

Analisis Yuridis terhadap Tanggung Jawab dan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Menjamin Kesejahteraan Guru Honorer

Tri Dian Aprilsesa

Universitas Tanjungpura, Jl. Profesor Doktor H. Hadari Nawawi, Bansir Laut, Kecamatan Pontianak Tenggara, Kota Pontianak, Provinsi Kalimantan Barat
diantriaprilsesa@hukum.untan.ac.id

Abstract

This study aims to examine the authority and responsibility of local governments in ensuring the welfare of honorary teachers and to identify the legal consequences should this authority not be exercised in accordance with statutory regulations. The research employs a normative legal method utilizing statutory, conceptual, and case-based approaches. Primary, secondary, and tertiary legal materials were analyzed qualitatively through legal interpretation to gain an understanding of the scope of local government authority and responsibility. The findings indicate that local governments possess authority in the education sector, accompanied by a legal responsibility to ensure the welfare of honorary teachers through policies, budget allocation, legal protection, competency enhancement, and welfare support. However, implementation remains suboptimal due to disparities in fiscal capacity, regulatory inconsistencies, and policy variations across regions; these factors potentially lead to administrative legal consequences and hinder the fulfillment of honorary teachers' rights. Therefore, the harmonization of central and regional regulations, enhanced accountability, and the optimization of regional policies are essential to sustainably strengthen the protection and welfare of honorary teachers, thereby supporting the improvement of national education quality.

Keywords: Local Government, Contract Teachers, Welfare.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan mengkaji kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam menjamin kesejahteraan guru honorer serta mengidentifikasi konsekuensi hukum apabila kewenangan tersebut tidak dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dianalisis secara kualitatif melalui penafsiran hukum untuk memperoleh pemahaman mengenai ruang lingkup kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan di bidang pendidikan yang disertai tanggung jawab hukum untuk menjamin kesejahteraan guru honorer melalui kebijakan, pengalokasian anggaran, perlindungan hukum, peningkatan kompetensi, dan dukungan kesejahteraan. Namun, pelaksanaannya belum optimal akibat perbedaan kapasitas fiskal, ketidaksinkronan regulasi, dan variasi kebijakan antardaerah, yang berpotensi menimbulkan konsekuensi hukum administrasi serta menghambat pemenuhan hak guru honorer. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi pusat dan daerah, peningkatan akuntabilitas, serta optimalisasi kebijakan daerah untuk memperkuat perlindungan dan kesejahteraan guru honorer secara berkelanjutan guna mendukung peningkatan mutu pendidikan nasional.

Kata Kunci: Pemerintah Daerah, Guru Honorer, Kesejahteraan.

Copyright (c) 2026 Tri Dian Aprilsesa

✉ Corresponding author: Tri Dian Aprilsesa

Email Address: diantriaprilsesa@hukum.untan.ac.id (Jl. Profesor Doktor H. Hadari Nawawi, Kalimantan Barat)

Received 23 July 2026, Accepted 01 August 2026, Published 10 August 2026

PENDAHULUAN

Guru memiliki posisi yang sangat penting dalam penyelenggaraan pendidikan karena keberhasilan proses pembelajaran sangat dipengaruhi oleh kualitas dan profesionalitas tenaga pendidik. Guru tidak hanya bertugas menyampaikan pengetahuan kepada peserta didik, tetapi juga berperan dalam membentuk karakter, mengembangkan potensi, serta mempersiapkan generasi yang mampu menghadapi perkembangan masyarakat. Oleh karena itu, keberadaan guru perlu ditempatkan sebagai

bagian strategis dalam pembangunan nasional, termasuk melalui pemberian perlindungan dan kesejahteraan yang memadai.

Kesejahteraan guru pada dasarnya merupakan salah satu faktor yang berkaitan dengan keberlangsungan profesionalitas dalam menjalankan tugas. Guru yang memperoleh penghasilan dan perlindungan yang layak akan memiliki kondisi yang lebih baik untuk melaksanakan kewajiban profesionalnya. Dalam kerangka hukum pendidikan nasional, guru mempunyai hak untuk memperoleh penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial yang pantas sesuai dengan tugas dan tanggung jawab profesionalnya.

Persoalan kesejahteraan tersebut menjadi lebih kompleks ketika dikaitkan dengan guru honorer. Dalam praktiknya, guru honorer masih menjadi bagian penting dalam memenuhi kebutuhan tenaga pendidik pada berbagai satuan pendidikan. Keberadaan mereka membantu sekolah menjalankan proses pembelajaran ketika kebutuhan tenaga pendidik belum sepenuhnya terpenuhi melalui guru berstatus aparatur sipil negara. Namun, kontribusi tersebut belum selalu diikuti dengan kondisi kesejahteraan dan kepastian kerja yang memadai. Perbedaan status kepegawaian, besaran penghasilan, mekanisme pembayaran honorarium, serta kepastian keberlanjutan pekerjaan menjadi persoalan yang perlu mendapatkan perhatian pemerintah.

