

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) merupakan fondasi utama dalam pembentukan karakter, kemampuan kognitif, sosial, dan emosional anak. Keberhasilan pendidikan pada jenjang ini sangat ditentukan oleh peran guru Taman Kanak-Kanak (TK) sebagai pendidik, pengasuh, sekaligus pembimbing perkembangan anak.¹ Di Kabupaten Trenggalek, guru TK tidak hanya menjalankan tugas pembelajaran di kelas, tetapi juga memikul tanggung jawab administrasi, pengelolaan kelas, komunikasi dengan orang tua, serta keterlibatan dalam kegiatan kelembagaan sekolah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan guru TK Tunas Kasih Trenggalek, diketahui bahwa beban kerja guru relatif tinggi karena selain mengajar, guru juga harus menyusun perangkat pembelajaran, laporan perkembangan anak, hingga kegiatan tambahan sekolah. Kondisi tersebut tidak selalu diimbangi dengan tingkat kesejahteraan yang memadai, terutama bagi guru yang belum bersertifikasi, di mana penghasilan yang diterima masih berada jauh di bawah Upah Minimum Regional (UMR) Kabupaten Trenggalek. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara beban kerja dan tingkat kesejahteraan guru TK non-sertifikasi.²

¹ Ratri Nuria1, Riska Aprilianti, “*Problematika Beban Kerja Guru Honorer di Taman Kanak-kanak*”, Jurnal Edukasi Sebelas April (JESA), Volume 7, No. 02,21 Juli 2023, Hal 135-145.

² Hasil Wawancara dengan Ibu Lidia dan Ibu Christi, Guru TK Tunas Kasih Trenggalek, tentang beban kerja dan tingkat kesejahteraan guru non-sertifikasi, Trenggalek.

Sementara itu, hasil wawancara dengan guru TK Kemala Bhayangkari 52 Trenggalek menunjukkan bahwa guru bersertifikasi memiliki kondisi kesejahteraan yang relatif lebih baik dibandingkan guru non-sertifikasi. Guru bersertifikasi memperoleh tunjangan profesi yang membantu meningkatkan pendapatan dan pemenuhan kebutuhan hidup. Namun demikian, beban kerja yang dijalankan pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan guru non-sertifikasi, baik dari segi jam mengajar, tanggung jawab administratif, maupun tugas pendukung lainnya.³

Hal ini mengindikasikan adanya perbedaan kesejahteraan yang dipengaruhi oleh status sertifikasi, bukan oleh perbedaan beban kerja secara substansial. Dalam konteks regulasi, Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pendidikan telah mengatur hak dan kesejahteraan pendidik, termasuk guru PAUD dan TK. Perda tersebut secara normatif menegaskan bahwa pemerintah daerah berkewajiban memberikan perlindungan, penghargaan, serta kesejahteraan yang layak bagi pendidik sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya.⁴

Namun, berdasarkan hasil wawancara dengan pihak staff Dinas Pendidikan Kabupaten Trenggalek sebagai Kepala Bidang Pemetaan & Pengembangan Pendidikan, implementasi ketentuan tersebut masih menghadapi kendala, seperti keterbatasan anggaran daerah dan perbedaan

³ Hasil Wawancara dengan Ibu Ratih dan Ibu Surati, Guru TK Kemala Bhayangkari 52 Trenggalek, mengenai beban kerja dan kesejahteraan guru bersertifikasi, Trenggalek.

⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, khususnya ketentuan mengenai hak dan kesejahteraan pendidik.

status kepegawaian guru TK, sehingga pemenuhan kesejahteraan belum dapat dirasakan secara merata oleh seluruh guru.⁵

Kesenjangan antara beban kerja dan tingkat kesejahteraan guru TK tersebut relevan untuk dianalisis dalam perspektif Fiqh Siyasah. Dalam Fiqh Siyasah, pemerintah (ulil amri) dipandang sebagai pemegang amanah yang berkewajiban mewujudkan keadilan (al-‘adl) dan kemaslahatan (al-maslahah) bagi masyarakat, termasuk dalam pemenuhan hak-hak pekerja. Beban kerja yang besar tanpa diimbangi kesejahteraan yang layak bertentangan dengan prinsip keadilan dan tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan rakyatnya.

