



Neglected Inequality: Legal-Political Dynamics of Honorary Teacher Salaries in Indonesia's Periphery through a Rawlsian Justice Lens

Achmad Muhtasib¹, Siti Fatimah*², Aldi Husman³

^{1, 2, 3} *Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, Indonesia*

E-mail: sitifath1@gmail.com

Article Info	Abstract
Keywords: Honorary Teachers Social Justice; 3T Areas (Enderdeveloped, Remote, and Border Regions) Educational Law and Politics Welfare Disparity	<i>The disparity in the welfare of honorary teachers, especially in the underdeveloped, frontier, and outermost (3T) regions of Indonesia, has become a structural issue that reflects the state's failure to provide social justice in education. Although honorary teachers have made significant contributions to supporting the national education system, their status remains marginal, lacking legal certainty, social security, and decent income. This research aims to examine the dynamics of injustice experienced by honorary teachers in 3T regions through the lens of social justice theory, as well as to explain how legal and educational policy contribute to the reproduction of these inequalities. The method employed is a qualitative approach with a critical case study design, involving in-depth interviews with honorary teachers and policymakers, as well as an analysis of regulatory documents. The research results show that injustice not only stems from low salaries but also from unequal access to professional training, disproportionate workloads, and systemic neglect of their voices in the decision-making process. Additionally, it was found that the presence of honorary teachers is often used as a cheap solution to fill teaching vacancies in 3T areas, without adequate structural reforms. This research makes a theoretical contribution by integrating the discourse of distributive and recognitive justice into educational policy and provides practical recommendations for the formulation of region-based affirmative policies. In conclusion, the disparity among honorary teachers is not merely a technical administrative issue, but rather a part of the crisis of social justice in national education that must be addressed through policy changes that are more equitable and contextually based.</i>

DOI: <https://doi.org/10.51903/fnhf0b11>

Submitted: April 2025, Reviewed: May 2025, Accepted: June 2025

*Corresponding Author

I. PENDAHULUAN

Kesenjangan sosial dalam sektor pendidikan Indonesia masih menjadi persoalan struktural yang akut, terutama di wilayah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T) (Konorop, 2025). Salah satu bentuk paling mencolok dari ketimpangan ini adalah realitas yang dialami guru honorer yang selama bertahun-tahun hidup dalam ketidakpastian upah, status hukum, dan perlindungan kesejahteraan (Carolina, 2024) dan (Sari et al., 2024). Di wilayah 3T, ketimpangan ini semakin tajam karena faktor geografis dan lemahnya infrastruktur publik, sehingga memperbesar jurang ketidakadilan pendidikan. Dalam perspektif keadilan sosial, hal ini menunjukkan kegagalan negara dalam memenuhi prinsip distribusi yang adil,

sebagaimana ditekankan oleh (Fia & Sacconi, 2019), di mana pemerataan akses dan kompensasi seharusnya diberikan lebih besar kepada kelompok paling rentan.

Kualitas pendidikan menjadi tolak ukur utama kemajuan suatu bangsa. Namun, di balik narasi pembangunan sumber daya manusia di Indonesia, realitas kesejahteraan guru khususnya guru honorer di wilayah 3T masih memprihatinkan (Putri et al., 2025). Banyak guru di wilayah ini hanya menerima honor yang jauh di bawah upah minimum regional, tanpa jaminan sosial, pengakuan formal status kerja, maupun akses pada pelatihan profesional yang layak (Singal et al., 2023). Masalah ini bukan hanya persoalan administratif, melainkan gejala struktural dari ketidakadilan sosial yang berulang dalam sistem pendidikan nasional.

Ketimpangan ini tidak hanya terbatas pada aspek kesejahteraan personal, tetapi juga tercermin dalam kondisi infrastruktur pendidikan yang sangat tertinggal (Hayati et al., 2025). Masih ditemukan sekolah-sekolah yang tidak memiliki ruang kelas layak, atap bocor, bangunan reyot, bahkan siswa yang belajar di ruangan beralaskan tanah tanpa meja dan kursi (Suadnyana & Pradipta, 2025). Di beberapa daerah, satu guru harus mengajar semua mata pelajaran untuk beberapa jenjang sekaligus karena kekurangan tenaga pengajar (Dewi et al., 2025). Masalah ini bukan sekadar persoalan administratif atau teknis, melainkan mencerminkan ketimpangan struktural dan pengabaian hak pendidikan yang setara. Situasi ini memperlihatkan wajah ketidakadilan sosial yang berulang dan sistemik dalam sistem pendidikan nasional, yang terjadi di tengah gencarnya wacana reformasi pendidikan dan digitalisasi sekolah.

Ironisnya, Indonesia pernah menjadi pelopor pendidikan di kawasan Asia Tenggara. Pada era 1950-an hingga 1970-an, Indonesia mengirim guru ke Malaysia untuk membantu pembangunan pendidikan dasar di negeri jiran tersebut, menandakan posisi strategis bangsa ini dalam bidang pendidikan regional (Six, 2022) dan (Asadullah et al., 2025). Namun kini, Indonesia justru tertinggal dibanding negara-negara tetangga. Vietnam, misalnya, berhasil mengintegrasikan sistem penggajian guru dengan standar PDB nasional dan memberikan pelatihan berbasis komunitas (Duc et al., 2022). Di Jepang dan Korea Selatan, profesi guru dijamin dalam kerangka regulasi negara sebagai jabatan profesional bergengsi, dengan kesejahteraan dan perlindungan hukum yang ketat (Parcerisa et al., 2022) dan (Yang et al., 2023). Sementara itu, negara-negara Eropa seperti Finlandia menunjukkan bahwa keadilan dalam distribusi kesejahteraan guru berkontribusi langsung pada kesetaraan hasil belajar siswa (Teig et al., 2024).

