

# Politik Anggaran dan Dilema Etis: Analisis Kritis Kebijakan Kesejahteraan Guru pada Dinas Pendidikan

Sulthon Awaludhin Humaidi

Universitas Nahdlatul Ulama Sunan Giri

Email: [sulthonawaludhin90@gmail.com](mailto:sulthonawaludhin90@gmail.com)

---

## Article Info

### Article history:

Received April 25, 2026

Revised May 18, 2026

Accepted June 16, 2026

---

### Keywords:

Budget Politics, Education Office, Ethical Dilemmas, Policy Review, Teacher Welfare.

---

## ABSTRACT

*The abundance of regional income derived from revenue-sharing funds in the natural resource sector is often not directly proportional to the economic improvement of non-civil servant teachers, especially in peripheral areas. This study intends to dissect in depth the politics of budget allocation and the ethical deadlock in the bureaucratic policies of the Education Office regarding basic rights and distributive justice for Temporary Teachers (GTT) and Temporary Staff (PTT). Relying on a qualitative approach, this research applies a qualitative field research design with a phenomenological approach sharpened through Critical Discourse Analysis. Primary data were gathered directly through in-depth interviews with key informants from the office bureaucracy, school principals, and honorary teachers, combined with participatory observation. The study results reveal three main conclusions: 1) In the dimension of public ethics, a moral conflict occurs due to the regional fiscal capacity being hostage to rigid central budgeting regulations, thereby limiting the space for regional incentive acceleration; 2) The geographical anatomy of the region, dominated by rural areas, triggers a digital divide that disadvantages remote teachers in national recruitment competitions; 3) Standardization of staffing appointments based on digital platforms actually gives rise to new problems related to the fulfillment of justice at the grassroots level. Therefore, local affirmation policy interventions based on human values and social justice are urgently required in modernizing teacher management in regional education institutions.*

*This is an open access article under the CC BY-SA license.*



---

## Article Info

### Article history:

Received April 25, 2026

Revised May 18, 2026

Accepted June 16, 2026

---

### Kata kunci:

Dilema Etis, Dinas Pendidikan, Kesejahteraan Guru, Politik Anggaran, Telaah Kebijakan.

---

## ABSTRAK

Melimpahnya pundi-pundi pendapatan daerah yang bersumber dari dana bagi hasil sektor kekayaan alam sering kali tidak berbanding lurus dengan tata perbaikan strata ekonomi para pendidik non-ASN, khususnya di wilayah pinggiran. Studi ini bermaksud membedah secara mendalam dinamika politik alokasi anggaran serta simpul kebuntuan etis pada kebijakan birokrasi Dinas Pendidikan terkait hak-hak dasar dan keadilan distribusi bagi Guru Tidak Tetap (GTT) maupun Pegawai Tidak Tetap (PTT). Dengan bersandar pada pendekatan kualitatif, penelitian ini menerapkan rancangan riset lapangan kualitatif dengan pendekatan fenomenologi yang dipertajam melalui Analisis Wacana Kritis. Data primer dihimpun langsung melalui teknik wawancara mendalam kepada informan kunci dari unsur birokrasi dinas, kepala sekolah, serta guru honorer, yang dikombinasikan dengan observasi partisipatif. Hasil kajian menunjukkan tiga konklusi utama: 1) Pada dimensi etika publik, terjadi benturan moral akibat tersandernya kapasitas fiskal daerah oleh regulasi penganggaran pusat yang kaku, sehingga membatasi ruang akselerasi insentif daerah; 2) Anatomi geografis wilayah yang

didominasi area rural memicu jurang pemisah digital yang merugikan korps guru pelosok dalam kompetisi rekrutmen nasional; 3) Standardisasi pengangkatan pegawai berbasis platform digital justru melahirkan persoalan baru terkait pemenuhan rasa keadilan di tingkat tapak. Oleh karena itu, modernisasi tata kelola guru pada instansi pendidikan daerah memerlukan intervensi kebijakan afirmasi lokal yang berbasis pada nilai kemanusiaan dan keadilan sosial.

