

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendidikan merupakan kebutuhan manusia. Pendidikan merupakan segala bidang penghidupan, dalam memilih dan membina hidup yang baik, yang sesuai dengan martabat manusia, dengan demikian pendidikan merupakan hal yang sangat penting dan tidak bisa lepas dari kehidupan.¹ Bahkan Redja Mudyahardjo mengatakan bahwa pendidikan berlangsung seumur hidup dalam setiap saat selama ada pengaruh lingkungan.²

Pendidikan adalah suatu proses untuk memperoleh dan mengembangkan pengetahuan, keterampilan, sikap dan juga pengalaman peserta didik, dimana aspek-aspek yang diperoleh akan berkembang dalam diri peserta didik untuk di terapkan dan menjadi pedoman untuk menjalani kehidupan dalam membangun bangsa. Indonesia merupakan salah satu negara yang fokus dalam pendidikan, Salah satu tujuan negara adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang berbunyi :

“.....Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial....”.

¹ Hamid Darmadi dkk, *Pengantar Pendidikan (Suatu Konsep Dasar, Teori Strategi, dan Implementasi)*, Bandung: Alfabeta, cv, 2018, hlm. 1

² Rulam Ahmadi, *Pengantar Pendidikan: Asas & Filsafat Pendidikan*, Yogyakarta : AR-RUZZ MEDIA, 2017, hlm. 37

Dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, tentunya dibutuhkan suatu sistem pendidikan yang dapat mengali potensi dasar serta membentuk karakter dan moral yang baik berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pendidikan merupakan jembatan untuk mewujudkan tujuan mulia tersebut. Bahkan Pemerintah mewajibkan setiap warga negara untuk menempuh pendidikan selama 12 tahun yang dimana hal tersebut dibiayai oleh negara. Selain itu pendidikan juga merupakan hak yang dimiliki oleh seluruh warga negara sebagaimana amanat yang diberikan oleh UUD 1945 Pasal 31 yang berbunyi :

1. Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
2. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan Pemerintah wajib membiayainya.
3. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
4. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
5. Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Berdasarkan amanat dari Pasal 31 UUD 1945 tersebut maka lahirlah Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU SPN) yang diharapkan dapat menghadirkan suatu sistem pendidikan yang mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu, serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global. Sehingga perlu

dilakukan penyelenggaraan pendidikan yang terencana, terarah, dan berkesinambungan.

Dalam Pasal 1 ayat (4) UU SPN yang dimaksud dengan pendidikan adalah “usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara”. Pendidikan pada dasarnya merupakan usaha manusia untuk meningkatkan ilmu pengetahuan, baik yang didapat dari lembaga formal maupun informal.³ Pada sisi lain, pendidikan diartikan juga sebagai upaya pembelajaran pengetahuan, keterampilan, dan kebiasaan sekelompok orang yang diturunkan dari satu generasi ke generasi berikutnya melalui pengajaran, pelatihan, dan penelitian.⁴

Berdasarkan pengertian diatas pendidikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan proses pembelajaran agar dapat mengembangkan potensi ,minat, bakat, dan keterampilan, tentunya memerlukan guru yang mempunyai peran yang sangat penting dalam hal mendidik anak. Karena guru harus bisa memberikan ilmu atau pengetahuan, pendidikan karakter, keterampilan, dan juga norma-norma dalam kehidupan bermasyarakat bagi peserta didiknya. Ilmu, pendidikan, dan etika tersebut akan menjadi bekal peserta didik dalam proses menjalankan kehidupan dalam bermasyarakat nanti. Selain itu guru juga dituntut untuk memiliki kemampuan dalam memberikan pelayanan yang baik

³ Hamid Darmadi dkk, *Opcit*, hlm. 3

⁴ *Ibid*, hlm. 2

terhadap peserta didik sehingga terciptanya pembelajaran yang baik. Melihat peran guru yang sangat penting sehingga bisa dibilang sebagai orang tua kedua bagi peserta didik tentu harus ada balas jasa tertentu yang dapat diberikan kepada guru. Terutama gaji dan tunjangan atau reward atas dedikasinya dalam mengajar.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen (UU Guru dan Dosen) yang dimaksud dengan guru adalah “pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah”.

