MANDALA

Jurnal Manajemen dan Administrasi Pendidikan
Volume 1, No 3, November 2026: 209-220
e-ISSN: 3163-8589
https://doi.org/10.66031/mandala.v1i3.1007

Analisis Kebijakan Pemerintah Terhadap Kesejahteraan dan Pemerataan Distribusi Guru di Indonesia

An analysis of Government Policy Regarding the Welfare and Equitable Distribution of Teachers in Indonesia

Muhammad Iqbal[1], Abdul Rasyid[2], Malik Hasibuan[3], Nur Azizah[4], Masjuwita Siahaan[5]

[1,2,3,4,5] Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, Medan, Indonesia

e-mail: [1]iqbalmpi08@gmail.com, [2]adolsyid230505@gmail.com, [3]malikhasibuan651@gmail.com, [4]azizahzwh768@gmail.com, [5]masjuita81@gmail.com

Received: 15-11-2026 *Accepted: 19-11-2026* *Published: 21-11-2026*

Abstrak

Guru merupakan faktor kunci mutu pendidikan, namun kebijakan pemerintah Indonesia terhadap kesejahteraan dan pemerataan distribusi guru masih menghadapi persoalan struktural. Penelitian ini bertujuan menganalisis kebijakan pemerintah terkait kesejahteraan dan pemerataan distribusi guru di Indonesia, mengidentifikasi hambatan implementasinya, serta merumuskan arah perbaikan kebijakan. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kepustakaan dan analisis dokumen terhadap peraturan perundang-undangan, publikasi ilmiah, dan pemberitaan kebijakan periode 2026. Data dianalisis secara interaktif melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan, dengan kerangka analisis kebijakan publik. Hasil kajian menunjukkan bahwa (1) kerangka regulasi kesejahteraan guru sudah kuat melalui tunjangan profesi, tunjangan khusus, dan skema aparatur sipil negara (ASN), tetapi manfaatnya timpang antara guru ASN, guru berstatus Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), dan guru non-ASN; (2) kebijakan distribusi guru terhambat fragmentasi kewenangan pusat-daerah, kapasitas fiskal daerah yang tidak seimbang, serta insentif penempatan yang lemah di wilayah terdepan, terluar, dan tertinggal (3T); dan (3) kebijakan alih status dan pengalihan tata kelola PPPK guru ke pemerintah pusat berpotensi memperbaiki kepastian status dan distribusi apabila disertai perencanaan kebutuhan berbasis data, insentif afirmatif, dan keberlanjutan fiskal. Penelitian merekomendasikan tata kelola guru yang terintegrasi, berbasis data, dan berkeadilan.

Kata Kunci: Kebijakan Pendidikan; Kesejahteraan Guru; Distribusi Guru; PPPK; Pemerataan Pendidikan

How to Cite:
Iqbal, M., Rasyid, A., Hasibuan, M., Azizah, N., & Siahaan, M. (2026). Analisis Kebijakan Pemerintah Terhadap Kesejahteraan dan Pemerataan Distribusi Guru di Indonesia. *MANDALA: Jurnal Manajemen dan Administrasi Pendidikan*, *1(3)*, 209-220. https://doi.org/10.66031/mandala.v1i3.1007

Copyright ©2026 to the Author. Published by CV. Ihsan Cahaya Pustaka
This is an open access article under the CC-BY-SA license

PENDAHULUAN

Pendidikan bermutu merupakan prasyarat pembangunan sumber daya manusia, dan guru berada pada posisi paling menentukan dalam proses tersebut. Sejumlah kajian menegaskan bahwa kualitas guru termasuk faktor sekolah yang paling kuat berkorelasi dengan capaian belajar peserta didik (Darling-Hammond, 2000). Karena itu, kebijakan yang mengatur siapa yang menjadi guru, di mana mereka bertugas, dan bagaimana mereka disejahterakan bukan sekadar urusan administrasi kepegawaian, melainkan bagian inti dari kebijakan mutu dan keadilan pendidikan.

Secara normatif, negara telah menempatkan guru sebagai profesi yang harus dilindungi dan disejahterakan. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen mengatur hak guru

atas penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum, jaminan kesejahteraan sosial, serta berbagai bentuk tunjangan, termasuk tunjangan profesi bagi guru bersertifikat pendidik dan tunjangan khusus bagi guru yang bertugas di daerah khusus (Republik Indonesia, 2005). Dalam praktiknya, pemenuhan amanat tersebut belum merata. Chang et al. (2014) mencatat bahwa reformasi guru pascaundang-undang tahun 2005 membawa peningkatan besar pada penghasilan guru bersertifikat, tetapi kebijakan itu menyisakan pekerjaan rumah pada aspek mutu, pengelolaan, dan distribusi.

