

**KEPASTIAN HUKUM JAMINAN KESEJAHTERAAN GURU HONORER
BERDASARKAN PASAL 99 AYAT (3) PP NOMOR 49 TAHUN 2018
PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH***

SKRIPSI

Oleh :
KEISHA ADIANA NILAKANDI
NIM 210203110089



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (*SIYASAH*)
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG
2025**

**KEPASTIAN HUKUM JAMINAN KESEJAHTERAAN GURU HONORER
BERDASARKAN PASAL 99 AYAT (3) PP NOMOR 49 TAHUN 2018
PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH***

Skripsi

Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Strata
Satu Hukum (S.H.) dalam Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

Oleh:

Keisha Adiana Nilakandi

NIM 210203110089



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (*SIYASAH*)

FAKULTAS SYARIAH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

2025

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan,

Penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

KEPASTIAN HUKUM JAMINAN KESEJAHTERAAN GURU HONORER BERDASARKAN PASAL 99 AYAT (3) PP NOMOR 49 TAHUN 2018 PERSPEKTIF MASLAHAH MURSAHALAH.

Benar-benar merupakan skripsi yang disusun sendiri berdasarkan kaidah penulisan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan. Jika dikemudian hari laporan penelitian skripsi ini merupakan hasil plagiasi karya orang lain sebagian maupun keseluruhan, maka skripsi sebagai prasyarat mendapat predikat gelar sarjana dinyatakan batal demi hukum.

Malang, 5 Desember 2025
Penulis,



Keisha Adiana Nikandi
NIM 21020310089

HALAMAN PERSETUJUAN

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Keisha Adiana Nilakandi NIM 210203110089 Program studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

**KEPASTIAN HUKUM JAMINAN KESEJAHTERAAN GURU HONORER
BERDASARKAN PASAL 99 AYAT (3) PP NOMOR 49 TAHUN 2018
PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH.**

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh Majelis Dewan Pengaji.

Mengetahui,

Malang, 5 Desember 2025

Ketua Program Studi

Dosen Pembimbing

Hukum Tata Negara (Siyasah)

Dr. H. Musleh Harry, S.H, M.Hum.
NIP 196807101999031002

Dr. Mustafa Lutfi, S.Pd, S.H, M.H
NIP 198405202023211024

KETERANGAN PENGESAHAN SKRIPSI

KETERANGAN PENGESAHAN SKRIPSI

Yang bertandatangan di bawah ini, saya pembimbing skripsi dari mahasiswa:

Nama	:	Keisha Adiana Nilakandi
NIM	:	210203110089
Fakultas	:	Syariah
Jurusan	:	Hukum Tata Negara (<i>Siyasah</i>)

Menyatakan bahwa skripsi mahasiswa yang bersangkutan telah selesai dan siap diujikan oleh tim penguji skripsi.

Demikian untuk dijadikan maklum.

Malang, 5 Desember 2025
Dosen Pembimbing,



Dr. Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H., M.H.
NIP. 198405202023211024

BUKTI KONSULTASI



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
FAKULTAS SYARIAH

Jalan Gajayana 50 Malang 65144, Telepon (0341) 559399, Faksimile (0341) 559399
Website: <http://syariah.uin-malang.ac.id> Email: syariah@uin-malang.ac.id

BUKTI KONSULTASI

Nama : Keisha Adiana Nilakandi
NIM : 210203110089
Program Studi : Hukum Tata Negara (*Siyasah*)
Dosen Pembimbing : Dr. Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H., M.H.
Judul Skripsi : Kepastian Hukum Jaminan Kesejahteraan Guru Honorer
Berdasarkan Pasal 99 Ayat (3) PP Nomor 49 Tahun 2018
Perspektif *Maslahah Mursalah*

No	Hari/Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1.	Kamis, 16 Desember 2024	Perbaikan Redaksi Judul	/
2.	Jumat, 28 Februari 2025	Konsultasi BAB I	/
3.	Kamis, 6 Maret 2025	Perbaikan BAB I	/
4.	Senin, 10 Maret 2025	Perbaikan BAB II	/
5.	Senin, 28 April 2025	ACC Seminar Proposal	/
6.	Selasa, 28 Oktober 2025	Revisi Seminar Proposal & Konsultasi Outline BAB III	/
7.	Selasa, 11 November 2025	Revisi Outline Pembahasan	/
8.	Jumat, 21 November 2025	Revisi BAB II	/
9.	Rabu, 26 November 2025	Revisi BAB III & Konsultasi BAB IV	/
10.	Selasa, 2 Desember 2025	Revisi BAB III & BAB IV	/
11.	Jumat, 5 Desember 2025	Finalisasi penulisan dan ACC sidang skripsi	/

Malang, 5 Desember 2025
Mengetahui
Ketua Program Studi
Hukum Tata Negara (*Siyasah*)

Dr. H. Musleh Harry, S.H., M.Hum.
NIP. 196807101999031002

PENGESAHAN SKRIPSI

PENGESAHAN SKRIPSI

Dengan ini, Dewan Penguji Skripsi saudari Keisha Adiana Nilakandi NIM 210203110089 Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

**KEPASTIAN HUKUM JAMINAN KESEJAHTERAAN GURU HONORER
BERDASARKAN PASAL 99 AYAT (3) PP NOMOR 49 TAHUN 2018**

PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

Telah dinyatakan lulus dengan nilai :

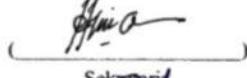
Dewan Penguji :

1. Yayuk Whindari, S.H., M.H., LL.M.



Ketua Penguji

2. Dr. Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H., M.H



Sekretaris

3. Dr. H. Musleh Harry, S.H., M.Hum.



Penguji Utama

Malang, 12 Desember 2025

Dekan Fakultas Syariah



MOTTO

وَأَنَّ لَيْسَ لِلنَّاسِ إِلَّا مَا سَعَىٰ

“Dan bahwa manusia hanya memperoleh apa yang telah diusahakannya.”

(Surat An-Najm ayat 39)

“Bangsa yang maju adalah bangsa yang menghargai manusia dan pekerja kerasnya.”

— *B.J. Habibie*

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillahirabbil'alamin, puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan pertolongan kepada penulis, sehingga penulisan skripsi dengan berjudul: **Kepastian Hukum Jaminan Kesejahteraan Guru Honorer Berdasarkan Pasal 99 Ayat (3) PP Nomor 49 Tahun 2018 Perspektif Maslahah Mursalah** dapat kami selesaikan dengan baik. Shalawat serta salam selalu kami curahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang menjadi perantara sampainya ajaran islam kepada kita semua dan memberikan teladan yang baik kepada kita dalam menjalani kehidupan ini. Dengan meneladani beliau, semoga kita tergolong orang-orang yang beriman dan mendapatkan syafaatnya di hari akhir kelak. Amin.

Dengan segala pengajaran, bimbingan/pengarahan, serta bantuan layanan yang telah diberikan, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih tak terhingga kepada:

1. Prof. Dr. Hj. Ilfi Nurdiana, M.Si., CAHRM., CRMP, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Prof. Dr. Hj. Umi Sumbulah, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Dr. Musleh Harry, S.H., M.Hum. selaku ketua Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*) Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

4. Bapak Dr. Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H., M.H. sebagai dosen pembimbing skripsi penulis. Penulis sangat berterimakasih atas bimbingan, saran, dan motivasi yang telah diberikan selama proses penulisan skripsi ini. Ilmu dan wawasan yang beliau berikan sangat berarti bagi penulis dan telah membantu dalam menyelesaikan tugas akhir ini. Semoga segala kebaikan yang diberikan dalam mendidik dan membimbing penulis senantiasa mendapatkan balasan yang setimpal oleh Allah SWT, dan semoga penelitian skripsi ini dapat menjadi ladang amal bagi beliau. Sekali lagi penulis mengucapkan terima kasih atas segala perhatian dan dukungan yang telah berikan.
5. Pak Prayudi Rahmatullah, M.HI sebagai dosen wali penulis dengan penuh rasa Syukur, Penulis ingin menyampaikan terima kasih atas bimbingan, arahan, serta dukungan yang diberikan selama masa perkuliahan. Nasihat dan motivasi beliau telah menjadi dorongan bagi saya dalam menyelesaikan studi ini. Semoga segala ilmu dan kebaikan yang telah diberikan mendapatkan balasan terbaik.
6. Seluruh dewan penguji yang telah memberikan kritik yang membangun serta memberikan pengarahan dalam menyempurnakan kekurangan yang ada pada penelitian ini.
7. Seluruh dosen Fakultas Syariah, segenap karyawan, dan staf Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, tanpa mengurangi rasa hormat penulis mengucapkan banyak terima kasih atas ilmu, saran, dan bimbingannya selama

proses pembelajaran dibangku perkuliahan. Semoga beliau semua senantiasa berada dalam lindungan Allah SWT.

8. Kepada almamater tercinta Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, terimakasih telah menjadi saksi bisu perjuangan penulis dalam menuntut ilmu. Semoga senantiasa menjadi tempat mengembang ilmu yang diberkahi Allah SWT.
9. Ayah dan Mama tercinta, Ayah Kristanto dan Mama Dian Oktaviani Widiastuti, dua orang yang sangat berjasa dalam hidup penulis. Terimakasih atas doa, cinta, dukungan, kepercayaan dan segala bentuk yang telah diberikan, sehingga penulis merasa terdukung di setiap pilihan dan keputusan yang penulis ambil, serta tanpa Lelah mendengar keluh kesah penulis hingga di titik ini. Semoga Allah SWT memberikan keberkahan di dunia serta tempat terbaik di Akhirat kelak, karena telah menjadi figure orang tua terbaik bagi penulis.
10. Kepada sahabat-sahabat penulis yang tak kalah penting kehadirannya. Hikmah Safira Rahmatullah, Jamiatus Silmi, Erlinda Trya Prihatini, Jasmine Aulia Jaisy Salsabillah . Terimakasih selalu ada untuk penulis dalam suka dan duka dari awal perkuliahan hingga saat ini. Terimakasih untuk segala support dan perayaan yang telah kalian berikan pada setiap pencapaian penulis. Semoga Allah SWT selalu melimpahi kalian dengan kebahagiaan.
11. Teman-teman seperjuangan angkatan 2021 Jurusan Hukum Tata Negara dan semua pihak yang memberikan do'a dan dukungan kepada penulis yang tidak bisa disebutkan satu per satu, Semoga Allah memberikan keberkahan di dunia maupun di akhirat nanti.

12. Terakhir, Keisha Adiana Nilakandi, diri saya sendiri. Terima kasih sudah bertahan, bahkan saat rasanya ingin menyerah. Terima kasih telah terus melangkah, meski jalannya tidak selalu mudah, dan kamu berhasil sampai di titik ini. Jangan lupakan bahwa setiap langkah yang kamu ambil adalah bentuk keberanian. Kamu tidak sempurna, tapi kamu cukup, dan kamu pantas untuk merasa bangga atas semua yang telah kamu lalui. Berbahagialah selalu dimanapun kamu berada, Apapun kurang dan lebihmu, mari merayakan diri sendiri.

Selesainya penyusunan skripsi ini, penulis berharap semoga ilmu yang telah diperoleh selama menempuh perkuliahan di Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang menjadi ilmu yang bermanfaat dan berkah bagi penulis maupun pembaca. Dengan kesadaran penuh, penulis mengakui sebagai manusia biasa yang tidak luput dari kesalahan maupun kekhilafan dalam penulisan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Maka, penulis mengharapkan pintu maaf, kritik dan saran yang membangun dari semua pihak upaya perbaikan di waktu yang akan datang.

Malang, 5 Desember 2025

Penulis,



Keisha Adiana Nilakandi
NIM 210203110089

PEDOMAN TRANSLITERASI

A. Umum

Transliterasi ialah pemindah-alihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemahan bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulis judul buku dalam *footnote* maupun daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi ini.

Banyak pilihan dan ketentuan transliterasi yang dapat digunakan dalam penulisan karya ilmiah, baik yang ber-standard internasional, nasional maupun ketentuan yang khusus penerbit tertentu. Transliterasi yang digunakan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang menggunakan EYD plus, yaitu transliterasi yang didasarkan atas surat keputusan bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, tanggal 22 Januari 1998, No. 158/1987 dan 0543. B/U/1987, sebagaimana tertera dalam buku pedoman Transliterasi Bahasa Arab (*A Guide Arabic Transliterasi*), INIS Fellow 1992.

B. Konsonan

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin dapat dilihat pada halaman berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak Dilambangkan	Tidak Dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Şa	Ş	Es (Titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ḩa	Ḩ	Ha (Titik di atas)
خ	Kha	Kh	Ka dan Ha
د	Dal	D	De
ذ	Ż	Ż	Zet (Titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan Ye
ص	Şad	Ş	Es (Titik di Bawah)
ض	Ḍad	Ḍ	De (Titik di Bawah)
ط	Ṭa	Ṭ	Te (Titik di Bawah)
ظ	Za	Z	Zet (Titik di Bawah)

ء	‘Ain	‘	Apostrof Terbalik
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qof	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	Hamzah’	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

Hamzah (ء) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apa pun. Jika ia terletak di tengah atau di akhir, maka ditulis dengan tanda (’).

C. Vokal, Panjang dan Diftong

Setiap penulisan bahasa Arab dalam bentuk tulisan latin vokal fathah ditulis dengan “a”. Kasroh dengan “i”, dloommah dengan “u”, sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vokal Pendek		Vokal Panjang		Diftong	
◦	A		Ā		Ay

○́	I		ī		Aw
ِ	U		ِ		Ba'

Vokal (a) panjang =	Ā	Misalnya	أَلْ	Menjadi	Qāla
Vokal (i) panjang =	ī	Misalnya	إِلْ	Menjadi	Qīla
Vokal (u) panjang =	ū	Misalnya	دُونْ	Menjadi	Dūna

a Khusus untuk bacaan ya' nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan "i", melainkan tetap ditulis dengan "iy" agar dapat menggambarkan ya' nisbat diakhirnya. Begitu juga, untuk suara diftong wawu dan ya' setelah *fathah* ditulis dengan "aw" dan "ay". Perhatikan contoh berikut:

Diftong (aw) =		Misalnya	فَلْ	Menjadi	Qawlun
Diftong (ay) =		Misalnya	يَلْ	Menjadi	Khayrun

D. Ta' Marbutah

Ta' marbutah ditransliterasikan dengan "t" jika berada di tengah kalimat, tetapi apabila *ta' marbutah* tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan "h" misalnya *للمدرسة الرسالة* menjadi *al- risalat li al-mudarrisah*, atau apabila berada di tengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudhaf* dan *mudhaf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan *t* yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya *فِي اللهِ رَحْمَةٌ* menjadi *fi rahmatillah*.

E. Kata Sandang dan Lafdh Al-Jalalah

Kata sandang berupa "al" (ال) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di

awal kalimat, sedangkan “al” dalam lafadz jalalah yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan. Perhatikan contoh-contoh berikut ini:

1. Al-Imam al-Bukhariy mengatakan.....
2. Al-Bukhariy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan.....
3. Billah ‘azza wa jalla

F. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan system transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama Arab dari orang Indonesia atau bahasa Arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan system transliterasi. Perhatikan contoh berikut:

“.....Abdurrahman Wahid, mantan Presiden RI keempat, dan Amin Rais, mantan Ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi, dan korupsi dari muka bumi Indonesia, dengan salah satu caranya melalui pengintensifan salat di berbagai kantor pemerintahan, namun....”

Perhatikan penulisan nama “Abdurrahman Wahid”, “Amin Rais” dan kata “salat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan bahasa Indonesia yang disesuaikan dengan penulisan namanya. Kata-kata tersebut sekaligus berasal dari bahasa Arab, Namun ia berupa nama dari orang Indonesia dan terindonesiakan, untuk itu tidak ditulis dengan cara “Abd al-Rahman Wahid”, “Amin Rais”, dan bukan ditulis dengan “Shalat.

DAFTAR ISI

HALAMAN KEGUNAAN	1
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
KETERANGAN PENGESAHAN SKRIPSI	iv
BUKTI KONSULTASI.....	v
MOTTO	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
PEDOMAN TRANSLITERASI	xii
DAFTAR ISI.....	xvii
ABSTRAK	xx
ABSTRACT	xxi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian	15
D. Manfaat Penelitian	16
E. Definisi Operasional.....	18
1. Kepastian Hukum.....	18
2. Jaminan Kesejahteraan.....	18
3. Guru Honorer	19
4. Maslahah Mursalah	20
F. Penelitian Terdahulu	21
G. Metode Penelitian.....	32
1. Jenis Penelitian.....	33
2. Metode Pendekatan Penelitian	34
3. Sumber Bahan Hukum	35
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	38
5. Metode Analisa Sumber Bahan Hukum.....	38
H. Sistematika Penulisan	40
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	42
A. Kerangka Teori.....	42
1. Teori Maslahah Mursalah	42
2. Teori Kepastian Hukum	51

BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN	58
A. Aturan Dasar Kedudukan Kesejahteraan Guru Honorer dalam Peraturan PerUndang-Undangan Perihal Jaminan Kesejahteraan Dan Pengupahan	58
1. Menelaah Dinamika Regulatif Status dan Peran Guru Dalam Sistem Pendidikan Nasional	59
2. Mengkaji Arah Jaminan Kesejahteraan Guru Honorer Perihal Pengupahan Dalam Peraturan Perundang-Undangan	64
3. Menganalisis Kedudukan Kesejahteraan Guru Honorer Perihal Tingkat Kesejahteraan Dan Pengupahan.....	79
B. Penerapan Kepastian Hukum Jaminan Kesejahteraan Guru Honorer Sesuai Peraturan Pemerintah Menganai Jaminan Kesejahteraan Atas Pengupahan Dan Kesejahteraan Sesuai Pasal 99 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018	86
1)Mengkaji Latar Belakang Dibentuknya Peraturan Pemerintah 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Perihal jaminan kesajahteraan guru honorer.....	87
2)Menelaah Muatan Pasal 99 Ayat 3 Peraturan Pemerintah 49 Tahun 2018 dalam Memberikan Jaminan Kesejahteraan dan Pengupahan Guru Honorer	94
3)Menganalisis Penerapan Kepastian Hukum Jaminan Kesejahteraan dan Pengupahan Guru Honorer	104
C. Upaya Hukum sebagai Bentuk <i>Ius Constituendum</i> untuk Peningkatan Kesejahteraan Kerja Guru Honorer Perihal Pengupahan Perspektif Maslahah Mursalah	117
1. Landasan <i>Ius Constituendum</i> dalam Konteks Perlindungan Hukum Kesejahteraan Pengupahan Guru Honorer.....	118
2. Bentuk Upaya Hukum Dan Optimalisasi Pemerintah Dalam Peningkatan Kesejahteraan Pengupahan Guru Honorer Yang Lebih Maju Di Masa Depan.....	128
3. Peningkatan Kesejahteraan Guru Honorer Perspektif <i>Maslahah Mursalah</i>	139
BAB IV PENUTUP	153
A. Kesimpulan	153
B. Saran.....	155
DAFTAR PUSTAKA	156
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	162

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Rata-rata Gaji Guru Honorer.....	4
Tabel 1.1 Penelitian Terdahulu	24
Tabel 2.1 Prinsip Prinsip <i>Maslahah Mursalah</i> Menurut Imam Al-Ghazali	47
Tabel 3.1 Ringkasan Regulasi & Kebijakan Kesejahteraan Guru Honorer	68
Tabel 3.2 Latar Belakang Analisis Peraturan Pemerintah	89
No. 49 Tahun 2018 Terhadap Kesejahteraan Guru Honorer	89
Tabel 3.3 Analisis Norma Hukum Positif dan Perkembangannya.....	109
Tabel 3.4 Analisis Perbandingan antara Ius Constitutum dan Ius Constituendum Perlindungan Hukum Kesejahteraan Pengupahan Guru Honorer.....	124
Tabel 3.5 Optimalisasi Pemerintah Dalam Peningkatan Kesejahteraan Pengupahan Guru Honorer Yang Lebih Maju Di Masa Depan.....	133
Tabel 3.6 Analisis Upaya Hukum dan Optimalisasi Pemerintah dalam Peningkatan Kesejahteraan Guru Honorer.....	136
Tabel 3.7 Peningkatan Kesejahteraan Guru Honorer Perspektif <i>Maslahah</i> <i>Mursalah</i> Menurut Imam Al-Ghazali.....	142
Tabel 3.8 Hasil Penelitian Temuan	146

ABSTRAK

Keisha Adiana Nilakandi, NIM. 210203110089, 2025. Kepastian Hukum Jaminan Kesejahteraan Guru Honorer Berdasarkan Pasal 99 Ayat (3) PP Nomor 49 Tahun 2018 Perspektif *Maslahah Mursalah* Skripsi. Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*), Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang Dosen Pembimbing: Dr. Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H., M.H.

Kata Kunci : Kepastian Hukum, *Maslahah Mursalah*, Guru Honorer

Permasalahan terkait kepastian hukum atas jaminan kesejahteraan dan kebijakan bagi guru honorer masih menjadi isu nasional yang belum menemukan penyelesaian yang memadai. Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, tetapi ketentuan Pasal 99 ayat (3) memberikan penghasilan, jaminan sosial, dan perlindungan kerja secara optional berdasarkan kemampuan keuangan daerah. Ketentuan seperti ini menciptakan ketidakpastian hukum yang berdampak pada kesejahteraan guru honorer serta memunculkan keraguan mengenai kesesuaianya dengan prinsip keadilan dan kemaslahatan dalam perspektif *Maslahah Mursalah*.

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan pendekatan kasus melalui analisis regulasi, dokumen kebijakan, serta literatur ilmiah. Data penelitian bersumber dari peraturan perundang-undangan, jurnal akademik, penelitian terdahulu, dan dokumen resmi pemerintah terkait kebijakan pengupahan dan status guru honorer.

Temuan pada Penelitian ini ialah, 1) Kedudukan kesejahteraan guru honorer dalam peraturan pemerintah belum memberikan jaminan kesejahteraan dan upah yang layak. Aturan yang bersifat umum serta bergantung pada kemampuan keuangan daerah menyebabkan ketimpangan kesejahteraan dan tidak memastikan perlindungan ekonomi yang memadai.2) Pasal 99 ayat (3) PP 49/2018 belum memenuhi unsur kepastian hukum, karena hanya mengatur jaminan sosial tanpa menetapkan standar pengupahan. Akibatnya, guru honorer tetap berada pada posisi kerja yang tidak stabil dan menerima upah yang berbeda-beda tanpa dasar hukum yang kuat.3) Upaya hukum sebagai ius constitutum perlu diarahkan pada pembentukan regulasi baru yang menetapkan standar upah nasional, kepastian status kerja, dan perlindungan menyeluruh. Perspektif *Maslahah Mursalah*, kebijakan ideal harus memastikan kemaslahatan terutama perlindungan harta (*hifz al-māl*) dan keadilan distributif bagi guru honorer. Saran pada penelitian ini diantaranya,1) Pemerintah perlu menetapkan regulasi khusus yang mengatur standar pengupahan nasional bagi guru honorer agar tercipta keadilan dan kesetaraan upah.2) Mekanisme pendanaan antara pemerintah pusat dan daerah harus diperkuat untuk memastikan keberlanjutan anggaran kesejahteraan guru honorer.3) Proses pengangkatan PPPK serta pemberian perlindungan sosial setara ASN perlu dipercepat agar guru honorer memperoleh kepastian kerja dan jaminan kesejahteraan yang layak.

ABSTRACT

Keisha Adiana Nilakandi, Student ID Number 210203110089, 2025. **“Legal Certainty Of Welfare Guarantees For Honorary Teachers Based On Article 99 Paragraph (3) Of Government Regulation Number 49 Of 2018 From The Perspective Of *Maslahah Mursalah*”**, Thesis. Constitutional Law Study Program (*Siyasah*), Faculty of Sharia, Maulana Malik Ibrahim State Islamic University. Advisor: Dr. Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H., M.H.

Keywords : Legal Certainty, *Maslahah Mursalah*, honorary teacher

Issues related to legal certainty regarding job security and wage policies for honorary teachers remain a national issue that has yet to find an adequate solution. The government has enacted Government Regulation No. 49 of 2018 concerning PPPK Management, but the provisions of Article 99 paragraph (3) provide for income, social security, and job protection on an optional basis based on regional financial capabilities. Such provisions create legal uncertainty that affects the welfare of honorary teachers and raises doubts about their compatibility with the principles of justice and benefit in the perspective of *Maslahah Mursalah*.

This study aims to examine the legal certainty regarding job security and remuneration for honorary teachers based on Article 99 paragraph (3) of Government Regulation No. 49 of 2018 and to assess the alignment of these provisions with the principle of *Maslahah Mursalah*. This study also includes an exploration of the legal implications and welfare aspects experienced by honorary teachers during the transition period to PPPK status.

The findings of this study are as follows: 1) The position of honorary teachers in government regulations does not yet provide job security and decent wages. General regulations that depend on regional financial capabilities cause disparities in welfare and do not ensure adequate economic protection. 2) Article 99(3) of Government Regulation No. 49/2018 does not meet the elements of legal certainty, as it only regulates social security without establishing wage standards. As a result, honorary teachers remain in unstable employment positions and receive varying wages without a strong legal basis. 3) Legal efforts as *ius constitutendum* need to be directed towards the formation of new regulations that establish national wage standards, job security, and comprehensive protection. From the perspective of *Maslahah Mursalah*, ideal policies must ensure benefits, especially the protection of property (*hifz al-māl*) and distributive justice for honorary teachers. Recommendations in this study include: 1) The government needs to establish specific regulations governing national wage standards for honorary teachers to create wage justice and equality. 2) The funding mechanism between the central and regional governments must be strengthened to ensure the sustainability of the welfare budget for honorary teachers. 3) The process of appointing PPPK and providing social protection equivalent to civil servants (ASN) needs to be accelerated so that honorary teachers obtain job security and guaranteed welfare.

الملخص

كيساً أديانا نيلاً كاندي، رقم الطالب ٢٠٢٥، ٢١٠٢٠٣١١٠٠٨٩ . اليقين القانوني لضمانات التوظيف وسياسات الأجر على مستوى رفاهية المعلمين الفخرية استناداً إلى المادة ٩٩ الفقرة (٣) من اللائحة الحكومية رقم ٤٩ لعام ٢٠١٨ من منظور المصلحة المرسلة. أطروحة. برنامج القانون الدستوري (سياسة)، كلية الشريعة، جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية، مالانج المشرف العلمي: الدكتور مصطفى لطفي، بكالوريوس في التربية، ماجستير في القانون

اليقين القانوني، المصلحة المرسلة، أجر المعلمين المؤقتين، : الكلمات المفتاحية

لا تزال القضايا المتعلقة باليقين القانوني بشأن الأمن الوظيفي وسياسات الأجر للمعلمين الفخرية قضية وطنية لم يتم التوصل إلى حل مناسب لها بعد. وقد سنت الحكومة اللائحة الحكومية رقم ٤٩ لعام ٢٠١٨ بشأن إدارة موظفو الحكومة بعقد عمل ، لكن أحكام الفقرة (٣) من المادة ٩٩ تنص على توفير الدخل والضمان الاجتماعي وحماية الوظيفة على أساس اختياري بناءً على القدرات المالية للمنطقة. وتخلق هذه الأحكام عدم يقين قانوني يؤثر على رفاهية المعلمين الفخرية ويثير الشكوك حول توافقها مع مبادئ العدالة والمصلحة من منظور المصلحة المرسلة.

المادة ٩٩ الفقرة (٣) من اللائحة الحكومية رقم ٤٩ لعام ٢٠١٨ وتقدير مدى توافق هذه الأحكام مع مبدأ المصلحة المرسلة. تتضمن هذه الدراسة أيضاً استكشاف الآثار القانونية والجوانب المتعلقة بالرفاهية التي يواجهها المعلمون الفخرية خلال الفترة الانتقالية إلى وضع موظفو الحكومة بعقد عمل.

نتائج هذه الدراسة هي كما يلي ١) لا يوفر وضع المعلمين الفخرية في الواقع الحكومية حتى الآن الأمن الوظيفي والأجر المناسب. وتنسبب الواقع العامة التي تعتمد على القدرات المالية الإقليمية في تفاوتات في الرفاهية ولا تضمن الحماية الاقتصادية الكافية. ٢) لا تفي الفقرة (٣) من المادة ٩٩ من اللائحة الحكومية رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٨ بعد بعصر اليقين القانوني، حيث إنها تنظم الضمان الاجتماعي فقط دون تحديد معايير الأجر. ونتيجة لذلك، يظل المعلمون الفخرية في وظائف غير مستقرة ويتقاضون أجوراً متفاوتة دون أساس قانوني قوي ٣) يجب أن توجه الجهود القانونية باعتبارها قانوناً قيد التشكيل نحو وضع الواقع جديدة تحدد معايير الأجر الوطنية، وأمن الوظائف، والحماية الشاملة. من منظور المصلحة المرسلة، يجب أن تضمن السياسات المثلالية المزاييا، وخاصة حماية الممتلكات (حفظ المال) والعدالة التوزيعية للمعلمين الفخرية. تشمل التوصيات في هذه الدراسة ما يلي: ١) تحتاج الحكومة إلى وضع لائحة محددة تحكم معايير الأجر الوطنية للمعلمين الفخرية من أجل تحقيق العدالة والمساواة في الأجر ٢) يجب تعزيز آلية التمويل بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية لضمان استدامة ميزانية رعاية المعلمين الفخرية ٣) يجب تسريع عملية تعيين العقود الحكومية لتوظيف الموظفين وتوفير الحماية الاجتماعية المكافحة لأس.ن.أ.س.ن حتى يحصل المعلمون الفخرية على الأمن الوظيفي وضمانات الرعاية الكافية.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Guru adalah semua orang yang berwenang dan bertanggung jawab terhadap pendidikan murid, baik secara individual ataupun klasikal, baik di sekolah maupun di luar sekolah.¹ Guru juga bisa didefinisikan sebagai orang yang mampu dan ahli dalam bidang keguruan, sehingga mereka mampu melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik.² Arti dari kata guru kemudian juga bisa didefinisikan sebagai pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada jalur pendidikan formal. Pengertian ini dapat disimpulkan bahwa guru dalam melaksanakan pendidikan baik di lingkungan formal dan non formal dituntut untuk mendidik dan mengajar. Secara konteks ketika seseorang menjadi guru, maka seorang guru tersebut haruslah memiliki kesungguhan dalam mengajar serta menyampaikan ilmu kepada siswa secara maksimal tanpa batasan.³

Praktik mengajar guru dalam praktiknya terkendala perihal gaji, hal ini dikarenakan upah yang diterima lebih kepada secara sukarela, bahkan di bawah standar gaji minimum yang telah ditetapkan secara resmi. Secara penampilan,

¹ Akmal Hawi, *Kompetensi Guru Pendidikan Agama Islam* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 9

² Vanya Karunia Mulia Putri. “10 Pengertian Guru Menurut Ahli.” *Kompas.com*. 20 Oktober 2023. Dilansir pada 15 April 2025. <https://www.kompas.com/skola/read/2023/10/20/100000969/10-pengertian-guru-menurut-ahli>.

³ Azzahra Salsabilla, “Implikasi Pelanggaran Hak Asasi Manusia: Ketidaksetaraan Upah Guru Honorer Dalam Sistem Pendidikan.” *Triwikrama: Jurnal Ilmu Sosial*, Volume 1 No 5 Tahun 2023. 50–60.

Mereka sering kali tampak serupa dengan guru tetap, bahkan mereka mengenakan seragam pegawai negeri sipil seperti halnya guru yang sudah berstatus tetap.⁴ Dinamika ini kemudian menimbulkan dampak negatif yang menjadi tantangan dalam proses pembangunan guna mewujudkan kesejahteraan seorang guru. Tingkat Kesejahteraan guru termasuk guru Honorer masih tergolong rendah dan belum sebanding dengan dedikasi yang mereka berikan. Gaji menjadi faktor utama dalam menentukan kesejahteraan guru, aspek lain seperti kemudahan dalam kenaikan pangkat, kepastian karir, serta hubungan sosial juga memiliki peran penting. kesejahteraan mencakup pemenuhan kebutuhan fisik dan emosional, termasuk sandang, pangan, dan papan. memiliki makanan, pakaian, dan tempat tinggal sederhana sudah dianggap cukup untuk mencapai kesejahteraan, kini standar tersebut semakin kompleks.⁵

Kesejahteraan yang tidak didapatkan guru honorer kemudian berdampak pada motivasi⁶ dan kinerja guru dalam meningkatkan pembelajaran, baik dari faktor internal maupun eksternal. Faktor-faktor seperti motivasi, keahlian, pengalaman profesional, dan latar belakang pendidikan memengaruhi kinerja guru di sekolah. Ketika kesejahteraan meningkat, motivasi dan kinerja mengajar tetap rendah, sehingga menghambat proses pembelajaran siswa. Hak dan

⁴ Ginting dkk. "Manajemen Komunikasi Digital Terkini. Penerbit Insania." *Jurnal Tarbiyah Islamiyah.*" Volume 1 No 1 Tahun 2021. 88–97.

⁵ Saidun Hutasuhut. "Kesejahteraan Guru di Indonesia." *Future Academia: the Journal of Multidisciplinary Research on Scientific and Advanced.* Volume 3 Nomor 1, 2025. 227-235.

⁶ Istilah motivasi berasal dari kata motif yang dapat diartikan sebagai kekuatan yang terdapat dalam diri individu, yang menyebabkan individu tersebut bertindak atau berbuat. Herwati dkk. *Motivasi Dalam Pendidikan Konsep-Teori-Aplikasi.* (Kota Malang: PT. Literasi Nusantara Abadi Grup, 2023), 11.

kewajiban guru honorer kemudian terkendala padahal secara fungsi yaitu sebagai faktor pendukung yang memperkuat kinerja guru, agar mereka dapat bekerja dengan optimal dan memberikan kontribusi dalam berbagai kegiatan atau tugas di lingkungan organisasi pemerintah. Pemenuhan hak dan kewajiban guru adalah hal yang sangat penting untuk menjaga kelangsungan hidup mereka, seiring dengan perjuangan dan tanggung jawab yang mereka pikul.⁷

Guru honorer umumnya tidak memiliki status sebagai pegawai tetap, yang menyebabkan mereka sering kali tidak memperoleh jaminan kesejahteraan yang memadai, seperti tunjangan kesehatan, dana pensiun, atau bahkan gaji yang layak. Regulasi yang berlaku di Indonesia saat ini belum sepenuhnya menjamin kepastian status kerja mereka, sehingga banyak guru honorer yang masih bekerja, namun dalam posisi tidak tetap atau kontrak jangka pendek tanpa jaminan kepastian.⁸ Kebijakan mengenai hak-hak guru honorer sering kali bervariasi di setiap daerah dan tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Banyak sekolah masih merekrut guru honorer melalui perjanjian lisan atau kontrak yang tidak terlindungi secara hukum, sehingga posisi mereka sangat rentan.⁹ Ketidakstabilan pekerjaan dan ketidakpastian masa depan sering kali mendorong guru honorer untuk mencari pekerjaan lain yang lebih menjanjikan.

Pekerjaan sampingan dilakukan guru honorer dilatarbelakangi kesejahteraan guru honorer dari segi upah kerja seringkali berada di bawah

⁷ Eka Maisara Amalia, "Peran Pemerintah Dalam Meningkatkan Infrastruktur Pendidikan Dan Kesehatan Melalui Efisiensi Apbn." *Jurnal Ekonomi Bisnis Dan Manajemen*. Vol.1, No.1 Januari 2023.19-20.

⁸ Riduan Syahrani. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), 23.

⁹ Irma Sulistiiani dan Nursiwi Nugraheni, "Makna Guru Sebagai Peranan Penting Dalam Dunia Pendidikan." *Jurnal Citra Pendidikan*. Volume 3 No 4 Tahun 2023. 1261–68

standar yang layak. Gaji mereka jauh lebih rendah dibandingkan dengan guru berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN), bahkan ada yang hanya menerima Rp 200.000 per bulan. Rendahnya gaji ini disebabkan oleh sumber pendanaan yang terbatas, hanya mengandalkan anggaran sekolah atau sumbangan Masyarakat.¹⁰

Permasalahan lainnya adalah kurangnya akses terhadap pengembangan profesional dan pelatihan. Guru honorer cenderung tidak diprioritaskan dalam program peningkatan kompetensi, yang berdampak pada kualitas pendidikan yang mereka berikan,¹¹ mereka juga menghadapi diskriminasi dalam sistem pendidikan, dengan beban kerja yang tinggi namun penghargaan yang minim.¹² Kesejahteraan guru honorer dari segi pengupahan berdasarkan survey tidak menunjukkan angka yang positif, karena upah guru honorer masih jauh dibawah

Tenaga Honorer lain, berikut tabel selengkapnya:

Tabel 1.1
Rata-rata Gaji Guru Honorer

Jenjang Pendidikan	Rentang Gaji per Bulan (Rp)	Persentase Guru Honorer (%)	Keterangan dan Catatan
Guru Honorer SD	300.000 - 1.500.000	Mayoritas di bawah 2 juta (74,3%)	Banyak yang digaji di bawah UMR

¹⁰ Choiriyah Indriyati Putri 'Ternyata Ini Biang Kerok Gaji Guru Honorer di Indonesia Kecil Oleh', inilah.com Jumat, 25 Oktober 2024,dilansir 13 April 2025. <https://www.inilah.com/alasan-mengapa-gaji-honorer-di-indonesia-kecil>

¹¹ Julianda BM. "Guru Honorer, Masalah Besar Dunia Pendidikan Indonesia." *Kompasiana.com*. 19 November 2023. Dilansir pada 07 Maret 2024.