Keberadaan guru tidak luput juga dari ruang kebijakan Pemerintah. Anomali yang terjadi adalah tidak seimbang antara ketersediaan guru yang sudah disediakan Pemerintah baik yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) / Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan kebutuhan guru yang dibutuhkan. Sehubungan dengan peran dan posisi, sehingga memaksa satuan pendidikan (Kepala Instansi) melakukan pengangkatan guru honorer.⁵ Kurang meratanya penyebaran guru PNS di daerah-daerah mengakibatkan beberapa daerah di Indonesia kekurangan pengajar, sehingga sekolah di daerah tersebut harus mengangkat pengajar NonPNS atau guru honorer untuk mengajar di tempat tersebut dengan upah dari dana sekolah yang bersangkutan.⁶

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

⁶ Wandu Arifin dan Ridwan Arifin, “Asas Keadilan Upah Guru Honorer Dalam Perspektif Hukum”, *Riau Law Journal*, Vol. 3, No.1, : Mei 2019, hlm. 87

Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) istilah pegawai honorer dihapus dan digantikan dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Pada Pasal 6 UU ASN, pegawai ASN terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil (PNS)
- b. Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK)

Yaitu dalam Pasal 1 ayat (4) yang berbunyi :

“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.”

Hal ini tentu mengakibatkan kedudukan pegawai honorer menjadi hilang. Walaupun secara fungsi pegawai honorer dengan PPPK hampir sama akan tetapi tidak secara otomatis pegawai honorer bisa langsung diangkat menjadi PPPK. Hal ini dikarenakan PPPK berbeda dengan pegawai honorer sebab PPPK itu sendiri memiliki regulasi pengangkatan dan pemberian gaji yang jelas serta kontrak perjanjian yang jelas. Hal tersebut diatur dalam UU ASN dan juga Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pemerintahan dengan Perjanjian Kerja (PP PPPK). Disisi lain PP PPPK ini juga mengatur bahwasanya Instansi pemerintah dilarang untuk mengangkat pegawai Non-PNS atau Non-PPPK atau yang biasa disebut dengan pegawai honorer untuk mengisi jabatan PNS. Hal tersebut terdapat pada Pasal 96 yang berbunyi:

- (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.

Kehadiran PP PPPK yang melarang pengangkatan non-PNS dan/atau non-PPPK yang didalamnya termasuk guru honorer tentu mempertegas bahwasannya kedudukan guru honorer di Indonesia menjadi hilang. Namun sampai saat ini pun guru honorer masih banyak di Indonesia (Berdasarkan data dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, di Indonesia terdapat 728,461 guru honorer).⁷

Keberadaan guru honorer ini pun masih menimbulkan banyak problem bahkan dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil yang telah beberpa kali diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 dan perubahan kedua Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 , tidak semua guru honorer langsung dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), hal ini disebabkan karena adanya kriteria serta syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi guru honorer agar dapat diangkat menjadi CPNS.

Selain itu kehadiran PP ini pun juga melarang instansi Pemerintah untuk melakukan pengangkatan guru honorer. Hal ini pun semakin mempertegas bahwasanya guru honorer sejatinya tidak memiliki kedudukan hukum lagi Indonesia. Hal tersebut diatur dalam Pasal 8 yang berbunyi :

“Sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.”

⁷ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Dashboardgk*, diakses dari https://referensi.data.kemdikbud.go.id/dashboardgk/ptk_dash21.php?id=20&kd=SwSr5akoswnnA9eNiq9j0emYnt3KYtkosTOvMHN4dmk= pada tanggal 26 Juni 2020 jam 14.28.

Dengan masih banyaknya pengangkatan guru honorer di Indonesia padahal dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 dan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS sudah tidak diperbolehkan, tentu saja hal ini secara tidak langsung sudah melanggar asas legalitas. Padahal dalam negara hukum, setiap tindakan Pemerintahan 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 Pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.⁸

Kota Padang merupakan salah satu daerah yang masih melakukan pengangkatan guru honorer. Pengangkatan guru honorer di Kota Padang ini didasari dengan adanya asas otonomi daerah. Menurut Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

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

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

sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan karena aturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang.⁹

