

KEPASTIAN HUKUM DALAM IMPLEMENTASI TUNJANGAN KINERJA GURU ASN: STUDI PERBANDINGAN ANTARA PNS DAN PPPK

Nilia Akmalia, Violeta Ratna Hapsari, Rina Oktariana,
Nur Diva Permata Pasaribu

Universitas Tarumanagara, Indonesia

*Corresponding Author:

Nilia.205240171@stu.untar.ac.id

Abstract.

This study began with the issue of legal uncertainty in the provision of performance allowances for teachers working under the Civil Service Law, particularly regarding differences in application between teachers with civil servant status and PPPK status, even though both have the same legal standing. This study aims to analyze how the applicable regulations on performance allowances for civil servant teachers are implemented to achieve legal certainty, as well as to find out the causes of differences in the provision of allowances between civil servants and PPPK. This study uses a normative legal method with a legislative and literature study approach, as well as analyzing various regulations such as the ASN Law, PP 41 of 2009, Perpres 11 of 2024, and Permendikdasmen 4 of 2025. The results of the study show that legally, the basis for granting allowances to civil servant teachers is quite clear and in accordance with the principle of legal certainty. However, in practice, civil servant teachers still face many obstacles, such as complicated administrative procedures, data inconsistencies, and regional bureaucratic systems that cause delays in allowance payments. Meanwhile, PPPK teachers find it easier to obtain payment guarantees due to a centralized and contract-based payment system. The discussion shows that there's a gap between written laws and how they're applied in practice, which affects teachers' welfare and education quality. This study suggests that there needs to be alignment between central and local policies, simplification of bureaucratic processes, implementation of a digital payment system, and stricter supervision so that legal certainty in providing allowances for all civil servant teachers can be achieved fairly.

Keywords: legal certainty, teacher performance allowance, ASN (PNS and PPPK), policy implementation, education bureaucracy.

PENDAHULUAN

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, *"Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah."* Lebih lanjut, dalam Pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa *"Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan."* Klasifikasi profesi yang termasuk dalam kategori PNS dan PPPK memiliki cakupan yang luas dalam sistem kepegawaian Indonesia. Berdasarkan data implementasi kebijakan ASN, PPPK meliputi berbagai bidang profesi, seperti guru sebagai tenaga pendidik, tenaga kesehatan di fasilitas pelayanan kesehatan pemerintah, serta tenaga teknis yang merupakan ASN non-PNS di luar sektor kesehatan dan pendidikan. Pada sektor pendidikan, kebijakan pemerintah menetapkan bahwa perekrutan guru sebagai Aparatur Sipil Negara dilakukan melalui mekanisme PPPK, yang menandai adanya pergeseran paradigma dalam sistem rekrutmen tenaga pendidik. Sementara itu, kategori PNS meliputi berbagai profesi di lingkungan pemerintahan, meskipun masih terdapat perdebatan akademis mengenai status TNI dan Polri dalam klasifikasi ASN. Kompleksitas tersebut mencerminkan dinamika sistem kepegawaian nasional. Secara umum, kedua kategori ASN mencakup seluruh profesi yang bekerja di instansi pemerintah untuk menjalankan fungsi pelayanan publik dan pemerintahan.

Kedua kategori ini memiliki peran penting dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan, diangkat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, melaksanakan fungsi negara, serta memperoleh penghasilan sebagai bentuk pemenuhan hak profesinya. Dalam konteks hak-hak ASN, tunjangan merupakan salah satu komponen penting yang diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 79 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, *"Pegawai ASN berhak memperoleh gaji, tunjangan, dan fasilitas."* Tunjangan sendiri dapat dipahami sebagai pembayaran kepada pegawai di luar gaji pokok yang bertujuan untuk memberikan kesejahteraan dan meningkatkan kinerja dalam melaksanakan tugas dan fungsi jabatan. Menurut jurnal yang ditulis oleh Siagian, tunjangan merupakan bentuk kompensasi tidak langsung yang diberikan kepada pegawai sebagai bagian dari sistem penggajian yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan dan motivasi kerja. Konsep hak dalam konteks kepegawaian merujuk pada kewenangan atau kekuasaan yang dimiliki oleh seseorang untuk memperoleh atau melakukan sesuatu yang

dijamin oleh peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, hak ASN meliputi berbagai aspek termasuk *"memperoleh gaji, tunjangan, dan fasilitas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."*

Kepastian hukum merupakan prinsip fundamental dalam sistem hukum yang memberikan jaminan bahwa hukum akan ditegakkan dan yang berhak akan memperoleh haknya. Gustav Radbruch adalah seorang filsuf hukum dan ahli teori hukum Jerman. Menurut Gustav Radbruch, tujuan hukum terdiri dari 3 (tiga) nilai dasar, yaitu keadilan (*gerechtigkeits*), kemanfaatan (*zweckmässigkeit*), dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*). Gagasan mengenai asas kepastian bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yakni: (1) Keadilan (*Gerechtigkeits*); (2) Kemanfaatan (*Zweckmässigkeit*); dan (3) Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*). Sehingga Kepastian hukum secara normatif dapat terwujud ketika suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan diundangkan secara pasti, mengatur secara jelas dan logis sehingga tidak menimbulkan keraguan dalam implementasinya.