*This is an open access article under the CC BY-SA license.*



**Corresponding Author:**

Sulthon Awaludhin Humaidi  
Universitas Nahdlatul Ulama Sunan Giri  
Email: [sulthonawaludhin90@gmail.com](mailto:sulthonawaludhin90@gmail.com)

## PENDAHULUAN

Sejumlah daerah di Indonesia dianugerahi karakteristik topografis yang melimpah sekaligus daya dukung finansial yang sangat masif. Kucuran Dana Bagi Hasil (DBH) dari sektor ekstraktif dan eksploitasi alam kerap kali menjadi motor penggerak utama yang melambungkan postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada tingkat regional hingga menyentuh angka triliunan rupiah secara konsisten. Berdasarkan koridor hukum mengenai belanja wajib (*mandatory spending*), otoritas daerah dibebankan kewajiban konstitusional untuk mengalokasikan sekurang-kurangnya 20 persen dari total dana segar tersebut demi menyokong sektor pendidikan. Kebijakan pendidikan ini pada hakikatnya harus diposisikan sebagai bagian integral dari kebijakan publik strategis yang dikelola secara serius oleh negara demi kemaslahatan masyarakat luas (Indrawan, 2019). Kendati demikian, di balik menebalnya pundi-pundi kas daerah, realitas empiris di tingkat akar rumput mempertontonkan pemandangan yang paradoks. Melimpahnya pendapatan daerah tidak serta-merta menjamin kepatuhan penuh pemangku kebijakan lokal terhadap pemenuhan jaminan alokasi anggaran pendidikan secara substantif (Piter & Kekri, 2022).

Orientasi politik anggaran daerah dinilai belum sepenuhnya menginternalisasi prinsip keadilan ekonomi, terutama apabila menilik nasib ribuan tenaga pendidik honorer di bawah naungan Dinas Pendidikan yang hingga kini masih terjebak dalam ketidakpastian status kepegawaian (Fauzia et al., 2026). Kesenjangan ini pada gilirannya memicu disfungsi struktural dalam ekosistem pendidikan lokal. Beban pedagogis serta tanggung jawab moral yang diemban oleh para guru honorer dalam mentransfer ilmu pengetahuan sejatinya memiliki bobot yang sama beratnya dengan beban kerja aparatur sipil negara (ASN). Ironisnya, pengakuan terhadap pemenuhan hak-hak ekonomi mereka masih jauh dari asas stabilitas dan kerap kali berada di bawah batas kelayakan hidup minimum.

Mengacu pada postulat Keadilan Distributif yang diintrodusir oleh John Rawls, gagasan mengenai keadilan mutlak membutuhkan pemikiran lintas disiplin ilmu yang mendalam guna membedah struktur masyarakat dan diskursus nilai-nilai kemanusiaan (Ariana et al. 2023.). Sebuah keputusan publik dapat dikategorikan adil apabila ia mampu memberikan keuntungan optimal bagi elemen masyarakat yang berada pada posisi paling tidak beruntung (*the least advantaged*). Jika kerangka teoretis ini dioperasikan dalam melihat tata kelola guru pada instansi pendidikan daerah, maka kelimpahan APBD seharusnya dioptimalkan sebagai instrumen utama untuk mendongkrak derajat ekonomi para pendidik honorer terlebih dahulu, alih-alih dialihkan untuk pembiayaan infrastruktur fisik yang bersifat sekunder. Sengkarut persoalan ini kian pelik akibat adanya jeratan regulasi dari pemerintah pusat yang membatasi fleksibilitas kebijakan di tingkat daerah.

Berdasarkan pemetaan terhadap berbagai literatur ilmiah mutakhir, mayoritas riset