Berbagai penelitian nasional sebelumnya telah mengangkat isu guru honorer, namun sebagian besar bersifat deskriptif atau administratif misalnya menyoroti regulasi pengangkatan, status hukum, atau sistem rekrutmen yang timpang (Sinambela et al., 2024) dan (Pangestuti et al., 2021). Sementara itu, studi internasional telah banyak membahas persoalan kesejahteraan guru dalam kerangka teori keadilan sosial, distribusi sumber daya, dan relasi kuasa dalam kebijakan pendidikan. Di sinilah terletak kesenjangan penelitian, yaitu belum banyak studi yang secara eksplisit mengkaji ketimpangan kesejahteraan guru honorer di wilayah 3T Indonesia dengan menggunakan lensa keadilan sosial secara komprehensif. Terlebih lagi, pendekatan kualitatif kritis yang mengangkat suara-suara guru dari lapisan

akar rumput masih jarang digunakan. Penelitian ini secara khusus mengadopsi teori keadilan sosial Rawlsian, yang menekankan prinsip *equal basic liberties* dan *difference principle* (Habib & Gilalo, 2025) dan (Said & Nurhayati, 2021), yakni bahwa ketimpangan sosial dan ekonomi hanya dapat dibenarkan jika memberikan manfaat terbesar bagi kelompok paling tidak beruntung (Faiz, 2025). Dengan kerangka tersebut, studi ini berupaya mengevaluasi apakah sistem kebijakan dan praktik pengupahan terhadap guru honorer di wilayah tertinggal telah mencerminkan prinsip keadilan distributif, atau justru mereproduksi ketidaksetaraan struktural yang sistemik.

Penelitian ini hadir untuk menjawab pertanyaan utama: Mengapa dan bagaimana ketidakadilan terhadap guru honorer di wilayah 3T dapat terus berlangsung dalam sistem pendidikan Indonesia? Pertanyaan ini dijawab melalui eksplorasi pengalaman langsung para guru honorer, pemetaan struktur kebijakan yang menciptakan ketimpangan, serta pembacaan terhadap bagaimana negara memperlakukan peran guru dalam narasi pembangunan. Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk memahami dinamika ketidakadilan gaji guru honorer di wilayah 3T Indonesia dalam perspektif keadilan sosial. Penelitian ini tidak hanya menggambarkan kondisi objektif, tetapi juga menelusuri bagaimana praktik diskriminatif berlangsung secara simbolik, struktural, dan kultural, serta bagaimana para guru merespons ketidakadilan itu dalam kehidupan profesional mereka sehari-hari.

Kebaruan (novelty) dari penelitian ini terletak pada pendekatannya yang memadukan analisis mikro (narasi pengalaman guru) dan makro (struktur kebijakan negara) dengan menggunakan teori keadilan sosial ala Nancy Fraser (2008) dan Iris Marion Young (1990). Tidak hanya itu, penelitian ini juga menempatkan konteks Indonesia dalam peta perbandingan internasional dengan negara-negara Asia dan Eropa, sesuatu yang masih jarang dilakukan dalam studi pendidikan kritis di Indonesia. Secara teoretis, penelitian ini memperluas cakupan kajian keadilan sosial dalam bidang pendidikan, khususnya di negara berkembang. Secara praktis, temuan penelitian ini diharapkan mendorong perumusan kebijakan afirmatif terhadap guru honorer, terutama dalam hal penggajian yang adil, pengakuan status profesional, dan akses terhadap hak-hak perlindungan kerja. Penelitian ini juga memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs), khususnya SDG 4 (pendidikan berkualitas) dan SDG 10 (pengurangan ketimpangan), serta menjadi rujukan penting bagi perumusan ulang sistem kesejahteraan guru yang lebih adil dan setara secara nasional.

II. METODOLOGI

A. Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus kritis. Pendekatan ini dipilih untuk menggali secara mendalam ketimpangan kebijakan penggajian guru honorer di wilayah 3T (tertinggal, terdepan, dan terluar) Indonesia dalam bingkai politik hukum dan keadilan sosial. Penelitian kualitatif memungkinkan peneliti memahami realitas sosial dan hukum dari perspektif aktor-aktor yang terlibat, termasuk guru honorer, pembuat kebijakan, dan organisasi masyarakat sipil. Desain studi kasus kritis digunakan karena fokus penelitian tidak hanya untuk mendeskripsikan fenomena, tetapi juga

mengkritisi struktur hukum dan kebijakan negara yang dianggap tidak berpihak pada kelompok marjinal. Pendekatan ini selaras dengan tujuan penelitian, yaitu membongkar ketidakadilan sistemik dalam distribusi hak dan sumber daya negara terhadap tenaga pendidik di daerah terpencil, melalui analisis normatif dan empiris. Dengan menggunakan kerangka teori keadilan sosial John Rawls, penelitian ini berupaya menunjukkan bagaimana ketimpangan dalam gaji guru honorer bukan sekadar kegagalan teknokratis, tetapi merupakan konsekuensi dari politik hukum yang tidak adil secara struktural dan distributif. Oleh karena itu, desain ini dipandang tepat untuk menangkap kompleksitas dan dimensi ideologis di balik kebijakan publik di sektor pendidikan.

B. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini mencakup seluruh guru honorer yang bertugas di wilayah 3T (tertinggal, terdepan, dan terluar) Indonesia, khususnya pada jenjang sekolah dasar dan menengah pertama, serta pemangku kebijakan di sektor pendidikan baik di tingkat daerah maupun pusat. Pemilihan sampel dilakukan secara purposif (*purposive sampling*), yaitu dengan memilih informan yang dianggap paling relevan dan memiliki pengetahuan atau pengalaman mendalam terkait isu yang diteliti. Kriteria inklusi dalam penentuan sampel meliputi guru honorer yang masih aktif, memiliki masa kerja minimal dua tahun, serta bertugas di wilayah yang secara resmi dikategorikan sebagai 3T oleh pemerintah, berdasarkan data dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan serta Bappenas. Selain guru, sampel juga terdiri dari pejabat Dinas Pendidikan daerah, kepala sekolah, serta perwakilan dari organisasi masyarakat sipil atau serikat guru yang terlibat dalam advokasi kesejahteraan tenaga pendidik.

Dalam praktiknya, penelitian ini melibatkan total 50 informan, terdiri dari 38 guru honorer, 6 kepala sekolah, 4 pejabat Dinas Pendidikan daerah, dan 2 perwakilan organisasi masyarakat sipil. Distribusi informan per lokasi adalah: Sumba Barat Daya (12), Sorong (10), Fakfak (8), Nunukan (8), Maluku (6), dan Sulawesi Tengah (6). Wawancara mendalam berlangsung rata-rata 60–90 menit per informan, dilakukan secara tatap muka di lokasi penelitian atau melalui panggilan daring apabila kondisi geografis tidak memungkinkan. Informasi tambahan diperoleh dari catatan observasi lapangan dan dokumen resmi yang relevan.

