

**TINJAUAN FIQH SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP  
HAMBATAN PENGANGKATAN GURU HONORER K2 MENJADI  
PEGAWAI NEGERI SIPIL BERDASARKAN PP NO 56 TAHUN 2012**



**UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A**

**Skripsi**

Oleh

**Rifki Dwi Kurniawan**

Nim.C94218102

**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya**

**Fakultas *Syariah* dan Hukum**

**Jurusan Hukum Publik Islam**

**Program Studi Hukum Tata Negara**

**2022**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rifki Dwi Kurniawan

NIM : C94218102

Fakultas/  
Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/ Hukum Publik Islam/ Hukum Tata  
Negara

Judul Skripsi : TINJAUAN FIQH SIYASAH DUSTURIYAH TERHAD  
HAMBATAN PENGANGKATAN GURU HONORER K2  
MENJADI PEGAWAI NEGERI SIPIL BERDASARKAN PP  
NO 56 TAHUN 2012

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 21 Juli 2022  
Saya yang menyatakan,



Rifki Dwi Kurniawan  
C94218102

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi ini berjudul “Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Hambatan Pengangkatan Guru Honorer K2 Menjadi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP No 56 Tahun 2020 yang ditulis oleh Rifki Dwi Kurniawan dengan Nim C94218102 telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya,

21 Juli 2022



Pembimbing  
Dr. Priyo Handoko, SS. SH. M.Hum  
NIP.1966021220070114

## LEMBAR PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Rifki Dwi Kurniawan NIM C94218102 ini telah dipertahankan di depan Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Senin, tanggal 8 Agustus 2022, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syariah

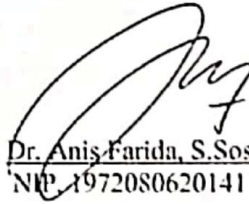
### Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I,



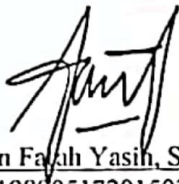
Dr. Priyo Handoko, SS, SH, M.Hum  
NIP. 1966021220070114

Penguji II,



Dr. Anis Farida, S.Sos, S.H., M.Si  
NIP. 197208062014112001

Penguji III,



Ikhsan Fauah Yasin, SH, MH  
NIP. 198905172015031006

Penguji IV,



Daman Huri, SH, M.Hum  
NUP. 202111014

Surabaya, 12 Agustus 2022

Mengesahkan

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Dekan,



Dr. Hj. Sugiyah Musyafa'ah, M.Ag  
NIP. 196303271999032001



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA  
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax. 031-8413300 E-mail:  
perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Rifki Dwi Kurniawan  
NIM : C94218102  
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara  
E-mail : rkurniawan407@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:

Skripsi  Tesis  Disertasi  Lain-lain (.....)  
Yang berjudul:

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikan, dan menampilkan/ mempublikasikan di internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan/atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 21 Juli 2022

Penulis

Rifki Dwi Kurniawan

## ABSTRAK

Skripsi ini adalah merupakan penelitian normatif dengan judul “ Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap hambatan Pengangkatan Guru Honorer K2 Menjadi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP No 56 Tahun 2012. Skripsi ini ditulis untuk menjawab dua pertanyaan dalam rumusan masalah, yaitu 1) Bagaimana Implementasi PP No 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil Terhadap Guru Honorer K-2, 2) Bagaimana Tinjauan Fiqh Siyasah Dusturiyah Terkait PP No 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Pegawai Negeri Sipil Terhadap Guru Honorer K-2.

Skripsi ini menggunakan jenis penelitian normatif. Bahan Hukum yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer dan sekunder. Penulis menggunakan bahan hukum primer yang berupa : Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, PP No 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil, PANRB No 27 Tahun 2021 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, Peraturan BKN No 14 Tahun 2018 Tentang Petunjuk Tejnis Pengadaan Pegawai Negeri Sipil dan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, artikel dan arya tulis lainnya.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa hambatan pengangkatan guru honorer menjadi K2 menjadi pegawai negeri sipil berdasarkan PP No 56 Tahun 2012 ini dari segi normatif disebabkan karena ketidak adanya koherensi dengan peraturan yang lain dan juga kurangnya materi muatan dalam peraturan yang baru maupun pada peraturan peralihannya. Seperti yang diketahui bahwa dalam peraturan perundang-undangan apabila tidak diketahui kejelasan dalam suatu Peraturan perundang-undangan maka dapat diketahui pada peraturan peralihannya yakni dalam hal ini PANRB No 27 Tahun 2021 dan juga Peraturan BKN No 14 Tahun 2018.

Kepastian dan perlindungan hukum merupakan aspek yang yang paling penting dalam negara hukum. Terciptanya suatu keadilan, ketertiban dalam bermasyarakat dan kebahagiaan yang sebanyak-banyaknya adalah impian dari semua negara. HAM adalah suatu konsep dasar dari sebuah kerangka fikiran yang menjadi acuan dalam mencapai ketertiban masyarakat yang seadil-adilnya.

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK</b> .....	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xi</b>
<b>DAFTAR TRANSLITERAS</b> .....	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah .....	13
C. Rumusan Masalah.....	15
D. Kajian Pustaka .....	15
E. Tujuan Penelitian .....	19
F. Kegunaan Hasil Penelitian.....	20
G. Definisi Operasional .....	20
H. Metode Penelitian .....	22
I. Sistematika Pembahasan.....	27
<b>BAB II Teori Good Governance dan Siya&lt;ah Dusturiyah</b> .....	<b>29</b>
A. Teori <i>Good Governance</i> .....	31
B. Siyasah Dusturiyah .....	32
1. Pengertian Siya<ah Dusturiyah .....	32
2. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah.....	33
3. Konsep Negara Hukum Dalam Siyasah Dusturiyah .....	38
4. Tujuan Siya>ah Dusturiyah .....	44
5. Dasar Hukum Siyasah Dusturiyah .....	44



<b>BAB III Kedudukan Guru Honorer K-2 dan Pengangkatan Guru Honorer K-2 Menjadi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP No 56 Tahun 2012.....</b>	<b>46</b>
A. Pengangkatan Guru Honorer K-2 Menjadi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP No 56 Tahun 2012.....	46
B. Bagan Peraturan Perundang-undangan.....	51
<b>BAB IV Analisis Pengangkatan Guru Honorer k-2 Menjadi PNS Berdasarkan PP No 56 Tahun 2012 .....</b>	<b>52</b>
A. Tinjauan Yuridis PP No 56 Tahun 2012 .....	52
B. Tinjauan Fiqh Siya>sah Dusturiyah Terkait Pengangkatan Guru Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil .....	60
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>67</b>
A. Kesimpulan.....	68
B. Saran .....	70
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>71</b>


  
 UIN SUNAN AMPEL  
 S U R A B A Y A



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Indonesia adalah negara yang sangat menjunjung tinggi prinsip kemanusiaan dan prinsip keadilan. Prinsip itulah yang menjadi salah satu pijakan Negara Republik Indonesia dalam menunaikan kewajiban untuk menciptakan keadilan dalam hidup, bermasyarakat, dan bernegara. Hal inilah yang mendorong Negara Republik Indonesia untuk menjadi Negara hukum dan mengedepankan hukum untuk menyelesaikan masalah guna terciptanya keadilan tanpa mengesampingkan prinsip kemanusiaan sedikitpun. Hukum merupakan acuan bagi bangsa Indonesia dalam merealisasikan cita – cita bangsa sesuai yang tertera dalam Pancasila pasal demi pasal. Posisi hukum dalam penegakan keadilan di Indonesia tersendiri menempati posisi yang sangat penting sesuai yang tertera dalam konstitusi yang sangat luar biasa Negara Republik Indonesia yakni UUD NRI 1945 pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara hukum”<sup>1</sup>.

Menjadi insan yang cerdas dan berguna bagi bangsa dan Negara merupakan salah satu tujuan dari bangsa Indonesia sesuai dalam UUD NRI 1945 alinea ke 4 yang berbunyi<sup>2</sup> “kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan

---

<sup>1</sup> UUD NRI 1945, Pasal 1 ayat (3)

<sup>2</sup> Ibid, Alinea ke 4

umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dll.” Untuk itu Negara Indonesia ini membutuhkan sistem dan kualitas pendidikan yang bagus untuk mencapai hal tersebut. Tentu dengan sumber daya manusia yang berkualitas dan berintegritas bukan hanya yang bergelar akademis saja yang dibutuhkan, dan tentunya menjadikan pribadi manusia yang berkualitas dan professional dibutuhkan usaha dan dedikasi yang besar untuk mewujudkannya. Untuk hal itu Negara juga harus melihat dan peduli terhadap masalah sumber daya manusia ini. Upaya Negara dalam rangka peningkatan sumber daya manusia (masyarakatnya harus dilakukan secara berkelanjutan atau *continue* dengan berlandaskan standarisasi nasional atau bahkan internasional tentunya dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan perkembangan sosial<sup>3</sup>.

Adanya sumber daya manusia yang berkualitas dan berintegritas akan melahirkan tenaga pendidik yang bermutu intelektualitasnya, professional, mempunyai jiwa sosial yang tinggi dan semangat akan cinta tanah air. Upaya pemerintah dalam mewujudkan hal tersebut salah satunya dengan dikeluarkannya Undang-Undang No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Dikeluarkannya regulasi tersebut merupakan salah satu bentuk respon dari pemerintah mengenai perihal pentingnya peningkatan mutu sumber daya manusia bagi tenaga pendidik dalam tugasnya memberikan ilmu secara

---

<sup>3</sup> Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, Hukum Kepegawaian di Indonesia (Jakarta : Sinar Grafika, 2014).

langsung kepada peserta didik dan jawaban terhadap harapan insan akademis untuk mendadakan pendidikan yang bermutu.

Guru adalah tenaga pendidik yang professional yang bertugas mengajar, mendidik, mengarahkan, membimbing, melatih, menilai, dan mengevaluasi terhadap `peserta didik usia dini pada jalur pendidikan formal, sekolah dasar, dan sekolah menengah<sup>4</sup>. Pemberdayaan guru dalam lingkungan sekolah harus menjadi objek *concern* dalam dunia pendidikan karena hal tersebut sangat berpengaruh terhadap penyaluran ilmu pengetahuan kepada peserta didik. Kesejahteraan guru menjadi objek yang harus diprioritaskan oleh Negara karena tugas dari seorang guru berinteraksi langsung dengan murid. Pemberdayaan guru diharapkan dapat memberikan kesejahteraan dan kemakmuran guru. Salah satu pemberdayaan guru di lingkungan paling kecil merupakan salah satu tugas dari kepala sekolah. Salah satu tugas dari kepala sekolah adalah mengadakan supervisi kepada guru dan tenaga pendidik. Supervisi ini dimulai mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, tindak lanjut hasil evaluasi, dan pelaporan tugas supervisi kepada guru dan tenaga kependidikan<sup>5</sup>. Akan tetapi hal tersebut tidak terpengaruh terhadap pemberdayaan guru honorer, terlebih lagi keberadaan guru honorer ini telah dilarang sejak tahun 2005 melalui Peraturan Pemerintah (PP) No 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil

---

<sup>4</sup> UU No 14 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil, pasal 1

<sup>5</sup> Pasal 10 jo pasal 4 Permendikbud No 15 tahun 2018 Tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru, Kepala Sekolah dan Pengawas sekolah, pasal 9 ayat (4)

pada pasal 8 yang berbunyi<sup>6</sup> “Sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.”

Untuk saat ini status kepegawaian profesi guru dalam instansi pendidikan terbagi menjadi 5 yang pertama adalah guru Pegawai Negeri Sipil (PNS), Guru Tetap Yayasan (GTY), Guru Tidak Tetap (GTT) , Guru Bantu Pusat, dan Guru Honorer Sekolah<sup>7</sup>, guru honorer K2 sendiri tergolong dalam Guru Honorer Sekolah karena menjadi tenaga pendidik non PNS di lingkungan sekolah negeri dan tidak mendapatkan gaji dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) . Perlu diketahui bahwa tiap tahun di Indonesia selalu terdapat kekosongan kursi tenaga pendidik atau guru yang berstatus PNS, untuk mengisi kekosongan tersebut pemerintah memberikan wewenang kepada pejabat yang berwenang untuk mengangkat menjadi Pegawai Tidak tetap (PTT), GTT, dan Guru Honorer<sup>8</sup> sesuai yang tertera dalam UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pasal 2 ayat (3)<sup>9</sup> yang berbunyi *“Pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis professional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi dalam*

---

<sup>6</sup> PP No 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil, Pasal 8

<sup>7</sup> <https://new.act.id/berita/siapa-mau-jadi-guru-honorer>, diakses pada tanggal 9 januari 2022

<sup>8</sup> Thoha Mifta, Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia (Jakarta:Kencana, 2012). 39.

<sup>9</sup> Siti Hartini, dkk, Hukum Kepegawaian Di Indonesia (Jakarta:Sinar Grafika), 4.

*rangka system kepegawaian, Pegawai Tidak Tetap tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri”*. Memang dengan adanya peraturan tersebut muncul adanya perekrutan guru dengan sistem kontrak oleh Pemkot setempat namun hal tersebut masih menjadi kegelisahan dan ketakutan para guru honorer karena apabila kontrak telah berakhir maka status guru honorer ini mengalami ketidakjelasan kembali.

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, pemerintah daerah diharapkan dapat memenuhi semua kebutuhan publik untuk pemerintah daerah memiliki kewenangan secara bebas dan mengikat sesuai dengan aturan dasar dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan publik. Kewenangan yang bebas dapat dimanfaatkan dengan baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan publik tentunya dengan penerapan yang adil dan bijaksana. Apalagi dengan adanya desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah, pemerintah daerah dapat membuat keputusan tentunya dengan menerapkan asas dan prinsip dalam otonomi daerah dalam rangka pemenuhan kesejahteraan daerah. Pendidikan merupakan salah satu kegiatan dalam pelayanan publik. Tentunya dengan peningkatan mutu pendidikan dapat meningkatkan kepuasan publik karena salah satu tujuan dari pemerintah daerah adalah mensejahterakan masyarakat. Salah satunya adalah dengan melakukan efisiensi anggaran untuk dialokasikan untuk penambahan guru. Namun hal tersebut harus mempertimbangkan dengan perlindungan yang matang terlebih lagi belum ada kepastian hukum untuk melakukan hal tersebut. Padahal adanya guru honorer ini dalam perkembangannya berfungsi untuk menggantikan guru PNS yang

sudah tidak mampu dalam melaksanakan tugasnya dengan baik di instansi pendidikan sebagai tenaga pendidik untuk pemenuhan pelayanan publik dalam rangka mendapatkan ilmu pengetahuan. Sebenarnya keberadaan guru honorer ini sangat baik akan tetapi belum ada perlindungan hukum yang pasti untuk mensejahterakannya atau minimal mengakui keberadaannya dalam konteks yuridis terlebih lagi jumlah kuota pensiunan guru PNS meningkat tiap tahun.

Terdapat 2 kategori guru honorer dalam peraturan tersebut, yang pertama adalah guru honorer yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang selanjutnya dikenal dengan tenaga honorer kategori K-1. Guru honorer yang tidak dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang selanjutnya dikenal dengan tenaga honorer kategori K-2 .