Namun dalam praktik, terdapat fenomena di mana guru berstatus PNS seringkali mengalami keterlambatan atau ketidakkonsistenan dalam menerima tunjangan kinerja, sementara pada saat yang sama ASN kategori PPPK relatif lebih terjamin dalam penerimaannya. Data empiris menunjukkan bahwa implementasi pemberian tunjangan kinerja kepada guru PNS masih menghadapi berbagai kendala administratif dan teknis yang mengakibatkan ketidakpastian dalam penerimaan hak tersebut. Sebaliknya, mekanisme pemberian tunjangan untuk PPPK yang diatur melalui sistem kontrak kerja memberikan kejelasan yang lebih baik dalam hal waktu dan jumlah pembayaran. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mendasar terkait kepastian hukum dalam implementasi hak ASN, mengingat baik PNS maupun PPPK secara yuridis memiliki kedudukan yang sama sebagai ASN dengan hak-hak yang dijamin oleh undang-undang. Disparitas dalam implementasi pemberian tunjangan antara kedua kategori ASN ini tidak hanya berimplikasi pada aspek kesejahteraan pegawai, tetapi juga mencerminkan inkonsistensi dalam penerapan prinsip kepastian hukum dalam sistem kepegawaian Indonesia.

Realitas implementasi pemberian tunjangan ASN di Indonesia menunjukkan pola yang kontradiktif dengan prinsip kesetaraan hak yang diamanatkan undang-undang. Pada tanggal 26 Januari 2024, Presiden Republik Indonesia Joko Widodo secara resmi telah menetapkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2020 tentang Gaji dan Tunjangan Pegawai

Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, yang menunjukkan perhatian khusus pemerintah terhadap kesejahteraan PPPK. Regulasi ini memastikan gaji pokok bagi guru PPPK yang memiliki gelar S1 dan D4 serta masuk dalam golongan 9 tercatat sebesar Rp3.203.600 per bulan, dengan mekanisme pembayaran yang lebih terstruktur dan *predictable*. Sebaliknya, implementasi tunjangan kinerja untuk guru PNS menghadapi berbagai tantangan sistemik yang mengakibatkan ketidakpastian dalam penerimaan hak tersebut. Berdasarkan data empiris yang tercatat dalam berbagai laporan pelaksanaan, terdapat persoalan kompleks dalam hal masalah dan solusi persoalan data penerima dan pembayaran tunjangan profesi guru yang menunjukkan inkonsistensi dalam sistem pembayaran tunjangan guru PNS.

Kompleksitas ini tercermin dalam regulasi yang mengatur bahwa pemotongan Tunjangan Kinerja dikenakan kepada pegawai yang tidak membuat Laporan Kinerja Pegawai, pegawai yang terlambat masuk bekerja, pegawai yang pulang cepat, pegawai yang tidak masuk bekerja, yang menunjukkan tingginya persyaratan administratif yang harus dipenuhi guru PNS. Disparitas ini semakin kentara ketika membandingkan mekanisme pembayaran kedua kategori ASN tersebut. PPPK memiliki keunggulan dalam hal kepastian pembayaran karena sistem kontrak kerja yang mengikat secara bilateral, sedangkan guru PNS harus menghadapi birokrasi yang lebih kompleks dalam proses pencairan tunjangan kinerja. SPM-LS Tunjangan kinerja yang dibayarkan pada bulan Desember 2024 diajukan ke KPPN paling lambat tanggal 13 Desember 2024, menunjukkan kompleksitas prosedural yang harus dilalui dalam sistem pembayaran tunjangan PNS. Data menunjukkan bahwa mulai tahun 2025 "Guru ASN mendapatkan tambahan kesejahteraan sebesar 1x gaji pokok" sebagaimana disampaikan dalam kebijakan terbaru pemerintah. Namun, implementasi kebijakan ini masih menghadapi tantangan dalam hal mekanisme distribusi yang efektif, khususnya untuk guru PNS yang tersebar di seluruh Indonesia dengan tingkat kompleksitas administratif yang beragam.

Kondisi ini mengindikasikan bahwa meskipun secara normatif ASN PNS dan PPPK memiliki kedudukan hukum yang setara, dalam praktiknya terdapat perlakuan yang berbeda dalam hal jaminan kepastian pembayaran tunjangan. ASN kategori PNS, yang secara historis merupakan tulang punggung aparatur negara, justru menghadapi ketidakpastian yang lebih besar dalam pemenuhan hak finansialnya dibandingkan dengan PPPK yang merupakan kategori pegawai yang relatif baru dalam sistem kepegawaian Indonesia. Sehingga, untuk mewujudkan kepastian hukum dalam pemberian tunjangan kinerja guru sebagai bagian dari hak ASN, diperlukan kajian yang

mendalam mengenai regulasi yang berlaku, implementasi di lapangan, serta mekanisme pengawasan agar hak tersebut dapat dipenuhi secara adil dan konsisten sesuai dengan amanat undang-undang.

