



Telaah
Kebijakan

NESTAPA GURU HONORER

RENDAHNYA GAJI DAN LEMAHNYA “POLITICAL WILL” PEMBUAT KEBIJAKAN

Oleh: Muda Bicara ID



Nestapa Guru Honorer: Rendahnya Gaji dan Lemahnya “Political Will” Pembuat Kebijakan

Pengarah:

- Moch Edward Trias Pahlevi

Editor dan Kurator :

- Muhammad Iqbal Khatami

Peneliti :

- Revo Ringga Linggar
- Rachelita Silva Islamy
- Ammar Mahir Hilmi

Penyuntingan dan Tata Letak: Muda Bicara ID

www.mudabicara.id

Dipublikasikan September 2025

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit



RINGKASAN EKSEKUTIF

Kondisi guru honorer di Indonesia saat ini masih menjadi tantangan serius bagi kualitas pendidikan nasional. Banyak guru honorer yang menerima gaji rendah. Bahkan, di beberapa daerah seperti Banjarnegara, pendapatan mereka jauh di bawah standar kebutuhan hidup layak. Akibatnya, sebagian besar harus mencari pekerjaan tambahan di luar sekolah yang kemudian berdampak pada fokus dan kualitas mereka dalam menjalankan tugas sebagai pendidik.

Data Institute for Demographic and Poverty Studies (IDEAS) menunjukkan bahwa kondisi ini bukan hanya persoalan gaji, melainkan juga masalah sistemik terkait distribusi anggaran dan prioritas politik. Meskipun kebijakan terbaru Pemerintah dalam RAPBN 2026 telah mengalokasikan Rp178,7 triliun untuk gaji serta tunjangan profesi bagi guru dan dosen, baik itu ASN ataupun Non-ASN, namun implementasinya juga patut dikawal agar tepat sasaran. Hal ini disebabkan karena upaya peningkatan kesejahteraan guru honorer secara berkelanjutan masih menyisakan banyak pekerjaan rumah yang harus terus menjadi perhatian. Selain itu, tanggung jawab meningkatkan kesejahteraan guru tidak hanya berada di pemerintah pusat, melainkan juga menjadi tugas penting pemerintah daerah.

Rekomendasi

- **Optimalisasi Kesejahteraan Guru Honorer di Daerah**
- **Mekanisme Aduan Cepat Untuk Guru**
- **Perlindungan Finansial Guru Honorer dari Pemangkasan Anggaran**
- **Membahas Isu Guru Honorer dalam RPJMD & RPJP Setiap Kabupaten**
- **Tingkatkan akses dan dukungan pendidikan profesi**
- **Awasi implementasi di daerah**
- **Pastikan seluruh guru honorer mendapatkan perlindungan jaminan sosial**



PENDAHULUAN

Hingga hari ini, problematika kesejahteraan guru honorer di Indonesia masih menjadi isu akut di tengah perhatian publik yang semakin besar terhadap kualitas pendidikan nasional.

Nestapa ini tercermin dari besaran gaji yang sebagian besar di bawah Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK), yakni berkisar Rp300.000–Rp1.000.000 per bulan di banyak daerah. Walaupun ada kenaikan tunjangan profesi guru baru sebesar Rp2 juta bagi guru honorer bersertifikasi PPG mulai 2025, sebagian besar guru non-sertifikasi hanya mendapatkan bantuan Rp300.000–Rp500.000 tiap bulan, berlangsung selama enam bulan

Kondisi ini semakin ironis di tengah tuntutan profesionalisme guru yang makin tinggi dan peran strategis mereka sebagai ujung tombak pendidikan di berbagai pelosok negeri. Fenomena ini menandakan lemahnya “political will” dari pembuat kebijakan, tercermin pada belum optimalnya regulasi, penganggaran, dan implementasi yang berpihak pada keberlanjutan kesejahteraan guru honorer.





Kondisi Guru Honorer Di Indonesia

Data Institute for Demographic and Poverty Studies (IDEAS) menunjukkan;

- Sebanyak 74% guru honorer dibayar lebih kecil dari Upah Minimum Terendah Indonesia
- Terdapat 42% guru memiliki penghasilan di bawah Rp 2 Juta per bulan, dan 13% di antaranya berpenghasilan di bawah Rp 500.000 per bulan dengan jumlah tanggungan rata-rata tiga orang anggota keluarga
- Kemudian, 89% guru merasa bahwa penghasilan dari mengajar tersebut pas-pasan bahkan kurang untuk memenuhi kebutuhan hidup.