terdahulu mengenai eksistensi guru honorer cenderung terbatas pada koridor motivasi mengajar atau eskalasi kompetensi profesi secara makro. Masih terdapat kekosongan kajian (*gap analysis*) yang secara spesifik membedah benturan moral antara implementasi administrasi berbasis digital dengan kendala riil geografis pada wilayah-wilayah kaya sumber daya alam di level kedinasan lokal. Konflik kebijakan dan guncangan struktural ini sejalan dengan analisis krisis, penyesuaian, dan benturan regulasi dalam institusi birokrasi yang membutuhkan resolusi adaptif (Susilawati & Kurnia, 2024). Oleh karena itu, artikel ini diorientasikan untuk mengurai benang kusut kesenjangan kebijakan tersebut melalui kacamata etika kebijakan serta politik pendidikan, dengan memfokuskan lokus analisis pada instansi Dinas Pendidikan daerah. Sisi kebaruan ilmiah (*state of the art*) dari studi ini bertumpu pada analisis kritis mengenai keterbatasan ruang gerak birokrasi daerah dalam memanfaatkan APBD murni demi memulihkan hak-hak guru honorer, terkhusus bagi mereka yang mengabdikan pada wilayah-wilayah pinggiran yang terisolasi. Kontribusi pemikiran dalam riset ini diharapkan mampu menyumbang rekomendasi dekonstruktif bagi para perumus kebijakan daerah agar tidak melulu terjebak dalam kalkulasi administratif formal di atas kertas, melainkan lebih peka terhadap nilai-nilai keadilan sosial yang merata.

## **METODE**

Penelitian ini dirancang menggunakan metode kualitatif lapangan (*field research*) melalui pendekatan fenomenologi. Sesuai dengan paradigma penelitian kualitatif, penggunaan desain ini ditujukan untuk mengeksplorasi secara mendalam esensi pengalaman hidup, perspektif, serta pemaknaan para aktor kebijakan dan tenaga pendidik terhadap realitas sengkabut politik anggaran dan kesejahteraan guru non-ASN. Peneliti memosisikan diri sebagai instrumen utama di lapangan guna menangkap fenomena kebijakan publik secara alamiah tanpa intervensi buatan, sebuah tradisi metodologis yang berakar pada eksplorasi ragam penelitian kualitatif Pendidikan.

Penentuan subjek penelitian menggunakan teknik purposive sampling untuk menasar informan kunci yang memiliki otoritas, kompetensi, dan keterlibatan langsung dalam masalah penelitian. Informan penelitian terdiri atas: (1) pemangku kebijakan bidang ketenagaan pada instansi Dinas Pendidikan daerah; (2) kepala sekolah tingkat dasar yang mengelola satuan pendidikan negeri; serta (3) guru honorer senior (GTT/PTT) yang mengabdikan di wilayah-wilayah rural terpencil.

Teknik pengumpulan data primer dilakukan melalui dua instrumen utama, yaitu wawancara mendalam (*in-depth interview*) bersifat semi-terstruktur serta observasi lapangan partisipatif pasif. Guna mempertajam kedalaman interpretasi, studi ini juga menerapkan prosedur studi dokumentasi teks atau penelusuran rekam data sekunder secara sistematis. Data tersebut mencakup dokumen postur APBD, portofolio juknis penganggaran BOSDA, berkas Analisis Jabatan (Anjab), serta regulasi lokal terkait alokasi jaminan sosial tenaga kerja. Keabsahan dan validitas data diuji melalui teknik triangulasi sumber dan triangulasi metode guna mengonfrontasikan hasil transkrip wawancara dengan catatan hasil observasi fisik di sekolah serta dokumen anggaran formal. Analisis data dijalankan dengan mengadopsi model analisis interaktif, meliputi tiga tahapan simultan yaitu reduksi data, penyajian data (*data display*), serta penarikan kesimpulan menggunakan pisau teori keadilan distributif.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Melimpahnya kapasitas fiskal APBD pada daerah kaya sumber daya alam secara moral melahirkan kewajiban bagi Dinas Pendidikan untuk segera menuntaskan persoalan kemaslahatan para pendidik honorer di sekolah-sekolah negeri. Melalui penelusuran terhadap dokumen penganggaran, pemerintah daerah sebenarnya telah menginisiasi kebijakan lokal berupa penyaluran Insentif Kesejahteraan GTT/PTT yang bersumber dari APBD murni

melalui skema jaminan BOS Daerah (BOSDA). Pemberian kompensasi dan pemenuhan program kesejahteraan guru ini pada dasarnya merupakan langkah krusial untuk mempertahankan talenta mengajar terbaik serta meningkatkan mutu pendidikan secara simultan (Aulia dkk., 2023). Stimulan finansial yang diterima oleh para pendidik non-ASN ini berkisar antara Rp 750.000 hingga Rp 1.250.000 per bulan, di mana penentuannya didasarkan pada akumulasi masa bakti serta beban jam mengajar yang linier (Oktafiana, dkk. 2019).