METODE PENELITIAN

Pada penelitian ini penulis menggunakan metode normatif atau studi kepustakaan. Metode penelitian hukum normatif adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah bahan-bahan pustaka serta data sekunder. Dalam metode ini, data sekunder berperan sebagai sumber utama, sementara data primer berfungsi sebagai pelengkap. Selain itu penelitian ini juga menggunakan pendekatan perundang - undangan atau yang juga dikenal sebagai *statute approach*, digunakan untuk menelaah dan memahami aspek hukum berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Fokus utamanya adalah pada sumber hukum tertulis seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, dan ketentuan hukum lain yang relevan dengan isu yang diteliti. Dalam penelitian ini, pendekatan tersebut digunakan untuk menafsirkan dan menggali makna dari suatu ketentuan hukum dalam undang-undang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) menegaskan komitmen negara dalam menjamin kesejahteraan Aparatur Sipil Negara melalui pengaturan yang menempatkan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai dua kategori profesi yang memiliki kedudukan setara dalam sistem kepegawaian nasional. Pasal 21 dan Pasal 79 UU ASN memberikan jaminan eksplisit atas hak ASN untuk memperoleh gaji, tunjangan, serta fasilitas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara struktural, ketentuan ini memuat tiga prinsip pokok: (1) prinsip jaminan substansial, yaitu hak setiap ASN untuk menerima kompensasi finansial sebagai bentuk penghargaan atas kinerja; (2) prinsip kesetaraan formal, yakni pemberlakuan hak finansial tanpa pembedaan status kepegawaian; dan (3) prinsip regulatif, di mana pemenuhan hak tersebut diatur lebih lanjut melalui regulasi teknis yang spesifik. Dengan demikian, UU ASN telah meletakkan dasar kepastian hukum secara formal dalam pemberian tunjangan, meskipun sifatnya masih bersifat deklaratif karena belum mengatur secara rinci mekanisme pelaksanaannya.

Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 20 Tahun 2011 tentang *Pedoman Penghitungan Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri Sipil* (Perka BKN 20/2011) menjelaskan bahwa tunjangan kinerja merupakan bentuk kompensasi yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil berdasarkan hasil evaluasi jabatan dan pencapaian kinerja. Penetapan besaran tunjangan tersebut harus dilakukan secara adil, objektif, transparan, dan konsisten dengan mempertimbangkan tingkat tanggung jawab serta kompleksitas jabatan. Oleh karena itu, penghitungan tunjangan kinerja didasarkan pada nilai atau kelas jabatan yang diperoleh melalui proses evaluasi jabatan.¹

Sampai saat ini belum terdapat regulasi yang secara eksplisit mengatur pemberian tunjangan kinerja bagi guru sebagaimana diterapkan pada ASN yang menduduki jabatan struktural. Kondisi tersebut muncul karena pemerintah sejak awal telah menetapkan kebijakan bahwa profesi guru memiliki sistem kompensasi yang berbeda dari ASN pada umumnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, bentuk kompensasi utama bagi guru dan dosen yang telah memiliki sertifikat pendidik adalah Tunjangan Profesi Guru (TPG), bukan tunjangan kinerja (tukin) sebagaimana diberlakukan bagi pegawai negeri sipil lainnya.² Pemerintah secara konsisten mengecualikan guru dari sistem tukin reguler ASN dengan memberikan skema kompensasi alternatif bernama Tunjangan Profesi Guru (TPG). Secara fungsional, TPG memiliki tujuan yang sama dengan tukin (memberikan penghargaan berbasis kinerja), tetapi regulasinya terpisah dan pembedaan ini menciptakan kesenjangan normatif yang perlu dianalisis lebih kritis.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, serta Tunjangan Kehormatan Profesor merupakan regulasi utama yang menjadi dasar pengaturan dan pelaksanaan pemberian berbagai jenis tunjangan bagi tenaga pendidik. Peraturan ini mengklasifikasikan tiga bentuk tunjangan dengan ketentuan, nominal, serta prosedur yang berbeda. Pertama, Tunjangan Profesi diberikan kepada guru yang telah memiliki sertifikat pendidik dengan besaran setara satu kali gaji pokok per bulan. Ketentuan ini menegaskan bahwa tunjangan profesi bersifat *conditional right*, karena hanya dapat diakses oleh

¹ Tim UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tenggara. Tunjangan Kinerja dan Tunjangan Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil. BPK Provinsi Sulawesi Tenggara. [Tunjangan-Kinerja-dan-Tunjangan-Tambahan-Penghasilan-PNS_puteri.pdf](#)

² Sudaryanto. 2025. Tunjangan Kinerja (Tukin) dan Tunjangan Profesi, Apakah Sama?. Kompasiana.com. Link: [Tunjangan kinerja \(Tukin\) dan tunjangan profesi, apakah sama? - Kompasiana.com](#)

guru bersertifikat, sehingga menciptakan kesenjangan akses bagi guru yang belum memenuhi persyaratan tersebut. Kedua, Tunjangan Khusus ditujukan bagi guru yang bertugas di wilayah tertinggal, terpencil, dan perbatasan (3T), sebagai bentuk penghargaan atas dedikasi mereka di daerah dengan kondisi geografis yang menantang sekaligus sebagai instrumen pemerataan kualitas pendidikan. Ketiga, Tunjangan Kehormatan Profesor diberikan kepada dosen dengan jabatan akademik tertinggi sebagai bentuk apresiasi atas pencapaian akademik dan kontribusi keilmuan. Secara normatif, PP 41/2009 telah memberikan kejelasan hukum mengenai klasifikasi, dasar, dan mekanisme perhitungan tunjangan. Namun, penerapan syarat sertifikasi dalam pemberian tunjangan profesi menunjukkan bahwa hak tersebut tidak bersifat universal, melainkan bersyarat, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi guru yang belum memenuhi kualifikasi sertifikasi.