Pendidikan merupakan salah satu instrumen utama dalam membangun kualitas sumber daya manusia. Dalam proses tersebut, guru memiliki kedudukan yang sangat penting karena berperan langsung dalam membimbing, mengembangkan kemampuan, dan membentuk karakter peserta didik. Kedudukan strategis tersebut menyebabkan keberadaan guru tidak dapat dipisahkan dari upaya pemerintah dalam meningkatkan mutu pendidikan. Oleh karena itu, peningkatan kualitas pendidikan seharusnya berjalan beriringan dengan pemenuhan hak dan kesejahteraan tenaga pendidik yang melaksanakan tugas tersebut.

Persoalan kesejahteraan guru honorer tidak hanya berkaitan dengan jumlah penghasilan yang diterima, tetapi juga menyangkut keberadaan sistem kompensasi yang mampu memberikan penghargaan secara layak terhadap pekerjaan yang dilakukan. Sistem kompensasi yang memadai menjadi salah satu bentuk penghargaan terhadap tanggung jawab guru dalam melaksanakan tugas pendidikan. Ketika kompensasi yang diterima tidak sebanding dengan beban pekerjaan, maka kondisi tersebut dapat menunjukkan adanya persoalan dalam pemenuhan kesejahteraan tenaga pendidik (Pitriyani et al., 2022).

Kebijakan mengenai penghasilan guru honorer juga menunjukkan bahwa persoalan kesejahteraan tidak dapat dilepaskan dari desain kebijakan pemerintah. Kebijakan pengelolaan guru honorer yang belum sepenuhnya mampu memberikan kepastian penghasilan menyebabkan sebagian guru honorer masih berada dalam kondisi ekonomi yang rentan. Dengan demikian, perbaikan kesejahteraan guru honorer membutuhkan kebijakan yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mampu memberikan jaminan yang lebih berkelanjutan terhadap kehidupan dan pekerjaan mereka (Dhobith, 2024).

Status kepegawaian juga menjadi persoalan penting dalam memberikan perlindungan kepada guru honorer. Ketidakjelasan mengenai status pekerjaan dapat berimplikasi terhadap kepastian hak dan perlindungan yang diperoleh guru dalam menjalankan tugas. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penyelesaian persoalan guru honorer membutuhkan pendekatan hukum yang mampu memberikan kepastian mengenai hubungan kerja, hak, kewajiban, dan bentuk perlindungan yang dapat diperoleh oleh guru honorer.

Perlindungan hukum terhadap guru honorer menjadi semakin penting karena guru dalam menjalankan profesinya dapat menghadapi berbagai persoalan, baik yang berkaitan dengan hubungan kerja maupun pelaksanaan tugas profesional. Perlindungan hukum tidak semata-mata dimaknai sebagai perlindungan ketika terjadi sengketa, tetapi juga mencakup upaya preventif melalui kebijakan dan pengaturan yang memberikan kepastian terhadap hak-hak guru. Dengan adanya perlindungan yang memadai, guru dapat menjalankan tugas profesionalnya dengan rasa aman dan kepastian hukum (Safitri et al., 2022).

Perkembangan kebijakan ketenagakerjaan dan kepegawaian dengan pemerintah telah berupaya melakukan penataan terhadap keberadaan tenaga honorer melalui mekanisme Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Kebijakan tersebut memberikan peluang bagi sebagian guru honorer untuk memperoleh status kepegawaian yang lebih jelas. Namun, proses perubahan status tersebut tidak secara otomatis menghilangkan seluruh persoalan kesejahteraan karena masih terdapat persoalan mengenai proses seleksi, kepastian karier, dan kesenjangan kondisi antara guru honorer di berbagai daerah (Susanto & Sugiyanto, 2024).

Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa persoalan guru honorer memiliki dimensi yang lebih luas daripada sekadar persoalan status kepegawaian. Kesejahteraan guru juga berkaitan dengan perlindungan sosial yang dapat memberikan rasa aman dalam menjalankan pekerjaan. Jaminan sosial ketenagakerjaan menjadi salah satu instrumen yang dapat digunakan untuk memperluas perlindungan terhadap guru honorer, meskipun pelaksanaannya masih menghadapi berbagai hambatan sehingga peran pemerintah dalam memastikan akses perlindungan tersebut tetap diperlukan.