Akan tetapi, jika dibedah melalui kaca mata etika kebijakan dan keadilan ekonomi, nominal intervensi daerah tersebut justru memicu tanda tanya besar. Batas atas insentif yang mentok pada angka Rp 1.250.000 tersebut nyatanya masih tertinggal jauh apabila dikomparasikan dengan rata-rata Upah Minimum Kabupaten (UMK) wilayah industri yang saat ini telah menyentuh estimasi Rp 2,4 Juta. Sebuah ironi besar mengemuka di sini: daerah yang memegang predikat makmur karena limpahan pendapatan sektor sumber daya alam, justru belum mampu mendongkrak upah guru honorernya agar setara dengan standar minimal pekerja di sektor swasta. Minimnya pemenuhan kompensasi material ini lambat laun mendegradasi aspek kesejahteraan psikologis (*psychological well-being*) guru honorer yang semestinya ditopang oleh dukungan sistemik yang kuat di lingkungan kerja mereka.

Aparatur birokrasi di tingkat daerah kerap kali berdalih di balik argumen normatif bahwa pemanfaatan dana APBD dikunci rapat oleh regulasi pengelolaan keuangan pusat yang melarang daerah melakukan pengangkatan atau pengangkatan pegawai honorer baru di luar jalur CASN nasional. Fenomena ini mengonfirmasi adanya situasi *ethical deadlock* (jalan buntu etis) dalam pusaran politik anggaran. Kemauan politik (*political will*) dari penguasa daerah untuk menyelamatkan nasib para pendidik seolah dilemahkan dan berlindung di balik perisai regulasi pusat. Guna memperoleh visualisasi yang jernih mengenai kesenjangan ini, data perbandingan pendapatan disajikan pada Tabel 1:

**Tabel 1**

<b>Kategori Pendapatan / Upah</b>	<b>Keterangan Standar Kebijakan</b>	<b>Nominal per Bulan (Rupiah)</b>	<b>Aspek Etika Kebijakan</b>
Upah Minimum Kabupaten (UMK)	Standar Minimum Sektor Swasta	Rp 2.400.000,-	Batas Hidup Layak Pekerja
Gaji Pokok ASN PPPK (Golongan IX)	Regulasi Pemerintah Pusat	Rp 3.200.000,-	Diatur Undang-Undang
Insentif GTT APBD Daerah (Maksimal)	Kebijakan Afirmasi Daerah (BOSDA)	Rp 1.250.000,-	Belum Memenuhi Asas Keadilan
Honorarium GTT Sekolah (Non-SK Bupati)	Beban Komite Sekolah / Dana BOS	Rp 300.000,- s.d Rp 500.000,-	Berada di Bawah Garis Kelayakan

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **a. Tantangan Geografis Wilayah Pelosok dan Aspek Keadilan Distribusi Guru**

Sisi gelap dari tata kelola pendidikan di level tapak kian rumit akibat adanya disparitas demografis dan geografis wilayah yang sangat kontras. Berdasarkan data sektoral, kawasan perdesaan yang memiliki karakteristik bentang alam luas dengan dominasi wilayah pedalaman, hutan, ataupun perbukitan secara kronis konsisten didera oleh problem kelangkaan guru berstatus ASN. Dampaknya, eksistensi kegiatan belajar-mengajar di Sekolah Dasar Negeri (SDN) pelosok tersebut sepenuhnya bertumpu pada kerelaan serta dedikasi guru

honorar yang merupakan warga asli desa setempat.

Pihak Dinas Pendidikan telah menerapkan mekanisme pembagian tugas berbasis Analisis Jabatan (Anjab) demi memetakan kebutuhan riil guru di setiap koridor wilayah. Di atas kertas, formula ini tampak ideal untuk menciptakan pemerataan sebaran tenaga pendidik. Namun, realitas di lapangan menunjukkan arah yang berbeda. Berdasarkan pemikiran kontemporer mengenai keadilan sosial, institusi berkewajiban menghilangkan ketimpangan yang tidak adil bagi kelompok yang paling rentan (Ariana et al.2023). Ketika guru berstatus ASN baru yang ditempatkan di pedalaman memilih mutasi ke kota karena sulitnya akses geografis, beban menjaga sekolah tetap berjalan jatuh seutuhnya pada guru honorar lokal. Tanpa adanya kompensasi yang proporsional, struktur penataan distribusi ini mencederai hakikat keadilan sosiologis masyarakat pinggiran.