⁶

Berdasarkan uraian diatas, penulis terdorong untuk mengkaji lebih lanjut mengenai **“Analisis Kesenjangan Antara Beban Kerja dan Tingkat Kesejahteraan Guru TK Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 1 Tahun 2017 dan Fiqh Siyasah (Studi Kasus Perbandingan di TK Tunas KasihTrenggalek dan TK Kemala Bhayangkari 52 Trenggalek)”** Penelitian ini penting untuk mengkaji secara mendalam sejauh mana beban kerja yang dijalankan oleh guru TK selaras dengan tingkat kesejahteraan yang mereka terima, serta menilai apakah implementasi kebijakan daerah telah berjalan sesuai amanat hukum positif dan prinsip-prinsip keadilan dalam perspektif siyasah Islam. Selain itu,

⁵ Hasil Wawancara dengan Bapak Wawan, Kepala Bidang Pemetaan dan Pengembangan Pendidikan Dinas Pendidikan Kabupaten Trenggalek, terkait implementasi kesejahteraan guru TK.

⁶ Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, mengenai kewajiban pemerintah dalam mewujudkan keadilan dan kemaslahatan masyarakat.

penelitian ini diharapkan mampu Memberikan gambaran faktual mengenai kondisi nyata guru TK di Kabupaten Trenggalek, sehingga dapat menjadi rujukan bagi pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan yang lebih responsif, adil, dan berpihak pada peningkatan kesejahteraan tenaga pendidik.

B. Fokus dan Pertanyaan Penelitian

Fokus penelitian ini adalah pada analisis kesenjangan antara beban kerja dan tingkat kesejahteraan guru TK berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 1 Tahun 2017 dan Fiqh Siyasah dengan mengambil studi kasus di Kabupaten Trenggalek. Penelitian ini diarahkan untuk memahami bagaimana kondisi kesenjangan tersebut terjadi, apa saja faktor yang mempengaruhinya, serta bagaimana regulasi daerah dan prinsip dalam Fiqh Siyasah memberikan perspektif maupun landasan dalam menilai kesesuaian antara beban kerja yang dipikul oleh guru TK dengan tingkat kesejahteraan yang mereka terima. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan menggambarkan implementasi kebijakan daerah terkait pemenuhan hak-hak guru TK serta menilai apakah kebijakan tersebut telah selaras dengan prinsip-prinsip keadilan, kemaslahatan, dan perlindungan yang menjadi bagian dari kajian Fiqh Siyasah. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran komprehensif mengenai kondisi faktual di lapangan sekaligus analisis normatif berdasarkan regulasi dan perspektif keilmuan yang digunakan.

Berdasarkan penelitian yang akan diteliti mencangkup peran pemerintah

daerah dalam menangani dan menganalisis Kesenjangan antara Beban Kerja dan Tingkat Kesejahteraan Guru TK Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 1 Tahun 2017 dan Fiqh Siyasah di Kabupaten Trenggalek. Dari fokus penelitian tersebut kemudian dijabarkan menjadi tiga subfokus sebagai berikut:

1. Bagaimana kesenjangan antara beban kerja dan tingkat kesejahteraan guru TK di Kabupaten Trenggalek serta faktor-faktor yang mempengaruhinya?
2. Bagaimana Analisis Kesenjangan Antara Beban Kerja dan Tingkat Kesejahteraan Guru TK Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 1 Tahun 2017?
3. Bagaimana Analisis Kesenjangan Antara Beban Kerja dan Tingkat Kesejahteraan Guru TK Berdasarkan Fiqh Siyasah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus dan pertanyaan penelitian di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kesenjangan antara beban kerja dan tingkat kesejahteraan guru TK di Kabupaten Trenggalek serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.
2. Untuk mengetahui Analisis Kesenjangan Antara Beban Kerja dan Tingkat Kesejahteraan Guru TK Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 1 Tahun 2017.