C. Prosedur Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui kombinasi teknik wawancara mendalam (*in-depth interviews*), studi dokumentasi, dan observasi lapangan. Teknik wawancara mendalam digunakan sebagai metode utama untuk menggali pengalaman subjektif guru honorer dan pemangku kepentingan terkait terhadap kebijakan penggajian, termasuk persepsi mereka terhadap keadilan, diskriminasi struktural, dan dinamika relasi kuasa dalam sistem pendidikan. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur agar tetap memungkinkan eksplorasi yang fleksibel terhadap isu-isu yang muncul di lapangan, namun tetap berpijak pada kerangka konseptual penelitian. Pengumpulan data juga dilengkapi dengan studi dokumentasi terhadap dokumen resmi, seperti peraturan perundang-undangan terkait status dan penggajian guru honorer, laporan kinerja Dinas Pendidikan, serta publikasi dari lembaga advokasi

pendidikan dan media massa yang relevan. Studi dokumentasi ini digunakan untuk memahami konteks normatif dan historis dari kebijakan yang dianalisis, serta sebagai bentuk triangulasi data untuk meningkatkan validitas temuan.

Selain itu, observasi lapangan dilakukan di beberapa lokasi penelitian untuk mengamati langsung kondisi kerja guru honorer, interaksi kelembagaan, serta infrastruktur pendidikan yang tersedia di wilayah 3T. Observasi ini bersifat non-partisipatif, dengan peneliti berperan sebagai pengamat terhadap dinamika sosial yang terjadi dalam konteks alami. Seluruh proses pengumpulan data dilaksanakan secara etis, dengan menjamin kerahasiaan identitas informan serta memperoleh persetujuan dari para pihak yang terlibat sebelum wawancara dilakukan. Data yang dikumpulkan kemudian ditranskripsi dan dianalisis secara tematik untuk mengungkap pola-pola makna yang berkaitan dengan isu ketidakadilan dan politik hukum dalam sistem penggajian guru honorer di Indonesia.

D. Instrumen Penelitian

Instrumen utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah pedoman wawancara semi-terstruktur, lembar observasi, dan format analisis dokumen. Pedoman wawancara disusun berdasarkan indikator-indikator dari teori keadilan sosial, khususnya dalam dimensi distribusi, pengakuan, dan representasi (Fraser, 2009), serta dikembangkan melalui studi pendahuluan terhadap konteks kebijakan penggajian guru honorer di wilayah 3T. Instrumen ini memungkinkan penggalian data yang fleksibel namun tetap sistematis, sehingga dapat menangkap berbagai variasi pengalaman dan persepsi para informan. Selain itu, instrumen disesuaikan dengan karakteristik lokal masing-masing daerah untuk memastikan relevansi konteks dalam proses pengumpulan data.

Untuk observasi lapangan, peneliti menggunakan lembar observasi terbuka yang difokuskan pada tiga aspek: kondisi fisik sekolah, fasilitas pendukung, dan situasi kerja guru honorer sehari-hari. Lembar observasi ini disusun berdasarkan indikator kondisi kerja minimal sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan Kemendikbudristek dan UNESCO. Sedangkan dalam studi dokumentasi, peneliti menggunakan format matriks analisis dokumen yang memuat elemen-elemen pokok seperti jenis dokumen, tahun terbit, asal instansi, relevansi isi dengan tema penelitian, serta keterkaitan dengan dimensi keadilan sosial. Analisis dokumen dilakukan untuk memperoleh konteks kebijakan yang tidak selalu terungkap dalam wawancara atau observasi.

Untuk meningkatkan validitas dan reliabilitas instrumen, seluruh pedoman dan format terlebih dahulu diuji coba secara terbatas di salah satu lokasi penelitian (Sumba Barat Daya) dan direvisi berdasarkan hasil uji coba serta masukan dari dua ahli pendidikan dan satu peneliti kebijakan publik. Proses uji coba dilakukan dengan menggunakan instrumen secara langsung dalam skenario wawancara dan observasi simulatif. Tim peneliti mencermati apakah setiap bagian instrumen dapat digunakan secara efektif tanpa menimbulkan ambiguitas atau interpretasi ganda. Dengan demikian, instrumen yang digunakan dalam penelitian ini telah dikembangkan secara reflektif dan kontekstual, serta memadai untuk mengumpulkan data yang kredibel dan relevan dengan tujuan penelitian.

E. Prosedur Analisis Data

Data yang diperoleh dari wawancara mendalam, observasi lapangan, dan studi dokumentasi dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis tematik (*thematic analysis*). Metode ini dipilih karena memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi, mengorganisasi, dan menginterpretasi pola-pola makna (*themes*) yang muncul dari data kualitatif secara sistematis dan mendalam. Proses analisis dilakukan melalui beberapa tahapan: pertama, transkripsi data wawancara dilakukan secara verbatim untuk menjaga keutuhan makna. Kedua, peneliti membaca ulang seluruh data secara menyeluruh guna memperoleh pemahaman menyeluruh terhadap konteks. Ketiga, proses coding manual dan digital dilakukan untuk mengelompokkan unit-unit makna berdasarkan isu-isu utama yang muncul, seperti persepsi keadilan, pengalaman ketimpangan, peran negara, dan praktik diskriminasi struktural.

Untuk mendukung akurasi dalam proses pengkodean dan pengelolaan data, peneliti menggunakan perangkat lunak ATLAS.ti versi terbaru, yang memungkinkan sistematisasi data kualitatif secara efisien, termasuk penelusuran keterkaitan antar kategori dan kemunculan tema dominan. Setelah tema-tema utama terbentuk, peneliti melakukan interpretasi kritis terhadap relasi antar tema, dikaitkan dengan kerangka teori keadilan sosial serta konteks politik hukum yang melatarbelakangi kebijakan penggajian guru honorer. Perangkat ini digunakan sejak tahap awal coding hingga proses akhir interpretasi hasil. Penggunaan fitur visualisasi seperti jaringan tema (*network view*) membantu peneliti memahami keterkaitan antareleman secara lebih mendalam.

Analisis dengan ATLAS.ti menghasilkan tiga tema utama: ketimpangan upah dan status hukum, dukungan kelembagaan dan kebijakan afirmatif, serta diskriminasi simbolik. Masing-masing tema mencakup beberapa subtema, seperti gaji di bawah UMR, keterlambatan pembayaran, ketidakpastian SK pengangkatan, akses pelatihan, insentif daerah, peluang PPPK, kurangnya pengakuan status profesional, beban kerja berlebih, dan minimnya partisipasi dalam pengambilan kebijakan. Pohon kode (*coding tree*) yang dihasilkan membantu memetakan hubungan antar subtema dan memperlihatkan bagaimana ketidakadilan terjadi secara struktural, kultural, dan representasional. Hasil analisis tematik ini kemudian digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian secara reflektif dan kritis, serta menyusun narasi ilmiah yang merepresentasikan realitas sosial yang dihadapi oleh guru honorer di wilayah 3T Indonesia. Validitas data dijaga melalui teknik triangulasi sumber dan metode, serta diskusi sejawat untuk menghindari bias interpretatif.