Yang menjadi problematika pengangkatan guru honorer adalah terkait payung hukum dan kepastian hukum bagi tenaga honorer. UU Tentang Aparatur Sipil Negara tidak mengatur mengenai pengangkatan guru honorer sedangkan pendelegasian mandat oleh UU ASN sebagai penjabaran lebih detail dari UU ASN mengatur akan pengangkatan dan keberadaan guru honorer baik itu dari PP maupun Peraturan peralihan lainnya. Yang menjadi permasalahan adalah adanya ketidak sesuaian antara peraturan yang lama maupun peraturan yang baru dalam hal ini adalah *lex posterior derogate legi priori*. Yang mana dari segi materil peraturan yang lama lebih dapat mencukupi keinginan masyarakat dari pada peraturan yang baru dan dari segi formal seperti yang

diketahui bahwa asas *lex Specialis derogate legi generalis* hanya berlaku pada peraturan yang memiliki hierarki yang sama. Namun dalam ketentuan Pengangkatan PNS ini tidak demikian karena hukum umumnya dalam hal ini adalah PP yang dibuat oleh presiden dan spesialisnya diatur oleh PANRB dan Peraturan BKN dan hierarki dari masing-masing peraturan itu berbeda<sup>10</sup>. Terjadi Ketidakselarasan antara peraturan yang di atas dengan peraturan yang ada dibawahnya menjadikan dilema bagi guru honorer karena ketidakpastian akan keberadaan guru honorer tidak jelas. Untuk itu keberadaan guru honorer ini tidak dilindungi secara langsung oleh undang-undang, melainkan untuk saat ini hanya perjanjian kontrak oleh pemerintah daerah dan keputusan dari pejabat tata usaha saja, sebagaimana guru honorer itu dulunya diangkat.

Dalam penjelasan Peraturan yang menjadi pembeda antar 2 kategori tenaga honorer ini adalah dari sumber gaji. Guru tenaga honorer kategori 1 mendapatkan gaji dari APBN/APBD sedangkan Guru tenaga honorer kategori 2 mendapatkan gaji bukan dari APBN/APBD. Akan tetapi pada karya ilmiah ini penulis lebih menekankan pada pengangkatan guru honorer kategori 2 menjadi pegawai negeri sipil. Hal tersebut menurut sebuah laman yang dimuat dalam situs milik DPR bahwa ketersediaan Guru Honorer Kategori 2 masih terhitung lumayan banyak yakni sekitar 400.000 orang per Maret 2021<sup>11</sup>. Mengingat bahwa dalam sebuah konstitusi yang luar biasa yakni UUD NRI

<sup>10</sup> Zaenlani, "Pelimpahan Kewenangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" (*Delegation of Authority The Establishment Of legislation Regulation*), Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 9 No, 1, 2012, 119.

<sup>11</sup><https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/32611/t/Terkendala+Usia+jadi+PNS%2C+Pemerintah+Per+lu+Segera+Cari+Solusi+Bagi+Honor+K2>, diakses pada tanggal 11 Januari 2022.



1945 pasal 27 ayat (2)<sup>12</sup> yang berbunyi *”tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*. Aturan yang sama juga diatur dalam UU No 39 Tahun 1999 Tentang HAM pasal 9<sup>13</sup> sebagai turunan dari pasal 27 ayat (2) yang berbunyi : (1) Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya, (2) Setiap orang berhak tenteram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir dan batin.

Perlindungan dan kepastian hukum terhadap eksistensi guru honorer kategori K-2 memang masih belum jelas regulasinya, tidak terdapat kepastian kesejahteraan dalam proses mengajar, gaji yang minim, serta tunjangan-tunjangan yang ada, karena memang pada dasarnya belum ada satu peraturan pun yang mengatur keberadaan guru honorer ini karena seorang guru baru bisa dianggap sebagai pendidik apabila telah menjadi bagian dari aparatur sipil Negara. PP No 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil pada pasal 4 dan pasal 6 mengtakan<sup>14</sup>:

- 1) Pengangkatan Tenaga Honorer yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dilakukan melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi setelah dilakukan verifikasi dan validasi. Yang selanjutnya kategori ini dinamakan dengan kategori K-1
- 2) Pengangkatan Tenaga Honorer yang penghasilannya dibiayai bukan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah ini dilakukan secara bertahap dan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan Negara mulai formasi Tahun 2005 sampai dengan formasi 2012 dengan formasi Tahun Anggaran 2012 Yang selanjutnya kategori ini dinamakan dengan kategori K-2

Selain menjadi Pegawai Negeri Sipil Pada Pengertian diatas Guru

<sup>12</sup> UUD NRI 1945, Pasal 27 ayat (2)

<sup>13</sup> UU No 39 Tahun 1999 Tentang HAM Tentang HAM, Pasal 9 ayat (1) dan (2)

<sup>14</sup> PP No 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil, pasal 4 jo pasal 6

Mengingat penjelasan di atas maka penulis beranggapan bahwa tenaga honorer kategori k-2 dengan jabatan fungsional sebagai tenaga pendidik atau guru layak untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil PNS mengingat pengertian dari tenaga honorer kategori k-2 ini adalah Guru Honorer Kategori 2 (K-2) adalah Tenaga honorer yang sumber penghasilannya bukan dan/dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara /Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN/APBD), mereka diangkat oleh pejabat yang berwenang, mengabdikan kepada pemerintah secara terus-menerus, masa bekerja minimal 1 tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai sekarang masih bekerja terus-menerus berusia minimal Sembilan belas (19) tahun dan maksimal empat puluh enam (46) tahun pada tanggal 1 Januari 2006. Apabila kita menghitung mundur sesuai penjelasan di atas maka diprediksi para guru honorer k-2 ini sekarang telah berumur kurang lebih 35 tahun. Itu adalah usia minimal guru honorer kategori k-2 apabila dengan mengambil sample usia minimal Sembilan belas (19) tahun. Apabila guru Honorer ini diarahkan sebagai Aparatur Sipil Negara dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) maka pelamar dengan kategori 2 ini telah menginjak umur minimal adalah tiga puluh lima (35) tahun dan itu merupakan usia minimal guru honorer dari golongan k-2 dengan mengacu pada penjelasan pengertian dari tenaga honorer k-2 di atas. Dan yang pasti usia dari guru honorer golongan k-2 ini tidak semua kisaran 35 tahun, apabila mengacu pada pengertian guru honorer k-2 di atas yakni tenaga honorer k-2 adalah tenaga honorer yang berumur maksimal 46 tahun sejak 1 Januari 2006 dan apabila kita menghitung hari maka saat ini

maksimal dari guru honorer kategori k-2 adalah 62 tahun sedangkan pada Undang-Undang No 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen pasal 30 ayat (4)<sup>15</sup> mengatakan :

*Pemberhentian guru karena batas usia pensiun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan pada usia 60 (enam puluh) tahun)*

Adapun yang menjadi permasalahan dalam pengangkatan tenaga honorer menjadi Pegawai Negeri Sipil salah satunya adalah karena pemerintah tidak segera menerbitkan NIP serta SK Pegawai Negeri Sipil (PNS) kepada tenaga guru honorer k2 yang telah lulus ujian CPNS jalur K-2 hal ini dibuktikan dengan adanya demonstrasi oleh massa FCKK Jawa timur yang menuntut pemerintah untuk segera menyelesaikan validasi administrasi atas pengangkatan tenaga honorer menjadi Pegawai Negeri Sipil yang berjumlah sekitar 1.357 orang<sup>16</sup>. Terlebih lagi dengan dikeluarkannya PP No 56 tahun 2012 tentang Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah (PP) no 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi pegawai Negeri Sipil dan juga UU no 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang melarang untuk diangkatnya tenaga honorer pada instansi manapun berdampak pada guru honorer K2 karena Negara hanya mengakui pegawai pemerintahan terbagi menjadi 2 yakni PNS dan PPPK. Terlebih lagi seperti diatas banyak sekali Tenaga Honorer yang telah lulus seleksi namun belum diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil salah satunya tenaga pendidik. Tentu saja hal tersebut

<sup>15</sup> UU No 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen, Pasal 30 ayat (4)

<sup>16</sup> Maulandy Rizky Bayu Kencana, Tenaga Honorer Legowo Bakal Di Hilangkan di 2023, Tapi Ada Syaratnya, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4863462/tenaga-honorer-legowo-bakal-dihilangkan-di-2023-tapi-ada-syaratnya>, Diakses Pada Tanggal 3 Januari 2022

melanggar apa yang terkandung dalam konstitusi yakni yang berlaku untuk itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian akan hal ini

.Keadilan adalah kebenaran akan suatu tindakan, perilaku, atau moralitas yang berhubungan dengan orang atau benda. John Rawls, filsuf Amerika Serikat yang dianggap salah satu filsuf politik terkemuka abad ke-20, menyatakan bahwa:

"Keadilan adalah kelebihan (*virtue*) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran"<sup>17</sup>.

Keadilan dalam Islam adalah sesuatu yang berhubungan dengan hubungan manusia dan tuhan dalam perpektif wahyu. Penekanan dalam hukum – hukum slam tampak ditekankan dalam tulisan-tulisan karya Ibnu Qayyim al-Jwizzah. Ibnu Al-Qayyim dalam tulisannya membagi keputusan-keputusan hukum oleh kekuasaan politik (*siyasa*) menjadi 2 (dua) yakni keputusan yang *Adil* dan *Zalim*. Adil adalah *Syariah* sedangkan Zalim adalah lawan dari Adil atau *Antitesis* dari *Syariah*. Pandangan Ibnu Qayyim dapat diterima dan dipahami dalam latar belakang yurisprudensi Islam<sup>18</sup>.

Yurisprudensi dalam hukum Islam menghasilkan sebuah konsep hukum Islam yang memberikan pengertian dan kepastian mengenai pola kerja dari hukum Islam itu sendiri. Konsep itu adalah *Mursalah*. Mursalah dalam kajian hukum Islam terbagi menjadi dua pengertian, yang pertama adalah *Maslahah Mursalah* dan yang kedua adalah *masalahah al-maqasidal-syariyyah*. *Maslahah Mursalah* adalah salah satu upaya untuk menemukan dan menggali

<sup>17</sup> John Rawls, A Theory of Justice, Revised Edition (Oxford: OUP, 1999), 3.

<sup>18</sup> Ibnu Qayyim Al-Jauziyah, Hukum Acara Peradilan Islam, (Jakarta:Pustaka Pelajar, 2006), 121

hukum dengan didasarkan pada kebaikan umum. Sedangkan *masalah al-maqasidal-syariyyah* merupakan suatu upaya untuk mewujudkan esensi-esensi yang terkandung dalam hukum Islam. Keadilan dalam penjelasan di atas termasuk dalam kategori hukum substantif. Keadilan dalam hukum Islam tidak dapat dilepaskan dari unsur kebenaran. Secara singkat keadilan dalam Islam tidak dapat dibuktikan apabila tidak ditemukannya kebenaran. Kebenaran dalam Islam hanya mengatur sesuatu yang merepresentasikan dari kehendak Tuhan yang dijabarkan melalui *al-akham al-khamsah*, yaitu wajib, sunnah, mubah, makruh, dan haram. Ibnu Al-Qayim lebih memperluaskan lagi arti dari kebenaran Islam dan lebih menekankan pada teoritis yang bertumpung tindh antara kebenaran dengan keadilan. Ia lebih fokus pada keputusan otoritas politik (siyasah) yang ia pandang mempunyai legitimasi sebagaimana *Syariah* yang merupakan nilai-nilai keadilan karena *Syariah* merupakan representasi dari keadilan itu sendiri. Adapun perintah untuk bersikap adil dan menegakkan keadilan juga diterangkan dalam sebuah hadist nabi Muhammad SAW:

"Sesungguhnya orang-orang yang adil di sisi Allah adalah berada pada mimbar-mimbar dari cahaya di sisi kanan Yang Maha Pengasih dan kedua TanganNYA adalah kanan, yaitu mereka yang berbuat adil dalam hukum, keluarga dan kekuasaan mereka"<sup>19</sup> (HR. Muslim 1826)

Dalam 2 sumber hukum Islam ini menggambarkan bahwa setiap umat muslim sangat dianjurkan untuk bersikap adil pada siapapun, dan hal apapun. Tindakan adil wajib diterapkan baik itu pada keluarga, peradilan maupun kekuasaan pemerintahan. Terkhusus pada kekuasaan peradilan oleh hakim dan legislasi

---

<sup>19</sup> Hadist Riwayat Muslim, no. 1826

perundangan yang cakupannya menyeluruh dan mengikat kepada rakyat sehingga segala bentuk keputusan harus diambil dengan adil dan bijaksana.

Keadilan dalam konteks pelaksanaan hukum merupakan aspek kesanggupan, kepantasan seorang hakim, penguasa, pemberi keputusan politik mengenai kapasitas dan legitimasi sosial dalam bidang hukum. Orang yang adil adalah, tidak membiasakan melakukan dosa-dosa kecil, orang yang jauh dari dosa – dosa besar, menjaga kesucian diri, dan menjaga kepwerwiraan (*muruah*). Begitu besar pentingnya penegakan keadilan di Islam karena dalam Islam konsepsi mengenai keadilan itu sendiri ialah menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikat sesuatu kepada seseorang yang merupakan haknya dengan kadar yang seimbang. Adil terhadap seseorang yang telah mengabdikan diri demi mensejahterakan bangsa merupakan tanggung jawab dan beban yang harus ditanggung oleh penguasa politik maupun oleh hakim di lingkungan peradilan. Guru yang telah berjasa harus dibalas dengan perbuatan yang seadil-adilnya sebagai tanda terima kasih Negara terhadap guru tersebut terkhusus kepada guru honorer kategori K-2. Untuk itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berbentuk skripsi yang berjudul **TINJAUAN FIQH SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP KETERHAMBATAN PENGANGKATAN GURU HONORER K2 MENJADI PEGAWAI NEGERI SIPIL BERDASARKAN PP NO 56 TAHUN 2012**

## 2. Identifikasi dan Batasan Masalah

Dari adanya permasalahan yang muncul pada penjelasan diatas, maka penulis mendapatkan permasalahan yang timbul diantaranya :

1. Eksistenesi dan esensi asas keadilan dan asas kepastian hukum terhadap tenaga honorer k-2 dalam tenaga pendidik
2. Eksistensi keberadaan tenaga pendidik honorer k-2
3. Kurangnya perhatian dan pengakuan terhadap keberadaan tenaga pendidik honorer k-2
4. Masih terdapat tenaga pendidik yang belum diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil
5. Urgensi pengangkatan tenaga pendidik menjadi pegawai negeri sipil
6. Singkronisasi peraturan perundang-undangan yang belum jelas bagi tenaga pendidik honorer k-2
7. Adanya tumpang tindih dalam peraturan perundang-undangan bagi tenaga honorer k-2
8. Perlindungan hukum yang belum jelas bagi tenaga pendididik honorer k-2
9. Adanya tendensi antara hak dan kewajiban bagi tenaga pendidik honorer k-2
10. Urgensi Fiqh siya>sah dalam pelaksanaan dalam pelaksanaan hukum Islam yang berpijak pada Al-quran, As-sunnah, Al-Hadist dan Ijma' dari para ulama
11. Perspektif Fiqh Siyasah terhadap pengangkatan guru honorer k-2 menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS)



Karena banyaknya problematika yang timbul dan menjadi objek kajian, maka diperlukan adanya batasan masalah yaitu :

1. Ketentuan pengangkatan guru honorer k-2 dalam PP No 56 Tahun 2012 mengenai pengangkatan Guru Honorer K-2 menjadi Pegawai Negeri Sipil
  2. Analisis Siyasah Dusturiyah terhadap pengangkatan guru honorer k-2 menjadi Pegawai Negeri Sipil Menurut PP No 56 Tahun 56 Tahun 2012
3. **Rumusan Masalah**

Rumusan masalah adalah sebuah bentuk pertanyaan yang didapatkan dari judul atau latar belakang penelitian, pada penelitian ini terdapat beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Hambatan Pengangkatan Guru Honorer K-2 Menjadi Pegawai Negeri Sipil pada PP No 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil Terhadap Guru Honorer K-2?
2. Bagaimana Tinjauan Fiqh Siyasah Dusturiyah Terkait Hambatan Pengangkatan Guru Honorer K-2 Menjadi Pegawai Negeri Sipil pada PP No 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Pegawai Negeri Sipil Terhadap Guru Honorer K-2?

