 4 UU ASN. Pegawai honorer dalam perkembangannya bertujuan untuk membantu kinerja PNS yang mana PNS tersebut sudah tidak mungkin menjalankan kinerjanya dengan baik dalam menjalankan fungsi dari Pemerintah Daerah yang salah satunya dalam hal pelayanan publik yang merupakan fungsi dari Pemerintah Daerah itu sendiri.⁶

Jika dilihat secara pengertian dan fungsi, antara pegawai honorer dengan PPPK hampir sama, yakni sama-sama melaksanakan tugas pemerintahan untuk tujuan membantu kinerja PNS. Meskipun terlihat sama, akan tetapi terdapat perbedaan mendasar antara pegawai honorer dan PPPK. Letak perbedaannya dapat dilihat pada PPPK yang memiliki regulasi pengangkatan dan pemberian gaji serta kontrak perjanjian yang jelas dengan tergabung ke bagian ASN.

Terkait kelanjutan pengaturan perihal PPPK, hal ini secara terkhusus dirincikan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PP PPPK). Tujuan

⁶ Nur Iman, 2019, “Kedudukan dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Kategori II di Kabupaten Brebes Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara,” *Skripsi Sarjana Universitas Negeri Semarang*, Semarang, hlm. 3.

dari PP PPPK ini untuk menjelaskan lebih lanjut tentang fungsi dan kedudukan kepegawaian di Indonesia pada UU ASN, terutama terhadap ketiadaan status pegawai honorer. Terdapat penjelasan pada Pasal 96 PP PPPK, yakni:

1. Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dilarang mengangkat pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN.
2. Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku juga bagi pejabat lain di lingkungan instansi pemerintah yang melakukan pengangkatan pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK.
3. PPK dan pejabat lain yang mengangkat pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN dikenakan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Isyarat mempertegas juga telah dituangkan pada Pasal 99 ayat (1) PP PPPK, bahwa diberi batasan waktu hingga 5 (lima) tahun semenjak PP PPPK diundangkan bagi pegawai non-PNS, yang dalam hal ini untuk diperhatikan adalah guru honorer agar dituntaskan keberadaannya, hingga pada Pasal 99 ayat (2) PP PPPK memberikan solusi dalam jangka waktu tersebut untuk dapat diangkat menjadi PPPK jika memenuhi syarat yang diatur. Kehadiran PP PPPK yang melarang pengangkatan pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK yang di dalamnya termasuk pegawai honorer tentu mempertegas bahwasannya kedudukan pegawai honorer di Indonesia menjadi hilang. Namun, sampai saat ini keberadaan pegawai honorer masih saja melimpah, yang dalam hal ini guru honorer dengan berdasarkan data dari Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, di Indonesia masih terdapat sebanyak 728,461 orang.⁷

Ketidaksinambungan antara *das sollen* dan *das sein* terkait status dan kedudukan pegawai honorer diduga masih saja terjadi lantaran kebutuhan

⁷ Kemendikbudristek, *Dashboardgk*, diakses dari https://referensi.data.kemdikbud.go.id/dashboardgk/ptk_dash21.php?id=20&kd=SwSr5akoswnnA9eNiq9j0emYnt3KYtkosTOvMHN4dmk=p/, pada tanggal 20 September 2022 pukul 00.01.

instansi akan menjalankan tugas pelayanan publik dengan lowongan yang tersedia untuk ASN tidak sesuai angkanya. Jalan mudah yang ditempuh instansi terkait pada akhirnya dilakukan dengan perekrutan pegawai honorer untuk dipekerjakan pada instansinya. Untuk status pegawai honorer tentu tidak sama seperti PPPK yang memiliki kepastian dengan tergabung dalam ASN.