Wewenang pemerintah tersebut adalah penyelenggaraan pembangunan di segala aspek termasuk didalamnya adalah pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dan pengangkatan pegawai honorer di daerah. Hal inilah yang mendasari lahirnya Peraturan Wali Kota Padang Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak. Hadirnya Peraturan ini diharapkan dapat menjawab semua permasalahan terkait dengan pegawai honor dan tenaga kontrak di Kota Padang. (Berdasarkan data dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan di Kota Padang sendiri terdapat sebanyak 1.275 guru honorer).¹⁰

Dilain sisi, selain pengangkatan guru honorer terdapat permasalahan lain yakni terkait dengan pemberian gaji kepada guru honorer tersebut. Gaji merupakan balas jasa atau penghargaan yang diberikan kepada seseorang yang telah bekerja dan juga merupakan alasan kenapa seseorang tersebut bekerja. Dalam Pasal 1 ayat (15) UU Guru dan Dosen :

“Gaji adalah hak yang diterima oleh guru dan dosen atas pekerjaannya dari penyelenggaraan pendidik atau satuan pendidikan dalam bentuk finansial secara berkala sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan”

Dalam melakukan pembayaran gaji, faktor terpenting yang harus diperhatikan oleh instansi adalah keadilan dan layak. Hal ini berguna agar hasil kerja yang dihasilkan sesuai dengan yang diharapkan, dan yang terpenting lagi agar tidak terjadi kecemburuan sosial diantara guru honorer dengan guru PNS.

⁹ Sadjijono, *Bab-Bab Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Presindo, 2011, hlm. 59-60

¹⁰ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Dashboardgtk*, diakses dari https://referensi.data.kemdikbud.go.id/dashboardgtk/ptk_dash21.php?id=20&kd=SwSr5akoswnnA9eNiq9j0emYnt3KYtkosTOvMHN4dmk pada tanggal 26 Juni 2020 jam 14.28.

Tahapan utama dalam memberikan gaji berdasarkan kepada 2 asas, yaitu:¹¹

1. Asas Adil

Besarnya gaji yang dibayarkan kepada setiap pegawai harus disesuaikan dengan prestasi kerja, jenis pekerjaan, resiko pekerjaan, tanggung jawab, jabatan pekerjaan dan memenuhi persyaratan internal konsistensi. Jadi adil bukan berarti setiap karyawan menerima gaji yang sama besarnya. Dengan asas adil akan tercipta suasana kerjasama yang baik, semangat kerja, disiplin, loyalitas dan stabilitas pegawai akan lebih baik.

2. Asas Layak dan Wajar

Gaji yang diterima pegawai dapat memenuhi kebutuhannya pada tingkat normatif yang ideal. Tolak ukur layak adalah relatif. Penetapan besarnya gaji didasarkan atas batas upah minimal Pemerintah dan eksternal konsistensi yang berlaku. Pemberian gaji diharuskan selalu memantau dan menyesuaikan gaji dengan eksternal konsistensi yang sedang berlaku.

Dalam Pasal 1 ayat (11) Peraturan Wali Kota Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak, pegawai honor adalah pegawai Pemerintah Daerah yang bukan pegawai negeri sipil yang diangkat dan ditempatkan dengan Keputusan Wali Kota dan/atau Keputusan Sekretaris Daerah atas nama Wali Kota sebelum diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48

¹¹ Rivai, *Sumber Daya Manusia Untuk Perusahaan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 763

Tahun 2005 yang penghasilannya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Padang. Dengan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah ini, Pemerintah memiliki kewajiban untuk membayar gaji dari pegawai honor yang diangkatnya dan dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pemberian gaji kepada pegawai honor diatur dalam Peraturan Wali Kota Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak. Yaitu dalam BAB V tentang HAK Pasal 8-17. yang Pasal 8 nya berbunyi :

Kepada pegawai honor dan tenaga kontrak diberikan hak sebagai berikut :

- a. honorarium;
- b. penghasilan lain yang sah;
- c. cuti;
- d. jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian.

Selanjutnya dalam Pasal 9 :

- a. Hak atas honorarium sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf a diberikan pada awal bulan berikutnya setelah melaksanakan tugas.
- b. Besaran honorarium sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Wali Kota.