<https://www.kompasiana.com/lorongmandiri1237/65598f9fedff766c547d4f32/guru-honorer-masalah-besar-dunia-pendidikan-indonesia>

¹² Muhamad Sofian Fadillah. "Diskriminasi Guru Honorer Masih Jadi Masalah di Sistem Pendidikan Indonesia." *kompasiana.com*. 3 November 2024. Dilansir pada 11 April 2025. <https://www.kompasiana.com/4muhamadsofianfadillah4563/67279422c925c4186d44c252/diskriminasi-guru-honorer-masih-jadi-masalah-di-sistem-pendidikan-indonesia>

Guru Honorer SMP	500.000 - 2.000.000	20,5% kurang dari 500 ribu per bulan	Bergantung daerah dan sumber dana sekolah
Guru Honorer SMA/SMK	800.000 - 2.500.000		Gaji variatif antara negeri dan swasta
Guru Honorer Madrasah	300.000 - 1.500.000		Didanai dari BOS atau yayasan
Guru Honorer Bersertifikasi (PPG)	Tambahan Rp 2.000.000 (tunjangan)		Selain gaji dari sekolah, tunjangan dari pemerintah

Sumber : <https://dealls.com/pengembangan-karir/gaji-guru-honorer>

Berdasarkan tabel diatas dijelaskan bahwa Sekitar 74,3% guru honorer menerima gaji di bawah Rp2 juta per bulan. Sebanyak 20,5% guru honorer digaji kurang dari Rp500 ribu per bulan.¹³ Kenaikan tunjangan profesi bagi guru honorer bersertifikasi mencapai Rp2 juta per bulan sejak 2025. Gaji honorer masih jauh di bawah Upah Minimum Regional yang umumnya berkisar Rp2,5 juta hingga Rp5 juta per bulan di daerah-daerah Indonesia. Tabel tersebut memberikan gambaran umum kondisi gaji guru honorer yang

¹³ Deals,” Gaji Guru Honorer Terbaru: Tunjangan & Bantuan Cair Mulai Mei 2025”,dealls.com,16 April 2025, dilansir pada 6 september 2025, <https://dealls.com/pengembangan-karir/gaji-guru-honorer>

sangat beragam dan masih banyak yang berada di bawah standar upah layak meskipun sudah mendapatkan tambahan tunjangan dari pemerintah.¹⁴

Yang ditetapkan pemerintah provinsi sebesar Rp. 1.600.000, yang juga terkait dengan besarnya kesejahteraan yang harus mereka dapatkan sebagai profesional.¹⁵ Praktik pengangkatan status guru honorer yang dilakukan oleh Pemerintah yang kemudian telah meluncurkan program Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) untuk meningkatkan kesejahteraan guru honorer, namun dalam implementasinya masih menghadapi berbagai kendala dan belum sepenuhnya menyelesaikan permasalahan yang ada.¹⁶ Sistem Pendidikan yang mengatur Tenaga honorer seharusnya juga dibuat untuk mengatasi ketidakpastian status tenaga honorer, termasuk guru honorer, di lapangan masih terdapat berbagai kendala dan isu yang menjadi hambatan

Sistem Pendidikan yang mengupayakan kesejahteraan guru honorer dan memberikan perlindungan hukum dalam praktiknya justru malah bertentangan dengan Pasal 31 (ayat 4) Undang-Undang Dasar 1945 yang dijabarkan secara lebih mendetail dalam Pasal 49 Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang

¹⁴ Redaksi DDTCNews "Apa Bedanya UMP, UMK, UMSP, dan UMSK dalam Penetapan Upah Minimum?" [news.ddtc.co.id](https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/1807535/apa-bedanya-ump-umk-umsp-dan-umsk-dalam-penetapan-upah-minimum). 13 Desember 2024, dilansir pada 15 April 2024, <https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/1807535/apa-bedanya-ump-umk-umsp-dan-umsk-dalam-penetapan-upah-minimum>

¹⁵ Rindang Brili Prihutami, dan Alfa Rahmiati. "Pengaruh Gaji Honorer Terhadap Motivasi dan Produktivitas Guru Sekolah Dasar Negeri Kecamatan Blimbing Malang." *Innovative: Journal Of Social Science Research*. Volume 4 Nomor 1 Tahun 2024. 7050-7061.

¹⁶ Kapstra, Pengembangan Wawasan dan Keilmuan. "Sengsaranya Guru Honorer di Indonesia" [pembangunansosial.fisipol.ugm.ac.id](https://pembangunansosial.fisipol.ugm.ac.id/dialog-kapstra-1-sengsaranya-guru-honorer-di-indonesia/). 31 Mei, 2023. Dilansir pada pada 11 April 2025. <https://pembangunansosial.fisipol.ugm.ac.id/dialog-kapstra-1-sengsaranya-guru-honorer-di-indonesia/>

Sistem Pendidikan Nasional yang menyatakan bahwa "Dana pendidikan selain gaji pendidikan dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD".

Pelanggaran yang selanjutnya pelanggaran intrinsik, yaitu kebijakan pendidikan yang dikeluarkan pemerintah melanggar secara tersirat misi yang sangat mulia dari negara yaitu "memenuhi kebutuhan pendidikan nasional" seperti yang tertuang dalam kata-kata terakhir Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, yang lebih lanjut akan terkait dengan tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa.¹⁷

Permasalahan sistem pendidikan yang mengatur kisaran gaji dalam sistem pendidikan tentunya akan cukup berpengaruh pada guru honorer, salah satu akibatnya tidak lain adalah tidak seimbangnya gaji atau upah Guru Honorer ini kemudian menjadi masalah yang cukup kompleks karena berkaitan dengan kehidupan perekonomian guru honorer.¹⁸ Ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepastian hukum terhadap eksistensi guru honorer yang berkaitan dengan sistem pengupahan setidaknya

Bisa dilihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, yang mana Peraturan ini sendiri dibentuk dengan tujuan untuk bahwa untuk melaksanakan

¹⁷ Mustafa lutfi dkk,*Sisi-Sisi Lain Kebijakan Professional Guru (Optik Hukum Dan Rekonsepsi)*,(Malang: Universitas Brawijaya Press (UB Press), 2013), 19.

¹⁸ Sumarno, Kebijakan Pengupahan Tenaga Kependidikan di Indonesia, *Jurnal Administrasi Pendidikan*, Vol. 27 No. 2 (2020),145.

ketentuan Pasal 107 Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara,¹⁹ perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan perjanjian Kerja.²⁰ Tujuan ini sebagaimana yang terdapat dalam konsiderannya. Ketentuan khusus guru honorer bisa dilihat dalam Pasal 99 yang didalamnya terdapat beberapa ayat. Ayat (1) Peraturan Pemerintah sebagaimana yang dijelaskan diatas ini yang didalamnya dijelaskan tentang Pegawai non-PNS yang bertugas pada instansi pemerintah termasuk pegawai yang bertugas pada lembaga non struktural, instansi pemerintah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum/badan layanan umum daerah, lembaga penyiaran publik, dan perguruan tinggi negeri baru berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2016 tentang Dosen dan Tenaga Kependidikan pada Perguruan Tinggi Negeri Baru sebelum diundangkannya Peraturan Pemerintah ini, masih tetap melaksanakan tugas paling lama 5 (lima) tahun.²¹

Ayat kedua (2) Peraturan Pemerintah sendiri kemudian menjelaskan bahwa Pegawai Non-PNS.²² Jangka waktu paling lama yaitu 5 (lima) tahun

¹⁹ Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah PNS dan PPPK yang diangkat oleh PPK dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pasal 1 Ayat 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2021 Tentang Upaya Administratif Dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 175)

²⁰ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224)

²¹ Pasal 99 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 2024)

²² A Patta dkk. "Peningkatan Kinerja Guru Honorer Melalui Pelatihan Luarsekolah SMPN 2 Segeri." *Jurnal Ilmiah Pendidikan*. Volume 6 No. 1 Tahun 2022.

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diangkat menjadi PPPK²³ apabila memenuhi persyaratan

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini. Ayat (3) menjelaskan bahwa Pegawai Non-PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan perlindungan berupa manfaat jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana berlaku bagi PPPK, dan Ayat (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian perlindungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan peraturan Menteri setelah mendapat pertimbangan teknis dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang keuangan.²⁴

Ketentuan Pasal 99 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja yang isinya tentang bahwa Pegawai Non-PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan perlindungan berupa manfaat jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana Berlaku bagi PPPK.²⁵ Pemberian hak-hak guru honorer dari segi Kesehatan,

²³ Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Yang Selanjutnya Disingkat PPPK Adalah Warga Negara Indonesia Yang Memenuhi Syarat Tertentu, Yang Diangkat Berdasarkan Perjanjian Keda Untuk Jangka Waktu Tertentu Dalam Rangka Melaksanakan Tugas Pemerintahan. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2021 Tentang Upaya Administratif Dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara.(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 175)

²⁴ Pasal 99 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224)

²⁵ Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Yang Selanjutnya Disingkat PPPK Adalah Warga Negara Indonesia Yang Memenuhi Syarat Tertentu, Yang Diangkat Berdasarkan Perjanjian Keda Untuk Jangka Waktu Tertentu Dalam Rangka Melaksanakan Tugas Pemerintahan. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2021 Tentang Upaya Administratif Dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara.(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 175)

kecelakaan kerja, dan kematian. Ketentuan memang memberikan hak-hak Guru Honorer dari segi tertentu tertsebut, tidak ada yang spesifik memberikan Perlindungan dari segi pengupahan,²⁶ Sehingga Hak-hak guru honorer dari segi gaji atau pengupahan. Standard pengupahan dibawah minimun ini membuat guru honorer tidak memiliki kesejahteraan hidup yang cukup. Kejelasan status karir yang tertata dengan baik, kemudian menimbulkan guru honorer perlu mencari pekerjaan lain untuk mencukupi kebutuhan hidupnya. Ketentuan Pasal 99 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja,²⁷ Memang memberikan salah satu perlindungan hukum guru honorer, namun tidak adanya jaminan kesejahteraan dengan pengupahan membuat hak-hak guru honorer tersebut tidak dipenuhi secara hukum.

Permasalahan guru honorer merupakan isu kompleks yang membutuhkan solusi komprehensif dan berkelanjutan. Pemerintah, lembaga legislatif, dan seluruh pemangku kepentingan perlu bekerja sama untuk mencari solusi

Terbaik bagi guru honorer, sehingga mereka dapat menjalankan tugasnya dengan baik dan berkontribusi pada peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia.²⁸ Kepastian hukum menunjuk kepada Pemberlakuan hukum yang

²⁶ Upah merupakan imbalan dari pihak perusahaan yang telah menerima pekerjaan dari tenaga kerja dan pada umumnya adalah tujuan dari karyawan atau untuk melakukan pekerjaan. Bila tiada upah, pada umumnya juga tiada hubungan kerja, misalnya pekerjaan yang dilakukan dalam hubungan gotong royong. Iman Soepomo. *Pengantar Hukum Perburuhan*. (Jakarta : Djambatan, 1980), .5.

²⁷ Pasal 99 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 2024)

²⁸ Dominikus Rato. *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010), 59.

jelas, tetap, konsisten dan konsekuensi yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum.²⁹ Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk. Nilai kepastian hukum adalah prinsip yang pada dasarnya memberikan perlindungan hukum kepada setiap individu dari tindakan sewenang-wenang oleh kekuasaan.³⁰ hukum menuntut negara untuk bertanggung jawab dalam menjamin perlindungan bagi semua warganya.³¹

Nilai ini memiliki hubungan yang kuat dengan instrumen hukum yang berlaku dan peran negara dalam mewujudkannya dalam kerangka hukum positif. Kepastian hukum berkedudukan sebagai suatu nilai yang harus ada dalam setiap hukum yang dibuat dan diterapkan. Hukum dapat memberikan rasa keadilan dan dapat mewujudkan adanya ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.³² Kepastian hukum sendiri bisa dimaknai dalam beberapa kemungkinan tertentu, diantaranya:³³

1. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
2. Instansi-instansi (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut

²⁹ M. Aziz. "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia." *Jurnal Konstitusi*. Vol. 7 No. 5 Tahun 2010. 113-150.

³⁰ Kekuasaan Dibagi Dalam Tiga Kekuasaan Untuk Menjalankan Kekuasaan Negara, Yakni Eksekutif, Legislatif Dan Yudikatif Yang Saling Mempengaruhi. Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi. "Constitutional Question (Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya)," *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010. 32-47.

³¹ Kansil dkk. *Kamus Istilah Hukum*. (Jakarta: Jala Permata, 2009), 385.

³² Dian Agung Wicaksono & Andi Sandi Antonius Tabusassa Tonralipu. "Mencari Jejak Konsep Judicial Restraint dalam Praktik Kekuasaan Kehakiman di Indonesia," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. 51 No. 1 Tahun 2021. 176-203.

³³ Jan Michiel Otto. *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: PT Sinar Grafika, 2011), 3.

secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.

3. Warga secara prinsipil menyesuaikan prilaku mereka terhadap aturan aturan tersebut.
4. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
5. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.³⁴

Unsur-unsur kepastian hukum seperti penjelasan ini yang kemudian tidak ditemukan pada sistem pengupahan guru honorer kemudian menimbulkan tidak adanya jaminan kesejahteraan bagi guru honorer. Jaminan sendiri adalah *performance bond* yaitu jaminan yang diberikan oleh satu pihak kepada pihak lain untuk melindungi pihak kedua apabila pihak lain tersebut tidak memenuhi kewajibannya kepada pihak kedua sesuai dengan ketentuan kontrak.³⁵

Gaji menjadi elemen utama yang menentukan kesejahteraan guru, Namun aspek lain seperti kelancaran kenaikan pangkat, kepastian karir, dan hubungan interpersonal juga penting.³⁶ Jaminan sosial ketenagakerjaan yang ditujukan terutama bagi sistem upah guru honorer sendiri bertujuan untuk memastikan kelangsungan penerimaan pendapatan keluarga sebagai pengganti sebagian

³⁴ Roni Andriyanto dkk. "Kepastian Hukum Prosedur Penggantian Kerugian Pemegang Hak Atas Tanah Yang Terdampak Proyek Jalan Tol." *Journal Of Legal Research.* 4.5 (2022). 1291–1310.

³⁵ Yitran Liding Saputra, “Pelaksanaan Jaminan Keselamatan Dan Kesehatan Kerja Bagi Pekerja Yang Dipekerjakan Di Basement Galeria Mall Yogyakarta.” Skripsi. Universitas Atma Jaya Yogyakarta. 2016.

³⁶ Saidun Hutasuhut. “Kesejahteraan Guru di Indonesia.” *Future Academia: the Journal of Multidisciplinary Research on Scientific and Advanced.* Volume 3 Nomor 1, 2025. 227-23

atau seluruh penghasilan yang hilang. Jaminan sosial ketenagakerjaan memiliki beberapa aspek, antara lain:

1. Memberikan perlindungan dasar untuk memenuhi kebutuhan hidup minimal bagi tenaga kerja beserta keluarganya;
2. Merupakan penghargaan kepada tenaga kerja yang telah menyumbangkan tenaga dan pikirannya kepada perusahaan tempatnya bekerja.
3. Menciptakan ketenangan bekerja yang pada akhirnya mendukung ke mandirian dan harga diri manusia dalam menghadapi resiko sosial ekonomi

Masalah jaminan kesejahteraan dari segi pengupahan bagi guru honorer yang kurang sistematis ini kemudian menjadi suatu isu yang perlu penelitian solutif. Penjelasan yang dimuat ini, memiliki kekurangan mengingat tidak secara spesifik yang mengatur mengenai status guru honorer. Penyebab kekurangan yang ditimbulkan salah satunya dikarenakan tidak dijelaskannya mengenai hak-hak dasar guru, seperti upah³⁷ yang layak dan perlindungan.

Menjalankan tugasnya Seorang guru memiliki peran yang sangat penting dalam dunia pendidikan.³⁸ Tugas guru di sekolah adalah memberikan pelayanan yang baik kepada para siswa, dengan harapan siswa tersebut dapat Berkembang sesuai dengan tujuan sekolah. Permasalahan guru honorer di Indonesia menghadapi berbagai permasalahan yang kompleks dan mendalam, mencerminkan tantangan struktural dalam sistem pendidikan nasional. Isu

³⁷ Upah mempunyai arti sebagai harga atau balas jasa atas prestasi tenaga kerja. Hal ini tertuang dalam prinsip pengupahan Indonesia yang wajibkan setiap pekerja/buruh berhak memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak. Ruslan Abdul Ghofur. *Konsep Upah Dalam Ekonomi Islam*. (Bandar Lampung: CV. Arjasa Pratama, 2020), 49.

³⁸ Sulistiani and Nursiwi Nugraheni, "Makna Guru Sebagai Peranan Penting Dalam Dunia Pendidikan." *Jurnal Citra Pendidikan (JCP)*. Volume 3 Nomor 3 Tahun 2023. 1261-1268

utama perihal status kepegawaian yang terjadi pada guru honorer adalah pegawai tidak tetap, yang menyebabkan mereka tidak mendapatkan fasilitas kesehatan, jaminan hari tua, atau tunjangan pensiun dari pemerintah.³⁹

Isu-isu kepastian hukum guru honorer dari segi pengupahan yang telah dijelaskan diatas ini kemudian membuat Peneliti tertarik untuk melakukan kajian secara mendalam dalam bentuk skripsi dimulai dalam proposal ini. Jawaban atas isu ini peneliti kemudian juga menghadirkan teori maslahah mursalah. Kehadiran perspektif *maslahah mursalah*, secara umum bisa didefinisikan sebagai dalil hukum Islam yang digunakan untuk menetapkan hukum baru yang belum ada konfirmasinya di dalam sumber hukum Islam.⁴⁰

Penerapan *Maslahah* dilakukan ketika tidak ada ketegasan hukum yang merealisasikannya dan tidak ada pula dalil tertentu yang mendukung ataupun menolak dari perkara tersebut.⁴¹ Menurut istilah para ahli ilmu ushul fiqhi ialah suatu kemaslahatan, di mana syari'ah tidak mensyariatkan suatu hukum untuk merealisir kemaslahatan itu dan tidak ada dalil yang menunjukkan atas pengakuan dan penolakannya.⁴²

Peneliti sendiri dalam dalam penyusunan skripsi ini, kemudian ingin meneliti dengan judul “Kepastian Hukum Jaminan Kesejahteraan Guru

³⁹ Rachel Farahdiba Regar” Inilah Sederet Permasalahan Guru Honorer Selain Cleansing.” *Tempo.co*. 1 Juli 2024. dIIsir pada 07 Maret 2025. <https://www.tempo.co/politik/inilah-sederet-permasalahan-guru-honorer-selain-cleansing-38606>.

⁴⁰ Hanif Hawari. “4 Sumber Hukum Ajaran Agama Islam, Apa Saja?.” *detik.com*. 09 Jan 2024. Dilansir pada 15 April 2025. <https://www.detik.com/hikmah/khazanah/d-7131484/4-sumber-hukum-ajaran-agama-islam-apa-saja>.

⁴¹ Satria Effendi & M. Zein. *Ushul Fiqh*. (Jakarta: Kencana, 2017), 135

⁴² Abd. Wahab Khallaf. *Ushul al-Fiqh* (Jakarta: Majelis Ata li Indonesiyyin li Al-Dakwah Al-Islamiyah, 1973), 116.

Honorer Berdasarkan Pasal 99 Ayat (3) PP Nomor 49 Tahun 2018 Perspektif *Maslahah Mursalah.*”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan diatas, penelitian ini sendiri kemudian mempunyai tiga rumusan masalah, diantaranya yaitu:

1. Apakah Kedudukan Kesejahteraan Guru Honorer dalam Peraturan Pemerintah sudah memberikan Jaminan Terhadap Tingkat Kesejahteraan Guru Honorer?
2. Bagaimana Kepastian Hukum Mengenai Tingkat Kesejahteraan Guru Honorer Sesuai Pasal 99 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018?
3. Bagaimana Upaya hukum sebagai bentuk *ius constituendum* untuk Peningkatan Kesejahteraan Kerja Guru Honorer Perihal Kesejahteraan Pengupahan Perspektif *Maslahah Mursalah?*

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan yang telah dijelaskan diatas, penelitian ini kemudian mempunyai beberapa tujuan, diantaranya:

1. Untuk Menganalisis Kedudukan Kesejahteraan Guru Honorer Dalam Peraturan Pemerintah sudah memberikan Jaminan Kesejahteraan Terhadap Tingkat Kesejahteraan Guru Honorer.
2. Untuk Menganalisis Kepastian Hukum Jaminan Kesejateraan Terhadap Tingkat Kesejahteraan Guru Honorer Sesuai Pasal 99 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018.

3. Untuk Menjabarkan dan Merumuskan Upaya Hukum Sebagai Bentuk *Ius Constituendum* Untuk Peningkatan Kesejahteraan Guru Honorer Perspektif *Maslahah Mursalah*.

Tujuan yang dirumuskan memberikan arah yang jelas dalam mengurai dan menjawab permasalahan yang diangkat, sehingga hasil akhir penelitian ini dapat memberikan kontribusi yang bermakna bagi akademisi maupun pembuat kebijakan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini setidaknya bisa diklarifikasikan menjadi dua, diantaranya adalah sebagai berikut ;

1. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah memberikan solusi terhadap permasalahan yang dihadapi oleh guru honorer, terutama terkait kepastian hukum dalam pengupahan dan status pekerjaan mereka.

Beberapa manfaat praktis yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

- a. Penelitian ini akan sangat bermanfaat dalam memperkuat kepastian hukum jaminan kesejahteraan guru honorer berdasarkan Pasal 99 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018. Kejelasan pengaturan tersebut diharapkan mampu mengatasi ketidakpastian mengenai pengupahan dan jaminan kesejahteraan yang selama ini dialami guru honorer. Perspektif *Maslahah Mursalah* digunakan sebagai landasan normatif untuk menegaskan pentingnya perlindungan hukum yang berorientasi pada kemanfaatan, keadilan, dan kesejahteraan bersama,

sehingga guru honorer memperoleh perlakuan yang layak sesuai dengan peran strategisnya dalam penyelenggaraan pendidikan.

- b. Adanya Penelitian ini, diharapkan masyarakat lebih memahami tantangan yang dihadapi oleh guru honorer dan ikut mendorong perubahan kebijakan yang lebih baik. Kesadaran publik yang lebih tinggi dapat membantu mempercepat upaya reformasi dalam sistem pendidikan, khususnya dalam hal kesejahteraan guru honorer.

2. Manfaat Teoritis

Hasil dari manfaat teoritis dalam penelitian ini adalah memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori hukum yang lebih menekankan pada keadilan dan kesejahteraan bagi guru honorer. Secara khusus, penelitian ini menawarkan beberapa hasil teoritis utama:

- a. Penelitian ini menambah wawasan dalam studi hukum tata negara, terutama dalam aspek perlindungan tenaga kerja honorer dalam sistem hukum Indonesia.
- b. Dengan mengkaji Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018, penelitian ini memberikan analisis kritis tentang bagaimana hukum

Ketenagakerjaan seharusnya melindungi tenaga honorer. Manfaat Teoritis ini membantu membangun pemahaman baru dalam hukum, khususnya dalam menjembatani antara kebijakan ketenagakerjaan dan nilai-nilai hukum Islam melalui konsep *Maslahah Mursalah*.⁴³ Penelitian ini memberikan kerangka

⁴³ Ibrahim Ahmad Harun. "Implementasi Konsep Maslahah Mursalah Dalam Ekonomi Islam Menurut Tokoh Islam Dan Jumhur Ulama." *Jurnal Economina*, Volume 1 No 3 Tahun 2022), 563–77.

evaluasi yang tidak hanya pragmatis tetapi juga berlandaskan etika. Kontribusi yang dimaksud dalam hal ini adalah kontribusi berharga bagi teori kebijakan publik dan analisis hukum yang lebih etis serta berorientasi pada kemanusiaan.

Secara keseluruhan, penelitian ini memberikan kontribusi teoretis yang signifikan dengan memperluas pemahaman tentang kepastian hukum dan keadilan dalam ketenagakerjaan.⁴⁴

E. Definisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian ini bertujuan untuk memberikan batasan yang jelas mengenai konsep-konsep yang digunakan agar lebih terarah dan dapat diukur secara spesifik dalam konteks penelitian. Beberapa definisi operasional yang terdapat dalam proposal skripsi ini:

1. Kepastian Hukum

Kepastian memiliki arti “ketentuan atau ketetapan” sedangkan jika kata “kepastian” digabungkan dengan kata “hukum” maka menjadi kepastian hukum, yang diartikan sebagai perangkat hukum suatu negara. Nilai kepastian hukum adalah prinsip yang bertujuan melindungi setiap warga negara dari tindakan sewenang-wenang oleh pihak berwenang.⁴⁵

2. Jaminan Kesejahteraan

Jaminan kesejahteraan guru merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perlindungan hukum terhadap profesi pendidik sebagai pelaksana fungsi pendidikan nasional. Secara normatif, kesejahteraan guru

⁴⁴ Irma Sulistiani and Nursiwi Nugraheni. “Makna Guru Sebagai Peranan Penting Dalam Dunia Pendidikan.” *Jurnal Citra Pendidikan*. Volume 3 No 4 (2023), 1261–68.

⁴⁵ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014),76.

mencakup hak atas penghasilan yang layak, jaminan sosial, kepastian status kerja, serta perlindungan hukum dalam menjalankan tugas profesional. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang menyatakan bahwa guru berhak memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum serta jaminan kesejahteraan sosial dari negara.⁴⁶

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, khususnya Pasal 99 ayat (3), menetapkan bahwa jaminan kesejahteraan bagi pegawai Non-ASN pada masa transisi bersifat tidak mengikat dan bergantung pada kemampuan keuangan daerah, sehingga pelaksanaannya berbeda pada setiap wilayah.⁴⁷ Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa jaminan kesejahteraan bagi guru honorer belum memiliki kepastian hukum yang kuat secara nasional serta masih bertumpu pada kebijakan masing-masing pemerintah daerah.

3. Guru Honorer

Guru pendidik profesional dengan tugas utamanya adalah mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, pendidikan menengah. Guru honorer merupakan tenaga pendidik yang belum diangkat menjadi pegawai Negeri sipil (PNS) di

⁴⁶ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Pasal 14 ayat (1) huruf a.

⁴⁷ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Instansi pendidikan formal.⁴⁸ Tidak mendapatkan gaji tetap melainkan menerima honorarium atau gaji berdasarkan jumlah jam pelajaran yang diajarnya. Pengertian yang sederhana, Guru adalah orang yang memberikan ilmu pengetahuan kepada anak didik.⁴⁹

4. *Maslahah Mursalah*

Maslahah dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang membawa manfaat bagi manusia, baik dalam bentuk memperoleh keuntungan atau kesenangan maupun dalam bentuk menghindari kerugian atau bahaya.⁵⁰ Segala hal yang memberikan manfaat dapat disebut sebagai maslahah, karena mencakup dua aspek utama, yaitu mendatangkan kebaikan sekaligus mencegah dampak negatif atau kerusakan.⁵¹ Ulama-ulama Hanafiyah kemudian menjelaskan bahwa *maslahah mursalah* dapat dijadikan sebagai dalil jika memiliki pengaruh terhadap penetapan hukum.

Dasar hukum baik ayat, hadis, atau ijma' yang menunjukkan bahwa karakteristik yang dianggap sebagai kemaslahatan tersebut berfungsi sebagai illat (motivasi hukum) dalam menentukan suatu hukum. Jenis hukum yang berkaitan dengan sifat motivasi tersebut harus digunakan oleh nash sebagai dasar dalam menetapkan hukum.⁵²

⁴⁸ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, Pasal 1 angka 2, serta ketentuan pengupahan honorer pada regulasi internal pemerintah daerah.

⁴⁹ Syaiful Bahri Djamarah, Guru dan Anak Didik dalam Interaksi Edukatif, Jakarta: Rineka Cipta, 2005, 31.

⁵⁰ Musnad Razin. *Ushul Fiqih 1* (Metro: STAIN Jurai Siwo Metro, 2014), 125-126

⁵¹ Abu Yazid Adnan Quthny, "Implementasi Maslahah Mursalah Sebagai Alternatif Hukum Islam Dan Solusi Problematika Umat." *Asy-Syari'ah : Jurnal Hukum Islam*. Volume 5 No 1 (2019), 1-19.

⁵² Pandangan ulama Hanafiyah terhadap maslahah mursalah terdapat beberapa pendapat yang berbeda. Menurut al-Amidi sebagaimana dikemukakan Amir Syarifuddin, banyak ulama yang beranggapan bahwa ulama Hanafiyah tidak mengamalkannya. Namun menurut Ibn Qudamah,

F. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan upaya Peneliti untuk mencari perbandingan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini, seperti yang diketahui kajian penelitian mempunyai kesamaan tema dengan penelitian-penelitian sebelumnya.

Penelitian terdahulu yang dimaksud dalam hal ini adalah sebagai berikut:

1. Chyntia Alysca berjudul “Tinjauan Yuridis Terhadap Kompensasi Guru Honorer Sekolah Swasta Berdasarkan Pasal 14 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen.” Skripsi. Tahun 2024. Fokus pembahasan dalam penelitian ini adalah pembahasan mengenai implementasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen pada Sekolah Dasar Swasta Edustar Kota Batam dalam pemberian kompensasi kepada Guru honorer dan kendala apa yang dihadapi oleh Sekolah Dasar Swasta Edustar Kota Batam dalam pemenuhan Pasal 14 ayat 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005.⁵³

Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini yaitu penelitian terdahulu ini membahas mengenai kompensasi Guru honorer disekolah swasta secara spesifik dengan Berdasarkan Pasal 14 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen, sedangkan Penelitian

sebagian dari ulama Hanafiyah menggunakankannya. Pandangan Ibn Qudamah ini agaknya lebih diperpegangi karena kedekatan metode maslahah mursalah dengan metode istihsan yang popular dikalangan ulama Hanafiyah. Ma'ruf Amin, Fatwa dalam Sistem Hukum Islam (Jakarta: elSAS, 2011), 160.

⁵³ Chyntia Alysca, “Tinjauan Yuridis Terhadap Kompensasi Guru Honorer Sekolah Swasta Berdasarkan Pasal 14 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen,” Skripsi. Fakultas Ilmu Sosial Dan Humaniora, Universitas Putera Batam. 2020. <http://repository.upbatam.ac.id/2306/1/cover%20s.d%20bab%20III.pdf>

yang dikaji penulis berfokus pada kepastian hukum dalam Peraturan Undang-Undang yang berlaku. Unsur kebaruan sendiri dalam hal ini adalah Secara yuridis pengaturan Undang-Undang mengenai tidak menjamin bahwa seorang Guru honorer akan mendapatkan kepastian secara hukum jaminan kesejahteraan yang tetap. Sehingga cara lain untuk mensejahterakan Guru honorer salah satunya adalah dengan memberikan kompensasi gaji sesuai beban kerja saat mengajar.

2. Mega Silvia berjudul “Eksistensi Guru Honorer dalam meningkatkan kualitas pembelajaran di SMPN SATAP 2 Balaesang Tanjung” Skripsi. Tahun 2022.⁵⁴ Fokus pembahasan dalam penelitian ini adalah pembahasan mengenai Eksistensi Guru Honorer dalam meningkatkan kualitas pembelajaran dapat dilihat dari metode yang digunakan oleh Guru honore. Unsur kebaruan nya yaitu Unsur kebaruan dalam kepastian hukum pengupahan Guru honorer dari perspektif Maslahah Mursalah menegaskan bahwa jaminan kesejahteraan bagi Guru honorer adalah sebuah keharusan hukum. Jika kesejahteraan mereka ditingkatkan, maka kualitas pendidikan juga akan meningkat, sebagaimana terlihat dalam peran Guru honorer di SMPN SATAP 2 Balaesang Tanjung.
3. Ning Zulfa Majidah berjudul “Pemotongan Upah Guru Honorer Untuk

⁵⁴ Mega Silvia. “Eksistensi Guru Honorer Dalam Meningkatkan Universitas Tadulako Tahun 2022 Eksistensi Guru Honorer Dalam Meningkatkan Kualitas Pembelajaran di SMPN Satap 2 Tahun 2022.” Skripsi. Universitas Tadulako. 2023. <https://repository.untad.ac.id/id/eprint/109184/>

Asuransi Bpjs Kesehatan Perspektif Maslahah Mursalah Di Kabupaten Jember”. Skripsi tahun 2022.⁵⁵ Fokus penelitian ini yaitu Menilai suatu kemaslahatan dalam praktik pemotongan upah tersebut dapat dianalisis dari beberapa aspek. Perbedaannya yaitu Penelitian ini membahas mengenai pemotongan pengupahan Guru honorer untuk kesejahteraan dan focus pada perspektif maslahah mursalah dan penelitian saya kaji focus pada kesejahteraan pengupahan terhadap Guru honorer dan sama mengkaji dalam perspektif maslahah mursalah.

4. Muhammad Fadhiel Yusuf berjudul “Kepastian Hukum Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Pasca Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara” tesis tahun 2023.⁵⁶ Hasil Penelitian ini Hasil penelitian ini menegaskan bahwa pemerintah memberikan kesempatan pada para honorer untuk mengikuti seleksi menjadi tenaga kerja PPPK. Perbedaannya Penelitian ini focus pada kepastian hukum terhadap pengangkatan Guru honorer menjadi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja dan lebih menfokuskan pada undang undang Nomor 5 Tahun 2014 Negara penelitian yang saya teliti jaminan kesejahteraan dan pengupahan kesejahteraan Guru honorer yang lebih menfokuskan pada Pasal 99 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018.