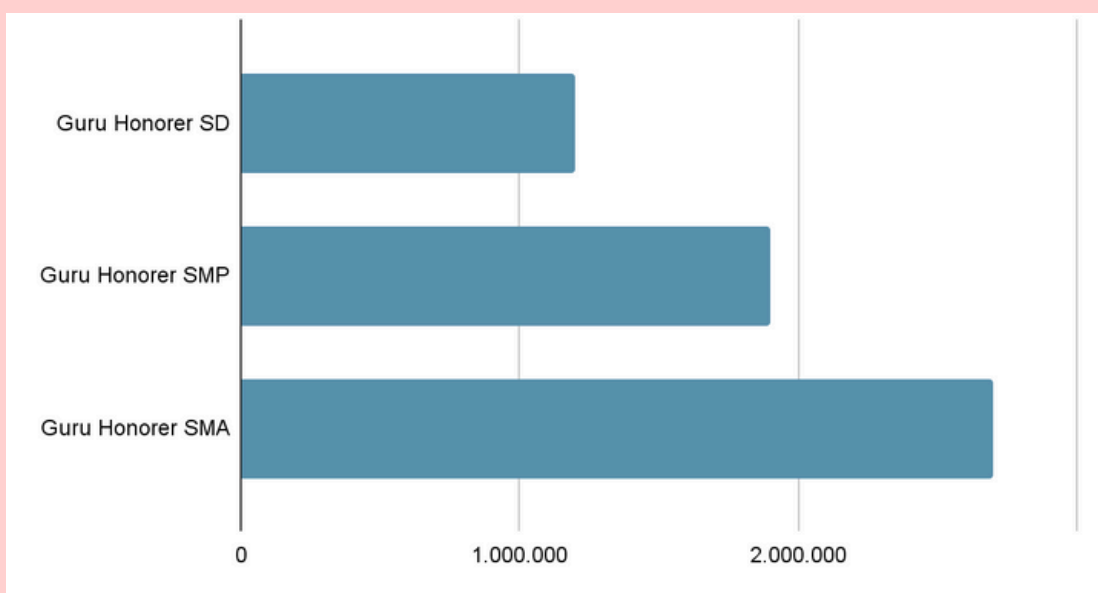
Dari survei ini ditemukan pula data bahwa 55,8% guru memiliki penghasilan tambahan dari pekerjaan lain. Namun penghasilan tambahan ini tidaklah signifikan. Mayoritas guru yang memiliki sampingan tersebut hanya mendapat kurang dari Rp 500.000.

- Minimnya penghasilan guru dan tambahan dari pekerjaan sampingan membuat mereka terpaksa berhutang sebagai salah satu jalan untuk memenuhi kebutuhan hidup.
- Tercatat 79,8% guru mengaku memiliki utang
- Sebanyak 56,5% guru mengaku pernah menjual atau menggadaikan barang berharga yang dimilikinya, saat dalam kondisi terdesak.



PERBANDINGAN GAJI GURU HONORER, GURU PPPK, DAN GURU PNS

Rerata Gaji Guru Berdasarkan Status



Kebijakan Gaji Guru Honorer Saat ini:

- UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yang menjamin hak guru atas penghasilan layak dan kesejahteraan.
- Permendikbud No. 19 Tahun 2020 tentang Penggunaan Dana BOS, yang sebelumnya memperbolehkan pembayaran gaji guru honorer dari Dana BOS sekolah dengan batas maksimal 50%.
- Permendikdasmen No. 8 Tahun 2025, sebagai regulasi terbaru, yang membatasi bahkan melarang penggunaan Dana BOS untuk honor guru honorer di sekolah negeri dan mengatur honorarium sekolah swasta maksimal 40% dari 50% pagu Dana BOS, serta mendorong pembayaran honor melalui tunjangan langsung pemerintah.
- Kebijakan insentif tunjangan pemerintah pusat tahun 2025, yang memberikan tunjangan profesi Rp2.000.000 per bulan untuk guru honorer bersertifikasi dan insentif Rp300.000–Rp500.000 per bulan untuk non-sertifikasi, langsung ke rekening guru