Persoalan kesejahteraan berkelindan dengan persoalan distribusi. Sekolah di kota dan wilayah yang mudah dijangkau cenderung kelebihan guru, sedangkan sekolah di wilayah perdesaan, kepulauan, dan 3T kekurangan guru, atau bergantung pada guru honorer dengan penghasilan rendah dan status tidak pasti. Temuan internasional menunjukkan pola yang sejalan: guru cenderung berpindah ke sekolah dengan kondisi kerja dan karakteristik siswa yang lebih menguntungkan, sehingga insentif keuangan dan kondisi kerja menjadi instrumen penting dalam menarik guru ke sekolah yang sulit (Hanushek & Rivkin, 2007). Secara global, UNESCO (2024) juga mengingatkan bahwa kekurangan guru dan rendahnya daya tarik profesi merupakan tantangan lintas negara yang menuntut kebijakan penghargaan, kondisi kerja, dan penempatan yang lebih baik.

Di Indonesia, upaya pemerataan telah ditempuh sejak lama, antara lain melalui Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 tentang Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil (Kemendiknas et al., 2011), kebijakan formasi guru, hingga skema rekrutmen guru PPPK sejak pertengahan dekade 2010-an (Republik Indonesia, 2018). Pada tahun 2026, wacana kebijakan kembali menguat: pemerintah menjamin keberlanjutan penugasan ratusan ribu guru non-ASN (Sonora.id, 2026), mengemuka rencana alih status guru PPPK menjadi PNS (Ridwan, 2026), dan muncul rencana pengalihan tata kelola PPPK guru ke pemerintah pusat untuk mengatasi ketimpangan distribusi serta keterbatasan kapasitas fiskal daerah (ANTARA, 2026b). Di sisi lain, organisasi profesi seperti PGRI meminta agar rekrutmen melalui PPPK tidak dijadikan kebijakan utama pemenuhan kebutuhan guru dan agar perbaikan kesejahteraan dipercepat (JawaPos, 2026).

Dinamika tersebut menunjukkan bahwa kebijakan kesejahteraan dan distribusi guru masih berada dalam proses penataan ulang yang belum selesai. Penelitian ini penting karena kajian yang menggabungkan kedua isu secara bersamaan relatif terbatas, padahal keduanya saling menentukan: kebijakan distribusi yang tidak disertai jaminan kesejahteraan sulit berhasil, dan kebijakan kesejahteraan yang tidak menyentuh pemerataan akan memperlebar kesenjangan antarwilayah. Berdasarkan latar belakang itu, penelitian ini merumuskan tiga pertanyaan: (1) bagaimana kerangka kebijakan pemerintah terhadap kesejahteraan guru di Indonesia; (2) bagaimana kebijakan pemerataan distribusi guru dijalankan dan apa hambatannya; dan (3) bagaimana arah perbaikan kebijakan yang lebih terintegrasi dan berkeadilan.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kepustakaan (*library research*) yang dipadukan dengan analisis dokumen. Studi kepustakaan dipilih karena fokus kajian adalah telaah kebijakan, teori, dan temuan penelitian terdahulu, bukan pengukuran perilaku responden di lapangan (Zed, 2014). Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti memahami makna kebijakan, konteks pelaksanaannya, serta hubungan antarkebijakan secara mendalam (Creswell & Poth, 2018; Moleong, 2017).

Data yang dianalisis berasal dari tiga kelompok sumber. Pertama, dokumen hukum dan kebijakan, yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, serta Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011. Kedua, literatur ilmiah berupa buku dan artikel jurnal bereputasi tentang kebijakan guru, kompensasi, dan distribusi guru. Ketiga, pemberitaan dan pernyataan kebijakan dari media nasional pada tahun 2026 yang digunakan untuk menangkap perkembangan kebijakan terkini.

Pengumpulan data dilakukan melalui dokumentasi, yakni penelusuran, seleksi, dan pembacaan cermat atas dokumen yang relevan (Bowen, 2009). Kriteria inklusi meliputi relevansi dengan kesejahteraan dan distribusi guru, kredibilitas penerbit atau lembaga, serta kebaruan untuk sumber kebijakan. Data dianalisis dengan model interaktif Miles et al. (2014) yang mencakup kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan. Kerangka analisis kebijakan mengacu pada tahapan analisis kebijakan publik Dunn (2018), yaitu perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi, yang dalam penelitian ini difokuskan pada perumusan masalah, penilaian implementasi, dan rekomendasi.

