Journal of Innovative and Creativity
Journal Homepage: https://joecy.org/index.php/joecy
e-mail: journaljoecy@gmail.com

Faculty of Education
University of Pahlawan Tuanku Tambusai
ISSN 2775-771X (Online)
ISSN 2962-570X (Printed)
5 (3) 2025, Page: 32027-32034

Analisis Keadilan Upah Dalam Perspektif Hukum Ketenagakerjaan Dan Sustainable Development Goals (SDGs)

Cheryl Michaelia Ongkowiguno[1], Slamet Tri Wahyudi[2]

[1-2]Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Indonesia
Corresponding Author: Cheryl Michaelia Ongkowiguno, e-mail: cherylmichaelia@gmail.com

Published: November, 2025

ABSTRACT

This research analyzes wage injustice among honorary teachers in Indonesia through the lens of labor law, Sustainable Development Goals (SDGs), and constitutional values. Despite their functional role in executing tasks equivalent to national defense (bela negara), honorary teachers remain trapped in severe legal ambiguity due to dual civil service systems between Labor Law and the Civil Service Apparatus (ASN) framework. Empirical data reveals 74% of honorary teachers earn below the City/Regency Minimum Wage (UMK), with 20.5% receiving less than IDR 500,000 monthly. Contractual uncertainty and wage dependency on limited School Operational Assistance Funds (maximum 50% allocation) create structural design defects resulting in systematic economic injustice. This violation contravenes Article 28D Paragraph (2) of the 1945 Indonesian Constitution guaranteeing fair and adequate remuneration, and contradicts Indonesia's SDG commitments, particularly SDG 1 (No Poverty), SDG 4 (Quality Education), SDG 8 (Decent Work), and SDG 10 (Reduced Inequality). Using normative legal methodology with statute approach and conceptual approach toward Welfare State principles and distributive justice, findings demonstrate state failure in implementing the Fifth Principle of Pancasila (Social Justice) and constitutional economic protections. Solutions require reconfigured dedicated funding mechanisms (non-BOS), clarification of long-term employment status, and fulfillment of constitutional state obligations through earmarked General Allocation Funds to achieve adequate minimum wages nationwide, thereby realizing constitutional rights and SDG targets.

Keywords: Honorary Teachers, Wage Injustice, Labor Law, Sustainable Development Goals (SDGs), Social Justice Pancasila

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis ketidakadilan upah guru honorer di Indonesia melalui perspektif hukum ketenagakerjaan, Sustainable Development Goals (SDGs), dan nilai-nilai konstitusional. Guru honorer, meskipun secara fungsional menjalankan peran strategis yang setara dengan konsep bela negara, berada dalam ambiguitas hukum yang parah akibat dualisme sistem kepegawaian antara UU Ketenagakerjaan dan Aparatur Sipil Negara (ASN). Data empiris menunjukkan 74% guru honorer menerima gaji di bawah Upah Minimum Kota/Kabupaten (UMK), bahkan 20,5% hanya memperoleh kurang dari Rp500.000 per bulan. Ketidakpastian status kontraktual dan ketergantungan upah pada Dana Bantuan Operasional Sekolah (Dana BOS) yang terbatas (maksimal 50%) menciptakan cacat desain struktural yang menghasilkan ketidakadilan ekonomis sistemik. Pelanggaran ini bertentangan dengan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 yang menjamin imbalan yang adil dan layak, serta melanggar komitmen Indonesia terhadap SDGs khususnya SDG 1 (Tanpa Kemiskinan), SDG 4 (Pendidikan Berkualitas), SDG 8 (Pekerjaan Layak), dan SDG 10 (Berkurangnya Kesenjangan). Penelitian menggunakan pendekatan normatif dengan analisis statute approach dan conceptual approach terhadap prinsip Welfare State dan keadilan distributif. Hasil menunjukkan kegagalan negara dalam mengimplementasikan Sila Kelima Pancasila (Keadilan Sosial) dan perlindungan ekonomi konstitusional. Solusi memerlukan rekonfigurasi sumber pendanaan dedicated (non-BOS), penegasan status kepegawaian jangka panjang, dan pemenuhan kewajiban konstitusional negara melalui skema alokasi Dana Alokasi Umum yang spesifik untuk mencapai upah minimum layak di seluruh Indonesia.