Kesejahteraan guru honorer juga perlu dipahami secara lebih komprehensif karena tidak hanya ditentukan oleh aspek ekonomi. Kondisi kesejahteraan berkaitan pula dengan kepastian pekerjaan, dukungan sosial, penghargaan terhadap profesi, dan kemampuan guru dalam memenuhi kebutuhan kehidupan secara layak. Penelitian mengenai kondisi kesejahteraan guru honorer menunjukkan bahwa ketidakpastian finansial dapat menjadi salah satu persoalan yang memengaruhi pengalaman mereka dalam menjalankan profesi, meskipun terdapat faktor nonmaterial yang dapat membantu mempertahankan motivasi dan ketahanan dalam menjalankan tugas (Faridah & Khasan, 2026).

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam konteks persoalan kesejahteraan guru honorer memiliki hubungan dengan kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola urusan pendidikan. Pemerintah daerah mempunyai posisi penting dalam menerjemahkan kebijakan pendidikan ke dalam

program dan tindakan yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah tidak hanya dituntut menjalankan fungsi administratif, tetapi juga perlu memastikan bahwa kebijakan yang diambil mampu memberikan perlindungan dan dukungan terhadap tenaga pendidik yang menjadi bagian dari penyelenggaraan pelayanan pendidikan.

Kewenangan tersebut perlu diikuti dengan tanggung jawab yang jelas. Pemerintah daerah harus mampu memastikan bahwa penggunaan kewenangan dalam bidang pendidikan diarahkan pada pemenuhan kepentingan masyarakat, termasuk kepentingan guru sebagai tenaga profesional. Dalam konteks guru honorer, tanggung jawab tersebut dapat diwujudkan melalui kebijakan mengenai penghasilan, perlindungan kerja, jaminan sosial, peningkatan kompetensi, serta upaya memberikan kepastian terhadap keberlanjutan profesi mereka.

Persoalan tersebut semakin relevan karena terdapat kemungkinan kesenjangan antara kebijakan yang ditetapkan dengan kondisi yang dialami guru honorer dalam praktik. Suatu kebijakan dapat memiliki dasar hukum yang kuat, tetapi efektivitasnya tetap bergantung pada implementasi, kemampuan anggaran, mekanisme pengawasan, dan komitmen pemerintah daerah. Oleh sebab itu, kajian mengenai tanggung jawab pemerintah daerah tidak cukup hanya melihat keberadaan aturan, tetapi juga perlu menganalisis bagaimana kewenangan tersebut digunakan untuk menghasilkan kebijakan yang memberikan manfaat nyata bagi guru honorer.

Hubungan antara kewenangan pemerintah daerah dan kesejahteraan guru honorer dalam perspektif hukum menjadi penting karena setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar kewenangan sekaligus diarahkan pada pemenuhan kepentingan publik. Kebijakan mengenai guru honorer harus mampu memberikan kepastian, perlindungan, dan keadilan. Dalam hal ini, perlindungan terhadap guru honorer tidak seharusnya dipandang sebagai bentuk kebijakan tambahan, tetapi sebagai bagian dari upaya membangun tata kelola pendidikan yang mampu menghargai tenaga pendidik secara proporsional.

Permasalahan kesejahteraan guru honorer juga menunjukkan adanya kebutuhan untuk membangun kebijakan yang lebih terintegrasi. Kebijakan mengenai penghasilan perlu dihubungkan dengan perlindungan sosial, status kepegawaian, pengembangan profesional, dan kepastian karier. Pendekatan yang parsial berpotensi hanya menyelesaikan satu aspek persoalan tanpa memberikan solusi terhadap masalah lain yang masih dihadapi guru honorer. Karena itu, diperlukan kebijakan pemerintah yang mampu melihat kesejahteraan guru secara menyeluruh (Fatkhurrohman & Pamungkas, 2025).

Keberadaan guru honorer perlu ditempatkan dalam perspektif pembangunan pendidikan yang berkelanjutan. Guru yang memperoleh perlindungan dan kesejahteraan yang memadai akan memiliki kondisi yang lebih mendukung untuk menjalankan tugas profesionalnya. Sebaliknya, ketidakpastian mengenai penghasilan dan status pekerjaan dapat menjadi persoalan yang tidak hanya berdampak pada guru, tetapi juga berpotensi memengaruhi kualitas penyelenggaraan pendidikan secara keseluruhan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian mengenai “Analisis Yuridis terhadap Tanggung Jawab dan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Menjamin Kesejahteraan Guru Honorer” menjadi penting