#### **D. Kajian Pustaka**

Kajian pustaka pada penelitian ini penulis akan mengkaji terkait dengan persamaan dan perbedaan pada penelitian yang sebelumnya dan juga sebagai pelengkap terhadap penelitian yang sebelumnya telah dikaji seiring dengan berkembangnya ilmu pengetahuan dan juga peraturan yang sudah ada terkait dengan pengangkatan guru honorer menjadi pegawai negeri sipil.

1. Skripsi yang ditulis oleh Nur Iman, program studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang dengan judul **”Kedudukan dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Kategori II Di Kabupaten Brebes Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomer 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara**, skripsi penulis dan skripsi yang ditulis oleh Nur Iman ini memiliki kesamaan yakni sama – sama terdapat kajian terkait kedudukan dan perlindungan hukum terkait tenaga honorer K-2<sup>20</sup> dan juga data yang digunakan sama –sama data kualitatif dan kuantitatif akan tetapi terdapat perbedaan beberapa point yang substansial antara skripsi penulis dengan skripsi Nur Iman yakni dari objek penelitian dalam skripsi penulis, penulis lebih menarget dan mengarah pada guru honorer k-2 sehingga fokus penelitian penulis lebih spesifik ke guru honorer k-2 sedangkan dalam skripsi Nur Iman lebih umum, kurang terarah dan spesifik kepada siapa yang menjadi objek penelitian, instansi yang diteliti juga tidak dicantumkan dalam Skripsi pada Nur Iman sedangkan dalam skripsi penulis mengacu pada Studi pustaka dari perundang-undangan, buku dan jurnal dan yang menjadi prioritas pembeda antara skripsi penulis dengan skripsi yang ditulis oleh Nur Iman adalah ari segi normatif (peraturan perundang-undangan), skripsi yang ditulis oleh Nur Iman menggunakan kajian dengan teks hukum positif yakni undang – undang atau yang sejenisnya sedangkan penulis juga terdapat kajian mengenai teks hukum normative dan

---

<sup>20</sup> Nur Iman, *Kedudukan dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Kategori II Di Kabupaten Brebes Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara* (Semarang, Universitas Negeri Semarang, 2019)

ditambahkan dengan tinjauan dari perspektif Islam yakni Siyasah Dusturiyah sehingga penelitian yang diangkat dapat menghasilkan kesimpulan dari beberapa arah sudut pandang.

2. Skripsi yang ditulis oleh Astuti Ganing, Prosi Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Makassar, yang berjudul **“Pengangkatan Tenaga Honorer Kategori II Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah Kabupaten Gowa”**, Skripsi Penulis dengan skripsi yang ditulis oleh Agusti Ganing memiliki kesamaan diantaranya sama-sama meneliti tentang pengangkatan tenaga honorer k-2 menjadi Pegawai Negeri Sipil, dan kedudukan tenaga honorer sebelum diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil namun yang menjadi pembeda antara skripsi penulis dengan skripsi Astuti Ganing menggunakan data kualitatif yakni di Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah Kabupaten Gowa sedangkan Skripsi penulis menggunakan metode penelitian kuantitatif yakni mengacu pada studi pustaka baik aturan perundang-undangan, buku, maupun jurnal<sup>21</sup>. Akan tetapi terdapat beberapa point yang substansial yang menjadi pembeda antara skripsi penulis dengan skripsi yang ditulis oleh Agusti Ganing diantaranya apabila objek penelitian yang diteliti oleh Agusti Ganing mengarah pada Dinas Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah sedangkan yang diteliti oleh penulis mengarah pada jabatan fungsional pendidikan

---

<sup>21</sup> Astuti Ganing, *Pengangkatan Tenaga Honorer Kategori II Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) di Badan kepegawaian dan Diklat Daerah Kabupaten Gowa* (Makassar, Universitas Muhammadiyah Makassar, 2017)

yakni guru honorer kategori k-2, selanjutnya yang menjadi pembeda skripsi Agusti Guning dengan skripsi penulis adalah skripsi Agusti Guning tidak mencantumkan perlindungan hukum terhadap tenaga honorer k-2 hanya sepintas problematika pengangkatannya saja sedangkan dalam skripsi penulis lebih lengkap yakni terdapat pula kajian mengenai perlindungan hukum dan problematika pengangkatannya juga, dan yang terakhir yang menjadi pembeda antara skripsi Agusti Guning dengan skripsi penulis adalah skripsi Agusti Guning tidak mengkaji secara Islam yakni dengan Fiqh sedangkan skripsi penulis mengkajinya.

3. Skripsi yang ditulis oleh Maya Wulandari Sebayang yang berjudul **“Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil Di Dinas Perhubungan Kota Medan”** yang menjadi persamaan skripsi penulis dengan skripsi yang ditulis oleh Maya Wulandari Sebayang adalah sama – sama mengkaji tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi pegawai negeri sipil<sup>22</sup> namun yang menjadi pembeda antara skripsi penulis dengan skripsi yang ditulis oleh Maya Wulandari adalah pada objek penelitian skripsi penulis lebih kearah tenga pendidik honorer K-2 yakni bertugas di intansi pendidikan sedangkan pada skripsi yang dilulis oleh Maya Wulandari Sebayang berfokus pada tenaga honorer di Dinas Perhubunagn tanpa spesifik pada golongan tertentu, dan juga pada skripsi Maya

---

<sup>22</sup> Maya Wulandari Sebayang, *Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil Di Dinas Perhubungan Kota Medan* (

Wulandari Sebayang tidak mengkaji secara fiqh sedangkan skripsi penulis mengkajinya secara fiqh siyasah dusturiyah.

4. Skripsi oleh Muchamad Choirul anam yang berjudul **“Pangkatan Guru Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Banyumas”**, Skripsi yang dilakukan oleh Muchamad Choirul anam dengan skripsi penulis memiliki kesamaan yakni sama-sama mengkaji terkait dengan pangkatan guru honorer menjadi pegawai negeri sipil<sup>23</sup>, namun perbedaan yang mencolok antara skripsi penulis dengan skripsi yang ditulis oleh Muchamad Choirul anam adalah pada target penelitian dalam skripsi penulis target penelitian spesifik mengarah pada tenaga honorer kategori K-2 sedangkan skripsi yang ditulis oleh Muchamad Choirul anam tidak menyebutkan target yang spesifik kategori yang mana yang akan dikaji. Yang menjadi pembeda selanjutnya adalah skripsi penulis juga mengkaji secara fiqh siyasah dusturiyah sedangkan skripsi dari Muchamad Choirul anam tidak mengkaji akan hal tersebut.

Berdasarkan dari penelitian diatas maka dapat dimengerti bahwasanya tidak terdapat penelitian yang sama dengan apa yang hendak diteliti penulis sehingga penelitian yang dikerjakan penulis merupakan asli.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan dilaksanakan penelitian yang ingin dianalisis diantaranya :

---

<sup>23</sup> Muchamad Choirul anam, *Pangkatan Guru Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Banyumas*, 14

1. Untuk Memahami dan menganalisis ketentuan tentang pengangkatan guru honorer k-2 menjadi pegawai negeri sipil sebagaimana tercantum dalam PP No 56 Tahun 2012 tentang pengangkatan guru honorer k-2 menjadi pegawai negeri sipil
2. Untuk memahami dan menganalisis tinjauan fiqh siyah Dusturiyah mengenai ketentuan pengangkatan guru honorer menjadi pegawai negeri sipil sebagaimana tercantum dalam PP No 56 Tahun 2012 tentang pengangkatan guru honorer menjadi pegawai negeri sipil.

#### **F. Kegunaan Hasil Penelitian**

1. Dilihat dari aspek teoritis, diharapkan mampu mengembangkan Hukum Tata Negara, khususnya pada kedudukan dan perlindungan hukum terhadap pengangkatan guru honorer kategori II sebagaimana tercantum dalam PP No 56 Tahun 2012 tentang pengangkatan guru honorer k-2 menjadi pegawai negeri sipil
2. Dari segi praktis diharapkan penelitian ini bermanfaat bagi semua kalangan, yang mana dikhususkan kepada mahasiswa Hukum Tata Negara dalam memahami ketentuan tentang pengangkatan guru honorer kategori K-2 menjadi Pegawai Negeri Sipil pada PP No 56 Tahun 2012 tentang pengangkatan guru honorer k-2 menjadi pegawai negeri sipil

#### **G. Definisi Operasional**

Sebelum memasuki pembahasan, kiranya penting bagi penulis untuk menjelaskan judul penelitian yang diangkat dengan harapan pembaca dapat memahami dan tidak menimbulkan kesalahfahaman dalam menafsirkan.

Adapun judul penelitian yang penulis angkat adalah **“Tinjauan Fiqh Siyah Dusturiyah Terhadap Hambatan Pengangkatan Guru Honorer K2 Menjadi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP No 56 Tahun 2012.”**

Untuk memahami lebih jelasnya, penulis akan memberikan penjelasan akan istilah-istilah penting yang kan digunakan dalam pembahasan judul tersebut sehingga tidak terjadi kesalahpahaman yang tidak diinginkan. Adapun beberapa istilah tersebut adalah:

1. Tinjauan Fiqh Siyah Dusturiyah berarti meninjau permasalahan yang mana berkaitan terhadap pengangkatan guru honorer kategori K-2menjadi Pegawai Negeri Sipil menurut PP No 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Guru HonorerMenjadi Pegwai Negeri Sipil.
2. Guru Honorer adalah guru yang mengajar dalam instansi pendidikan tanpa adanya status sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN). Dengan kata lain guru honorer tidak mendapatkan hak sebagai tenaga pendidik sebagaimana diatur dalam perundang – undangan yang berlaku sehingga kejelasan perlindungan hukum dan kepastian hukum juga belum jelas. Guru Honorer Kategori K II adalah tenaga pendidik dalam intansi pendidikan yang tidak dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBD) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) provinsi/kota/kabupaten masa bekerja minimal 1 tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai sekarang masih bekerja terus-menerus berusia



minimal Sembilan belas (19) tahun dan maksimal empat puluh enam (46) tahun pada tanggal 1 Januari 2006.

3. Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang diperkerjakan oleh lembaga pemerintah untuk memberikan layanan kepada masyarakat

## H. Metode Penelitian

Penelitian tentang Tinjauan *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Hambatan Pengangkatan Guru Honorer K2 Menjadi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP No 56 Tahun 2012, menggunakan jenis penelitian yang bersifat normatif atau yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif ialah sebuah jenis penelitian yang memaparkan secara jelas, rinci, lengkap dan sistematis dalam aspek peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup> Pendekatan yang digunakan antara lain Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*) dan Pendekatan Historis (*Historis Approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai *legal research*. Perlu diketahui dalam level dogmatic hukum penelitian perundang-undangan ini harus mengacu ketentuan perundang-undangan yang sudah ada atau dalam bahasa lain peraturan yang sudah diundangkan atau disahkan. Berbeda dengan pada level teori dan filsafat hukum yang dapat menggunakan pendekatan perundang-undangan walau belum ada ketentuan perundang-undangan yang mengatur. Pendekatan Historis (*Historis Approach*) adalah pendekatan dengan memahami aturan hukum dari waktu ke waktu, selain itu dengan

<sup>24</sup> Abdul Khadir, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT. Citra Adhya, 2004), 101.

menggunakan pendekatan ini peneliti juga dapat memahami perkembangan dan perubahan filosofi aturan tersebut<sup>25</sup>.

#### 1. Bahan hukum yang dikumpulkan

Data yang diperoleh dan dikumpulkan oleh penulis untuk menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah adalah sebagai berikut :

- a. Data mengenai pengangkatan guru honorer kategori K-2 menurut PP No 56 Tahun 2012
- b. Data mengenai Analisis Siyasah Dusturiyah Mengenai Pengangkatan Guru Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil

#### 2. Sumber bahan

adalah sumber dari mana data tersebut dianalisis untuk dijadikan bahan penelitian karena tujuan dari penelitian itu sendiri adalah untuk memperoleh data penelitian yang sebenar-benarnya. Adapun dua jenis data yang ditulis oleh penulis adalah data primer dan data sekunder. Adapun data yang digunakan penulis dalam melakukan penelitian antara lain :

##### a. Bahan Hukum Primer

Merupakan sumber pokok atau utama yang dijadikan dasar dan pedoman disusunnya suatu karya ilmiah, Bahan Hukum Primer dalam skripsi ini antara lain :

- 1) Peraturan Pemerintah No 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil

---

<sup>25</sup> Ibid, 177-178

- 2) Undang-Undang No 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- 3) Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorrr Menjadi Pegawai Negeri Sipil
- 4) Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum sekunder yang digunakan pada penelitian ini didapatkan dari buku, jurnal, skripsi dan semua jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini dan disertai dengan sumber yang menjelaskan konsep Siya>sah Dusturiyah pada objek yang dikaji atau tema yang diangkat, adapun yang menjadi data sekunder dalam penelitian ini antara lain :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Skripsi yang ditulis oleh Nur Iman, program studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang dengan judul "Kedudukan dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Kategori II Di Kabupaten Brebes Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomer 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- 3) Skripsi yang ditulis oleh Astuti Ganing, Prosi Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Makassar, yang berjudul "Pengangkatan

Tenaga Honorer Kategori II Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah Kabupaten Gowa”

4) Skripsi yang ditulis oleh Maya Wulandari Sebayang yang berjudul “Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil Di Dinas Perhubungan Kota Medan”

5) Skripsi oleh Muchamad Choirul anam yang berjudul “Pengangkatan Guru Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Banyumas”

### 3. Teknik Pengumpulan

Teknik pengumpulan bahan hukum yaitu metode yang dipilih untuk mendapatkan data. Studi dokumen adalah menghimpun beberapa dokumen yang dibutuhkan untuk menjadi tambahan bahan informasi sesuai dengan permasalahan yang diangkat. Adapun studi kepustakaan juga digunakan oleh penulis dalam pemilihan Teknik pengumpulan bahan yaitu pengumpulan bentuk sumber bahan hukum tertulis. Penulis dalam penelitian ini menggunakan dokumen, buku, dan penelitian yang berisi tentang Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Keterhambatan Pengangkatan Guru Honorer K-2 Menjadi pegawai Negeri Sipil berdasarkan PP No 56 Tahun 2012

### 4. Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian bahan yang sudah dikumpulkan baik diambil dari bahan hukum primer maupun sekunder akan dianalisa menggunakan analisis kualitatif oleh penulis sehingga data yang diterima tentunya dapat di pastikan kejelasannya tentang Fokus objek kebijakan pemerintah pada konteks ini yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil

Adapun penulis juga menggunakan analisis deskriptif dengan memakai pendekatan metode interpretasi untuk menghasilkan argumentasi hukum sebagai hasil dari kesimpulan yang berbentuk preskripsi. Sehingga pada proses menemukan jawaban dari rumusan masalah, penulis akan memperhatikan beberapa Langkah yang dipakai yakni: (1) melakukan identifikasi pada fakta hukum seerta melakukan eliminasi beberapa hal yang dianggap tidak selaras agar dapat menentukan isu hukum yang akan dikaji; (2) menghimpun bahan hukum maupun bahan non hukum yang berkaitan terhadap isu yang dibahas; (3) mendalami isu hukum yang diangkat menggunakan bahan hukum maupun non hukum yang telah didapat; (4) mengambil kesimpulan dan diolah menjadi argumentasi untuk menjawab isu hukum yang diangkat; (5) membuat perskripsi terkait argumentasi pada kesimpulan.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum (Jakarta: Kencana Perdana Media Group, 2014).213

## I. Sistematika Pembahasan

Agar pembahasan dalam penelitian ini sistematis dan juga mudah untuk dipahami, maka penulis menggunakan sistematika pembahasan sebagai berikut :

BAB I, yaitu pendahuluan, yang memuat latar belakang, identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, manfaat hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data secara sistematika pembahasan.