PP PPPK menegaskan bahwa pengangkatan pegawai honorer untuk mengisi jabatan ASN sudah tidak diperbolehkan, tentu saja hal ini secara tidak langsung sudah melanggar asas legalitas. Padahal dalam negara hukum, setiap tindakan Pemerintah harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan asas legalitas. Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat daripada Pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.⁸

Bentuk komitmen Pemerintah Pusat dalam menyelesaikan dan menangani pegawai honorer yang bekerja di lingkungan Instansi Pemerintah juga sudah dimulai sebelumnya melalui PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Selanjutnya diubah dengan PP Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Setelahnya diubah dalam PP Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan

⁸ Dicky Agus Saputro, Sudarsono, dan Lutfi Effendi, 2011, "Kedudukan dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014", *Jurnal Universitas Brawijaya*, 2011, hlm. 13.

Kedua Atas PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Langkah Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia (PANRB) dengan mengeluarkan Surat Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022 mengenai Status Kepegawaian di Lingkungan Instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, tepatnya pada 31 Mei 2022. Surat Menteri PANRB ini mempertegas isi Pasal 99 ayat (1) PP PPPK, bahwa diberi batasan waktu hingga 5 (lima) tahun semenjak PP PPPK diundangkan bagi pegawai non-PNS, yang dimuat pada Surat Menteri PANRB ini jatuh pada tanggal 28 November 2023. Dalam rentang waktu tersebut, diwajibkan untuk setiap lingkungan Instansi Pemerintah bahwa status kepegawaian yang ada hanya terdiri dari 2 (dua) jenis, yakni PNS dan PPPK.

Dalam rangka penataan ASN sesuai Surat Menteri PANRB tersebut, Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) diminta melakukan pemetaan pegawai non-ASN di lingkungan instansi masing-masing, bagi yang memenuhi syarat dapat diikutsertakan dengan diberikan kesempatan mengikuti seleksi Calon PNS maupun PPPK. Selain itu, PPK harus menghapus jenis kepegawaian selain PNS dan PPPK di lingkungan instansi masing-masing. Hal ini menegaskan bahwa tidak ada lagi perekrutan pegawai non-ASN dalam bentuk apapun.

Surat Menteri PANRB tersebut juga meminta PPK agar dapat menyusun langkah strategis penyelesaian pegawai non-ASN yang tidak memenuhi syarat dan tidak lulus seleksi Calon PNS maupun Calon PPPK sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan sebelum batas waktu yang sudah ditetapkan

sebelumnya. Teruntuk PPK yang tidak mengindahkan amanat yang telah termuat tersebut, maka akan diberikan sanksi. Sanksi tersebut diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dapat menjadi bagian dari objek temuan pemeriksaan bagi pengawas internal maupun eksternal Pemerintah.

Upaya Pemerintah Pusat yang memang sudah nyatanya acapkali meniadakan pegawai honorer ini seringkali berbenturan dengan adanya beberapa aturan turunan hingga instansi pada Pemerintah Daerah yang tetap melakukan perekrutan terhadap pegawai honorer tersebut. Perihal ini dapat terlihat pada Peraturan Wali Kota (Perwako) Padang Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak, bahwa aturan turunan masih saja mengadakan perihal status kepegawaian honorer ini, yang semestinya sudah tiada. Perwako tersebut yang mengatur perihal Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak tersebut hingga saat ini masih saja berlaku.⁹

Kota Padang merupakan salah satu daerah yang masih melakukan pengangkatan pegawai honorer dengan adanya pengaturan yang dihadirkan melalui Perwako Padang mengenai Pegawai Honor tersebut sudah jelas bertentangan dengan PP PPPK yang di dalamnya ditegaskan adanya larangan mengangkat pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN. Akan tetapi, jika dikaitkan kepada asas pemerintahan daerah, pengangkatan guru honorer di Kota Padang ini sebelumnya didasari dengan

⁹ JDIH Padang, *Peraturan Walikota Padang*, diakses dari https://jdih.padang.go.id/peraturan_walikota, pada tanggal 27 Desember 2022 pukul 01.02.

adanya asas otonomi daerah. Landasan Otonomi Daerah terdapat pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda).