Mendorong Tata Kelola, Transparansi, Serta Keberpihakan Seluruh Pihak

Berdasarkan hasil laporan terbaru, Presiden Prabowo Subianto menegaskan komitmennya dalam meningkatkan kesejahteraan tenaga pendidik di Indonesia. Dalam RAPBN 2026, pemerintah mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 178, 7 Triliun yang ditujukan untuk gaji guru dan dosen baik ASN maupun non-ASN.

Anggaran ini juga akan dialokasikan untuk tunjangan profesi untuk guru dan dosen ASN ataupun Non-ASN. Hal ini telah disampaikan dalam pidato penyampaian RUU APBN 2026 dan nota keuangan di hadapan DPR RI pada, Jumat (15/8/2025).

Kebijakan ini menunjukkan adanya upaya pemerintah memperbaiki keadilan bagi tenaga pendidik. Namun, tantangan utama ada pada pelaksanaan:

- Proses birokrasi yang rumit bisa menghambat penyaluran tunjangan.
- Perbedaan kapasitas keuangan dan tata kelola di tiap daerah bisa menimbulkan kesenjangan. Daerah perkotaan biasanya lebih siap, sementara daerah tertinggal masih menghadapi banyak hambatan.

Dengan demikian, keberhasilan program ini tidak hanya bergantung pada besar kecilnya anggaran, tetapi juga pada transparansi, sistem tata kelola yang efisien, dan pemerataan distribusi di semua wilayah Indonesia.



MENDORONG POLITICAL WILL DAN POLITIK ANGGARAN YANG BERPIHAK PADA GURU HONORER

Pemerintah pusat telah mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN 2025, yaitu Rp724,3 triliun, tetapi penyaluran tunjangan guru di daerah masih sering terhambat oleh ketimpangan kemampuan fiskal APBD tiap wilayah.

- **Mulai 2025, tunjangan guru (termasuk guru honorer) dikirim langsung dari pemerintah pusat ke rekening guru penerima, tanpa melalui rekening pemerintah daerah, untuk memastikan pembayaran lebih cepat dan tepat waktu.**
- Pelaksanaan di daerah tetap memerlukan koordinasi yang kuat antara pusat dan daerah; peran kepala daerah dan DPRD dalam mengalokasikan anggaran APBD sangat penting untuk memastikan kesejahteraan guru non-ASN juga terjamin, terutama sebelum mereka diangkat menjadi PPPK



Tanpa pengawasan dan komitmen nyata dari pemerintah daerah, masih banyak guru honorer yang menerima gaji di bawah UMR dan belum menikmati kesejahteraan yang adil, meski regulasi pusat sudah progresif



MELIHAT ANGGARAN PENDIDIKAN NASIONAL

- Melansir laman Media Keuangan Kementerian Keuangan, pada APBN 2025, anggaran pendidikan mencapai Rp 724,3 triliun. **Dari total angka tersebut, sebesar Rp 297,2 triliun merupakan anggaran yang disalurkan melalui Belanja Pemerintah Pusat.**
 - Berikutnya, sebesar Rp347,09 triliun dialokasikan melalui Transfer ke Daerah. Selain itu, pemerintah juga menganggarkan Rp 80 triliun anggaran pendidikan.

Anggaran tersebut kemudian digunakan untuk berbagai program unggulan, termasuk pembangunan dan rehabilitasi 22 ribu sekolah di seluruh Indonesia. Selain itu, dana pendidikan juga dimanfaatkan untuk:

- Kartu Indonesia Pintar (KIP) untuk 1,1 juta siswa
- Program Indonesia Pintar (PIP) untuk 20,4 juta siswa
- Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk 9,1 juta siswa
- Bantuan Operasional PTN (BOPTN) untuk 197 lembaga
- Beasiswa LPDP untuk 10.500 mahasiswa
- Tunjangan Profesi Guru (TPG) Non PNS untuk 477,7 ribu guru
- Sekolah Unggulan, Sekolah Taruna Nusantara, Sekolah Rakyat
- Makan Bergizi Gratis (MBG)
- Digitalisasi Pembelajaran