BAB II, yaitu mengenai teori *good governance*, *siyasah dusturiyah*, yang meliputi Pengertian *siyasah dustriyah*, ruang lingkup *siya>sah dustri>yah*, konsep negara hukum *siyasah dustri>yah*, dan tujuan dari *siya>sah dustri>yah*.

BAB III, yaitu Kedudukan Guru Honorer K-2 disertai dengan pengertian PNS dan guru honorer k-2 dan data-data Pengangkatan Guru Honorer K-2 Menjadi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP No 56 Tahun 2012

BAB IV, yaitu analisis bahan hukum, yang memuat tentang ketentuan mengenai pengangkatan Guru Honorer Kategori 2 Menjadi Pegawai Negeri Sipil Menurut PP No 56 Tahun 2012 disertai pandangan dalam perspektif hukum Islam *Siyasah Dusturiyah* mengenai pengangkatan Guru Honorer k2 menjadi Pegawai Negeri Sipil tersebut

BAB V, yaitu Penutup, yang memuat tentang kesimpulan dari seluruh pembahasan, sebagai bagian dari jawaban dari rumusan masalah yang akan

dibahas dalam skripsi ini. Yang kemudian diakhiri dengan penyampaian saran



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A



## BAB II

### *Good Governance dan Siyasa<ah Dusturiyah*

#### A. Pengertian Good Governance

Kepemerintahan yang baik merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik. Hal ini dikarenakan karena tuntutan dari masyarakat agar penyelenggaraan pemerintahan dapat dilakukan dengan baik. Dari segi *functional aspect: governance* UNDP<sup>1</sup> dibedakan menjadi tiga kaki, meliputi :

1. *Economic Governance*, meliputi proses-proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi.
2. *Political Governance* adalah proses-proses pembuatan keputusan-keputusan untuk formulasi kebijakan
3. *Administrative Governance* adalah proses implementasi sistem kebijakan.

Arti *Good Governance* mengandung dua pengertian, yaitu *pertama*, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/dan kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan nasional kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; *kedua*, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dalam melakukan upaya pencapaian tujuan nasional.

---

<sup>1</sup> Sedarmayanti, *Good Governance* (Mandar Maju: Yogyakarta, 2012), 111

Definisi yang lain juga dikemukakan oleh *Indonesia Governance Index* (IGI) yang menyatakan bahwa tata kelola pemerintahan adalah proses untuk memformulasikan dan melaksanakan kebijakan, prioritas serta peraturan-peraturan pembangunan melalui interaksi antara eksekutif, legislative dan birokrasi partisipasi dari masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi

Dengan demikian *Governance* dapat dimaknai dalam tiga hal, yakni: 1) *Governance* sebagai proses dalam pembentukan perundang-undangan atau kebijakan dengan melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan; 2) *Governance* sebagai pelaksanaan atau implementasi (pengambilan) kebijakan kekuasaan/kewenangan untuk mengelola berbagai urusan negara (dalam arti pelaksanaan kebijakan yang telah diputuskan); 3) *Governance* sebagai instrument negara untuk menciptakan terjadinya kesejahteraan ditegah-tengah masyarakat.

Tata kelola pemerintahan yang baik sebuah konsep ataupun sistem manajemen pemerintahan memiliki beberapa ciri-ciri ataupun karakteristik. Pada umumnya karakteristik tersebut merujuk pada World Bank, yakni: (a) *predictable, open and enlightened policy-making*, (b) *a bureaucracy imbued with professional ethos acting in furtherance of the public good*, (c) *the rule of law* (d) *and transparent process and a strong civil society participating in public affairs*.<sup>2</sup> Dari Uraian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance* harus meliputi 3

---

<sup>2</sup> *Ibid*, 111

aspek dan/prinsip, antara lain: 1) Akuntabilitas, 2) Transparansi, dan 3) Partisipasi masyarakat, 4) Penegakan Hukum (*Rule of Law*)

Akuntabilitas adalah suatu Tindakan yang dapat dipertanggung jawabkan oleh lembaga atau pemerintah yang memiliki kewenangan atas pertanggung jawab untuk mengambil keputusan dan kegiatan yang dilakukan. Transparansi adalah segala informasi baik itu peraturan ataupun kebijakan harus terbuka untuk masyarakat umum. Harus terbuka seluas-luasnya dan semua orang berhak mendapatkan informasi tersebut se jelas-jelasnya terhadap pengangkatan guru honor K-2 baik dari proses pendaftaran sampai pengangkatan. Partisipasi masyarakat adalah segala bentuk kebijakan harus didasarkan atas kebutuhan masyarakat. Untuk itu segala bentuk kebijakan harus melibatkan masyarakat didalamnya. Terkait dengan pengangkatan guru honorer K-2 dalam partisipasi masyarakat ini guru honorer K-2 berhak untuk mengikuti serangkaian seleksi CPNS baik dari proses pendaftaran maupun pengangkatan sebagai bentuk dari partisipasi masyarakat dalam teori *Good Governance*. Penegakan hukum (*Rule of Law*), dalam pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Semua orang dimata hukum itu sama, penegakkan hukum merupakan jaminan pemerintah terhadap masyarakat mengenai hak-hak yang tidak terpenuhi seperti halnya pengangkatan guru honorer menjadi PNS.

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut pemahaman dari Eropa Kontinental yang sering disebut sebagai penganut sistem civil law.

idealnya keberadaan peraturan perundang-undangan ini berbanding lurus dengan kualitas dan kuantitas. Namun pada dewasa ini banyak bermunculan ucapan mengenai peraturan perundang-undangan yang dikatakan jauh dari kata baik atau sering diistilahkan dengan peraturan perundang-undangan bermasalah. Lahirnya peraturan perundang-undangan yang bermasalah menimbulkan beberapa persoalan antara lain; 1) dalam pelaksanaannya tidak mengakibatkan efektifitas dalam kehidupan masyarakat; 2) mendapatkan peolakan dari masyarakat karena tidak berpihak kepada masyarakat; 3) dapat menghambat pembangunan nasional karena tidak mendukung upaya menciptakan iklim usaha dan investasi yang kondusif; 4) dan yang paling penting adalah mangancam perlindungan HAM.

Rendahnya kualitas perundang-undangan di Indonesia salah satunya dikarenakan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak didukung oleh kajian ilmiah yang memadai. Selain itu bidang pembentukan perundang-undangan merupakan salah satu penyebab utama buruknya kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia. Ada beberapa yang menyebutkan karena rendahnya kualitas *legal drafter*, kurangnya sarana dan prasarana serta konfigurasi politik yang tidak memadai ikut berkontribusi terhadap tingginya angka peraturan perundang-undangan yang buruk

## **B. Siyasah Dusturiyah**

### **1. Pengertian Siyasah Dusturiyah**

*Siyasah Dusturiyah* adalah bagian dari fiqh siyasah yang mengatur tentang perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga menjelaskan terkait dengan konstitusi suatu negara (undang-undang dasar suatu negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam sebuah negara), legislasi (proses terbentuknya perundang-undangan) syura dan lembaga demokrasi yang penting dalam perundang-undangan tersebut, syura dan lembaga demokrasi yang merupakan aspek penting dalam perundang-undangan tersebut. Selain itu dalam kajian penelitian ini juga membahas terkait dengan konsep negara hukum dalam siyasah dan pembahasan mengenai hubungan timbal balik antara negara dan warga negara serta perlindungan mengenai hak-hak warga negara.<sup>3</sup>

Permasalahan dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang terdapat dalam masyarakat. Untuk itu biasanya dalam penjabaran fiqh siyasah dusturiyah dibatasi hanya membahas pengaturan atau regulasi atau perundang-undangan yang dituntut oleh *hal ihwal* kenegaraan mengenai kesesuaian prinsip-prinsip keagamaan merupakan realisasi kemaslahatan manusia dalam rangka pemenuhan kebutuhan hidupnya<sup>4</sup>.

## 2. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah

---

<sup>3</sup> Dr. Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah ,Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta:Prenadamedia Group. 2014,)., 177.

<sup>4</sup> Prof. H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ,Implimentasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta:Kencana, 2004).,47.

Fiqh Siya<sah Dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut dan persoalan-persoalan fiqh siya<sah dusturiyah pada umumnya tidak dapat terlepas dari 2 hal pokok : *pertama* adalah dalil-dalil *kulliy* (ayat-ayat Alqur'an maupun Hadist, *maqosidu syariah*, dan ajaran-ajaran islam yang diatur dalam masyarakat). Karena dalil-dalil *kulliy* tersebut merupakan landasan yang menjadi dasar atau kontrol dinamis dalam kehidupan masyarakat. *Kedua*, adalah aturan-aturan yang dapat berubah seiring perubahan yang bersifat dinamis di kehidupan sosial, yang mendorong adanya perubahan situasi dan kondisi, adanya ijma-ijma para ulama juga merupakan aspek yang termasuk dalam kategori didalamnya, meskipun tidak seluruhnya.

Fiqh Siya<sah Dusturiyah dibagi menjadi 2, antara lain :

- a) Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk didalamnya persoalan, *waliy al-ahadi*, *wizarah*, *persoalan bai'ah*, *persoalan imamah*, dan lain-lain.
- b) Bidang *siyasah qadlaihah*, yang didalamnya termasuk masalah-masalah dalam peradilan
- c) Bidang *siyasah idariyah*, didalamnya mencakup aspek kepegawaian dan aspek administrative
- d) Bidang *siyasah tasyri'iyah*, yang didalamnya mencakup persoalan *ahlu hali wal aqdi*, Perwakilan persoalan rakyat, hierarki perundang undangan (undang-undang dasar, undang-undang, peraturan pelaksana, peraturan daerah, dan seterusnya), serta hubungan antara muslim dan non muslim dalam suatu negara.

Ulama-ulama terdahulu pada umumnya lebih sering membicarakan terkait pemerintahan dari pada negara, hal ini disebabkan oleh sebagai berikut:

- a) Karena pementah sangat erat kaitanya dengan negara, negara tidak dapat dipisahkan dari pemerintah, demikoan pula pemerintah juga tidak dapat dipisahkan dari negara karena pemerintahadalah sebuah organisasi yang dikendalikan oleh negara ibarat sebuah tubuh pemerintah adalah organ penggeraknya<sup>5</sup>.
- b) Para fuqaha lebih condong/tercurah pada kepala negara (imam), karena imam lebih konkret dalam mengatur pemerintahan dalam sebuah negara, yang dalam hal ini dipimpin oleh seorang pemimpin (imam)<sup>6</sup>.
- c) Berdasarkan bukti dalam sejarah setelah berpulangnya *rasulullah SAW*, hal yang diprioritaskan oleh orang-orang islam pada saat itu adalah siapa yang berhak mengisi kekosongan jawabatan sebagai pemimpin setelah wafatnya baginda rasul *Muhammad SAW*, oleh karena itu sangat logis apabila para fuwaha lebih mempersoalkan terkait masalah pemimpin pemerintahan dalam sebuah negara (imam) dibandingkan dengan masalah-maslah kenegaraan lainnya<sup>7</sup>.
- d) Perbedaan antara negara dan pemerintah hanya sebatas perbedaan 2 hal dalam aspek teoritis bukan praktis sebab pada kenyataanya yang

<sup>5</sup> Muchtar Affandi, Ilmu-ilmu Kenegaraan (Bandung;Alumni, 1971)., 157.

<sup>6</sup> Prof. H. A. Djazuli, Fiqh Siyasah ,Implimentasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah (Jakarta:Kencana, 2004),49.

<sup>7</sup> Ibid., 49.



menggerakkan sebuah negara adalah pemerintah juga, bahkan lebih konkret lagi siapa yang berhak untuk menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan Para fuqaha lebih condong menitikberatkan perhatiannya pada masalah-masalah negara yang bersifat praktis bukan masalah negara yang bersifat teoritis semata<sup>8</sup>.

- e) Masalah yang lebih mendominasi adanya timbul dan tenggelamnya suatu negara adalah disebabkan adanya permasalahan yang terjadi di dalam pemerintahan bukan pada persoalan negara<sup>9</sup>.

Walaupun demikian para fuqoha lebih menitikberatkan perhatiannya pada persoalan pemerintah akan tetapi terdapat juga ulama-ulama yang juga membahas masalah-masalah negara lainnya seperti Al-Ghazali, Ibnu Rusydi, dan Ibnu Khaldun, Al-Farabi, Ibnu Sina, Al-Mawardi<sup>10</sup>.

Apabila dipahami penggunaan kata *dustur* itu sama dengan penggunaan kata *constitution* dalam bahasa Inggris atau undang-undang dasar dalam Bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam Bahasa Indonesia tidaklah mustahil apabila diambil dari kata *dustur* tersebut. Sedangkan dalam penggunaan istilah *fiqh dusturi* merupakan salah satu nama ilmu yang membahas tentang masalah-masalah kenegaraan secara luas, dalam *fiqh dusturi* tersebut berisi sekumpulan pengaturan kekuasaan di dalam prinsip – prinsip

---

<sup>8</sup>Muchtar Affandi, Ilmu-ilmu Kenegaraan (Bandung;Alumni, 1971)., 157.