Peraturan ini menjelaskan apa-apa saja hak yang diterima serta sistem pemberiannya, namun tidak menjelaskan secara eksplisit berapa besaran gaji yang diterima oleh pegawai honor tersebut dan tidak ada aturan lanjutan yang menjelaskan berapa besaran gaji yang harus diterima pegawai honor. Berdasarkan Pasal 9 huruf b yang dijelaskan diatas besaran gaji pegawai honorer hanya ditentukan melalui Keputusan Wali Kota. Hal ini menyebabkan gaji yang

diberikan kepada guru honorer dapat berubah-ubah sesuai dengan kemampuan atau ketersediaan APBD.

Jika kita merujuk pada UU ASN terkait pemberian gaji kepada PPPK selain hak dan sistem pemberian gajinya, juga dijelaskan berapa besaran gaji yang harus diterima oleh PPPK. Hal tersebut diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 98 Tahun 2020 Tentang Gaji dan Tunjangan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Hal ini memberikan kepastian hukum yang jelas kepada PPPK berapa besaran gaji yang diterimanya.

Dalam UU Guru dan Dosen pun dijelaskan bahwa guru dan dosen berhak memperoleh penghasilan diatas kebutuhan hidup minimum. Hal ini diatur dalam Pasal 14 ayat (1) huruf a yang berbunyi : guru dan dosen berhak “Memperoleh penghasilan diatas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial”.

Hal ini tentu mempertegas bahwa guru yang didalamnya termasuk guru honorer harus memperoleh penghasilan diatas kebutuhan minimum dan jaminan sosial. Standar kelayakan gaji tersebut dapat ditentukan melalui upah minimum. Upah minimum adalah kebijakan Pemerintah untuk memberikan penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan¹². Dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Upah Minimum, “Upah minimum adalah upah bulanan terendah yang terdiri atas upah pokok termasuk tunjangan tetap yang ditetapkan oleh Gubernur sebagai jaring pengaman”. Patokan penghasilan dalam kelayakan hidup di Kota Padang mengikuti standar Upah Minimum Provinsi Sumatera Barat yaitu sebesar

¹² Hukum Online, *Status Dan Gaji Guru Honorer*, diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt56d59d47d249a/status-dan-gaji-pegawai-honorer/>, pada tanggal 2 Mei 2020 jam 00.27.

Rp 2.484.041/bulan (Sesuai dengan Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 562-600-2020 Tentang Upah Minimum Provinsi Sumatera Barat Tahun 2021).

Sejatinya Pemerintah memiliki kewajiban membayarkan gaji yang adil dan layak kepada guru honorer. Gaji tersebut diberikan berdasarkan beban kerja, tanggung jawab jabatan dan resiko pekerjaan. Baik itu didalam UU ASN dan Peraturan Wali Kota Padang tentang Pegawai Honorer dan Tenaga Kontrak yang memang tidak dijelaskan secara eksplisit besaran gaji yang diterima oleh guru honorer. Minimal, gaji yang diberikan kepada guru honorer sesuai dengan upah minimum. Karena Upah minimum merupakan kebijakan Pemerintah untuk memberikan penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Oleh karena itu sudah sepatasnya gaji guru honorer tidak berada dibawah upah minimum.¹³

Keberadaan guru honorer sejatinya merupakan hasil dari kebijakan Pemerintah itu sendiri. Keterbatasan dan kekurangan guru PNS mengakibatkan instansi-instansi atau sekolah-sekolah terpaksa harus mengangkat guru honorer untuk mencukupi kekurangan tenaga pengajar di sekolah tersebut. Guru honorerpun merupakan pekerjaan yang juga mempunyai kewajiban dan tanggung jawab yang besar demi mencerdaskan kehidupan bangsa sama halnya dengan guru yang berstatus PNS. Keberhasilan suatu pendidikan sejatinya berada ditangan guru, karena guru merupakan pihak yang terlibat secara langsung dalam kegiatan pendidikan. Guru honorer sebagai salah satu tenaga pengajar yang hadir diakibatkan dari kebijakan Pemerintah itu sendiri, Maka sudah seharusnya guru

¹³ *Ibid*, pada tanggal 12 November 2020 jam 21.51.

