

# MASALAH PERUMAHAN DI JAKARTA

Nancy K. SUHUT\*

Pertambahan jumlah penduduk Indonesia antara tahun 1971-1981 sekitar 3 juta jiwa setiap tahunnya atau lebih kurang 600.000 rumah tangga baru yang membutuhkan rumah setiap tahunnya (BPS-1971). Kebutuhan rumah yang paling besar adalah di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya dan Bandung. Dalam tahun 1981 jumlah penduduk Jakarta sudah mencapai sekitar 7 juta jiwa dan akibat perluasan Jakarta-Bogor-Tangerang-Bekasi (Jagorawi) dapat mencapai sekitar 11,5 juta jiwa. Data ini menunjukkan betapa padatnya Jakarta, kota terbesar dan ibukota Negara Indonesia. Hal ini dapat dimengerti karena hampir seluruh jenis industri terdapat di sekitar Jakarta dan pengangkutan baik dalam kota maupun antar kota, dari dan ke Jakarta adalah mudah. Akibat kepadatan penduduk ini timbul masalah perumahan bagi penduduk Jakarta, harga tanah menjadi cukup mahal dan penghasilan masih belum memadai. Sebagian besar dari mereka yang membutuhkan rumah termasuk kelompok berpenghasilan menengah bawah (the lower middle class) dan bawah (the lower class/the poor), sedangkan sebagian lainnya merupakan kelompok menengah atas (upper middle class). Untuk golongan yang disebutkan terakhir ini mungkin permasalahannya tidak begitu pelik seperti untuk mereka yang termasuk golongan pertama.

Dalam tulisan ini akan dikemukakan berbagai persoalan yang timbul yang berkaitan dengan masalah perumahan, terutama perumahan murah di daerah Jakarta. Seperti diketahui perumahan merupakan kebutuhan pokok rakyat yang pemenuhannya adalah salah satu sasaran pembangunan nasional kita.

---

\*Staf CSIS.

## PERUMAHAN REAL ESTATE

Di samping perumahan yang menggunakan kredit BTN terdapat pula perumahan yang diusahakan oleh pengusaha swasta yang bergerak dalam bidang real estate. Mereka lebih memperhatikan unsur komersial daripada unsur sosialnya, karena mereka semata-mata bergerak dalam bidang bisnis perumahan dan tidak mendapatkan fasilitas kredit dari BTN. Uang muka yang dibebankan pada pembeli biasanya cukup besar, sekitar 50% dari harga jual rumah, dan angsurannya juga bersifat jangka pendek (1 sampai 5 tahun) dengan beban bunga 2½% setiap bulannya untuk sisa terhutang. Di sini tampak bahwa unsur komersial begitu dominan, walaupun tidak dapat dilupakan bahwa merekapun turut menunjang usaha pemerintah untuk mengatasi masalah perumahan, terutama untuk golongan menengah atas. Tidak berbeda dengan Perumnas dan non Perumnas yang menggunakan kredit BTN, perumahan real estatepun mengambil lokasi yang agak jauh dari pusat keramaian kota. Berbagai faktor penyebab pemilihan lokasi ini ialah mengurangi kepadatan penduduk di tengah kota, membuka daerah baru yang diperkirakan mempunyai masa depan yang cukup baik, sarana angkutan umum cukup banyak, tersedia air bersih dan bebas banjir. Alasan yang disebutkan terakhir itu seringkali meleset dan kadang-kadang memang semula tidak banjir tetapi kurangnya perhatian untuk sistem pembuangan air dapat menimbulkan banjir. Dewasa ini usaha real estate berkembang demikian cepat sehingga terdapat kenaikan harga tanah yang cukup menyolok di beberapa tempat.

## LEMBAGA KEUANGAN PEMBIAYAAN PEMILIKAN RUMAH

Seperti telah disebutkan di muka, untuk memungkinkan orang memiliki sebuah rumah, pemerintah membantu dalam bidang keuangan melalui BTN. BTN memberikan KPR maksimum 95% dari harga rumah dan tanah dengan bunga 5-9% setahun. KPR BTN ini sifatnya jangka panjang (5-10 tahun) dan uang muka yang ditetapkan sekitar 5-10% dari harga rumah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa KPR BTN ini cukup ringan dan dapat dijangkau oleh kelompok yang berpenghasilan menengah ke bawah. Permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan pemberian KPR BTN ini akan dibahas dalam paragraf berikutnya.