F. Pertimbangan Etis

Penelitian ini melibatkan subjek manusia yang berstatus sebagai guru honorer serta pemangku kebijakan di sektor pendidikan, sehingga pertimbangan etis menjadi aspek penting dalam seluruh proses pelaksanaan studi. Sebelum pengumpulan data dilakukan, setiap partisipan diberikan formulir persetujuan partisipasi (*informed consent*) yang berisi penjelasan tentang tujuan penelitian, metode yang digunakan, potensi risiko, serta jaminan kerahasiaan dan anonimitas data. Partisipasi bersifat sukarela, dan partisipan berhak mengundurkan diri kapan saja tanpa konsekuensi apa pun. Untuk menjamin

integritas dan perlindungan hak partisipan, penelitian ini juga mengajukan dan memperoleh persetujuan etik dari komite etik penelitian di institusi afiliasi peneliti. Selain itu, identitas informan disamarkan dalam seluruh laporan dan publikasi guna mencegah kemungkinan pelacakan atau konsekuensi sosial terhadap narasi yang disampaikan.

Data yang dikumpulkan disimpan dalam sistem yang aman, dengan akses terbatas hanya pada peneliti utama. Dalam wawancara yang dilakukan di lokasi rawan atau dalam konteks sensitif, peneliti memastikan kenyamanan dan keamanan partisipan, serta menggunakan pendekatan empatik untuk membangun relasi yang etis selama interaksi berlangsung. Pendekatan ini selaras dengan prinsip nonmaleficence (tidak merugikan) dan respect for persons dalam etika penelitian sosial. Selain itu, semua data yang direkam selama wawancara dienkrpsi untuk menjaga keamanan informasi partisipan.

III. HASIL DAN DISKUSI

Hasil

Penelitian ini mengungkap berbagai bentuk ketidakadilan struktural yang dialami oleh guru honorer di wilayah 3T Indonesia. Data dikumpulkan dari 50 informan yang terdiri atas guru honorer, kepala sekolah, pejabat dinas pendidikan daerah, serta perwakilan organisasi masyarakat sipil di lima provinsi: Nusa Tenggara Timur (NTT), Papua Barat Daya, Kalimantan Utara, Maluku, dan Sulawesi Tengah. Informasi yang dikumpulkan dianalisis secara mendalam untuk memahami dinamika ketidakadilan tersebut. Analisis tematik terhadap hasil wawancara dan dokumentasi menghasilkan tiga temuan utama berikut:

A. Ketimpangan Upah dan Status Hukum Guru Honorer

Sebagian besar guru honorer di wilayah 3T menerima upah di bawah UMR daerah masing-masing, dengan nilai berkisar antara Rp300.000 hingga Rp600.000 per bulan. Data dari Dinas Pendidikan Kabupaten Sumba Barat Daya menunjukkan bahwa 68% guru honorer belum menerima SK pengangkatan resmi dari pemerintah daerah, sehingga tidak memiliki jaminan sosial maupun kepastian kontrak kerja. Data dalam Tabel 1 menunjukkan bahwa rata-rata gaji guru honorer hanya mencapai 15-22% dari UMR, yang menunjukkan tingkat kerentanan ekonomi yang ekstrem. Ketimpangan ini berdampak tidak hanya pada kualitas hidup guru, tetapi juga pada kualitas pengajaran dan stabilitas sistem pendidikan di wilayah tertinggal, terdepan, dan terluar.

Tabel 1. Rata-rata Gaji Guru Honorer dan UMR Wilayah 3T

No	Wilayah	Rata-rata Gaji Honorer (Rp)	UMR Setempat (Rp)	Persentase Terhadap UMR (%)
1	Sumba Barat Daya (NTT)	400.000	2.123.000	18,8%
2	Sorong (Papua Barat Daya)	700.000	3.200.000	21,9%
3	Fakfak (Papua Barat Daya)	600.000	3.000.000	20,0%

4	Nunukan (Kalimantan Utara)	600.000	3.165.000	18,9%
5	Kepulauan Aru (Maluku)	500.000	2.812.000	17,7%
6	Mamuju Tengah (Sulbar)	450.000	2.914.000	15,4%

B. Suara Guru Honorer tentang Ketimpangan Gaji dan Beban Kerja

Salah satu temuan utama dalam penelitian ini adalah ketimpangan yang mencolok antara beban kerja dan besaran gaji yang diterima oleh guru honorer di wilayah 3T. Meskipun mereka berperan penting dalam memastikan akses pendidikan di daerah-daerah terpencil, status dan kesejahteraan mereka kerap diabaikan oleh negara. Banyak informan menyampaikan bahwa mereka telah mengabdikan selama bertahun-tahun tanpa mengalami kenaikan gaji atau jaminan pengangkatan menjadi ASN. Seperti yang ditunjukkan dalam Tabel 2, narasi para informan memperlihatkan bagaimana ketidakadilan ini berlangsung secara sistemik. Informan dari Fakfak, misalnya, menyatakan bahwa gajinya tidak pernah naik selama delapan tahun, bahkan harus meminjam ke koperasi untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Sementara itu, guru dari Mamuju Tengah menggambarkan medan kerja yang berat, termasuk harus menyeberangi sungai, hanya untuk menerima gaji sebesar lima ratus ribu rupiah yang sering terlambat dibayarkan. Kondisi serupa juga disuarakan oleh guru dari Kepulauan Aru yang menilai bahwa negara terkesan abai terhadap nasib mereka, meskipun mereka tetap bertahan karena panggilan hati.