dilakukan. Penelitian ini diarahkan untuk menganalisis dasar dan batas kewenangan pemerintah daerah dalam bidang pendidikan, bentuk tanggung jawab pemerintah daerah terhadap kesejahteraan guru honorer, serta kesesuaian antara kebijakan yang telah diterapkan dengan kebutuhan perlindungan hukum bagi guru honorer. Kajian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai penguatan peran pemerintah daerah agar kesejahteraan guru honorer tidak hanya menjadi tujuan kebijakan, tetapi benar-benar diwujudkan dalam kebijakan yang memberikan kepastian, perlindungan, dan keadilan.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang menitikberatkan pada kajian terhadap norma, asas, dan ketentuan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Metode ini digunakan untuk menganalisis tanggung jawab dan kewenangan pemerintah daerah dalam menjamin kesejahteraan guru honorer dengan menelaah peraturan perundang-undangan, konsep hukum, doktrin, serta hasil penelitian yang relevan. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji ketentuan mengenai pendidikan, guru, pemerintahan daerah, dan kesejahteraan tenaga pendidik, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep kewenangan, tanggung jawab pemerintah, perlindungan hukum, dan kesejahteraan guru honorer. Penggunaan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual sejalan dengan penelitian yang menempatkan norma hukum dan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar utama dalam menganalisis persoalan hukum (Aprilsesa et al., 2023).

Bahan hukum penelitian terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pendidikan, guru dan dosen, pemerintahan daerah, dan kesejahteraan tenaga pendidik. Bahan hukum sekunder berupa buku hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan pendapat ahli yang memiliki relevansi dengan permasalahan penelitian. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan mengidentifikasi, menginventarisasi, dan mengklasifikasikan bahan hukum sesuai dengan fokus penelitian. Selanjutnya, bahan hukum dianalisis secara kualitatif-deskriptif dengan menafsirkan ketentuan hukum dan menghubungkannya dengan konsep kewenangan serta tanggung jawab pemerintah daerah dalam menjamin kesejahteraan guru honorer. Teknik tersebut digunakan untuk memperoleh argumentasi hukum mengenai kesesuaian pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dengan kewajiban memberikan perlindungan dan kesejahteraan kepada guru honorer.

HASIL DAN DISKUSI

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan pemerintah daerah dalam menjamin kesejahteraan guru honorer tidak dapat dilepaskan dari kewenangan daerah dalam penyelenggaraan

urusan pendidikan. Kewenangan tersebut memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan, mengalokasikan sumber daya, melakukan pembinaan, serta mengembangkan program yang berkaitan dengan tenaga pendidik. Namun, kewenangan tersebut bukan merupakan kekuasaan yang bersifat bebas. Setiap kebijakan harus memiliki dasar hukum, berada dalam batas kewenangan yang diberikan, serta diarahkan untuk mewujudkan kepentingan masyarakat. Dalam perspektif hukum administrasi, kewenangan pemerintahan merupakan dasar bagi pemerintah untuk melakukan tindakan hukum sekaligus menjadi dasar pertanggungjawaban atas tindakan tersebut (Ridwan HR, 2022).

Guru honorer memiliki kedudukan yang penting dalam praktik penyelenggaraan pendidikan karena keberadaannya membantu memenuhi kebutuhan tenaga pendidik pada satuan pendidikan. Meskipun demikian, kedudukan guru honorer masih menghadapi persoalan mengenai kepastian status, penghasilan, perlindungan sosial, dan keberlanjutan pekerjaan. Kondisi ini menunjukkan bahwa persoalan guru honorer tidak cukup diselesaikan melalui kebijakan administratif, tetapi membutuhkan pendekatan hukum yang memberikan kepastian mengenai hak dan perlindungan mereka. Penelitian mengenai perlindungan guru honorer menunjukkan bahwa persoalan status dan pemenuhan hak menjadi bagian penting yang harus mendapatkan perhatian dalam kebijakan pemerintah (Safitri et al., 2022).

Dalam konteks pembentukan kebijakan daerah, pemerintah daerah memiliki kewajiban memastikan bahwa kebijakan yang dibuat tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Hal tersebut penting karena kebijakan mengenai kesejahteraan guru honorer menyangkut penggunaan kewenangan pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah. Aprilsesa, Mintarsih, dan Damayanti menegaskan pentingnya dasar kewenangan dalam pembentukan suatu pengaturan agar kebijakan yang dihasilkan mempunyai legitimasi hukum dan dapat dilaksanakan secara efektif (Aprilsesa et al., 2024). Dengan demikian, penguatan kesejahteraan guru honorer melalui kebijakan daerah harus dimulai dari kejelasan dasar kewenangan pemerintah daerah.

Kesejahteraan guru honorer bukan semata-mata persoalan besarnya honorarium, melainkan cerminan sejauh mana negara menghargai profesi yang berada di garis depan pembangunan manusia. Guru honorer tetap menjalankan fungsi pendidikan yang strategis, meskipun dalam praktiknya masih menghadapi persoalan mengenai penghasilan, kepastian status, perlindungan sosial, dan keberlanjutan pekerjaan. Keadaan tersebut memperlihatkan adanya jarak antara peran penting guru honorer dalam sistem pendidikan dengan jaminan kesejahteraan yang mereka peroleh. Oleh karena itu, kebijakan pendidikan tidak seharusnya hanya menempatkan guru honorer sebagai solusi atas kekurangan tenaga pendidik, tetapi juga sebagai subjek yang memiliki hak untuk memperoleh perlindungan dan kesejahteraan yang layak (Susanto & Sugiyanto, 2024).

Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Menjamin Kesejahteraan Guru Honorer

Tanggung jawab pemerintah daerah terhadap kesejahteraan guru honorer setidaknya mencakup aspek regulasi, penghasilan, perlindungan sosial, pembinaan, dan kepastian kerja. Pemerintah daerah tidak cukup hanya memastikan tersedianya tenaga pengajar, tetapi juga harus memperhatikan kondisi

orang-orang yang menjalankan fungsi pendidikan tersebut. Dalam hal ini, kesejahteraan guru merupakan bagian dari kualitas penyelenggaraan pendidikan karena guru yang berada dalam kondisi kerja yang layak akan memiliki lingkungan yang lebih mendukung untuk melaksanakan tugas profesionalnya (Mulyasa, 2022).

Aspek penghasilan menjadi salah satu persoalan yang paling menonjol. Guru honorer menjalankan berbagai tugas pendidikan, tetapi besaran honorarium yang diterima belum selalu mencerminkan beban dan tanggung jawab tersebut. Ketimpangan antara beban pekerjaan dengan penghasilan dapat menimbulkan persoalan keadilan dan kesejahteraan. Dalam kajian mengenai pemberian upah, Aprilsesa et al. menunjukkan bahwa persoalan penghasilan memiliki hubungan erat dengan pemenuhan kebutuhan hidup yang layak (Aprilsesa et al., 2023). Prinsip tersebut relevan digunakan untuk melihat kebijakan penghasilan guru honorer, dengan tetap memperhatikan karakteristik khusus hubungan hukum guru honorer dengan satuan pendidikan atau pemerintah daerah.

Kesejahteraan guru honorer juga tidak dapat direduksi hanya pada persoalan nominal penghasilan. Kepastian pembayaran merupakan bagian dari kesejahteraan, karena keterlambatan pembayaran dapat mengganggu kemampuan guru dalam memenuhi kebutuhan kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu memastikan adanya mekanisme penganggaran dan pembayaran yang jelas, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan. Pengelolaan anggaran pendidikan seharusnya tidak hanya berorientasi pada pembangunan sarana dan prasarana, tetapi juga memperhatikan tenaga pendidik sebagai komponen utama dalam proses pendidikan.

Pemerintah daerah memiliki posisi penting dalam menghubungkan kebijakan pendidikan nasional dengan kebutuhan konkret di daerah. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pendidikan pada hakikatnya bukan sekadar kewenangan administratif, tetapi mengandung konsekuensi tanggung jawab untuk memastikan pelayanan pendidikan berjalan secara efektif dan berkeadilan. (Salampessy et al., 2025) Dalam konteks ini, kewenangan pemerintah daerah seharusnya tidak berhenti sebagai kekuasaan untuk mengatur, tetapi harus hadir sebagai kewajiban untuk melindungi. Pemanfaatan kewenangan tersebut harus memiliki dasar hukum yang jelas dan diarahkan pada pemenuhan kepentingan masyarakat, termasuk kepentingan guru sebagai tenaga profesional (Aprilsesa, Mintarsih, & Damayanti, 2024).

Salah satu indikator yang paling nyata dalam melihat kesejahteraan guru honorer yaitu penghasilan. Besarnya honorarium yang belum selalu sebanding dengan beban pekerjaan menunjukkan bahwa masih terdapat persoalan keadilan dalam pemberian imbalan. Guru honorer tidak hanya menghabiskan waktu untuk mengajar, tetapi juga melaksanakan berbagai tugas administratif, pembinaan peserta didik, evaluasi pembelajaran, dan kegiatan sekolah lainnya. Oleh karena itu, penghasilan guru honorer semestinya dipandang sebagai penghargaan terhadap kerja profesional, bukan sekadar biaya tambahan dalam penyelenggaraan pendidikan. Persoalan pemberian upah yang tidak

memadai pada dasarnya berhubungan dengan kemampuan seseorang memenuhi kebutuhan hidup secara layak (Aprilsesa et al., 2023).

Persoalan kesejahteraan menjadi semakin kompleks ketika dikaitkan dengan ketidakpastian status pekerjaan. Guru honorer yang telah menjalankan tugas pendidikan selama bertahun-tahun dapat tetap berada dalam kondisi yang tidak memiliki kepastian mengenai masa depan pekerjaannya. Ketidakpastian tersebut dapat memengaruhi rasa aman, perencanaan kehidupan, dan keberlanjutan profesional guru. Kebijakan penataan tenaga non-ASN melalui mekanisme PPPK merupakan langkah menuju kepastian status, tetapi proses tersebut belum serta-merta menghapus seluruh persoalan yang dihadapi guru honorer. Dengan demikian, kepastian status kepegawaian harus dipandang sebagai bagian dari kesejahteraan karena seseorang tidak akan sepenuhnya merasa sejahtera apabila masa depan pekerjaannya terus berada dalam ketidakpastian (Susanto & Sugiyanto, 2024).