Sebagai bentuk tindak lanjut terhadap keterbatasan PP 41/2009 dalam menjangkau guru non-sertifikasi, pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2009 tentang Tambahan Penghasilan (Tamsil) bagi Guru Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini berfungsi sebagai kebijakan kompensasi transisional yang ditujukan untuk menjamin kesejahteraan guru PNS yang belum memperoleh sertifikat pendidik. Melalui Perpres ini, pemerintah memberikan tambahan penghasilan sebesar Rp250.000 per bulan sebagai kompensasi sementara agar seluruh guru tetap menerima penghasilan minimum sembari menunggu penyelesaian proses sertifikasi. Kebijakan ini mengandung dua orientasi utama, yakni memberikan perlindungan kesejahteraan dasar bagi guru non-sertifikasi dan mendorong percepatan pemenuhan syarat sertifikasi sebagai prasyarat tunjangan profesi. Meski mencerminkan upaya pemerintah dalam mewujudkan prinsip keadilan substantif, Perpres 52/2009 masih menghadapi sejumlah kelemahan, seperti nominal tunjangan yang rendah dibandingkan dengan tunjangan profesi, sifatnya yang sementara dan bergantung pada status sertifikasi, serta hambatan administratif yang sering menimbulkan keterlambatan pencairan. Dengan demikian, hubungan antara PP 41/2009 dan Perpres 52/2009 menunjukkan kesinambungan kebijakan dalam sistem kompensasi guru, namun sekaligus mengungkap adanya ketidakseimbangan antara idealitas normatif dan efektivitas implementasi di lapangan.

Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 4 Tahun 2025 hadir sebagai kebijakan terbaru yang membawa pembaharuan substansial dalam tata kelola penyaluran tunjangan bagi guru ASN daerah. Regulasi ini memperkenalkan sistem yang lebih terstruktur dengan menetapkan tiga jenis

tunjangan yang bersifat standar, yakni tunjangan profesi bagi guru yang telah memiliki sertifikat pendidik, tunjangan khusus bagi guru yang bertugas di wilayah tertinggal, terpencil, dan perbatasan (3T), serta tambahan penghasilan bagi guru yang belum memenuhi persyaratan sertifikasi. Inovasi utama dalam peraturan ini terletak pada mekanisme penyaluran dana yang kini dilakukan langsung ke rekening individu guru, dimulai sejak Maret 2025, tanpa melalui Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) yang selama ini sering menjadi titik hambatan administratif. Selain itu, regulasi ini juga menerapkan integrasi sistem informasi manajemen pendidikan, yang dirancang untuk mempercepat proses verifikasi dan mengurangi kesalahan administratif dalam pencairan tunjangan.

Permendikdasmen 4/2025 menunjukkan langkah maju dalam memperkuat kepastian hukum dan efisiensi birokrasi melalui penyederhanaan prosedur serta peningkatan transparansi penyaluran tunjangan. Dari perspektif hukum administrasi, kebijakan ini memperlihatkan pergeseran paradigma dari model penyaluran berlapis menuju sistem yang lebih langsung, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan guru di lapangan. Dengan menghapus perantara administratif dan mengoptimalkan teknologi informasi, pemerintah berupaya menjawab persoalan klasik yang sebelumnya melekat pada mekanisme tunjangan berbasis daerah, seperti keterlambatan pencairan dan akurasi data penerima. Namun, karena implementasi peraturan ini baru dimulai pada Maret 2025, efektivitas dan konsistensinya dalam praktik masih memerlukan evaluasi lanjutan untuk memastikan tujuan normatifnya benar-benar tercapai di tingkat faktual.

Berbeda dengan sistem pemberian tunjangan bagi guru dengan status Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) diatur melalui kerangka regulasi yang secara fundamental berbeda dari mekanisme yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dasar hukumnya tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2020 mengenai Gaji dan Tunjangan PPPK, yang menandai pergeseran paradigma dalam sistem remunerasi aparatur sipil negara. Peraturan ini memperkenalkan struktur gaji nasional yang seragam, di mana gaji pokok PPPK ditetapkan berdasarkan golongan (I hingga XVII) dengan nominal yang pasti dan berlaku secara uniform di seluruh Indonesia, tanpa adanya variasi berdasarkan wilayah atau kebijakan pemerintah daerah. Selain itu, Perpres ini merinci berbagai komponen tunjangan, meliputi tunjangan keluarga, jabatan, kinerja, serta tunjangan khusus bagi guru yang bertugas di wilayah 3T

(tertinggal, terpencil, dan perbatasan). Seluruh tunjangan tersebut diatur secara eksplisit sehingga memberikan kejelasan hukum dalam pelaksanaannya.

Mekanisme pembayaran bagi guru PPPK juga dirancang lebih terpusat dan efisien, di mana seluruh gaji dan tunjangan disalurkan langsung dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ke rekening individu pegawai, tanpa melalui pemerintah daerah. Sistem ini berbeda secara mendasar dari PNS, yang masih bergantung pada kapasitas fiskal dan administrasi daerah, serta melalui proses multi-level (pusat–provinsi–kabupaten) yang kerap menimbulkan keterlambatan dan ketidakpastian. Selain itu, Perpres 11/2024 juga menetapkan kenaikan gaji berkala sebesar 8% pada tahun 2024 disertai mekanisme penyesuaian otomatis di tahun-tahun berikutnya, yang memberikan jaminan prediktabilitas finansial jangka panjang bagi PPPK. Secara komparatif, perbedaan ini tidak hanya menunjukkan variasi administratif, melainkan mencerminkan diferensiasi struktural dalam konstruksi hukum kepegawaian nasional. Jika sistem PNS masih bersifat desentralistik dan bergantung pada kemampuan fiskal daerah, maka sistem PPPK mengedepankan pendekatan nasional yang lebih seragam, transparan, dan stabil, sehingga memperkuat tingkat kepastian hukum dan keadilan distributif dalam sistem penggajian aparatur sipil negara.