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah diberikan wewenang baik secara terikat maupun wewenang bebas untuk mengambil keputusan-keputusan untuk melakukan pelayanan publik, wewenang terikat artinya segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan aturan dasar, sedangkan wewenang bebas artinya pemerintah secara bebas menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan karena aturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang.¹⁰ Wewenang pemerintah tersebut adalah penyelenggaraan pembangunan di segala aspek termasuk di dalamnya adalah pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dan pengangkatan pegawai honorer di daerah. Hal inilah yang mendasari lahirnya Perwako Padang tentang Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak.¹¹

Di Kota Padang, terdapat sebanyak 43 (empat puluh tiga) Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN).¹² Salah satu SMPN yang penulis kunjungi sebagai langkah pertama dalam melakukan penelitian ini, yakni SMPN 8 Padang. Pada sekolah tersebut, penulis melakukan wawancara terhadap salah satu pegawai tata usaha, yang menyatakan bahwa masih terdapat guru honorer

¹⁰ Sadjijono, 2011, *Bab-bab Hukum Administrasi*, Laksbang Presindo, Yogyakarta, hlm. 59-60.

¹¹ Rahimul Wiqi Supriadi, *op. cit.*, hlm. 8.

¹² Data Pokok Pendidikan Dirjen Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar, dan Pendidikan Menengah Kemendikbudristek, *Progres Sinkronisasi SMP Prov. Sumatera Barat Kota Padang*, diakses dari <https://dapo.kemdikbud.go.id/progres-smp/2/086100>, pada tanggal 10 Februari 2023 pukul 20.47.

sebagai tenaga pengajar pada sekolah tersebut. Saat ini, memang dibuka kesempatan untuk dapat melakukan peralihan menjadi PPPK, akan tetapi tidak serta merta seluruh guru honorer dapat ikut dan seketika langsung lolos seleksi, sebab ditentukan dengan syarat dan ketentuan yang ada. Di samping itu, sekolah yang bersangkutan juga masih dapat merekrut guru honorer sesuai kebutuhannya, yang untuk pembiayaan dan sebagainya ditanggung oleh sekolah tersebut.¹³

Dapat dilihat bahwa masih ada ketidaksinambungan antara *das sollen* dan *das sein* pada status pegawai non-ASN, yang dalam hal ini terkait guru honorer. Dikarenakan tenggat waktu penyelesaian pegawai non-ASN ini hanya tersisa beberapa waktu lagi, perlu ditelaah lebih lanjut terkait pemberlakuan Surat Menteri PANRB ini terhadap status kepegawaian yang difokuskan kepada keberadaan guru honorer di lingkungan SMPN di Kota Padang sesuai dengan pedoman yang telah ditetapkan. Dengan demikian, berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut, penulis memberi judul penelitian ini dengan **“STATUS KEPEGAWAIAN GURU HONORER PASCA DITERBITKANNYA SURAT MENTERI PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA DAN REFORMASI BIROKRASI REPUBLIK INDONESIA NOMOR B/185/M.SM.02.03/2022 PADA SEKOLAH MENENGAH PERTAMA NEGERI DI KOTA PADANG”**.

¹³ Hasil wawancara dengan Yulfatrizal, S.Sos., Kepala Tata Usaha SMPN 8 Padang, Pada tanggal 05 Januari 2023 pukul 16.30 WIB.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan hal yang telah diuraikan pada latar belakang tersebut, maka berikut ini adalah rumusan masalah yang akan diangkat dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana eksistensi status kepegawaian guru honorer pada Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kota Padang?
2. Bagaimana implementasi Surat Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022 terhadap guru honorer pada Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Atas hal yang ingin dikaji dan telah disampaikan pada rumusan masalah tersebut, maka berikut ini adalah tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui keberadaan status kepegawaian guru honorer pada Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui tindakan yang dapat, akan, atau telah dilakukan mengenai status kepegawaian guru honorer pada Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam tulisan ataupun penelitian ini terbagi ke dalam dua jenis, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini akan membentuk pengetahuan penulis menjadi lebih dalam mengenai Hukum Administrasi Negara khususnya yang berhubungan akan persoalan status kepegawaian guru honorer yang seharusnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan masukan dalam menambah perbendaharaan literatur di bidang hukum untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Administrasi Negara.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi hukum untuk pemecah masalah mengenai keberadaan status kepegawaian guru honorer pada Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kota Padang.
- d. Penelitian ini nantinya diharapkan juga dapat menjadi bahan informasi hukum hingga acuan perbandingan bagi akademisi hingga penulis lainnya untuk mendalami masalah ini secara lebih lanjut.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini dapat mengasah kemampuan berpikir analisis dan bernalar penulis yang kemudian dapat memperluas wawasan dan meningkatkan ilmu pengetahuan.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi pihak terkait terutama guru honorer akan pemahaman terhadap status kepegawaiannya tersebut.