Dalam perspektif perlindungan hukum, guru honorer membutuhkan perlindungan yang tidak hanya diberikan ketika terjadi pelanggaran hak. Perlindungan harus dibangun sejak tahap perumusan kebijakan melalui aturan yang jelas mengenai kedudukan, hak, kewajiban, penghasilan, jaminan sosial, dan mekanisme penyelesaian persoalan. Perlindungan hukum preventif memberikan ruang bagi guru untuk mengetahui dan memperjuangkan haknya, sedangkan perlindungan represif memberikan mekanisme ketika hak tersebut telah dilanggar. Dengan demikian, perlindungan hukum yang baik bukan hanya hadir ketika masalah terjadi, tetapi bekerja sebelum masalah tersebut terjadi (Hadjon, 2021).

Kewenangan pemerintah daerah dalam menjamin kesejahteraan guru honorer juga harus ditempatkan dalam kerangka prinsip legalitas. Pemerintah daerah tidak dapat menggunakan kewenangannya secara bebas, karena setiap kebijakan harus memiliki dasar hukum dan berada dalam batas kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini penting agar kebijakan mengenai guru honorer tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam pembentukan suatu regulasi, kejelasan dasar kewenangan merupakan salah satu unsur penting untuk menjamin legitimasi dan keberlakuan hukum dari regulasi.

Anggaran merupakan wajah konkret dari komitmen pemerintah terhadap kesejahteraan guru honorer. Sebuah kebijakan dapat dirumuskan dengan baik, tetapi tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tersebut sulit menghasilkan perubahan nyata. Pemerintah daerah perlu menempatkan kesejahteraan guru sebagai bagian dari perencanaan pembangunan pendidikan dengan tetap memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan ketentuan hukum yang mengatur pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian, politik anggaran pendidikan seharusnya tidak hanya berorientasi pada pembangunan sarana fisik, tetapi juga memberikan perhatian terhadap manusia yang menjalankan proses pendidikan (Mahfud MD, 2021).

Kesenjangan antara Ketentuan Hukum dan Implementasi Kebijakan

Potensi kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* dalam perlindungan kesejahteraan guru honorer. Secara normatif, berbagai ketentuan hukum telah memberikan dasar bagi perlindungan guru dan penyelenggaraan pendidikan. Namun, keberadaan norma tersebut belum secara otomatis menjamin

terpenuhinya kesejahteraan guru honorer dalam praktik. Persoalan implementasi dapat muncul karena keterbatasan anggaran, perbedaan kemampuan fiskal daerah, lemahnya koordinasi, persoalan pendataan, dan belum optimalnya pengawasan.

Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa efektivitas suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas norma yang dibentuk, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah dalam melaksanakan norma tersebut. Dalam konteks ini, kebijakan kesejahteraan guru honorer membutuhkan dukungan kelembagaan dan sumber daya yang memadai. Aprilsesa dan Abunawas menunjukkan bahwa implementasi kebijakan daerah sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah dalam mengoordinasikan berbagai unsur yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan (Aprilsesa & Abunawas, 2025).

Perbedaan kemampuan fiskal antar daerah menunjukkan bahwa kebijakan kesejahteraan guru honorer dapat menghasilkan kondisi yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Perbedaan tersebut pada satu sisi merupakan konsekuensi dari otonomi daerah, tetapi pada sisi lain dapat menciptakan ketimpangan apabila tidak terdapat standar perlindungan yang memadai. Oleh sebab itu, diperlukan harmonisasi kebijakan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar otonomi daerah tidak menyebabkan perbedaan perlakuan yang terlalu jauh terhadap guru honorer. Otonomi daerah semestinya menjadi ruang untuk memperkuat perlindungan, bukan alasan untuk membiarkan ketimpangan kesejahteraan (Ridwan HR, 2022).

Kesejahteraan guru honorer selain penghasilan juga berkaitan dengan akses terhadap jaminan sosial. Guru yang menjalankan pekerjaan secara berkelanjutan menghadapi berbagai risiko sosial dan ekonomi yang membutuhkan perlindungan. Jaminan sosial ketenagakerjaan dapat menjadi instrumen untuk memberikan rasa aman sekaligus memperkuat perlindungan terhadap guru honorer. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu mempertimbangkan aspek perlindungan sosial sebagai bagian integral dari kebijakan kesejahteraan, bukan sebagai kebijakan tambahan yang bersifat sekunder (Fatkhurrohman & Pamungkas, 2025).