<sup>9</sup> Dr. Wirjono Prodjodikoro, Asas-asas Ilmu Negara dan politik, (Bandung:PT Eresco, 1971)., 17-18.

<sup>10</sup> Prof. H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasa* ,Implimentasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah', Jakarta, Kencana, 2004, 49.

pengaturan pemerintahan suatu negara. Sebagai suatu dustur dalam sebuah negara sudah tentu aturan-aturan atau perundang-undangan dalam suatu negara yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut

Adapun sumber dari fiqh dusturi itu sendiri yang *pertama* adalah Al-quran berupa ayat-ayat yang tentu saja berhubungan dengan prinsip-prinsip kemanusiaan dan dalil-dalil kulliy, dan semangat ajaran Al-quran, kemudian yang *kedua* hadist-hadist yang berhubungan dengan imamah, kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh nabi Muhammad waktu ketika menjadi pemimpin di tanah Arab<sup>11</sup> Yang *ketiga* adalah kebijakan-kebijakan pada zaman khulafa al-Rasyidin di dalam pemerintahan. Meskipun dalam praktek pemerintahannya terdapat perbedaan diantara mereka karena adanya hal pembeda dari segi gaya kepemimpinan namun hal tersebut tetap didasari pada tujuan yang sama yakni berorientasi sebesar-besarnya terhadap kemaslahatan rakyat. *Keempat* adalah hasil ijtihad para ulama. Ijtihad ulama dalam masalah fiqh dusturi ini sangat membantu dalam memahami prinsip dan semangat fiqh dusturi. Dalam mencapai kemaslahatan rakyat misalnya harus harus terlaksana dan terjamin dengan baik. *Kelima*, adat kebiasaan dari suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan ajaran Al-quran dan Hadist. Adat kebiasaan ini biasanya berbentuk tidak tertulis atau yang biasa disebut konvensi. Dan ada pula adat kebiasaan yang diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, adat kebiasaan

---

<sup>11</sup> Ibid., 53.

ini dapat dijadikan sebagai bagian dari hukum namun harus patuh terhadap persyaratan untuk dapat diakui sebagai bagian dari suatu hukum.<sup>12</sup>

### 3. Konsep Negara Hukum Dalam Siyasa Dusturiyah

#### a. Pengertian Konstitusi Dalam Islam

Pengertian konsitusi sendir dalam ilmu fiqh siyasa beras berasal dari bahasa Persia yakni *dusturi*. Pengertian *Dusturi* ini semula adalah seseorang yang mempunyai otoritas dalam bidang agama dan juga politik. Kemudian seiring perkembangan zaman kata ini juga digunakan dalam rangka penyebutan keanggotaan dalam kependetaan (pemuka agama) dan Majusi (Zoroaster). Seiring perkembanganya kata ini kemudian dilakukan penyerapan kedalam bahasa Arab kata *dustur* pengertiannya menjadi pembinaan, asas, dasar. Menurut istilah, kata *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur hubungan kerja sesame anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tertulis (kontitusi) maupun yang tidak tertulis (konvensi). Sedangkat dalam Bahasa Indonesia kata *dustur* diserap dan diartikan sebagai undang-undang dasar suatu negara.<sup>13</sup>

‘Abdul Wahhab Khallaf mengatakan bahwa suatu undang-undang dasar harus menerapkan prinsip-prinsip islam didalamnya, prinsip-prinsip islam itu meliputi jaminan hak asasi manusia tiap warganya dan juga tidak terdapat perbedaan melainkan persamaan

<sup>12</sup> Ibid., 53-54

<sup>13</sup> Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Indonesia, Jakarta, Balai Pustaka, 2003, 281.

dimata hukum, tanpa membeda-bedakan agama,kekayaan,pendidikan, dan stratifikasi sosial<sup>14</sup>.

Konstitusi ini juga mengandung pembahasan mengenai kaedah dan sumber-sumber perundang-undangan suatu negara baik itu sumber formil,sumber perundangan beserta sumber penafsirannya, sumber sejarah. Sumber materil adalah sumber perundang-undangan yang berisi materi-materi pokok dalam perundang-undangan suatu negara. Persoalan ini dalam sumber konstitusi adalah peraturan terkait hubungan antara penguasa dalam hal ini pemerintah dalam sebuah negara dengan rakyat yang diperintah. Di dalam prosesnya konstitusi itu sendiri tidak dapat dipisahkan dari sumber sejarah baik itu sejarah dari negara yang bersangkutan, sejarah politik suatu negara, masyarakatnya maupun kebudayaannya. Dengan demikian materi dalam konstitusi itu memuat adanya jiwa masyarakat yang sejalan dengan konspirasi dalam negara tersebut. Sebagai contoh dalam perumusan undang-undang dasar negara republic Indonesia 1945 yang menampung dari banyak aspirasi masyarakat yang majemuk dari berbagai kalangan sehingga dapat menjamin keutuhan dan persatuan bangsa. Seperti dalam UUD RI 1945 bahwa umat Islam menerima keberadaan umat Kristiani di wilayah timur sebagai langkah pencabutan beberapa klausul dalam perumusan undang-undang tersebut.

---

<sup>14</sup> Abdul Wahhab Kahllaf, Al-Siyasah al-Syar'iyah, Kairo, Dar al-Anshar, 1977, 25-40.

Kemudian yang tidak boleh terlupakan sebuah undang-undang dasar yang akan dirumuskan harus mempunyai landasan atau pengundangannya. Dengan landasan atau undang-undang yang kuat undang-undang dasar tersebut memiliki kekuatan yang dapat mengatur dan mengikat masyarakat yang bersangkutan. Sementara sumber penafsiran adalah sekumpulan orang-orang yang ahli dalam bidang penafsiran sebuah hukum yang bertugas memberikan penafsiran yang diperlukan dalam perumusan undang-undang dasar sehingga tidak menimbulkan masalah-masalah hukum ketika undang-undang dasar ini diterapkan.

b. Sejarah munculnya konstitusi

Ulama fiqh siyasah mengatakan menurut sejarahnya, pola hubungan penguasa atau pemerintah dengan warga negara diatur dalam sebuah adat istiadat. Sehingga hubungan diantara kedua belah pihak berbeda karena menyesuaikan dengan adat istiadat dan kebiasaan di masing-masing negara. Akan tetapi karena bentuk dari hukum adat istiadat ini bukan merupakan produk hukum tertulis, jadi terdapat adanya kebebasan dan tidak ada batasan-batasan yang tegas tentang kewajiban dan hak dari masing-masing pihak. Akibatnya karena tidak adanya batasan-batasan yang kuat, menimbulkan adanya kebebasan dan juga pemerintahan memegang atas kendali negara, tidak jarang pemerintahan ini bersifat absolute otoriter kepada warga negaranya. Para oknum-oknum pemerintahan tersebut bertindak

sewenang-wenang dan melanggar hak asasi manusia. Sebagai bentuk pembalasan seringkali rakyat melakukan perlawanan, pemberontakan bahkan menuntut adanya revolusi dengan menjatuhkan pemerintahan yang berkuasa secara absolute otoriter tersebut<sup>15</sup>.

Dari Revolusi inilah kemudian melahirkan pemikiran-pemikiran untuk menciptakan sebuah konstitusi atau undang-undang dasar sebuah negara sebagai bentuk dari hubungan pemerintah dengan warga negaranya yang berisikan pedoman dan aturan main dalam bernegara. Sebagai contoh dalam hal ini adalah Revolusi Prancis 1789 yang melawan atas pemerintahan raja Luis XVI. Dalam revolusi tersebut rakyat Prancis pada waktu itu berhasrat menggulingkan posisi pemerintahannya dan juga memenggal kepalanya dan juga keluagannya. Sementara itu pada zaman kontemporer dapat kita lihat dalam sejarah yakni pada revolusi Islam Iran yakni rakyat Iran yang dipimpin oleh Ayatullah Khomeini pada tahun 1979 berhasil menjatuhkan kepemimpinan Reza Pahlevi dan mengusirnya dari tanah Iran. Pasca-Revolusi Iran baru merumuskan kembali konstitusi atau undang-undang dasar mereka. Namun tidak selamanya konstitusi itu dibentuk hanya berdasarkan revolusi. Ada juga konstitusi yang terbentuk karena lahirnya sebuah negara baru. Konstitusi yang seperti

---

<sup>15</sup> Dr. Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 179.

inilah si pendiri negara baru harus terlibat aktif dalam merumuskan undang-undang dasar sebagai contoh negara Indonesia dan Pakistan<sup>16</sup>.

Dalam mengadakan undang-undang dasar sebenarnya telah dirintis oleh negara-negara di Eropa pada saat itu sejak abad ke-17 Masehi. Sumber hukum yang mereka gunakan pada proses perintisan undang-undang dasar pada waktu itu tentunya adalah adat istiadat karena adat istiadat ini telah menjadi kebiasaan yang telah dipraktikkan secara turun temurun dan telah diperlihara secara terus menerus dari generasi ke generasi. Dari sinilah melahirkan teori-teori hubungan timbal balik antara penguasa dengan rakyat, diantaranya adalah teori “kontrak sosial” yang dikemukakan oleh Thomas Hobbes (1588-1679), J.J. Rousseau (1712-1798), John Locke (1631-1709). Dalam teori ini dengan beberapa perbedaan penafsiran dan asumsi menyatakan bahwa pemerintah dan rakyat harus memiliki hubungan timbal balik yang seimbang. Pemerintah memiliki kewajiban untuk memelihara, mengelola negara dengan baik dan juga membimbing rakyat. Karena rakyat telah memberikan sebagian kebebasan dan haknya dan juga telah berjanji akan selalu setia kepada penguasa yang telah mengurus negara dan mengurus semua kepentingan rakyat. Inilah yang melahirkan dalam pembentukan undang-undang dasar harus

---

<sup>16</sup> Ibid.,180.



mencantumkan batasan-batasan hak dan kewajiban sebagai bagian dari hubungan timbale balik antara kedua pihak<sup>17</sup>.

Seiring perkembangan zaman mulailah beberapa negara di amerika dan eropa mulai membentuk undang-undang dasar. Diantaranya undang-undang dasar Amerika pada tahun 1771 dan undang dasar Prancis 1791 yang dibuat setelah 2 tahun revolusi Prancis, hal ini kemudian mendorong negara-negara lain untuk membuat juga undang-undang dasar baik itu negara yang berbentuk republic maupun kerajaan. Dan hingga saat ini hampir mustahil apabila sebuah negara dalam praktisnya tidak memiliki undang-undang dasar sebagai pedoman dalam bernegara<sup>18</sup>.

#### c. Perkembangan Dalam Islam

Sumber hukum dalam Pembentukan undang-undang dasar dalam islam adalah Al-quran dan Sunnah. Akan tetapi karena Al-quran bukan lah buku tentang undang-undang jadi , didalam alquran tidak dijelaskan secara rinci secara jauh mengenai prinsip khusus pembentukan undang-undang, hubungan timbale baik antara penguasa dengan rakyat, serta hak dan kewajiban masing-masing dari kedua belah pihak. Alquran hanya memberikan penjelasan secara umum mengenai dasar-dasar dan prinsip pemerintahan dalam islam secara global saja.

---

<sup>17</sup> Ibid.,180.

<sup>18</sup> Ibid., 180.

#### 4. Tujuan Siyasah Dusturiyah

Tujuan dari siyasah dusturiyah erat kaitannya dengan pengertian kebahasaan yaitu membuat dan mengatur segala bentuk kebijakan yang sifatnya politis dengan maksud untuk mendapatkan atau mencapai sesuatu. Abdul Wahhab Khallaf secara terminology mendefinisikan bahwa Siyasah Dusturiyah memiliki tujuan memelihara ketertiban dan kemaslahatan sebagai bentuk dari pengaturan hukum.<sup>19</sup>

Tujuan dari Siyasah Dusturiyah erat kaitannya dengan tujuan kekuasaan kehakiman yakni menjamin terlaksanakannya keadilan dan menegakkan kebenaran serta menstabilkan kedudukan hukum kepala negara dan menguatkan negara dan yang paling penting adalah memberikan kepastian hukum demi terciptanya kemaslahatan masyarakat di setiap negara.

#### 5. Dasar Hukum Siyasah Dusturiyah

Dasar hukum siyasah dusturiyah dalam Islam berasal dari dalil-dalil *kulliy* yakni berdasarkan Al-quran dan *As-sunnah*. Adapaun dalam ayat alquran yang berkaitan dengan Pengangkatan Guru honorer k-2 menjadi PNS antara lain :

نِعْمًا لِلَّهِ إِنَّ ۙ لِّبَالَعْدِ تَحْكُمُوا نَأْسِ النَّبِيِّ بَيْنَ حَكْمَتِهِ وَإِذَا أَنهَاهِ إِلَى الْأَمْنِ تَوَدُّوا أَنْ يَأْمُرُكُمُ اللَّهُ أَنْ  
بَصِيرًا سَمِيعًا كَانَ اللَّهُ إِنَّ ۙ بِهِ يَعِظُكُمْ

Artinya : “ sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila

<sup>19</sup> Muhammad Iqbal , Konstektualisasi Doktrin Politik Islam, ( Jakarta: Prenadamedia Group, 2014 ), 177

menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan yang adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha melihat” (Q.S An-Nisa ayat 58)

حَدَّثَنَا أَبُو بَكْرِ بْنُ أَبِي شَيْبَةَ وَرُحَيْمِرُ بْنُ حَزْبٍ وَابْنُ ثُمَيْرٍ قَالُوا حَدَّثَنَا سُفْيَانُ بْنُ عُيَيْنَةَ عَنْ عَمْرِو  
يَعْنِي ابْنَ دِينَارٍ عَنْ عَمْرِو بْنِ أَوْسٍ عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عَمْرٍو قَالَ ابْنُ ثُمَيْرٍ وَأَبُو بَكْرٍ يَبْلُغُ بِهِ النَّبِيُّ  
صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ وَفِي حَدِيثِ زُهَيْرٍ قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِنَّ الْمُفْسِدِينَ عِنْدَ  
اللَّهِ عَلَى مَنَابِرٍ مِنْ نُورٍ عَنْ يَمِينِ الرَّحْمَنِ عَزَّ وَجَلَّ وَكُنَّا يَدَيْهِ يَمِينٌ الَّذِينَ يَعْدِلُونَ فِي حُكْمِهِمْ  
وَأَهْلِيهِمْ وَمَا وَلُوا

Artinya :

“sesungguhnya orang-orang yang berlaku adil, kelak disisi Allah ditempatkan diatas mimbar dari cahaya, ialah mereka yang adil dalam hokum terhadap keluarga dan apa saja yang diserahkan (dikuasakan) kepada mereka.” (muslim)

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

### **BAB III**

## **Kedudukan Guru Honorer K-2 dan Pengangkatan Guru Honorer K-2 Menjadi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP No 56 Tahun 2012**

### **A. Pengertian PNS dan Kedudukan Guru Honorer K-2**

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah warga negara yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai ASN yang tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.<sup>1</sup> Seiring dengan upaya pemerintah dalam membuat sebuah penyelenggaraan kebijakan dalam pengadaan PNS ini, pemerintah juga mengeluarkan regulasi yakni PP NO 56 Tahun 2012 yang mengatur mengenai pengadaan Pegawai negeri sipil sehingga peraturan tersebut dapat dijadikan sebagai titik tolak upaya pemerintah dalam upaya pelaksanaan kebijakan pemerintah mengenai pengadaan pegawai negeri sipil di kemudian hari.