3. Untuk mengetahui Analisis Kesenjangan Antara Beban Kerja dan Tingkat Kesejahteraan Guru TK Berdasarkan Fiqh Siyasah.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Bagi Pengembangan Ilmu Hukum, Penelitian ini memberikan kontribusi pada perluasan kajian hukum, khususnya Hukum Administrasi Negaradan Hukum Islam, dengan mengintegrasikan analisis peraturan daerah (Perda No. 1 Tahun 2017) Kabupaten Trenggalek dengan prinsip- prinsip normatif Fiqh Siyasah. Hal ini memperkaya pendekatan interdisipliner dalam mengevaluasi efektivitas dan keadilan sebuah kebijakan publik.
 - b. Bagi Pengembangan Ilmu Pendidikan, penelitian ini memperkaya khazanah Kebijakan Pendidikan dan Manajemen Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dengan menyediakan perspektif kritis mengenai pengelolaan sumber daya manusia (guru) yang berkeadilan, yang menjadi faktor penentu kualitas pendidikan.
 - c. Bagi Pengembangan Fiqh Siyasah, Penelitian ini mengaplikasikan prinsip-prinsip klasik Fiqh Siyasah (*Al-‘Adl, Maslahah, Mas’uliyah ad-Daulah*) dalam konteks kekinian dan masalah yang konkret, yaitu kesenjangan kerja-guru TK. Dengan demikian, penelitian ini memberikan bukti empiris bahwa nilai-nilai Islam bersifat relevan dan aplikatif untuk memecahkan masalah kontemporer.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek, Sebagai bahan evaluasi dan masukan kebijakan yang kritis dan konstruktif terhadap implementasi Perda Kabupaten Trenggalek Nomor 1 Tahun 2017. Hasil penelitian dapat dijadikan acuan untuk melakukan revisi, sosialisasi yang lebih efektif, atau menyusun peraturan turunan yang lebih menjamin terwujudnya keadilan dan kesejahteraan bagi guru TK, khususnya guru honorer.
- b. Bagi Guru Taman Kanak-Kanak, Dapat menjadi bahan advokasi dan penguatan posisi tawar bagi guru TK, terutama yang berstatus non-PNS, untuk memperjuangkan hak-haknya atas imbalan yang proporsional dan jaminan kesejahteraan yang lebih baik dari pemerintah daerah dan penyelenggara pendidikan.
- c. Bagi Pemerintah Pusat (Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi), Rekomendasi yang dihasilkan dari penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan pendidikan nasional yang lebih adil dan berpihak pada guru PAUD/TK, misalnya dengan mempertimbangkan insentif khusus atau skema afirmasi untuk daerah-daerah yang memiliki keterbatasan anggaran.
- d. Bagi Peneliti dan mahasiswa, Dapat dijadikan sebagai referensi dan dasar untuk melakukan penelitian lanjutan dengan cakupan yang lebih luas, objek yang berbeda (misalnya guru SD/SMP), atau dengan

mendalami aspek-aspek tertentu dari Fiqh Siyasah yang tidak tercover dalam penelitian ini.

E. Penegasan Istilah

1. Analisis Kesenjangan

Analisis kesenjangan merupakan proses sistematis untuk membandingkan kondisi ideal dengan kondisi aktual guna mengidentifikasi perbedaan, ketidakseimbangan, atau ketimpangan di antara keduanya. Metode ini digunakan untuk mengukur sejauh mana suatu variabel belum mencapai standar yang diharapkan, serta untuk memahami faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya gap tersebut. Dalam konteks penelitian ini, analisis kesenjangan dipakai untuk melihat ketidakseimbangan antara beban kerja sebagai input yang harus ditanggung guru TK dengan tingkat kesejahteraan sebagai output yang mereka terima.⁷