⁵⁵ Ning Zulfa Majidah. “Pemotongan Upah Guru Honorer Untuk Asuransi Bpjs Kesehatan Perspektif Maslahah Mursalah Di Kabupaten Jember.” Skripsi. Uin Kiai Haji Achmad Siddiq Jember. 2022. <https://digilib.uinkhas.ac.id/17469/>

⁵⁶ Muhammad Fadhiel Yusuf. “Kepastian Hukum Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Pasca Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.” Tesis. Universitas Sriwijaya. 2022. <https://repository.unsri.ac.id>

5. Salsabilla Azzahra berjudul “Implikasi Pelanggaran Hak Asasi Manusia :

Ketidaksetaraan Upah Guru Honorer Dalam Sistem Pendidikan” jurnal tahun 2023.⁵⁷ Hasil penelitian ini Penerapan Hak Asasi Manusia seharusnya dapat menjadi dasar bagi Guru honorer dalam memperjuangkan hak upah, tunjangan, dan jaminan kesehatan serta hak-haknya yang lain sebagai tenaga kerja yang penting bagi bangsa Indonesia yang cerdas dan maju.. Perbedaan penelitian ini yaitu Ini lebih focus terhadap implikasi pelanggaran ham ketidaksetaraan terhadap upah Guru honorer dalam system Pendidikan sedangkan saya mengkaji terhadap kepastian hukum dan kesejahteraan terhadap Guru honorer perspektif *Maslahah Mursalah*

Tabel 1.1

Penelitian Terdahulu

No	Nama/Judul/ Tahun Penelitian	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian	Perbedaan	Unsur Keb- ruan
1	Chyntia Alyscia/ Tinjauan Yuridis Terhadap Kompen- sasi Guru Honorer Sekolah Swasta Berdasarkan Pasal 14 Ayat 1 Undang- Undang Nomor 14 Tahun 2005 Ten- tang Guru Dan	1. Bagaimana Im- plementasi pelaksanaan Pasal 14 Ayat 1 Un- dang-Undang No- mor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen Mengenai Pem- 	Hasil dari penelitian ini diketahui pada ketentuan pasal 14 ayat 1 Undang- Undang Nomor 14 Tahun 2005 Namun pemberian upah yang diberikan oleh	Penelitian ter- dahulu ini mem- bahas mengenai kompensasi Guru honorer disekolah swasta secara spesifik dengan Ber- dasarkan Pasal	Secara yuridis pengaturan Un- dang-Undang mengenai tidak menjamin bahwa seorang Guru honorer akan mendapat- kan kepastian secara hukum

⁵⁷ Azzahra Salsabilla. “Implikasi Pelanggaran Hak Asasi Manusia: Ketidaksetaraan Upah Guru Honorer Dalam Sistem Pendidikan.” *Triwikrama: Jurnal Ilmu Sosial*. Volume 01, Number 05, 2023. 50-60 <https://ejournal.warunayama.org/index.php/triwikrama/article/view/192/184>

	Dosen/ 2020	berian Kompen-sasi Kepada Guru Honorer di Sekolah Dasar Swasta Edustar Kota Batam ? 2. Apa kendala yang di hadapi oleh Sekolah Dasar Swasta Edustar Kota Batam da-lam pemenuhan Pasal 14 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen mengenai pem-berian kompen-sasi Guru honor swasta ?	pihak managemen sekolah merujuk pada pasal 15 ayat 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005. Kesepakatan kerja ini ternyata tidak memenuhi unsur keadilan yang mana dalam sebuah perjanjian harus diikuti dengan asas berimbang agar kedudukan para pihak seimbang atau tidak berat sebelah. Seharusnya sistem kompensasi yang di berikan oleh managemen sekolah mengikuti unsur keadilan dan asas berimbang agar terciptanya suatu perjanjian tidak merugikan salah satu pihak.	14 Ayat 1 Un-dang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen, se-dangkan Penelitian yang dikaji penulis berfokus pada kepastian hukum dalam Peraturan Undang-Undang yang berlaku.	jaminan kese-jahteraan yang tetap. Sehingga cara lain untuk mensejahterakan Guru honorer salah satunya adalah dengan memberikan kompensasi gaji sesuai beban kerja saat mengajar.
2	Mega Silvia/Eksis-tensi Guru Honorer	1. Bagaimana Eksistensi Guru	Hasil dari penelitian ini yakni	Penelitian ter-dahulu ini lebih	Unsur kebaruan dalam kepastian

	dalam meningkatkan kualitas pembelajaran di SMPN Satap 2 Balaesang Tanjung/ 2022	Honorer SMPN Satap 2 Balaesang Tanjung dalam meningkatkan kualitas pembelajaran? 2. Apa sajakah kendala yang dihadapi Guru honorer SMPN Satap 2 Balaesang Tanjung dalam meningkatkan kualitas pembelajaran?	Eksistensi Guru Honorer dalam meningkatkan kualitas pembelajaran dapat dilihat dari metode yang digunakan oleh Guru honorer sehingga pembelajaran dapat berjalan dengan baik dimana Guru harus dituntut membuat perencanaan pembelajaran yang akan diajarkan pada siswa, sehingga Guru dapat melaksanakan pembelajaran dengan baik sehingga dapat meningkatkan kualitas pembelajaran, kemudian Guru dapat mengevaluasi kembali melalui musyawarah bersama pada	menfokuskan pada eksistensi terhadap Guru honorer dan meningkatkan kualitas terhadap suatu objek tertentu sedangkan penelitian yang saya kaji lebih menfokuskan penelitian terhadap kepastian dan kesejahteraan terhadap Guru honorer itu sendiri.	hukum pengupahan Guru honorer berbasis Pasal 1 Ayat (15) UU No. 14 Tahun 2005 dari perspektif Maslahah Mursalah menegaskan bahwajaminan kesejahteraan bagi Guru honorer adalah sebuah keharusan hukum. Jika kesejahteraan mereka ditingkatkan, maka kualitas pendidikan juga akan meningkat, sebagaimana terlihat dalam peran Guru honorer di SMPN SATAP 2 Balaesang Tanjung. Pada kesejahteraan Guru
--	----------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			setiap Guru mata pelajaran. Kendala yang dihadapi Guru honorer dalam meningkatkan kualitas pembelajaran yang dihadapi oleh Guru honorer dan siswa iyalah jauhnya jarak rumah dan sekolah, jalan menuu sekolah yang ekstrim, keterbatasanya daya listrik yang ada di setiap desa, keterbatasannya jaringan internet sehingga memperlambat pembelajaran berjalan lebih baik lagi.		honerer menjadi solusi agar prinsip Maslahah Mursalah dapat diwujudkan secara nyata dalam sistem pendidikan Indonesia.
3	Ning Zulfa Majidah/Pemotongan Upah Guru Honorer Untuk Asuransi Bpjs Kesehatan	1. Bagaimana praktik pemotongan upah untuk BPJS kesehatan terhadap Guru	Menilai suatu kemaslahatan dalam praktik pemotongan upah tersebut dapat dianalisis dari	Penelitian ini membahas mengenai pemotongan upah Guru honorer di Kabupaten Jember	Kebijakan pemotongan upah Guru honorer di Kabupaten Jember

	Perspektif Maslahah Mursalah Di Kabupaten Jember/2022	honoror di Kabupaten Jember? kesehatan di Kabupaten Jember? 2. Bagaimana problematika praktik pemotongan upah Guru honorer BPJS kesehatan di kabupaten jember? 3. Bagaimana perspektif maslahah mursalah pada praktik pemotongan upah Guru honorer BPJS kesehatan di Kabupaten Jember?	beberapa aspek. Dua konteks utama yakni pertama, bahwa terdapat perbedaan upah terhadap Guru honoror memiliki potensi tidak terciptanya suatu kemaslahatan. Kedua, pasca pembayaran iuran terkandung maslahah dengan alasan Guru honoror merasakan kemudahan dan manfaat. Pada konteks ini kemaslahatan tercipta karena terpenuhinya unsur kemaslahatan hakiki, kepentingan umum, tidak bertentangan dengan hukum dasar, selaras dengan akal sehat, pengembalian maslahat harus	orer untuk kese- jahteraan dan fo- cus pada per- spektif maslahah mursalah dan penelitian saya kaji focus pada kesejahteraan pengupahan ter- hadap Guru hon- orer dan sama mengkaji dalam perspektif maslahah mur- alah.	untuk pem- bayaran BPJS Kesehatan memiliki unsur kebaruan dalam jaminan sosial bagi tenaga pen- didik. Namun, dari perspektif maslahah mur- alah, kebijakan ini harus diimbangi dengan regulasi yang jelas serta jaminan bahwa pemotongan ter- sebut tidak mengganggu kesejahteraan Guru honorer.
--	-------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			<p>merealisasikan kemaslahatan daruriyah bukan tahsiniyah.</p> <p>Sehingga pada praktik pemotongan upah terhadap Guru honorer ini dapat dikatakan maslahah secara umum.</p>		
4	<p>Muhammad Fad-hiel Yusuf/ Kepastian Hukum Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Pasca Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara/2023</p>	<p>1. Bagaimana pengangkatan tenaga honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ?</p> <p>2. Bagaimana perlindungan hukum bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja dalam</p>	<p>Hasil penelitian ini menegaskan bahwa pemerintah memberikan kesempatan pada para honorer untuk mengikuti seleksi menjadi tenaga kerja PPPK melalui pemberkasan dan seleksi yang dilakukan sesama para honorer, pemerintah membentuk UU ASN bertujuan untuk memberikan kepastian hukum agar para tenaga honorer setingkat</p>	<p>Penelitian ini focus pada kepastian hukum terhadap pengangkatan Guru honorer menjadi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja dan lebih menfokuskan pada undang undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara sendangkan penelitian yang saya teliti lebih</p>	<p>Pengangkatan tenaga honorer menjadi PPPK pasca UU No. 5 Tahun 2014 merupakan langkah baru dalam memberikan kepastian hukum, ja-minan kesejahteraan bagi Guru honorer. Dalam perspektif Maslahah Mursalah, karena memberikan manfaat besar</p>

	<p>pemenuhan jaminan kesejahteraan untuk hidup berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ?</p> <p>3. Bagaimana bentuk perlindungan hukum pada Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja dalam rangka memenuhi jaminan kesejahteraan hidup pada masa yang akan datang ?</p>	<p>lebih maju mendapatkan fasilitas dan kesempatan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan dan kualitas hidup melalui seleksi PPPK yang nantinya mendapatkan honorarium yang tepat dan porsi kerja yang sesuai dengan mestinya. Pemerintah memberikan jaminan perlindungan hukum kepada para PPPK, hal ini dibuktikan dengan diberikannya fasilitas berupa honorarium yang sesuai, jam kerja dan porsi kerja yang sesuai serta para PPPK diberikan jaminan tunjangan yang</p>	<p>ke jaminan kesejahteraan dan pengupahan kesejahteraan Guru honorer yang lebih men-fokuskan pada peraturan pemerintah no 49 tahun 2018 dan mengkaji di maslahah mursalah</p>	<p>bagi tenaga honorer yang sebelumnya bekerja dalam ketidakpastian. Namun, efektivitasnya sangat bergantung pada pelaksanaan yang adil dan merata, serta penyesuaian kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan tenaga honorer yang belum mendapat kesempatan menjadi PPPK.</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			apabila dapat dimanfaatkan dengan baik, bisa meningkatkan kesejahteraan hidup dikemudian hari.		
5	Salsabilla Az-zahra/Implikasi Pelanggaran Hak Asasi Manusia : Ketidaksetaraan Upah Guru Honorer Dalam Sistem Pendidikan/2023	Bagaimana reformasi kebijakan pendidikan yang mencakup kenaikan upah Guru honorer dan kesejahteraan Guru honorer?	Penerapan Hak Asasi Manusia seharusnya dapat menjadi dasar bagi Guru honorer dalam memperjuangkan hak upah, tunjangan, dan jaminan kesehatan serta hak-haknya yang lain sebagai tenaga kerja yang penting bagi bangsa Indonesia yang cerdas dan maju. Karna pada hakikatnya Guru honorer dan Guru pegawai negeri mempunyai kedudukan yang sama sebagai seorang Guru dan	Ini lebih focus terhadap implikasi pelanggaran ham ketidaksetaraan terhadap upah Guru honorer dalam system Pendidikan sedangkan saya mengkaji terhadap kepastian hukum dan kesejahteraan terhadap Guru honorer perspektif maslahah mursalah	Ketidaksetaraan upah Guru honorer dalam sistem pendidikan telah menjadi isu pelanggaran HAM karena melanggar hak atas kesejahteraan dan penghidupan layak. Kepastian hukum melalui kebijakan PPPK membawa unsur kebaruan dalam jaminan kesejahteraan dan pengupahan, tetapi masih perlu perbaikan dalam implementasi agar lebih adil dan

		tenaga pendidik, tetapi upah yang diterima berbeda antara satu dengan yang lainnya.		merata. Dalam perspektif <i>Maslahah Mursala</i> , kebijakan ini harus terus dikembangkan agar menciptakan kesejahteraan yang lebih luas bagi seluruh Guru honorer.
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Berdasarkan pemaparan singkat dalam penelitian terdahulu diatas, bisa dijelaskan bahwa letak kebaharuan dalam penelitian ini nantinya adalah kajian kepastian hukum jaminan kesejahteraan bagi seorang Guru Honorer sesuai Pasal 99 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja. Unsur kebaharuan dalam penelitian ini nantinya adalah bagaimana perspektif *maslahah mursala* dan kepastian hukum, hal ini dilakukan untuk mengetahui kepastian hukum jaminan kesejahteraan bagi Guru honorer untuk kemaslahatan bagi para Guru Honorer secara keseluruhan.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan pendekatan yang dirancang dan diterapkan untuk mengkaji suatu permasalahan secara sistematis dan kritis. Metode ini juga dapat diartikan sebagai panduan bagi peneliti dalam menentukan langkah-langkah yang akan ditempuh dalam proses penelitian.⁵⁸

Secara lebih mendetail, metode penelitian dapat diartikan sebagai prosedur yang disusun secara sistematis guna menghasilkan sebuah penelitian ilmiah yang sesuai dengan karakteristik objek yang diteliti.⁵⁹

Adapun metode yang digunakan dalam penulisan proposal skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian yang berjudul “Kepastian Hukum Jaminan Kesejahteraan Guru Honorer Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2018 Perspektif *Maslahah Mursalah*” ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian ini yang dimaksud dengan pendekatan normatif, yaitu objek yang dikaji terbatas pada sumber kepustakaan atau data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier.⁶⁰ Peneliti sendiri kemudian menganalisis dan mengintegrasikan sumber kepustakaan, serta melakukan kajian terhadap prinsip-prinsip yang ada dalam hukum.⁶¹ Peneliti sendiri kemudian berfokus pada kajian bagaimana ketentuan Pasal 99 Ayat (3) Peraturan

⁵⁸ Moh. Nazir. *Metode Penelitian*. (Bogor: Ghalia Indonesia, 2014), 33.

⁵⁹ Arah penelitian dalam metode penelitian kurang lebih harus terstruktur dan tersistematis. Suryana. *Metodologi Penelitian: Model Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. (Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia, 2010). 21.

⁶⁰ Soejono Soekamto. *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta: UI Press, 2007), 52.

⁶¹ Zainuddin Ali. *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), 22.

Pemerintah No 49 tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja dengan harapan. mampu memberikan jawaban perihal permasalahan kepastian hukum guru honorer mengenai kesejahteraan kerja.

2. Metode Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian merupakan metode yang digunakan dalam penelitian hukum pada dasarnya bertujuan untuk menciptakan keterkaitan antara peraturan hukum yang berlaku dengan permasalahan yang muncul dalam berbagai isu yang berkembang.⁶² Penelitian ini setidaknya menggunakan dua jenis pendekatan, yaitu Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)⁶³ dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

a. Pendekatan Perundang-Undangan sendiri, dilakukan dengan cara mengkaji segala regulasi yang mempunyai kaitan isu hukum yang sedang dipermasalahkan. pendekatan Perundang-Undangan dalam penelitian ini sendiri yaitu:

⁶² Pendekatan penelitian hukum normatif didalamnya terdapat 5 jenis pendekatan yang berbeda, 5 jenis ini diantaranya adalah sebagai berikut: Pendekatan Undang-Undang, Pendekatan kasus, Pendekatan historis, Pendekatan perbandingan, dan Pendekatan konseptual. Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Prenada Media Group, 2005), 93.

⁶³ Dalam kajian hukum normatif, pendekatan yang paling penting adalah pendekatan yang dilakukan dengan Perundang-Undangan. Hal ini dikarenakan dalam kajian hukum normatif seorang Peneliti akan akan berfokus pada bagaimana acuan norma yang berlaku pada permasalahan atau isu-isu terkait. Peneliti kemudian perlu melihat sistem yang benar dari suatu analisa hukum termasuk pada sifat sistem hukum tertutup, yang diantaranya: Comprehensive, yang memiliki arti sebagai norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis. All-inclusive, yang mempunyai makna sebagai kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan ada kekurangan hukum. Systematic, yang mengandung arti norma-norma hukum tersebut, di samping bertautan antara satu dengan yang lain, juga tersusun secara hierarkis. Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Prenada Media Group, 2005), 133.

- 1) Pasal 49 Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang berisi tentang pendanaan dalam sektor pendidikan.
 - 2) Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undangan Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yang berisi tentang Hak Guru
 - 3) Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS, yang terdapat dalam Pasal 6 Ayat (3)
 - 4) Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja yang terdapat dalam Pasal 99 Ayat (3)
 - 5) Putusan MK Nomor 119/PUU-XXII/2024 mengenai penataan Pegawai non-ASN
- b. Pendekatan konseptual dilakukan dengan menelusuri berbagai konsep dalam literatur, teori-teori yang relevan, serta pandangan dari para ahli.⁶⁴ Pemilihan metode yang tepat akan mendukung validitas hasil penelitian. Pendekatan normatif dan yuridis kualitatif akan memastikan bahwa analisis yang dihasilkan relevan dengan realitas hukum yang ada.⁶⁵

3. Sumber Bahan Hukum

⁶⁴ Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 42.

⁶⁵ Ronny Hanitijo Soemitro. *Metode Penelitian Hukum, Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, (Dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum)*, Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial. (Bagian Hukum dan Masyarakat FH Undip, 1999), 15.

Metode analisa sumber bahan hukum yuridis kualitatif dalam penelitian ini dilakukan dengan menelaah berbagai bahan hukum yang relevan untuk memahami dan menginterpretasikan aturan hukum yang berlaku terkait. Kesejahteraan guru honorer. Penelitian ini, bahan hukum yang digunakan meliputi: tiga jenis bahan hukum yang dipakai meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, yang juga menjadi dasar dalam penelitian ini.

- a. Bahan hukum primer adalah sumber hukum yang memiliki otoritas, seperti peraturan perundang-undangan dan putusan.

Secara konkret bahan hukum yang akan digunakan Peneliti dalam penelitian ini akan dijelaskan sebagai berikut: yang pertama yaitu bahan hukum primer diantaranya adalah .

- 1) Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 49
- 2) Undang-Undangan Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS, yang berkaitan dengan status guru honorer di Indonesia.
- 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang mengatur sistem kepegawaian di Indonesia termasuk pegawai honorer.
- 5) Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Pasal 99 Ayat (3)
- 6) Putusan MK Nomor 119/PUU-XXII/2024.

- b. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini mencakup berbagai referensi seperti doktrin, teori, pendapat ahli, analisis, serta literatur hukum

lainnya.⁶⁶ Bahan hukum sekunder dapat diartikan sebagai sumber hukum yang bukan termasuk dalam kategori bahan hukum primer maupun tersier. bahan hukum sekunder meliputi dokumen dan literatur yang membahas mengenai regulasi hukum.⁶⁷

- 1) Kajian akademik dan jurnal ilmiah terkait kepastian hukum bagi guru honorer.
 - 2) Pendapat para ahli hukum mengenai penerapan konsep Maslahah Mursalah dalam hukum ketenagakerjaan.
 - 3) Buku-buku hukum yang membahas konsep kepastian hukum dan perlindungan tenaga kerja
- c. Bahan hukum tersier terdiri dari kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, serta sumber informasi dari situs web. Bahan hukum tersier merupakan sumber hukum yang berfungsi untuk memberikan penjelasan lebih lanjut terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, dan indeks kumulatif. Peneliti juga memanfaatkan bahan hukum tersier lainnya, seperti artikel dari media online yang memiliki kredibilitas dalam penelitian.⁶⁸
- 1) Kamus hukum dan ensiklopedia yang memberikan definisi serta konsep dasar dalam penelitian hukum.

⁶⁶ Jhony Ibrahim. *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*. (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), 295.

⁶⁷ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. (Yogyakarta: Cetakan Pertama, 2005), 181.

⁶⁸ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 64-66.

- 2) Dokumen dan laporan resmi pemerintah yang berkaitan dengan regulasi tenaga honorer

Tujuan utama dari analisa yuridis kualitatif ini adalah untuk memahami sejauh mana peraturan yang ada memberikan kepastian hukum dan kesejahteraan bagi guru honorer serta mengidentifikasi hukum yang perlu diperbaiki.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk yang tersedia di laman resmi lembaga peradilan. Peneliti juga memperoleh informasi dari berbagai sumber lain, seperti situs web, jurnal ilmiah, dan artikel daring.⁶⁹ Proses pengumpulan bahan hukum juga mencakup pencarian literatur dari buku-buku hukum yang dapat diakses melalui perpustakaan maupun koleksi pribadi. Pengumpulan bahan hukum ini memiliki peran penting dalam penelitian guna mendukung analisis serta memperoleh hasil yang diharapkan.⁷⁰

5. Metode Analisa Sumber Bahan Hukum

Istilah analisis dapat diartikan sebagai proses yang menjelaskan isu atau permasalahan konseptual secara sistematis dan terstruktur.⁷¹ Analisis juga

⁶⁹ Meray Hendrik Mezak. “Jenis Metode dan Pendekatan Dalam Penelitian Hukum, Law Review.” Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan. Vol. 5, No. 3, 2006. 93.

⁷⁰ Kartono. *Pengantar Metodologi Riset Sosial* (Jakarta: CV Mandar Maju, 2010), 12.

⁷¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001), 13.

dapat diartikan sebagai proses mengkaji dan mengolah informasi yang diperoleh dari berbagai referensi, kemudian mengelompokkannya serta merangkumnya agar lebih

Mudah dipahami.⁷² Analisis bahan hukum dapat diartikan sebagai proses yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang dikaji dengan merujuk pada berbagai dokumen hukum sebagai sumber acuan. penelitian, terdapat metode analisis bahan hukum yuridis kualitatif. Penelitian ini peneliti kemudian perihal analisis bahan hukum mengunggulkan teknik analisis yudisi kualitatif. Dilakukan untuk menelaah hukum, kemudian menyusun kerangka deskriptif untuk memahami berbagai isu yang muncul.⁷³

Bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian dijelaskan secara mendetail berdasarkan konsep dan teori dalam literatur, asas serta prinsip dalam suatu teori, serta pandangan dari para ahli. Sistematika ini memberikan gambaran alur pikir yang logis dan runut dalam penyusunan penelitian. Setiap bab yang disusun akan saling berkaitan dan memperkuat keseluruhan argumen penelitian.

⁷² Muhammad. *Metode Penelitian Ekonomi Islam Pendekatan Kuantitatif*, (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2013), 152.

⁷³ Dalam metode analisis bahan hukum, para pakar kemudian mengklarifikasi ke dalam beberapa jenis, dalam hal ini setidaknya ada empat cara yang bisa dilakukan, diantaranya adalah sebagai berikut: 1) menemukan hasil dari isu hukum yang dikaji melalui teknik penguraian pelbagai permasalahan-permasalahan yang terjadi, lalu disesuaikan dengan keberlakuan kebijakan hukum berdasarkan sumber kepustakaan yang ada. 2) Bisa dilakukan peninterpretasian, yaitu dengan teknik analisis yang mengutamakan penafsiran secara sistematis terhadap berbagai sumber bahan hukum yang sesuai dengan permasalahan yang diteliti; 3) Melakukan evaluasi yaitu analisis dilakukan difokuskan pada teknik menilai Peneliti berdasarkan adanya pandangan dan pendapat baik dalam hal ini mengenai bahan hukum primer, ataupun bahan hukum sekunder. 4) Membuat sistem otomatis, yaitu suatu cara yang dilakukan dengan suatu teknik yang memiliki keinginan untuk memhubungkan antara hukum yang sedang berlaku dengan hukum yang diatasnya secara hirarki. Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1992), 85.

H. Sistematika Penulisan

Penelitian Ini terdapat beberapa BAB yakni yang biasanya disebut dengan sistematika penulisan. Sistematika penulisan penelitian ini sendiri adalah sebagai berikut :

1. BAB I : Tentang Pendahuluan Yang Meliputi Latar Belakang,Rumusan Masalah Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Definisi Operasional, Penelitian Terdahulu, Kerangka Teori, Metode Penelitian Serta Sistematika Penulisan.
2. BAB II : Tentang Tinjauan Pustaka Yang Meliputi Landasan Teori Bagi Penelitian.
3. BAB III : Tentang Hasil Pembahasan Dan Penelitian Yang Terdiri Dari Hasil Penelitian, Hasil Analisis, Evaluasi, Dan Pengolahan Data Hasil Penelitian Terkait Kepastian Hukum Jaminan kesejahteraan Mengenai Kebijakan Pengupahan Terhadap Tingkat Kesejahteraan Guru Honorer Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2018 Perspektif Maslahah Mursalah.
4. BAB IV : Bagian penutup berisi kesimpulan dan saran yang merangkum Hasil penelitian. Pada bagian ini, temuan-temuan utama yang diperoleh dari analisis dalam bab-bab sebelumnya dijelaskan secara ringkas dan jelas. Bagian saran memberikan rekomendasi untuk penelitian selanjutnya yang membahas topik serupa, serta menawarkan solusi yang dapat diterapkan terkait permasalahan yang diteliti. Saran ini bertujuan untuk

memberikan arahan bagi penelitian di masa mendatang serta memberikan manfaat praktis dari hasil penelitian yang telah dilakukan.

Sistematika ini memberikan gambaran alur pikir yang logis dan runut dalam penyusunan penelitian. Setiap bab yang disusun akan saling berkaitan dan memperkuat keseluruhan argumen penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan landasan konseptual yang disusun untuk menjelaskan hubungan antarvariabel penelitian secara sistematis. Kerangka ini berfungsi sebagai panduan penelitian, membantu peneliti memahami fenomena yang diteliti, serta menjadi dasar merumus suatu teori.⁷⁴ Setiap penelitian selalu disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis, dalam hal ini karena adanya hubungan timbal balik yang erat antara teori dengan kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis.⁷⁵ Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori *Maslahah Mursalah* dan teori kepastian hukum yang digunakan untuk dapat menjawab rumusan masalah yang berkenaan dengan tinjauan yuridis mengenai kepastian hukum kebijakan terhadap tingkat kesejahteraan guru honorer berdasarkan Pasal 99 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 perspektif *Maslahah Mursalah*.

1. Teori *Maslahah Mursalah*

Secara etimologis, maslahah memiliki arti yang sama dengan manfaat, baik dari segi kata maupun maknanya. *Maslahah* juga diartikan sebagai manfaat atau tindakan yang membawa kebaikan. Apabila dikatakan bahwa perdagangan dan menuntut ilmu adalah suatu kemaslahatan, maka hal itu berarti bahwa kedua aktivitas tersebut menghasilkan manfaat baik.

⁷⁴ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, Dan R&D* (Bandung; Alfabeta, 2017), 69.

⁷⁵ L. Moleong, ‘Universitas Medan’, *Pemutusan Hubungan Kerja*, 1, 2018, 1–12.

Lahir maupun batin. Secara terminologis, para ulama ushul fikih memberikan beberapa definisi mengenai maslahah, namun semuanya mengandung makna yang serupa. Imam al-Ghazali menjelaskan bahwa pada dasarnya maslahah adalah upaya untuk meraih manfaat dan menghindari kerugian guna menjaga tujuan-tujuan syariat. Ia menyatakan:⁷⁶

الْمَصْلَحَةُ مَا لَمْ يَشْهُدْ لَهُ مِنَ الشَّرْعِ بِالْبُطْلَانِ وَلَا بِالْعَيْنَارِ الْمُعَيْنَ

“Maslahah al-Mursalah adalah apa yang tidak ada dalil baginya dari shara’ dalam bentuk nas tertentu yang membatkalkannya dan tidak ada yang memperhatikannya”

Imam al-Ghazali berpendapat bahwa kemaslahatan harus sesuai dengan tujuan syara’, meskipun hal itu bertentangan dengan keinginan manusia, karena kemaslahatan menurut manusia tidak selalu berdasarkan pada syara’, melainkan sering kali didasari oleh hawa nafsu. Pada masa jahiliyah wanita tidak memperoleh bagian dari warisan, yang dianggap sebagai suatu kebaikan menurut adat mereka, namun hal ini tidak sejalan dengan syara’ sehingga tidak bisa disebut maslahah. Imam al-Ghazali menegaskan bahwa yang menjadi ukuran kemaslahatan adalah kehendak dan tujuan syara’, bukan kehendak dan tujuan manusia.⁷⁷

⁷⁶ Hendri Hermawan Adinugraha dan Mashud, “*Al-Maslahah Al-Mursalah Dalam Penentuan Hukum Islam*”, Jurnal Ilmu Ekonomi Islam, <https://jurnal.stie-aas.ac.id>, diakses pada tanggal 11 April 2025.

⁷⁷ Muhajirin dan May Dedu, "Mashlahah Mursalah Dan Implementasinya Dalam Akad Muamalah," *Al-Mashlahah*, Volume 09 No 1 (2021), 172–200.

Menurut al-Ghazali, ada lima tujuan syara' yang harus dijaga, yaitu menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Jika seseorang melakukan tindakan yang bertujuan untuk melindungi kelima aspek tersebut, maka tindakan itu disebut maslahah. usaha untuk mencegah segala bentuk kerugian yang berkaitan dengan kelima tujuan syara' tersebut juga termasuk dalam pengertian *Maslahah*.⁷⁸

Definisi-definisi diatas kemudian dapat ditarik kesimpulan bahwa maslahah mursalah merupakan suatu perkara yang mana dapat mendatangkan kemaslahatan bagi manusia untuk memelihara tujuan syara' yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.⁷⁹ Al-Ghazali memiliki pandangan yang ketat mengenai *Maslahah Mursalah*. Beliau membaginya ke dalam tiga kategori: *Darūriyyāt* (primer/pokok), *ḥājiyyāt* (sekunder/kebutuhan), dan *taḥsīniyyāt* (tersier/pelengkap) dan mensyaratkan *Maslahah Mursalah* yang dapat diterima harus:

1. Sesuai dengan *Maqāṣid Asy-Syari'ah*: Kemaslahatan harus sejalan dengan tujuan dasar syariat.
2. Bersifat *Qatī*: Diyakini secara pasti dapat mewujudkan kemaslahatan, bukan sekadar dugaan (*zanni*).
3. Bersifat *Kullī*: Bersifat umum, bukan hanya untuk kepentingan individu atau kelompok tertentu.

⁷⁸ Nasrun Haroen, *Usul Fikih*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1422 H/2001 M), cet.III, Jilid I, 114

⁷⁹ Firdaus. *Ushul Fiqh: Metode Mengkaji Dan Memahami Hukum Islam Secara Komprehensif* (Depok: Rajawali Pers, 2017), 93-94.

Tidak bertentangan dengan naṣ dan ijmā' berarti tidak boleh menyimpang dari Al-Qur'an, Sunnah, serta kesepakatan para ulama. Pandangan Al-Ghazali mengenai *Maslahah Mursalah* mencerminkan keseimbangan antara fleksibilitas hukum Islam dan keterikatan terhadap prinsip syariat. Syarat-syarat yang dirumuskan Al-Ghazali berfungsi sebagai mekanisme pengendali agar kemaslahatan tetap berada dalam koridor wahyu dan nilai-nilai *Maqāṣid Asy-Syari‘Ah*. Pemahaman tersebut menunjukkan bahwa penerapan *Maslahah Mursalah* bukan hanya hasil pertimbangan rasional, tetapi juga bentuk ijihad yang berpijak pada nilai normatif dan etis untuk mewujudkan keadilan serta kemanfaatan umat secara menyeluruh.

a) Syarat-Syarat *Mashlahah Mursalah*

Penerapan *mashlahah mursalah* kemudian perlu mengetahui syarat-syarat didalamnya. Pengakuan terhadap pemanfaatan *maslahah mursalah* sebagai metode istinbath memiliki batasan tertentu yang harus dipenuhi. Pemahaman ini muncul karena para ahli sangat teliti dan berupaya agar maslahah mursalah tidak dipengaruhi oleh kepentingan pribadi maupun sikap yang cenderung pada keuntungan yang tidak nyata dan terbatas. Al-Ghazali misalnya, memberi syarat *maslahah mursalah* sebagai berikut:⁸⁰

⁸⁰ Moh. Usman. "Maslahah Mursalah Sebagai Metode Istimbath Hukum Perspektif Al-Thufi Dan Al-Qaradhawi." *Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial Islam*. Volume 8 No 9 Tahun 2020.

- 1) Kemaslahatan tersebut diklasifikasikan ke dalam kebutuhan mendesak. Kebutuhan dasar yang telah diuraikan sebelumnya terdiri dari lima jenis.
 - 2) Kemaslahatan ini harus dapat diyakini dengan jelas, bukan sekadar berdasarkan asumsi. Jika kepastiannya tidak bisa dipastikan mengandung maslahat, maka maslahah mursalah tidak dapat diterapkan.
 - 3) Kemaslahatan ini dianggap berlaku untuk semua orang, bukan hanya untuk kelompok tertentu atau individu saja.
 - 4) Kemaslahatan ini harus sejalan dengan tujuan diikrarkan dalam hukum Islam.⁸¹
- b) Prinsip Prinsip *Maslahah Mursalah* Menurut Imam Al Ghazali
- Pembahasan mengenai prinsip-prinsip *Maslahah Mursalah* menurut Imam al-Ghazali memegang peranan penting dalam menilai suatu kebijakan publik, termasuk kebijakan peningkatan kesejahteraan guru honorer.⁸² Al-Ghazali menegaskan bahwa maslahah hanya dapat dijadikan dasar hukum apabila memenuhi kriteria yang ketat dan terukur karena tidak setiap bentuk kemanfaatan layak dikategorikan sebagai *Maslahah Syar'I*. Prinsip-prinsip tersebut berfungsi sebagai alat metodologis untuk menilai keaslian suatu kemaslahatan dan membedakannya dari manfaat semu.⁸³

⁸¹ Syarif Hidayatullah. "Maslahah Mursalah Menurut Al-Ghazali." *Al-Mizan*. Volume 4 No 1 Tahun 2018. 115.

⁸² Jasser Auda, "Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law," *Journal of Islamic Law and Society*, Vol. 15, 2008, 17–19.

⁸³ Muhammad Hashim Kamali, "Maqasid al-Shariah and Ijtihad," *Islam and Civilisational Renewal*, Vol. 1 No. 2, 2010, 243–244.

Kajian terhadap *Maslahah Mursalah* melalui tabel analisis memberikan gambaran mengenai bagaimana setiap kriteria al-Ghazali diarahkan pada kemanfaatan konkret, bersifat rasional, selaras dengan tujuan syariat, serta berperan menjaga keteraturan sosial. Pemahaman menyeluruh atas prinsip-prinsip ini

Memperkuat fondasi teoretis penelitian sekaligus menegaskan bahwa kebijakan hukum modern tetap dapat dievaluasi melalui standar kemaslahatan yang dirumuskan para ulama klasik, termasuk dalam persoalan kesejahteraan guru honorer di Indonesia.⁸⁴ Berikut saya jelaskan mengenai prinsip prinsip *Maslahah Mursalah* menurut pandangan Imam Al Ghazali :

Tabel 2.1 Prinsip Prinsip *Maslahah Mursalah* Menurut Imam Al-Ghazali

No	Prinsip Menurut al-Ghazali	Makna / Kriteria	Penjelasan Ringkas
1.	Sejalan dengan <i>Maqāṣid al-Syari‘ah</i>	<i>Maslahah</i> harus menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.	Al-Ghazali menegaskan bahwa <i>maslahah</i> hanya sah bila sesuai lima tujuan syariat.
2.	<i>Maslahah</i> Bersifat <i>Haqīqīyah</i> (Nyata)	Bukan asumsi atau spekulasi.	<i>Maslahah</i> harus nyata, dapat dilihat, dirasakan, dan terukur secara rasional.
3.	Bersifat <i>Kulliyah</i>	Untuk kepentingan masyarakat luas.	<i>Maslahah</i> tidak boleh untuk kepentingan

⁸⁴ Abu Hamid al-Ghazali, *al-Mustashfa min ‘Ilm al-Usul*, Juz 1 (Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1993), 139–140.

	(Umum)		individu atau kelompok tertentu.
4.	Tidak Bertentangan dengan Nash	Tidak boleh menabrak Al-Qur'an, Sunnah, <i>ijma'</i> .	Bila ada <i>Nash Qath I</i> , maslahah otomatis gugur.
5.	<i>Maslahah Tingkat Dharuriyyah</i>	<i>Maslahah</i> primer terkait kebutuhan pokok.	Al-Ghazali hanya menerima maslahah darurat/primer sebagai <i>hujjah</i> .
6.	Rasional & Dapat Dibuktikan	Ada dasar logis dan analitis.	<i>Maslahah</i> harus memiliki argumentasi akal yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan
7.	Menjaga Ketertiban & Tidak Melahirkan Mafsadah	Tidak menimbulkan kerusakan baru.	Maslahah harus menghasilkan keteraturan sosial dan menghindari mudarat yang lebih besar

(Sumber: Kreasi Penulis, 2025)

Berdasarkan tabel prinsip-prinsip *Maslahah Mursalah* al-Ghazali, dapat disimpulkan bahwa maslahah yang sah dalam pandangan al-Ghazali merupakan *Maslahah* yang selaras dengan maqasid syariah, terbukti secara empiris, memberi manfaat bagi kepentingan umum, tidak bertentangan dengan nash, serta termasuk dalam kategori kebutuhan primer (*dharuriyyah*). Maslahah juga harus didukung oleh argumentasi rasional yang kuat, tidak bersifat spekulatif, dan mampu

Menciptakan keteraturan sosial sekaligus mencegah munculnya kerusakan baru.⁸⁵ Keseluruhan prinsip ini menunjukkan bahwa maslahah bukan konsep abstrak, melainkan konstruksi hukum yang objektif dan terukur. Prinsip-prinsip tersebut menjadi tolak ukur untuk menilai apakah suatu kebijakan benar-benar membawa kemanfaatan. Publik yang sah menurut syariat dan layak diterapkan dalam konteks kenegaraan kontemporer. Seluruh prinsip maslahah mursalah menurut al-Ghazali memperlihatkan bahwa konsep maslahah tidak berhenti sebagai gagasan moral, melainkan menjadi teori Hukum yang dapat digunakan Untuk menilai apakah suatu kebijakan benar-benar menghadirkan manfaat bagi Masyarakat.

Prinsip-prinsip seperti keselarasan dengan *Maqasid*, kemanfaatan yang dapat diverifikasi, orientasi pada kepentingan umum, dasar argumentasi yang rasional, serta kemampuan mencegah *Mafsadah* menegaskan bahwa maslahah harus diterapkan secara cermat dan bertanggung jawab.⁸⁶ Selama kebijakan negara termasuk Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK selaras dengan parameter maslahah tersebut, kebijakan tersebut tidak hanya sah secara yuridis, tetapi juga memperoleh legitimasi syar‘i. Prinsip yang dikemukakan Al-Ghazali menunjukkan bahwa hukum idealnya bergerak untuk menghadirkan kemaslahatan, keadilan, dan kesejahteraan nyata bagi masyarakat.⁸⁷

⁸⁵ Ahmad al-Raisuni, *Nazariyyat al-Maqasid ‘inda al-Imam al-Ghazali* (Herndon: International Institute of Islamic Thought, 1995), 74–76.

⁸⁶ Jasser Auda, “*Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law*,” *Journal of Islamic Law and Society*, Vol. 15, 2008, 17–19.

⁸⁷ segala sesuatu yang mendatangkan kebaikan, manfaat, dan keselamatan bagi orang banyak, serta mencegah kemudaratan bagi masyarakat luas. Konsep ini mencakup pemeliharaan lima hal pokok dalam kehidupan, yaitu agama, jiwa, akal, keturunan/kehormatan, dan harta. Kemaslahatan umat bersifat universal dan harus didasarkan pada kepentingan umum, bukan kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Wahbah Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, 1023

c) Perspektif Hukum Islam Pengupahan dan Keadilan Ekonomi

Hukum Islam, konsep pengupahan (ujrah) merupakan bagian dari akad kerja (ijarah) yang berlandaskan prinsip keadilan dan kemaslahatan.

Al-Qur'an menegaskan: "*Dan berikanlah upah kepada pekerja sebelum kering keringatnya.*" (HR. Ibnu Majah) Hadis ini mengandung nilai moral Bahwa negara dan pemberi kerja wajib memberikan upah secara layak, tepat waktu, dan sesuai dengan beban kerja.⁸⁸ Prinsip tersebut merupakan bagian dari maqashid syariah dalam aspek *hifz al-mal* (menjaga harta) dan *hifz al-nafs* (menjaga jiwa).

Dalam pandangan Imam al-Ghazali, kebijakan publik harus diarahkan pada tercapainya maslahah mursalah yaitu kemaslahatan umum yang tidak bertentangan dengan *nash*.⁸⁹ Kebijakan pemerintah terkait pengupahan guru honorer harus berorientasi pada *Maslahah Daruriyyah* (kebutuhan dasar) dan menjamin kesejahteraan mereka agar dapat menjalankan tugas pendidikan secara optimal. Islam menempatkan kesejahteraan guru sebagai tanggung jawab sosial yang wajib dipenuhi oleh negara.

Al-Ghazali menegaskan bahwa penguasa yang tidak memperhatikan kesejahteraan rakyatnya berarti telah mengabaikan amanah syariah.⁹⁰ Penetapan sistem pengupahan yang adil merupakan kewajiban moral sekaligus spiritual yang harus dijalankan negara, bukan sekadar urusan administratif.

⁸⁸ Ibn Majah, Sunan Ibn Majah, Kitab al-Ruhun, Hadis No. 2443.

⁸⁹ Al-Ghazali, A.H. (2004). Al-Mustashfa min Ilm al-Ushul. Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah.

⁹⁰ Al-Ghazali, A.H. (2004). Al-Iqtishad fi al-I'tiqad. Kairo: Dar al-Kutub al-Misriyyah.

2. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum dalam kajian hukum berperan sebagai fondasi utama yang menjamin stabilitas, ketertiban, dan keadilan dalam kehidupan sosial.⁹¹ Keberadaan kepastian hukum memungkinkan setiap warga negara memahami secara jelas hak, kewajiban,

Konsekuensi hukum dari setiap tindakan yang dilakukan.⁹² Ketiadaan kepastian hukum akan menjadikan peraturan kehilangan kekuatan normatif dan menimbulkan ketidakpastian dalam penegakan keadilan. Pemahaman terhadap teori kepastian hukum menjadi penting sebagai landasan untuk menilai sejauh mana sistem hukum positif di Indonesia mampu memberikan perlindungan terhadap hak-hak warga negara, khususnya dalam konteks kesejahteraan dan pengupahan guru honorer⁹³.

a. Pengertian

Teori kepastian hukum dalam ilmu hukum berfungsi sebagai fondasi utama yang menjaga keteraturan sosial serta mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang.⁹⁴ Keberadaannya menjadikan hukum bukan sekadar kumpulan norma tertulis, tetapi juga sarana yang menumbuhkan Rasa aman dan kepercayaan publik terhadap lembaga penegak hukum.⁹⁵ Pemahaman terhadap makna dan ruang lingkup teori ini menjadi langkah penting untuk menilai efektivitas hukum dalam menjalankan fungsinya di tengah masyarakat, terutama dalam menjamin

⁹¹ atjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), 53.