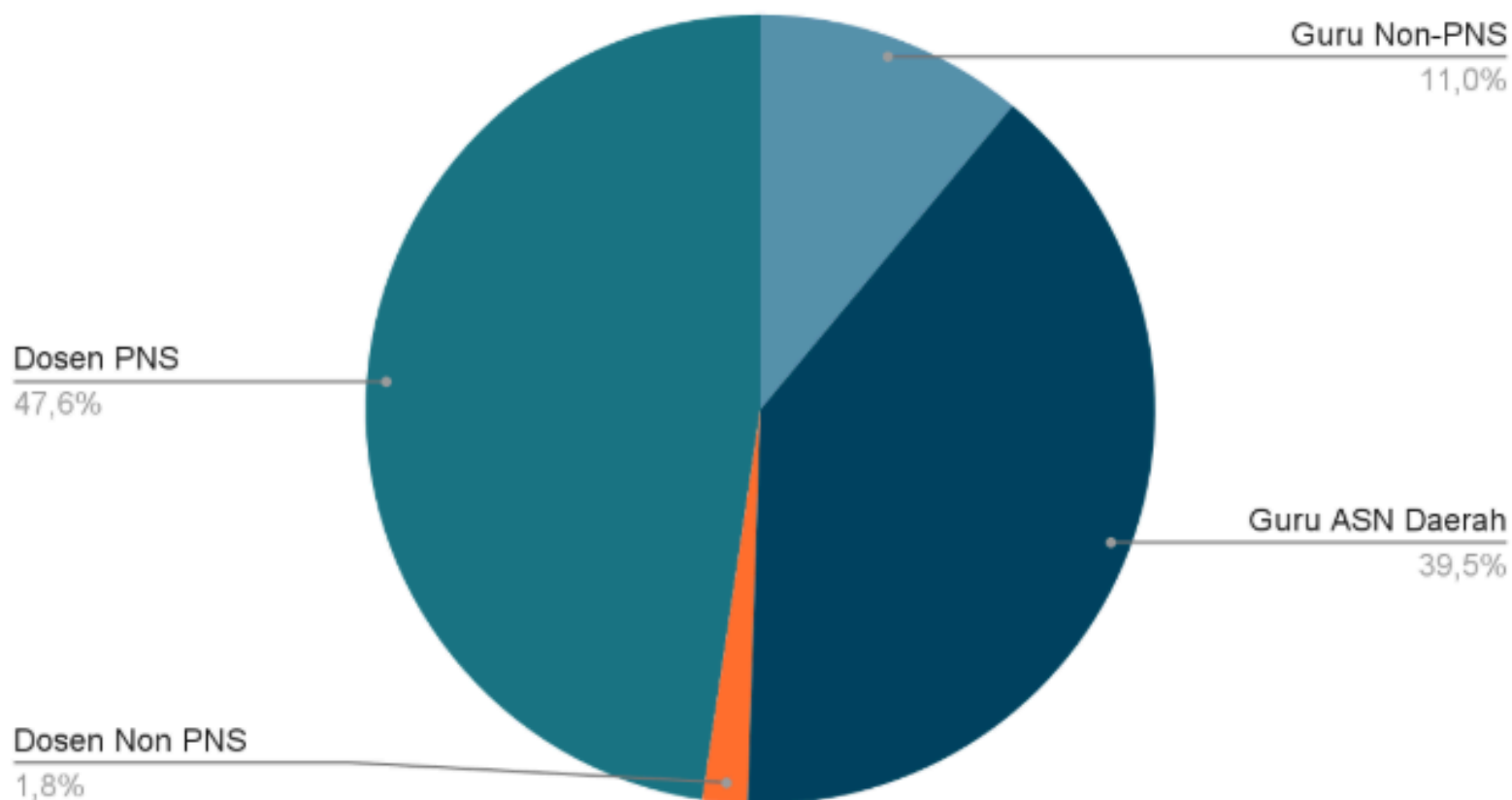




ALOKASI ANGGARAN UNTUK GURU

Alokasi anggaran untuk guru, dosen, dan tenaga kependidikan akan mendapat 23,5% dari total rancangan anggaran pendidikan 2026. Adapun rinciannya antara lain:

Alokasi Anggaran Untuk Pengajar (Dalam Triliun)





PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM KESEJAHTERAAN GURU HONORER

Peran & Realitas Daerah

- Desentralisasi pendidikan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan guru, menjadikan kepala daerah dan DPRD sebagai aktor kunci di luar pemerintah pusat.
- Penelitian menyebutkan desentralisasi efektif meningkatkan mutu siswa, namun belum berdampak signifikan pada peningkatan kesejahteraan guru honorer, terutama karena masalah penggajian masih dipengaruhi kemampuan fiskal daerah.
- Studi kasus Banjarnegara: Guru honorer di Banjarnegara, Jawa Tengah, rata-rata hanya menerima gaji Rp150.000–Rp300.000/bulan, jauh di bawah UMK Banjarnegara 2025 (Rp2.170.475). Fakta ini valid sesuai berita dan survei nasional yang menyebut sebagian besar guru honorer digaji jauh di bawah UMR.

Politik Anggaran Daerah

- Isu kesejahteraan guru honorer jarang masuk RPJMD dan RPJP daerah, padahal mandatory spending 20% APBD untuk pendidikan bisa diarahkan untuk itu. Realitas di lapangan, anggaran sering diprioritaskan ke program lain, mengakibatkan guru honorer terabaikan.
- Rendahnya penghasilan guru honorer bukan hanya soal kemampuan APBD tapi juga lemahnya political will kepala daerah dan DPRD dalam penyusunan anggaran, sehingga guru honorer terjebak dalam upah murah dan ketidakpastian ekonomi.
- Tanggung jawab daerah belum dijalankan optimal, apalagi sebelum guru honorer diangkat jadi PPPK. Apresiasi dan jaminan hidup layak baru optimal bila ada komitmen politik dan teknis anggaran dari pemerintah daerah.



REKOMENDASI KEBIJAKAN

1. Optimalisasi Kesejahteraan Guru Honorer di Daerah

Langkah yang dapat dilakukan pemerintah daerah antara lain menetapkan gaji honorer minimal setara Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK), memberikan tunjangan rutin melalui APBD, dan mempercepat proses pengangkatan menjadi PPPK.

2. Mekanisme Aduan Cepat Untuk Guru

Merujuk Pasal 28F UUD 1945, setiap warga berhak atas informasi publik. Pemerintah perlu menyediakan hotline nasional dan portal aduan digital yang merespons keluhan keterlambatan pencairan maksimal 3 hari kerja. Laporan ini langsung terhubung ke Inspektorat Jenderal Kemendikbudristek dan Ombudsman RI.

3. Perlindungan Finansial Guru Honorer dari Pemangkasan Anggaran

Pemerintah perlu menetapkan regulasi secara tegas untuk melarang setiap bentuk pemangkasan, pengurangan, ataupun penundaan upah guru honorer agar hal-hak yang melekat pada guru bisa tetap terpenuhi.

4. Membahas Isu Guru Honorer dalam RPJMD & RPJP Setiap Kabupaten

Pemerintah daerah perlu mengintegrasikan isu kesejahteraan guru honorer ke dalam RPJMD dan RPJP, agar problem ini tidak lagi diperlakukan sebagai isu teknis tahunan, melainkan menjadi prioritas pembangunan jangka panjang daerah. Dengan memasukkan indikator kesejahteraan guru honorer dalam dokumen perencanaan, kebijakan ini akan memiliki kepastian (predictability) dan keberlanjutan sebagaimana ditekankan CfBT Education Trust (2012), sekaligus mencegahnya terpinggirkan oleh prioritas populis atau kebutuhan jangka pendek lainnya.