Kata Kunci: Guru Honorer, Ketidakadilan Upah, Hukum Ketenagakerjaan, Sustainable Development Goals (SDGs), Keadilan Sosial Pancasila

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Atibution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are

included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

PENDAHULUAN

Guru memiliki peran strategis untuk mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut "UUD 1945") (Hafids, 2018). Penegasan konstitusional ini dipekuat oleh Pasal 31 UUD 1945 yang menjamin hak setiap warga negara untuk mendapat pengajaran dan pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional (Undang-Undang Dasar Tahun 1945, 1945). Guru memiliki tanggungjawab utama untuk mendidik, mebimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevalusasi siswa di semua tingkat pendidikan (Dhobith, 2024). Peran guru tidak hanya sekedar proses transfer ilmu pengetahuan, namun juga bertanggungjawab untuk membentuk karakter dan menanamkan nilai kebangsaan pada generasi penerus. Dengan demikian, pada hakikatnya profesi guru merupakan bagian dari upaya bela negara, karena melalui pendidikan, guru berkontribusi langsung terhadap keberlangsungan dan ketahanan negara dalam jangka panjang (Muhtar et al., 2021). Namun kenyataannya, peran strategis ini bertolak belakang dengan kondisi di lapangan yang menunjukkan adanya kesenjangan antara peran strategis guru dengan kesejahteraan yang mereka terima, khususnya bagi guru honorer.

Telah banyak studi yang mengangat mengenai isu ketidakadilan upah guru honorer, seperti yang dilakukan oleh Yosal et al (2022) yang menyoroti payung hukum terhadap asas keadilan upah guru honorer, yang umumnya berfokus pada dualisme status kepegawaian PNS dan PPPK serta keterbatasan sumber pendanaan seperti Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) (Sumanti et al., 2024). Penelitian lain dilakukan oleh Safitri & Sonhaji (2022) mengenai kedudukan dan perlindungan hukum tenaga honorer pasca UU No.5 Tahun 2014, serta kajian yang dilakukan oleh Istiqomah (2021) mengenai kesejahteraan psikologis guru honorer. Mayoritas penelitian mengkaji aspek administrasi kepegawaian atau dampak kesejahteraan, berfokus pada bagaimana perlakukan pemerintah terhadap guru honorer jauh dari nilai keadilan dan Hak Asasi Manusia. Namun, analisis yang ada belum komprehensif mengintegrasikan ketidakadilan upah guru honorer (sebagai pelanggaran hak asasi ekonomi) dalam kerangka eris-normatif yang lebih luas, yaitu Pancasila Sila Kelima dan kerangka pembangunan global *Sustainable Development Goals* (SDGs) sebagai basis untuk merekonstruksi kewajiban negara. Oleh karena itu, penelitian ini menawarkan kebaruan dengan mengintegrasikan analisis hukum ketenagakerjaan dan administrasi negara, termasuk dinamika pasca berlakunya UU ASN No. 20 Tahun 2023, dengan doktrin *Welfare State* dan prinsip Keadilan Sosial, guna menyediakan landasan yuridis yang kokos untuk advokasi reformasi kebijakan pengupahan guru honorer yang lebih sistemik dan berkelanjutan di Indonesia.

Penelitian ini didasarkan pada data survei yang dilakukan oleh Institute for Demographic and Poverty Studies (IDEAS) pada 2024 mengungkapkan bahwa sekitar 74% guru honorer di Indonesia menerima gaji di bawah Upah Minimum Kota/Kabupaten (UMK), bahkan 20,5% di anataranya hanya memperoleh kurang dari Rp500.000 per bulan. Tidak jarang, kondisi ini memaksa hampir 80% guru honorer untuk berutang demi memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari (IDEAS, 2024). Data ini menunjukkan krisis kesejahtreraan guru honorer yang mendalam. Ketidakdilan ekonomi yang terjadi merupakan masalah yang dapat berdampak pada kualitas pendidikan (SDG 4) dan menimbulkan pertanyaan serius terkait pemenuhan hak konstitusional atas pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, serta prinsip keadilan sosial yang menjadi sila kelima Pancasila. Kondisi ini diperparah dengan adanya kritik publik terkait kebijakan untuk menambah tunjangan gaji anggota Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut "DPR") dengan total *take home pay* yang diterima lebih dari 100 juta rupiah per bulan, yang sempat diberlakukan oleh Pemerintah pada Agustus 2025 lalu (Adhyatsa Digantara, 2025). Kebijakan ini menimbulkan kritik dari masyarakat. Situasi ini memperlihatkan adanya ketimpangan dalam alokasi kesejahteraan antara profesi yang berperan langsung dalam kehidupan bangsa dengan pejabat negara yang memiliki akses dan fasilitas lebih. Hal tersebut mengundang