Hasil analisis memperlihatkan bahwa pada tataran formal, sistem tunjangan bagi guru telah memenuhi unsur kepastian hukum dalam bentuk (*certainty of form*). Setiap jenis tunjangan, baik untuk guru berstatus PNS maupun PPPK, memiliki dasar hukum yang eksplisit dan terdefinisi secara sistematis dalam berbagai regulasi. Misalnya, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 mengatur tunjangan profesi bagi guru bersertifikat sebesar satu kali gaji pokok (Pasal 3–5), serta tunjangan khusus bagi mereka yang bertugas di daerah terpencil atau tertinggal (Pasal 6). Sementara itu, Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2009 menetapkan tambahan penghasilan bagi guru yang belum bersertifikat dengan nominal tetap. Bagi guru PPPK, ketentuan tunjangan diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2024, yang menegaskan sistem penggajian berdasarkan golongan (I–XVII) serta mencakup tunjangan keluarga, jabatan, kinerja, dan tunjangan khusus.

Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan tunjangan ini masih menghadapi berbagai kendala baik bagi guru PNS maupun PPPK, meskipun hak tersebut telah dijamin secara formal. Hambatan administratif kerap menjadi penghalang dalam realisasi tunjangan, seperti keterlambatan pencairan, ketidakpastian besaran yang diterima, hingga adanya potongan tunjangan di

tingkat daerah. Secara umum, penyebab utama permasalahan tersebut antara lain kompleksitas pengelolaan keuangan daerah, proses verifikasi data yang berbelit, keterlambatan penerbitan Surat Keputusan (SK) sebagai dasar pencairan, serta ketidaksinkronan data antara pemerintah pusat dan daerah. Situasi ini semakin diperburuk oleh praktik *carry over* atau sisa anggaran tahun sebelumnya yang sering menunda pembayaran pada tahun berjalan. Temuan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara rancangan regulasi dan realitas birokrasi di lapangan.³

Misalnya ada kasus dalam keterlambatan pencairan tunjangan profesi untuk guru PNS yang bersertifikasi. Keterlambatan pencairan Tunjangan Profesi Guru (TPG) sebagaimana dijelaskan dalam artikel Antara dan diperkuat oleh laporan Poskota.co.id (24 Oktober 2025), menunjukkan bahwa permasalahan utama terletak pada kompleksitas birokrasi dan ketidaksinkronan data antarinstansi. Berdasarkan penjelasan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk) Kemenkeu, keterlambatan terjadi karena proses administrasi yang panjang, mulai dari verifikasi data Dapodik, validasi oleh Dinas Pendidikan dan Kemendikdasmen, hingga penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) oleh Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara. Berdasarkan laporan DJPK Kemenkeu per 31 Oktober 2025, terdapat 450.000 guru (dari 1.476.964 guru PNSD) yang belum menerima TPG Triwulan III karena masalah validasi data, dengan rata-rata keterlambatan 45-60 hari kerja sejak jadwal pencairan yang dijanjikan. Kasus konkret triwulan III tahun 2025 memperlihatkan bahwa penundaan juga dipicu oleh kebijakan baru pemerintah yang menekankan sinkronisasi data dan pengetatan mekanisme validasi untuk memastikan keakuratan penerima tunjangan. Selain itu, keterlambatan pengesahan Surat Keputusan Tunjangan Profesi (SKTP) turut menghambat penyaluran dana. Dengan demikian, kedua sumber tersebut menegaskan bahwa meskipun kebijakan ini bertujuan memperbaiki tata kelola, implementasinya di lapangan justru memperpanjang proses realisasi hak guru.⁴

Temuan lain pada permasalahan yang dihadapi oleh guru ASN non-sertifikasi dalam proses penerimaan Tambahan Penghasilan (Tamsil), yang

³ Rosseno Aji Nugroho. Sri Mulyani Bongkar Biang Kerok Sering Telatnya Gaji Guru. CNBC Indonesia. Link: <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230830171158-4-467609/sri-mulyani-bongkar-biang-kerok-sering-telatnya-gaji-guru>

⁴ Aldi Harlanda Irawan. 2025. Mengapa TPG TW 3 2025 Belum Cair? Ternyata Ini Penyebab dan Kebijakan Barunya. Poskota. <https://www.poskota.co.id/2025/10/24/mengapa-tpg-tw-3-2025-belum-cair-ternyata-ini-penyebab-dan-kebijakan-barunya>

mengindikasikan adanya kelemahan dalam aspek transparansi dan akuntabilitas birokrasi daerah. Kasus yang terjadi di Kota Bima menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara dokumen administrasi pencairan dan realisasi dana yang diterima, di mana guru diminta menandatangani kwitansi untuk tiga bulan pembayaran, namun hanya memperoleh dana untuk satu bulan. Pihak Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga (Dikpora) menyanggah dugaan pemotongan dan menegaskan bahwa keterlambatan tersebut disebabkan oleh proses transfer dana dari Kementerian Keuangan yang belum terealisasi sepenuhnya. Situasi ini mencerminkan ketidakterpaduan koordinasi antarinstansi serta lemahnya mekanisme pengawasan dalam sistem distribusi Tamsil, yang pada akhirnya menghambat pemenuhan hak keuangan guru dan menimbulkan ketidakpastian dalam implementasi kebijakan kesejahteraan aparatur pendidikan di tingkat daerah.⁵