⁹² Hans Kelsen, Pure Theory of Law, (New Jersey: Lawbook Exchange, 2005),112.

⁹³ Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar, (Yogyakarta: Liberty, 2014), 45.

⁹⁴ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000),53.

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 87.

Pengaturan dan perlindungan kesejahteraan bagi guru honorer.⁹⁶ Teori kepastian hukum merupakan konsep dalam ilmu hukum yang menegaskan pentingnya hukum untuk memberikan kejelasan, keteraturan, dan perlindungan bagi masyarakat. Kepastian hukum berarti bahwa aturan-aturan hukum disusun dengan jelas, tegas, masuk akal, dan dapat diprediksi, sehingga

Masyarakat bisa memahami dampak hukum dari suatu tindakan.⁹⁷ Adanya kepastian hukum, setiap individu mengetahui apa yang diperbolehkan dan dilarang, serta mampu memperkirakan konsekuensi hukum dari perbuatannya.⁹⁸ Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum merupakan salah satu dari tiga nilai pokok dalam hukum, bersama dengan keadilan dan kemanfaatan. Radbruch menekankan bahwa hukum yang baik harus memiliki unsur *rechtssicherheit* (kepastian hukum), yaitu aturan yang jelas dan dapat diterapkan secara konsisten tanpa adanya diskriminasi.⁹⁹ Gustav Radbruch mengemukakan bahwa hukum ideal harus memuat tiga nilai fundamental, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), keadilan (*gerechtigkeit*), dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*).

Kebijakan pengupahan guru honorer yang berorientasi pada efisiensi anggaran tanpa memperhatikan keadilan sosial menunjukkan belum terwujudnya keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan. Radbruch menegaskan bahwa ketika hukum positif bertentangan dengan prinsip keadilan,¹⁰⁰

⁹⁶ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012),112.

⁹⁷ Muhammad Insan. "Kepastian Hukum Dala Production Sharing Contract." Skripsi. Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. 2019

⁹⁸ Dominikus Rato. *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010), 59.

⁹⁹ Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie* (Leipzig: Quelle & Meyer, 1932), 107

¹⁰⁰ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Lembaran Negara RI Tahun 2018 Nomor 213.

Maka hukum yang tidak adil seharusnya dikesampingkan demi menegakkan keadilan yang bersifat substantif.

Tujuan utama teori kepastian hukum adalah:

- 1) Menjamin prediktabilitas, yaitu masyarakat dapat memperkirakan konsekuensi hukum dari suatu tindakan;
- 2) Menegakkan ketertiban, yaitu hukum mengatur kehidupan sosial agar tidak terjadi kekacauan;
- 3) Memberikan perlindungan hukum, yaitu melindungi hak dan kewajiban setiap warga negara secara adil.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum meliputi dua hal utama: pertama, keberadaan aturan umum yang memungkinkan masyarakat mengetahui tindakan yang diperbolehkan dan yang dilarang; kedua, adanya perlindungan hukum bagi individu dari tindakan sewenang-wenang oleh penguasa.¹⁰¹ Kepastian hukum memiliki dasar konstitusional. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”.¹⁰² Seluruh penyelenggaraan negara dan kebijakan pemerintah harus berdasarkan hukum yang jelas, tidak tumpang tindih, serta dapat ditegakkan secara adil

¹⁰¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2010), 38.

¹⁰² Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Rumusan ini menempatkan seluruh tindakan penyelenggara negara, termasuk kebijakan terkait status dan pengupahan guru honorer, harus tunduk pada prinsip legalitas, keadilan, dan kepastian hukum. Negara hukum dalam konteks ini menuntut bahwa setiap hak warga negara—termasuk hak atas kesejahteraan kerja—dijamin dan dilindungi melalui regulasi yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3)

b. Asas-Asas Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum tidak hanya menekankan perlunya hukum yang jelas dan dapat diprediksi, tetapi juga memuat asas-asas (prinsip-prinsip) yang menjadi acuan dalam proses pembentukan maupun penerapan hukum.

Prinsip-prinsip tersebut berperan agar hukum tidak sekadar tertulis, melainkan mampu menghadirkan rasa aman, keadilan, dan ketertiban bagi masyarakat.

Beberapa asas utama dalam teori kepastian hukum antara lain:¹⁰³

1. Asas Legalitas (*Principle of Legality*)

Asas legalitas menyatakan bahwa tiada perbuatan dapat dipidana tanpa adanya aturan hukum yang mengaturnya terlebih dahulu (*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*). Asas ini menegaskan bahwa hukum harus tertulis, berlaku umum, dan tidak berlaku surut, sehingga masyarakat dapat mengetahui terlebih dahulu konsekuensi dari setiap tindakan.¹⁰⁴ Asas ini menegaskan bahwa tidak ada perbuatan yang dapat dipidana kecuali berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya (*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*). “*Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan dilakukan.*”¹⁰⁵

¹⁰³ Maksum Rangkuti. “Asas Hukum: Pengertian dan Macam-Macam Asasnya.” *fahum.umsu.ac.id*. 13 November 2024. Dilansir pada 15 April 2025. <https://fahum.umsu.ac.id/blog/asas-hukum-pengertian-dan-macam-macam-asasnya/>

¹⁰⁴ Dewa Gede Atmadja. “Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum.” *Kertha Wicaksana*. Volume 12 No 2 Tahun 2018. 145–5.

¹⁰⁵ Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Pasal 1 ayat (1)

Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan menjadi dasar kepastian hukum dalam hukum pidana Indonesia.

2. Asas Non-Retroaktif (Larangan Berlaku Surut)

Asas ini melarang penerapan hukum pada peristiwa yang terjadi sebelum hukum tersebut diundangkan. Hal ini bertujuan menjaga kepastian hukum agar Seseorang

Tidak dihukum berdasarkan aturan yang dibuat setelah perbuatan dilakukan.¹⁰⁶ Asas ini melarang penerapan undang-undang secara surut untuk melindungi masyarakat dari ketidakpastian hukum. *“Tidak seorang pun dapat dituntut atas suatu perbuatan yang tidak merupakan tindak pidana menurut suatu ketentuan perundang-undangan yang berlaku pada waktu perbuatan itu dilakukan.”*¹⁰⁷ Ketentuan serupa terdapat pada Pasal 28I ayat (1) UUD 1945, yang menegaskan hak untuk bebas dari pemberlakuan hukum secara retroaktif.

3. Asas Kepastian (Certainty)

Hukum harus dibuat secara jelas, tegas, dan tidak menimbulkan tafsir ganda, sehingga dapat diterapkan secara konsisten oleh aparat penegak hukum. Kepastian ini memungkinkan masyarakat untuk memprediksi akibat hukum dari setiap perbuatan.

4. Asas Perlindungan Hak

Menegaskan bahwa setiap peraturan hukum wajib memberikan jaminan atas hak-hak warga negara, baik berupa hak kebebasan pribadi, hak kepemilikan,

¹⁰⁶ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016),78.

¹⁰⁷ Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pasal 1 ayat (1). Lihat juga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana yang menetapkan berlakunya KUHP.

Maupun hak untuk mendapatkan keadilan. Kepastian hukum dapat terwujud apabila hukum mampu melindungi kepentingan seluruh pihak secara adil. Hukum harus memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara. *“setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”*¹⁰⁸

5. Asas Persamaan di Hadapan Hukum (*Equality Before the Law*)

Asas ini menegaskan bahwa setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum, tanpa memandang status sosial, jabatan, atau latar belakang. Kepastian hukum akan hilang bila hukum diterapkan secara diskriminatif. Setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum tanpa *diskriminasi*. *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”*¹⁰⁹

Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Beberapa pendapat terhadap pengertian asas hukum, dapat disimpulkan bahwa asas hukum itu mengandung ciri-ciri sebagai berikut:

¹⁰⁸ Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Ketentuan ini menjadi dasar konstitusional bagi pemenuhan hak-hak guru honorer, khususnya terkait kepastian status kerja, perlindungan hukum, dan standar pengupahan yang adil dalam sistem ketenagakerjaan nasional, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D ayat (1).

¹⁰⁹ Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, dan wajib menjunjung hukum serta pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Ketentuan ini menegaskan prinsip equality before the law, sehingga seluruh warga negara—termasuk guru honorer—mempunyai hak yang sama untuk memperoleh perlakuan adil, kepastian status kerja, serta jaminan hak ketenagakerjaan tanpa diskriminasi.

- 1) Asas hukum merupakan pikiran dasar atau norma dasar.
- 2) Asas hukum itu bukan peraturan hukum kongkrit melainkan latar belakang dari peraturan hukum kongkrit.
- 3) Asas hukum itu mengandung penilaian kesusilaan, jadi mempunyai dimensi etis.¹¹⁰

Uraian berbagai asas menunjukkan bahwa teori kepastian hukum tidak hanya menuntut kejelasan norma dan aturan tertulis, tetapi juga menekankan nilai keadilan, persamaan, serta perlindungan hak asasi. Setiap asas baik asas legalitas, non-retroaktif, kepastian, perlindungan hak, maupun persamaan di hadapan hukum memiliki peran integral dalam memastikan hukum tidak digunakan secara sewenang-wenang dan tetap berpihak pada kebenaran substantif.¹¹¹ Kepastian hukum dipahami bukan semata sebagai ketertiban normatif, melainkan sebagai instrumen etis dan sosial yang menjamin terciptanya tatanan hukum yang adil, transparan, dan dapat dipercaya. asas-Asas tersebut menjadi fondasi yang menghubungkan norma hukum tertulis dengan cita hukum (*rechtsidee*) bangsa, yakni keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana termaktuk dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹¹⁰ Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar, (Yogyakarta: Liberty, 2009), 42–43.

¹¹¹ E. Utrecht, Pengantar dalam Hukum Indonesia (Jakarta: Ichtiar Baru – Van Hoeve, 1989), 28–29.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Aturan Dasar Kedudukan Kesejahteraan Guru Honorer dalam Peraturan PerUndang-Undangan Perihal Jaminan Kesejahteraan Sosial

Kebijakan mengenai kedudukan dan kesejahteraan pengupahan guru honorer merupakan unsur krusial dalam sistem ketenagakerjaan dan pendidikan nasional Indonesia. Guru honorer memegang peran strategis dalam menjaga keberlangsungan proses pendidikan, terutama di daerah yang mengalami kekurangan tenaga pendidik Aparatur Sipil Negara (ASN). Posisi hukum guru honorer hingga kini masih berada pada area yang tidak sepenuhnya jelas karena belum mendapatkan pengakuan serta perlindungan hukum yang memadai dari negara. Peninjauan terhadap dasar hukum dan kebijakan pengupahan guru honorer menjadi aspek penting untuk menilai sejauh mana peraturan pemerintah menjamin hak serta kesejahteraan mereka. Ranah regulasi nasional, berbagai ketentuan hukum baik berupa undang-undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan

Menteri menjadi landasan dalam mengatur hubungan kerja, pengupahan, dan jaminan sosial bagi guru non-ASN.¹¹² Ketentuan yang menjadi dasar utama antara lain: Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yang menegaskan hak guru atas penghasilan serta kesejahteraan yang layak;¹¹³

¹¹² Sumarni, “Kedudukan Guru Honorer dalam Sistem Hukum Kepegawaian Nasional,” Jurnal Pendidikan dan Kebijakan Publik, Vol. 5, No. 2, 2020,118.

¹¹³ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menegaskan bahwa guru merupakan tenaga profesional yang berhak memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum, termasuk gaji pokok, tunjangan yang melekat pada jabatan, serta jaminan sosial yang layak. Selain itu, guru berhak mendapatkan perlindungan dalam pelaksanaan tugas, penghargaan

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil memberikan pengakuan terhadap status hukum tenaga honorer dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) menjadi tonggak penting transformasi status serta peningkatan kesejahteraan guru honorer

Bagian ini menguraikan secara sistematis landasan normatif serta kebijakan pelaksana yang menjadi dasar hukum kesejahteraan guru honorer dengan penekanan pada aspek legalitas, perlindungan hak, dan kepastian hukum dalam penerapannya sebagai berikut :¹¹⁴

1. Menelaah Dinamika Regulatif Status dan Peran Guru dalam Sistem Pendidikan Nasional

Guru memiliki peran strategis dalam membentuk generasi berkualitas, berfungsi tidak hanya sebagai pengajar tetapi juga sebagai pendidik dan pembimbing moral. Dinamika regulasi terkait status dan peran guru mencerminkan upaya negara dalam menjamin profesionalisme, kesejahteraan, dan perlindungan hukum bagi tenaga pendidik.¹¹⁵.

atas prestasi kerja, dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi secara berkelanjutan melalui pelatihan, sertifikasi, dan pengembangan profesional lainnya. Pengaturan ini menempatkan kesejahteraan dan perlindungan profesi guru sebagai bagian integral dari upaya peningkatan mutu pendidikan nasional dan memastikan adanya standar kelayakan yang wajib dipenuhi oleh negara dalam pemenuhan hak-hak guru, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4586).

¹¹⁴ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 176.)

¹¹⁵ Mustofa Lutfi, *Hukum Pendidikan di Indonesia*, Malang: UB Press, 2021, 60

a. Pengertian Dan Peran Guru

Guru adalah tenaga profesional yang memegang peran krusial dalam sistem pendidikan nasional. Tugas guru melampaui penyampaian materi pelajaran, mencakup pembimbingan dan pengarahan peserta didik secara menyeluruh. Profesionalisme guru tercermin dari kualifikasi akademik yang sesuai dengan bidang studi dan pendidikan formal, minimal sarjana atau diploma empat, serta kemampuan dalam mengelola proses pembelajaran secara efektif.¹¹⁶ Aspek profesionalisme menuntut pengembangan kompetensi secara berkelanjutan melalui pelatihan, seminar, penelitian pendidikan, dan program sertifikasi yang diselenggarakan pemerintah atau lembaga terkait.¹¹⁷

Guru honorer menjadi komponen penting dalam sistem pendidikan nasional karena berkontribusi menjaga keberlangsungan proses pembelajaran di tengah keterbatasan jumlah guru Aparatur Sipil Negara (ASN). Status hukum tenaga pendidik honorer dalam sistem pendidikan Indonesia masih menimbulkan perdebatan, sebab belum memiliki landasan hukum yang kuat dan belum memperoleh perlakuan setara dalam kebijakan kesejahteraan maupun jaminan kesejahteraan.¹¹⁸ Peran strategis guru honorer tidak disertai dengan dukungan regulasi yang memadai.

¹¹⁶ Indonesia, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4586, Pasal 8 dan Pasal 10.

¹¹⁷ Mulyasa, *Standar Kompetensi dan Sertifikasi Guru*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2013), 87.

¹¹⁸ Saidun Hutasuhut et al., "Kesejahteraan Guru di Indonesia," *Jurnal Pendidikan* 3 (2025), 14

Kondisi tersebut menyebabkan banyak di antara mereka menerima gaji di bawah Upah Minimum Regional (UMR), tidak memiliki perlindungan hukum yang pasti, serta belum mendapatkan kesempatan yang setara Program pengembangan profesi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.¹¹⁹ Sejarah lahirnya guru honorer berkaitan erat dengan kebijakan desentralisasi pendidikan yang memberikan kewenangan luas kepada pemerintah daerah serta satuan pendidikan pengangkatan guru honorer dilakukan oleh kepala sekolah atau yayasan sebagai langkah untuk mengatasi kekurangan tenaga pengajar tetap.¹²⁰ Proses pengangkatan yang bersifat lokal dan administratif tersebut tidak disertai dengan kepastian hukum mengenai status maupun hak yang melekat pada guru honorer. Banyak guru honorer akhirnya bekerja selama bertahun-tahun tanpa kejelasan status sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) maupun Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Perubahan signifikan dalam kebijakan terkait status guru honorer mulai terjadi sejak diberlakukannya sistem Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018. Kebijakan tersebut dirancang sebagai langkah untuk memberikan perlindungan kerja dan jaminan kesejahteraan bagi tenaga pendidik non-ASN.¹²¹ Implementasinya di lapangan belum mampu mencakup seluruh guru honorer karena adanya keterbatasan anggaran, kuota pengangkatan, serta hambatan birokrasi dalam proses seleksi.

¹¹⁹ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157).

¹²⁰ Vanya Karunia Mulia Putri, “10 Pengertian Guru Menurut Ahli,” *Kompas.com*, 20 Oktober 2025, <https://www.kompas.com/skola/read/2023/10/20/100000969/10-pengertian-guru-menurut-ahli>

¹²¹ Muhammad Fadhiel Yusuf, *Kepastian Hukum Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi PPPK Pasca UU No. 5 Tahun 2014*, (Tesis, Universitas Indonesia, 2023), 56.

Guru yang belum memperoleh status sebagai PPPK masih berada dalam posisi rentan, sebab penghasilan mereka bergantung pada kebijakan daerah atau sekolah tanpa adanya kejelasan kontrak kerja. Kondisi tersebut menimbulkan kesenjangan Antara prinsip keadilan hukum dengan realitas sosial yang dihadapi para tenaga pendidik honorer.¹²² Guru honorer memiliki kontribusi dalam pelaksanaan pendidikan nasional, terutama di daerah-daerah dengan kekurangan guru tetap. Mereka berperan dalam:

1. Menjamin keberlangsungan pembelajaran di sekolah dasar dan menengah.
2. Menjadi ujung tombak pemerataan pendidikan, khususnya di daerah 3T (tertinggal, terdepan, dan terluar).¹²³
3. Membantu mencapai tujuan pendidikan nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 20 Tahun 2003..¹²⁴

Kontribusi besar ini tidak diimbangi dengan kesejahteraan yang layak. Permasalahan utama yang dialami guru honorer mencakup ketidakpastian status kepegawaian karena sebagian dari mereka belum memenuhi syarat administratif untuk diangkat sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) atau Aparatur Sipil Negara (ASN).

¹²² Azzahra Salsabilla, “Implikasi Pelanggaran Hak Asasi Manusia: Ketidaksetaraan Upah Guru Honorer,” *Triwikrama: Jurnal Ilmu Sosial* 1, no.5 (2023): 53

¹²³ Siti Aminah, “Peran Guru Honorer dalam Keberlangsungan Pembelajaran di Sekolah Dasar,” *Jurnal Pendidikan Dasar*, Vol. 6 No. 2 (2020): 112.

¹²⁴ Indonesia, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301, Pasal 3.

Ketiadaan standar nasional mengenai pengupahan menimbulkan ketimpangan yang signifikan antarwilayah. Minimnya jaminan sosial serta perlindungan hukum, khususnya bagi guru honorer di sekolah swasta dan madrasah, semakin memperburuk tingkat kesejahteraan mereka.¹²⁵ Akses yang terbatas terhadap program peningkatan kompetensi dan sertifikasi juga memperlebar kesenjangan profesional antara guru honorer dan guru tetap.¹²⁶ Kondisi ini menunjukkan adanya jarak yang jelas antara nilai ideal hukum nasional dengan kenyataan implementasi kebijakan di lapangan.

Upaya Pembaruan dan Arah Kebijakan Pemerintah telah melakukan berbagai langkah pemberian, antara lain:

1. Program seleksi PPPK secara nasional untuk memberikan kepastian status.
2. Peningkatan alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) untuk membiayai gaji guru non-ASN yang telah lulus seleksi.
3. Penataan data honorer melalui Dapodik (Data Pokok Pendidikan) untuk mencegah rekrutmen baru tanpa dasar hukum.¹²⁷

Dinamika pengaturan status serta peran guru honorer memperlihatkan adanya ketegangan antara kebutuhan sosial dengan kenyataan hukum yang berlaku. Upaya penataan melalui regulasi seperti Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 dan kebijakan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

¹²⁵ Hutasuhut et al., “Kesejahteraan Guru di Indonesia,” 2025

¹²⁶ Rahmawati, Dini, “Peran Lembaga Pendidikan dalam Meningkatkan Profesionalisme Guru Honorer,” *Jurnal Ilmu Pendidikan Islam* 7, no.1 (2021): 43

¹²⁷ Nurhadi, “Konsep Ius Constituendum dalam Pembentukan Hukum Nasional,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 47, no.3 (2017): 324

Menunjukkan langkah progresif, belum mampu mengatasi ketimpangan struktural yang ada.¹²⁸ Untuk memahami implikasi dari dinamika tersebut, kajian berikut akan mengarahkan perhatian pada bagaimana jaminan kesejahteraan guru honorer, terutama terkait pengupahan, diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai landasan normatif yang menentukan arah kebijakan negara sebagai berikut:

2. Mengkaji Arah Jaminan Kesejahteraan Guru Honorer Perihal Pengupahan dalam Peraturan PerUndang-Undangan

Pembahasan mengenai arah jaminan kesejahteraan guru honorer terkait pengupahan dalam sistem hukum nasional menjadi aspek krusial untuk menilai kesungguhan negara dalam melindungi hak dasar tenaga pendidik. Guru honorer memegang peran signifikan dalam pelaksanaan pendidikan nasional, tetapi status kepegawaianya yang tidak tetap menimbulkan berbagai bentuk ketidakpastian, termasuk perlindungan kerja dan standar pengupahan. Kerangka hukum yang mengatur hak kerja dan pengupahan perlu dianalisis secara menyeluruh guna memahami bagaimana negara membentuk arah kebijakan perlindungan bagi kelompok pendidik non-ASN ini. Kebijakan mengenai guru honorer di Indonesia memiliki keterkaitan dengan kerangka hukum yang menjadi dasar pelaksanaannya.¹²⁹

¹²⁸ Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157.

¹²⁹ Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010),92.

Setiap peraturan yang mengatur kedudukan, hak, dan kesejahteraan guru honorer memiliki landasan yuridis yang bersumber dari konstitusi serta peraturan perundang-undangan di bawahnya.¹³⁰ Landasan hukum tersebut berfungsi menjamin pengakuan terhadap profesi guru honorer, mencakup aspek Kesejahteraan, pengupahan, dan perlindungan hukum dalam menjalankan tugasnya. Penetapan dasar hukum yang kuat memberikan kepastian serta legitimasi terhadap setiap kebijakan pemerintah di bidang pendidikan.¹³¹

Pemahaman mengenai landasan undang-undang dan peraturan pelaksana terkait guru honorer menjadi langkah penting untuk menilai kesesuaian kebijakan yang berlaku dengan prinsip keadilan dan kesejahteraan sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi.⁴ Pemahaman mengenai landasan undang-undang dan peraturan pelaksana terkait guru honorer menjadi langkah penting untuk menilai kesesuaian kebijakan yang berlaku dengan prinsip keadilan dan kesejahteraan sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Pembahasan ini menguraikan perangkat normatif yang membentuk dasar hukum status, hak, dan pengupahan guru honorer sebagai bagian dari kerangka hukum ketenagakerjaan dan sistem pendidikan nasional sebagai berikut ini :

a. Landasan Undang-Undang dan Peraturan Pelaksana

Beberapa peraturan yang menjadi pijakan hukum kebijakan kesejahteraan guru honorer adalah :

- 1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan

¹³⁰ Soerjono Soekanto, Pokok-Pokok Sosiologi Hukum, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012),117

¹³¹ Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, (Jakarta: Kencana, 2016),163.

Nasional (Sisdiknas) Undang-undang ini menjadi dasar utama penyelenggaraan pendidikan di Indonesia, termasuk pengaturan Mengenai Tenaga pendidik dan tenaga kependidikan.

Undang-Undang ini menegaskan bahwa guru merupakan tenaga profesional yang memiliki fungsi, peran, dan kedudukan penting dalam mencapai tujuan pendidikan nasional.¹³² Undang-Undang ini juga mengamanatkan bahwa pemerintah berkewajiban menjamin kesejahteraan pendidik, baik melalui peningkatan kompetensi maupun pemberian imbalan yang layak sesuai dengan tanggung jawabnya. Undang-Undang ini menetapkan bahwa pendidik dan tenaga kependidikan berhak memperoleh penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial.¹³³ Negara mengakui pentingnya kesejahteraan tenaga pendidik sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional.

Pembahasan mengenai posisi guru honorer dalam Undang-Undang Sisdiknas memiliki signifikansi tersendiri karena undang-undang ini menjadi payung hukum utama yang mengatur keseluruhan sistem pendidikan nasional. Undang-Undang Sisdiknas memang tidak memuat istilah guru honorer secara langsung, tetapi regulasi tersebut memberikan dasar normatif mengenai pendidik, Tenaga kependidikan, kualifikasi, serta hak dan kewajiban guru.

¹³² Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301).

¹³³ Pasal 40 Undang-Undang Sisdiknas mengatur hak dan kewajiban pendidik dan tenaga kependidikan, termasuk hak memperoleh penghasilan yang layak, perlindungan dalam melaksanakan tugas, serta peningkatan profesionalitas. Pasal ini menjadi dasar normatif bahwa negara wajib menjamin kondisi kerja dan kesejahteraan pendidik agar proses pendidikan dapat berlangsung secara profesional dan berkualitas, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301), Pasal 40.)

- 2) Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen
Pasal 14 ayat (1) huruf a menegaskan bahwa guru memiliki hak untuk mendapatkan penghasilan yang melebihi kebutuhan hidup minimum serta memperoleh jaminan kesejahteraan sosial.¹³⁴.
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) memperkenalkan status Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai alternatif solusi bagi tenaga honorer. Melalui ketentuan ini, PPPK berhak menerima gaji, tunjangan, serta jaminan sosial sebagaimana yang diterima oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS).¹³⁵ Tidak semua guru honorer dapat mengikuti seleksi PPPK karena adanya keterbatasan jumlah kuota yang tersedia.
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, khususnya Pasal 99 ayat (3), menyatakan bahwa Pegawai Non-PNS diberikan perlindungan berupa jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana yang berlaku bagi PPPK.¹³⁶

¹³⁴ Pasal ini menegaskan bahwa guru berhak memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum serta jaminan kesejahteraan sosial sebagai bentuk perlindungan negara terhadap profesi guru, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4586), Pasal 14 ayat (1) huruf a.

¹³⁵ Pasal 96 ayat (1) mengatur bahwa pegawai ASN berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai beban kerja, tanggung jawab, dan risiko pekerjaannya. Ketentuan ini menegaskan bahwa sistem penggajian ASN harus mencerminkan profesionalitas serta menjamin kesejahteraan pegawai agar mampu menjalankan tugas pelayanan publik secara optimal, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494), Pasal 96 ayat (1).

¹³⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 194, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264), Pasal 99 ayat (3).

Peraturan tersebut tidak secara tegas mengatur mengenai aspek pengupahan, sehingga menimbulkan kesenjangan hukum dalam perlindungan kesejahteraan bagi guru honorer. Berikut juga saya jabarkan mengenai regulasi dan implementasi pengaturan kesejahteraan guru honorer sebagai berikut :

Tabel 3.1 Ringkasan Regulasi & Kebijakan Kesejahteraan Guru Honorer

Dasar Hukum	Substansi Pokok	Implementasi / Kelemahan	Sumber
Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28D & 31	Hak kerja & pendidikan, jaminan kesejahteraan tenaga pendidik	Tidak operasional dalam penetapan standar upah	Undang-Undang Dasar 1945
Undang-Undang No.20 Tahun 2003	Hak guru atas kesejahteraan sosial	Berlaku umum, tidak khusus untuk honorer	Undang-Undang Sisdiknas
Undang-Undang No.14 Tahun 2005	Hak atas penghasilan layak & jaminan sosial	Pelaksanaan masih terbatas pada ASN	Undang-Undang Guru & Dosen
Undang-Undang No.5 Tahun 2014	Status PPPK untuk guru honorer	Kuota terbatas, belum semua guru honorer diangkat	Undang-Undang ASN
Peraturan Pemerintah No.49 Tahun 2018	Jaminan sosial (kesehatan, kematian, kecelakaan)	Tidak mengatur pengupahan secara jelas	Peraturan Pemerintah No.49 Tahun 2018

(Sumber: JDIH BPK dan Kreasi Penulis, 2025)

Berdasarkan uraian dalam tabel di atas menunjukkan bahwa kebijakan mengenai jaminan kesejahteraan bagi guru honorer dalam sistem hukum nasional Indonesia telah memiliki dasar yang kuat, baik dari sisi konstitusi maupun hukum positif. Landasan tersebut secara normatif sudah mengakomodasi hak-hak ekonomi dan sosial tenaga pendidik non-ASN, meskipun pelaksanaannya masih belum memberikan perlindungan yang nyata dan menyeluruh. Situasi ini menimbulkan persoalan penting terkait kepastian hukum serta keadilan sosial bagi guru honorer yang memiliki kontribusi signifikan terhadap keberlangsungan sistem pendidikan nasional.

Konstitusi Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh imbalan yang layak atas pekerjaan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (2).¹³⁷ Pasal 31 ayat (4) Menegaskan kewajiban negara untuk mengalokasikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN dan APBD bagi sektor pendidikan guna menjamin mutu pendidikan nasional. Jaminan tersebut seharusnya mencakup kesejahteraan guru, termasuk mereka yang berstatus honorer, sebagai bagian dari tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan pendidikan. Realitasnya, ketentuan konstitusional.

¹³⁷ Pasal 28D ayat (2) memberikan jaminan konstitusional bahwa setiap orang berhak memperoleh pekerjaan serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Ketentuan ini meletakkan dasar bahwa negara wajib menjamin sistem ketenagakerjaan yang manusiawi, termasuk perlindungan atas upah, kepastian status kerja, dan kondisi kerja yang layak bagi seluruh pekerja—termasuk guru honorer, PPPK, maupun ASN.Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D ayat (2)

Kebijakan turunan yang secara rinci mengatur standar kesejahteraan dan sistem pengupahan bagi guru non-ASN. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional memberikan legitimasi terhadap hak pendidik dan tenaga kependidikan untuk memperoleh penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial.¹³⁸ Ketentuan tersebut tidak membedakan secara tegas antara guru ASN dan non-ASN sehingga pelaksanaannya sering kali tidak efektif bagi guru honorer. Pandangan bapak Mustafa Lutfi menegaskan bahwa kebijakan pendidikan nasional masih bersifat normatif dan belum menempatkan aspek kesejahteraan sebagai prioritas utama.¹³⁹

Guru honorer yang memiliki peran dalam pendidikan kerap menghadapi ketidakpastian status dan rendahnya kesejahteraan. Perspektif Hukum Islam, pemenuhan kesejahteraan bagi tenaga pendidik merupakan bagian dari *Maslahah Daruriyah* (kemaslahatan pokok) yang menjadi tanggung jawab pemerintah untuk memastikan tercapainya tujuan pendidikan nasional.¹⁴⁰

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menegaskan hak guru untuk memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum serta jaminan kesejahteraan sosial.⁶ Implementasi ketentuan tersebut masih terbatas karena sebagian besar guru honorer belum Berstatus ASN atau PPPK, sehingga pendapatan mereka bergantung pada dana BOS atau sumber tidak tetap lainnya.

¹³⁸ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301), Pasal 40 ayat (1).

¹³⁹ Mustafa Lutfi, *Kebijakan Profesionalisme Guru* (Malang: UB Press, 2013), 44.

¹⁴⁰ Abd. Wahab Khallaf, *Ushul al-Fiqh* (Jakarta: Majelis Ta’li Indonesiyin, 1973), 116.

Kondisi tersebut menimbulkan kesenjangan struktural antara guru tetap dan guru honorer. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) . Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yang diharapkan menjadi solusi bagi tenaga honorer.¹⁴¹ Pelaksanaannya masih menghadapi kendala karena keterbatasan kuota serta kompetisi seleksi yang ketat.¹⁴² Data Kementerian PANRB menunjukkan bahwa hingga tahun 2024 hanya sebagian kecil guru honorer yang berhasil lolos seleksi PPPK.¹⁴³ Menunjukkan bahwa kepastian hukum yang dijanjikan melalui mekanisme PPPK belum dapat menjangkau seluruh tenaga pendidik honorer. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK memang memberikan perlindungan berupa jaminan kesehatan, kecelakaan kerja, dan kematian sebagaimana tertuang Pasal 99 ayat (3).¹⁴⁴

¹⁴¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494, mengatur kedudukan, hak, kewajiban, pengembangan karier, sistem penggajian, disiplin, serta perlindungan bagi Aparatur Sipil Negara (ASN), termasuk Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dengan tujuan menjamin profesionalitas, integritas, dan kesejahteraan pegawai dalam penyelenggaraan pelayanan publik.Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494).

¹⁴² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494), Pasal 96 ayat (1).

¹⁴³ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PANRB), Laporan Seleksi PPPK Tahun 2024, diakses 20 November 202, <https://www.bkn.go.id/hasil-seleksi-kompetensi-pppk-tenaga-teknis-tahun-anggaran-2024/>

¹⁴⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yang tercantum dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6261, mengatur secara komprehensif mengenai perencanaan kebutuhan PPPK, mekanisme seleksi dan pengadaan, pengangkatan, perjanjian kerja, hak serta kewajiban, penilaian kinerja, pengembangan kompetensi, hingga pemberhentian PPPK; termasuk ketentuan penting dalam Pasal 99 ayat (3) yang menegaskan bahwa kebijakan pengupahan PPPK, khususnya guru honorer, ditetapkan berdasarkan peraturan tersendiri sesuai kemampuan keuangan negara atau daerah, sehingga menimbulkan isu kepastian hukum terhadap jaminan kesejahteraan mereka.Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, Pasal 99 ayat (3).

Ketentuan Tersebut belum mengatur secara jelas mengenai standar pengupahan atau tunjangan, sehingga menimbulkan kekosongan norma terkait aspek kesejahteraan ekonomi. Guru honorer Ketiadaan pengaturan yang jelas tentang penghasilan dalam Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2018 menjadi bukti lemahnya perlindungan hukum bagi kesejahteraan tenaga pendidik. Beberapa pemerintah daerah berinisiatif memberikan insentif tambahan bagi guru honorer. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, misalnya, menetapkan tunjangan hingga Rp3,9 juta per bulan, sedangkan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta memberikan insentif Rp1 juta per bulan.¹⁴⁵

Kebijakan ini menunjukkan adanya perhatian terhadap kesejahteraan tenaga pendidik, tetapi sifatnya parsial dan tidak merata antarwilayah. Daerah dengan kapasitas fiskal rendah seperti Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Barat, dan Papua masih kesulitan menyediakan insentif memadai.¹⁴⁶ Keseluruhan analisis menunjukkan bahwa kebijakan kesejahteraan guru honorer menghadapi tiga permasalahan pokok: belum Adanya standar nasional pengupahan, keterbatasan dukungan fiskal, serta ketimpangan pelaksanaan antarwilayah. Dari perspektif hukum positif, kondisi ini mencerminkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) atas hak penghasilan yang layak.

¹⁴⁵ Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta, Laporan Kesejahteraan Tenaga Honorer 2023, diakses 20 November 2025, <https://disdik.jakarta.go.id/tentangkami/laporan-kinerja?size=12&page=0>

¹⁴⁶ Choiriyah Indriyati Putri, "Nasib Guru Honorer di Daerah," *inilah.com*, 2024, diakses pada 4 november 2025

Pandangan *Maslalah Mursalah*, situasi tersebut belum memenuhi prinsip kemaslahatan publik karena tidak memberikan perlindungan terhadap kebutuhan dasar tenaga pendidik.¹⁴⁷ Diperlukan pembaruan hukum (*ius constitutum*) untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan distributif bagi guru honorer. Pembaruan ini seyoginya diwujudkan melalui regulasi turunan yang menetapkan standar pengupahan minimal secara nasional, menjamin perlindungan sosial menyeluruh, serta memastikan pemerataan kesejahteraan di seluruh daerah. Regulasi demikian akan memperkuat kepastian hukum sekaligus selaras dengan prinsip kemaslahatan dalam hukum Islam.¹⁴⁸

Kebijakan terkait kesejahteraan guru honorer berlandaskan secara kokoh pada konstitusi Indonesia. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “*setiap orang berhak untuk bekerja serta memperoleh imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.*”¹⁴⁹ Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa *negara wajib memprioritaskan alokasi anggaran pendidikan minimal dua puluh persen dari APBN maupun APBD guna memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.*¹⁵⁰

¹⁴⁷ Firdaus, *Ushul Fiqh: Metode Mengkaji dan Memahami Hukum Islam Secara Komprehensif* (Depok: Rajawali Pers, 2017), 94.

¹⁴⁸ Satria Effendi M. Zein, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2017), 135.

¹⁴⁹ Pasal 28D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Nomor 75, menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja, sehingga negara wajib menjamin kepastian, keadilan, serta kelayakan dalam pemenuhan hak-hak ketenagakerjaan bagi seluruh warga negara tanpa diskriminasi. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D ayat (2) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Nomor 75.)

¹⁵⁰ Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Nomor 75, menegaskan bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional, sehingga pemerintah berkewajiban memastikan pendanaan

Guru Honorer telah memperoleh akses terhadap berbagai bentuk perlindungan sosial, seperti BPJS Kesehatan, tunjangan fungsional, serta insentif dari pemerintah daerah. Kebijakan tersebut masih bersifat terpisah-pisah (terfragmentasi) karena belum memiliki standar nasional yang seragam.¹⁵¹ Ketentuan hukum yang berlaku menunjukkan adanya celah kepastian hukum terkait pengupahan guru honorer:

- a. Tidak ada standar pengupahan nasional bagi guru honorer.
- b. Tanggung jawab kesejahteraan seringkali dibebankan pada pemerintah daerah tanpa alokasi fiskal yang memadai.
- c. PP No. 49 Tahun 2018 fokus pada aspek jaminan sosial, bukan pada kesejahteraan ekonomi (upah).¹⁵²

Kesejahteraan guru merupakan aspek yang sangat penting dalam sistem pendidikan nasional karena memiliki keterkaitan langsung dengan kualitas pendidikan serta profesionalisme tenaga pendidik. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang guru dan dosen menegaskan secara jelas bahwa. Guru berkedudukan sebagai tenaga profesional pada jenjang pendidikan dasar dan menengah, yang berperan dalam meningkatkan martabat serta fungsi guru

yang memadai, berkelanjutan, dan berpihak pada peningkatan mutu serta kesejahteraan pendidik dan tenaga kependidikan di seluruh Indonesia.Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,Pasal 31 ayat (4) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Nomor 75)

¹⁵¹ Rizma Dewi Permata Sari, "Penerapan PP Nomor 36/2021 terhadap Gaji Guru Honorer," *Jurnal Indonesia Berdaya* (2024).