perdebatan tentang bagaimana konsep keadilan sosial diterapkan dalam praktik kebijakan ketenagakerjaan dan penganggaran negara.

Persoalan hukum yang menjadi isu utama adalah ketidakjelasan *legal standing* guru honorer dalam sistem hukum ketenagakerjaan serta pengaturannya di Aparatur Sipil Negara (ASN), yang menyebabkan tidak adanya standar upah minimum yang layak (Sari et al., 2024). Masalah kedua yakni berfokus pada bentuk perlindungan hukum (ekonomis dan sosial) yang wajib disediakan negara sebagaimana Pasal 28D ayat (2) UUD 1945, mengingat kegagalan mekanisme Dana BOS dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 2021 tentang Pengupahan dalam menjamin kesejahteraan (M. Yusuf, 2025). Terakhir, penelitian ini mengkaji bagaimana kegagalan kebijakan penggajian guru honorer ini bertentangan dengan implementasi prinsip Hak Asasi Manusia (HAM), nilai-nilai Keadilan Sosial Sila Kelima Pancasila, dan perwujudan nilai-nilai SDGs khususnya dalam hal pengetasan kemiskinan (SDG 1), pekerjaan layak (SDG 8), dan pengurangan kesenjangan (SDG 10).

Adapun penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan guru honorer dalam sudut pandang hukum ketenagakerjaan dan konsep bela negara di Indonesia secara yuridis. Tujuan selanjutnya untuk merumuskan bentuk perlindungan hukum dan jaminan kesejahteraan yang proporsional dan konstitusional bagi guru honorer serta menguraikan implementasi prinsip HAM, nilai Pancasila Sila Kelima, dan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) dalam pengaturan dan kebijakan terkait guru honorer di Indonesia, disajikan secara lugas dan jelas.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mendefinisikan penelitian hukum normatif, adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka (Benuf & Azhar, 2020). Pendekatan yang digunakan untuk memperoleh data atau informasi adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menganalisis semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti, termasuk UUD 1945, UU Ketenagakerjaan, UU ASN, dan perturan pelaksanaannya. Digunakan juga pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan mempelajari doktrin *Walfare State*, prinsip keadilan distributif, dan hak asasi ekonomi sebagai kerangka analisis untuk memahami kewajiban negara. Selanjutnya, data yang digunakan dalam penelitian ini didapatkan dari 3 (tiga) bahan hukum, yaitu bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan; bahan hukum sekunder berupa buku, karya ilmiah, artikel atau berita di internet; dan bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum untuk memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder (Marzuki, 2013).

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan guru honorer dalam perspektif hukum ketenagakerjaan dan konsep bela negara

Profesi guru honorer secara fungsional dapat dikatakan sebagai bentuk pengabdian kepada negara yang setara dengan konsep bela negara. Konsep bela negara dalam sektor pendidikan diwujudkan melalui tanggungjawab guru dalam membentuk karakter, menanamkan nilai kebangsaan, dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang merupakan landasan ketahanan negara jangka panjang (Muhtar et al., 2021). Guru memiliki tanggungjawab utama untuk mendidik, mebimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevalusasi siswa di semua tingkat pendidikan (Dhobith, 2024), sehingga memberikan kontribusi langsung terhadap keberlangsungan negara. Fakta di lapangan, guru honorer menjadi penopang utama proses belajar mengajar di banyak daerah, khususnya wilayah terpencil yang kekurangan tenaga pendidik berstatus Pegawau Negeri Sipil (PNS) (Admalinea, 2025). Terdapat kontradiksi ketika guru honorer secara fungsional diakui sebagai

pelaksana tugas strategis bela negara yang krusial, namun secara struktural, negara tidak memberikan jaminan ekonomi yang memadai. Ketidaksesuaian antara fungsi dan status hukum yang lemah ini menjadi sumber dari ketimpangan yang ada.