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan isi regulasi, temuan akademik, dan pemberitaan. Informasi yang bersumber dari media diperlakukan sebagai indikasi dinamika kebijakan, bukan sebagai bukti final, karena rencana kebijakan dapat berubah. Penelitian ini tidak mengumpulkan data primer sehingga generalisasi terhadap kondisi daerah tertentu perlu dilakukan dengan hati-hati.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

1. Kerangka Kebijakan Kesejahteraan Guru

Kebijakan kesejahteraan guru di Indonesia dibangun melalui tiga instrumen utama, yaitu jaminan hak normatif, skema kepegawaian, dan program afirmasi profesional. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 menjamin hak guru atas penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum, jaminan sosial, tunjangan profesi, fungsional, khusus, dan maslahat tambahan (Republik Indonesia, 2005). Implementasinya dibedakan berdasarkan status kepegawaian, meliputi PNS, PPPK, dan non-ASN yang penghasilannya bergantung pada kapasitas satuan pendidikan atau yayasan. Sementara itu, sertifikasi melalui Pendidikan Profesi Guru (PPG) menjadi instrumen peningkatan profesionalitas sekaligus akses terhadap tunjangan profesi.

Struktur tersebut memperlihatkan ketimpangan perlindungan ekonomi antarkelompok guru. Guru ASN dan guru bersertifikat memiliki kepastian penghasilan relatif lebih tinggi dibandingkan guru honorer dan non-sertifikasi yang bergantung pada kemampuan pembiayaan lembaga. Kritik publik terhadap kesenjangan tersebut menunjukkan bahwa pemerataan kesejahteraan masih menjadi persoalan kebijakan (NU Online, 2026). De Ree et al. (2018) juga menemukan bahwa peningkatan tunjangan guru bersertifikat memperbaiki kesejahteraan finansial dan kepuasan kerja, tetapi tidak secara otomatis meningkatkan hasil belajar siswa. Temuan ini menegaskan bahwa kesejahteraan merupakan prasyarat profesionalitas, bukan jaminan mutu pembelajaran. Oleh sebab itu, kebijakan perlu mengintegrasikan kepastian penghasilan, pemerataan akses sertifikasi, pengembangan kompetensi, penyederhanaan administrasi, dan distribusi guru secara proporsional (JPNN, 2026).

2. Kerangka Kebijakan Distribusi Guru

Kebijakan distribusi guru mencakup pemerataan guru PNS, penetapan formasi daerah, penempatan PPPK, dan redistribusi antarsatuan pendidikan (Kemendiknas et al., 2011). Pembagian kewenangan pendidikan antara pemerintah pusat dan daerah turut memengaruhi efektivitas penataan, mutasi, serta pembiayaan guru (Republik Indonesia, 2014). Pada 2026, pemerintah mengupayakan redistribusi PPPK dan keberlanjutan penugasan 237.196 guru non-ASN (Sonora.id, 2026). Rencana sentralisasi tata kelola PPPK mencerminkan upaya mengatasi ketimpangan distribusi dan keterbatasan fiskal daerah (ANTARA, 2026b). Namun, perubahan status kepegawaian tidak otomatis menyelesaikan persoalan. Kebijakan harus disertai pemetaan kebutuhan, kepastian karier, dan afirmasi penempatan guru di wilayah 3T (ANTARA, 2026a; Okezone, 2026).

Tabel 1. Ringkasan Kebijakan, Kekuatan, dan Hambatan

Aspek	Kebijakan utama	Kekuatan	Hambatan temuan
Kesejahteraan guru ASN dan bersertifikat	Gaji, tunjangan profesi, tunjangan khusus	Dasar hukum kuat, penghasilan relatif terjamin	Dampak pada mutu belajar belum optimal (De Ree et al., 2018)
Kesejahteraan guru PPPK	Pengangkatan PPPK, rencana alih status	Kepastian status lebih baik daripada honorer	Perbedaan perlakuan antarjenis PPPK, beban fiskal daerah
Kesejahteraan guru non-ASN	Penugasan lanjutan, dukungan dana operasional	Pengakuan peran guru non-ASN	Penghasilan rendah dan bergantung kebijakan sekolah
Distribusi guru	Penataan dan pemerataan, formasi, redistribusi	Kerangka lintas kementerian	Fragmentasi kewenangan, formasi tidak berbasis kebutuhan
Wilayah 3T	Tunjangan khusus, rencana kebijakan afirmatif	Pengakuan prioritas wilayah	Insentif belum cukup menarik dan menahan guru

Berdasarkan analisis, terdapat empat temuan pokok. Pertama, regulasi kesejahteraan guru telah memadai pada tingkat norma, tetapi mutu implementasinya bergantung pada status kepegawaian sehingga menimbulkan lapisan kesejahteraan. Kedua, pemerataan distribusi guru masih menjadi persoalan kronis yang tidak terselesaikan hanya dengan menambah jumlah guru, karena akar masalahnya adalah penempatan, formasi, dan insentif. Hal ini sejalan dengan kajian di wilayah pinggiran dan perdesaan Jawa Barat yang menyimpulkan bahwa pengangkatan PPPK meningkatkan kesejahteraan guru honorer, tetapi distribusi tenaga pendidik masih timpang (Triwikrama, 2026). Ketiga, kebijakan marketplace guru dan sistem rekam jejak kualifikasi guru dinilai berniat baik untuk memudahkan distribusi, tetapi menimbulkan persoalan tambahan karena tidak disertai penataan kesejahteraan, terutama bagi guru honorer dan PPPK (Maddah, 2024). Keempat, kebijakan 2026 bergerak ke arah sentralisasi tata kelola dan penguatan status, namun para pemangku kepentingan menuntut tiga syarat sekaligus: kepastian status, pemerataan distribusi, dan keberlanjutan fiskal negara (ANTARA, 2026c).