Sebenarnya dalam peraturan manapun tidak ada yang mengatur secara spesifik mengenai pengertian dari guru honorer k-2 melainkan akan tetapi hanya menjelaskan gambaran umum mengenai tenaga honorer k-2 saja. Akan tetapi karena disini penulis menkaitkan pengertian dari tenaga honorer tersebut terhadap guru honorer k-2 sehingga pengertian dari guru honorer k-2 adalah seseorang yang diangkat menjadi guru honorer yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan dalam

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Republik Indonesia No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

melaksanakan urusan pemerintahan yang penghasilannya bukan menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah<sup>2</sup>.

Kedudukan guru honorer itu sendiri tidak dijelaskan secara langsung dalam PP No 56 tahun 2012 akan tetapi didalam peraturan tersebut hanya mengatur sesuatu secara umum yakni mengenai tenaga honorer yang oleh penulis dikaitkan dengan guru honorer K-2 karena guru honorer juga merupakan pejabat pemerintahan dengan status sebagai guru honorer.

## **B. Pengangkatan Guru Honorer K-2 Menjadi Pegawai Negeri Sipil**

### **Berdasarkan PP No 56 Tahun 2012**

Mengenai pengangkatan Guru Honorer menjadi Pegawai Negeri Sipil Itu sendiri dalam PP No 56 Tahun 2012 tidak dijelaskan secara langsung.

Akan tetapi dalam PP No 56 Tahun 2012 hanya menjelaskan bahwa :<sup>3</sup>

“Tenaga Honorer yang bekerja pada instansi pemerintahan dan penghasilannya tidak dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi Calon Pegawai Negeri sipil berdasarkan peraturan ini sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan negara berdasarkan formasi sampai dengan tahun anggaran 2014”.

Penjelasan yang hampir mirip juga dijelaskan pada pasal berbeda yang

berbunyi :

---

<sup>2</sup> Pasal (1) Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil

<sup>3</sup> Pasal (6) ayat 3 Peraturan Pemerintah No 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil

“Tenaga honorer yang dinyatakan lulus ujian tertulis dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil berdasarkan jumlah dan kualifikasi formasi sampai dengan Tahun Anggaran 2014 yang ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara dengan tetap memperhatikan kebutuhan organisasi dan redistribusi serta kemampuan keuangan negara atas pendapat dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan”

Untuk pengangkatan sendiri tidak dijelaskan secara spesifik ke guru honorer akan tetapi jika mengacu pada konsep peraturan Pemerintah yang sebelumnya yakni pada Peraturan Pemerintah (PP) No 43 Tahun 2007 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil pada pasal 3 yang berbunyi<sup>4</sup> :

“Pengangkatan tenaga honorer menjadi calon pegawai negeri sipil diprioritaskan bagi yang melaksanakan tugas sebagai :

1. Guru
2. tenaga kesehatan pada sarana pelayanan kesehatan\
3. tenaga penyuluh di bidang pertanian, perikanan, peternakan; dan
4. tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan pemerintah”

Untuk pengangkatan Guru Honorer K-2 sendiri sama seperti pada tenaga honorer lainnya hanya terdapat sedikit perbedaan terkait persyaratan yang dimana ketentuan-ketentuan tersebut tidak dijelaskan dalam PP No 56 Tahun 2012 karena PP itu hanya menyebutkan secara umum saja untuk ketentuan pengangkatannya dijelaskan dalam Peraturan-Peraturan lainnya dan juga pada website resmi SSCN karena biasanya tiap kali pemerintah mengadakan pengadaan PNS terdapat ketentuan yang berbeda.

---

<sup>4</sup> Pasal (3) ayat 1 Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2007 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil

Untuk pengangkatan menjadi Calon pegawai negeri sipil tentu saja tidak serta merta diangkat begitu saja, ada proses seperti pelamaran, seleksi dan juga masa percobaan, dan ketentuan ini tidak dapat ditemukan dalam PP No 56 Tahun 2012 akan tetapi pada peraturan lain maupun dalam situs resmi SSCN.

Pelamaran terhadap guru honorer k-2 menjadi PNS dilakukan secara daring dalam webside SSCN dan disertai dengan pengunggahan dokumen-dokumen yang diperlukan dalam proses pelamaran. secara umum dokumen-dokumen yang harus diupload selama proses pelamaran bagi guru honorer k-2 sama seperti jabatan fungsional yang lain diantaranya <sup>5</sup>:

- a. Scan pas photo yang berlatar belakang merah dengan ukuran maksimal 200 kb dengan format file jpeg/jpg
- b. Scan KTP dengan ukuran maksima 200 kb dengan format jpeg atau jpg
- c. Scan swafoto dengan ukuran maksimal 200 kb bertipe file jpeg/jpg
- d. Scan surat lamaran dengan ukuran maksimal 300 kb dengan format pdf (formatnya bisa dilihat di website kementerian pendidikan, kebudayaan, riset, dan teknologi)
- e. Scan ijazah + serdik/STR dengan ukuran maksimal 800 kb dengan format file PDF
- f. Scan transkrip nilai dengan ukuran maksimal 800 kb dengan format file pdf
- g. Scan dokumen Pendukung lainnya maksimal 800 kb dengan format file pdf. Untuk dokumen lainnya yang perlu dipersiapkan bagi guru honorer k-2 antara lain<sup>6</sup> :
  - 1) Surat pernyataan (formatnya bisa dilihat di website kementerian pendidikan, kebudayaan, riset, dan teknologi)

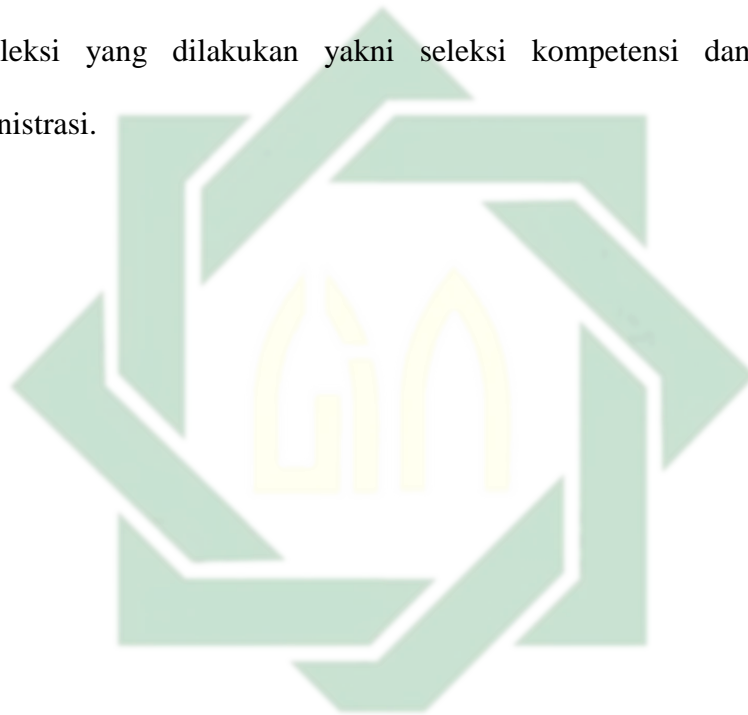
Pengangkatan guru honorer k-2 menjadi pegawai negeri sipil sama dengan pengangkatan tenaga honorer pada umumnya hanya saja yang

<sup>5</sup> <https://sscasn.bkn.go.id/faq>, diakses pada tanggal 4 Juni 2022

<sup>6</sup> <https://cpns.kemdikbud.go.id/pengumuman/seleksi-penerimaan-calon-pegawai-negeri-sipil-cpns-kementerian-pendidikan-kebudayaan-riset-dan-teknologi-tahun-2021/index.html>, diakses pada tanggal 4 juni 2022

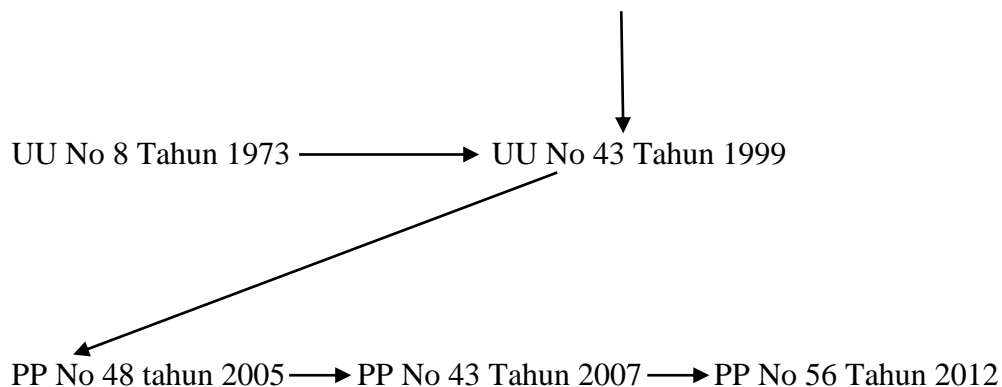


membedakan pada jabatan fungsional, guru honorer k-2 menjabat sebagai fungsional tenaga pendidikan begitu juga dengan jabatan fungsional yang lain yang bekerja sesuai dengan tupoksi pekerjaan masing-masing. Tentunya dalam mendapatkan posisi sebagai Pegawai Negeri Sipil Melalui beberapa mekanisme. Dalam Undang-Undang No 56 Tahun 2012 menyebutkan terdapat 2 seleksi yang dilakukan yakni seleksi kompetensi dan juga seleksi administrasi.



**BAGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**  
UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

UUD 1945 (Pasal 27 ayat (2) )



Keterangan :

1. Dalam Pasal 27 ayat 2 UUD 1945 dituangkan lebih rinci dalam UU No 8 Tahun 1973 yang kemudian dirubah dalam UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok -Pokok Kepegawaian
2. Dalam UU No 43 Tahun 1999 kemudian dituangkan lebih rinci dalam PP No 48 tahun 2005 yang kemuudiah mengalami perubahan pertama menjadi PP No 43 Tahun 2007 dan mengalami perubahan yang kedua menjadi PP No 56 Tahun 2012



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## **BAB IV**

### **Analisis Pengangkatan Guru Honorer k-2 Menjadi PNS Berdasarkan PP No 56 Tahun 2012**

#### **A. Tinjauan Yuridis PP No 56 Tahun 2012**

PP (Peraturan Pemerintah) adalah sebuah peraturan yang masih digolongkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. PP mengatur pokok-pokok atau bagian-bagian tertentu dalam suatu UU. Materi muatan dalam PP jauh lebih spesifik dan rinci dibandingkan dengan materi muatan dalam UU (undang-Undang), selain muatan yang lebih rinci PP juga mengatur hal-hal yang konkrit<sup>1</sup>. Misalnya dalam skripsi ini mengangkat Peraturan Pemerintah (PP) No 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil yang dimana PP tersebut merupakan Penjelasan lebih rinci mengenai PNS yang tercantum dalam Undang-Undang (UU) No.05 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) mengenai perubahan atas UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang (UU) Nomor 9 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

---

<sup>1</sup> Philipus M.H, R. Sri Soemantri,DKK, “Pengantar Hukum Administrasi Negara”, (Gadjah Mada University Press:Yogyakarta),. 88.

Dalam PP No 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi PNS (Pegawai Negeri Sipil) spesifiknya pada pasal A huruf (8) yang berbunyi<sup>2</sup> :

“Tenaga honorer yang dinyatakan lulus ujian dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil berdasarkan jumlah dan kualifikasi formasi sampai dengan Tahun Anggaran 2014 yang ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pendayagunaan aparatur negara dengan tetap memperhatikan kebutuhan organisasi dan redtribusi serta kemampuan keuangan negara atas pendapat dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah dan keuangan”.

Dalam bunyi pasal tersebut sudah secara jelas dengan penafsiran bahasa atau interpretasi gramatikal tidak ditemukannya asas kepastian hukum dan kejelasan tujuan hukum. Hal ini dikarenakan bahwa dalam konsep pengangkatan PNS terdapat 2 kategori yakni pelamar yang diangkat diangkat menjadi CPNS atau CPNS yang akan diangkat PNS. Kejelasan tujuan disini dapat dipertanyakan bahwa tujuan dari bunyi pasal tersebut ditujukan kepada siapa dan juga kepastian hukum bahwa bunyi pasal tersebut belum memberikan kepastian pemenuhan hak dalam kepastian hukum tiap individu. Prof. Sudikno juga mengatakan dalam hukum ada 3 (tiga) unsur yang harus dipenuhi yaitu *kepastian hukum* (Rechtssicherheit), *kemanfaatan* (Zweckmassigkeit) dan *keadilan* (Gerechtigkeit)<sup>3</sup>. Tujuan dan kejelasan hukum merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan . N.E. Algra

---

<sup>2</sup> Pasal (6A) ayat 8 Peraturan Pemerintah No 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil

<sup>3</sup> Sudikno M, *Mengenal Hukum*, (Liberty:Yogyakarta, 2006), 160.

menjelaskan bahwa dalam mencapai tujuan hukum, hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur masalah hukum serta memelihara kepastian hukum<sup>4</sup>. Disini penulis beranggapan dalam peraturan tersebut terutama pada pasal 6 ayat 3 dan 6A ayat 8 belum memenuhi ketiga unsur tersebut karena belum terdapat transparansi didalamnya yang mana dalam pelaksanaannya nanti juga tidak akan efektif.

Untuk materi muatan sendiri penulis lebih memfokuskan pada pasal 6 ayat (3) dan 6A huruf (8) yang intinya para serta yang lolos seleksi dapat diangkat menjadi pegawai negeri sipil yang oleh penulis dianggap belum bisa memenuhi ketentuan dalam UUD pasal 27 ayat (2) yang menyatakan “setiap manusia berhak mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak”<sup>5</sup>. Penjelasan tersebut juga diperkuat buku A Hamid S. Attamimi mengenai pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, A Hamid S. Attamimi mengatakan<sup>6</sup>.

“Indonesia menganut prinsip sendiri atas dasar presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD.”

---

<sup>4</sup> N.E. Algra, *Rechtsaangvang*(Bancipta:Bandung, 1983), 378.