Di samping BTN terdapat lembaga keuangan lain yang bukan bank, tetapi mempunyai fungsi yang hampir sama dengan BTN, yaitu PT Papan Sejahtera. Usaha pokok PT Papan Sejahtera adalah membantu golongan masyarakat berpenghasilan menengah dengan cara membiayai pemilikan rumah tidak

perbedaannya cukup besar, sekitar 22%, sehingga pemberian maksimum kreditpun hanya 70% dari harga jual yang ditetapkan oleh perproper. Dengan demikian uang muka yang harus dibayarkan oleh pembeli menjadi tidak kecil lagi (31% dari harga jual rumah yang ditetapkan perproper). Hal ini tentu saja dirasakan cukup berat oleh para pembeli yang termasuk golongan menengah ke bawah. Kejanggalan lain mengenai penetapan uang muka 10% dari harga jual rumah dan tanah BTN, karena ternyata pembulatannyapun melebihi 10%. Walaupun hal ini tampaknya tidak berarti, kelebihan-kelebihan ini dapat dipergunakan oleh perproper untuk meningkatkan harga rumah dan tanah sedikit demi sedikit, apalagi kalau jumlah rumah yang dibangun cukup banyak. Contoh lain, perumahan Taman Meruya Ilir Utara (Kebon Jeruk, Jakarta Barat) yang dikelola oleh PT Labrata Real Estate. Dengan cara perhitungan yang sama dengan PT Masnaga Raya Real Estate, PT Labrata menetapkan harga jual rumah dan tanah tipe T60/120 sebesar Rp. 7.890.000,00 dan jumlah yang harus dibayarkan oleh pembeli sebelum kenaikan harga BBM sebesar Rp. 1.746.780,00<sup>1</sup>. Akibat kenaikan harga BBM, harga rumah tersebut dinaikkan sebesar 20% dari harga jual yang telah ditetapkan oleh perproper yaitu Rp. 1.578.000,00 dan kenaikan ini dibebankan seluruhnya pada uang muka yang harus dibayarkan oleh pembeli, sehingga jumlah yang harus dibayarkan meningkat menjadi Rp. 3.324.780,00 (sekitar 35% dari harga jual rumah dan tanah setelah dinaikkan 20%). Dengan demikian maksimum kredit yang diberikan oleh BTN hanya 65% dari harga jual rumah dan tanah yang riil. Keadaan-keadaan seperti inilah yang seringkali menjadi masalah baru bagi pembeli, karena mereka harus melunasi uang muka yang demikian besar sekaligus. Untuk memenuhi jumlah uang muka yang diminta seringkali mereka harus meminjam pula, dan akibatnya ada dua jenis hutang yang harus mereka angsur dalam waktu yang bersamaan, sehingga batasan angsuran maksimum sepertiga dari penghasilan sebulan ternyata hanya fiktif saja. Melihat keadaan di atas, apakah tidak mungkin bagi pihak BTN untuk meninjau kembali persyaratan kredit yang telah ada, dengan mengingat kondisi pada saat ini, atau dilakukan suatu kerja sama antara BTN, perproper dan perusahaan yang membutuhkan rumah untuk karyawannya sehingga penetapan besarnya uang muka dan angsuran dapat disesuaikan dengan kemampuan masing-masing karyawan (pembeli).

Pada akhir tulisan ini dilampirkan berbagai penetapan harga yang ditentukan oleh masing-masing perproper di daerah yang berbeda-beda di wilayah Jakarta dengan harapan dapat memberikan gambaran yang lebih jelas dari apa yang telah diuraikan di atas.

---

<sup>1</sup>Lihat Lampiran hal. 677.

Tabel 1

KONDISI HIPOTEK YANG TERSEDIA UNTUK PEMBELI RUMAH PRIBADI, 1982<sup>1</sup>

Kondisi	BTN	PT P S	R E
<b>A. Perumahan</b>			
Harga rumah maksimum di Jakarta (Rp. juta)	6,0	30	-
Kota-kota lain	4,5	27	-
Luas rumah maksimum (m <sup>2</sup> )	70	150	-
Luas tanah maksimum (m <sup>2</sup> )	200	200	-
<b>B. Persyaratan</b>			
Pinjaman maksimum (%)	95 <sup>2</sup>	90 <sup>3</sup>	75
Jangka waktu (tahun)	5-20 <sup>4</sup>	5-20	1-5
Bunga per tahun (%)	5-9	18	20-25
Uang muka (%)	5-10	10-20	10-50
Angsuran bulanan sebagai bagian dari penghasilan bersih <sup>5</sup>	1/3	1/3	-
<b>C. Kelompok Sasaran<sup>5</sup></b>			
(Rp. ribu/bulan)	<500	200-1200	-