Kontras dengan kondisi tersebut, guru PPPK relatif menikmati mekanisme pembayaran yang lebih terjamin. Pembiayaan untuk PPPK dibebankan langsung pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta didasarkan pada kontrak kerja yang memiliki kepastian hukum. Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2024 (perubahan Perpres Nomor 98 Tahun 2020) menambah kepastian ini dengan kenaikan gaji PPPK sebesar 8% serta pengaturan struktur gaji menurut golongan, dari Golongan I hingga Golongan XVII, disertai jaminan tunjangan keluarga, tunjangan anak, tunjangan jabatan, dan tunjangan kinerja. Mekanisme pencairan yang langsung ke rekening pegawai dan dukungan sistem informasi manajemen meningkatkan transparansi dan akuntabilitas penyaluran hak keuangan mereka.

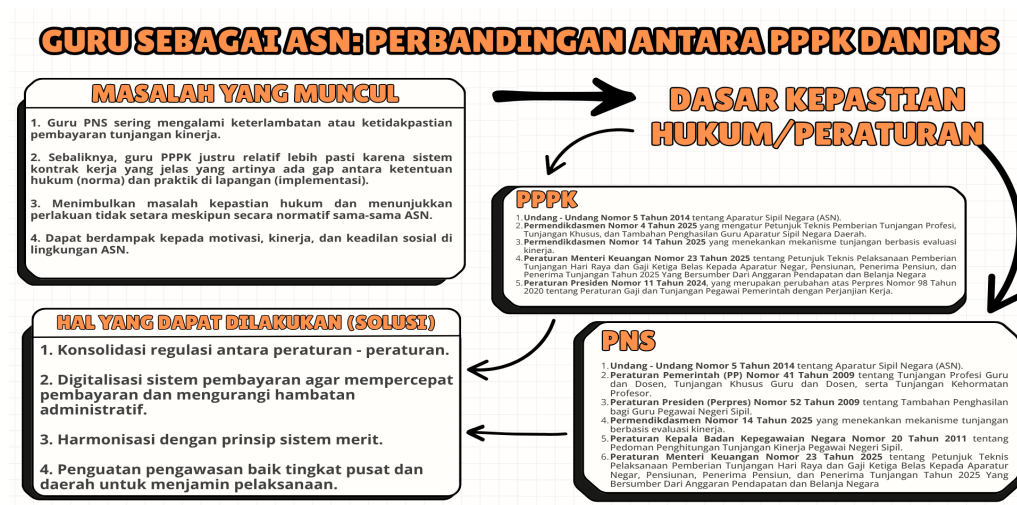
Peraturan Menteri Keuangan Nomor 23 Tahun 2025 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pemberian Tunjangan Hari Raya (THR) dan Gaji Ketiga Belas bagi Aparatur Negara, Pensiunan, Penerima Pensiun, dan Penerima Tunjangan yang bersumber dari APBN semakin memperkuat struktur kesejahteraan ASN, termasuk guru PNS maupun PPPK. Regulasi ini mengatur secara rinci mengenai sumber anggaran, besaran, serta prosedur pencairan THR dan gaji ke-13. Kehadiran PMK ini memberikan kepastian hukum sekaligus kepastian waktu bagi aparatur dalam menerima hak finansial tambahan yang bersifat rutin tahunan. Dengan mekanisme yang lebih terstandar, PMK 23/2025 tidak hanya menutup celah keterlambatan yang sering terjadi di tingkat daerah, tetapi juga memastikan pemerataan hak di seluruh Indonesia. Secara normatif,

⁵ Londa Post. 2023. Oh Sungguh Tega: Uang Tamsil Guru ASN Non-Sertifikasi di duga di pangkas Pangkas Dinas untuk 2 Bulan. Londapost.com <https://www.londapost.com/2023/01/oh-sungguh-tega-uang-tamsi-guru-asn-non.html>

regulasi ini menegaskan bahwa kesejahteraan guru ASN tidak hanya terbatas pada gaji bulanan dan tunjangan profesi, melainkan juga meliputi kompensasi tahunan yang bersifat universal bagi seluruh aparatur negara.

Hasil analisis menemukan bahwa dalam beberapa jenjang, nominal tunjangan guru PPPK justru lebih tinggi dibandingkan dengan guru PNS. Perbedaan ini muncul karena struktur gaji pokok dan kebijakan penggajian PPPK yang lebih progresif, meskipun pemerintah menegaskan bahwa hal tersebut bukan bentuk diskriminasi, melainkan konsekuensi logis dari mekanisme kontraktual yang berbeda. Namun demikian, realitas di lapangan tetap menimbulkan persepsi ketidakadilan di kalangan guru PNS yang merasa hak finansialnya tidak sebanding dengan beban kerja yang sama. Dari perspektif sosiologis, ketidakadilan persepsional ini berpotensi mempengaruhi motivasi kerja, menurunkan loyalitas, bahkan menimbulkan frustrasi. Lebih jauh, kesenjangan tersebut berimplikasi serius terhadap kesejahteraan tenaga pendidik dan kualitas layanan pendidikan, sebab guru yang merasa dirugikan cenderung kehilangan semangat dalam menjalankan fungsi profesionalnya. Oleh karena itu, dibutuhkan langkah konkret berupa harmonisasi kebijakan antara pusat dan daerah, penyederhanaan birokrasi, serta penguatan mekanisme pengawasan agar hak tunjangan guru ASN dapat terpenuhi secara adil, konsisten, dan sejalan dengan tujuan hukum untuk menjamin kepastian, kemanfaatan, serta keadilan bagi seluruh aparatur di sektor pendidikan.