<sup>5</sup> UUD 1945, pasal 27 (2)

<sup>6</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (FH UI:Jakarta, 1990), 126

Karena PP ini dibuat oleh presiden seperti yang dijelakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa :<sup>7</sup>

“Peraturan Pemerintah dibuat oleh Presiden hanya untuk melaksanakan undang-undang”

Dengan dibuktikan ketidak sesuai dengan pasal 27 ayat (@2) tentang setiap orang berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak dikarenakan hambatan pengangkatan PNS. Hal inilah yang memberikan dampak hukum bagi guru honorer k-2 karena tidak dipenuhinya haknya . Disini penulis mencoba menggunakan metode interpretasi hukum interpretasi bahasa dengan menjelaskan suatu perundang-undangan berdasarkan struktur bahasa. Terdapat 2 kemungkinan yang terjadi dalam bunyi pasal ini yakni menjelaskan tentang pelamar yang lolos kemudian diangkat menjadi calon pegawai negeri sipil ataupun calon pegawai negeri sipil yang diangkat menjadi pegawai negeri sipil karena 2 ketentuan ini adalah 2 hal yang berbeda. Pelamar yang lolos maksudnya para peserta yang telah lolos seleksi administrasi diawal sampai seleksi SKD dan SKB seperti guru honorer k-2 dengan persyaratn khusus seperti surat pernyataan yang dibuat oleh dinas pendidikan dan terdaftar dalam Dispendik. Sedangkan calon pegawai negeri sipil yang diangkat menjadi pegawai negeri sipil maksudnya adalah calon pegawai negeri sipil yang telah lolos berkas administrasi diakhir ditambah dengan masa percobaan 1 tahun. Untuk itu bunyi pasal 6A angka (8) tersebut belum terdapat adanya transparasi yang jelas. Sedangkan dalam peraturan

---

<sup>7</sup> Philipus M.H, R. Sri Soemantri,DKK, , *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (Gadjah Mada University Press:Yogyakarta, 2016), 88.

dibawah PP No 56 Tahun 2012 tersebut hanya mengatur hal yang bersifat teknis saja yang mana untuk gambaran yang lebih umum dan definitive mengenai pengangkatan tenaga honorer terkhusus kepada guru honorer k-2 diatur dalam PP No 56 Tahun 2012. Sehingga tidak jarang ditemui terdapat guru honorer k-2 yang lolos belum diangkat PNS karena PP No 56 Tahun 2012 yang merupakan payung hukum bagi para Calon PNS hanya mengatur langkah awal bagi pelamar PNS menjadi CPNS tidak disertai ketentuan bagi CPNS menjadi PNS.

Pernyataan diatas merupakan masalah pertama yang ditemukan oleh penulis dari analisis PP No 56 tahun 2012, masalah berikutnya adalah dalam hal administrasi yang berkaitan dengan penetapan NIP dan SK bagi guru honorer yang lolos dan bisa diangkat menjadi PNS. Dalam peraturan tersebut tidak dijelaskan mengenai penetapan NIP dan SK nya dan di dalam peraturan tersebut juga tidak ada peraturan pelaksana mengenai penetapan NIP dan juga Pemberian SK bagi guru honorer K-2.

Dan siapa yang disalahkan akan kejadian tersebut tentunya kepada pihak yang berwenang mengadakan PNS lah yang harus bertanggung jawab akan tetapi perlu digaris bawahi pejabat yang berwenang juga menjalankan tugasnya sesuai dengan peraturan, tetapi seperti yang diketahui keterangan tentang keterlambatan ataupun belum diterimanya SK Pegawai tidak diatur dalam peraturan tersebut dan hal inilah yang menjadi salah satu faktor belum diangkatnya guru honorer K-2 menjadi PNS (pegawai Negeri Sipil). Hal ini bertentangan dengan prinsip dalam Hukum Administrasi negara yakni asas



proporsionalitas. Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban.<sup>8</sup> Dengan kata lain tidak heran apabila asas proporsionalitas dalam peraturan ini tidak terlaksana karena landasan peraturannya saja masih belum jelas dan lengkap.

Disamping itu juga pada peraturan perundang-undangan menurut I.C. Van Der Vlies dalam bukunya berjudul *Handboek Wetgeving* yang membagi asas hukum pembentukan perundang-undangan menjadi dua yakni asas-asas materil dan formil. Dalam asas materil Penulis tidak menemukan adanya asas kepastian hukum dengan dibuktikan tidak ada pasal dalam PP No 56 Tahun 2012 tersebut yang mengakui eksistensi secara sepenuhnya eksistensi dari tenaga honorer terkhusus dari guru honorer K2 itu sendiri dibuktikan dengan adanya pasal 3 yang tidak tercantum dan tidak tergambar dengan jelas dari PP itu sendiri tidak seperti pada peraturan sebelumnya yakni PP No 48 Tahun 2005 dan PP No 43 Tahun 2007 dengan dibuktikan adanya pasal 3 yang memprioritaskan pengangkatan Calon Pegawai negeri Sipil ini salah satunya kepada guru sebagai jabatan fungsional pemerintahan. PP No 48 Tahun 2005 dan PP No 43 Tahun 2007 yang telah diubah menjadi PP No 56 Tahun 2012 sendiri yang sangat memprioritaskan guru untuk diangkat menjadi PNS dan mencerminkan kemartabatan seorang guru dan juga lebih memperlihatkan transparansinya bahwa peraturan itu memang ingin sekali mensejahterkan seorang guru. Selain itu juga seakan-akan pengangkatan PNS

---

<sup>8</sup> Remaja, I Nyoman Gede, *Hukum Administrasi Negara* (Bali:Universitas Panji Sakti Press, 2017),. 66.

dalam PP No 56 Tahun 2012 itu sendiri lebih tepatnya pada pasal 6 ayat (2) yang berbunyi :

“Tenaga honorer yang bekerja pada instansi pemerintahan dan penghasilannya tidak dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dapat diangkat menjadi calon Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan negara berdasarkan formasi sampai dengan Tahun Anggaran 2014”

apabila ditelaah dari maksud filosofis bunyi pasal tersebut seakan-akan akan ada perampangan jabatan fungsional sehingga jumlah penerimaan yang akan diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil akan dikurangi karena frasa “sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan negara” dari bunyi pasal itu sendiri. Tidak seperti pada bunyi pasal yang sama dalam PP sebelumnya yang mana yang mana Frasa “sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan negara” tidak ada sehingga apabila ditelaah dari aspek filosofis undang-undang PP yang sebelumnya lebih memenuhi kepentingan masyarakat yang ingin diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil karena membuka pintu yang seluas-luasnya bagi siapa saja yang ingin mendaftar dan diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil<sup>9</sup>.

Apabila ditinjau dari konsep *Good Governance* pada penjelasan diatas maka dalam Peraturan Pemerintah tersebut belum memenuhi konsep pemerintahan yang baik seperti yang telah penulis jelaskan di bab sebelumnya terutama dalam hal pemaknaan dari *Good Governance* dan prinsip *Good Governance*. Dalam pemaknaan dari *Good Governance* saah satunya adalah

---

<sup>9</sup> Benny R, “Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu di Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 19 No.1 (2022):67

dapat memberikan kesejahteraan ditengah masyarakat dalam hal ini penulis mengkaitkan dengan HAM karena dalam mensejahterakan masyarakat yang paling utama adalah pemenuhan Hak Asasi Manusia terlebih dahulu. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya asas kejelasan tujuan dan kepastian hukum dalam asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kemudian dalam prinsip-prinsip dari *Good Governance* itu sendiri PP (Peraturan Pemerintah). Dalam teori *Good Governance* PP No 12 Tahun 2012 termasuk dalam *Political Governance* yang mana sebuah peraturan perundang-undangan adalah produk politik oleh penguasa. Akan tetapi karena produk politik ini juga termasuk dalam functional aspect: *governance* menurut UNDP, untuk itu diperlukan prinsip/asas dalam pembuatannya. Dalam Prinsip yang pertama yakni pada Akuntabilitas yakni segala sesuatu harus dipertanggung jawabkan oleh penguasa, PP No 12 tahun 2012 adalah produk penguasa dan menurut penulis PP No 12 Tahun 2012 belum bisa dipertanggungjawabkan oleh penguasa karena masih terdapat guru honorer K-2 yang masih belum diangkat menjadi PNS padahal PP No 12 Tahun 2012 itu sendiri merupakan jawaban bagi diangkatnya guru honorer K-2 menjadi PNS. Yang kedua adalah Transparansi, segala peraturan perundang-undangan harus diterangkan dengan jelas dan transparan, menurut penulis materi yang terkandung dalam PP No 12 tahun 2012 belum transparan karena masih banyak informasi yang belum jelas didalamnya seperti Penetapan NIK dan SK. Kemudian yang ketiga adalah partisipasi masyarakat segala bentuk produk politik harus ada partisipasi masyarakat didalamnya karena memang ditujukan kepada masyarakat.

Menurut penulis dalam PP tersebut juga belum menunjukkan adanya partisipasi masyarakat kepadanya terutama guru tidak seperti peraturan sebelumnya yang memprioritaskan seorang guru untuk diangkat menjadi PNS, dan peraturan yang lama lebih menggambarkan adanya partisipasi masyarakat terutama guru sesuai dengan peraturan yang lama yakni pada pasal 3 PP No 43 Tahun 2007.

### **B. Tinjauan Fiqh Siya>sah Dusturiyah Terkait Pengangkatan Guru Honorer K-2 Menjadi Pegawai Negeri Sipil**

Pada dasarnya pengertian dari Siya>sah Dusturiyah itu sendiri erat kaitannya dengan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah produk politik yang dikeluarkan oleh penguasa atau pemerintah. Hubungan antara penguasa/pemerintah dengan warga negara harus mencerminkan hubungan timbale balik yang baik terutama dalam pemenuhan *hal ihwal* kenegaraan. Dalam Islam terutama dalam Pengertian Siya>sah Dusturiyah suatu peraturan harus dapat melindungi hak-hak warga negara, bahkan dalam konstitusi Indonesiapun juga terdapat konsep serta tujuan Siyasah Dusturiyah didalamnya karena terdapat perlindungan terhadap HAM (Hak Asasi Manusia) didalamnya.

PP No 56 Tahun 2012 adalah produk yang dikeluarkan oleh penguasa atau pemerintah yang diharapkan dapat memberikan harapan positif bagi kehidupan masyarakat. Seperti pada teori Siya>sah Dusturiyah suatu perundang-undangan dalam Siya>sah Dusturiyah tidak bisa terlepas dari 2 hal pokok yakni *pertama* adalah dalil-dalil *kulliy* (ayat-ayat Alqur'an maupun

Hadist, *maqosidu syariah*, dan ajaran-ajaran islam yang diatur dalam masyarakat). Karena dalil-dalil *kulliy* tersebut merupakan landasan yang menjadi dasar atau kontrol dinamis dalam kehidupan masyarakat. *Kedua*, adalah aturan-aturan yang dapat berubah seiring perubahan yang bersifat dinamis di kehidupan sosial. Seperti yang kita ketahui dalam ruang lingkup siya>sah Dusturiyah selain membahas mengenai konsep-konsep kontitusi (Undang-Undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara) dan proses Legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), Siya>sah Dusturiyah juga membahas terkait hubungan timbal balik antara pemerintah dengan warga negara serta hak-hak warga negara yang dilindungi<sup>10</sup>.

Di dalam hadist Nabi Muhammad SAW lebih mengisyaratkan pada peraturan perundang-undangan dengan menegakkan prinsip keadilan. Adapun bunyi dari hadist tersebut sebagai berikut, Abdullah Ibnu Amru Ibnu Ash berkata<sup>11</sup>:

حَدَّثَنَا أَبُو بَكْرِ بْنُ أَبِي شَيْبَةَ وَزُهَيْرُ بْنُ حَرْبٍ وَابْنُ نُمَيْرٍ قَالُوا حَدَّثَنَا سُفْيَانُ بْنُ عُيَيْنَةَ عَنْ عَمْرِو بْنِ يَعْنَى ابْنِ دِينَارٍ عَنْ عَمْرِو بْنِ أَوْسٍ عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عَمْرٍو قَالَ ابْنُ نُمَيْرٍ وَأَبُو بَكْرِ يَبْلُغُ بِهِ النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ وَفِي حَدِيثِ زُهَيْرٍ قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِنَّ الْمُقْسِطِينَ عِنْدَ اللَّهِ عَلَى مَنَابِرٍ مِنْ نُورٍ عَنْ يَمِينِ الرَّحْمَنِ عَزَّ وَجَلَّ وَكُنَّا يَدِيهِ يَمِينِ الَّذِينَ يَغْدُلُونَ فِي حُكْمِهِمْ وَأَهْلِيهِمْ وَمَا وَلُوا

Artinya :

<sup>10</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta:Prenada Media Group, 2014),. 177

<sup>11</sup> HR Muslim, *Sahih Muslim*, Jilid 6, 7.

“sesungguhnya orang-orang yang berlaku adil, kelak disisi Allah ditempatkan diatas mimbar dari cahaya, ialah mereka yang adil dalam hokum terhadap keluarga dan apa saja yang diserahkan (dikuasakan) kepada mereka.” (muslim)

Dan dalam hadist yang lain, Dari Auf Ibnu Malik, Nabi bersabda:

“Jika kamu mau aku kabari tentang kekuasaan (pemerintahan). Mereka mengatakan: “manakah itu wahai baginda Nabi. Nabi bersabda: awalnya adalah cercaan, kedua adalah penyesalan; dan yang ketiga adalah siksaan pada hari kiamat kecuali bagi yang berlaku adil.” (HR Tabrani, Al Mu’jam Al-ausat, Jilid 7, halaman 26).<sup>12</sup>

Dalam Dasar Hukum *Kulliy* diatas tidak menjelaskan secara eksplisit atau langsung mengenai Siyasah Dusturiyah akan tetapi mengatur tentang keadilan dan prinsip menegakkan kebenaran. Di Al-Qur’an maupun di Hadist tidak ditemukan pernyataan secara langsung maupun penjelasan yang menyebutkan secara khusus tentang Siyasah Dusturiyah. Siyasah Dusturiyah memiliki tujuan untuk menegakkan keadilan dan memberi kemaslahatan bagi setiap umat/masyarakat. Penulis mengasumsikan bahwa setiap perundang-undangan yang didalamnya masih belum terpenuhinya perlindungan dan kepastian hukum serta berarti perundang-undangan tersebut belum memenuhi kebutuhan masyarakat dalam islam dalam hal ini adalah tujuan dari Siyasah Dusturiyah. PP No 56 Tahun 2012 oleh penulis dinilai kurang memenuhi ketentuan-ketentuan dalam Fiqh Siyasah Dusturiyah karena masih kurang terdapat prinsip-prinsip islam didalamnya seperti yang dijabarkan oleh ‘Abdul Wahhab Khallaf seperti jaminan hak asasi manusia tiap warganya

---

<sup>12</sup> HR Tabrani, Al Mu’jam Al-ausat, Jilid 7, 26.

dan juga tidak terdapat perbedaan melainkan persamaan dimata hukum, tanpa membeda-bedakan agama, kekayaan, pendidikan, dan stratifikasi sosial<sup>13</sup>.