E. Metode Penelitian

Metode merupakan bagian ilmiah yang berkaitan dengan suatu cara (sistematis) untuk memahami suatu objek atau objek penelitian, sebagai upaya untuk menemukan jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah termasuk keabsahannya.¹⁴ Metode penelitian merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.¹⁵

Penelitian hukum adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.¹⁶ Untuk memperoleh data yang konkret dan mendapatkan hasil penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya dalam menyelesaikan rumusan masalah yang akan diteliti, maka metode yang penulis gunakan dalam penelitian:

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, pendekatan yang penulis gunakan untuk menyelesaikan masalah ini adalah pendekatan yuridis empiris, yaitu pendekatan penelitian membandingkan norma-norma yang ada dengan fakta-fakta yang ada di lapangan dengan penelitian yang dilakukan penulis.¹⁷ Dalam penelitian ini penulis membahas tentang “Status

¹⁴ Rosady Ruslan, 2020, *Metode Penelitian*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 24.

¹⁵ Soerjono Soekanto, 1982, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, hlm. 7.

¹⁶ Zainuddin Ali, 2018, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 19.

¹⁷ Soerjono Soekanto, 2009, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 52.

Kepegawaian Guru Honorer Pasca Diterbitkannya Surat Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022 pada Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kota Padang”.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang menggambarkan hal secara sistematis, faktual, dan akurat di daerah tertentu dan tempat tertentu. Mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat yang berkenaan objek penelitian.¹⁸

3. Sumber Bahan Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Library Research atau penelitian kepustakaan, artinya data yang diperoleh dalam penelitian ini dilakukan dengan membaca buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah yang terkait dengan persoalan yang akan dikaji, kemudian mencatat bagian yang memuat kajian tentang penelitian.¹⁹ Penelitian kepustakaan ini dilakukan pada beberapa perpustakaan di lingkungan Universitas Andalas, yakni Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.

¹⁸ Zainuddin Ali, *op. cit.*, hlm. 105-106.

¹⁹ Mestika Zed, 2007, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 3.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Field Research atau penelitian lapangan merupakan sumber data yang diperoleh melalui penelitian yang dilakukan di lapangan. Berdasarkan topik yang dibahas, maka penelitian lapangan dilakukan di Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) di Kota Padang dengan penentuan *sample* secara *purposive sampling*.

4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini, yakni:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh penulis.²⁰ Data ini dapat diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan untuk mendapatkan gambaran data berupa fakta di lapangan yang berkaitan dengan keberadaan guru honorer pada SMPN di Kota Padang.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan terkait objek penelitian, hasil penelitian berbentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan.²¹ Adapun data-data tersebut, yakni:

²⁰ Zainuddin Ali, *op. cit.*, hlm. 106.