Ketidakadilan upah terjadi karena adanya ketidakpastian status guru honorer yang terperangkap dianatara dua kerangka hukum, yaitu UU Ketenagakerjaan dan sistem hukum ASN. Jika guru honorer dianggap sebagai pekerja swasta, UU Ketenagakerjaan menuntut upah minimun. Namun, karena mereka bekerja di instansi pemerintah (sekolah negeri), mereka seringkali dikeluarkan dari perlindungan UU Keternagakerjaan dan dimasukkan ke dalam kerangka ASN. Sistem hukum ASN melalui UU No. 20 Tahun 2023 berupaya menegaskan kembali status kepegawaian. Dalam konteks ini, PP No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yang merupakan turunan UU ASN sebelumnya, tetap dijadikan kerangka acuan operasional untuk manajemen PPPK, termasuk penanganan tenaga honorer. Meskipun PPPK memberikan gaji yang lebih layak, jalur ini seringkali melibatkan kompetisi dan memberikan status kerja dengan masa kontrak terbatas (maksimal 5 tahun). Hal ini menimbulkan ketidakpastian, terutama bagi guru honorer senior yang telah mengabdi lama, yang dihadapkan pada persaingan dengan calon yang lebih muda.

Ketidakpastian status ini memungkinkan institusi pemerintah (sekolah atau pemda) untuk memperlakukan guru honorer sebagai "pekerja tidak tetap" tanpa kewajiban standar upah minimum negara, meskipun mereka menjalankan tugas penuh waktu dan strategis. Kondisi ini menunjukkan adanya pengabaian institusional terhadap hak-hak dasar pekerja yang difasilitasi oleh celah dalam regulasi dualisme kepegawaian. Ketika hukum tidak secara tegas menempatkan guru honorer di bawah payung hukum yang menjamin upah layak, pengabaian hak konstitusional mereka pun terjadi secara sistematis.

Perbandingan hak yang diterima guru honorer menunjukkan bahwa mereka tertinggal jauh dari guru PPPK atau PNS yang menerima gaji pokok, tunjangan keluarga, dan tunjangan fungsional yang stabil.(Berdaya, 2024) Sementara UU ASN 20/2023 berupaya mengatasi masalah ini melalui skema PPPK, ketidakpastian perpanjangan kontrak bagi PPPK tetap menjadi kerentanan (Anna Erliyana, 2021).

Selain itu, penanganan kesejahteraan guru honorer sangat bergantung pada *political will* Pemerintah Daerah (Pemda). Studi menunjukkan adanya disparitas regional yang ekstrem; di beberapa wilayah (seperti Fakfak, Sorong, dan Nunukan), Pemda menunjukkan inisiatif nyata berupa insentif daerah atau pengusulan jalur PPPK. Sebaliknya, di banyak wilayah 3T lainnya, sebagian besar guru honorer tidak menerima intervensi atau bantuan apa pun dari Pemda, menunjukkan adanya diskriminasi dalam pelayanan publik dan pengabaian struktural (Muhtasib et al., 2025).

Variasi respons Pemda ini membuktikan bahwa masalahnya terletak pada kehendak politik dan komitmen anggaran, bukan semata-mata pada keterbatasan Dana BOS. Oleh karena itu, solusi parsial seperti pengangkatan PPPK yang hanya menyasar sekolah negeri dan memiliki kontrak terbatas tidak cukup. Diperlukan mandat hukum nasional yang tegas, yang mengikat semua Pemda, untuk meniru model yang lebih progresif, seperti model Guru Kontrak Kerja Individu (KKI) di DKI Jakarta yang memberikan status dan penghasilan lebih baik. Mandat ini harus diikuti dengan alokasi anggaran khusus (non-BOS) untuk menjamin upah minimum yang setara UMK, sehingga ketidakadilan struktural di wilayah terpencil dapat dieliminasi.