Karena dalam Fiqh Siyasah Dusturiyah sangat menjunjung tinggi kemaslahatan umat. Untuk itu posisi umat atau masyarakat disini berada pada kedudukan paling tinggi. Suatu peraturan perundang-undangan bisa dikatakan perundang-undangan yang sempurna apabila dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. PP No 56 Tahun 2012 belum bisa memenuhi kebutuhan masyarakat karena masih adanya perbuatan hukum ataupun kasus yang masih ada kaitannya dengan PP No 56 Tahun 2012. Terkhusus terhadap guru honorer K-2 yang telah mengabdikan sekian tahun yang seharusnya sudah diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil. Apabila kita mengacu pada prinsip keadilan oleh pemimpin seharusnya para guru honorer k-2 tersebut telah diangkat langsung oleh pemimpin. Namun konsep pemerintahan di Indonesia berbeda berbeda dengan konsep dalam negara di Timur Tengah yang memakai Al-Quran dan As-Sunnah sebagai peraturan paling tinggi yang diketahui berifat tegas dalam penerapannya yang bisa saja guru honorer ini bisa diangkat jabatan fungsionalnya menjadi Pegawai Negeri Sipil karena pengabdiannya. Namun dalam konstitusi Indonesia berkata lain segala sesuatu walaupun hal tersebut bersifat administrative harus diatur pula dalam perundang-undangan yang notabeneanya tertulis. Keadilan dalam PP No 56 Tahun 2012 terhadap guru honorer k-2 bukan karena pengabdiannya sebagai tenaga pendidik yang sudah lama. Akan tetapi keadilan dimana setiap orang yang ingin diangkat menjadi

---

<sup>13</sup> Abdul Wahhab Kahlaf, Al-Siyasah al-Syar'iyah ( Kairo:Dar al-Anshar, 1977)., 25-40.



PNS harus mengikuti prosedur seleksi yang sedemikian. Hal ini tidak bisa dipungkiri karena disesuaikan pula dengan anggaran negara dan statistic demografi Indonesia yang mengakibatkan jumlah penduduk yang banyak mengakibatkan banyak pula para tenaga pendidik untuk menjadi PNS, untuk itu diadakannya lah seleksi sesuai pada PP No 56 Tahun 2012. Distitulah letak keadilan dalam PP No 56 Tahun 2012 yakni pada proses seleksi. Akan tetapi dari analisis penulis keadilan seperti itu bukanlah keadilan yang dimaksudkan dalam Siya>sah Dusturiyah karena hakekatnya keadilan dalam siya>sah dusturiyah ditujukan demi kemaslahatan umat yang sebanyak-banyaknya.

Terdapat 2 Permasalahan dalam PP No 56 Tahun 2012 terkhusus pasal 6A huruf (8) yakni dalam aspek meteril. Pada pasal tersebut mengatur pelamar yang diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau Calon Pegawai Negeri Sipil yang diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Jika dalam pasal tersebut mengatur hanya mengatur pelamar yang diangkat CPNS maka pasal tersebut masih belum *clear* konteksnya karena seharusnya PP No 56 Tahun 2012 harus meberikan penjelasan secara lengkap mengenai ketentuan umum pengangkatan PNS. Jika PP No 56 mengatur keduanya yakni pelamar diangkat CPNS dan CPNS diangkat PNS yang menjadi permasalahan adalah dogmatic hukumnya. Masih terdapat kasus-kasus yang mana terdapat guru honorer K-2 yang sudah lolos seleksi tapi belum juga diangkat menjadi pegawai negeri sipil (PNS) seperti kasus sugianti dan 122 guru honorer K-2 di kabupaten wojo. Hal tersebut menggambarkan keadilan dan HAM dari konstitusi Indonesia dan Konsep Fikih Siya>sah belum terealisasikan.

Pengertian yang sama juga terdapat dalam UUD pasal 27 (2) yang berbunyi<sup>14</sup> “setiap manusia berhak mendapatkan pekerjaan yang layak” dan didalam PP No 56 Tahun 2012 penulis belum menemukan prinsip-prinsip tersebut jika PP No 56 Tahun 2012 ditafsirkan sebagai pengangkatan secara keseluruhan baik pelamar yang diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) atau Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) yang diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Di dalam kitab yang dikarang oleh Imam al-Mawardi terdapat 6 hal mengenai urusan pengangkatan pegawai negeri dan pemecatannya, akan tetapi dalam skripsi ini penulis hanya menggunakan beberapa ketentuan yang berhubungan dengan tema dan dapat membantu proses analisis judul yang berkaitan dengan hukum islam, ketentuan tersebut antara lain<sup>15</sup> :

1. *Pertama*, data tentang orang-orang yang berhak mengangkat pegawai.

Yang berhak mengangkat pegawai adalah pihak yang memiliki otoritas dan pihak yang perintahnya dilaksanakan. Untuk itu dalam kitab ini ada 3 pihak yang boleh mengangkat pegawai negeri :

- a) *Imam* (khalifah) yang menangani segala urusan
- b) *wazir tafwidhi* (pembantu khalifah bidang pemerintahan)
- c) pejabat yang memiliki otoritas luas

Dalam konteks pihak yang berhak melakukan pengangkatan guru honorer K-2 ini adalah pejabat Pembina kepegawaian (PPK) dengan pimpinan

<sup>14</sup> UUD 1945 Pasal 27 ayat (2)

<sup>15</sup> Imam al-Mawardi, Sistem Pemerintahan Khilafah Islam, (Jakarta:Qisthi Press, 2020)., 362.

pusat yakni menteri. Di Indonesia berarti menggunakan *wazir tafwidhi* (pembantu khalifah bidang pemerintahan) sebagai pihak yang mengangkat PNS. Namun yang menjadi permasalahan adalah pihak pembantu pemerintah ini sendiri juga membutuhkan pihak pembantu lain dalam menjalankan tugasnya. Seperti menteri sebagai pimpinan pusat meminta bantuan kepada PPK Provinsi yang kemudian PPK Provinsi meminta bantuan juga kepada PPK Kabupaten. Pembagian Pejabat pembantuan seperti ini dikawatirkan tidak efektif karena tidak diawasi langsung dari pimpinan PPK Pusat yakni menteri.

*Kedua*, data-data orang yang diangkat menjadi pegawai negeri adalah orang yang dapat dipercaya dan mempunyai kapabilitas. Seperti penjelasan pada bab-bab sebelumnya bahwa guru honorer K-2 ini merupakan guru honorer yang telah mengabdikan sebagai tenaga pendidik selama belasan tahun dan juga terdaftar di dapodik karena dalam perekrutan tenaga honorer ini juga ada pendaftarannya. Untuk itu tidak dapat diragukan mengenai kapabilitas dan pribadi dari guru honorer K-2 tersebut ditambah lagi guru honorer K-2 yang melamar menjadi pegawai negeri itu sendiri juga terdapat seleksi (SKB dan SKD) dan masa percobaan 1 tahun yang menjadi alasan kuat guru honorer ini layak diangkat menjadi pegawai Negeri. Karena apabila ada guru honorer K-2 yang tidak dapat dipercaya dan kurang kapabilitasnya maka guru seperti itu tidak bisa dikategorikan sebagai guru honorer K-2 dan berakhir pada proses kegagalan pendaftaran (bagi yang melamar K-2) dan pemecatan (bagi yang telah lolos pendaftaran). Ketentuan lain dari point *kedua* ini adalah yang berhak

diangkat menjadi pegawai negeri adalah muslim, karena Indonesia bukan negara islam maka ketentuan ini tidak dapat diterapkan di Indonesia



## **BAB V**

### **PENUTUP**

## A. Kesimpulan

Dari pemaparan yang dijelaskan oleh penulis mengenai skripsi yang berjudul Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Keterhambatan Pengangkatan Guru Honorer K2 Menjadi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP No 56 Tahun 2012 dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Guru Honorer Kategori 2 (K-2) adalah Tenaga honorer yang sumber penghasilannya bukan dan/dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara /Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN/APBD), mereka diangkat oleh pejabat yang berwenang, mengabdikan kepada pemerintah secara terus-menerus, masa bekerja minimal 1 tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai sekarang masih bekerja terus-menerus berusia minimal Sembilan belas (19) tahun dan maksimal empat puluh enam (46) tahun pada tanggal 1 Januari 2006. Pengangkatan guru honorer menjadi Pegawai negeri Sipil dimulai dengan proses pendaftaran terlebih dahulu pada SSCN dilanjutkan dengan seleksi administrasi di awal sebagai bukti bahwa yang bersangkutan termasuk kedalam guru honorer kategori 2, kemudian setelah berkas administrasi selesai dilanjutkan dengan seleksi tes yang terdiri dari SKD dan SKB, apabila lolos para pelamar diangkat dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil yang mana harus menjalankan masa percobaan terlebih dahulu selama satu tahun agar dapat ditetapkan NIP dari CPNS tersebut, setelah itu dilanjutkan dengan penyerahan SK yang mana penyerahan SK ini tidak termasuk dalam PP No 56 Tahun 2012. PP No 56 Tahun 2012 hanya sampai pada penetapan NIP dan Pembatan

Pengangkatan PNS. Pada Peraturan dibawah PP No 56 Tahun 2012 juga tidak terdapat ketentuan mengenai langkah bagi CPNS yang belum bisa diangkat PNS dikarenakan belum ada. Untuk jangka waktu pun dalam peraturan BKN No 18 Tahun 2018 adalah 30 hari kerja setelah diterimanya NIP dari Pegawai untuk ditetapkan keputusan pengangkatan CPNS menjadi PNS. Dalam peraturan ini penulis juga tidak menemukan proses pengolahan data supaya NIP bisa segera terbit sehingga dalam law in actionnya pun penetapan NIP tiap CPNS berbeda-beda karena belum ada bunyi pasal yang menguatkan, belum lagi jika ada masalah NIP dan SK yang belum terbit terhadap CPNS yang lolos dan siap diangkat menjadi PNS juga tidak diatur dalam peraturan tersebut dan juga mengenai eksistensi dari guru honorer K-2 yang sebelumnya merupakan jabatan yang paling utama untuk diangkat menjadi PNS juga tidak diatur dalam PP tersebut, konteks materiil dalam peraturan tersebut terlalu umum sehingga belum memperlihatkan transparansi dari peraturan tersebut . Untuk itu kesimpulan dari pernyataan tersebut konsep pengangkatan guru honorer K-2 menjadi PNS masih belum bisa memenuhi apa yang termasuk dalam UUD pasal 27 ayat (2) mengenai mendapatkan pekerjaan yang layak karena sistemnya masih belum sistematis dan peraturan yang masuk belum lengkap unsur materiilnya.

2. Pengangkatan Guru Honorer K-2 menjadi PNS dalam pandangan Siya>sah Dusturiyah berdasarkan analisis penulis belum bisa memberikan keadilan dan kemaslahatan bagi umat/masyarakat. Karena dalam dasar hukum siya>sah dusturiyah itu sendiri sangat menjunjung tinggi prinsip keadilan dan

kemaslahatan bagi umat dengan sebanyak-banyaknya. Dengan masih adanya perbuatan hukum dan kasus-kasus yang dijabarkan oleh penulis diatas menggambarkan masih belum ada keefektifitas PP No 56 Tahun 2012 jika dinilai dari pandangan siya>sah dusturiyah.

## **B. Saran**

Skripsi ini adalah langkah awal bagi penulis supaya lebih baik lagi dalam membuat tulisan-tulisan yang sifatnya ilmiah di bidang hukum. Untuk itu penulis paham betul dalam skripsi ini masih terdapat banyak sekali kesalahan dan masih perlu untuk diperbaiki baik dari analisis maupun sistematika penulisan. Akan tetapi penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberikan pengaruh positif bagi kalangan akademis maupun praktis didunia hukum dan penulis juga sangat mengaharapkan adanya kritik dalam skripsi ini supaya penulis lebih termotivasi untuk membuat tulisan-tulisan ilmiah dan semoga skripsi ini dapat menjadi pintu kemaslahatan masyarakat.

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A



## DAFTAR PUSTAKA

- Aries Harianto, “*Hukum Ketenagakerjaan, Makna Kesusilaan Dalam Perjanjian Kerja*” (Surabaya:LaksBang Pressindo, 2016).
- Astuti Ganing, *Pengangkatan Tenaga Honorer Kategori II Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) di Badan kepegawaian dan Diklat Daerah Kabupaten Gowa* (Makassar, Universitas Muhammadiyah Makassar, 2017)
- Benny R, “Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu di Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 19 No.1 (2022):67
- Dr. Surajuddin,2016, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah* (Malang: Setara Press)
- Dr. Wirjono Prodjodikiro, 1971, *Asas-asas Ilmu Negara dan politik*, (Bandung: PT Eresco).
- Departemen Pendidikan Nasional,2003,*Kamus Besar Indonesia*, Jakarta:Balai Pustaka.
- Dr. Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah, 2014,*Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group).
- Dwi Aryanti Ramadhani, Iwan Erar Joesoef, “Perlindungan Hukum Pemerintahan Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Dalam Konsep Perjanjian Kerja Waktu Tertentu Di Institusi Perguruan Tinggi”, *Jurnal Yuridis*, Vol. 7, No. 1, (2020).
- Fadhel Maulana Ramadhan di Birohukum.Bappenas. go.id., Kepastian Hukum PPPK Dalam Sistem ASN, diunduh pada tanggal 13 Januari 2022 Pukul 10.45 Wib.
- <https://sscasn.bkn.go.id/faq>, diakses pada tanggal 4 Juni 2022
- <https://cpns.kemdikbud.go.id/pengumuman/seleksi-penerimaan-calon-pegawai-negeri-sipil-cpns-kementerian-pendidikan-kebudayaan-riset-dan-teknologi-tahun-2021/index.html>, diakses pada tanggal 4 juni 2022
- <https://www.kitalulus.com/info-cpns/semua-hal-yang-perlu-kamu-tahu-tentang-skb-cpns-baca-di-sini>, diakses pada tanggal 6 juni 2022
- <https://new.act.id/berita/siapa-mau-jadi-guru-honorer>, diakses pada tanggal 9 januari 2022
- <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/32611/t/Terkendala+Usia+jadi+PNS%2C+Pemerintah+Perlu+Segera+Cari+Solusi+Bagi+Honor+K2>, diakses pada tanggal 11 Januari 2022.
- Jimly Asshidiqie, 2016, *Perihal Undang-Undang*, (Konstitusi Press:Jakarta)
- Maulandy Rizky Bayu Kencana, “Tenaga Honorer Legowo Bakal Di Hilangkan di 2023, Tapi Ada Syaratnya”,<https://www.liputan6.com/bisnis/read/4863462/tenaga-honorer-legowo-bakal-dihilangkan-di-2023-tapi-ada-syaratnya>, Diakses Pada Tanggal 3 Januari 2022

- Maya Wulandari Sebayang, *Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil Di Dinas Perhubungan Kota Medan*
- Muchamad Choirul anam, *Pengangkatan Guru Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Banyumas.*
- Muchtar Affandi, 1971, *Ilmu-ilmu Kenegaraan*, (Bandung: Alumni,).
- Nur Iman, *Kedudukan dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorer Kategori II Di Kabupaten Brebes Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara* (Semarang, Universitas Negeri Semarang, 2019)
- PermenPANRB No 28 Tahun 2021 Tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Untuk Jabatan Fungsional Guru Pada Instansi Daerah
- Peraturan Pemerintah No 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil
- Sudikno M, 2006, *Mengenal Hukum* (liberty: Yogyakarta)
- Thoha M, 2012, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia* (Jakarta:Kencana)
- Undang-Undang No 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 8 Tahun 1973 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- Undang-Undang No 39 Tahun 1999 Tentang HAM
- Undang-Undang No 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pustaka Sandro Jaya