¹⁵² Salsabilla Azzahra, "Implikasi Pelanggaran HAM: Ketidaksetaraan Upah Guru Honorer," *Triwikrama* 1. 5 (2023)

Sebagai agen pembelajaran guna mencapai tujuan pendidikan nasional.¹⁵³ Pelaksanaannya kebijakan pemerintah terkait guru honorer masih menghadapi berbagai kendala, terutama menyangkut pengakuan status dan jaminan kesejahteraan. Guru honorer hanya menerima penghasilan yang bergantung pada kemampuan keuangan sekolah atau pemerintah daerah, yang sebagian besar bersumber dari dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) serta sumbangan masyarakat.¹⁵⁴

Kondisi ini menimbulkan kesenjangan yang cukup besar antara guru ASN dan non-ASN, baik dalam hal pendapatan maupun perlindungan sosial. Pemerintah telah berupaya memberikan perlindungan sosial bagi guru honorer melalui keikutsertaan dalam program BPJS Ketenagakerjaan dan BPJS Kesehatan. Kebijakan ini memberikan hak kepada guru honorer untuk memperoleh jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, dan jaminan hari tua, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS.¹⁵⁵ Langkah tersebut merupakan kemajuan positif, penerapannya di lapangan masih menemui hambatan, seperti kendala administratif, rendahnya kesadaran hukum, serta keterbatasan kemampuan finansial sekolah dalam membayar iuran jaminan sosial.

¹⁵³ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4586), Pasal 6.

¹⁵⁴ Al-Jurnal (UNDANA), *Tinjauan Hukum terhadap Kontrak Kerja Guru Honorer*, Vol. 9 No. 2 (2023), 22

¹⁵⁵ BPJS Ketenagakerjaan, *Panduan Perlindungan Sosial Tenaga Pendidik Non-ASN*, (Jakarta: BPJS, 2022), 15.

Guru honorer. Sistem hukum ketenagakerjaan indonesia, guru honorer tidak tergolong sebagai pegawai negeri sipil (PNS) maupun Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Kedudukan hukum mereka berada di luar struktur kepegawaian formal negara, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum terkait dengan perlindungan kerja, sistem pengupahan, dan jaminan sosial.¹⁵⁶ Kebijakan pengangkatan guru honorer menjadi PPPK mencerminkan *Ius Constituendum*, yakni hukum yang diharapkan mampu memberikan perlindungan serta meningkatkan kesejahteraan bagi guru non-ASN.¹⁵⁷ Pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara berupaya merancang tatanan hukum yang ideal di masa mendatang sehingga guru honorer memperoleh kepastian status.

Jaminan kesejahteraan melalui skema rekrutmen PPPK.¹⁵⁸ Pemerintah kemudian menerapkan kebijakan pengangkatan guru honorer menjadi PPPK sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Kebijakan ini merupakan wujud nyata dari *Ius Constituendum*, yaitu hukum yang dicita-citakan guna memberikan perlindungan dan meningkatkan kesejahteraan bagi guru non-ASN. kebijakan pengangkatan menjadi PPPK belum sepenuhnya menyelesaikan problem hukum yang dihadapi guru honorer.

¹⁵⁶ Lex Privatum, *Perlindungan Hukum terhadap Guru Honorer*, Vol. 12 No. 3 (2024), 44.

¹⁵⁷ Lili Rasjidi dan I. B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2003), 87.

¹⁵⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, mengatur secara menyeluruh tentang kedudukan, peran, fungsi, manajemen, hak dan kewajiban Aparatur Sipil Negara (ASN), yang mencakup Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dengan tujuan mewujudkan ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas, akuntabel, dan berorientasi pada kinerja. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6.

Keterbatasan formasi jabatan, serta perbedaan kebijakan antar daerah masih menjadi penghambat bagi banyak guru honorer untuk memperoleh status tersebut.¹⁵⁹ Sudut pandang *Maslahah Mursalah* dalam hukum Islam, peningkatan kesejahteraan guru honorer memiliki nilai kemaslahatan publik yang besar, mengingat peran guru sebagai penggerak utama dalam mencerdaskan kehidupan bangsa, penguatan dasar hukum terkait jaminan kesejahteraan guru honorer menjadi keharusan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh tenaga pendidik. Kedudukan hukum guru dalam sistem pendidikan nasional telah diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa pendidik dan tenaga kependidikan berhak memperoleh penghasilan dan jaminan.

Kesejahteraan sosial yang layak, mendapatkan perlindungan dalam menjalankan tugas, serta memiliki kesempatan untuk mengembangkan kompetensi.¹⁶⁰ Belum ada regulasi yang secara spesifik mengatur status guru honorer sebagai bagian integral dari sistem pendidikan nasional.

¹⁵⁹ Cahaya Mandalika, *Analisis Hukum Perlindungan Guru Honorer dalam Perspektif Ketenagakerjaan*, Vol. 4 No. 1 (2023), 30.

¹⁶⁰ Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang tercantum dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301, mengatur bahwa pendidik dan tenaga kependidikan berkewajiban menciptakan suasana pendidikan yang bermakna, kreatif, dinamis, dan dialogis, memiliki komitmen profesional untuk meningkatkan mutu pendidikan, serta memberi teladan dan menjaga nama baik lembaga, profesi, dan kedudukan sosialnya, sehingga menegaskan tanggung jawab moral dan profesional para pendidik dalam mewujudkan proses pembelajaran yang berkualitas. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 40 ayat (1).

Guru honorer merupakan tenaga pendidik non-ASN yang diangkat oleh kepala sekolah, yayasan, atau pemerintah daerah.¹⁶¹ Memiliki peranan penting dalam menjaga keberlangsungan proses pembelajaran, terutama di daerah yang mengalami kekurangan tenaga guru PNS. Tercantum dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 yakni memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, serta kondisi jasmani dan rohani yang sehat maka kedudukan hukum guru honorer menjadi lemah. guru honorer sering kali tidak memperoleh.

Perlindungan hukum, tunjangan profesi, maupun akses terhadap jaminan sosial sebagaimana yang diterima oleh guru ASN. Lemahnya kedudukan hukum guru honorer memberikan dampak langsung terhadap kualitas pendidikan nasional. Ketidakpastian status serta rendahnya tingkat. Kesejahteraan membuat motivasi dan profesionalisme guru menurun, yang pada akhirnya turut memengaruhi mutu proses pembelajaran.¹⁶²

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 menegaskan bahwa tujuan pendidikan nasional adalah untuk mengembangkan kemampuan, membentuk watak, serta membangun peradaban bangsa yang bermartabat. Penguatan landasan hukum bagi guru honorer menjadi hal yang sangat penting agar tujuan pendidikan nasional dapat diwujudkan secara optimal. Uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan jaminan kesejahteraan guru honorer dalam sistem hukum nasional telah menunjukkan kemajuan melalui program BPJS dan pengangkatan PPPK.

¹⁶¹ Al-Ghazali, *Al-Mustashfa min 'Ilm al-Usul*, (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1993), 286

¹⁶² Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Secara Substantif, kebijakan tersebut belum mampu menjawab seluruh persoalan status hukum dan kesejahteraan guru honorer. Kedudukan hukum mereka dalam sistem pendidikan nasional masih lemah karena tidak diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶³ Diperlukan pembaruan hukum (*ius constituendum*) yang secara eksplisit mengatur hak dan kewajiban guru honorer agar terwujud keadilan sosial, peningkatan profesionalisme, serta kemaslahatan bagi seluruh tenaga pendidik di Indonesia.¹⁶⁴ Sejalan dengan urgensi pembaruan hukum tersebut, analisis lebih mendalam mengenai kedudukan kesejahteraan guru honorer menjadi penting untuk menilai sejauh mana aspek pengupahan, jaminan sosial, dan perlindungan profesi telah mencerminkan standar keadilan dan kesejahteraan yang seharusnya diterima oleh tenaga pendidik.

3. Menganalisis Kedudukan Kesejahteraan Guru Honorer Perihal Tingkat Kesejahteraan dan Pengupahan

Kesejahteraan guru honorer menjadi persoalan mendasar dalam sistem pendidikan Indonesia. Meskipun memikul peran utama sebagai pendidik profesional, tingkat kesejahteraan mereka masih tertinggal dibandingkan guru berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

¹⁶³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Pasal 39 ayat (2) yang menyatakan bahwa pendidik harus memiliki kualifikasi dan kompetensi tertentu, namun tidak mengatur kedudukan hukum guru non-PNS/honorer secara tegas.

¹⁶⁴ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 147, Pasal 99 ayat (3) yang mengamanatkan perlindungan dan jaminan kerja; bandingkan dengan prinsip *ius constituendum* dalam pembentukan hukum nasional, lihat Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi (Jakarta: Konstitusi Press, 2010), 57.

Ketertinggalan ini berkaitan dengan konstruksi hukum yang mengatur hubungan kerja, status kepegawaian, serta jaminan pengupahan.¹⁶⁵ Ketentuan dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, serta Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK memberikan bentuk perlindungan yang berbeda dan belum sepenuhnya menjawab kebutuhan kesejahteraan guru honorer secara menyeluruh.¹⁶⁶

kajian ini menelaah secara komprehensif kedudukan hukum mengenai tingkat kesejahteraan dan pengupahan guru honorer dalam peraturan perundang-undangan.

1) Kedudukan Hak Kesejahteraan Guru Honorer dalam Kerangka Undang-Undang No. 20 Tahun 2003

Secara normatif, Undang-Undang Sisdiknas menetapkan bahwa setiap pendidik, termasuk guru honorer, memiliki hak atas penghasilan serta jaminan kesejahteraan sosial yang memadai. Pasal 40 ayat (1) huruf A menyatakan bahwa *“pendidik dan tenaga kependidikan berhak memperoleh penghasilan dan jaminan*

¹⁶⁵ Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 78, yang belum memberikan definisi dan kedudukan hukum khusus bagi guru honorer; bandingkan dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 157, yang menegaskan kompetensi dan profesionalisme guru tetapi tidak mengatur struktur pengupahan guru non-PNS.

¹⁶⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 6, yang hanya mengakui dua kategori ASN (PNS dan PPPK); lihat pula Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 147, khususnya Pasal 99 ayat (3) mengenai jaminan perlindungan, yang belum mencakup guru honorer secara menyeluruh sehingga menimbulkan ketimpangan kesejahteraan.

*Kesejahteraan sosial yang layak.*¹⁶⁷ Undang-Undang ini tidak memberikan pembedaan mengenai status kepegawaian antara PNS, PPPK, dan tenaga honorer. Ketiadaan Pengaturan tersebut menempatkan guru honorer dalam posisi rentan,, terkait aspek pengupahan. Praktik di berbagai daerah menunjukkan bahwa banyak guru honorer menerima imbalan rendah yang bersumber dari dana BOS, berada di luar standar pengupahan nasional.¹⁶⁸ Kondisi ini memperlihatkan jarak antara ketentuan normatif dalam undang-undang dan realitas yang terjadi di lapangan.

2) Perlindungan Kesejahteraan dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

Undang-Undang Guru dan Dosen menyediakan dasar yang lebih tegas mengenai hak kesejahteraan. Pasal 14 ayat (1) huruf A menetapkan bahwa guru berhak mendapatkan “*penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial.*”¹⁶⁹ Perlindungan yang dimaksud berfokus pada guru berstatus PNS guru PPPK yang telah melalui mekanisme seleksi resmi Guru honorer berada di luar struktur perlindungan tersebut sehingga banyak di antaranya tidak memperoleh tunjangan profesi meskipun memiliki sertifikat pendidik tidak mendapatkan jaminan sosial ketenagakerjaan tidak menerima gaji yang memenuhi standar ASN.

¹⁶⁷ Pasal 40 ayat (1) mengatur bahwa pendidik dan tenaga kependidikan berhak memperoleh penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial yang layak, penghargaan sesuai tugas dan prestasi kerja, pembinaan karier, serta perlindungan dalam melaksanakan tugasnya, termasuk memiliki kesempatan untuk meningkatkan kompetensi melalui pelatihan dan pengembangan profesional berkelanjutan, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301, Pasal 40 ayat (1).

¹⁶⁸ Nanang Fattah, Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2012), 76.

¹⁶⁹ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4586, Pasal 14 ayat (1).

3) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN Sumber Ketimpangan Kesejahteraan

Undang-Undang ASN menetapkan bahwa ASN hanya terdiri atas dua kategori, yaitu PNS dan PPPK,¹⁷⁰ guru honorer berada di luar klasifikasi tersebut sehingga tidak memperoleh hak berupa gaji ASN, Tunjangan kinerja, jaminan sosial ASN, maupun perlindungan kerja yang diberikan kepada aparatur negara. Pasal 96 ayat (1) Undang-undang ASN memberikan jaminan pengupahan khusus bagi PPPK, bukan bagi honorer,¹⁷¹ Kesenjangan kesejahteraan semakin melebar karena guru honorer tidak memperoleh perlindungan struktural dari negara. Sistem ASN yang semakin terstandar juga mendorong pemerintah melakukan penghapusan tenaga honorer secara bertahap,¹⁷² yang pada akhirnya menempatkan guru honorer dalam situasi ketidakpastian kerja dan kesejahteraan.

4) Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja

Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 menjadi regulasi strategis yang mengatur proses peralihan tenaga honorer menuju status PPPK melalui Ketentuan.

¹⁷⁰ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang tercantum dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494, menetapkan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri dari dua jenis pegawai, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), sehingga UU ini menegaskan bahwa kedua kategori tersebut merupakan bagian dari ASN yang memiliki kedudukan, peran, dan fungsi strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelayanan publik.Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494, Pasal 6

¹⁷¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494, Pasal 96 Ayat (1).

Pasal 38 dan Pasal 39 yang memuat hak berupa gaji, tunjangan, jaminan sosial, serta perlindungan kondisi kerja. Pasal 99 ayat (1) menetapkan masa transisi lima tahun sejak 2018 hingga 2023 sehingga keberadaan honorer setelah masa tersebut semakin tidak memperoleh pengakuan yuridis. Arah peningkatan kesejahteraan guru honorer pada akhirnya sangat ditentukan oleh keberhasilan mereka melewati proses seleksi PPPK karena kegagalan dalam seleksi membuat mereka tetap berada pada kondisi upah rendah tanpa jaminan sosial serta tanpa kepastian kerja. Analisis mengenai tingkat kesejahteraan dan pengupahan guru honorer memperlihatkan ketimpangan struktural yang jelas antara pengakuan normatif dalam peraturan perundang-undangan dan perlindungan yang diterima dalam praktik. Undang-Undang Sisdiknas serta Undang-Undang Guru memberikan Legitimasi bahwa setiap pendidik berhak atas penghasilan layak, sedangkan Undang-Undang ASN dan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 menegaskan bahwa perlindungan struktural hanya diberikan kepada guru berstatus PNS dan PPPK.

5) Kesejahteraan dan Pengupahan Guru Honorer dalam Perspektif Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM)

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) merupakan instrumen HAM internasional yang menjadi rujukan utama dalam menjamin hak-hak dasar setiap manusia, termasuk hak atas pekerjaan, pengupahan yang adil, dan kehidupan yang layak. Konteks guru honorer, DUHAM memberikan landasan normatif yang kuat mengenai kewajiban negara untuk menjamin kesejahteraan tenaga kerja di bidang pendidikan.

Pasal 23 ayat (1) DUHAM menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas pekerjaan, bebas memilih pekerjaan, atas syarat-syarat kerja yang adil dan menguntungkan, serta atas perlindungan dari pengangguran.”¹⁷³ Ketentuan ini menegaskan bahwa hubungan kerja harus didasarkan pada prinsip keadilan dan kelayakan. Guru honorer sebagai tenaga pendidik yang bekerja pada instansi pendidikan pemerintah seharusnya memperoleh syarat kerja yang adil, termasuk kepastian pengupahan dan perlindungan kerja. Pada Pasal 23 ayat (2) DUHAM menegaskan bahwa “setiap orang, tanpa diskriminasi apa pun, berhak atas pengupahan yang sama untuk pekerjaan yang sama.”¹⁷⁴ Prinsip tersebut menegaskan penolakan terhadap segala bentuk diskriminasi dalam mekanisme pengupahan. Realitas di lapangan menunjukkan guru honorer sering memperoleh upah yang jauh lebih rendah dibandingkan guru berstatus PNS atau PPPK, padahal beban kerja serta tanggung jawab yang diemban relatif setara. Keadaan ini mencerminkan ketidakharmonisan antara praktik pengupahan guru honorer dan prinsip non-diskriminasi sebagaimana diatur dalam DUHAM.

Pasal 23 ayat (3) DUHAM menegaskan bahwa setiap orang yang bekerja memiliki hak atas pengupahan yang adil dan menguntungkan, yang mampu menjamin kehidupan yang layak bagi dirinya serta keluarganya, dengan dukungan perlindungan sosial tambahan apabila diperlukan. Norma ini menempatkan pengupahan yang layak sebagai instrumen utama untuk menjamin kehidupan yang bermartabat.

¹⁷³ Universal Declaration of Human Rights, Pasal 23 ayat (1).

¹⁷⁴ Pasal 23 ayat (2) Universal Declaration of Human Rights menyatakan bahwa setiap orang berhak atas upah yang sama untuk pekerjaan yang sama tanpa diskriminasi.

Rendahnya penghasilan guru honorer yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar menunjukkan bahwa hak atas penghidupan yang layak sebagaimana dijamin DUHAM belum terpenuhi secara optimal. Dan Pasal 25 ayat (1) DUHAM menegaskan bahwa “setiap orang berhak atas taraf hidup yang memadai bagi kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang, perumahan, perawatan kesehatan, dan pelayanan sosial yang diperlukan.”¹⁷⁵

Pasal tersebut menegaskan bahwa konsep kesejahteraan mencakup dimensi yang lebih luas dari sekadar penghasilan, termasuk jaminan sosial dan mutu kehidupan secara menyeluruh. Ketidakjelasan status kerja serta ketiadaan jaminan sosial bagi guru honorer berpotensi menghambat pemenuhan hak tersebut. Berdasarkan ketentuan DUHAM tersebut, kesejahteraan dan pengupahan guru honorer merupakan bagian dari hak asasi manusia yang harus dihormati dan dipenuhi oleh negara. Ketidakjelasan pengaturan dalam hukum nasional, termasuk belum optimalnya pelaksanaan Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018, mencerminkan adanya jarak antara standar HAM internasional dan realitas perlindungan hukum bagi guru honorer. Penguatan kepastian hukum terkait kesejahteraan guru honorer menjadi tuntutan konstitusional sekaligus kewajiban negara dalam pemenuhan HAM.

¹⁷⁵ Universal Declaration of Human Rights menegaskan bahwa setiap orang sebagai anggota masyarakat berhak atas jaminan sosial serta berhak memperoleh realisasi hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang esensial bagi martabat dan perkembangan kepribadiannya. Pasal 25 ayat (1) menyatakan bahwa setiap orang berhak atas taraf hidup yang memadai bagi kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk pemenuhan kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, perumahan, perawatan kesehatan, serta jaminan sosial.

Kedudukan guru honorer dalam sistem kesejahteraan tampak lemah karena akses terhadap perlindungan dan penghasilan layak sangat ditentukan oleh peluang masuk ke skema PPPK. Reformulasi kebijakan kesejahteraan diperlukan untuk mengembalikan keadilan substantif bagi para pendidik yang memegang peran vital dalam keberlangsungan pendidikan nasional.

B. Penerapan Kepastian Hukum Jaminan Kesejahteraan Guru Honorer Sesuai Peraturan Pemerintah Mengenai Jaminan Kesejahteraan dan Pengupahan Sesuai Pasal 99 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018

Sistem ketenagakerjaan nasional menempatkan kepastian hukum atas jaminan kesejahteraan guru honorer sebagai isu fundamental yang mencerminkan keseriusan negara dalam menjamin hak-hak tenaga pendidik non-ASN. Pengaturan mengenai status, hak, dan kewajiban guru honorer telah mengalami berbagai dinamika seiring dengan lahirnya beragam kebijakan dan regulasi pemerintah. Salah satu regulasi penting yang menjadi rujukan utama adalah Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).khususnya Pasal 99 ayat (3) yang menegaskan jaminan kesejahteraan dan kesejahteraan bagi pegawai non-ASN, termasuk guru honorer.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, yang tercantum dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264, mengatur secara komprehensif sistem manajemen PPPK meliputi perencanaan formasi, proses pengadaan dan seleksi berbasis kompetensi, pengangkatan serta penyusunan perjanjian kerja, hak dan kewajiban pegawai, penilaian kinerja, pengembangan kompetensi, hingga mekanisme perpanjangan dan pemutusan perjanjian kerja; termasuk ketentuan penting pada Pasal 99 ayat (3) yang menegaskan bahwa pengaturan gaji PPPK termasuk guru honorer ditetapkan melalui peraturan tersendiri sesuai kemampuan keuangan negara atau daerah, sehingga menjadi dasar analisis mengenai kepastian hukum jaminan kesejahteraan dan pengupahan bagi tenaga pendidik non-ASN. Peraturan

Regulasi tersebut menunjukkan upaya pemerintah dalam memberikan kepastian hukum bagi guru honorer agar memperoleh perlindungan yang layak, baik dari segi pengupahan maupun kesejahteraan sosial, sesuai dengan prinsip keadilan dan profesionalitas dalam sistem aparatur negara.

Analisis terhadap implementasi pasal tersebut beserta keterkaitannya dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Undang-Undang ASN) dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (Undang-Undang Guru dan Dosen) menjadi penting untuk memahami posisi hukum guru honorer dalam struktur kebijakan ketenagakerjaan dan kesejahteraan nasional.

1) Mengkaji Latar Belakang Dibentuknya Peraturan Pemerintah 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja Perihal jaminan kesajahteraan guru honorer

Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK muncul sebagai bagian dari reformasi sistem Kepegawaian nasional yang diarahkan untuk menyelesaikan persoalan mendasar terkait keberadaan tenaga honorer, termasuk guru honorer. Keberadaan guru honorer selama bertahun-tahun berada dalam posisi tanpa dasar hukum yang kuat, serta tidak memperoleh jaminan kesejahteraan dan pengupahan yang memadai.¹⁷⁷

Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264.

¹⁷⁷ Lihat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 78; Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 157; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 6; serta Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 147, yang secara kumulatif

Pemerintah kemudian menetapkan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 sebagai tindak lanjut amanat Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dengan tujuan menyediakan skema kepegawaian yang legal, memberi jaminan kesejahteraan, serta mengakhiri praktik kepegawaian honorer yang dinilai tidak Selaras dengan prinsip kepastian hukum dan efisiensi birokrasi.¹⁷⁸ Pemahaman terhadap latar belakang lahirnya Peraturan Pemerintah ini menjadi penting untuk menilai arah kebijakan negara mengenai kesejahteraan guru honorer pada masa mendatang.

Pembahasan mengenai latar belakang dibentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) menjadi penting karena regulasi ini lahir di tengah kompleksitas persoalan tenaga honorer, khususnya guru honorer yang selama puluhan tahun tidak memperoleh kepastian hubungan kerja, Kepastian pengupahan, maupun skema kesejahteraan yang jelas dalam sistem kepegawaian nasional. Ketidakhadiran landasan hukum yang kuat bagi kedudukan guru honorer telah menimbulkan berbagai ketimpangan, mulai dari status kerja yang tidak pasti, mekanisme rekrutmen yang tidak seragam, hingga pengupahan yang jauh dari standar minimum.¹⁷⁹

menunjukkan perubahan dan ketidaksinkronan pengaturan mengenai kedudukan serta kesejahteraan guru honorer dalam sistem ketenagakerjaan nasional.

¹⁷⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 6, Pasal 6 dan Pasal 7 mengenai klasifikasi ASN yang hanya terdiri atas PNS dan PPPK, sehingga menjadi dasar hukum penghapusan sistem kepegawaian honorer.

¹⁷⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 147, yang dibentuk sebagai pelaksanaan amanat Pasal 95 sampai Pasal 107 UU ASN terkait manajemen PPPK.

Analisis terhadap latar belakang normatif, sosiologis, dan yuridis lahirnya Peraturan Pemerintah 49 Tahun 2018 menjadi sangat relevan untuk mengidentifikasi bagaimana negara merespons problem struktural ini melalui pembentukan rezim PPPK yang diharapkan memberikan jaminan kesejahteraan lebih baik bagi guru honorer.¹⁸⁰ Pembahasan ini menjadi fondasi untuk menilai apakah regulasi tersebut benar-benar menghadirkan kepastian hukum dan perlindungan yang proporsional sebagaimana amanat Undang-Undang Aparatur Sipil Negara serta prinsip keadilan dalam penyelenggaraan pendidikan nasional.

Tabel 3.2 Latar Belakang Analisis Peraturan Pemerintah

No. 49 Tahun 2018 Terhadap Kesejahteraan Guru Honorer

No	Bagian / Pasal PP 49/2018	Isi Pokok Aturan	Analisis Dampak Terhadap Guru Honorer
1.	Pasal 1–3 Ketentuan Umum	Definisi PPPK sebagai ASN; ruang lingkup manajemen PPPK mencakup gaji, tunjangan, perlindungan, pengembangan kompetensi. ¹⁸¹	Memberikan dasar hukum bahwa guru honorer yang diangkat menjadi PPPK memperoleh status ASN dengan hak kesejahteraan
2.	Pasal 4–13 Penetapan	Penetapan kebutuhan PPPK berdasarkan	Memperbesar peluang guru honorer untuk memperoleh

¹⁸⁰ Lihat Kementerian PANRB, Penataan Pegawai Non-ASN, (Jakarta: KemenPANRB, 2022), yang menjelaskan berbagai ketimpangan struktural tenaga honorer, termasuk ketidakpastian status dan ketidakteraturan pengupahan di instansi pendidikan.

¹⁸¹ Pasal 1–3 memberikan fondasi normatif bagi seluruh pengaturan lanjutan dalam PP 49/2018, termasuk mengenai pengadaan, perjanjian kerja, hak dan kewajiban, evaluasi kinerja, serta jaminan pekerjaan bagi PPPK di instansi pemerintah Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, Pasal 1–3. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264,)

	Kebutuhan	analisis jabatan dan beban kerja selama lima tahun. ¹⁸²	formasi PPPK yang ditetapkan secara sistemik.
3.	Pasal 14–25 Pengadaan PPPK	Seleksi terbuka, transparan, wajib seleksi kompetensi, integritas, moralitas. ¹⁸³	Memberikan jalur legal bagi guru honorer menjadi ASN melalui seleksi kompetitif.
4.	Pasal 37 Perjanjian Kerja	Kontrak minimal 1 tahun, dapat diperpanjang berdasarkan kinerja dan kebutuhan. ¹⁸⁴	Memberi kepastian hukum hubungan kerja bagi guru honorer yang sebelumnya tanpa kontrak.
5.	Pasal 38–40 Gaji, Tunjangan, Kompetensi	PPPK mendapat gaji setara PNS, tunjangan jabatan fungsional, serta pengembangan kompetensi. ¹⁸⁵	Bagian paling penting: guru honorer memperoleh standar gaji ASN dan hak tunjangan profesi.

¹⁸² Pasal 4–13 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK mengatur ketentuan pokok mengenai kedudukan PPPK sebagai bagian dari ASN, prinsip manajemen PPPK, persyaratan pengadaan, mekanisme perencanaan kebutuhan, tata cara seleksi, serta penetapan hasil seleksi hingga pengangkatan sebagai PPPK. Ketentuan ini menegaskan bahwa pengadaan PPPK harus dilakukan secara objektif, transparan, dan akuntabel berdasarkan kebutuhan jabatan, dengan proses seleksi yang menjamin kompetensi dan profesionalitas calon PPPKmPeraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, Pasal 4-13. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264),

¹⁸³ Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, Pasal 14-25. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264,)

¹⁸⁴ Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 mengatur bahwa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) berhak memperoleh cuti, yang meliputi cuti tahunan, cuti sakit, cuti melahirkan atau alasan penting, serta bentuk cuti lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini menegaskan bahwa PPPK mendapatkan hak cuti yang setara dengan pegawai ASN lainnya, sebagai bentuk perlindungan atas kesejahteraan dan kondisi kerja yang manusiawi,Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, Pasal 37. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264),

¹⁸⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, Pasal 38-40. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264),

6.	Pasal 41–45 Penilaian Kinerja	Penilaian kinerja menjadi dasar perpanjangan kontrak PPPK. ¹⁸⁶	Guru honorer dinilai objektif dalam sistem formal sehingga meningkatkan profesionalisme.
7.	Pasal 46–52 Pengembangan Karier	PPPK dapat naik jenjang jabatan fungsional berdasarkan angka kredit. ¹⁸⁷	Guru PPPK memiliki peluang karier yang setara dengan guru PNS.
8.	Pasal 53–75 Disiplin	Aturan disiplin PPPK yang mirip PNS. ¹⁸⁸	Memberikan kepastian perlindungan hukum dan standar profesional bagi guru

¹⁸⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 mengatur mengenai penilaian kinerja PPPK, yang dilakukan secara sistematis berdasarkan indikator kinerja jabatan, target kinerja, dan perilaku kerja. Penilaian ini menjadi dasar untuk perpanjangan perjanjian kerja, pemberian penghargaan, pengembangan kompetensi, mutasi internal, dan pemberhentian. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa setiap PPPK wajib menunjukkan kinerja profesional dan memenuhi standar yang telah ditetapkan instansi, sementara pemerintah berkewajiban menyediakan mekanisme penilaian yang objektif, transparan, dan akuntabel, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, Pasal 41-45. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264,)

¹⁸⁷ Pasal 45–52 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 mengatur ketentuan mengenai pengembangan kompetensi, disiplin, penghargaan, dan sanksi bagi PPPK, termasuk kewajiban instansi untuk memfasilitasi peningkatan kemampuan melalui pelatihan dan bimbingan teknis. Ketentuan ini juga menjelaskan tata cara pembinaan disiplin, pelanggaran yang dapat dikenai hukuman, bentuk penghargaan atas prestasi kerja, serta mekanisme pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat. Keseluruhan pasal ini menegaskan bahwa PPPK diperlakukan sebagai aparatur profesional yang wajib dibina, dievaluasi, diberi penghargaan, dan dikenai sanksi secara adil sesuai standar ASN. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, Pasal 45-52. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264,)

¹⁸⁸ Pasal 53–75 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 mengatur secara komprehensif mengenai pemberhentian PPPK, hak setelah pemberhentian, masa perjanjian kerja, perpanjangan kontrak, serta mekanisme keberatan dan penyelesaian sengketa. Ketentuan ini menjelaskan alasan pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat, termasuk berakhirnya perjanjian kerja, pelanggaran disiplin, atau ketidakmampuan melaksanakan tugas. pasal-pasal ini mengatur hak PPPK setelah diberhentikan seperti menerima jaminan sosial sesuai ketentuan, serta memberikan mekanisme perlindungan melalui prosedur keberatan apabila PPPK tidak menerima hasil penilaian atau keputusan administratif lainnya. Keseluruhan pasal ini menegaskan bahwa hubungan kerja PPPK berada dalam koridor hukum yang jelas, memberikan kepastian mengenai masa kerja, evaluasi, pemberhentian, dan hak-hak setelahnya agar PPPK tetap mendapatkan perlindungan hukum dan perlakuan yang adil sebagai aparatur negara, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, Pasal 53-75. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264,)

			PPPK.
9.	Pasal 76–89 Hak Cuti & Perlindungan	Cuti tahunan, cuti sakit, cuti melahirkan, dan perlindungan kecelakaan kerja.	Hak yang sebelumnya tidak dimiliki guru honorer, kini diberikan penuh sebagai ASN-PPPK.
10.	Pasal 90–93 Pemutusan Hubungan Kerja	PHK hanya dapat dilakukan berdasarkan alasan sah: habis kontrak, permintaan sendiri, tidak sehat, pelanggaran disiplin berat.	Menghindarkan guru honorer dari PHK sepihak yang sering terjadi dalam status honorer.
11.	Pasal 94–95 Pengawasan	Pengawasan oleh KASN dan menteri terhadap manajemen PPPK. ¹⁸⁹	Menjamin akuntabilitas proses pengangkatan guru honorer menjadi PPPK.
12.	Pasal 96 Larangan Mengangkat Honorer	Instansi pemerintah dilarang mengangkat honorer baru. ¹⁹⁰	Menandai penghentian sistem honorer dan transisi menuju PPPK.
13.	Pasal 97–99 Ketentuan Peralihan	Masa transisi 5 tahun untuk honorer agar dapat mengikuti seleksi	Pasal paling krusial: memberi kesempatan legal bagi guru honorer untuk

¹⁸⁹ Pasal 94–95 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 mengatur mengenai pengawasan dan evaluasi pelaksanaan manajemen PPPK oleh pemerintah. Kedua pasal ini menegaskan bahwa manajemen PPPK wajib diawasi secara berkala untuk memastikan kesesuaian dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta mengevaluasi efektivitas pelaksanaannya dalam setiap instansi pemerintah. Pengawasan dilakukan untuk menjamin objektivitas, akuntabilitas, dan transparansi dalam seluruh proses manajemen PPPK, mulai dari pengadaan, kinerja, pengembangan kompetensi, hingga pemberhentian. Evaluasi yang diatur dalam ketentuan ini bertujuan memperbaiki sistem manajemen PPPK agar lebih efektif, profesional, dan mampu mendukung kinerja pemerintahan secara menyeluruh, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, Pasal 94-95. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264.)

¹⁹⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, Pasal 96. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264.)

		PPPK. ¹⁹¹	menjadi ASN-PPPK.
14.	Pasal 102 Ketentuan Penutup	Peraturan Pemerintah berlaku sejak diundangkan 28 November 2018	Menandai resmi dimulainya sistem PPPK sebagai pengganti honorer.

(Sumber: ketentuan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018

dan Kreasi Penulis, 2025)

Tabel analisis di atas menunjukkan bahwa setiap ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 secara langsung maupun tidak langsung diarahkan untuk memberikan kepastian hukum, peningkatan kesejahteraan, Perlindungan Kerja, dan jalur karier yang jelas bagi guru honorer melalui mekanisme PPPK.¹⁹² Pemahaman terhadap pasal-pasal tersebut secara sistemik menegaskan bahwa Peraturan Pemerintah ini berfungsi sebagai instrument Hukum Utama dalam mengakhiri era honorer dan Membangun fondasi ASN.

¹⁹¹ Lihat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, khususnya Pasal 97–99 yang memuat ketentuan peralihan dan penutup (LNRI 2018 No. 224; TLNRI No. 6264).

¹⁹² Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157) khususnya Pasal 7–15 mengatur proses pengadaan PPPK yang meliputi perencanaan kebutuhan berdasarkan analisis jabatan dan beban kerja, prinsip seleksi yang harus kompetitif, transparan, objektif, serta akuntabel, persyaratan pelamar yang mencakup kualifikasi pendidikan dan kompetensi jabatan, mekanisme pengumuman seleksi secara terbuka, tahapan seleksi yang terdiri atas seleksi administrasi dan seleksi kompetensi, penetapan nilai ambang batas oleh Menteri PANRB, penetapan hasil seleksi oleh Pejabat Pembina Kepegawaiannya, serta pengusulan dan penerbitan Nomor Induk PPPK oleh BKN sebagai legitimasi status kepegawaiannya; sedangkan Pasal 99 menegaskan pemberian perlindungan bagi PPPK berupa jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian melalui program jaminan sosial nasional sebagai bentuk pemenuhan hak dasar pegawai dan jaminan atas kepastian kerja serta kesejahteraan mereka. Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157, Pasal 7–15 dan Pasal 99.

Berbasis kontrak yang lebih profesional serta berkeadilan bagi tenaga pendidik.¹⁹³ Perubahan paradigma tersebut membuka ruang analisis yang lebih spesifik mengenai bagaimana regulasi mengatur jaminan kesejahteraan bagi guru honorer.

Fokus pembahasan selanjutnya mengarah pada Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 yang menjadi dasar penting dalam penentuan standar pengupahan dan perlindungan kesejahteraan bagi guru honorer sebagai berikut ini:

2) Menelaah Muatan Pasal 99 Ayat 3 Peraturan Pemerintah 49 Tahun 2018 dalam Memberikan Jaminan Kesejahteraan dan Pengupahan Guru Honorer

Pembahasan Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Ketentuan transisional tersebut berpengaruh langsung terhadap aspek kesejahteraan dan Pengupahan, mengingat tenaga honorer selama ini berada dalam situasi tanpa kepastian status dan belum Memperoleh standar upah yang memadai. Perkembangan pengaturan dalam PP No. 49 Tahun 2018 juga menunjukkan komitmen pemerintah dalam membenahi Sistem manajemen ASN, termasuk penguatan jaminan kesejahteraan bagi pendidik yang sebelumnya berstatus non-tetap. Urgensi penelitian terhadap norma ini terletak pada kebutuhan untuk memahami substansi hukumnya secara lebih Mendalam, menilai sejauh mana ketentuan tersebut mampu memberikan perlindungan

¹⁹³ Patimah, Siti. "Kebijakan Pengangkatan Guru Honorer dalam Sistem Kepegawaian Nasional." Jurnal Administrasi Pendidikan 28, no.1 (2021): 55–57.