B. Perlindungan Hukum dan Implikasi Konstitusional Atas Ketidakadilan Upah

Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 merupakan landasan utama hak setiap warga negara untuk mendapat imbalan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Prinsip ini mewajibkan negara menjamin hak-hak dasar konstitusional seorang pekerja. Dalam doktrin hukum ketenagakerjaan, hak ini diwujudkan

melalui Perlindungan Ekonomis, yaitu jaminan penghasilan/gaji yang mampu memenuhi kebutuhan primer, termasuk ketika pekerja tidak sanggup bekerja di luar kehendaknya (Sumanti et al., 2024).

Fakta bahwa 74% guru honorer menerima gaji di bawah UMK dan harus berutang untuk hidup, secara nyata menunjukkan pelanggaran sistematis terhadap Perlindungan Ekonomis konstitusional (Flambonita, 2020). Gaji yang jauh di bawah standar kelayakan hidup melanggar martabat profesi dan hak konstitusional mereka. Kondisi ini juga berdampak negatif pada kualitas pendidikan, karena guru honorer yang tertekan secara finansial harus mencari pekerjaan tambahan, yang pada akhirnya mengurangi efektivitas mereka dalam mengajar (Flambonita, 2020). Kegagalan negara dalam menjamin hak dasar ini menunjukkan adanya pelanggaran HAM di sektor pendidikan.

Penyebab kegagalan struktural dalam menjamin upah layak adalah ketergantungan upah guru honorer pada Dana BOS. Permendikbud Nomor 63 Tahun 2022 membatasi penggunaan Dana BOS Reguler untuk pembayaran honorarium maksimal 50% dari alokasi yang diterima sekolah (Sari et al., 2024). Pembatasan ini fatal di daerah yang memiliki rasio guru-murid yang rendah, seperti di daerah 3T. Alokasi Dana BOS yang kecil membuat 50% dana tersebut tetap tidak cukup untuk mencapai standar UMK. Simulasi IDEAS menunjukkan rata-rata gaji guru honorer di tingkat SD dan MI berada jauh di bawah standar minimum (MI rata-rata hanya Rp 780 ribu) (M. Yusuf, 2025). Dengan demikian, meskipun Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan ada sebagai payung hukum upah, ia menjadi tidak relevan dalam konteks guru honorer karena sumber pendanaannya dibatasi oleh regulasi teknis Dana BOS. Cacat desain struktural ini secara tidak sengaja menjamin ketidakadilan upah, menjadikan upah guru honorer sebagai variabel terikat yang tidak mampu mencapai batas minimum kelayakan hidup.

Dalam upaya memenuhi Pasal 28D ayat (2) UUD 1945, pemerintah telah menunjukkan kemajuan di aspek Perlindungan Sosial dan Teknis. Peraturan Menteri PANRB No. 6 Tahun 2023 mengatur pemberian Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM) bagi Pegawai Non-ASN yang bertugas pada instansi pemerintah (Sumanti et al., 2024). Pemberian jaminan ini memenuhi aspek Perlindungan Sosial, setidaknya untuk mengurangi risiko-risiko tertentu yang mungkin dihadapi guru honorer.

Namun, kemajuan ini hanya merupakan kepatuhan parsial (*partial compliance*) terhadap hak konstitusional. Meskipun risiko sosial-teknis terkelola, inti dari krisis guru honorer, yaitu Perlindungan Ekonomis, tetap tidak tersentuh (Azzahra, 2023). Guru honorer masih mengalami diskriminasi sistemik dalam hal pengakuan hak ekonomi dibandingkan guru PPPK dan PNS, padahal mereka menjalankan fungsi yang setara (Bela Negara di sektor pendidikan) (Sumanti et al., 2024). Kegagalan menjamin upah layak menunjukkan adanya diskriminasi dalam pengakuan hak ekonomi antara kelompok pekerja yang setara fungsinya di mata negara.