Kebijakan kesejahteraan tidak dapat dipisahkan dari pengembangan profesional guru. Peningkatan kesejahteraan tanpa peningkatan kompetensi hanya akan menghasilkan kebijakan yang bersifat parsial. Sebaliknya, peningkatan kompetensi tanpa perhatian terhadap kesejahteraan juga dapat mengabaikan kondisi nyata yang dihadapi guru. Karena itu, pemerintah daerah perlu membangun kebijakan yang mengintegrasikan kesejahteraan ekonomi dengan pembinaan profesional, pelatihan, pengembangan kompetensi, dan kesempatan peningkatan karier. Pendekatan tersebut akan menempatkan guru honorer bukan sekadar sebagai tenaga kerja yang harus dipenuhi kebutuhannya, tetapi sebagai profesional yang harus dikembangkan kapasitasnya (Mulyasa, 2022).

Kesenjangan antara hukum yang tertulis dan hukum yang bekerja dalam kenyataan. Ketentuan mengenai perlindungan guru dapat memberikan jaminan secara normatif, tetapi keberadaan aturan tersebut belum tentu menghasilkan kesejahteraan apabila tidak diikuti dengan pelaksanaan yang

konsisten. Keterbatasan sumber daya, lemahnya koordinasi, persoalan pendataan, serta pengawasan yang belum optimal dapat menghambat pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian, efektivitas kebijakan kesejahteraan guru honorer sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah daerah menerjemahkan norma hukum menjadi tindakan pemerintahan yang konkret (Aprilsesa & Abunawas, 2025).

Tanggung jawab pemerintah daerah terhadap guru honorer dapat dilihat melalui empat dimensi utama, yaitu tanggung jawab regulatif, administratif, finansial, dan perlindungan hukum. Tanggung jawab regulatif diwujudkan melalui pembentukan kebijakan yang memberikan kepastian hukum. Tanggung jawab administratif dilakukan melalui pendataan, pembinaan, pengawasan, dan pengelolaan tenaga pendidik. Tanggung jawab finansial berkaitan dengan dukungan anggaran untuk memenuhi kebutuhan kesejahteraan sesuai kewenangan daerah. Sementara itu, tanggung jawab perlindungan hukum diwujudkan melalui jaminan terhadap hak guru serta penyediaan mekanisme penyelesaian apabila terjadi pelanggaran atau sengketa.

Keempat dimensi tersebut menunjukkan bahwa tanggung jawab pemerintah daerah tidak dapat dipisahkan dari kualitas penggunaan kewenangannya. Semakin besar kewenangan yang dimiliki, semakin besar pula tuntutan untuk mempertanggungjawabkan penggunaannya. Pemerintah daerah tidak cukup mengatakan bahwa kesejahteraan guru merupakan bagian dari kebijakan pendidikan; pemerintah harus menunjukkan bagaimana kebijakan tersebut dirancang, dibiayai, dilaksanakan, diawasi, dan dievaluasi. Dalam perspektif hukum administrasi, pertanggungjawaban tersebut merupakan konsekuensi dari penggunaan kewenangan pemerintahan.

Analisis Yuridis terhadap Jaminan Kesejahteraan Guru Honorer

Hasil penelitian menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki ruang kewenangan sekaligus tanggung jawab untuk berkontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan guru honorer sesuai pembagian urusan pemerintahan dan kemampuan daerah. Namun, pelaksanaan kewenangan tersebut harus tetap memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan dan batas kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Kewenangan pemerintah daerah harus diarahkan pada terciptanya kebijakan yang memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Dalam hal ini, kesejahteraan guru honorer tidak seharusnya diposisikan sebagai pemberian yang bersifat belas kasihan, tetapi sebagai bagian dari kebijakan publik untuk memastikan penyelenggaraan pendidikan dapat berlangsung secara layak. (Marpaung et al., 2024)z Semakin strategis peran guru dalam penyelenggaraan pendidikan, semakin kuat pula alasan hukum dan sosial bagi pemerintah untuk memberikan perlindungan terhadap kesejahteraannya.

Persoalan guru honorer pada dasarnya bukan hanya persoalan status, tetapi persoalan keadilan dalam penyelenggaraan pendidikan. Guru honorer yang berkontribusi terhadap keberlangsungan pendidikan memiliki hak untuk memperoleh perlindungan dan kesejahteraan yang layak. Kebijakan pemerintah daerah perlu diarahkan untuk mengurangi kesenjangan antara kontribusi guru dengan kesejahteraan yang diterima. Pendekatan tersebut akan mengubah paradigma dari sekadar

“memanfaatkan tenaga honorer” menjadi “melindungi tenaga pendidik sebagai bagian dari sistem pendidikan”.