Gambar 1. Perbandingan anatar PPPK dan PNS



Dengan melihat kompleksitas tersebut, maka penyelesaian disparitas pembayaran tunjangan guru ASN tidak dapat hanya mengandalkan regulasi normatif semata, tetapi harus mencakup reformasi sistemik yang melibatkan harmonisasi kebijakan pusat dan daerah, penyederhanaan birokrasi, penguatan pengawasan, serta digitalisasi tata kelola keuangan yang terintegrasi. Upaya ini penting bukan hanya demi mewujudkan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh ASN, tetapi juga untuk mendukung strategi peningkatan kualitas sumber daya manusia di sektor pendidikan. Dalam konteks pembangunan nasional, keberhasilan menciptakan sistem tunjangan guru yang adil dan konsisten akan berdampak langsung pada motivasi kerja, kesejahteraan tenaga pendidik, serta peningkatan produktivitas pendidikan yang berkelanjutan.

Dalam hal pemberian tunjangan bagi guru Aparatur Sipil Negara (ASN), ketentuan hukum seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dan Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2024 secara formal telah mewujudkan aspek kepastian hukum dengan memberikan dasar normatif yang tegas mengenai hak atas gaji dan tunjangan. Secara eksplisit, kedua regulasi tersebut menegaskan bahwa baik Pegawai Negeri Sipil (PNS) maupun Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) menempati posisi hukum yang sama sebagai ASN yang berhak memperoleh penghasilan yang layak. Lebih lanjut, Perpres Nomor 11 Tahun 2024 juga menguraikan secara detail struktur gaji dan tunjangan PPPK menurut golongan, sehingga menghadirkan pedoman yang jelas sekaligus menjadi acuan pasti bagi pemerintah dalam mengatur pembayaran maupun bagi pegawai dalam menjamin hak keuangannya.

Namun, bila ditarik dalam kerangka pemikiran Radbruch, permasalahan muncul pada aspek implementatif dari kepastian hukum tersebut. Di satu sisi, aturan tertulis telah tersedia dan memberikan legitimasi formal, tetapi di sisi lain, realitas birokrasi justru seringkali menghambat pemenuhan hak guru, terutama bagi guru PNS yang masih bergantung pada mekanisme keuangan daerah. Keterlambatan pencairan tunjangan akibat verifikasi administrasi yang berbelit, *carry over* anggaran, hingga ketidaksinkronan data menunjukkan bahwa kepastian hukum dalam praktik belum sepenuhnya terwujud. Regulasi yang secara normatif sudah jelas, pada level faktual, justru gagal memenuhi fungsi dasarnya untuk memberikan jaminan prediktabilitas dan rasa aman bagi para guru ASN.

Dengan demikian, kepastian hukum dalam konteks tunjangan guru ASN dapat dikatakan masih berada dalam tataran normatif, tetapi belum optimal pada tataran praktis. Hal ini membuktikan adanya jurang antara *law in the books* dan

law in action, dimana aturan hukum yang baik tidak selalu identik dengan pelaksanaannya yang efektif. Untuk menutup kesenjangan tersebut, diperlukan upaya penguatan kelembagaan, digitalisasi birokrasi, serta harmonisasi antara kebijakan pusat dan daerah, sehingga kepastian hukum yang dimaksud Radbruch dapat tercapai secara menyeluruh, baik dalam norma tertulis maupun kenyataan faktual yang dirasakan langsung oleh guru ASN sebagai subjek hukum yang berhak atas perlindungan.

Ketika hak atas tunjangan tidak terpenuhi atau mengalami keterlambatan, hal tersebut bukan hanya melanggar kepentingan ekonomi guru secara personal, melainkan juga berpotensi mengganggu kepentingan sosial yang lebih luas, yaitu terhambatnya proses pendidikan yang efektif dan berkeadilan. Dengan kata lain, keterlambatan atau ketidakpastian pembayaran tunjangan bagi guru PNS, maupun disparitas antara PNS dan PPPK, dapat dipandang sebagai bentuk pengabaian terhadap perlindungan hukum yang seharusnya diberikan negara atas kepentingan guru sebagai subjek hukum sekaligus pilar pembangunan bangsa.

KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun secara aturan PNS dan PPPK memiliki posisi hukum yang sama sebagai ASN dan sama-sama mendapatkan hak gaji serta tunjangan, dalam penerapan sehari-hari terjadi perbedaan yang cukup besar dalam pengelolaan tunjangan. Guru PNS masih menghadapi berbagai hambatan administratif seperti keterlambatan pembayaran, ketidaksesuaian data, dan prosedur birokrasi yang rumit. Sementara itu, guru PPPK mendapatkan tunjangan yang lebih pasti karena proses pembayaran yang lebih terpusat, berbasis kontrak, dan langsung dari anggaran negara.

Perbedaan ini menunjukkan adanya jarak antara ketentuan hukum yang berlaku dan penerapannya di lapangan. Ketidakpastian dalam tunjangan, terutama bagi guru PNS, berdampak buruk pada kesejahteraan dan semangat bekerja, serta dapat menurunkan kualitas pendidikan. Oleh karena itu, prinsip kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan yang diperkenalkan oleh Radbruch belum sepenuhnya tercapai dalam sistem tunjangan guru ASN.