C. Implementasi Prinsip HAM, Nilai Pancasila, dan Target SDGs

Isu ketidakadilan upah bagi guru honorer adalah pelanggaran hak asasi ekonomi dan sosial yang memiliki implikasi internasional, bertentangan dengan komitmen Indonesia terhadap *Sustainable Development Goals* (SDGs). Upah yang tidak layak melanggar hak asasi konstitusional (Pasal 28D UUD 1945) dan secara langsung mengancam pencapaian beberapa target SDGs.

Pertama, upah di bawah UMK berkontribusi langsung pada kemiskinan di sektor pendidikan, bertentangan dengan SDG 1 (Tanpa Kemiskinan), yang menargetkan pengakhiran kemiskinan dalam segala bentuk. Kedua, ketidakpastian status dan gaji yang tidak adil melanggar prinsip *Decent Work* dalam SDG 8 (Pekerjaan Layak dan Pertumbuhan Ekonomi). Ketiga, disparitas gaji yang ekstrem antara guru honorer dan pejabat tinggi, ditambah dengan kesenjangan respons Pemda di wilayah 3T, memperparah ketidaksetaraan sosial dan ekonomi, yang bertentangan dengan SDG 10 (Berkurangnya Kesenjangan).

Tabel 1: Keterkaitan Kesejahteraan Guru Honorer dengan Target SDGs

SDG Target	Relevansi	Bukti Pelanggaran oleh Kebijakan Upah
SDG 1: Tanpa Kemiskinan	Mengakhiri kemiskinan dalam semua bentuk	Upah di bawah Rp500.000 (20,5% guru) secara langsung menyebabkan kemiskinan di kalangan pendidik.
SDG 4: Pendidikan Berkualitas	Memastikan Pendidikan yang inklusif dan merata.	Rendahnya upah menurunkan motivasi, efektivitas, dan menghambat pengembangan profesional guru.
SDG 8: Pekerjaan Layak	Menciptakan pekerjaan yang layak dan berkelanjutan.	Status tidak pasti dan gaji di bawah standar melanggar prinsip *Decent Work* dan hak asasi ekonomi.
SDG 10: Berkurangnya Kesenjangan	Mengurangi kesenjangan di dalam dan antar negara.	Terdapat disparatis ekstrem antara upah guru honorer dan tunjangan pejabat/politisi, serta kesenjangan regional yang parah.

Sumber: Analisis dari data empiris dan regulasi terkait.

Prinsip keadilan sosial (Sila Kelima Pancasila) menuntut negara menjamin tercapainya keseimbangan antara kehidupan jasmani dan rohani, serta keadilan di segala bidang kehidupan, termasuk ekonomi, hukum, politik, dan Pendidikan (Lestari & Cahyono, 2020). Sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), negara wajib mengelola dan mendistribusikan sumber daya untuk menyejahterakan rakyat (Tamam & Ikrom, 2024).

Kesenjangan yang sangat mencolok antara gaji guru honorer (yang hidup dalam kemiskinan) dan alokasi anggaran yang memprioritaskan tunjangan elit birokrasi/politik menunjukkan kegagalan negara dalam menerapkan keadilan distributive (Adhyatsa Digantara, 2025). Ketika anggaran dialokasikan secara diskriminatif, hal ini bukan hanya masalah teknis fiskal, melainkan krisis implementasi Sila Kelima Pancasila itu sendiri. Negara gagal menjamin *kehidupan yang layak* bagi mereka yang secara fungsional menjalankan tugas Bela Negara. Prioritas kebijakan finansial yang tidak adil ini secara inheren bertentangan dengan nilai-nilai dasar bangsa.

Rendahnya kesejahteraan guru honorer secara langsung mengancam pencapaian SDG 4 (Pendidikan Berkualitas). Upah yang tidak layak menyebabkan penurunan motivasi, kelelahan, dan memaksa guru honorer mencari penghasilan tambahan, yang pada akhirnya mengurangi fokus dan efektivitas mereka di kelas. Selain itu, keterbatasan finansial menghambat guru untuk mengikuti pengembangan profesional berkelanjutan, yang krusial untuk mengadopsi praktik pengajaran yang efektif (Berdaya, 2024).