²¹ *Ibid.*

1) Bahan Hukum Primer

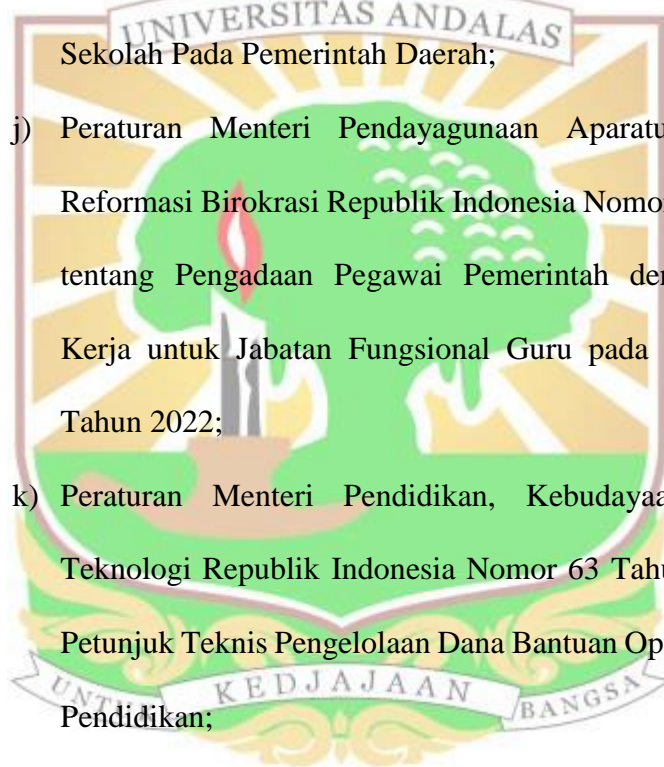
Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas.²² Dalam hal ini, bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.²³ Berikut bahan hukum primer yang digunakan, yakni:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara;
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil;

²² Bambang Sunggono, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 67.

²³ *Ibid.*

- g) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja;
- h) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2016 tentang Komite Sekolah;
- i) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah Pada Pemerintah Daerah;
- j) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2022 tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Instansi Daerah Tahun 2022;
- k) Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Satuan Pendidikan;
- l) Peraturan Wali Kota Padang Nomor 28 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Guru Tidak Tetap dan Pegawai Tidak Tetap Sekolah Penerima Bantuan Operasional Sekolah Daerah;
- m) Peraturan Wali Kota Padang Nomor 66 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Pendidikan;



- n) Peraturan Wali Kota Padang Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak;
- o) Peraturan Wali Kota Padang Nomor 60 Tahun 2018 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia;
- p) Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Pendataan Tenaga Honorer yang Bekerja Pada Instansi Pemerintah; dan
- q) Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor B/185/M.SM.02.03/2022 tentang Status Kepegawaian di Lingkungan Instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian.²⁴ Bahan-bahan hukum sekunder memiliki hubungan yang erat dengan bahan hukum primer, dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, meliputi:²⁵

- a) Rancangan peraturan-peraturan perundangan-undangan;

²⁴ Zainuddin Ali, *loc. cit.*

²⁵ Suratman, 2012, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, hlm. 67.

- b) Hasil karya ilmiah para sarjana;
 - c) Hasil-hasil penelitian.
- 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.²⁶

5. Teknik Pengumpulan Data

Agar mendapatkan data yang akurat dan relevan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang digunakan penulis adalah sebagai berikut:

a. Studi Dokumentasi

Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum, baik itu normatif maupun sosiologis. Studi dokumen terhadap penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.²⁷ Pengumpulan data dilakukan dengan data tertulis dan berkas-berkas terkait, baik dari buku, peraturan perundang-undangan serta data tertulis lainnya. Data tersebut didapatkan penulis dengan mengunjungi perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, perpustakaan pusat Universitas Andalas, dan buku yang dimiliki penulis.

²⁶ Zainuddin Ali, *loc. cit.*

²⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 68.

b. Wawancara

Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka, ketika seseorang yang berperan sebagai pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah yang diteliti kepada seorang responden.²⁸ Teknik wawancara yang digunakan yaitu wawancara semi terstruktur yang maksudnya adalah menyusun daftar pertanyaan terlebih dahulu tetapi tidak tertutup akan kemungkinan adanya pertanyaan-pertanyaan tambahan yang muncul di saat melakukan wawancara.

6. Sampling atau Teknik Sampling

Penentuan sampel dilakukan dengan teknik *purposive sampling* yang termasuk dalam kategori *non-probability sampling*, yang artinya sampel ditentukan oleh penulis berdasarkan kemauannya.²⁹ Berdasarkan judul yang diangkat oleh penulis, maka penelitian berfokus pada Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) yang ada di Kota Padang. Pada penelitian ini, penulis mengambil sampel dan melakukan penelitian pada beberapa SMPN di Kota Padang yang diantaranya adalah SMPN 7 Padang, SMPN 8 Padang, dan SMPN 24 Padang, dengan pemilihan secara acak terhadap masing-masing sekolah tersebut yang ditentukan berdasarkan kecamatan yang berbeda, yakni SMPN 7 Padang terletak di Kecamatan Padang Utara, SMPN 8 Padang terletak di Kecamatan Padang Timur, dan

²⁸ *Ibid.*, hlm. 82.