2. Beban Kerja Guru TK

Seluruh bobot tugas dan tanggung jawab yang harus diselesaikan oleh guru TK dalam periode waktu tertentu. Ini dioperasionalkan ke dalam indikator:

- a. Jam kerja efektif mengajar dan mendidik di kelas.
- b. Waktu untuk tugas non-mengajar: penyusunan perencanaan

⁷ Lihat Sari & Kuntoro, "Teacher Well-being: the Teachers Perspective in the Special Region of Yogyakarta," *Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, Vol. 10 No. 2 (2024), yang menjelaskan bahwa ketidakseimbangan antara tuntutan kerja dan kesejahteraan guru dapat diukur melalui analisis gap untuk mengetahui kondisi aktual dibanding standar ideal kesejahteraan guru. Artikel ini menegaskan bahwa gap analysis digunakan untuk menilai jarak antara ekspektasi dan realitas dalam beban kerja dan kesejahteraan guru.

Pembelajaran (RPPM/RPPH), evaluasi perkembangan anak, Pembuatan alat peraga, dan administrasi kelas.

- c. Frekuensi dan intensitas interaksi dengan orang tua/wali murid.
- d. Keterlibatan dalam kegiatan sekolah di luar jam mengajar.⁸

3. Tingkat Kesejahteraan Guru TK

Kondisi kemapanan dan kenyamanan hidup yang dirasakan oleh guru TK sebagai imbalan atas kerja yang dilakukannya. Konsep ini diukur melalui indikator:

- a. Kesejahteraan Material: Besaran gaji/insentif bulanan, kepemilikan tunjangan (fungsional, keluarga, transportasi), serta kepesertaan dalam program jaminan sosial (BPJS Ketenagakerjaan dan BPJS Kesehatan).
- b. Kesejahteraan Non-Material: Rasa aman terhadap status kepegawaian, pengakuan profesional, kesempatan untuk pengembangan karir, dan kondisi lingkungan kerja yang kondusif.⁹

4. Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 1 Tahun 2017

Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pendidikan merupakan dasar hukum daerah yang mengatur kewajiban pemerintah dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan pendidikan, termasuk pemenuhan hak pendidik atas kesejahteraan dan jaminan sosial. Dalam penelitian ini, fokus diberikan

⁸ Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru

⁹ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Pasal 14-15.

pada pasal-pasal yang memuat mandat pemerintah daerah untuk Memenuhi penghasilan dan jaminan kesejahteraan tenaga pendidik, dan bagaimana implementasinya berlangsung di lapangan.¹⁰

5. *Fiqh Siyasah*

Cabang ilmu fiqh yang membahas tentang pengaturan urusan rakyat oleh negara (pemerintah) untuk mencapai kemaslahatan. Dalam penelitian ini, *Fiqh Siyasah* digunakan sebagai lensa analisis normatif dengan berfokus pada tiga prinsip:

- a. *Al-'Adl* (Keadilan): Prinsip menempatkan sesuatu pada proporsinya dan memberikan hak kepada yang berhak. Dianalisis apakah terdapat keadilan dalam pembagian beban kerja dan pemberian imbalan.
- b. *Al-Maslahah* (Kemaslahatan): Prinsip bahwa setiap kebijakan harus mendatangkan manfaat dan menolak mudharat (kerusakan). Dianalisis apakah kebijakan yang ada telah mencapai kemaslahatan bagi guru dan dunia pendidikan.
- c. *Mas'uliyyah ad-Daulah* (Tanggung Jawab Negara): Kewajiban dan tanggung jawab pemerintah untuk menjamin kesejahteraan dan melindungi hak-hak warganya. Dianalisis sejauh mana tanggung jawab ini telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Trenggalek.¹¹

¹⁰ Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

¹¹ Mawardi, *Fiqh Siyasah: Konsep Kekuasaan Politik dalam Islam*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 45–47.