Situasi ini menciptakan lingkaran umpan balik negatif (*negative feedback loop*) yakni ketidakadilan ekonomi menghasilkan kualitas pendidikan yang rendah, mengancam target nasional. Kebijakan pengupahan yang membiarkan guru honorer miskin menciptakan *trade-off* yang merusak, dimana negara menghemat biaya SDM pendidikan jangka pendek dengan mengorbankan kualitas luaran pendidikan nasional jangka panjang. Karena guru honorer menopang mayoritas sistem, menjaga kesejahteraan mereka adalah prasyarat mutlak untuk mencapai pendidikan yang berkualitas dan inklusif.

KESIMPULAN

Kedudukan guru honorer terperangkap dalam ambiguitas hukum yang parah, berada di persimpangan **sistem hukum** Ketenagakerjaan dan Aparatur Sipil Negara, sehingga secara

sistematis menihilkan kepastian status kontraktual dan ekonomi mereka. Meskipun peran mereka diakui secara fungsional setara dengan wujud *Bela Negara* yang krusial bagi ketahanan nasional, ketidakjelasan status ini telah berfungsi sebagai celah hukum bagi institusi untuk menghindari kewajiban memberikan upah layak. Situasi ini mencerminkan hipokrisi hukum di mana pengakuan moral tidak diterjemahkan menjadi pengakuan struktural yang adil, suatu kondisi yang harus diakhiri dengan penegasan status kepegawaian yang jelas dan berjangka panjang.

Perlindungan hukum terhadap hak guru honorer atas imbalan yang adil dan layak (Pasal 28D ayat (2) UUD 1945) telah dilanggar secara masif, terbukti dari mayoritas gaji mereka yang berada di bawah UMK. Kegagalan ini disebabkan oleh ketergantungan upah pada alokasi Dana BOS yang terbatas (maksimal 50%), yang merupakan cacat desain struktural yang menghasilkan ketidakadilan yang terdistribusi secara regional, khususnya di wilayah 3T. Oleh karena itu, diperlukan rekonfigurasi sumber pendanaan yang didedikasikan (non-BOS) untuk menjamin upah minimum yang setara UMK sebagai kewajiban konstitusional negara.

Secara filosofis, ketidakadilan upah guru honorer merupakan manifestasi nyata dari kegagalan negara dalam mengimplementasikan Sila Kelima Pancasila (Keadilan Sosial) dan secara langsung mengancam pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs 1, 4, 8, dan 10). Kebaruan penelitian ini adalah penegasan bahwa penyelesaian masalah ini harus dilihat sebagai imperatif konstitusional-etis, di mana negara wajib menggeser prioritas kebijakan finansialnya dari sekadar kepatuhan parsial (jaminan sosial) menjadi penegakan Perlindungan Ekonomis penuh, demi menjamin keadilan sosial, kualitas pendidikan, dan martabat profesi guru.

Pemerintah dan DPR harus segera merevisi peraturan pelaksana Undang-Undang ASN Nomor 20 Tahun 2023 untuk menyediakan jalur pengangkatan guru honorer menjadi PPPK tanpa kompetisi bagi mereka yang telah mengabdi lebih dari lima tahun, guna memberikan kepastian status kontraktual. Selain itu, pemerintah pusat wajib merekonstruksi mekanisme pengupahan dengan menetapkan skema alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) yang spesifik (*earmarked*) atau Dana Transfer Khusus yang dijamin untuk menutupi selisih antara honor guru honorer dan Upah Minimum Regional (UMR) di seluruh Indonesia. Skema pendanaan yang baru ini harus diatur secara terpisah dari Dana BOS agar upah guru honorer dapat mencapai batas minimum layak sebagai bentuk pemenuhan kewajiban konstitusional negara dan penegasan posisi guru honorer sebagai aset strategis *Bela Negara* yang membutuhkan perlindungan hukum ekonomi tertinggi.

REFERENSI

Adhyatsa Digantara, D. P. (2025). *Gaji Dan Tunjangan Anggota DPR Tembus 100 Juta Dianggap Berlebihan, Ini Kata Dasco*. Kompas.Com.