Pemerintah perlu mengatur kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah dengan menyederhanakan urusan birokrasi, menerapkan sistem digital untuk mengelola tunjangan secara lengkap, serta meningkatkan pengawasan agar tidak ada keterlambatan atau kesalahan administrasi. Cara distribusi tunjangan

sebaiknya diatur secara sama, seperti model PPPK, agar para guru ASN dapat merasakan perlindungan hukum secara merata. Selain itu, perlu dilakukan pengecekan rutin terhadap aturan dan sistem pembayaran agar penerapannya efektif, serta meningkatkan keadilan dan kesejahteraan guru, yang merupakan bagian penting dari sistem pendidikan nasional.

REFERENSI

- A. Mu'adi. *Pendekatan Normatif dalam Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2015.
- Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Ananda. (t.t.). *Teori Kepastian Hukum Menurut Para Ahli*. Diambil 5 Oktober 2025, dari <https://www.gramedia.com/literasi/teori-kepastian-hukum/>
- Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Dealls. (2025, April 30). *Gaji Guru P3K 2025: Rincian Golongan, Tunjangan, dan Kenaikan Terbaru*. Diambil dari <https://dealls.com/pengembangan-karir/gaji-guru-p3k>
- Gustav Radbruch. *Rechtsphilosophie (Legal Philosophy)*, dikutip dalam Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius, 1982.
- Hak dan Kewajiban dalam Hukum*. (2021, November 27). Diambil dari <https://cekhukum.com/hak-dan-kewajiban-dalam-hukum/>
- Johnny Ibrahim. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing, 2012.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. *Perpres 11/2024: Gaji PPPK Naik, Ini Rincian Terbaru*. Diambil dari <https://www.menpan.go.id>

Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. *Guru ASN Dapat Tambahan Kesejahteraan 1x Gaji Pokok Mulai 2025*. Diambil dari <https://www.kemdikbud.go.id/>

Mengapa TPG TW 3 2025 Belum Cair? Ternyata Ini Penyebab dan Kebijakan Barunya. Poskota. Diakses 4 November 2025. <https://www.poskota.co.id/2025/10/24/mengapa-tpg-tw-3-2025-belum-cair-ternyata-ini-penyebab-dan-kebijakan-barunya>

MSN. (t.t.). *Mengapa Gaji PPPK Terlihat Lebih Besar dari PNS? Cek Alasannya*. Diambil 5 Oktober 2025, dari <https://www.msn.com/id-id/berita/other/mengapa-gaji-pppk-terlihat-lebih-besar-dari-pns-cek-alasannya/ar-AA1FwDPO>

Nugroho, R. A. (t.t.). *Sri Mulyani Bongkar Biang Kerok Sering Telatnya Gaji Guru*. CNBC Indonesia. Diambil 5 Oktober 2025, dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230830171158-4-467609/sri-mulyani-bongkar-biang-kerok-sering-telatnya-gaji-guru>

Oh Sungguh Tega: Uang Tamsil Guru ASN Non-Sertifikasi di duga di pangkas Pangkas Dinas untuk 2 Bulan. Diakses 4 November 2025. <https://www.londapost.com/2023/01/oh-sungguh-tega-uang-tamsi-guru-asn-non.html>

Penghormatan terhadap Hak-Hak Individu oleh Pemerintah (09/08). (t.t.). Diambil 5 Oktober 2025, dari <https://pa-cilegon.go.id/artikel/254-penghormatan-terhadap-hak-hak-individu-oleh-pemerintah-09-08>

Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 20 Tahun 2011 tentang Pedoman Perhitungan Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 23 Tahun 2025 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pemberi tunjangan Hari Raya dan Gaji Ketiga Belas Kepada Aparatur Negara, Pensiunan, Penerima Pensiun, dan Penerima Tunjangan.

Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 14 Tahun 2025 yang menekankan mekanisme tunjangan berbasis evaluasi kinerja.

Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 4 Tahun 2025 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Tunjangan Profesi, Tunjangan Khusus, dan Tambahan Penghasilan Guru Aparatur Sipil Negara Daerah.

Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi Nomor 14 Tahun 2025 tentang Sekolah Penggerak.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2024 tentang *Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2020 tentang Gaji dan Tunjangan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 20.

Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2009 tentang Tambahan Penghasilan bagi Guru Pegawai Negeri Sipil.

Peter Mahmud Marzuki. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.

Rudolf von Ihering. *The Struggle for Law (Der Kampf ums Recht)*, diterjemahkan oleh John J. Lalor. Chicago: Callaghan and Company, 1915.

Sondang P. Siagian. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara, 2015.

Sri Mulyani Bongkar Biang Kerok Sering Telatnya Gaji Guru. *CNBC Indonesia*. Diakses 4 November 2025.
<https://www.cnbcindonesia.com/news/20230830171158-4-467609/sri-mulyani-bongkar-biang-kerok-sering-telatnya-gaji-guru>

Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2007.

Susilowati. (2020). *Pengaruh Tunjangan Profesi dan Profesionalisme Guru terhadap Kinerja Guru pada Gugus Cakra Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang*. Universitas PGRI Semarang. Diambil dari:
https://arpusda.semarangkota.go.id/uploads/data_karya_ilmiah/20210415143840-2021-04-15data_karya_ilmiah143802.pdf

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494.