Sengkarut ini diperparah oleh fakta bahwa kehadiran skema perlindungan mendasar seperti jaminan sosial ketenagakerjaan bagi para guru honorar masih tergolong minim akibat keterbatasan akses informasi serta alokasi sumber daya kedinasan. Perlu adanya optimalisasi kanalisasi kebijakan jaminan sosial yang terstruktur guna menjamin jaring pengaman sosial ekonomi bagi pendidik non-ASN di tingkat bawah (Jamsostek et al., 2025).

### **b. Digitalisasi Seleksi CASN: Masalah Kesenjangan Digital (*Digital Divide*)**

Ketika pemerintah pusat mengintegrasikan seluruh sistem penerimaan pegawai melalui portal digital nasional SSCASN BKN, peran instansi Dinas Pendidikan di tingkat daerah bergeser menjadi sekadar verifikator berkas teknis semata. Pola rekrutmen massal yang serba digital ini menyamaratakan standar kompetensi teknis seluruh pelamar tanpa mempertimbangkan sejauh mana kesiapan serta penetrasi infrastruktur internet di setiap zona wilayah.

Kondisi penyeragaman ini memicu ketimpangan psikososial dan teknis yang serius bagi para abdi negara di daerah terpencil. Kebijakan standardisasi berskala besar ini sering kali mengabaikan keselarasan antara kesiapan kapasitas riil di daerah dengan tuntutan birokrasi digital pusat yang kaku (Indrawan, 2019). Para guru honorar yang mengabdikan di pelosok desa dipaksa bertarung menghadapi kendala ketidakmampuan merasakan manfaat teknologi akibat kurangnya fasilitas sarana prasarana berbasis TIK di tingkat sekolah dasar. Mereka rentan tereliminasi oleh sistem komputerisasi akibat kendala hilangnya sinyal (blank spot) serta keterbatasan akses untuk mengikuti pelatihan komputer, sebuah kondisi yang berbanding terbalik dengan pelamar yang berdomisili di area perkotaan.

Kesenjangan digital (*digital divide*) yang mencolok dalam dunia pendidikan saat ini berpotensi menjadi variabel yang menyingkirkan para pendidik berpengalaman di daerah rural (Sinambela dkk, 2024). Membiarkan sebuah kompetisi terbuka yang menutup mata dari kenyataan keterbatasan geografis ini merupakan wujud cacat moral dalam etika kebijakan. Masalah disparitas kemampuan membaca peluang sistem digital dan pengerjaan tugas-tugas berbasis teknologi multimoda membuktikan bahwa efektivitas adaptasi teknologi sangat dipengaruhi oleh tingkat literasi digital dan fasilitasi lingkungan sekitar (Varapon & Sitthitikul, 2019). Oleh karena itu, birokrasi Dinas Pendidikan semestinya tidak boleh bersikap pasif dan hanya memantau pergerakan data yang masuk di layar komputer. Perlu ada tindakan nyata di lapangan berupa fasilitasi teknologi secara langsung maupun pengajuan kuota afirmasi lokal khusus bagi guru honorar wilayah terpencil.

### **c. Dilema Transisi Status GTT Menjadi PPPK dan Dampak Operasional Sekolah**

Peralihan status dari GTT menjadi PPPK nyatanya membawa dampak ikutan yang kurang menguntungkan bagi stabilitas internal sekolah negeri di bawah naungan Dinas Pendidikan daerah. Implementasi rekrutmen PPPK di tingkat daerah memikul tantangan administratif yang besar dan sering kali terhambat oleh benturan regulasi penempatan kaku

dari pusat (Hazizah et al., 2015). Ketika seorang guru honorer senior di sebuah SD negeri dinyatakan lolos seleksi PPPK, sistem penempatan dari pusat sering kali merelokasi guru tersebut ke instansi sekolah lain yang dinilai kekurangan pegawai berdasarkan hitungan algoritma komputer pusat (Fauzia et al., 2026). Jika ditinjau dari aspek personal guru, pemenuhan hak ekonomi memang mengalami perbaikan, namun bagi institusi sekolah yang ditinggalkan, kebijakan ini justru memicu guncangan operasional kelas akibat kehilangan pilar pengajar utama.