Admalinea. (2025). *Kesejahteraan Guru Honorer Di Indonesia*. https://detakalinea.fisip.unand.ac.id/index.php/joomlart-content/list-all-categories/19-berita/82-kesejahteraan-guru-honorer-di-indonesia

Anna Erliyana. (2021). *Pengangkatan Guru dan Tenaga Kependidikan Honorer menjadi ASN*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Azzahra, S. (2023). Implikasi Pelanggaran Hak Asasi Manusia: Ketidaksetaraan Upah Guru Honorer Dalam Sistem Pendidikan. *Triwikrama: Jurnal Ilmu Sosial*, *1*(5), 50–60.

Benuf, K., & Azhar, M. (2020). Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer. *Gema Keadilan*, *7*(1), 20–33. https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504

Berdaya, G. (2024). *Pentingnya Kesejahteraan Guru dalam Pendidikan*. Guru Berdaya.

Dhobith, A. (2024). Analisis Kebijakan Gaji Guru Honorer Terhadap Kesejahteraan Hidup Guru Honorer Di Indonesia. *Paramurobi: Jurnal Pendidikan Agama Islam*, *7*(1), 44–62.

Flambonita, S. (2020). Hukum Ketenagakerjaan. *Tim Mnc Publishing. Media Nusa Creative*.

Hafids, J. (2018). Karakteristik kebijakan pendidikan tinggi hukum Indonesia berdasarkan Pancasila dan undang-undang dasar negara Republik Indonesia tahun 1945. *Kertha Wicaksana*, *12*(1), 22–37.

IDEAS. (2024). *Survei IDEAS: 74 Persen Guru Honorer dibayar Lebih Kecil dari Upah Minimum Terendah Indonesia*. 22 Mei.

Istiqomah, N. (2021). Kesejahteraan psikologis guru honorer di SMA Negeri 13 Depok. *TERAPUTIK: Jurnal Bimbingan Dan Konseling*, *5*, 48–54.

Lestari, P., & Cahyono, H. (2020). *Implementasi Nilai-Nilai Pancasila Pada Sila*. *7*(2), 130–144.

M. Yusuf. (2025). *RRI.co.id - IDEAS: Dana BOS Belum Mampu Angkat Kesejahteraan Guru Honorer*.

Marzuki, P. M. (2013). *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana Prenada Media Group.

Muhtar, Z., Yulianti, Y., & Hanafiah, H. (2021). Pendidikan bela negara di dalam kurikulum pendidikan di Indonesia. *Eduprof: Islamic Education Journal*, *3*(2), 198–218.

Muhtasib, A., Fatimah, S., & Husman, A. (2025). Neglected Inequality: Legal-Political Dynamics of Honorary Teacher Salaries in Indonesia's Periphery through a Rawlsian Justice Lens. *Perkara : Jurnal Ilmu Hukum Dan Politik*, *3*(2), 978–991. https://doi.org/10.51903/fnhf0b11

Safitri, R. I. P., & Sonhaji, S. (2022). Jaminan Perlindungan Hukum Hak-Hak Guru Dengan Status Pegawaian Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Honorer). *Administrative Law and Governance Journal*, *5*(3), 523–535.

Sari, R. D. P., Khayatudin, K., & Al-Anshori, H. (2024). Penerapan PP Nomor 36/2021 terhadap gaji guru honorer (studi kasus di SDN Klanderan, Plosoklaten, Kediri). *Indonesia Berdaya*, *5*(3), 969–982.

Sumanti, N. Y. G., Setiabudhi, D. O., & Lambonan, M. L. (2024). Perlindungan Hukum Terhadap Guru Honorer Setelah Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018. *Lex Privatum*, 5–6.

Tamam, B., & Ikrom, M. B. F. D. (2024). Perlindungan Hukum Hak Privasi Warga Negara terhadap Kebocoran Data Pribadi di Indonesia. *Constitution Journal*, *3*(2), 139–154. https://doi.org/10.35719/constitution.v3i2.105

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (1945).

Yosal, C., Sitabuana, T. H., & others. (2022). Payung Hukum Terhadapasas Keadilan Upah Tenaga Kerja Guru Honorer. *Jurnal Hukum Adigama*, *5*(1), 1776–1798.