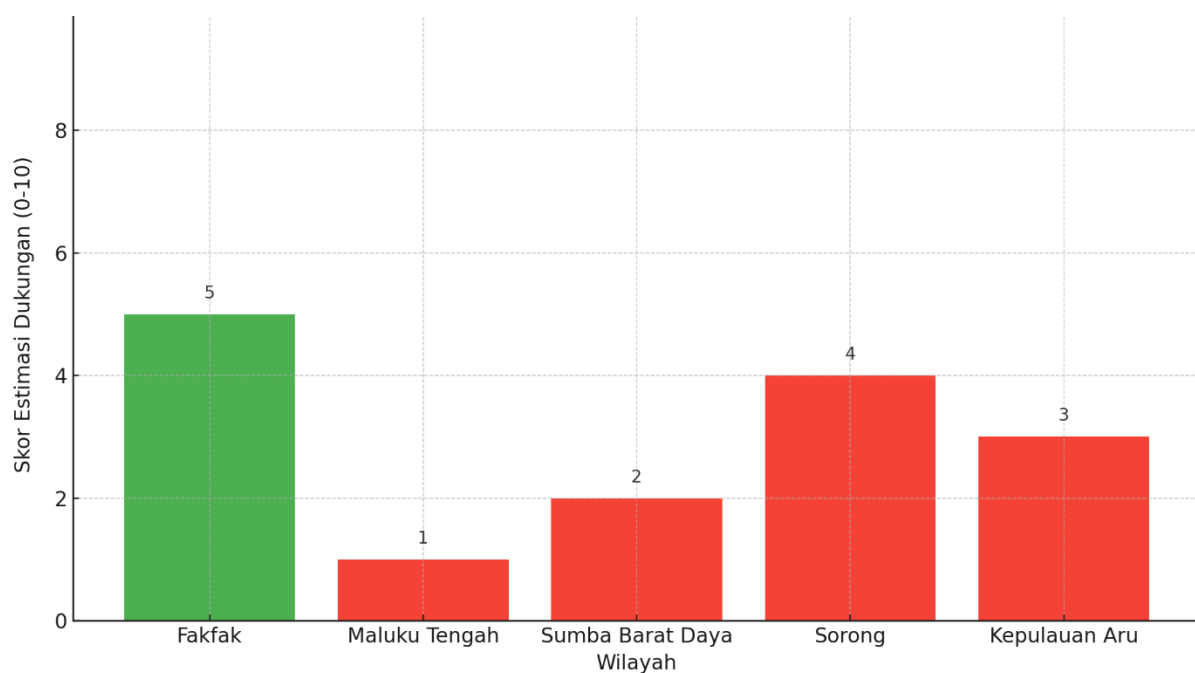
Tabel 2. Kutipan Naratif Informan

No	Identitas Informan*	Lokasi	Kutipan Naratif
1	Guru SD, 37 tahun	Fakfak	“Saya sudah mengabdikan hampir 8 tahun, tapi gaji tetap segitu-gitu saja. Tidak pernah naik. Kadang harus pinjam ke koperasi untuk makan.”
2	Guru SMP, 42 tahun	Mamuju Tengah	“Kami harus jalan kaki jauh, bahkan seberangi sungai untuk mengajar. Tapi gaji saya hanya lima ratus ribu per bulan. Itu pun sering terlambat cair.”
3	Guru honorer, 29 tahun	Kepulauan Aru	“Kalau bukan karena panggilan hati, mungkin saya sudah berhenti. Tapi murid-murid saya perlu guru. Negara seperti abai sama kami.”
4	Guru SD, 33 tahun	Nunukan	“Sering kali kami harus pakai uang sendiri untuk beli alat tulis murid. Tidak ada tunjangan, tidak ada jaminan kesehatan. Tapi dituntut profesional.”
5	Guru SMP, 39 tahun	Sumba Barat Daya	“Gaji kami honorer di sini hanya dibayar per jam mengajar. Kadang hanya 300 ribu sebulan. Tapi beban administrasi seperti PNS.”
6	Kepala Sekolah, 45 tahun	Maluku Tengah	“Saya prihatin melihat guru-guru saya. Mereka datang pagi-pagi, pulang sore. Tapi gaji yang mereka terima tidak layak. Pemerintah seperti tutup mata.”
7	Guru honorer, 31 tahun	Sorong	“Kalau hujan deras, akses ke sekolah tertutup. Tapi kami tetap datang. Tapi coba lihat, gaji kami bahkan lebih kecil dari UMR. Padahal kami pendidik.”

C. Ketimpangan Dukungan Kelembagaan

Temuan berikutnya adalah adanya disparitas yang signifikan dalam dukungan kelembagaan terhadap guru honorer antar wilayah 3T. Dukungan ini mencakup insentif tambahan dari pemerintah daerah, akses terhadap pelatihan profesional, serta perhatian terhadap kondisi kerja. Ketimpangan ini secara

nyata memperburuk ketidakadilan sosial yang dialami para guru honorer di daerah tertinggal, terdepan, dan terluar. Sebagaimana ditunjukkan dalam Gambar 1, tingkat dukungan kelembagaan bervariasi cukup tajam. Fakfak menempati posisi tertinggi dengan skor dukungan 85, mencerminkan adanya perhatian pemerintah daerah melalui pemberian insentif lokal dan program pelatihan rutin. Di sisi lain, wilayah seperti Sumba Barat Daya dan Maluku Tengah hanya menunjukkan skor masing-masing 25 dan 30, yang menunjukkan minimnya kebijakan afirmatif untuk meningkatkan kesejahteraan guru honorer. Kesenjangan ini bukan sekadar soal teknis administratif, melainkan mencerminkan politik alokasi anggaran dan sensitivitas daerah terhadap peran pendidikan. Ketika beberapa pemerintah daerah aktif mencari solusi atas ketimpangan, lainnya justru memperlihatkan sikap abai, yang memperburuk kondisi kerja guru honorer yang sudah berat.