honorar mendapatkan kedudukan, kepastian hukum yang jelas dan mendapatkan hak yang sesuai dengan kewajiban yang dijalannya sebagai bentuk pengabdian kepada negara. Oleh karena itulah penulis tertarik mengkaji dan melakukan penelitian dengan judul **“Penggangkatan dan Pemberian Gaji Guru Honorar di Sekolah Dasar Negeri di Kota Padang”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang penulisan, maka rumusan masalah yang akan diteliti dan dikaji dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pengangkatan Guru Honorar di Sekolah Dasar Negeri di Kota Padang ?
2. Bagaimana Pemberian Gaji Guru Honorar di Sekolah Dasar Negeri di Kota Padang ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Pengangkatan Guru Honorar di Sekolah Dasar Negeri di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui Pemberian Gaji Guru Honorar di Sekolah Dasar Negeri di Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dalam penelitian ini adalah :

1. Manfaat teoritis
 - a. Penelitian ini akan melatih dan menambah pengetahuan penulis lebih luas mengenai Hukum Administrasi Negara khususnya yang

berhubungan dengan dengan persoalan kepegawaian dan status guru honorer serta pengangkatan dan sistem penggajian yang seharusnya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

- b. Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan masukan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Administrasi Negara.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi hukum bagi para akademisi dibidang hukum mengenai status guru honorer dalam pengangkatan dan pemberian gaji guru honorer di sekolah dasar negeri di Kota Padang.
- d. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan teori dan pemecah masalah-masalah terhadap hak-hak yang seharusnya diterima oleh guru honorer.

2. Manfaat praktis

a. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai salah satu bahan masukan dan melengkapi referensi yang belum ada tentang pengangkatan dan pemberian gaji guru honorer.

b. Bagi Pihak Terkait

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan menambah ilmu pengetahuan bagi pihak-pihak yang terkait dengan pengangkatan dan pemberian gaji guru honorer.

c. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan memberikan masukan bagi Pemerintah dalam memberikan jaminan kepastian hukum kepada guru honorer.

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 Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian kali ini yaitu:

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, pendekatan yang peneliti gunakan adalah pendekatan secara yuridis empiris, yaitu pendekatan penelitian membandingkan norma-norma yang ada dengan fakta-fakta yang ada dilapangan dengan penelitian yang dilakukan penulis.¹⁶ Dalam hal ini adalah tentang “Pengangkatan dan Pemberian Gaji Guru Honorer di Sekolah Dasar Negeri di Kota Padang”.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yang menggambarkan hal secara sistematis , faktual, dan akurat di daerah tertentu dan tempat

¹⁴ Rosady Ruslan, *Metode Penelitian*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 24

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

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2009, hlm. 52

tertentu. Mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya didalam masyarakat yang berkenaan objek penelitian.¹⁷

3. Sumber Bahan Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Reseach*)

Library Reseach 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.¹⁸ Penelitian kepustakaan ini dilakukan pada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Field Research atau penelitian lapangan merupakan sumber data yang diperoleh melalui penelitian yang dilakukan dilapangan. Berdasarkan topik maka penelitian lapangan dilakukan di beberapa sekolah dasar negeri di Kota Padang dengan penentuan sample secara *purposive sampling*.

¹⁷ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, 2014, hlm. 105-106

¹⁸ Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007, hlm. 3

4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya. baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.¹⁹ Data primer yang diperlukan berupa informasi yang terkait dengan Pengangkatan dan Pemberian Gaji Guru Honorer di Sekolah Dasar Negeri di Kota Padang.

2. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan.²⁰ Adapun data tersebut antara lain:

a. Bahan Primer

Yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian.²¹ Antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan

¹⁹ Zainuddin Ali, *Opcit*, hlm. 106

²⁰ *Ibid*, hlm. 106

²¹ *Ibid*, hlm. 106

3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
4. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
7. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
8. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.
9. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil
10. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

11. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 98 Tahun 2020 Tentang Gaji dan Tunjangan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja
12. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Upah Minimum.
13. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 8 Tahun 2020 Tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah Reguler.
14. Surat Edaran Menteri Pemberdayaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Pendataan Tenaga Honorer Yang Bekerja Pada Instansi Pemerintahan.
15. Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 562-600-2020 Tentang Upah Minimum Provinsi Sumatera Barat Tahun 2021.
16. Peraturan Wali Kota Padang Nomor 66 Tahun 2016 Tentang Kedudukan Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pendidikan.
17. Peraturan Wali Kota Padang Nomor 4a Tahun 2017 Tentang Bantuan Operasional Sekolah Daerah.
18. Peraturan Wali Kota Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Pegawai Honor dan Tenaga Kontrak.

b. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan-bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer, dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, meliputi:²²

1. Rancangan peraturan-peraturan perundangan-undangan
2. Hasil karya ilmiah para sarjana
3. Hasil-hasil penelitian

Bahan hukum sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian ini.²³ diantaranya buku atau literature, seminar, simposium, lokakarya, skripsi, dan juga artikel-artikel hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

c. Bahan Hukum Tersier

Yaitu petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang bersal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.²⁴ Salah satunya adalah KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia).

5. Teknik Pengumpulan data

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

²² Suratman, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Alfabeta, 2012), hlm. 67

²³ Zainuddin Ali, *Opcit*, hlm. 106

²⁴ *Ibid*, hlm. 106

a. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum baik itu normatif maupun sosiologis. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.²⁵ Pengumpulan data dilakukan dengan data tertulis dan berkas-berkas terkait, baik itu buku, peraturan perundang-undangan serta data tertulis lainnya. Yang didapatkan dari mengunjungi perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, perpustakaan pusat Universitas Andalas serta buku yang dimiliki penulis.

b. Wawancara

Adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden.²⁶ Teknik wawancara yang digunakan yaitu wawancara semi terstruktur maksudnya adalah menyusun daftar pertanyaan terlebih dahulu tetapi tidak tertutup kemungkinan akan ada pertanyaan-pertanyaan tambahan yang muncul ketika melakukan wawancara.

²⁵ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 68

²⁶ *Ibid*, hlm. 82

6. Sampling atau Teknik Sampling

Penentuan sampel dilakukan dengan teknik *purposive sampling* yang termasuk dalam kategori *nonprobability sampling* yang artinya sampel ditentukan oleh peneliti berdasarkan kemauannya.²⁷ Berdasarkan judul yang diangkat oleh peneliti, maka penelitian akan berfokus pada sekolah dasar negeri yang ada di Kota Padang. Penelitian akan dilakukan di beberapa sekolah di Kota Padang diantaranya adalah SDN 03 Alai Timur Padang, SDN 44 Kalumbuk Padang, SDN 09 Surau Gadang Padang. Selain itu penelitian juga akan dilakukan di Dinas Pendidikan Kota Padang yang menaungi sekolah-sekolah tersebut. Pengambilan sampel yang dilakukan penulis melalui beberapa klasifikasi diantaranya adalah akreditasi, lokasi penelitian, serta banyaknya guru honorer.

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.²⁸

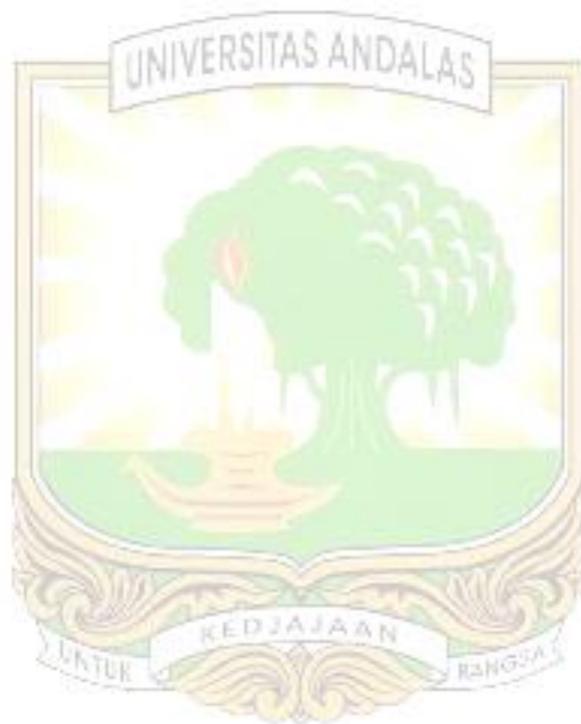
b. Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang digunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data

²⁷ Zainuddin Ali, *Opcit*, hlm. 107

²⁸ *Ibid*, hlm. 168

sekunder. 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.²⁹



²⁹ *Ibid*, hlm. 107