Kesejahteraan guru honorer harus dipandang sebagai investasi hukum dan sosial bagi masa depan pendidikan daerah. Ketika pemerintah memberikan kepastian, perlindungan, dan kesejahteraan kepada guru, kebijakan tersebut pada saat yang sama sedang membangun fondasi pendidikan yang lebih kuat. Sebaliknya, ketika kesejahteraan guru diabaikan, persoalan tersebut tidak hanya menyangkut guru secara individual, tetapi berpotensi memengaruhi kualitas pelayanan pendidikan kepada masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu menggunakan kewenangannya secara bertanggung jawab untuk membangun kebijakan kesejahteraan yang terintegrasi, berkeadilan, dan berkelanjutan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa jaminan kesejahteraan guru honorer merupakan bagian dari tanggung jawab pemerintah daerah dalam menghadirkan pendidikan yang tidak hanya berkualitas, tetapi juga berkeadilan. Kewenangan pemerintah daerah dalam bidang pendidikan harus diterjemahkan ke dalam kebijakan yang mampu memberikan kepastian penghasilan, perlindungan hukum, jaminan sosial, serta peluang pengembangan profesional bagi guru honorer. Masih adanya persoalan mengenai ketidakpastian penghasilan, keterlambatan pembayaran honorarium, status pekerjaan, dan perlindungan sosial menunjukkan bahwa kewenangan yang tersedia belum sepenuhnya diwujudkan dalam bentuk perlindungan yang konkret. Karena itu, penguatan regulasi, dukungan anggaran, koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, serta pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan menjadi kebutuhan yang mendesak. Pada akhirnya, kualitas pendidikan tidak hanya ditentukan oleh apa yang diajarkan di ruang kelas, tetapi juga oleh sejauh mana negara menghargai dan menjamin kesejahteraan mereka yang mengabdikan dirinya di dalamnya.

REFERENSI

- Hadjon, Philipus M. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2021.
- Mahfud MD, Moh. Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu. Depok: Rajawali Pers, 2021.
- Marpaung, Rinaldo, Indro Budiono, Tri Dian Aprilsesa, Rachmadi Usman, Eren Arif Budiman, Mellisa Towadi, Suarni, Kasmanto Rinaldi, dan Andrew Sandy Utana. Memahami Sistem Hukum Nasional: Pendekatan Komprehensif. Padang: Get Press Indonesia, 2024. ISBN 978-623-125-412-2.
- Mulyasa, E. Menjadi Guru Profesional: Menciptakan Pembelajaran Kreatif dan Menyenangkan. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2022.
- Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. Depok: Rajawali Pers, 2022.

- Salampeppy, Maryam, Dwi Dasa Suryantoro, Suarni Sonda, Tri Dian Aprilsesa, dan Arie Tri Hartantyo. Pengantar Hukum Tata Negara: Sistem dan Struktur. Padang: Get Press Indonesia, 2025. ISBN 978-623-125-952-3.
- Soekanto, Soerjono. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: Rajawali Pers, 2021.
- Aprilsesa, Tri Dian, Muhammad Tahir, Siti Aminah, dan Marnita. "Tinjauan Hukum Pemberian Upah pada Buruh di Bawah Upah Minimum Provinsi." *AL-MANHAIJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam* 5, no. 1 (2023): 585–592.
- Aprilsesa, Tri Dian, Endah Mintarsih, dan Alfina Damayanti. "Analisis Yuridis terhadap Pengaturan Peraturan Bersama Kepala Desa." *INNOVATIVE: Journal of Social Science Research* 4, no. 3 (2024): 7569–7578.
- Aprilsesa, Tri Dian, dan Abunawas. "Evaluasi Pelaksanaan Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kawasan Pendidikan." *Jurnal Al-Ahkam* 6, no. 2 (2025).
- Fatkhurrohman, dan Pamungkas. "Jaminan Sosial Ketenagakerjaan sebagai Upaya Peningkatan Kesejahteraan Guru Honorer." *Jurnal BPJS Ketenagakerjaan* 5, no. 1 (2025).
- Pitriyani, et al. "Sistem Kompensasi dan Kesejahteraan Guru Honorer dalam Meningkatkan Kinerja Tenaga Pendidik." *Jurnal Basicedu* 6, no. 4 (2022).
- Safitri, D., et al. "Perlindungan Hukum terhadap Guru Honorer dalam Sistem Pendidikan Nasional." *Administrative Law & Governance Journal* 5, no. 3 (2022).
- Susanto, A., dan Sugiyanto. "Kebijakan Pengangkatan PPPK dan Implikasinya terhadap Kesejahteraan Guru Honorer." *J-CEKI: Jurnal Cendekia Ilmiah* 3, no. 4 (2024).