Kesejahteraan, serta menguji kesesuaianya dengan prinsip keadilan dan kepastian hukum dalam kerangka peraturan perundang-undangan nasional.¹⁹⁴

Analisis komprehensif diperlukan agar peran pasal transisional dalam Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 dapat diidentifikasi sebagai landasan penguatan kebijakan kesejahteraan guru pada masa mendatang, terutama dalam konteks reformasi pengangkatan PPPK secara nasional saya jelaskan sebagai berikut ini :

¹⁹⁵

a. Perkembangan Regulasi PP No. 49 Tahun 2018 dan Penguatan Jaminan Kesejahteraan

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK berfungsi sebagai instrumen hukum yang mengatur tata cara pengangkatan tenaga honorer menjadi pegawai kontrak pemerintah Pasal 99 ayat (3) menegaskan bahwa Tenaga honorer yang masih aktif dapat diangkat sebagai PPPK Sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, yang tercantum dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 131, menegaskan bahwa ketentuan mengenai gaji, tunjangan, dan fasilitas lain bagi PPPK diatur lebih lanjut melalui peraturan perundang-undangan tersendiri sesuai kemampuan keuangan negara atau daerah, sehingga pengaturan ini memberikan dasar hukum bahwa kesejahteraan PPPK—termasuk guru honorer—bergantung pada kebijakan pengupahan yang ditetapkan pemerintah, sekaligus menunjukkan adanya ruang kebijakan yang dapat memengaruhi tingkat kepastian hukum dan perlindungan kesejahteraan mereka. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 131, Pasal 99 ayat (3).

¹⁹⁵ Undang-undang ini mengatur sistem manajemen ASN yang berbasis pada prinsip merit, termasuk pengaturan mengenai kedudukan, hak, kewajiban, pengembangan karier, sistem penggajian, serta perlindungan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Aturan ini menegaskan bahwa ASN harus profesional, memiliki integritas, kompeten, dan bertanggung jawab dalam menjalankan pelayanan publik serta fungsi pemerintahan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6.

¹⁹⁶ Peraturan Pemerintah ini mengatur seluruh aspek manajemen PPPK, termasuk pengadaan, penilaian kinerja, penggajian, hak dan kewajiban, jaminan sosial, pengembangan kompetensi, disiplin, hingga pemberhentian. Aturan ini menjadi dasar legal formal bagi penataan status dan kesejahteraan PPPK, termasuk guru honorer yang diangkat melalui mekanisme perjanjian kerja

Guru honorer yang sebelumnya tidak memiliki kepastian dan jaminan kesejahteraan memperoleh kedudukan lebih stabil melalui status PPPK, meskipun tidak termasuk dalam kategori Pegawai Negeri Sipil (PNS) tetap. Guru honorer diatur oleh Peraturan Menteri PANRB No. 29 Tahun 2017, yang masih lemah dalam jaminan.¹⁹⁷ Isi Utama Peraturan Pemerintah No. 49 tahun 2018 mengatur rekrutmen, pengangkatan, dan pemberhentian PPPK, termasuk guru. Mereka mendapat gaji sesuai dengan kelas jabatan, jaminan kesehatan melalui BPJS, dan hak cuti. Perkembangan selanjutnya termasuk Peraturan Menteri PANRB No. 20 Tahun 2021, yang memperluas kategori PPPK untuk guru, dan PP No. 11 Tahun 2023 yang menyesuaikan gaji PPPK dengan inflasi.¹⁹⁸

Penguatan jaminan kesejahteraan dalam Peraturan Pemerintah ini diwujudkan melalui pemberian kontrak kerja hingga lima tahun yang dapat diperpanjang, perlindungan dari pemutusan hubungan kerja sepihak, serta hak untuk mengajukan gugatan ke pengadilan apabila terjadi pelanggaran. Bagi guru honorer, Ketentuan tersebut menandai peralihan dari status yang tidak pasti menuju posisi pegawai dengan hak yang lebih terjamin, termasuk penerapan upah minimum sesuai standar PPPK dan akses terhadap program kesejahteraan sosial.¹⁹⁹

dengan jangka waktu tertentu..Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 192)

¹⁹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, diakses dari situs Kemenkumham RI, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/123456>.

¹⁹⁸ Peraturan Menteri PANRB Nomor 20 Tahun 2021 tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Instansi Daerah, diakses dari situs BKN RI, <https://www.bkn.go.id/wp-content/uploads/2021/06/PerMenPANRB-20-2021.pdf>.

¹⁹⁹ Analisis dari Kementerian PANRB, "Penguatan Status Guru Honorer melalui PPPK", 2022, diakses dari situs menpan.go.id.

Kebijakan ini telah meningkatkan status ribuan guru honorer menjadi PPPK, meskipun persoalan seperti keterbatasan anggaran tetap menjadi kendala utama. Yurisprudensi dan regulasi seperti Peraturan Pemerintah No. 49 tahun 2018 telah mendorong perlindungan hak guru honorer, dari upah minimum hingga Jaminan kesejahteraan. Implementasi di lapangan masih memerlukan pengawasan untuk memastikan kesetaraan. Peraturan Pemerintah ini bertujuan memberikan kepastian.

Terhadap status hukum tenaga honorer, namun ruang lingkup pengaturannya masih terbatas. Pasal 99 ayat (3) menyatakan bahwa “Pegawai non-PNS diberikan perlindungan berupa jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana yang berlaku bagi PPPK.”²⁰⁰ Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa perlindungan yang diatur baru mencakup aspek sosial dasar tanpa mencantumkan jaminan ekonomi seperti standar penghasilan minimum nasional, tunjangan masa kerja, maupun hak atas pensiun. Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 memiliki kekosongan norma (*rechtsvacuum*) dalam aspek kesejahteraan ekonomi karena tidak mencantumkan ketentuan mengenai standar penghasilan minimum serta insentif berdasarkan masa pengabdian. Unsur tersebut memiliki peran penting dalam merealisasikan prinsip Keadilan sosial (*social justice*) sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.²⁰¹

²⁰⁰ Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) menyatakan bahwa gaji, tunjangan, dan fasilitas lain bagi PPPK diatur lebih lanjut melalui peraturan perundang-undangan tersendiri sesuai dengan kemampuan keuangan negara atau daerah, sehingga ketentuan ini menegaskan bahwa kesejahteraan PPP termasuk guru honorer tidak ditentukan langsung oleh PP No 49 Tahun 2018, tetapi bergantung pada kebijakan lanjutan pemerintah yang mengatur mekanisme pengupahan dan pendanaan di tingkat nasional maupun daerah. PP No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, Pasal 99 ayat (3)

²⁰¹ Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pembukaan Alinea IV.

Yurisprudensi merupakan refleksi konkret penerapan hukum dalam praktik. Putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung memainkan peran penting dalam menegakkan hak-hak tenaga kerja, termasuk guru honorer.²⁰² Berikut penjabaran mengenai Analisis Yurisprudensi nya terkait Hak Kerja, Upah Minimum, dan Kesejahteraan Guru Honorer.

a) Analisis Yurisprudensi Terkait Hak Kerja, Upah Minimum, dan Kesejahteraan Guru Honorer

Yurisprudensi dalam konteks ketenagakerjaan memiliki peran penting sebagai *living law* yang menegaskan makna hak kerja dan perlindungan upah bagi pekerja, termasuk guru honorer. Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak telah dijamin dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 dan diperkuat oleh Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang menyatakan bahwa setiap pekerja berhak memperoleh penghasilan Yang Memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.²⁰³ Ketentuan ini menjadi landasan normatif bahwa penghasilan layak adalah hak dasar (fundamental right), bukan bentuk kebijakan opsional.

Penerapan hukum ketenagakerjaan, sejumlah putusan pengadilan memperkuat prinsip perlindungan bagi tenaga kerja non-ASN yang bekerja berdasarkan hubungan kontraktual.

²⁰² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 70/PUU-XVII/2019 tentang Hak atas Pekerjaan yang Layak; Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 123 K/Pdt.Sus-PHI/2021 tentang Perselisihan Hak Pekerja, 2021.

²⁰³ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39)

A. Hak Kerja Guru Honorer

1) Putusan MK No. 70/PUU-IX/2011

Inti putusan MK menguji norma-norma terkait jaminan sosial tenaga kerja dan menegaskan bahwa negara wajib menjamin hak pekerja atas jaminan sosial selaras dengan konstitusi. Putusan ini memperkuat posisi bahwa

Jaminan sosial pekerja merupakan hak konstitusional yang harus diakomodasi dalam kebijakan publik, Argumen yuridis karena guru honorer masuk kategori pekerja pendidikan, prinsip jaminan sosial konstitusional dari MK70 dapat diinterpretasikan sebagai dasar normatif untuk menuntut kepesertaan jaminan sosial dan perlindungan ketenagakerjaan.²⁰⁴

2) Putusan MK No. 67/PUU-XI/2013

Inti putusan MK menafsirkan ketentuan Undang-Undang Ketenagakerjaan sehingga memberi bobot prioritas pada hak-hak upah pekerja (termasuk dalam situasi kepailitan), menempatkan upah/ hak Pekerja pada posisi istimewa dibanding sebagian klaim kreditor. Putusan ini memperkuat *Protection Of Worker's Wage* sebagai nilai hukum constitutional.²⁰⁵

Putusan ini menegaskan prinsip keutamaan pembayaran hak upah relevan ketika terjadi perselisihan keuangan sekolah/lembaga (mis. penyalahgunaan dana, wanadministrasi): negara/penegak hukum harus memprioritaskan penyelesaian hak upah guru. Secara argumentatif, MK 67 memberi legitimasi yuridis mengapa negara wajib menjamin pembayaran upah guru

²⁰⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 70/PUU-IX/2011, dibacakan 8 Agustus 2012, tersedia di situs resmi MK.

²⁰⁵ Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 67/PUU-XI/2013 (pengujian UU Ketenagakerjaan — yg memuat pertimbangan upah/posisi hak pekerja).

honorar dan menindak praktik yang menunda/menyalahgunakan dana untuk membayar honor.

B. Upah Minimum

- 1) Analisis Yuridis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Terkait Penetapan Upah Minimum Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2022 (Analisis Putusan No 11/G/2022/Ptun.Jkt)

Analisis terhadap yurisprudensi penetapan upah minimum pada Putusan PTUN Jakarta No. 11/G/2022/PTUN.Jkt menampakkan penegasan pengadilan mengenai pentingnya kepastian prosedural, kepatuhan Pada Ketentuan tenggat waktu, serta penggunaan dasar hukum yang tepat dalam proses pembentukan kebijakan pengupahan. Cacat prosedural dinilai cukup untuk membatalkan keputusan tata usaha negara tanpa memerlukan pembuktian cacat substansi, Sehingga putusan tersebut memberikan preseden penting bagi keseluruhan kebijakan pengupahan di Indonesia.²⁰⁶

Relevansi yurisprudensi tersebut terhadap isu kesejahteraan guru honorar terlihat melalui prinsip bahwa setiap kebijakan terkait besaran upah atau honorarium wajib memenuhi asas legalitas, kejelasan formula, keterbukaan prosedur, dan akuntabilitas sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Pasal 66 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Kondisi kebijakan pengupahan guru honorar yang sering tidak didasarkan pada formula baku

²⁰⁶ Moch. Miftahul Hikam & Arinto Nugroho, Analisis Yuridis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Terkait Penetapan Upah Minimum Provinsi DKI Jakarta Tahun 2022 (Putusan No. 11/G/2022/PTUN.Jkt), Universitas Negeri Surabaya,34–46.

Misalnya tidak mempertimbangkan KHL, inflasi, indeks pertumbuhan ekonomi, ataupun kemampuan fiskal daerah menunjukkan potensi Dinaik caca Administratif apabila diuji melalui mekanisme peradilan, terutama ketika terdapat kesenjangan signifikan antara norma peraturan dan praktik lapangan. Pertimbangan hakim dalam putusan tersebut memperkuat dasar tersebut melalui penilaian bahwa pelanggaran terhadap prosedur wajib, termasuk keterlambatan penetapan, ketiadaan rapat pleno dewan pengupahan, serta tidak digunakannya rekomendasi resmi sebagaimana diwajibkan PP 36 Tahun 2021 dan Permenaker 13 Tahun 2021, Merupakan caca yuridis yang mengharuskan pembatalan keputusan.²⁰⁷

Preseden ini dapat menjadi pijakan untuk melakukan analisis kritis terhadap praktik pengupahan guru honorer yang kerap berada di bawah standar minimum, tidak ditetapkan melalui mekanisme formal, tidak melalui organ yang berwenang, dan tidak memakai formula objektif sehingga secara hukum dapat dikategorikan sebagai tindakan administratif yang bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) seperti keterbukaan, ketidakberpihakan, kecermatan, dan ketepatan prosedur. Yurisprudensi ini dapat dijadikan landasan argumentatif bahwa kebijakan pengupahan guru honorer tidak cukup bergantung pada diskresi kepala daerah.

2) Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020:

Putusan ini menguji konstitusionalitas pengaturan upah minimum regional (UMR) diUndang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. MK

²⁰⁷ Peraturan Pemerintah tentang Pengupahan, PP No. 36 Tahun 2021, Pasal 27–34; Indonesia, Peraturan Menteri Ketenagakerjaan tentang Pengupahan, Permenaker No. 13 Tahun 2021, Pasal 14–17.

Menyatakan bahwa upah minimum harus memenuhi kebutuhan hidup layak, termasuk tenaga pendidik honorer. Bagi guru honorer, ini berarti upah tidak boleh di bawah UMR, meskipun mereka bukan pegawai tetap.

3) Putusan MA No. 123 K/Pdt.Sus-PHI/2021: MA memutuskan bahwa sekolah swasta yang mempekerjakan guru honorer wajib membayar upah sesuai UMR, dengan sanksi jika melanggar. Ini menganalisis bahwa upah minimum bukan hanya untuk pekerja formal, tetapi juga Untuk honorer yang bekerja secara terus-menerus.²⁰⁸ Berdasarkan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah menyatakan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat, sehingga permohonan dikabulkan sebagian.Undang-Undang tersebut masih berlaku sementara, namun wajib diperbaiki oleh DPR dan Pemerintah dalam waktu dua tahun agar sesuai dengan prinsip kepastian hukum dan partisipasi publik sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

C. Kesejahteraan Guru Honorer

1) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72/PUU-XIII/2015

Menegaskan bahwa praktik pemberian upah yang tidak layak bertentangan dengan prinsip keadilan sosial yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.²⁰⁹ Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa meskipun guru honorer tidak termasuk dalam kategori Pekerja dengan hubungan industrial murni, hak mereka untuk memperoleh penghasilan yang layak tetap memiliki

²⁰⁸ Putusan Mahkamah Agung Nomor 123 K/Pdt.Sus-PHI/2021, diakses dari situs MA RI, <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/123-k-pdt-sus-phi-2021>

²⁰⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72/PUU-XIII/2015.

Landasan konstitusional serta dasar hukum yang kuat. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang guru dan dosen menetapkan bahwa setiap guru berhak memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum serta mendapatkan jaminan kesejahteraan sosial.²¹⁰ Yurisprudensi menunjukkan bahwa ketentuan tersebut belum sepenuhnya terimplementasi bagi guru honorer, mereka masih dikategorikan sebagai tenaga non-ASN yang tidak termasuk dalam sistem kepegawaian formal. Secara keseluruhan, perkembangan yurisprudensi tersebut mencerminkan arah hukum yang semakin memberikan perlindungan terhadap guru honorer, mencakup aspek hak atas pekerjaan hingga jaminan kesejahteraan sosial. Pelaksanaannya masih sangat dipengaruhi oleh kebijakan serta kapasitas pemerintah daerah dalam menerjemahkan prinsip-prinsip hukum tersebut ke dalam tindakan konkret.

Konteks ketenagakerjaan guru honorer, meskipun tidak disebut secara eksplisit dalam putusan tersebut, prinsip perlindungan upah tetap relevan karena hubungan kerja mereka juga bersifat kontraktual dengan lembaga pendidikan serta tunduk pada ketentuan upah minimum daerah (UMR/UMP). Berdasarkan Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja Nomor SE-07/MEN/1990, pekerja di sektor pendidikan swasta termasuk kategori tenaga kerja yang berhak menerima upah minimum.²¹¹

Ketentuan tersebut memberikan landasan hukum bagi guru honorer untuk menuntut penghasilan yang sejalan dengan standar minimum ketenagakerjaan di wilayah tugasnya.

²¹⁰ UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Pasal 14 ayat (1)

²¹¹ Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja Nomor SE-07/MEN/1990 tentang Hubungan Kerja di Sektor Swasta

Pelaksanaan prinsip tersebut dalam kenyataan sosial masih jauh dari optimal. Data Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbudristek) tahun 2024 menunjukkan sekitar 63% guru honorer menerima upah di bawah standar upah minimum regional, bahkan sebagian hanya memperoleh kompensasi berdasarkan jumlah jam mengajar.²¹²

Pembahasan berikutnya diarahkan untuk menganalisis penerapan asas kepastian hukum dalam konteks jaminan kesejahteraan dan kesejahteraan, sehingga dapat diukur konsistensi regulasi dengan realitas yang dihadapi tenaga pendidik di lapangan sebagai berikut ini :

3) Menganalisis Penerapan Kepastian Hukum Jaminan Kesejahteraan Guru Honorer Perihal Pengupahan

Kepastian hukum menjadi kunci dalam menilai keadilan kebijakan pengupahan dan jaminan kesejahteraan guru honorer.²¹³ Tanpa kejelasan status dan mekanisme perlindungan, hukum kehilangan fungsinya sebagai instrumen keadilan. Berikut penjabaran kepastian hukum sebagai prinsip dasar perlindungan tenaga pendidik sebagai berikut :

A. Kepastian Hukum sebagai Prinsip Dasar Perlindungan Tenaga Pendidik

Kepastian hukum (*legal certainty*) menjadi fondasi utama dalam pencapaian keadilan sosial di negara hukum. Konteks tenaga pendidik non-ASN,

²¹² Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Data Statistik Guru Honorer 2024, diakses 10 September 2025, <https://datadik.kemdikbud.go.id>

²¹³ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), 89–90, yang menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan elemen fundamental untuk memastikan hukum berfungsi sebagai instrumen keadilan, khususnya dalam konteks perlindungan hak warga negara.

Kepastian hukum menuntut adanya peraturan yang tegas dan berkeadilan mengenai status kepegawaian, sistem pengupahan, serta perlindungan. Sosial bagi guru honorer. Penerapan prinsip kepastian hukum terhadap jaminan kesejahteraan dan sistem pengupahan guru honorer menjadi isu krusial dalam tata kelola pendidikan nasional. Kepastian hukum menuntut keberadaan regulasi yang tegas, pelaksanaan yang konsisten, serta perlindungan konkret bagi tenaga pendidik non-ASN sebagai subjek hukum. Tataran implementasi kebijakan, ketidakjelasan status kepegawaian guru honorer menimbulkan dampak signifikan terhadap kesejahteraan, hak atas jaminan sosial, serta mutu kehidupan profesi guru. Politik Hukum menunjukkan perlunya reformasi terarah agar kepastian hukum tidak hanya berhenti pada tataran normatif, tetapi benar-benar diwujudkan dalam praktik untuk menjamin kemaslahatan publik.²¹⁴ Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum, sedangkan Pasal 27 ayat (2) memberikan jaminan atas hak untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.²¹⁵

Ketentuan tersebut menjadi dasar konstitusional bagi setiap warga negara, termasuk guru honorer, untuk mendapatkan jaminan atas pekerjaan serta upah yang laya. Implementasi prinsip ini dalam praktik masih menghadapi ketimpangan antara Norma hukum dan realitas di lapangan.

²¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2010),45

²¹⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 27 ayat (2)

B. Pandangan Hukum DUHAM terhadap Jaminan Kesejahteraan Guru

Honorer Menurut Pasal 99 Ayat (3) PP Nomor 49 Tahun 2018

Dalam perspektif hukum hak asasi manusia, jaminan kesejahteraan guru honorer harus dianalisis berdasarkan standar normatif yang ditetapkan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). DUHAM menempatkan hak atas pekerjaan, pengupahan yang adil, dan kehidupan yang layak sebagai bagian dari hak asasi manusia yang bersifat universal dan tidak dapat dikurangi. Guru honorer, sebagai tenaga pendidik yang bekerja pada instansi pemerintah, merupakan subjek HAM yang berhak memperoleh perlindungan kesejahteraan sesuai standar tersebut. Pasal 23 ayat (1) DUHAM menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pekerjaan dan atas syarat-syarat kerja yang adil dan menguntungkan.²¹⁶

Konteks guru honorer, ketentuan ini menuntut adanya kejelasan dan keadilan dalam hubungan kerja, termasuk kepastian status kerja dan perlindungan dari praktik kerja yang merugikan. Pasal 99 ayat (3) PP Nomor 49 Tahun 2018 memang mengakui keberadaan pegawai non-PNS yang masih bekerja pada instansi pemerintah sampai diangkat menjadi PPPK.²¹⁷ Pengakuan tersebut belum diikuti dengan pengaturan yang jelas mengenai syarat kerja yang adil, khususnya terkait jaminan kesejahteraan. Pasal 23 ayat (3) DUHAM menyatakan bahwa setiap orang yang bekerja memiliki hak atas pengupahan yang adil dan menguntungkan guna menjamin kehidupan yang layak.

²¹⁶ Universal Declaration of Human Rights, Pasal 23 ayat (1).

²¹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Pasal 99 ayat (3).

Bagi dirinya serta keluarganya.²¹⁸ Ketentuan ini menempatkan tanggung jawab pada negara untuk memastikan setiap pekerja memperoleh penghasilan yang memadai bagi pemenuhan kebutuhan hidup yang layak. Realitas regulasi menunjukkan Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tidak menetapkan standar pengupahan bagi guru honorer, sehingga tingkat kesejahteraan mereka bergantung pada kebijakan pemerintah daerah atau satuan pendidikan. Keadaan tersebut berpotensi tidak sejalan dengan prinsip pengupahan layak sebagaimana ditegaskan dalam DUHAM.

Pasal 25 ayat (1) DUHAM menjamin hak setiap orang atas standar hidup yang memadai bagi kesehatan dan kesejahteraan dirinya serta keluarganya, termasuk jaminan sosial. Jaminan kesejahteraan tersebut menuntut tersedianya perlindungan sosial yang memadai bagi pekerja. Ketentuan Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 belum memberikan kepastian mengenai akses guru honorer terhadap jaminan sosial dan perlindungan kesejahteraan secara komprehensif, sehingga pemenuhan hak atas standar hidup yang layak sebagaimana dijamin DUHAM belum terwujud sepenuhnya.

Pandangan hukum DUHAM menunjukkan Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 sebatas memberikan pengakuan administratif terhadap keberadaan guru honorer tanpa disertai pemenuhan kewajiban HAM

²¹⁸ “Setiap orang yang bekerja berhak atas pengupahan yang adil dan menguntungkan, yang menjamin kehidupan yang layak bagi dirinya dan keluarganya, serta, apabila diperlukan, dilengkapi dengan sarana perlindungan sosial lainnya.” Universal Declaration of Human Rights (*Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*), Pasal 23 ayat (3), diadopsi oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 10 Desember 1948.

Negara dalam menjamin kesejahteraan dan pengupahan yang layak.²¹⁹ Ketentuan tersebut belum sepenuhnya selaras dengan standar HAM internasional karena ketiadaan pengaturan yang tegas dan operasional terkait hak atas pengupahan yang adil serta jaminan kesejahteraan. Penguatan regulasi diperlukan agar pengakuan hukum terhadap guru honorer disertai pemenuhan hak asasi manusia di bidang kesejahteraan sebagaimana diamanatkan DUHAM.

Berdasarkan analisis hukum DUHAM, jaminan kesejahteraan guru honorer merupakan bagian dari hak asasi manusia yang mencakup hak atas pengupahan yang adil, syarat kerja yang layak, dan standar hidup yang manusiawi. Meskipun Pasal 99 ayat (3) PP Nomor 49 Tahun 2018 telah memberikan pengakuan hukum terhadap keberadaan guru honorer, ketentuan tersebut belum memenuhi standar HAM sebagaimana diatur dalam DUHAM karena tidak disertai jaminan kesejahteraan dan pengupahan yang jelas. Oleh karena itu, dari perspektif HAM, diperlukan penguatan regulasi agar pengakuan status kerja guru honorer juga diikuti dengan pemenuhan hak kesejahteraan sebagai bentuk penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia.

C. Kepastian Hukum dalam Pengupahan Guru Honorer

Perlindungan hukum terhadap guru honorer tercermin dalam jaminan atas penghasilan yang layak sebagai bentuk pemenuhan hak dasar tenaga kerja. Berdasarkan Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, setiap pekerja memiliki hak untuk memperoleh penghasilan yang

²¹⁹ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6264, Pasal 99 ayat (3).

menjamin kelayakan hidup sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan.²²⁰

Secara konstitusional, negara memiliki tanggung jawab untuk menjamin hak setiap warga negara dalam memperoleh penghidupan yang layak, yang secara langsung berkaitan dengan kewajiban negara dalam penyelenggaraan pendidikan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 mengenai manajemen PPPK mengatur dalam Pasal 99 ayat (3) bahwa pegawai non-PNS memperoleh perlindungan berupa jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana berlaku bagi PPPK. Ketentuan tersebut tidak mencantumkan secara eksplisit standar pengupahan minimum bagi guru honorer, sehingga menimbulkan kekosongan norma yang berdampak pada ketidakpastian pemenuhan hak atas penghasilan yang layak.²²¹

Tabel 3.3 Analisis Norma Hukum Positif dan Perkembangannya

No	Norma Hukum	Isi Pokok (Relevansi)	Implikasi Terhadap Kepastian Hukum
1.	Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28D (2)	Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan	Merupakan dasar konstitusional bagi tuntutan upah layak dan perlakuan setara bagi guru

²²⁰ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang tercantum dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, mengatur secara komprehensif hubungan kerja antara pekerja dan pemberi kerja, meliputi standar ketenagakerjaan, hak dan kewajiban para pihak, pengupahan, perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja, jaminan sosial tenaga kerja, penyelesaian perselisihan industrial, serta ketentuan mengenai pemutusan hubungan kerja, sehingga undang-undang ini menjadi dasar utama dalam menjamin kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak-hak pekerja di Indonesia.Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39)

²²¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, (Lembaran Negara RI Tahun 2018 Nomor 225, Pasal 99 ayat (3))

		layak dalam hubungan kerja.	honorar. Kegagalan mencapai upah minimum yang layak adalah pelanggaran terhadap konstitusi.
2.	Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN	Mendefinisikan dua jenis ASN: PNS dan PPPK. Secara implisit, meniadakan status kepegawaian selain keduanya di instansi pemerintah.	Memberikan kepastian status melalui jalur PPPK. Jaminan kesejahteraan dan pengupahan bagi guru non-ASN hanya akan diperoleh jika mereka bertransformasi menjadi PPPK
3.	Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru & Dosen	Guru berhak atas penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum (Pasal 14 ayat 1).	Merupakan norma substantif tentang pengupahan. Regulasi turunan harus menjamin take home pay guru melampaui standar layak, bukan sekadar upah minimum biasa.
4.	Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK	Pasal 99 ayat (2): Jabatan ASN harus diisi oleh PNS atau PPPK; Pegawai non-ASN yang sudah ada diberi waktu maksimal 5 tahun untuk menyelesaikan tugas	Merupakan instrumen hukum yang konkret untuk penataan dan penghapusan status honorar. Ini adalah puncak kepastian hukum yang memberikan jalan keluar formal (PPPK) sekaligus batas waktu

		(penghapusan) status non-ASN
--	--	------------------------------

(Sumber: Kementerian Sekretariat Negara RI dan

Kreasi Penulis, 2025)

Berdasarkan uraian tabel diatas perkembangan norma hukum positif tersebut, dapat disimpulkan bahwa upaya mewujudkan kepastian hukum bagi guru honorer telah bergeser dari sekadar hak substantif yang sering terabaikan menjadi kepastian status dan perlindungan formal. Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Guru dan Dosen berfungsi sebagai landasan konstitusional dan standar kelayakan yang menuntut upah di atas kebutuhan hidup minimum, Sementara Undang-Undang ASN dan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 menjadi instrumen hukum yang konkret dan transformatif. Kepastian hukum dicapai melalui Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2018 yang secara tegas menetapkan penghapusan status honorer dan mengarahkan guru yang bersangkutan untuk bertransformasi menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).²²²

D. Perspektif Hak Asasi Manusia atas Perjuangan Guru Honorer dan Standar Jaminan Kesejahteraan

Perspektif hak asasi manusia memandang perjuangan guru honorer sebagai tuntutan atas pemenuhan hak-hak dasar pekerja yang belum dipenuhi secara optimal oleh negara. Guru honorer tidak hanya memperjuangkan pengakuan status

²²² Menegaskan hak setiap warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagai dasar konstitusional kesejahteraan tenaga pendidik. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

kepegawaian, tetapi juga menuntut hak atas kesejahteraan, pengupahan yang layak, serta kondisi kerja yang adil sebagai bagian dari hak asasi manusia yang melekat pada setiap individu. Tuntutan tersebut muncul akibat ketimpangan antara pengakuan normatif terhadap peran guru honorer dan realitas kesejahteraan yang diterima di lapangan.

1) Standar Jaminan Kesejahteraan Guru Honorer dalam Perspektif HAM

Hak asasi manusia memandang kesejahteraan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari hak atas standar hidup yang layak bagi setiap individu. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap orang yang bekerja berhak memperoleh kondisi kehidupan yang menjamin pemenuhan kebutuhan dasar secara manusiawi, baik bagi dirinya maupun keluarganya.²²³ Konteks profesi pendidik, guru honorer memiliki hak atas jaminan kesejahteraan minimal yang mencakup kecukupan ekonomi, kepastian pendapatan, serta akses terhadap perlindungan sosial sebagai wujud penghormatan terhadap martabat manusia.

Kesejahteraan guru honorer seharusnya tidak ditentukan oleh kemampuan finansial sekolah atau pemerintah daerah semata, melainkan dijamin oleh negara sebagai pihak yang memiliki kewajiban utama dalam pemenuhan hak asasi manusia. Negara berkewajiban memastikan adanya standar kesejahteraan yang seragam dan adil agar tidak terjadi ketimpangan struktural dalam sistem pengupahan dan perlindungan kerja.²²⁴ Ketergantungan kesejahteraan guru honorer pada kebijakan lokal justru membuka ruang diskriminasi dan ketidakpastian, yang

²²³ Universal Declaration of Human Rights (DUHAM), Pasal 25 ayat (1).

²²⁴ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), Pasal 7.

bertentangan dengan prinsip HAM tentang persamaan dan keadilan sosial. Kondisi kesejahteraan guru honorer yang berada di bawah standar hidup layak mencerminkan kegagalan negara dalam menjalankan kewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia. Situasi tersebut dapat dipandang sebagai pelanggaran prinsip HAM karena berdampak langsung pada perendahan martabat manusia serta menghambat terpenuhinya hak atas kehidupan yang layak.²²⁵ Pemenuhan kesejahteraan guru honorer bukan semata kebijakan administratif, melainkan kewajiban konstitusional dan tanggung jawab HAM negara.

2) Kritik HAM terhadap PP Nomor 49 Tahun 2018 Pasal 99 Ayat (3)

Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 secara normatif memberikan pengakuan terhadap keberadaan guru honorer dengan memperbolehkan mereka tetap melaksanakan tugas sampai diangkat sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Pengakuan tersebut menunjukkan adanya legitimasi administratif atas peran dan fungsi guru honorer dalam sistem pendidikan nasional.²²⁶ Perspektif hak asasi manusia memandang pengakuan status kerja semacam ini bersifat transisional dan prosedural, karena tidak disertai pengaturan yang tegas mengenai jaminan kesejahteraan dan pengupahan yang layak sebagai hak dasar pekerja. Ketidakhadiran jaminan eksplisit mengenai hak ekonomi dalam ketentuan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum bagi guru honorer.

²²⁵ niversal Declaration of Human Rights (DUHAM), Pasal 1 dan Pasal 22.

²²⁶ Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Kondisi ini membuka ruang terjadinya eksplorasi kerja, karena guru honorer tetap dibutuhkan untuk menjalankan fungsi pendidikan negara, namun tidak memperoleh perlindungan yang memadai atas hak hidup layak. Situasi tersebut bertentangan dengan prinsip HAM yang menempatkan kesejahteraan dan martabat manusia sebagai inti dari hubungan kerja.²²⁷ Perspektif HAM menegaskan bahwa pengakuan status kerja seharusnya menimbulkan konsekuensi hukum berupa kewajiban negara untuk menjamin pemenuhan hak atas upah yang adil, penghidupan yang layak, serta syarat kerja yang manusiawi. Ketentuan Pasal 99 ayat (3) PP Nomor 49 Tahun 2018 yang tidak mengatur standar kesejahteraan secara tegas menunjukkan bahwa norma tersebut belum sepenuhnya mencerminkan perlindungan hak asasi manusia.

Kekosongan pengaturan dalam aspek kesejahteraan menandakan bahwa negara belum optimal dalam memenuhi kewajiban HAM, khususnya dalam menjamin hak ekonomi dan sosial guru honorer sebagai bagian dari kelompok pekerja.²²⁸

3) Makna Perjuangan Guru Honorer dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Perspektif hak asasi manusia memandang perjuangan guru honorer sebagai tuntutan atas pemenuhan hak-hak dasar yang melekat pada setiap manusia dan pekerja, bukan sebagai upaya memperoleh keistimewaan atau privilese tertentu. Guru honorer sebagai tenaga pendidik yang menjalankan fungsi publik negara di bidang pendidikan memiliki hak untuk memperoleh perlakuan yang adil,

²²⁷ Universal Declaration of Human Rights (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia), Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3), diadopsi oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 10 Desember 1948.

²²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hak Asasi Manusia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018, 162–165.

bermartabat, dan manusiawi dalam hubungan kerja. Hak tersebut berlandaskan prinsip HAM yang menempatkan martabat manusia sebagai nilai fundamental dalam setiap kebijakan negara.²²⁹

Perjuangan guru honorer dalam memperoleh jaminan kesejahteraan dan pengupahan yang layak mencerminkan adanya ketimpangan struktural dalam pemenuhan hak ekonomi dan sosial. Pengakuan negara terhadap keberadaan serta peran guru honorer melalui kebijakan hukum, termasuk Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018, belum disertai dengan jaminan kesejahteraan yang memadai. Perspektif HAM menunjukkan kondisi tersebut sebagai bentuk ketidakseimbangan antara beban kewajiban kerja yang ditanggung guru honorer dan hak-hak yang seharusnya mereka terima.²³⁰ Hak atas pengupahan yang layak merupakan unsur yang tidak terpisahkan dari hak atas pekerjaan yang adil dan manusiawi. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menegaskan bahwa setiap orang yang bekerja berhak memperoleh imbalan yang adil dan menguntungkan guna menjamin kehidupan yang layak bagi dirinya serta keluarganya.

Ketika guru honorer menerima penghasilan yang tidak sepadan dengan beban kerja, jumlah jam mengajar, dan tanggung jawab profesional yang diemban, kondisi tersebut bertentangan dengan prinsip hak asasi manusia dan berdampak pada pengurangan martabat guru sebagai manusia sekaligus pendidik.

²²⁹ Rhona K.M. Smith, *Textbook on International Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2013, 36.

²³⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Pasal 99 ayat (3).

Prinsip non-diskriminasi dalam hak asasi manusia juga menjadi landasan utama perjuangan guru honorer. Perbedaan status kepegawaian tidak dapat dijadikan dasar pemberian untuk menghapus atau mengurangi hak atas kesejahteraan. Setiap perlakuan yang menimbulkan ketidakadilan ekonomi akibat perbedaan status administratif dipandang sebagai bentuk diskriminasi tidak langsung dalam kerangka HAM. Tuntutan guru honorer atas kesejahteraan dengan demikian merupakan tuntutan atas persamaan hak dalam hubungan kerja, bukan tuntutan yang bersifat berlebihan.²³¹

Perspektif hak asasi manusia menempatkan negara sebagai pemangku kewajiban utama untuk memastikan warga negara tidak bekerja dalam kondisi ekonomi yang tidak layak. Negara tidak hanya berkewajiban menghormati hak asasi manusia, tetapi juga memiliki tanggung jawab untuk melindungi dan memenuhi hak-hak tersebut secara aktif. Pembiaran terhadap guru honorer yang menjalankan tugas pendidikan tanpa jaminan kesejahteraan yang memadai menunjukkan bahwa negara belum sepenuhnya melaksanakan kewajiban hak asasi manusia, khususnya dalam pemenuhan hak ekonomi dan sosial di bidang pendidikan.²³²

²³¹ Pasal 22 DUHAM menegaskan bahwa setiap orang sebagai anggota masyarakat berhak atas jaminan sosial serta berhak memperoleh pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang esensial bagi martabat dan perkembangan kepribadiannya. Pasal 25 ayat (1) DUHAM menyatakan bahwa setiap orang berhak atas standar hidup yang layak bagi kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, perumahan, pelayanan kesehatan, serta jaminan sosial. Universal Declaration of Human Rights (*Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*), Pasal 22 dan Pasal 25 ayat (1), diadopsi oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 10 Desember 1948.

²³² Pasal 1 DUHAM menyatakan bahwa “Semua manusia dilahirkan bebas dan sama derajat dan haknya, serta dikaruniai akal dan hati nurani dan hendaknya bertindak terhadap satu sama lain dalam semangat persaudaraan.” Ketentuan ini menegaskan prinsip kesetaraan dan penghormatan terhadap martabat manusia sebagai dasar setiap hak asasi, termasuk hak atas pekerjaan, pengupahan layak, dan kesejahteraan sosial, *Universal Declaration of Human Rights (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia)*.

Makna perjuangan guru honorer dalam perspektif hak asasi manusia terletak pada upaya menegakkan keadilan sosial dan penghormatan terhadap martabat manusia. Tuntutan atas jaminan kesejahteraan dan pengupahan yang layak merupakan bentuk klaim atas hak asasi manusia yang bersifat fundamental dan tidak dapat dinegosiasikan. Kebijakan negara, termasuk pelaksanaan Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018, seharusnya tidak berhenti pada pengakuan administratif semata, tetapi diarahkan pada perlindungan dan pemenuhan hak kesejahteraan guru honorer secara nyata dan berkelanjutan.