Pembahasan

1. Kesejahteraan Berlapis dan Implikasinya terhadap Keadilan Profesi

Temuan mengenai kesejahteraan guru yang berlapis mengindikasikan kesenjangan struktural antara pengakuan normatif terhadap profesi dan realitas perlakuan dalam sistem kepegawaian. Undang-Undang Guru dan Dosen menjamin hak guru atas penghasilan yang layak tanpa menjadikan status kepegawaian sebagai dasar pembedaan martabat profesi (Republik Indonesia, 2005). Sebaliknya, Undang-Undang Aparatur Sipil Negara mengatur hak dan kewajiban berdasarkan kategori kepegawaian (Republik Indonesia, 2023). Pertemuan kedua rezim regulasi tersebut menghasilkan ketimpangan horizontal ketika guru dengan beban kerja, tanggung jawab, dan tuntutan

profesional setara memperoleh penghasilan, perlindungan, serta kepastian karier yang berbeda. Persoalan ini bukan sekadar disparitas pendapatan, melainkan menyangkut konsistensi prinsip keadilan dalam tata kelola profesi guru.

Secara teoritis, kesejahteraan merupakan prasyarat penting bagi profesionalisme, tetapi tidak secara otomatis menjamin peningkatan mutu pembelajaran. Kajian lintas negara menunjukkan hubungan positif antara tingkat remunerasi guru dan capaian belajar siswa (Dolton & Marcenaro-Gutierrez, 2011). Namun, bukti empiris di Indonesia memperlihatkan bahwa peningkatan penghasilan tanpa penguatan akuntabilitas dan kapasitas profesional tidak serta-merta memperbaiki hasil belajar (De Ree et al., 2018). Artinya, kebijakan kesejahteraan harus ditempatkan sebagai instrumen pendukung mutu pendidikan, bukan tujuan administratif semata. Implementasinya perlu mengintegrasikan remunerasi yang proporsional, pengembangan kompetensi berkelanjutan, evaluasi kinerja yang objektif, serta penyederhanaan beban administratif (JPNN, 2026).

Ketimpangan tersebut paling nyata dialami guru non-ASN yang menghadapi ketidakpastian status, pendapatan, dan keberlanjutan pekerjaan. Kebijakan penugasan lanjutan dapat memberikan perlindungan sementara, tetapi belum menyelesaikan persoalan mendasar terkait jenjang karier, jaminan sosial, dan hak pensiun (Sonora.id, 2026). Oleh sebab itu, reformasi kesejahteraan perlu diarahkan pada harmonisasi kebijakan kepegawaian berbasis kesetaraan beban kerja, perlindungan profesi, dan kepastian karier, sebagaimana diperjuangkan organisasi profesi (JawaPos, 2026).

2. Distribusi Guru sebagai Masalah Struktural, Bukan Sekadar Jumlah

Ketimpangan distribusi guru merupakan persoalan struktural yang tidak cukup dijelaskan melalui rasio ketersediaan guru secara nasional. Akar masalahnya mencakup ketidaksesuaian penempatan dengan kebutuhan riil sekolah, pola mobilitas tenaga pendidik, serta kesenjangan kondisi kerja antarwilayah. Hanushek dan Rivkin (2007) menunjukkan bahwa guru cenderung berpindah ke sekolah dengan lingkungan kerja lebih baik dan karakteristik peserta didik yang lebih menguntungkan. Pola tersebut memperlemah kapasitas sekolah di wilayah tertinggal karena institusi yang paling membutuhkan tenaga pendidik justru menghadapi kesulitan mempertahankan guru berkualitas. Di Indonesia, persoalan ini tercermin pada ketergantungan sekolah di wilayah pesisir terpencil dan perdesaan terhadap guru honorer akibat terbatasnya pemerataan guru ASN (Triwikrama, 2026).

Kompleksitas distribusi guru juga berakar pada fragmentasi tata kelola dan ketimpangan kapasitas kelembagaan antardaerah. Bjork (2005) menjelaskan bahwa birokrasi pendidikan Indonesia memiliki karakter hierarkis dan berlapis, sehingga kebijakan pusat tidak selalu diterjemahkan secara konsisten pada tingkat pelaksanaan. Desentralisasi memperluas pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota (Republik Indonesia, 2014), tetapi tidak secara

otomatis menjamin koordinasi penempatan dan mutasi guru. Sebaliknya, perbedaan kapasitas fiskal, prioritas politik, dan kemampuan administratif daerah dapat menghasilkan kebijakan distribusi yang tidak seragam.