5. Tingkatkan akses dan dukungan pendidikan profesi

Sediakan program beasiswa atau subsidi Pendidikan Profesi Guru (PPG) bagi guru honorer yang belum bersertifikat, supaya semakin banyak guru honorer memperoleh hak tunjangan penuh

6. Awasi implementasi di daerah

Pemerintah pusat harus mengawasi dan mengevaluasi implementasi kebijakan di daerah agar tidak terjadi ketimpangan atau diskriminasi antarwilayah, serta memperkuat peran kepala daerah dan DPRD dalam hal kebijakan anggaran untuk guru honorer

7. Pastikan seluruh guru honorer mendapatkan perlindungan jaminan sosial

Semua guru honorer, baik yang bertugas di sekolah negeri maupun swasta, harus didaftarkan sebagai peserta BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan secara aktif agar mereka memperoleh hak atas layanan kesehatan, perlindungan kecelakaan kerja, santunan kematian, dan manfaat jaminan sosial lainnya. Iuran kepesertaan dapat dianggarkan dari APBD/APBN atau subsidi pemerintah, sehingga perlindungan ini berlaku merata di seluruh wilayah dan memberikan rasa aman bagi guru saat melaksanakan tugas.



DAFTAR PUSTAKA

Perundang-Undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2020 tentang Peraturan Gaji dan Tunjangan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2024 tentang Perubahan Kesembilan Belas atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah Reguler.

Artikel & Paper

- Kamalina, A. R. (2025, August 15). Anggaran pendidikan 2026 capai Rp757,8 triliun, berapa untuk kesejahteraan guru dan dosen? Bisnis.com. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20250815/10/1902756/anggaran-pendidikan-2026-capai-rp7578-triliun-berapa-untuk-kesejahteraan-guru-dan-dosen>
- Aranditio, S. (2025, August 15). Hampir setengah rencana anggaran pendidikan 2026 dialokasikan untuk MBG. Kompas.id. <https://www.kompas.id/artikel/hampir-setengah-rencana-anggaran-pendidikan-2026-dialokasikan-untuk-mbg>
- Ideas. (2024, May 22). Survei IDEAS: 74 persen guru honorer dibayar lebih kecil dari upah minimum terendah Indonesia. <https://ideas.or.id/2024/05/22/survei-ideas-74-persen-guru-honorer-dibayar-lebih-kecil-dari-upah-minimum-terendah-indonesia/>
- Deals. (2025, April 15). Gaji guru honorer terbaru: Tunjangan & bantuan cair mulai Mei 2025. <https://dealls.com/pengembangan-karir/gaji-guru-honorer>
- Media Keuangan Kemenkeu. (2025, August 14). Efisiensi anggaran tetap menjaga alokasi 20% anggaran pendidikan dalam APBN 2025. <https://mediakeuangan.kemenkeu.go.id/article/show/efisiensi-anggaran-tetap-menjaga-alokasi-20-anggaran-pendidikan-dalam-apbn-2025>
- Stephanus, A., & Susilo, N. (2024, November 28). Pemerintah naikan tunjangan guru: ASN 1 kali gaji, Non-ASN Rp2 juta. Kompas.id. <https://www.kompas.id/artikel/pemerintah-naikkan-tunjangan-sertifikasi-guru>
- Kantor Berita Indonesia. (2025, July 18). MK nilai guru honorer harus diprioritaskan jadi PPPK. <https://www.antaranews.com/berita/4401581/mk-nilai-guru-honorer-harus-diprioritaskan-jadi-pppk>
- Netral News. (2025, August 10). Prihatin guru honorer hanya terima gaji Rp150 - 300 ribu, DPRD Banjarnegara angkat bicara. <https://www.netralnews.com/prihatin-guru-honorer-hanya-terima-gaji-rp-150-300-ribu-dprd-banjarnegara-angkat-bicara/dXVobXprVGIFeUIUYkZhK1ZSVmJiUT09>
- Idris, M. (2025, January 7). Gaji UMR Banjarnegara, paling rendah se-Indonesia. Kompas.com. https://money.kompas.com/read/2025/01/07/143459326/gaji-umr-banjarnegara-paling-rendah-se-indonesia?utm_source
- Jemali, R. (2025, August 15). Kisah Vinsensia, guru honor di Sikka NTT ke sekolah tempuh 6 kilo lewat hutan rela digaji Rp300 ribu. Pojoknusa.com. <https://www.pojoknusa.com/pendidikan/575697098/kisah-vinsensia-guru-honor-di-sikka-ntt-ke-sekolah-tempuh-6-kilo-lewat-hutan-rela-digaji-rp300-ribu?page=2>