C. Upaya Hukum sebagai Bentuk *Ius Constituendum* untuk Peningkatan Kesejahteraan Guru Honorer Perihal Pengupahan Perspektif *Maslahah Mursalah*

Sistem hukum Indonesia menempatkan konsep *Ius Constituendum* sebagai pedoman penting dalam pembentukan hukum ideal di masa mendatang. Istilah tersebut menggambarkan hukum yang dicita-citakan (*Law In The Making*), yaitu seperangkat norma yang diharapkan terwujud melalui proses reformasi hukum untuk menjawab dinamika sosial dan kebutuhan keadilan Masyarakat.²³³ Kerangka kesejahteraan guru honorer, *Ius Constituendum* berfungsi sebagai dasar normatif bagi negara dalam merancang kebijakan dan perangkat hukum yang menjamin kepastian, keadilan, serta kemaslahatan bagi tenaga pendidik non-aparatur sipil negara.²³⁴

Manusia), Pasal 1, diadopsi oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 10 Desember 1948.

²³³ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000),120.

²³⁴ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 40 ayat (2) huruf a, yang menegaskan kewajiban negara menjamin kesejahteraan tenaga pendidik sebagai

Prinsip ini menjadi relevan karena posisi guru honorer kerap berada dalam kondisi hukum yang tidak pasti, terutama terkait aspek pengupahan dan kesejahteraan kerja. Pembahasan mengenai Landasan *Ius Constituendum* dalam konteks perlindungan hukum terhadap kesejahteraan dan pengupahan guru honorer difokuskan pada penelaahan prinsip hukum ideal yang perlu dikembangkan oleh negara untuk memperkuat kesejahteraan. Keadilan sosial bagi para pendidik, selaras dengan nilai-nilai *Maslahah Mursalah* yang menempatkan kemanfaatan umum (*Mashlahah 'Ammah*) sebagai tujuan utama hukum Islam.²³⁵

1. Landasan *Ius Constituendum* dalam Konteks Perlindungan Hukum Kesejahteraan Pengupahan Guru Honorer

Istilah *ius constitutum* merujuk pada hukum yang dicita-citakan atau dirancang untuk diterapkan di masa depan. Konsep ini memiliki peranan penting dalam proses pembaruan hukum nasional karena menjadi pedoman bagi penyempurnaan *ius constitutum* (hukum positif yang berlaku) agar mampu menyesuaikan diri dengan dinamika sosial, ekonomi, serta moral masyarakat.²³⁶ Konteks kesejahteraan guru honorer, *ius constitutum* menjadi landasan konseptual dalam membangun sistem perlindungan hukum yang menjamin hak atas penghasilan dan kesejahteraan secara adil, berkesinambungan, serta sesuai dengan prinsip keadilan sosial.

bagian dari kebijakan pendidikan nasional. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301, Pasal 40 ayat (2) huruf a.

²³⁵ Abu Hamid Al-Ghazali, *Al-Mustashfa min 'Ilm al-Ushul*, (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1997), 286–287; Al-Syathibi, *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, (Kairo: Dar al-Hadits, 2004), 21–25.

²³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), 114

Secara konstitusional, Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”²³⁷ Prinsip ini menempatkan hak atas kesejahteraan kerja. Sebagai hak konstitusional yang melekat, bukan sekadar kebijakan administratif. Perlindungan hukum terhadap guru honorer sebagai bagian dari tenaga pendidik merupakan amanat konstitusi yang harus diwujudkan dalam kebijakan hukum pendidikan nasional.

Kerangka *ius constitutum*, regulasi yang saat ini berlaku meliputi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, serta Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK hanya memberikan pengakuan formal terhadap keberadaan guru honorer tanpa menjamin kepastian hukum yang substansial mengenai standar penghasilan dan perlindungan sosial.²³⁸ *Ius constituendum* berperan penting dalam menutup kekosongan norma (*legal gap*) tersebut, khususnya pada aspek kesejahteraan ekonomi dan kepastian status kepegawaian bagi tenaga pendidik non-ASN.²³⁹

²³⁷ Ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa setiap warga negara memiliki hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, sehingga negara berkewajiban menciptakan sistem ketenagakerjaan dan kesejahteraan yang adil, termasuk bagi guru honorer yang selama ini berada pada posisi rentan secara ekonomi dan status hukum. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 27 ayat (2)

²³⁸ Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Laporan Ketenagakerjaan Guru Honorer Nasional 2024, diakses 24 Oktober 2025, <https://www.kemdikbud.go.id>

²³⁹ Hans Kelsen, General Theory of Law and State (Cambridge: Harvard University Press, 1949), 99

Sistem hukum ketenagakerjaan dan pendidikan di Indonesia perlu diarahkan pada paradigma *welfare-oriented legal policy*, yakni kebijakan hukum yang menjadikan Kesejahteraan tenaga kerja, termasuk guru honorer, sebagai inti dari pembangunan hukum nasional. Konsep *Ius Constituendum* memiliki kesetaraan makna dengan prinsip *islāh* (reformasi sosial) dan *tajdīd* (pembaruan hukum) yang berorientasi pada *maslahah mursalah* atau kemaslahatan umum.²⁴⁰ Prinsip ini menegaskan perlunya perubahan hukum ketika ketentuan yang berlaku tidak lagi mampu mewujudkan keadilan dan kemaslahatan bagi manusia. Imam al-Ghazali menjelaskan bahwa *maslahah mursalah* menjadi dasar legitimasi setiap kebijakan publik yang bertujuan menjaga lima prinsip pokok (*al-kulliyāt al-khamsah*): agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.²⁴¹

Kesejahteraan guru honorer termasuk dalam ranah *hifz al-māl* (perlindungan penghidupan) dan *hifz al-‘aql* (perlindungan akal), karena keduanya berhubungan langsung dengan kelayakan ekonomi dan penguatan kapasitas intelektual tenaga pendidik. *Ius constituendum* dalam konteks perlindungan hukum dan kesejahteraan guru honorer memiliki makna lebih luas daripada sekadar pembaruan hukum positif; konsep ini juga memuat dimensi moral dan spiritual. Hukum yang dicitakan ini harus dirumuskan dengan memperhatikan nilai keadilan sosial sebagaimana tercermin dalam Pancasila, prinsip kesejahteraan konstitusional dalam Undang-Undang Dasar 1945, serta nilai-nilai *maqāṣid asy-syari‘ah* dalam hukum Islam.

²⁴⁰ A. Djazuli, Ilmu Fiqh: Pengantar dan Sejarah Pertumbuhannya (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), 204

²⁴¹ Abu Hamid al-Ghazali, Al-Mustashfa min ‘Ilm al-Usul, Jilid II (Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1993), 286

Pembahasan mengenai reformulasi kebijakan pengupahan dan perlindungan sosial bagi guru honorer tidak dapat dilepaskan dari gagasan *Ius Constituendum* sebagai arah hukum yang dicita-citakan untuk masa depan.

Konteks ini, hukum ideal yang hendak diwujudkan harus disusun dengan berpijak pada nilai keadilan sosial sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila. Prinsip kesejahteraan konstitusional dalam Undang-Undang Dasar 1945, serta nilai-nilai *Maqāṣid Asy-Syarī‘ah* yang menekankan pada pemeliharaan Kemaslahatan Dan keadilan dalam hukum Islam.²⁴² Landasan normatif tersebut memberikan orientasi bagi negara untuk membangun sistem hukum yang mampu melindungi martabat dan kesejahteraan tenaga pendidik, khususnya guru honorer yang selama ini berada dalam posisi rentan akibat ketidakpastian status dan pengupahan.²⁴³ Reformulasi kebijakan tidak hanya merupakan tuntutan administratif, tetapi juga keharusan moral dan konstitusional yang mencerminkan visi hukum ideal bagi terwujudnya jaminan kesejahteraan, pengupahan layak, dan perlindungan sosial yang komprehensif bagi para pendidik non-aparatur sipil negara.²⁴⁴

- a) Reformulasi Kebijakan Pengupahan dan Perlindungan Sosial Guru Honorer sebagai Implementasi *Ius Constituendum*

²⁴² lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D ayat (2) tentang hak atas jaminan dan kepastian kerja yang adil serta Pasal 31 ayat (3) mengenai kewajiban negara memajukan pendidikan; bandingkan dengan konsep *Maqāṣid Asy-Syarī‘ah* dalam Abu Hamid al-Ghazali, *Al-Muṣṭaṣhfā min ‘Ilm al-Uṣūl* (Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1997), 286–287.

²⁴³ J. Asshiddiqie, *Hukum dan Konstitusi Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2011), 112–113, yang menegaskan fungsi konstitusi sebagai dasar perlindungan martabat manusia, termasuk tenaga pendidik.

²⁴⁴ A. Djazuli, *Kaedah-kaerah Fikih: Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah Praktis* (Jakarta: Kencana, 2011), 45–46, yang menjelaskan bahwa kebijakan publik harus selaras dengan prinsip kemaslahatan (maslahah ‘āmmah) dan keadilan sosial.

Perlindungan hukum terhadap pengupahan dan kesejahteraan guru honorer merupakan urgensi nasional yang harus direspon melalui reformulasi kebijakan. Hukum yang bersifat sistemik, terukur, dan berbasis keadilan sosial. Reformulasi ini merupakan wujud konkret dari *ius constitutendum* hukum yang dicita-citakan untuk menciptakan sistem pendidikan yang menjamin. Kesejahteraan tenaga pendidik secara berkelanjutan. Problematika Sistem Pengupahan guru honorer Saat Ini Hingga tahun 2024, hasil kajian Badan Kepegawaian Negara (BKN)

Menunjukkan bahwa lebih dari 50% guru honorer di Indonesia masih menerima penghasilan di bawah Upah Minimum Regional (UMR), tanpa perlindungan jaminan sosial dan kepastian kontrak kerja.²⁴⁵ Kondisi ini disebabkan oleh lemahnya sinkronisasi antara Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, Undang-Undang Guru dan Dosen, serta Peraturan Menteri PANRB tentang Pengadaan PPPK Guru.²⁴⁶ Keterbatasan anggaran daerah dan ketidakteraturan sistem pendataan guru non-ASN menyebabkan pembayaran honorarium sering tertunda.²⁴⁷ prinsip keadilan distributif sebagaimana dimandatkan oleh Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 31 ayat (3) UUD 1945 belum terwujud secara substantif.

*b) Reformulasi Kebijakan Pengupahan dalam Kerangka *Ius Constituendum**

Konsep *Ius Constituendum*, reformulasi kebijakan pengupahan guru honorer perlu diarahkan pada pendekatan keadilan sosial dan kesejahteraan

²⁴⁵ Badan Kepegawaian Negara (BKN), Laporan Kesejahteraan Guru Non-ASN 2024, diakses 25 Oktober 2025, <https://www.bkn.go.id>

²⁴⁶ Kementerian PANRB, Kebijakan Pengadaan PPPK Guru 2024, <https://menpan.go.id>

²⁴⁷ Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kajian Dana BOS dan Keterlambatan Pembayaran Guru Honorer 2024, <https://kpk.go.id>

konstitusional. Reformulasi Kebijakan pengupahan harus bersandar pada norma dasar UUD 1945 dan dijabarkan secara teknis melalui peraturan turunan.

Adapun rancangan kebijakan yang dapat diimplementasikan sebagai bentuk *Ius Constituendum* meliputi:

- 1) Penetapan Standar Penghasilan Minimum Nasional Guru Non-ASN. Pemerintah perlu mengatur *National Minimum Teaching Income (NMTI)* melalui Peraturan Presiden, agar penghasilan guru honorer setara dengan 1,5 kali Upah Minimum Regional (UMR) di masing-masing daerah.²⁴⁸ Selaras dengan prinsip keadilan distributif Aristoteles, bahwa keadilan adalah “memberikan kepada setiap orang sesuai dengan hak dan kontribusinya.”²⁴⁹
- 2) Integrasi Sistem Jaminan Sosial Pendidikan Nasional. Diperlukan integrasi antara Kementerian Pendidikan, BPJS Ketenagakerjaan, dan Kementerian Keuangan dalam membentuk *Education Social Security Scheme (ESSS)* sistem jaminan sosial yang mencakup tunjangan profesi, kesehatan, kecelakaan kerja, dan pensiun bagi guru honorer.
- 3) Transparansi dan Akuntabilitas Pengupahan Berbasis Digital. Seluruh pembayaran honor guru honorer wajib melalui sistem digital nasional (*Education Payroll System*) yang diawasi oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan KPK, guna mencegah penyimpangan dana BOS dan tunjangan profesi.²⁵⁰

²⁴⁸ UNESCO, Teacher Policy Development Guide (Paris: UNESCO Publishing, 2023), 48

²⁴⁹ Aristoteles, Nicomachean Ethics, trans. Terence Irwin (Indianapolis: Hackett, 1999), 91

²⁵⁰ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Laporan Audit Dana BOS 2024, <https://www.bpkp.go.id>

Berikut akan saya jabarkan mengenai tabel analisis perbandingan dan *Ius Constituendum* dalam Perlindungan Hukum Kesejahteraan Pengupahan Guru Honorer untuk pandangan masa depan yang akan datang sebagai berikut :

Tabel 3.4 Analisis Perbandingan antara *Ius Constitutum* dan *Ius Constituendum* dalam Perlindungan Hukum Kesejahteraan Pengupahan Guru Honorer

No	Aspek Analisis	<i>Ius Constitutum</i> (Hukum yang Berlaku Saat Ini)	<i>Ius Constituendum</i> (Hukum yang Diharapkan di Masa Depan)	Analisis dan Implikasi
1.	Dasar Hukum	<ul style="list-style-type: none"> - Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen - Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN - Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisi Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 - Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Standar Nasional Kesejahteraan Guru Non-ASN - Integrasi Undang-Undang ASN & Undang-Undang Guru dan Dosen 	<p>Dasar hukum saat ini masih bersifat administratif dan fragmentatif, sehingga belum memberi kepastian penghasilan dan jaminan sosial. Reformasi regulasi perlu dilakukan agar norma hukum lebih berkeadilan dan sinkron.</p>
2.	Pengaturan Pengupahan	Tidak ada pasal eksplisit mengenai standar	Menetapkan penghasilan pokok minimal setara	Pengaturan pengupahan perlu berbasis prinsip

		penghasilan minimum bagi guru PPPK dan honorer. Upah bergantung pada kemampuan fiskal daerah dan dana BOS.	UMP bagi seluruh guru PPPK dan non-ASN, serta memberikan tunjangan masa pengabdian dan jaminan hari tua.	keadilan distributif dan sesuai dengan amanat Putusan MK No. 72/PUU-XIII/2015 tentang hak atas upah layak.
3.	Status Hukum Guru Honorer	Masih kontraktual, bergantung pada kebijakan daerah dan kontrak kerja tahunan. Tidak ada jaminan perpanjangan atau pengangkatan otomatis.	Status hukum tetap diakui secara nasional melalui skema PPPK permanen dengan evaluasi kinerja, bukan rekrutmen ulang tahunan.	Ketidakpastian status menyebabkan kerentanan hukum. dalam <i>ius constituendum</i> , status kerja harus menjamin keberlanjutan dan perlindungan hukum yang kuat.
4.	Jaminan Sosial dan Kesejahteraan	Hanya mencakup jaminan kesehatan, kecelakaan kerja, dan kematian (Pasal 99 PP No.49/2018). Tidak mencakup	Menambah jaminan hari tua, tunjangan masa kerja, dan perlindungan ekonomi jangka panjang bagi guru non-ASN.	Aspek kesejahteraan guru perlu diperluas agar mencakup perlindungan ekonomi komprehensif sesuai prinsip maslahah

		jaminan hari tua/pensiun.		mursalah
5.	Implementasi dan Pengawasan	Pengawasan kebijakan kesejahteraan guru dilakukan parsial oleh Kemendikbud dan Pemda tanpa integrasi sistemik.	Pembentukan lembaga koordinasi nasional di bawah KemenPANRB dan Kemendikbudristek untuk mengawasi pengupahan dan kesejahteraan tenaga pendidik.	Pengawasan terintegrasi diperlukan untuk memastikan keseragaman pelaksanaan di seluruh wilayah Indonesia.
6.	Prinsip Filosofis dan Etis	Lebih menekankan kepatuhan administratif dan efisiensi anggaran.	Berorientasi pada keadilan sosial, kemanusiaan, dan kemaslahatan publik (maslahah ‘ammah).	Perubahan arah kebijakan dari efisiensi birokratis ke keadilan sosial akan memperkuat legitimasi moral hukum pendidikan nasional.
7.	Tokoh dan Landasan Teori	Berdasarkan teori kepastian hukum (Gustav Radbruch) dan positivisme hukum klasik.	Berdasarkan teori keadilan substantif (John Rawls), <i>Maslahah Mursalah.</i>	Landasan filosofis dan akademik mendukung bahwa reformasi hukum harus menjamin kesejahteraan guru sebagai bentuk penghormatan profesi dan

				keadilan konstitusional.
8.	Arah Kebijakan Hukum ke Depan	Fokus pada administrasi ASN dan efisiensi keuangan daerah.	Fokus pada kesejahteraan nasional tenaga pendidik dan pemerataan penghasilan guru.	Pembaruan hukum harus menggeser orientasi dari birokrasi ke perlindungan hak ekonomi dan sosial guru

(Sumber: Kementerian PANRB, Rencana Strategis dan Evaluasi

Implementasi PPPK (dokumen resmi internal pemerintah dan Kreasi

Penulis, 2025)

Tabel di atas menunjukkan bahwa *Ius Constitutum* (hukum positif saat ini) masih lemah dalam menjamin kesejahteraan guru honorer karena bersifat administratif, tidak seragam, dan bergantung pada kapasitas fiskal daerah. Sementara *Ius Constituendum* (hukum ideal) menuntut adanya Reformasi regulasi agar kesejahteraan guru dijamin secara nasional dan setara dengan UMP jaminan sosial diperluas mencakup hari tua dan tunjangan masa pengabdian, status kerja guru honorer memiliki perlindungan hukum berkelanjutan, dan pengawasan pengupahan dilakukan secara sistemik dan akuntabel.²⁵¹

²⁵¹ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 147, khususnya Pasal 99 ayat (3) yang mengatur pengupahan berdasarkan kemampuan keuangan daerah, sehingga menimbulkan ketidakteraturan dan ketidaksamaan standar kesejahteraan guru honorer di berbagai wilayah.

2. Bentuk Upaya Hukum dan Optimalisasi Pemerintah dalam Peningkatan Kesejahteraan Guru Honorer Yang Lebih Maju Di Masa Depan

Upaya hukum menjadi pilar utama dalam memperjuangkan hak guru honorer yang sering berada dalam posisi rentan akibat status kepegawaian tidak tetap. Bentuk upaya ini mencakup litigasi, non-litigasi, dan inovasi hukum, dengan tujuan menjamin kepastian hukum, mencegah diskriminasi, serta memastikan pengupahan Sesuai standar Kebutuhan Hidup Layak (KHL).²⁵² Prinsip akses keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 memberikan dasar bagi guru honorer untuk mengakses pengadilan tanpa terbebani biaya tinggi melalui bantuan hukum yang disediakan negara.²⁵³

Guru honorer memegang peran strategis dalam menjaga kelangsungan pendidikan, terutama di wilayah yang mengalami kekurangan guru ASN.²⁵⁴ Upaya hukum yang sistematis dan penguatan peran pemerintah diperlukan untuk menjamin kesejahteraan guru honorer secara lebih optimal di masa depan.²⁵⁵

²⁵² Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Pasal 88 ayat (1)–(4) mengenai Kesejahteraan dan Kebutuhan Hidup Layak (KHL).

²⁵³ Pasal ini menyatakan bahwa “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*” Ketentuan ini menegaskan prinsip fundamental bahwa negara wajib memastikan adanya kepastian hukum yang adil bagi seluruh warga negara dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk dalam perlindungan hak atas pekerjaan, pengupahan, dan kesejahteraan guru.Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D ayat (1).

²⁵⁴ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Statistik Pendidikan Nasional Tahun 2022, Jakarta: Kemendikbud, 2022,47.

²⁵⁵ Pasal 14 ayat (1) huruf a–e Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 menegaskan bahwa guru sebagai tenaga profesional berhak memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum serta jaminan kesejahteraan sosial sebagai bentuk penghargaan atas fungsi dan perannya dalam pendidikan. Selain itu, guru juga berhak mendapatkan promosi dan penghargaan sesuai dengan prestasi kerjanya, memperoleh perlindungan dalam melaksanakan tugas, serta memiliki kesempatan untuk meningkatkan kompetensi profesional melalui pendidikan dan pelatihan. Guru juga dijamin aksesnya terhadap sarana, prasarana, dan fasilitas pembelajaran yang memadai guna mendukung pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya. Ketentuan ini menjadi landasan normatif bahwa kesejahteraan, perlindungan, dan pengembangan profesi guru merupakan kewajiban negara dalam rangka mewujudkan kualitas pendidikan nasional.Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang

1) Upaya Hukum untuk Perlindungan Guru Honorer

Upaya hukum dalam memberikan perlindungan terhadap guru honorer merupakan bagian penting dari tanggung jawab negara dalam mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan bagi tenaga pendidik non-aparatur sipil negara. Posisi guru honorer yang selama ini berada dalam ketidakpastian status hukum dan pengupahan menuntut adanya landasan hukum yang kuat dan jelas.²⁵⁶ Landasan hukum menjadi fondasi utama untuk memastikan bahwa setiap kebijakan yang serta mampu memberikan perlindungan hak secara menyeluruh, baik dalam aspek kesejahteraan, status kerja, maupun jaminan sosial.²⁵⁷ Pembahasan berikut akan menguraikan dasar-dasar hukum yang menjadi pijakan dalam perlindungan terhadap guru honorer di Indonesia.

a) Landasan Hukum

Guru honorer memiliki hak atas penghasilan layak dan perlindungan hukum, meskipun status mereka tidak setara guru ASN.

Landasan hukum utama meliputi:

- i. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 Ayat (2) dan Pasal 28D Ayat (2):

Guru dan Dosen, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157, Pasal 14 ayat (1) huruf a–e

²⁵⁶ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 40 ayat (2), yang menegaskan bahwa pendidik berhak memperoleh penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301.

²⁵⁷ Ketentuan ini mengatur bahwa guru berhak memperoleh penghasilan yang layak di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial, mendapatkan promosi serta penghargaan sesuai prestasi kerja, memperoleh perlindungan dalam pelaksanaan tugas, memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kompetensi melalui pendidikan dan pelatihan, serta mendapatkan akses terhadap sarana dan prasarana pembelajaran yang memadai. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, mengenai hak guru atas penghasilan yang layak, jaminan sosial, penghargaan, dan perlindungan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4586, Pasal 14 ayat (1) huruf a–e.

Menjamin hak atas penghidupan layak bagi setiap warga negara.²⁵⁸

ii. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen: Mengatur hak guru atas penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan sosial.²⁵⁹ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan: Memberikan perlindungan terhadap pekerja, termasuk pengupahan layak bagi tenaga kerja kontrak seperti guru honorer.²⁶⁰

Uraian tersebut menunjukkan bahwa guru honorer, meskipun tidak berstatus sebagai Aparatur Sipil Negara, tetap memiliki hak konstitusional atas penghidupan yang layak serta perlindungan hukum yang adil. Ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Guru dan Dosen, serta Undang-Undang Ketenagakerjaan memberikan dasar normatif yang menegaskan kewajiban negara dalam menjamin kesejahteraan seluruh tenaga pendidik tanpa membedakan status kepegawaian.²⁶¹ Realitas empirik menunjukkan masih terdapat kesenjangan antara ketentuan hukum dan pelaksanaannya, terutama dalam aspek pengupahan, jaminan Sosial, dan perlindungan kerja.

²⁵⁸ Amanah, S., Tania, R.S., Putri, A. "Paradigma Pemerintah Terhadap Upah Guru Honorer Dalam Persefektif Hukum." *Jurnal Pro Hukum: Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik*, 2025

²⁵⁹ Ma'had Al-Zaytun, Yahya; Sanusi, S.; Gunawan, M.S. "Regional Government Policy in Improving Welfare Honorary Teacher in Indramayu." *Hermeneutika: Jurnal Ilmu Hukum*, vol. 9(i2), 2024

²⁶⁰ Imam Zanatul Haeri. "Astacita Upah Minimum Guru." *Kompas*, 28 Nov 2024

²⁶¹ Pasal 27 ayat (2) menyatakan bahwa "*Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan,*" yang menjadi dasar konstitusional kewajiban negara menjamin kesejahteraan tenaga kerja, termasuk guru honorer. Pasal 28D ayat (2) menegaskan bahwa "*Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja,*" sehingga memberikan legitimasi kuat bahwa kebijakan pengupahan harus memenuhi asas keadilan dan kelayakan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2)

Keadaan tersebut memerlukan tindakan nyata melalui upaya hukum dan kebijakan afirmatif agar nilai keadilan serta kepastian hukum dapat diwujudkan bagi guru honorer. Penegasan mengenai hak dan kewajiban hukum menjadi unsur penting untuk memastikan bahwa posisi guru honorer memperoleh perlindungan yang setara dan tidak lagi berada dalam kondisi rentan secara ekonomi maupun hukum.²⁶²

b) Bentuk Upaya Hukum

Pencapaian kepastian hukum dan keadilan bagi guru honorer menuntut adanya tindakan nyata melalui mekanisme upaya hukum yang diatur dalam sistem hukum nasional.²⁶³ Mekanisme tersebut berperan sebagai instrumen penegakan hak-hak normatif guru honorer yang kerap diabaikan, terutama dalam hal pengupahan dan jaminan kesejahteraan.²⁶⁴ Pemanfaatan instrumen hukum memberikan peluang bagi guru honorer untuk memperoleh perlindungan serta kepastian terhadap hak-haknya sebagai tenaga pendidik non-ASN, baik melalui jalur penyelesaian sengketa di pengadilan maupun melalui upaya non-litigasi.²⁶⁵

²⁶² Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157 serta Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4586, merupakan regulasi yang mengatur kedudukan, kualifikasi, hak, kewajiban, kompetensi, serta perlindungan profesi bagi guru dan dosen sebagai tenaga pendidik profesional. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4586.)

²⁶³ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), 54.

²⁶⁴ Mustofa Lutfi, Hukum Ketenagakerjaan dan Kesejahteraan Guru di Indonesia, (Malang: UIN Maliki Press, 2021), 92.

²⁶⁵ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279, mengatur hak dan kewajiban pekerja dan pengusaha, termasuk ketentuan mengenai upah, jam kerja, perlindungan kerja, jaminan sosial, serta penyelesaian perselisihan hubungan industrial, untuk menjamin kepastian hukum dan kesejahteraan tenaga kerja di Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, (Lembaran Negara

Upaya hukum mencerminkan komitmen negara dalam menegakkan prinsip *Rule Of Law* yang menjamin setiap ketidakadilan terhadap tenaga pendidik dapat diselesaikan melalui mekanisme hukum yang sah, transparan, dan berkeadilan.²⁶⁶ Beragam jalur hukum yang tersedia memberikan ruang bagi guru honorer dan organisasi profesi pendidik untuk memperjuangkan hak-hak normatifnya secara konstitusional dan berkeadaban hukum. Efektivitas dari langkah-langkah tersebut tetap ditentukan oleh kemauan politik pemerintah, konsistensi aparat penegak hukum, serta tingkat kesadaran masyarakat terhadap pentingnya kesejahteraan tenaga pendidik.²⁶⁷ Upaya hukum yang dilakukan bukan hanya bentuk respons terhadap ketimpangan sosial, melainkan bagian integral dari proses reformasi hukum menuju sistem pendidikan yang adil, bermartabat, dan berorientasi pada kesejahteraan guru sebagai fondasi utama kemajuan bangsa.²⁶⁸

Langkah-langkah optimalisasi pemerintah perlu dirancang secara sistematis dan berkelanjutan guna menjamin bahwa kebijakan terkait pengupahan serta kesejahteraan guru honorer tidak berhenti pada tataran administratif, tetapi menyentuh aspek substantif.²⁶⁹ Upaya ini menuntut komitmen politik yang kuat, reformasi kebijakan yang progresif, serta sinergi antarlembaga agar peningkatan kesejahteraan guru honorer benar-benar menjadi prioritas dalam pembangunan pendidikan nasional.

Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279.)

²⁶⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D ayat (1).

²⁶⁷ Satjipto Rahardjo, Hukum dan Perubahan Sosial, (Bandung: Alumni, 2009),88.

²⁶⁸ Soerjono Soekanto, Pokok-Pokok Sosiologi Hukum, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), 64.

²⁶⁹ Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2018), 90.

Pembahasan berikut menguraikan secara komprehensif arah Strategi optimalisasi peran pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan serta sistem pengupahan guru honorer. Fokus kajian meliputi aspek kebijakan normatif, implementasi struktural, dan langkah-langkah strategis yang perlu ditempuh ke depan guna memperkuat jaminan kesejahteraan tenaga pendidik non-ASN sesuai dengan prinsip *Good Governance* dan *Rule Of Law* sebagai berikut :²⁷⁰

Tabel 3.5 Optimalisasi Pemerintah dalam Peningkatan Kesejahteraan

Guru Honorer Yang Lebih Maju Di Masa Depan

Aspek Optimalisasi	Program/Kebijakan Kunci	Dampak pada Kepastian Kesejahteraan
Transformasi Status (De-Honorerisasi)	Penuntasan Konversi ke PPPK: Mempercepat seleksi dan pengangkatan guru honorer menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dengan pemberian afirmasi tinggi. Target Nol Honorer: Menjamin tidak ada lagi pengangkatan tenaga non-ASN baru untuk jabatan guru di instansi pemerintah.	Memberikan kepastian status ASN yang permanen dan mengakhiri ketidakjelasan kerja, menjadi dasar untuk hak pengupahan yang layak. Mencegah terulangnya masalah ketidakpastian status dan hak di masa depan.
Optimalisasi Anggaran dan Pengupahan	Penguatan Earmarked DAU: Pemerintah Pusat menetapkan komponen wajib dan mengikat	Menjamin kepastian pembayaran gaji penuh dan tepat waktu, mengatasi masalah

²⁷⁰ Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia, (Surabaya: Bina Ilmu, 2005), 43.

	<p>(earmarked) pada Dana Alokasi Umum (DAU) untuk pembayaran gaji dan tunjangan PPPK di daerah.</p> <p>Percepatan Sertifikasi dan Tunjangan Profesi Guru : Mempercepat proses Sertifikasi Guru (Sergu) bagi PPPK.</p>	<p>klasik keterlambatan Pemda.</p> <p>Memastikan guru PPPK berhak menerima Tunjangan Profesi Guru (TPG), yang secara signifikan mengangkat total penghasilan (take home pay) mereka di atas kebutuhan minimum.</p>
Penguatan Jaminan Perlindungan	<p>Jaminan Sosial Penuh: Mengoptimalkan kepesertaan guru PPPK dalam program Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM), dengan iuran yang ditanggung pemerintah/daerah.</p> <p>Jaminan Hari Tua (JHT): Memastikan iuran JHT dibayarkan secara rutin.</p>	<p>Memberikan perlindungan hukum dan finansial saat bertugas, menjamin aspek kesejahteraan non-finansial terpenuhi.</p> <p>Memberikan kepastian finansial bagi guru PPPK di masa pensiun</p>

(Sumber: JDIH BPK peraturan perundang-undangan dan Kreasi

Penulis, 2025)

Kesimpulan berdasarkan dari tabel diatas yakni optimalisasi menunjukkan bahwa peningkatan kesejahteraan guru honorer di masa depan dapat dicapai melalui strategi terpadu yang berlandaskan tiga pilar utama transformasi status, penguatan anggaran, dan perlindungan sosial,Pilar pertama, Transformasi Status (*De-Honorerisasi*), memberikan kepastian hukum dan kerja melalui jalur konversi ke PPPK, sehingga mengakhiri ketidakjelasan status guru honorer.

Pilar kedua, Optimalisasi Anggaran dan Pengupahan, menjamin kepastian finansial dengan menetapkan DAU wajib (earmarked) untuk gaji PPPK oleh Pemerintah Pusat dan percepatan Sertifikasi Guru agar berhak memperoleh Tunjangan Profesi Guru (TPG), sehingga total pendapatan guru meningkat di atas standar minimum. Pilar ketiga, Penguatan Jaminan Perlindungan, memastikan kesejahteraan komprehensif melalui kepesertaan penuh PPPK dalam program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (JKK dan JKM) serta Jaminan Hari Tua (JHT).²⁷¹ Keseluruhan langkah-langkah ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan finansial penuh bagi guru honorer, mentransformasikan mereka dari status rentan menjadi Aparatur Sipil Negara dengan kesejahteraan dan perlindungan yang terjamin.

Konteks perlindungan serta peningkatan kesejahteraan guru honorer, analisis komprehensif terhadap upaya hukum dan optimalisasi kebijakan pemerintah menjadi langkah penting untuk menilai efektivitas instrumen hukum yang telah berlaku serta mengidentifikasi kelemahan kebijakan yang masih bersifat administratif dan belum menyentuh aspek kesejahteraan substantif.²⁷² Tabel berikut memuat pemetaan mengenai bentuk-bentuk upaya hukum yang dapat ditempuh oleh guru honorer serta strategi pemerintah dalam mengoptimalkan kebijakan kesejahteraan yang berkeadilan dan berkelanjutan.

²⁷¹ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, Dasar-Dasar Politik Hukum, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 172.

²⁷² Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, (Yogyakarta: Kanisius, 2019),88.

Analisis ini memberikan dasar argumentatif bagi perumusan kebijakan baru yang lebih responsif terhadap kebutuhan guru honorer serta memperkuat kedudukan hukum mereka dalam sistem ketenagakerjaan nasional.²⁷³

Tabel 3.6 Analisis Upaya Hukum dan Optimalisasi Pemerintah dalam Peningkatan Kesejahteraan Guru Honorer

Aspek Analisis	Upaya Hukum Pemerintah (<i>Ius Constitutum</i>)	Optimalisasi Pemerintah (<i>Ius Constituendum</i>)	Analisis dan Implikasi terhadap Kesejahteraan Guru Honorer
Dasar Regulasi	Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN; PP No. 49 Tahun 2018 tentang PPPK.	Revisi Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2018 dan pembentukan Peraturan Pemerintah baru tentang Standar Kesejahteraan Guru Non-ASN.	Regulasi saat ini masih bersifat administratif dan parsial. Reformasi hukum diperlukan agar kesejahteraan guru dijamin secara nasional.
Arah Kebijakan Pengupahan	Menyesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah dan kebijakan BOS; tanpa standar nasional.	Menetapkan penghasilan minimal setara UMP bagi guru PPPK dan non-ASN serta	Dibutuhkan kebijakan upah nasional yang menjamin kesetaraan dan keadilan sosial antar wilayah.

²⁷³ Dian Puji N. Simatupang, Hukum Administrasi Negara dan Reformasi Birokrasi, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2021), 102.

		tunjangan masa pengabdian.	
Status Hukum dan Kepastian Kerja	Guru honorer dikontrak tahunan tanpa jaminan kelanjutan kerja.	Penetapan status PPPK berkelanjutan dengan evaluasi kinerja, bukan rekrutmen ulang tahunan.	Kepastian status hukum penting untuk mencegah eksplorasi dan ketidakpastian masa depan guru
Jaminan Sosial dan Perlindungan Ekonomi	Terbatas pada jaminan kesehatan dan kematian (Pasal 99 PP No.49 Tahun 2018).	Menambahkan jaminan hari tua, asuransi sosial, dan program pensiun guru.	Perluasan jaminan sosial menjamin keberlanjutan ekonomi dan kesejahteraan pasca kerja.
Kelembagaan dan Pengawasan	Tanggung jawab terpisah antar kementerian (Kemendikbud, KemenPANRB, Pemda).	Pembentukan Lembaga Koordinasi Nasional Kesejahteraan Guru (LKNKG) untuk pengawasan terintegrasi.	Sinergi kelembagaan memperkuat pengawasan dan efektivitas kebijakan pengupahan nasional.
Sumber Pendanaan	Bersumber dari dana BOS dan APBD dengan variasi antar daerah.	Integrasi dana BOS, DAU, dan APBN untuk mendukung tunjangan	Reformulasi pendanaan diperlukan agar anggaran pendidikan

		nasional guru non-ASN.	berkeadilan dan tepat sasaran.
Prinsip Filosofis dan Etika Hukum	Berdasarkan kepastian hukum administratif dan efisiensi anggaran.	Berorientasi pada keadilan sosial (Radbruch) dan maslahah mursalah (Al-Ghazali).	Pergeseran orientasi dari efisiensi birokratis menuju keadilan substantif dan kemaslahatan publik.
Pandangan Akademik	Hukum pendidikan berorientasi pada manajemen aparatur negara.	Hukum pendidikan berorientasi pada keadilan profesi guru dan kesejahteraan sosial.	Sejalan dengan pandangan Dr. Mustafa Lutfi, bahwa negara wajib menjamin kesejahteraan guru sebagai wujud keadilan konstitusional.
Arah Kebijakan ke Depan	Fokus pada administrasi dan efisiensi keuangan.	Fokus pada pemerataan kesejahteraan nasional dan penguatan status hukum guru.	<i>Ius Constituendum</i> mendorong reformasi hukum yang menempatkan kesejahteraan guru sebagai hak asasi dan kewajiban negara.

(Sumber: Permendikbud No.6/2021 dan Kreasi Penulis, 2025)

Hasil analisis tabel menunjukkan bahwa upaya hukum *pemerintah* (*Ius Constitutum*) yang berlaku masih berorientasi pada kepastian administratif dan efisiensi anggaran. Optimalisasi pemerintah (*Ius Constituendum*) yang diharapkan harus berfokus pada keadilan sosial, kepastian kerja, kesejahteraan berkelanjutan bagi guru honorer. Kebijakan pengupahan guru berlandaskan prinsip keadilan distributif dan nilai *Maslahah Mursalah* sesuai ajaran hukum Islam bahwa setiap kebijakan publik harus menghadirkan kemanfaatan (*mashlahah*) bagi kesejahteraan umat.

3. Peningkatan Kesejahteraan Guru Honorer Perspektif *Maslahah Mursalah*

Guru honorer memiliki peran strategis dalam sistem pendidikan, tetapi sering mengalami ketidakpastian hukum, upah rendah, dan minimnya perlindungan sosial. Perspektif *Maslahah Mursalah* menawarkan pendekatan hukum Islam untuk merumuskan kebijakan yang menekankan kemaslahatan (manfaat) dan menghindari kemudharatan bagi guru honorer, murid, dan pendidikan nasional.²⁷⁴ *Maslahah Mursalah* adalah salah satu prinsip dalam usul fiqh yang berarti segala tindakan yang membawa kemaslahatan bagi umat tanpa bertentangan dengan syariat, meskipun tidak terdapat nash atau ketentuan tegas dari Al-Qur'an dan Hadis. Prinsip ini menjadi dasar pertimbangan, Hukum saat tidak ada dalil yang jelas, tetapi diperlukan untuk mencegah kemudharatan dan memastikan kemanfaatan.²⁷⁵

²⁷⁴ A. Djazuli, *Kaedah-kaedah Fikih: Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah Praktis* (Jakarta: Kencana, 2011), 42–43, yang menjelaskan bahwa maslahah menjadi pijakan penting dalam penetapan kebijakan publik untuk menghindari kemudharatan dan mencapai kemanfaatan sosial.