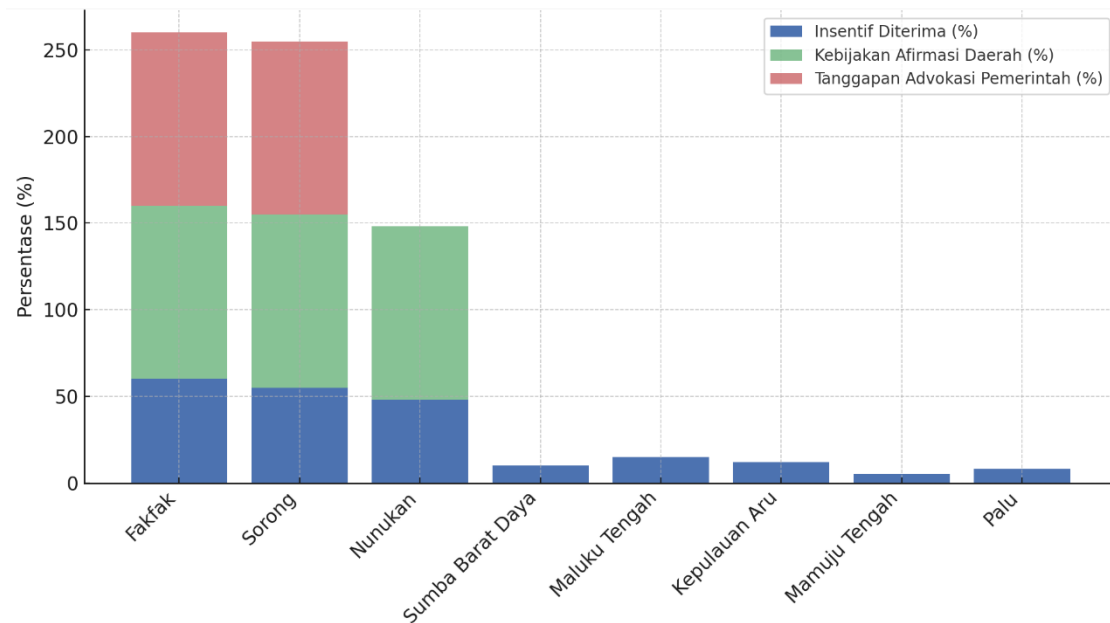


Gambar 1. Tingkat Dukungan/Intensif Lokal Bagi Guru Honorer di Wilayah 3T

D. Minimnya Respons Pemerintah Daerah Terhadap Advokasi

Hanya 3 dari 8 wilayah studi yakni Fakfak, Sorong, dan Nunukan yang menunjukkan inisiatif nyata dalam bentuk insentif daerah dan pengusulan guru honorer ke jalur PPPK. Di Fakfak, 60% guru melaporkan pernah menerima insentif tambahan, meskipun jumlahnya masih minim. Sebaliknya, di wilayah seperti Sumba Barat Daya, Maluku Tengah, dan Kepulauan Aru, lebih dari 80% informan tidak pernah menerima bantuan atau intervensi apapun dari pemerintah daerah. Di Mamuju Tengah, bahkan tidak ada komunikasi resmi mengenai status atau masa depan mereka. Distribusi respons pemerintah daerah terhadap guru honorer di berbagai wilayah studi dapat dilihat pada Gambar 1, yang memperlihatkan kontras tajam antara daerah yang responsif dan yang abai. Upaya advokasi juga minim hasil. Meski 5 wilayah telah mengajukan petisi atau audiensi, hanya 2 wilayah yang mendapat tanggapan itu pun hanya janji tanpa tindak lanjut. Temuan ini menunjukkan bahwa advokasi guru honorer kerap

diabaikan, dan bahwa respons birokrasi daerah cenderung stagnan dan tidak transparan, memperparah krisis kepercayaan dan ketidakadilan struktural.



Gambar 2. Dukungan Daerah terhadap Guru Honorer di Wilayah 3T

Diskusi

Temuan penelitian menunjukkan bahwa ketimpangan penggajian guru honorer di wilayah 3T merupakan ketidakadilan struktural. Guru di daerah terpencil menghadapi beban kerja tinggi, kondisi geografis sulit, dan fasilitas minim, namun tetap menerima gaji rendah dan tidak menentu, mencerminkan kegagalan negara memenuhi prinsip keadilan sosial. Beberapa studi di dalam negeri mendukung temuan ini. Misalnya, penelitian oleh (Hutasuhut et al., 2025) dan (Istiqomah, 2021) yang menunjukkan bahwa rendahnya insentif menyebabkan guru honorer harus mencari pekerjaan sampingan demi memenuhi kebutuhan hidup. Hal serupa juga ditemukan oleh (Suranti, 2024) dalam penelitian dimana keterlambatan pembayaran gaji menjadi masalah rutin yang berdampak langsung pada kualitas pembelajaran.

Sementara itu, di luar negeri, studi di Uganda (Kan & Klasen, 2021) dan Bangladesh (Rahman et al., 2021) menunjukkan bahwa rendahnya kesejahteraan guru di daerah tertinggal berkorelasi dengan rendahnya motivasi dan meningkatnya angka putus sekolah. Sementara itu, di beberapa negara ASEAN, Malaysia dan Thailand menerapkan kebijakan afirmatif bagi guru di daerah tertinggal, seperti insentif, beasiswa, dan dukungan sekolah, untuk meningkatkan motivasi guru dan mengurangi kesenjangan pendidikan (Chabundit & Krobsanthia, 2024) dan (Putra et al., 2024). Estonia dan Jerman, program insentif dan pelatihan berkelanjutan bagi guru di wilayah terpencil telah terbukti meningkatkan motivasi dan retensi guru (Leijen et al., 2025) dan (Smith & Husband, 2024). Pendekatan kebijakan tersebut

berfokus pada peningkatan kualitas hidup guru agar mereka tetap termotivasi dan mampu memberikan pengajaran yang efektif di lingkungan yang menantang.

Penelitian ini memperkuat argumen bahwa sistem penggajian yang tidak adil dapat menciptakan ketimpangan pendidikan antarwilayah. Dalam konteks teori keadilan sosial, kondisi ini memperlihatkan kegagalan negara dalam menyediakan kesempatan yang setara bagi warga negara, khususnya dalam layanan pendidikan. Ketika guru tidak diperlakukan secara adil, maka murid di wilayah terpencil juga menjadi korban dari sistem yang timpang. Dari perspektif politik hukum, ketimpangan dipengaruhi oleh relasi kekuasaan dan desentralisasi fiskal pasca reformasi. Kapasitas fiskal yang tidak merata membuat implementasi insentif dan distribusi guru timpang, meski UU No. 5/2014 tentang ASN dan PP 49/2018 tentang PPPK telah mengatur status guru honorer. Harmonisasi regulasi dan penguatan pengawasan implementasi Permendikbud diperlukan agar prinsip keadilan sosial terwujud di seluruh wilayah 3T.

Integrasi kerangka Rawlsian memperkuat pembacaan temuan ini secara normatif. Prinsip perbedaan (*difference principle*) Rawls menggarisbawahi bahwa ketimpangan sosial dan ekonomi hanya dapat diterima jika memberikan manfaat terbesar bagi kelompok yang paling dirugikan. Dalam konteks guru honorer di wilayah 3T, penerapan prinsip ini mengharuskan negara memprioritaskan kebijakan yang mengangkat kesejahteraan kelompok guru yang paling rentan. Program pengangkatan PPPK, pemberian tunjangan khusus daerah, dan insentif berbasis lokasi kerja dapat dibaca sebagai upaya redistribusi yang sejalan dengan *difference principle*. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa langkah-langkah semacam ini perlu diperluas dan dibuat lebih sistematis agar ketimpangan tidak hanya diakui tetapi juga dikoreksi secara kebijakan.