²⁹ Zainuddin Ali, *op. cit.*, hlm. 107.

SMPN 24 Padang terletak di Kecamatan Lubuk Begalung. Selanjutnya, penelitian dilakukan di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Padang sebagai Instansi yang menaungi sekolah-sekolah tersebut. Selain itu, penelitian juga dilakukan di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Padang sebagai Instansi yang menaungi kepegawaian di Pemerintah Kota Padang.

7. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

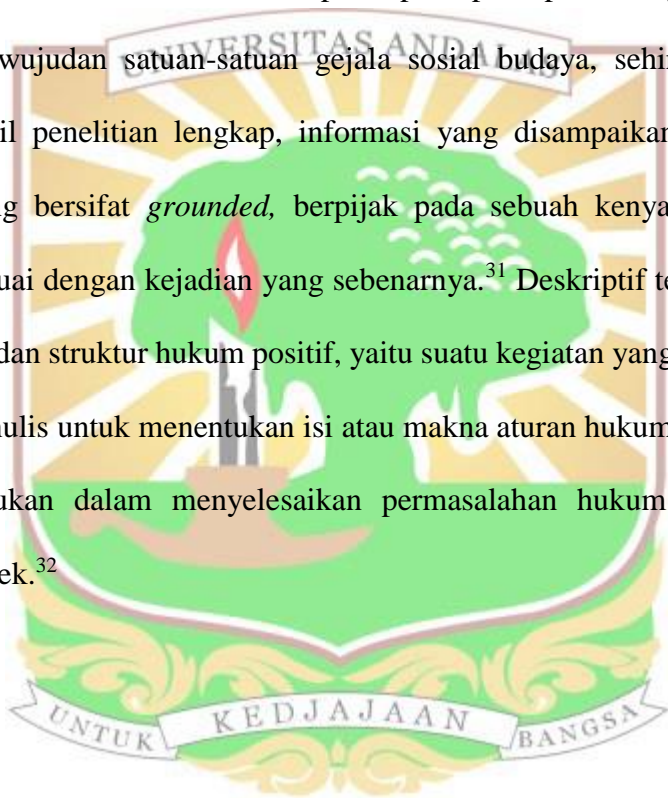
a. Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan dengan *editing*, yaitu proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan oleh pencari data.³⁰ Data yang terkumpul dilakukan tahap pengeditan terhadap keseluruhannya dan kemudian dipilah-pilah, sehingga ditemukan data-data yang benar-benar sesuai dan diperlukan terhadap rumusan masalah sebagai landasan penelitian. Data primer yang sudah dikumpul dari penelitian lapangan selanjutnya diperiksa kelengkapan dan kebenarannya. Data yang sudah diolah tersebut dikelompokkan berdasarkan kelompok-kelompok data yang disusun sesuai dengan permasalahan yang diteliti, sehingga memudahkan pekerjaan dalam menganalisis data. Data sekunder yang diperoleh dari penelusuran bahan pustaka dan peraturan yang diolah kemudian dilebur dengan data primer untuk menguji apakah praktek di lapangan sudah sesuai dengan teori yang ada atau ketentuan yang seharusnya diterapkan.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 168.

b. Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian terkait dengan menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang digunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Pendekatan kualitatif ini terpusat pada prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala sosial budaya, sehingga gambaran hasil penelitian lengkap, informasi yang disampaikan terlihat hidup yang bersifat *grounded*, berpijak pada sebuah kenyataan yang ada, sesuai dengan kejadian yang sebenarnya.³¹ Deskriptif tersebut meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek.³²



³¹ Burhan Ashshofa, 2001, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 21.

³² Zainuddin Ali, *op. cit.*, hlm. 107.