²⁷⁵ Al-Qaradawi, Yusuf. *Fiqh al-Maslahah*, Dar al-Salam, 2003, 45.

Konteks guru honorer, *Maslahah Mursalah* diterapkan untuk merumuskan kebijakan pengupahan dan kesejahteraan guru, sehingga manfaatnya dapat dirasakan secara maksimal oleh guru, murid, dan pendidikan nasional secara keseluruhan.²⁷⁶ Konsep *Maslahah Mursalah* dalam hukum Islam menjadi dasar normatif yang signifikan dalam menilai kebijakan peningkatan kesejahteraan guru honorer. Prinsip ini berfokus pada pencapaian kemanfaatan umum (*Mashlahah 'Ammah*) yang tidak bertentangan dengan ketentuan syar'i, tetapi tetap mampu memberikan solusi terhadap kebutuhan sosial kontemporer.²⁷⁷ Diranah pendidikan, penerapan *Maslahah Mursalah* berperan penting dalam menjamin kesejahteraan guru honorer sebagai faktor penentu keberlangsungan fungsi pendidikan nasional dan stabilitas sosial.²⁷⁸ Pendekatan *Maslahah Mursalah* dalam peningkatan kesejahteraan guru honorer sekaligus merefleksikan nilai-nilai *maqāṣid al-syari‘ah*, terutama dalam menjaga agama (*hifz al-dīn*), akal (*hifz al-‘aql*), serta harta (*hifz al-māl*).²⁷⁹ Kepastian status ASN didukung oleh kepastian finansial melalui penetapan DAU *Earmarked* untuk gaji, menjamin pembayaran penuh dan tepat waktu serta mengatasi masalah administratif di tingkat daerah.

Seluruh proses diarahkan pada pencapaian Keadilan Sosial, menyetarakan hak guru PPPK (gaji, tunjangan, dan jaminan sosial) dengan ASN, serta memberikan afirmasi sebagai bentuk keadilan restoratif atas pengabdian panjang.

²⁷⁶ Al-Shatibi, Abu Ishaq. Al-Muwaafaqat fi Usul al-Shariah, Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1997,203.

²⁷⁷ Al-Ghazali, Al-Mustashfa min ‘Ilm al-Usul, (Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1997), jilid 1, 286.

²⁷⁸ Jasser Auda, *Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach*, (London: The International Institute of Islamic Thought, 2008),41.

²⁷⁹ Yusuf al-Qaradawi, *Fiqh al-Maqasid: Baina al-Maqasid al-Kulliyyah wa al-Nusus al-Juz'iyyah*, (Kairo: Dar al-Shuruq, 2006), 65.

Secara ringkas, kebijakan ini mengubah posisi guru dari subjek yang rentan menjadi subjek hukum yang terjamin kesejahteraan dan martabatnya. Peningkatan kesejahteraan guru honorer (melalui gaji yang layak, tunjangan, dan status yang jelas) dapat dianggap sebagai Maslahah Mursalah yang relevan dengan *Maqasid Asy-Syari'ah*, khususnya:

- 1) Memelihara Akal (*Hifzh al-Aql*) dan Keturunan (*Hifzh an-Nasl*) menekankan peran pendidikan sebagai sarana utama untuk menjaga akal dan membentuk generasi yang unggul. Guru menjadi pilar utama pendidikan, sehingga kesejahteraan guru honorer berdampak langsung pada profesionalitas dan konsentrasi mereka. Gaji yang minim mendorong guru honorer mencari pekerjaan tambahan, yang mengurangi waktu dan fokus mengajar.²⁸⁰ Kondisi ini menurunkan kualitas pendidikan, sehingga *Maqasid Hifzh al-Aql* dan *Hifzh an-Nasl* terancam. Kesejahteraan guru honorer menjadi *Maslahah Daruriyyat* untuk memastikan pendidikan yang berkualitas dan keberlangsungan pembentukan generasi unggul.²⁸¹
- 2) Memelihara Jiwa (*Hifzh an-Nafs*) dan Harta (*Hifzh al-Mal*): Kesejahteraan yang layak memastikan guru dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup (pangan, sandang, papan, kesehatan) bagi dirinya dan keluarganya, yang berkaitan langsung dengan pemeliharaan jiwa dan harta.

²⁸⁰ studi kasus tentang guru honorer yang mencari pekerjaan sampingan, dalam Muhammad Firdaus, Konsep Kesejahteraan dalam Islam: Relevansi dengan Upah Guru Honorer (Yogyakarta: Pustaka Insan Madani, 2024),55

²⁸¹ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, “Arah Kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Guru Honorer,” Kemendikbud.go.id, 15 November 2024,<https://www.kemendikbud.go.id/kesejahteraan-guru> (Diakses 5 november 2025)

Memberikan upah yang tidak layak (kezaliman) adalah *Mafsadah* (kerusakan) yang harus dihindari.²⁸² Al-Ghazali sendiri tidak melarang adanya upah atau gaji bagi guru untuk mencapai kesejahteraan hidup mereka dan demi kelancaran proses belajar mengajar.²⁸³

Kesimpulan dari perspektif Al-Ghazali menegaskan bahwa peningkatan kesejahteraan guru honorer merupakan *Maslahah Daruriyyat*, karena secara langsung berkaitan dengan pemeliharaan *Maqasid Syari'ah*, yaitu pendidikan, akal, dan keturunan. Kebijakan yang menyejahterakan guru sah dan wajib diterapkan selama tidak bertentangan dengan nash, demi tercapainya kemaslahatan umum (*al-maslahah al-kulliyah*).

Tabel 3.7 Peningkatan Kesejahteraan Guru Honorer Perspektif

Maslahah Mursalah Menurut Imam Al-Ghazali

NO	Aspek Kemaslahatan	Prinsip Maslahah Menurut al-Ghazali	Konteks Penerapan pada Guru Honorer	Analisis dan Implikasi terhadap Kesejahteraan Guru
1.	Ekonomi (<i>Hifz al-Mal</i>)	Syariat bertujuan melindungi hak harta dan penghidupan yang layak;	Guru honorer berhak memperoleh penghasilan minimal setara Upah Minimum	Penghasilan di bawah standar minimum merupakan bentuk <i>Mafsadah</i> (kerusakan sosial) yang harus dihilangkan.

²⁸² Pandangan ini diperkuat oleh hadis Nabi yang melarang berbuat zalim terhadap upah pekerja. Lihat analisis dalam sebuah artikel online: Ahmad Nur, "Kesejahteraan Guru Honorer dalam Pandangan Islam," Artmedia, 24 Maret 2024, <https://artmediapub.id/kesejahteraan-guru> (Diakses 5 November 2025).

²⁸³ Jejen Musfah, Peningkatan Kompetensi Guru (Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2011), 47.

		pemerintah wajib menjamin distribusi ekonomi yang adil. ²⁸⁴	Provinsi (UMP) serta tunjangan profesionalitas sesuai masa kerja.	Kesejahteraan ekonomi guru termasuk <i>Maslahah Daruriyyah</i> yang wajib dijaga oleh negara.
2.	Sosial (<i>Hifz al-Nafs</i> dan <i>Hifz al-Nasl</i>)	Syariat menghendaki perlindungan terhadap kehidupan dan keturunan manusia; kemiskinan dapat mengancam keberlangsungan keluarga dan stabilitas sosial. ²⁸⁵	Banyak guru honorer hidup di bawah garis kemiskinan sehingga rentan terhadap tekanan ekonomi dan sosial.	Negara berkewajiban memastikan perlindungan sosial guru (jaminan kesehatan, hari tua, dan tunjangan keluarga) agar tercapai keseimbangan sosial dan keadilan.
3.	Pendidikan dan Intelektual (<i>Hifz al-‘Aql</i>)	Syariat menjaga akal dengan memfasilitasi pendidikan, ilmu, dan kesejahteraan pendidik sebagai	Guru adalah pelaksana utama Pendidikan nasional dan penjaga akal generasi bangsa.	Kesejahteraan guru akan meningkatkan kualitas pendidikan dan produktivitas intelektual. Ketika guru hidup layak, maka proses <i>hifz al-‘aql</i> terlaksana secara optimal.

²⁸⁴ Al-Ghazali, A. H. (2004). *Al-Mustashfa min Ilm al-Ushul*. Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah.

²⁸⁵ Khallaf, A. W. (1973). *Ushul al-Fiqh*. Jakarta: Majelis Ta’li Indonesiyyin.

		penjaga peradaban. ²⁸⁶		
4.	Spiritual dan Moral (<i>Hifz al-Din</i>)	Syariat mengarahkan kebijakan publik untuk memperkuat nilai keagamaan, moral, dan ibadah masyarakat. ²⁸⁷	Kesejahteraan guru memperkuat ketenangan batin dan ketulusan dalam mendidik, yang berimplikasi pada peningkatan moral peserta didik.	Kesejahteraan guru bukan hanya bersifat material, tetapi juga spiritual; keseimbangan ekonomi dan moral menciptakan <i>Maslahah 'Ammah</i> (kemaslahatan umum).
5.	Keadilan dan Kebijakan Publik	Pemerintah wajib menegakkan keadilan karena keadilan adalah inti kemaslahatan.	Penataan kebijakan pengupahan guru harus berdasarkan asas keadilan sosial dan pemerataan nasional.	Mengabaikan kesejahteraan guru adalah bentuk ketidakadilan yang bertentangan dengan <i>Maqashid Syariah</i> dan prinsip konstitusional Pancasila.
6.	Landasan Hukum Modern	<i>Maslahah mursalah</i> sejalan dengan prinsip keadilan sosial dan HAM dalam UUD 1945 Pasal	Negara berkewajiban menjamin hak setiap warga untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan	Kebijakan peningkatan kesejahteraan guru honorer mencerminkan integrasi antara nilai syariat dan konstitusi modern.

²⁸⁶ Anwar, S. (2021). Prinsip Maslahah dalam Kebijakan Publik Pendidikan. *Jurnal Hukum Islam*, 9(1), 40–55.

²⁸⁷ Al-Ghazali, A. H. (2004). *Al-Iqtishad fi al-I'tiqad*. Kairo: Dar al-Kutub al-Misriyyah.

		28D ayat (2).	yang layak.	
--	--	---------------	-------------	--

(Sumber: Kreasi Penulis, 2025)

Hasil telaah tabel diatas menunjukkan bahwa peningkatan kesejahteraan guru honorer merupakan penerapan nyata dari *Maslahah Mursalah* sebagaimana dijelaskan oleh Imam al-Ghazali, karena mengandung unsur kemanfaatan (*Jalb Al-Mashalih*) dan penolakan terhadap kemudaratan (*dar' al-mafasid*). Aspek ekonomi menegaskan bahwa pemberian upah layak kepada guru termasuk dalam *Maslahah Daruriyyah* yang menjaga harta (*hifz al-mal*), sebab penghasilan yang tidak Mencukupi berpotensi menimbulkan ketidakstabilan hidup dan kemiskinan struktural. Aspek sosial menunjukkan bahwa perlindungan terhadap kesejahteraan guru berkontribusi pada keseimbangan keluarga dan masyarakat (*hifz al-nafs wa al-nasl*). Aspek pendidikan menggambarkan bahwa peningkatan kesejahteraan guru menjadi wujud penjagaan akal (*hifz al-'aql*) karena mendukung mutu dan kesinambungan pendidikan. Aspek spiritual memperlihatkan bahwa kesejahteraan guru menjadi sarana penjagaan nilai moral dan keikhlasan dalam pengabdian, sehingga termasuk dalam *hifz al-din*.

Menunjukkan bahwa kesejahteraan guru honorer memiliki landasan kuat dalam *maqashid al-syari'ah*. Prinsip *Maslahah Mursalah* juga sejalan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 serta Putusan MK No. 72/PUU-XIII/2015 yang menegaskan hak setiap warga negara untuk memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang layak. Kesejahteraan guru sebagai sarana menjaga nilai moral dan keikhlasan dalam menjalankan tugas pengabdian, sehingga termasuk dalam *hifz al-din*.

Seluruh dimensi kesejahteraan guru honorer memiliki dasar yang kuat dalam *Maqashid Al-Syari‘Ah* karena berfungsi menjaga agama, akal, harta, jiwa, dan keturun. Berdasarkan Analisis yang sudah saya jabarkan Bagian ini memuat rangkuman hasil penelitian berdasarkan tiga rumusan masalah utama yang telah ditetapkan untuk memudahkan dalam memahami dan menjawab rumusan masalah. Temuan penelitian mencakup empat dimensi analisis, yaitu hasil penelitian, temuan teoritis, temuan normatif, dan temuan empiris. Keempat dimensi tersebut Disusun untuk memberikan gambaran komprehensif mengenai sejauh mana regulasi, teori, dan realitas lapangan berpengaruh terhadap kedudukan hukum, kesejahteraan, serta pengupahan guru honorer. Tabel berikut merangkum seluruh temuan yang diperoleh selama proses penelitian normatif-empiris. Sebagai berikut :

Tabel 3.8 Hasil Penelitian

No	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian	Temuan Teoritis	Temuan Normatif	Temuan Empiris
1.	Apakah Kedudukan Kesejahteraan Guru Honorer dalam Peraturan Pemerintah sudah memberikan Jaminan Terhadap Tingkat	Posisi guru honorer tetap berada pada titik lemah secara normatif karena tidak tersedia aturan yang secara tegas menetapkan status hukum mereka.	Penelitian menunjukkan adanya kesenjangan normatif antara ketentuan hukum dan realitas di lapangan.	Temuan normatif memperlihatkan bahwa tidak terdapat satu pun perturan perundangan yang secara tegas menetapkan status hukum guru honorer	Guru honorer menilai bahwa regulasi kesejahteraan belum memberikan dampak nyata di lapangan karena standar pengupahan berbeda-beda di setiap daerah.

	Kesejahteraan Guru Honorer?	Ketentuan dalam Undang-Undang No 20 Tahun 2003, Undang-Undang No 14 Tahun 2005, dan Undang-Undang ASN 2014 tidak memuat pengaturan khusus mengenai kedudukan guru honorer sehingga status mereka berada di luar kategori ASN. Kondisi tersebut membuat guru honorer tidak memperoleh kepastian mengenai jaminan kesejahteraan, perlindungan	Undang-Undang Guru dan Dosen 2005, serta Undang-Undang ASN 2014 tidak memberikan pengaturan secara tegas mengenai status guru honorer sehingga kedudukan mereka berada di luar struktur kepegawaian yang resmi. Konsekuensinya, guru honorer tidak memperoleh perlindungan kerja, kepastian status, maupun standar pengupahan yang menjadi tanggung jawab negara.	dalam sistem kepegawaian nasional. Ketentuan dalam Undang-Undang No 20 Tahun 2003, Undang-Undang No 14 Tahun 2005, dan Undang-Undang ASN 2014 tidak memuat definisi, kategori, maupun mekanisme yang mengatur kedudukan guru honorer. Kekosongan pengaturan tersebut membuat guru honorer tidak memperoleh kepastian status, jaminan	Banyak guru honorer berpendapat bahwa PP No 49 Tahun 2018 lebih menitikberatkan pengaturannya pada PPPK sehingga posisi hukum tenaga honorer masih berada dalam ketidakjelasan. ²⁸⁸
--	-----------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

²⁸⁸ Ika Dewi Yunia, “Kesejahteraan Guru Honorer di Sekolah Negeri,” Jurnal Administrasi Pendidikan, Vol. 7 No. 2 (2020), 155.

		<p>profesi, maupun standar pengupahan yang jelas. Regulasi pemerintah yang berlaku juga belum memberikan kepastian terkait jaminan kesejahteraan dan tingkat kesejahteraan yang layak.</p>		<p>kesejahteraan, atau perlindungan profesi. Kondisi ini menunjukkan adanya rechtsvacuum dalam pengaturan posisi hukum guru honorer.</p>	
2.	<p>Bagaimana Kepastian Hukum Jaminan Mengenai Tingkat Kesejahteraan Guru Honorer Sesuai Pasal 99 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018?</p>	<p>Analisis memperlihatkan bahwa tingkat kepastian hukum mengenai pengupahan bagi guru honorer masih sangat rendah.</p>	<p>Temuan penelitian memperlihatkan bahwa kebijakan pengupahan bagi guru honorer belum mencerminkan prinsip kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.</p> <p>Ketentuan Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2018 menyebutkan bahwa besaran</p>	<p>Temuan normatif menunjukkan bahwa pengupahan guru honorer tidak diatur secara tegas dalam PP 49/2018 karena regulasi tersebut hanya memuat aturan bagi PPPK.</p>	<p>Pemberian honor guru bergantung pada kemampuan keuangan sekolah serta alokasi dana BOS sehingga tidak mengikuti standar pengupahan nasional. Rerata pendapatan guru honorer berkisar antara Rp300.000</p>

		<p>upah PPPK bergantung pada kemampuan keuangan daerah, sehingga tidak terdapat standar nasional yang bersifat mengikat. Variasi kapasitas fiskal antarwilayah menimbulkan perbedaan upah yang tidak setara. Status guru honorer juga tidak otomatis berubah menjadi PPPK sehingga aturan tersebut tidak memberikan jaminan langsung bagi mereka. Situasi</p>	<p>besaran upah PPPK dan secara tidak langsung guru honorer tergantung pada kapasitas keuangan masing-masing daerah sehingga tidak tercapai keseragaman, bahkan banyak guru honorer memperoleh penghasilan yang jauh berada di bawah standar minimum. Kondisi tersebut semakin menegaskan ketidakpastian hak ekonomi yang mereka hadapi.</p>	<p>Pasal 99 ayat (3) yang menautkan besaran upah PPPK dengan kapasitas keuangan daerah menimbulkan ketidakpastian mengenai standar pengupahan secara nasional. Guru honorer tidak termasuk subjek norma dalam PP 49/2018 sehingga tidak memperoleh jaminan langsung terkait upah layak maupun standar penghasilan minimal. Pengaturan mengenai</p>	<p>sampai Rp1.000.000 setiap bulan. Perlindungan kerja jangka panjang tidak tersedia karena kontrak atau surat tugas diperbarui dalam periode tahunan.²⁸⁹</p>
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

²⁸⁹ Hasil observasi lapangan dan dokumentasi honorarium sekolah, 2024. Darmaningtyas, Potret Buram Guru Honorer (Jakarta: Kompas, 2019), 41.

		ini belum mencerminkan prinsip kepastian hukum, keadilan, maupun kemanfaatan.		pengupahan bersifat delegatif dan belum mampu memastikan keseragaman.	
3.	Bagaimana Upaya hukum sebagai bentuk <i>ius constituendum</i> untuk Pen- ingkatan Kesejahteraan Kerja Guru Honorer Perihal Kesejahteraan Pengupahan Perspektif <i>Maslahah Mursalah?</i>	Penelitian menunjukkan bahwa konsep <i>Maslahah Mursalah</i> memandang kesejahteraan guru honorer sebagai bagian dari <i>Maslahah</i> ‘ <i>Āmmah</i> atau menuntut negara untuk membentuk regulasi baru yang secara jelas mengatur status, hak, jaminan sosial, serta standar	Penelitian menunjukkan bahwa peningkatan kesejahteraan guru honorer termasuk dalam <i>Maslahah</i> ‘ <i>Āmmah</i> atau kemaslahatan publik. Konsep tersebut menuntut negara untuk membentuk regulasi baru yang secara jelas mengatur status, hak, jaminan sosial, serta standar	Temuan normatif menunjukkan perlunya pembentukan regulasi baru (ius <i>constituendum</i>) yang mengatur secara eksplisit status, hak, serta standar pengupahan guru honorer karena regulasi yang ada saat ini tidak mencakup kebutuhan perlindungan guru honorer. Dalam perspektif	Upah guru honorer masih sangat rendah (Rp300.000– Rp1.500.000 per bulan), tidak seragam, sering terlambat, dan tanpa jaminan sosial. Status kerja tidak jelas karena hanya menggunakan surat tugas sekolah tanpa SK daerah atau kontrak hukum formal. Pengupahan sangat bergantung pada kemampuan sekolah atau

		<p>pengupahan bagi guru honorer. Prinsip maslahah memberikan dasar legitimatif bagi penyusunan kebijakan hukum baru (ius constituendum) guna mengatasi kekosongan hukum dan menghapus ketidakadilan kesejahteraan. Reformasi hukum menjadi urgensi yang harus direalisasikan demi menghadirkan kepastian serta keadilan bagi seluruh guru honorer.</p>	<p>constituendum) semakin mendesak untuk menetapkan status hukum, hak ekonomi, perlindungan kerja, serta sistem pengupahan bagi guru honorer. Konsep Maslahah Mursalah memberikan dasar legitimasi bagi negara untuk merumuskan kebijakan baru guna menghapus ketimpangan dan mewujudkan keadilan sosial.</p>	<p>Maslahah Mursalah, peningkatan kesejahteraan guru honorer termasuk maslahah ‘āmmah, sehingga negara memiliki legitimasi syar’i dan yuridis untuk menetapkan aturan baru yang menjamin keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan bagi guru honorer.</p>	<p>pemerintah daerah sehingga menimbulkan ketidakadilan dan tidak memenuhi kebutuhan dasar. Kondisi ini mendorong perlunya ius constituendum berupa regulasi nasional yang menetapkan standar minimum upah, skema pendanaan yang pasti, dan jaminan keberlanjutan kesejahteraan sesuai prinsip Maslahah Mursalah untuk menghindari kemudaratan dan mewujudkan kemaslahatan bagi guru</p>
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

					honorer. ²⁹⁰
--	--	--	--	--	-------------------------

(Sumber: Kreasi Penulis, 2025)

Tabel hasil penelitian di atas memperlihatkan adanya ketidaksinkronan antara teori, regulasi normatif, dan kondisi empiris terkait kedudukan hukum, kepastian kesejahteraan, serta pengupahan guru honorer. Secara normatif, posisi guru honorer tetap berada dalam kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) yang membuat mereka berada pada situasi rentan serta tidak memperoleh hak-hak dasar profesi. Secara teoritis, profesi guru dipandang strategis dan idealnya mendapatkan perlindungan penuh dari negara. Secara empiris, guru honorer mengalami ketidakpastian status, menerima upah yang sangat rendah, dan tidak mendapatkan jaminan pengupahan yang memadai. Temuan tersebut memperjelas perlunya pembentukan kebijakan baru (*ius constitendum*) yang bersifat lebih adil, responsif, serta berorientasi pada kemaslahatan publik guna mewujudkan kesejahteraan guru honorer secara menyeluruh.

²⁹⁰ Ahmad Fathoni, “Pelaksanaan Honorarium Guru Honorer di Sekolah Dasar,” J-Innovative: Journal of Innovation in Education, Vol. 3, No. 2, 2024.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan beberapa poin utama sebagai jawaban atas rumusan masalah, sebagai berikut:

1. Kedudukan kesejahteraan guru honorer dalam peraturan perundang-undangan belum memberikan jaminan kesejahteraan pengupahan yang layak. Berdasarkan pembahasan pada Bab III bagian A, dapat disimpulkan bahwa regulasi yang mengatur guru honorer masih bersifat umum, dan belum terintegrasi dalam satu sistem perlindungan hukum yang komprehensif. Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 hanya mengatur jaminan kesejahteraan guru honorer dalam bentuk jaminan sosial. Ketentuan tersebut memberikan perlindungan berupa jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian, namun tidak mengatur jaminan penghasilan atau pengupahan yang layak. Menunjukkan bahwa jaminan kesejahteraan yang diberikan bersifat terbatas dan belum mencakup aspek kesejahteraan kerja secara menyeluruh.
2. Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 belum menjamin kesejahteraan guru honorer secara berkeadilan dan berbasis Hak Asasi Manusia, karena Jaminan kesejahteraan guru honorer dalam Pasal 99 ayat (3) PP Nomor 49 Tahun 2018

belum memenuhi prinsip Hak Asasi Manusia sebagaimana diatur dalam DUHAM dan UUD 1945. Ketiadaan pengaturan pengupahan menyebabkan hak guru honorer atas penghidupan yang layak dan kepastian kerja sebagaimana dijamin dalam Pasal 23 ayat (3) dan Pasal 25 ayat (1) DUHAM serta Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 tidak terpenuhi secara normatif.

3. Upaya hukum sebagai *Ius Constituendum* diperlukan untuk mewujudkan kesejahteraan guru honorer yang berkeadilan berdasarkan perspektif *Maslahah Mursalah*. Berdasarkan pembahasan Bab III bagian C, dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum terhadap guru honorer ke depan harus diarahkan pada pembentukan regulasi baru (*Ius Constituendum*) yang menetapkan standar upah nasional, kepastian status kerja, serta perlindungan sosial yang menyeluruh. Perspektif *Maslahah Mursalah*, kebijakan pengupahan guru honorer harus berorientasi pada kemaslahatan umum, khususnya perlindungan harta (*hifz al-māl*), keberlangsungan hidup, dan keadilan distributif. Regulasi yang ideal tidak hanya sah secara hukum positif, tetapi juga mampu mewujudkan keadilan substantif dan meningkatkan kesejahteraan guru honorer secara berkelanjutan.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan, penulis memberikan beberapa saran sebagai masukan bagi pihak-pihak terkait, antara lain sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu melakukan penyempurnaan terhadap Pasal 99 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018. Penyempurnaan tersebut harus mencakup pengaturan jaminan kesejahteraan secara lebih komprehensif, tidak hanya terbatas pada jaminan sosial, tetapi juga memasukkan pengaturan mengenai penghasilan atau pengupahan yang layak bagi guru honorer.
2. Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Perlu memperkuat pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan PPPK di daerah, termasuk pemenuhan jaminan sosial, standar upah, dan perlindungan kerja agar hak guru honorer terpenuhi sesuai regulasi.
3. Guru Honorer dan Peneliti Selanjutnya Guru honorer disarankan meningkatkan kompetensi profesional, sedangkan peneliti mengembangkan kajian ini sebaiknya dengan melalui penelitian empiris mengenai implementasi pengupahan PPPK di tingkat daerah atau melakukan studi komparatif dengan regulasi tenaga pendidik di negara lain sehingga perspektif akademik dan rekomendasi kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Bashori, A., ‘Landasan Teori Tentang Maslahah Murslahah’, *Maslahah Mursalah*, 2020.
- Bahsoan, Agil, ‘Mashlahah Sebagai Maqashid Al Syariah’, *Inovasi*, 8.1 (2011).
- Muhajirin dan May Dedu, ‘Mashlahah Mursalah Dan Implementasinya Dalam Akad Muamalah’, *Al-Mashlahah*, 09.1 (2021). doi:10.30868/am.v9i01.963
- Hutasuhut, Saidun, Irma Siagian, Harrington Silaban, Fridayani Sitio, Hotmian Silalahi, Hotmaria Silva, and others, ‘Kesejahteraan Guru Di Indonesia’, 3(2025).
- Mustafa lutfi dkk,Sisi-Sisi Lain Kebijakan Professional Guru (Optik Hukum Dan Rekonsepsi),(Malang: Universitas Brawijaya Press (UB Press), 2013),
- Radbruch, Gustav. *Rechtsphilosophie*. Leipzig: Quelle & Meyer, 1932
- Santoso, Iman Teguh, Krisna Rizki Abdilah, M Sobirin, Nona Elya Agustina, Magister Hukum, Universitas Pamulang, and others, ‘Perlindungan Hukum Ketenagakerjaan, Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Pekerja 1’, 3.1 (2023).
- Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2010
- Peter Mahmud Marzuki.(2008). Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta: Kencana.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, (2001), Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Jurnal

- Abdullah, Junaidi, ‘Bentuk-Bentuk Jaminan Sosial Dan Manfaatnya Bagi Tenaga Kerja Dalam Hukum Ketenagakerjaan Indonesia’, *YUDISIA : Jurnal Pemikiran Hukum Dan Hukum Islam*, 9.1 (2018)121, doi:10.21043/yudisia.v9i1.3676
- Abdul Ghofur, Ruslan. *Konsep Upah Dalam Ekonomi Islam*. (Bandar Lampung: CV. Arjasa Pratama, 2020)

- Abu Yazid Adnan Quthny, ‘Implementasi Maslahah Mursalah Sebagai Alternatif Hukum Islam Dan Solusi Problematika Umat’, *Asy-Syari’ah : Jurnal Hukum Islam*, 5.1 (2019) doi:10.36835/assyariah.v5i1.110
- Agus, Dede, ‘Perkembangan Pengaturan Jaminan Sosial Tenaga Kerja Dalam Rangka Perlindungan Hukum Buruh/Pekerja’, *FIAT JUSTISIA:Jurnal Ilmu Hukum*, 8.1 (2015), doi:10.25041/fiatjustisia.v8no1.286
- Akuntansi, Program Studi, Fakultas Ilmu, Sosial Dan, and Universitas Putera Batam, ‘Program Studi Akuntansi Fakultas Ilmu Sosial Dan Humaniora Universitas Putera Batam Tahun 2021’, 2021
- Amalia, Eka Maisara, ‘Efesiensi Apbn’, 1.1 (2023)
- Andriyanto, Roni, Dhody Ananta Rivandi W, and Ismail Ismail, ‘Kepastian Hukum Prosedur Penggantian Kerugian Pemegang Hak Atas Tanah Yang Terdampak Proyek Jalan Tol’, *JOURNAL of LEGAL RESEARCH*, 4.5 (2022), pp. 1291–1310, doi:10.15408/jlr.v4i5.28921
- Arifa, Nurul Maulida, ‘Peran, Hak, Dan Kewajiban Seorang Guru’, *Peran, Hak, Dan Kewajiban Seorang Guru*, 2.2 (2019), <https://ejournal.unisba.ac.id/index.php/golden_age/article/view/4829/2737>
- Arsy, Eudea Adeli, Hanif Nur Widhiyanti, and Patricia Audrey Ruslijanto, ‘Tanggung Jawab Notaris Terhadap Akta Yang Cacat Hukum Dan Tidak Sesuai Dengan Ketentuan Pembuatan Akta Dalam Undang-Undang Jabatan Notaris’, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 6.1 (2021), 130–40, doi:10.23920/jbmh.v6i1.324
- Atmadja, Dewa Gede, ‘Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum’, *Kertha Wicaksana*, 12.2 (2018), 145–55 <<https://www.ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/kertawicaksana/article/view/721>>
- Azzahra Salsabilla, ‘Implikasi Pelanggaran Hak Asasi Manusia: Ketidaksetaraan Upah Guru Honorer Dalam Sistem Pendidikan’, *Triwikrama: Jurnal Ilmu Sosial*, 1.5 (2023), 50–60
- Bahsoan, Agil, ‘Mashlahah Sebagai Maqashid Al Syariah’, *Inovasi*, 8.1 (2011), Ginting, R., Purwati, E., Arumsari, N., Pujiastuti, N. S., Kussanti, D. P., Dani, J. A.

- & Sari, A. A., ‘Manajemen Komunikasi Digital Terkini. Penerbit Insania.’, *Raudhah Proud To Be Professionals : Jurnal Tarbiyah Islamiyah*, 1.1 (2021), Herwati dkk. *Motivasi Dalam Pendidikan Konsep-Teori-Aplikasi*. (Kota Malang: PT. Literasi Nusantara Abadi Grup, 2023), 11.
- Harun, Ibrahim Ahmad, ‘Implementasi Konsep Maslahah Mursalah Dalam Ekonomi Islam Menurut Tokoh Islam Dan Jumhur Ulama’, *Jurnal Economina*, 1.3 (2022), pp. 563–77, doi:10.55681/economina.v1i3.132
- Hidayatullah, Syarif, ‘Maslahah Mursalah Menurut Al-Ghazali’, *Al-Mizan*, 4.1 (2018)
- Hutasuhut, Saidun, Irma Siagian, Harrington Silaban, Fridayani Sitio, Hotmian Silalahi, Hotmaria Silva, and others, ‘Kesejahteraan Guru Di Indonesia’, 3 (2025)
- Kommarudin, ‘Metodologi Penelitian’, *Journal Article*, 1999,1–24 <http://repository.upi.edu/63287/3/S_ADP_033273_Chapter3.pdf>
- Moleong, L., ‘Universitas Medan’, *Pemutusan Hubungan Kerja*, 1, 2018
- Muhajirin dan May Dedu, ‘Mashlahah Mursalah Dan Implementasinya Dalam Akad Muamalah’, *Al-Mashlahah*, 09.1 (2021) doi:10.30868/am.v9i01.963
- Muhamadiyah Jakarta, Univ, ‘1 Ekonomi’, 2014
- Muzhaffarah, Nabilah Salwa, and Septia Nur Anisa, ‘Kebijakan Antikekerasan’, 16 (2024)
- Hamidi Jazim dan Lutfi Mustafa. “Constitutional Question (Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya),” *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010.
- Patta, A, R Devilla, E Apriyanti, and ..., ‘Peningkatan Kinerja Guru Honorer Melalui Pelatihan Luarsekolah Smpn 2 Segeri’, ... *Jurnal Ilmiah Pendidikan* 6.1 (2022) <<https://journal.unuha.ac.id/index.php/utility/article/download/1691/617>>
- Pembelajaran, Kualitas, D I Smpn, and Balaesang Tanjung, ‘Eksistensi Guru Honorer Dalam Meningkatkan Universitas Tadulako Tahun 2022 Eksistensi Guru Honorer Dalam Meningkatkan Kualitas Pembelajaran Di Smpn Satap 2 Tahun 2022’

- Remaja, Nyoman Gede, 'Makna Hukum Dan Kepastian Hukum', *Kertha Widya: Jurnal Hukum*, 2.1 (2014), <<https://ejournal.unipas.ac.id/index.php/KW/article/view/426/351>>
- Salma, 'Maslahah Dalam Perspektif Hukum Islam', *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53.9 (2013)
- Santoso, Iman Teguh, Krisna Rizki Abdilah, M Sobirin, Nona Elya Agustina, Magister Hukum, Universitas Pamulang, and others, 'Perlindungan Hukum Ketenagakerjaan, Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Pekerja 1', 3.1 (2023),
- Saputra, Yitran Liding, 'Pelaksanaan Jaminan Keselamatan Dan Kesehatan Kerja Bagi Pekerja Yang Dipekerjakan Di Basement Galeria Mall Yogyakarta', 2016
- Suhartini, Tien, 'Makna Kerja Bagi Pendidik Pendidikan Anak Usia Dini: Studi Fenomenologi Di Paud 'Aisyiyah Bustanul Athfal Di Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta', *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53.9 (2016)
- Sulistiani, Irma, and Nursiwi Nugraheni, 'Makna Guru Sebagai Peranan Penting Dalam Dunia Pendidikan', *Jurnal Citra Pendidikan*, 3.4 (2023), doi:10.38048/jcp.v3i4.2222
- Umar, Mukhsin Nyak, *Al-Mashlahah Al-Mursalah*, 2017 <<https://repository.araniry.ac.id/id/eprint/12470/1/Buku al-Mashlahah Lengkap.pdf>>
- Usman, Moh., 'Maslahah Mursalah Sebagai Metode Istinbath', *Al-Maslahah: Jurnal Hukum Islam Dan Pranata Sosial Islam*, 8.1 (2020)

Artikel Website

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Laporan Hasil Evaluasi Dana BOS 2023.

<https://www.bpk.go.id>

Ika Dewi Yunia, "Kesejahteraan Guru Honorer di Sekolah Negeri," *Jurnal Administrasi Pendidikan*, Vol. 7 No. 2 (2020), 155.

Maksum Rangkuti. "Asas Hukum: Pengertian dan Macam-Macam Asasnya." *fahum.umsu.ac.id*. 13 November 2024. Dilansir pada 15 April 2025. <https://fahum.umsu.ac.id/blog/asas-hukum-pengertian-dan-macam-macam-asasnya/>

Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia. "Laporan Kondisi Guru Non-ASN Tahun 2023." Diakses dari <https://www.kemdikbud.go.id>

Putri, Vanya Karunia Mulia. "10 Pengertian Guru Menurut Ahli." *Kompas.com*, 20 Oktober 2023. <https://www.kompas.com/skola/read/2023/10/20/100000969/10-pengertian-guru-menurut-ahli>

"Rata-Rata Gaji Guru Honorer." Deals.com, diakses 15 April 2025, <https://dealls.com/pengembangan-karir/gaji-guru-honorer>

Redaksi DDTCNews "Apa Bedanya UMP, UMK, UMSP, dan UMSK dalam Penetapan Upah Minimum?" <https://news.ddtc.co.id>, 13 Desember 2024, dilansir pada 15 April 2024, <https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/1807535/apa-bedaanya-ump-umk-umsp-dan-umsk-dalam-penetapan-upah-minimum>

Vanya Karunia Mulia Putri. "10 Pengertian Guru Menurut Ahli." *Kompas.com*. 20 Oktober 2023. Dilansir pada 15 April 2025. <https://www.kompas.com/skola/read/2023/10/20/100000969/10-pengertian-guru-menurut-ahli>

PerUndang-Undang

Undang-Undangan Nomor 14 Tahun 2005 Guru dan Dosen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157)

Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 49 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39)

Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 224)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2021 Tentang Upaya Administratif Dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 175)

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 Tentang Pengupahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 46)62

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama : Keisha Adiana Nilakandi

Tempat, Tanggal, Lahir : Madiun, 25 Desember 2002

Alamat : Ds.Watukosek RT002/RW002,
Kec,Gempol, Kab,Pasuruan, Jawa Timur

No Telp/Email : 085735300590/ keishaadianan@gmail.com

Riwayat Pendidikan :

1. TK Masyithoh	: 2008-2009
2. SDN Watukosek	: 2009-2015
3. SMP Islam Masyithoh	: 2015-2018
4. SMA Kemala Bhayangkari 3 Porong	: 2018-2021
5. UIN Maulana Malik Ibrahim Malang	: 2021-2025