Dimensi politik dan kelembagaan semakin memperkuat persoalan tersebut. Chang et al. (2014) menegaskan bahwa reformasi guru di Indonesia dipengaruhi dinamika politik serta keterbatasan penggunaan bukti empiris dalam perumusan kebijakan. Akibatnya, keputusan mengenai formasi, pengangkatan, dan penempatan guru berisiko lebih mengikuti pertimbangan administratif dan fiskal daripada kebutuhan pedagogis sekolah. Pengakuan pemerintah mengenai keterbatasan fiskal daerah dan ketimpangan distribusi sebagai pertimbangan pengalihan tata kelola PPPK guru memperlihatkan bahwa persoalan ini belum terselesaikan secara sistemik (ANTARA, 2026b).

Penanganannya memerlukan perubahan pendekatan dari kebijakan berbasis pemenuhan kuota menuju perencanaan kebutuhan guru berbasis data dan keadilan spasial. Pemerintah perlu mengintegrasikan pemetaan kebutuhan sekolah, proyeksi pensiun, kompetensi guru, serta kondisi geografis ke dalam sistem perencanaan formasi lintas wilayah. Insentif finansial, dukungan perumahan, pengembangan karier, dan jaminan keberlanjutan penempatan juga diperlukan untuk meningkatkan daya tarik wilayah yang sulit dijangkau. Efektivitas kebijakan tidak cukup diukur dari jumlah guru yang direkrut, tetapi dari kesesuaian kompetensi, keberlanjutan masa penugasan, dan pemerataan akses peserta didik terhadap pembelajaran bermutu.

3. Sentralisasi Tata Kelola PPPK dan Alih Status: Peluang dan Risiko

Rencana sentralisasi tata kelola Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) guru dan pengalihan status menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) merepresentasikan upaya reformasi manajemen kepegawaian untuk memperkuat kepastian status, pemerataan distribusi, dan kesejahteraan guru. Secara kelembagaan, pengelolaan terpusat berpotensi mengintegrasikan perencanaan kebutuhan guru, rekrutmen, penempatan lintas daerah, serta pembiayaan melalui kapasitas fiskal nasional. Kebijakan ini juga dapat mengurangi ketimpangan kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan tenaga pendidik. P2G menilai pengangkatan tersebut berpeluang menyelesaikan persoalan rekrutmen, distribusi, dan kesejahteraan secara simultan (Ridwan, 2026).

Meskipun demikian, efektivitas kebijakan tidak dapat diukur hanya dari perubahan status kepegawaian. Terdapat tiga risiko struktural yang perlu diantisipasi. Pertama, risiko fiskal, yakni peningkatan belanja gaji dan tunjangan jangka panjang yang menuntut keberlanjutan kapasitas anggaran negara (ANTARA, 2026c). Kedua, risiko ketimpangan distribusi, ketika penambahan jumlah PNS tidak disertai pemetaan kebutuhan dan kebijakan redistribusi guru, sehingga kekosongan tenaga pendidik di wilayah tertentu tetap berlangsung (ANTARA, 2026a). Ketiga, risiko kelembagaan, berupa melemahnya ruang adaptasi pemerintah daerah terhadap kebutuhan pendidikan

lokal akibat pemusatan kewenangan, yang perlu dikaji dalam kerangka otonomi daerah (Republik Indonesia, 2014).

Perbedaan pandangan mengenai keberlanjutan PPPK dan penguatan jalur CPNS memperlihatkan bahwa persoalan ini bukan sekadar pilihan administratif, melainkan dilema kebijakan antara fleksibilitas rekrutmen dan jaminan karier jangka panjang. Sebagian pihak mendorong penghentian bertahap rekrutmen PPPK sebagai skema utama dan penguatan formasi CPNS (JawaPos, 2026), sedangkan pihak lain memandang PPPK sebagai instrumen realistis untuk memperbaiki kesejahteraan guru non-ASN.

Dalam perspektif analisis kebijakan Dunn (2018), penyelesaian dilema tersebut membutuhkan perumusan masalah berbasis bukti, evaluasi alternatif, dan pemantauan dampak secara berkelanjutan. Implementasinya harus mengintegrasikan proyeksi fiskal, pemetaan kebutuhan guru, mekanisme redistribusi yang berkeadilan, serta koordinasi pusat-daerah. Keberhasilan reformasi tidak ditentukan oleh banyaknya guru yang beralih status, tetapi oleh kemampuan negara menjamin distribusi tenaga pendidik yang merata, kesejahteraan berkelanjutan, dan peningkatan mutu layanan pendidikan.