Sekolah-sekolah dasar di pedesaan yang mendadak kehilangan figur pendidik terbaiknya terpaksa menghadapi kekosongan tenaga pengajar secara tiba-tiba. Guna menyalahi agar aktivitas pembelajaran tidak telantar, kepala sekolah terpaksa mengambil jalan pintas dengan melakukan perekrutan guru honorer baru lagi secara informal. Guru baru ini kemudian diupah menggunakan sisa-sisa alokasi dana BOS reguler dengan nominal yang sangat memprihatinkan. Pola ini menciptakan lingkaran setan (vicious circle) di tubuh birokrasi pendidikan: niat awal yang ingin menghapus tenaga honorer melalui jalur PPPK malah terus memicu lahirnya wajah-wajah honorer baru di tingkat bawah karena aturan distribusi guru yang tidak sejalan dengan kebutuhan sosiologis riil sekolah dasar di pedesaan.

## KESIMPULAN

Analisis kritis terhadap pola tata kelola pendidik pada Dinas Pendidikan mengonfirmasi bahwa besarnya postur anggaran daerah (APBD) belum menjadi garansi bagi tegaknya keadilan ekonomi yang memanusiakan guru honorer. Terdapat benturan etis yang riil antara kekakuan juknis birokrasi pusat dengan pemenuhan hak hidup layak para guru non-ASN di daerah, terutama mereka yang terkendala jarak geografis di daerah pinggiran. Penerapan sistem seleksi yang serba digital (SSCASN) terbukti memicu jurang pemisah baru (digital divide) serta mengganggu stabilitas kegiatan belajar di sekolah pedesaan akibat tidak sinkronnya penempatan guru PPPK baru. Maka dari itu, Dinas Pendidikan sudah saatnya berani mengambil langkah diskresi melalui penerbitan regulasi lokal yang mengunci sebagian dana jaminan daerah untuk afirmasi insentif dan jaminan sosial ketenagakerjaan guru pelosok agar setara UMK, sekaligus memperbanyak pendampingan fisik bagi guru senior di daerah terpencil agar sistem digital tidak berubah menjadi mesin birokrasi yang mematikan hak-hak kemanusiaan para pendidik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ariana, L., Riset, B., Brin, N., & Ariana, L. (n.d.). *Public-Private Partnership Pembangunan Infrastruktur : Dilema Etik dan Praktik*. 7(1), 1–12.  
<https://doi.org/10.35166/jipm.v7i1.54>
- Fauzia, S., Islam, U., Maulana, N., & Ibrahim, M. (2026). *Kebijakan Pendidikan Islam dan Pendidikan Nasional di Indonesia Ekonomi Politik Anggaran*. 2, 241–247.
- Hazizah, Z., Hazizah, Z., & Rigianti, H. A. (2015). *Kesenjangan Digital di Kalangan Guru SD dengan Rentang Usia 20-58 Tahun di kecamatan Rajabasa*.
- Indrawan, I. (2019). *Konsep Dasar Ekonomi Pendidikan pada Tataran Suprastruktur dan Infrastruktur Politik di Indonesia*. XIX(1), 91–98.
- Jamsostek, J., Fatkhurrohman, M., & Pamungkas, N. L. (2025). *Kanalisis Kebijakan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan untuk Peningkatan Kesejahteraan Guru Honorer di*



*Indonesia*. 3(Ilo 2003), 48–67.

Kasus, S. (2024). *Kesenjangan Digital dalam Dunia Pendidikan Masa Kini dan Masa Yang Akan Datang*. 2(3).

Oktafiana, R. (n.d.). *Analisis Kebijakan Kesejahteraan Guru Terhadap*.

Piter, B., & Kekri, N. (2022). *Mandatory Spending of Education and Health Budget in Papua*. VI(1), 54–63.

Susilawati, E., & Kurnia, H. (2024). *Etika dalam Pendidikan Politik ( menghadapi bias dan propoganda )*. 2(2), 93–112.