Selain keadilan distributif, temuan penelitian ini juga dapat dibaca melalui lensa recognition theory Nancy Fraser. Fraser menekankan bahwa ketidakadilan tidak hanya muncul dari distribusi sumber daya yang timpang, tetapi juga dari kurangnya pengakuan terhadap status sosial dan martabat kelompok tertentu. Dalam kasus guru honorer, diskriminasi simbolik tampak dari status kerja yang tidak diakui secara formal, keterbatasan akses terhadap forum pengambilan keputusan, serta stigmatisasi bahwa mereka hanya “tenaga sementara” yang dapat diganti kapan saja. Situasi ini menciptakan ketidakadilan kultural dan representasional yang memperdalam eksklusi sosial. Oleh karena itu, kebijakan yang adil tidak hanya perlu memperbaiki distribusi gaji dan insentif, tetapi juga harus mengakui status profesional guru honorer, memberikan mereka ruang partisipasi dalam perumusan kebijakan, serta menghapuskan praktik simbolik yang merendahkan posisi mereka dalam sistem pendidikan nasional.

Namun, penelitian ini memiliki keterbatasan. Fokus lokasi hanya mencakup beberapa wilayah 3T di Indonesia bagian timur, sehingga belum mewakili seluruh konteks nasional. Selain itu, pendekatan kualitatif yang digunakan tidak bertujuan untuk menghasilkan generalisasi, tetapi lebih menekankan pada kedalaman makna dan pengalaman personal informan. Kendati demikian, keterbatasan ini justru membuka ruang untuk penelitian lanjutan dengan cakupan yang lebih luas dan pendekatan kuantitatif yang dapat memperkuat temuan awal. Dari temuan ini, disarankan agar pemerintah tidak hanya melihat

persoalan guru honorer sebagai beban anggaran, melainkan sebagai tanggung jawab konstitusional. Kebijakan yang lebih adil, transparan, dan kontekstual diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh guru terlepas dari status dan lokasi tugasnya mendapat perlakuan yang manusiawi dan layak.

IV. KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa ketimpangan penggajian guru honorer di wilayah 3T Indonesia mencerminkan ketidakadilan struktural yang berlangsung lama. Guru honorer bekerja dalam kondisi geografis yang sulit dengan kompensasi yang tidak sebanding, baik dari segi jumlah maupun ketepatan waktu pembayaran. Temuan ini menegaskan bahwa kebijakan pendidikan dan tata kelola sumber daya manusia belum sepenuhnya menjangkau wilayah terpencil secara adil dan setara. Secara teoritis, hasil penelitian ini memperkaya wacana tentang keadilan sosial dalam sektor pendidikan, khususnya dalam konteks negara berkembang. Secara praktis, penelitian ini menyoroti pentingnya reformasi sistem penggajian dan distribusi tenaga pendidik di wilayah tertinggal, terdepan, dan terluar. Ketimpangan tersebut tidak hanya berdampak pada kesejahteraan guru, tetapi juga berpengaruh pada mutu pembelajaran dan masa depan peserta didik.

Meskipun demikian, penelitian ini memiliki keterbatasan dari segi cakupan wilayah dan jumlah informan yang belum mewakili seluruh konteks nasional. Oleh karena itu, penelitian lanjutan dengan pendekatan kuantitatif dan cakupan wilayah lebih luas diperlukan untuk memperkuat dan memperluas generalisasi temuan. Diperlukan komitmen kebijakan yang berpihak pada pemerataan kesejahteraan guru di seluruh wilayah Indonesia. Rekomendasi bagi pembuat kebijakan adalah mempercepat penyusunan skema insentif berbasis daerah, serta membangun sistem pendataan dan pengawasan yang lebih akurat agar tidak terjadi diskriminasi tersembunyi terhadap guru honorer di wilayah 3T.

REFERENSI

- Asadullah, M. N., Jilani, A. H., Negara, S. D., & Suryadarma, D. (2025). Improving the Quality of Basic Education in ASEAN—Emerging Challenges and Reforms. *International Journal of Educational Development*, 116, 103292. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2025.103292>
- Carolina, C. Y. (2024). Tinjauan Yuridis Status Hukum Tenaga Guru Honorer Sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku. *Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Hukum*, 3(4), 2–7. <https://doi.org/10.55681/seikat.v3i4.1392>
- Chabundit, M., & Krobsanthia, A. (2024). Equity In Education: Addressing Socioeconomic Disparities In Thai Public Schools. *Journal of Buddhist Education and Research*, 10(3), 162–172. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/jber/article/view/282441>
- Dewi, P. A. D., Syamsinar, T., Sagita, R. W., & Jeni, F. (2025). Tantangan Profesionalisme Guru Di Daerah 3T (Tertinggal, Terdepan, Terluar): Kajian Literatur Terhadap Ketimpangan Pendidikan. *Jurnal Ilmiah Penelitian Mahasiswa*, 3(4), 83–95. <https://doi.org/10.61722/jipm.v3i4.1053>
- Duc, C. N., Thi, P. N., Hoang, T. –Ngoc, Dinh, H. L., Hong, L. N., & The, T. N. (2022). A Policy Review of Criteria and Competencies for Teaching Staff of General Education in Vietnam. *Cogent Education*, 9(1), 2133889. <https://doi.org/10.1080/2331186x.2022.2133889>