4. Kebijakan Marketplace dan Sistem Data Guru

Sistem rekam jejak dan *marketplace* guru dirancang untuk mempertemukan ketersediaan tenaga pendidik dengan kebutuhan sekolah secara lebih terukur, transparan, dan efisien. Secara konseptual, kebijakan ini berpotensi memperkuat pemerataan distribusi guru berdasarkan kebutuhan mata pelajaran dan karakteristik wilayah. Namun, efisiensi pencocokan berbasis data tidak otomatis menjamin keadilan tata kelola tenaga pendidik. Kebijakan tersebut masih menyisakan persoalan kesejahteraan guru honorer dan PPPK, kepastian status kepegawaian, serta potensi ketimpangan bagi sekolah swasta yang kehilangan guru akibat perpindahan tenaga pendidik (Maddah, 2024).

Persoalan mendasarnya terletak pada kesenjangan antara modernisasi sistem administrasi dan perlindungan terhadap ekosistem pendidikan. Digitalisasi data guru tidak boleh direduksi menjadi mekanisme mobilitas tenaga kerja, tetapi harus menjadi instrumen perencanaan dan distribusi yang berorientasi pada keadilan. Implementasinya memerlukan basis data yang akurat, pemetaan kebutuhan guru berdasarkan kompetensi, mata pelajaran, dan wilayah, serta integrasi dengan kebijakan formasi, insentif, dan perlindungan satuan pendidikan. Pemerintah juga perlu mengantisipasi dampak perpindahan guru terhadap keberlanjutan pembelajaran, khususnya di sekolah swasta. Efektivitas kebijakan ini pada akhirnya tidak diukur dari kecepatan pencocokan data, melainkan dari pemerataan akses terhadap guru berkualitas, kepastian kesejahteraan, dan keberlanjutan layanan pendidikan.

5. Perspektif Keadilan dan Nilai Memuliakan Guru

Keadilan dalam kebijakan pendidikan tidak cukup diwujudkan melalui pemerataan akses, tetapi harus menjamin distribusi kesejahteraan guru berdasarkan tingkat kesulitan dan beban pengabdian. Prinsip ini sejalan dengan amanat pendidikan nasional untuk mewujudkan pendidikan bermutu dan berkeadilan (Republik Indonesia, 2003). Dalam perspektif nilai pendidikan Islam, memuliakan guru merupakan tanggung jawab moral dan sosial yang harus tercermin dalam kebijakan kelembagaan maupun negara. Penghormatan terhadap profesi guru tidak boleh berhenti pada pengakuan simbolis, tetapi harus diwujudkan melalui perlindungan, kesejahteraan, dan penghargaan yang proporsional terhadap kondisi pengabdiannya.

Implikasi kebijakan tersebut menuntut penerapan keadilan afirmatif, yakni pemberian dukungan lebih besar kepada guru yang bertugas di wilayah dengan hambatan geografis, keterbatasan infrastruktur, dan akses layanan publik. Guru di wilayah terdepan, terluar, dan tertinggal (3T) semestinya memperoleh insentif dan fasilitas yang sebanding dengan kompleksitas pengabdiannya. Pandangan mengenai urgensi kebijakan afirmatif bagi wilayah kepulauan juga disuarakan oleh wakil rakyat (Okezone, 2026). Secara aplikatif, prinsip ini perlu diterjemahkan melalui skema tunjangan berbasis tingkat kesulitan wilayah, jaminan tempat tinggal, dukungan transportasi, serta perlindungan profesi. Kebijakan tersebut menempatkan keadilan bukan sebagai perlakuan seragam, melainkan keberpihakan proporsional terhadap ketimpangan kondisi kerja.

6. Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan hasil pembahasan, penelitian ini mengajukan lima rekomendasi kebijakan untuk memperkuat pemerataan, kepastian, dan profesionalitas tata kelola guru, yaitu:

(1) Pemerintah perlu membangun sistem pemetaan kebutuhan guru nasional yang terintegrasi, berbasis data aktual, dan diperbarui secara berkala sebagai landasan penetapan formasi serta distribusi tenaga pendidik.

(2) Harmonisasi kesejahteraan lintas status kepegawaian perlu diwujudkan melalui standar penghasilan minimum bagi guru non-ASN untuk mengurangi kesenjangan struktural.

(3) Penempatan guru di wilayah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T) harus didukung insentif afirmatif berupa tunjangan khusus, fasilitas perumahan, akses pengembangan kompetensi, dan kepastian jenjang karier setelah masa penugasan.

(4) Pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah perlu dirancang secara proporsional, disertai mekanisme pembiayaan yang adil dan berkelanjutan agar standardisasi nasional tidak mengabaikan kapasitas serta kebutuhan lokal.

(5) Kebijakan kesejahteraan harus diintegrasikan dengan pengembangan kompetensi, evaluasi kinerja, dan pemantauan dampak pembelajaran. Integrasi tersebut penting untuk

memastikan bahwa peningkatan kesejahteraan tidak berhenti sebagai pemenuhan hak ekonomi, tetapi menjadi instrumen penguatan profesionalitas dan kualitas pendidikan. Kebijakan penghargaan perlu disertai akuntabilitas dan dukungan institusional agar mampu mendorong peningkatan kualitas pengajaran serta hasil belajar peserta didik (De Ree et al., 2018).

7. Keterbatasan dan Arah Penelitian Lanjutan

Kajian ini memiliki keterbatasan pada penggunaan data dokumenter sehingga analisis terhadap kebijakan tahun 2026 belum sepenuhnya merepresentasikan dinamika implementasi di lapangan. Temuan dan kesimpulan yang dihasilkan masih bersifat indikatif, terutama karena substansi kebijakan berpotensi mengalami perubahan sebelum ditetapkan dalam regulasi final. Kondisi ini membatasi kemampuan penelitian dalam mengidentifikasi kesenjangan antara desain kebijakan, kesiapan kelembagaan, dan realitas pelaksanaannya. Oleh sebab itu, interpretasi hasil perlu mempertimbangkan perkembangan regulasi serta konteks implementasi pada setiap wilayah.

Penelitian lanjutan perlu memperluas pendekatan metodologis melalui pengumpulan data primer dan pengujian empiris. Wawancara mendalam dengan guru, kepala sekolah, dan pemangku kebijakan pendidikan di berbagai wilayah diperlukan untuk mengungkap persepsi, kesiapan, kendala operasional, serta respons kelembagaan terhadap kebijakan. Pendekatan tersebut perlu dilengkapi analisis kuantitatif mengenai distribusi, ketersediaan, dan kebutuhan guru untuk menguji implikasi kebijakan secara terukur. Integrasi kedua pendekatan memungkinkan penelitian tidak hanya mengevaluasi konsistensi antara tujuan dan desain kebijakan, tetapi juga menilai kapasitas implementasi, ketimpangan antardaerah, serta konsekuensinya terhadap pemerataan dan mutu pendidikan.

KESIMPULAN

Kebijakan pemerintah Indonesia mengenai kesejahteraan guru telah ditopang oleh kerangka regulasi yang relatif kuat, tetapi implementasinya belum menjamin keadilan distributif bagi seluruh tenaga pendidik. Perbedaan status kepegawaian dan kepemilikan sertifikat pendidik masih membentuk kesenjangan kesejahteraan, sementara pemerataan distribusi guru menghadapi persoalan struktural berupa fragmentasi kewenangan, ketimpangan kapasitas fiskal daerah, ketidaktepatan perencanaan formasi, serta lemahnya insentif penempatan di wilayah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T). Rencana pengalihan tata kelola PPPK guru kepada pemerintah pusat pada 2026 berpotensi memperkuat konsistensi kebijakan dan kepastian pengelolaan kepegawaian. Namun, perubahan kewenangan administratif tidak serta-merta menyelesaikan ketimpangan apabila tidak disertai pemetaan kebutuhan riil, pembiayaan berkelanjutan, dan mekanisme afirmasi yang terukur.

Persoalan kesejahteraan dan distribusi guru pada hakikatnya merupakan dua dimensi yang saling menentukan dalam mewujudkan keadilan pendidikan. Peningkatan kesejahteraan tanpa koreksi terhadap ketimpangan distribusi berisiko memusatkan manfaat kebijakan pada wilayah yang telah memiliki ketersediaan guru memadai. Sebaliknya, penataan distribusi tanpa jaminan kesejahteraan, kepastian karier, dan dukungan profesional hanya akan menghasilkan penempatan administratif yang tidak menjamin keberlanjutan layanan pendidikan. Oleh sebab itu, pemerintah perlu membangun kebijakan terpadu yang menghubungkan perlindungan kesejahteraan, perencanaan kebutuhan guru berbasis data, pemerataan penempatan, dan insentif afirmatif. Keberhasilan kebijakan tidak cukup diukur dari peningkatan tunjangan atau terpenuhinya formasi, tetapi dari terwujudnya distribusi guru yang adil, kesejahteraan yang proporsional, serta kesetaraan akses terhadap pendidikan bermutu di seluruh wilayah Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Antara. (2026a, 11 September). Komisi X: Alih status guru PPPK harus jamin karier dan pemerataan. *ANTARA News*. https://www.antaranews.com/berita/5737121/komisi-x-alih-status-guru-pppk-harus-jamin-karier-dan-pemerataan

Antara. (2026b, 16 September). Wamendagri siap kawal pengalihan PPPK guru ke pemerintah pusat. *ANTARA News*. https://www.antaranews.com/berita/5744563/wamendagri-siap-kawal-pengalihan-pppk-guru-ke-pemerintah-pusat

Antara. (2026c, 21 Agustus). Anggota DPR minta perbaikan status guru PPPK juga atasi tata kelola. *ANTARA News*. https://www.antaranews.com/berita/5704816/anggota-dpr-minta-perbaikan-status-guru-pppk-juga-atasi-tata-kelola

Bjork, C. (2005). *Indonesian education: Teachers, schools, and central bureaucracy*. Routledge.