- Faiz, P. M. (2025). Teori Keadilan Jhon Rawls. *Jurnal Konstitusi*, 6(1), 140. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2847573>
- Fia, M., & Sacconi, L. (2019). Justice and Corporate Governance: New Insights from Rawlsian Social Contract and Sen's Capabilities Approach. *Journal of Business Ethics*, 160(4), 937–960. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3939-6>
- Habib, Y. A., & Gilalo, J. J. (2025). Social Justice Theory in Indonesia Reviewed from the Philosophy of Law. *International Journal of Business, Law, and Education*, 6(1), 238–247. <https://doi.org/10.56442/ijble.v6i1.995>
- Hayati, H. D., Rahmawati, M., Hadiyanto, & Yahya. (2025). Beasiswa LPDP Sebagai Investasi Pendidikan: Evaluasi Akseibilitas, Kontribusi Alumni dan Pemerataan Pembangunan SDM. *Jurnal Kepemimpinan & Pengurus Sekolah*, 10(2), 462–472. <https://doi.org/10.34125/jkps.v10i2.554>
- Hutasuhut, S., Siagian, I., Silaban, H., Sitio, F., Silalahi, H. H., Naibaho, H. S. D., & Lahagu, P. H. (2025). Kesejahteraan Guru di Indonesia. *Future Academia: The Journal of Multidisciplinary Research on Scientific and Advanced*, 3(1), 227–235. <https://doi.org/10.61579/future.v3i1.277>
- Istiqomah, N. (2021). Kesejahteraan Psikologis Guru Honorer di SMA Negeri 13 Depok. *Terapeutik: Jurnal Bimbingan Dan Konseling*, 5(1), 48–54. <https://doi.org/10.26539/terapeutik.51555>
- Kan, S., & Klasen, S. (2021). Evaluating Universal Primary Education in Uganda: School Fee Abolition and Educational Outcomes. *Review of Development Economics*, 25(1), 116–147. <https://doi.org/10.1111/rode.12725>
- Konorop, S. Y. (2025). Tantangan dan Perkembangan Otonomi Khusus dalam Peningkatan Pendidikan Dasar di Papua Selatan. *Jejak Digital: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 1(4), 1560–1572. <https://doi.org/10.63822/0j8xkv05>
- Leijen, Ä., Lepp, L., Saks, K., Pedaste, M., & Poom-Valickis, K. (2025). The Shortage of Teachers in Estonia: Causes and Suggestions for Additional Measures from the Perspective of Different Stakeholders. *European Journal of Teacher Education*, 48(1), 45–63. <https://doi.org/10.1080/02619768.2024.2408641>
- Nugroho, W. S. (2024). Pelaksanaan Pengelolaan Administrasi Guru Dalam Meningkatkan Mutu Pendidikan. *Jaksa: Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Politik*, 2(1), 337–347. <https://doi.org/10.51903/jaksa.v2i1.1740>
- Pangestuti, A. T. T., Wulandari, R., Jannah, M. E., & Setiawan, F. (2021). Permasalahan Guru Honorer Terkait Kebijakan Penghentian Rekrutmen Guru PNS Menjadi PPPK. *Jurnal Inovasi Penelitian*, 2(4), 1133–1138. <https://doi.org/10.47492/jip.v1i4.833>
- Parcerisa, L., Verger, A., Pagès, M., & Browes, N. (2022). Teacher Autonomy in the Age of Performance-based Accountability: A Review based on Teaching Profession Regulatory Models (2017-2020). *Education Policy Analysis Archives*, 30(100), 1–29. <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6204>
- Putra, R. K., Ramadhan, A. S., Imalia, T., Widhiati, G., & Kapsah. (2024). Perlindungan Hukum bagi Pekerja Gig Economy: Perspektif Hukum Perdata di Indonesia. *Perkara: Jurnal Ilmu Hukum Dan Politik*, 2(4), 553–564. <https://doi.org/10.1057/s41307-024-00390-z>

- Putri, B. S. A., Maulida, S. A., Pangondyan, E., Br Barus, E., Theresia Sinurat, S., Rejeki Sitohang, S., & Jamaludin. (2025). Efektivitas Kebijakan Pemerintah dalam Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi ASN melalui P3K: Tinjauan Dampak dan Implementasi. *Dinamika Pembelajaran: Jurnal Pendidikan Dan Bahasa*, 2(2), 135–143. <https://doi.org/10.62383/dilan.v2i2.1509>
- Rahman, T. M. M., Green, C., & Mamun-ur-Rashid, M. (2021). Primary Science Teaching in Bangladesh: A Critical Analysis of the Role of the DPED Program to Improve the Quality of Learning in Science Teaching. *Heliyon*, 7(2), 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2021.e06050>
- Said, M. Y., & Nurhayati, Y. (2021). a Review on Rawls Theory of Justice. *International Journal of Law, Environment, and Natural Resources*, 1(1), 29–36. <https://doi.org/10.51749/injurlens.v1i1.7>
- Sari, R. D. P., Khayatudin, & Al-Ansori, H. (2024). Penerapan PP Nomor 36/2021 terhadap gaji guru honorer (studi kasus di SDN Klanderan, Plosoklaten, Kediri). *Jurnal Ukinstitute*, 5(3), 969–982. <https://doi.org/10.47679/ib.202487>
- Sinambela, S. M., Ningsih, P. W., Aridho, A., Lumbantobing, J. N. Y., Simbolon, N. A., Sinaga, R. S., Nababan, R., & Ibrahim, M. (2024). Perkembangan dan Dinamika Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia. *Hakim: Jurnal Ilmu Hukum Dan Sosial*, 2(1), 25–43. <https://doi.org/10.51903/hakim.v2i1.1539>
- Singal, F. E., Imbang, J. F., & Kandunmas, D. D. (2023). Pengaruh Gaji terhadap Kinerja Guru Honorer di Persekolahan Yayasan Pendidikan Katolik Keuskupan Manado Perwakilan Tomohon. *Ecce: Jurnal Pendidikan Pastoral Kateketik*, 1(2), 1–6. <https://doi.org/10.59975/ecce.v1i2.12>
- Six, C. (2022). Towards a Transregional History of Secularism: Intellectual Connectivity, Social Reform, and State-Building in South and Southeast Asia, 1918–1960. *Theory and Society*, 51(5), 761–790. <https://doi.org/10.1007/s11186-022-09489-x>
- Smith, V., & Husband, G. (2024). Guest Editorial: Teacher Recruitment and Retention Challenges in the Further Education and Skills Sector: Lessons and Solutions from International Perspectives. *Education and Training*, 66(5), 465–476. <https://doi.org/10.1108/et-06-2024-518>
- Suadnyana, S., & Pradipta, K. (2025). SD Peninggalan Zaman Belanda di Tabanan Rusak, Atap Bocor-Plafon Jebol. *Detikbali*. <https://www.detik.com/bali/berita/d-8023838/sd>
- Suranti. (2024). Manajemen Kompensasi Kepala Sekolah dalam Peningkatan Kinerja Guru Sekolah Menengah Pertama Islam Terpadu. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 3(1), 1–9. <https://doi.org/https://doi.org/10.56436/mijose.v3i1.327>
- Yang, M., Oh, Y., Lim, S., & Kim, T. (2023). Teaching with Collective Resilience During COVID-19: Korean Teachers and Collaborative Professionalism. *Teaching and Teacher Education*, 126, 104051. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2023.104051>