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal, 9*(2), 27–40. https://doi.org/10.3316/QRJ0902027

Chang, M. C., Shaeffer, S., Al-Samarrai, S., Ragatz, A. B., De Ree, J., & Stevenson, R. (2014). *Teacher reform in Indonesia: The role of politics and evidence in policy making*. World Bank.

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.

Darling-Hammond, L. (2000). Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence. *Education Policy Analysis Archives, 8*(1), 1–44.

De Ree, J., Muralidharan, K., Pradhan, M., & Rogers, H. (2018). Double for nothing? Experimental evidence on an unconditional teacher salary increase in Indonesia. *The Quarterly Journal of Economics, 133*(2), 993–1039. https://doi.org/10.1093/qje/qjx040

Dolton, P., & Marcenaro-Gutierrez, O. (2011). If you pay peanuts do you get monkeys? A cross-country analysis of teacher pay and pupil performance. *Economic Policy, 26*(65), 5–55.

Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.

Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2007). Pay, working conditions, and teacher quality. *The Future of Children, 17*(1), 69–86.

Jawa Pos. (2026, 18 April). Pemerintah didesak buka rekrutmen CPNS guru, PGRI minta perbaikan kesejahteraan. https://www.jawapos.com/nasional/2604180022/pemerintah-didesak-buka-rekrutmen-cpns-guru-pgri-minta-perbaikan-kesejahteraan

JPNN. (2026). Kemendikdasmen siapkan rangkaian kebijakan untuk tingkatkan kesejahteraan guru. *JPNN.com*. https://www.jpnn.com/news/kemendikdasmen-siapkan-rangkaian-kebijakan-untuk-tingkatkan-kesejahteraan-guru

Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Agama, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, & Kementerian Keuangan. (2011). *Peraturan bersama tentang penataan dan pemerataan guru pegawai negeri sipil (Nomor 05/X/PB/2011, SPB/03/M.PAN-RB/10/2011, Nomor 48 Tahun 2011, Nomor 158/PMK.01/2011, dan Nomor 11 Tahun 2011).*

Maddah: Journal of Advanced Da'wah Management Research. (2024). [Nama penulis dan judul artikel tentang kebijakan marketplace guru perlu dilengkapi]. *3*(1), 39–50. https://maddah.uinkhas.ac.id/index.php/maddah/article/download/20/49/265

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.

Moleong, L. J. (2017). *Metodologi penelitian kualitatif* (Edisi revisi). PT Remaja Rosdakarya.

NU Online. (2026, 29 Januari). Kesenjangan gaji guru dan pegawai SPPG dinilai cederai keadilan. https://nu.or.id/nasional/kesenjangan-gaji-guru-dan-pegawai-sppg-dinilai-cederai-keadilan-9lgk3

Okezone. (2026, 20 Agustus). Guru PPPK berpeluang diangkat jadi PNS, DPR dorong wilayah 3T jadi prioritas. *Okezone News*. https://news.okezone.com/read/2026/08/20/338/3237257/guru-pppk-berpeluang-diangkat-jadi-pns-dpr-dorong-wilayah-3t-jadi-prioritas

Republik Indonesia. (2003). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*.

Republik Indonesia. (2005). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen*.

Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja*.

Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*.

Ridwan, M. (2026, 21 Agustus). P2G dukung kesempatan guru PPPK jadi PNS, mudahkan distribusi pendidik. *Jawa Pos*. https://www.jawapos.com/nasional/2608210229/p2g-dukung-kesempatan-guru-pppk-jadi-pns-mudahkan-distribusi-pendidik

Sonora.id. (2026, 11 Mei). Pemerintah jamin penugasan 237.196 guru non-ASN tetap berlanjut pada 2026. https://www.sonora.id/read/424378489/pemerintah-jamin-penugasan-237196-guru-non-asn-tetap-berlanjut-pada-2026

Triwikrama: Jurnal Ilmu Sosial. (2026). [Nama penulis dan judul artikel tentang ketimpangan distribusi guru honorer di wilayah perdesaan Jawa Barat perlu dilengkapi]. *12*(1). https://cibangsa.com/index.php/triwikrama/article/download/9923/8600/28326

UNESCO. (2024). *Global report on teachers: Addressing teacher shortages and transforming the profession*. UNESCO Publishing.

Zed, M. (2014). *Metode penelitian kepustakaan*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.