- Catatan:*
1. Rangkuman dari beberapa brosur.
  2. 95% untuk rumah yang kurang dari Rp. 2,5 juta  
90% untuk rumah yang lebih dari Rp. 2,5 juta
  3. 70% ditambah 20% apabila untuk kelebihanannya (20%) ada surat jaminan dari perusahaan yang bersangkutan.
  4. 5 sampai 15 tahun untuk rumah non Perumnas  
5 sampai 20 tahun untuk rumah Perumnas.
  5. Penghasilan bersih adalah penghasilan sendiri dan atau isteri/suami + penghasilan tambahan yang diterima secara tetap.

batas minimum penghasilan yang ditetapkan oleh PT Papan Sejahtera. Dalam Tabel 2 akan ditunjukkan besarnya angsuran dan besarnya pinjaman yang dapat diperoleh dari PT Papan Sejahtera.

Dari Tabel 2 kita dapat melihat bahwa masih terasa berat bagi mereka yang penghasilan per bulannya hanya sekitar Rp. 250.000,00 sampai Rp. 300.000,00, karena untuk mencari rumah yang memenuhi persyaratan PT Papan Sejahtera dibutuhkan sekurang-kurangnya Rp. 10.000.000,00. Di mana kekurangannya harus dicari, adalah masalah yang sama yang dihadapi oleh para pembeli rumah yang menggunakan kredit BTN. Sistem yang digunakan oleh PT Papan Sejahtera adalah rumah dicari sendiri oleh pembeli, dan baru setelah mendapat persetujuan dari PT Papan Sejahtera permohonan kredit dapat diluluskan (maksimum 70% dari harga rumah dan tanah). Besarnya pin-

Sebagai permasalahan terakhir dikemukakan di sini kondisi perumahan rakyat yang telah ada pada saat ini, berdasarkan data dari Kantor Sensus dan Statistik DKI Jakarta.

Tabel 3

PERSENTASE BANYAKNYA RUMAH TANGGA MENURUT STATUS TEMPAT TINGGAL TERTENTU DAN YANG MENIKMATI FASILITAS TAHUN 1977

Status tempat tinggal	Yang menikmati fasilitas				Jumlah
	Listrik & Ledeng	Listrik tanpa Ledeng	Ledeng tanpa Listrik	Tanpa Ledeng & Listrik	
Sewa	15,08	12,60	3,18	69,14	100,00
Kontrak	3,31	9,82	1,42	85,45	100,00
Dinas	17,50	66,00	1,00	15,50	100,00
Bebas Bayar	10,42	12,55	1,41	75,62	100,00
Milik Sendiri	8,78	12,70	1,17	77,35	100,00
Jumlah	8,50	13,28	1,44	76,78	100,00

Sumber: Kantor Sensus dan Statistik DKI Jakarta (Jakarta dalam angka, 1979).

Sedangkan perincian data mengenai status tempat tinggal ditunjukkan dalam tabel berikut:

Tabel 4

PERSENTASE BANYAKNYA RUMAH TANGGA MENURUT WILAYAH DAN STATUS TEMPAT TINGGAL TAHUN 1977

Wilayah	Status tempat tinggal					Jumlah
	Sewa	Kontrak	Dinas	Bebas Bayar	Milik Sendiri	
Jakarta Pusat	18,74	19,61	0,72	7,44	53,49	100,00
Jakarta Utara	8,50	25,36	2,63	6,85	56,66	100,00
Jakarta Barat	10,51	16,36	1,32	4,86	66,95	100,00
Jakarta Selatan	3,70	26,14	4,15	6,77	59,24	100,00
Jakarta Timur	7,37	22,37	2,60	6,53	61,13	100,00
Jumlah	9,82	22,03	2,31	6,55	59,29	100,00

Sumber: Kantor Sensus dan Statistik DKI Jakarta (Jakarta dalam angka, 1979).

Jakarta saja. Berbagai kota besar lainnya di seluruh Indonesia cepat atau lambat pasti tidak akan luput dari masalah perumahan seperti yang dihadapi oleh Jakarta, dan berdasarkan alasan itu pula tulisan ini dibuat agar dapat dipelajari kemungkinan-kemungkinan yang lebih baik dalam menghadapi masalah perumahan, terutama perumahan murah untuk golongan menengah bawah. Semoga tulisan ini dapat merupakan salah satu bahan untuk penelitian lebih lanjut dan mendetail.

## LAMPIRAN

## I. Blok Kopi, Klender, Jakarta Timur (PT Masnaga Raya Real Estate)

Terdapat 2 tipe rumah: 57/135 dan 70/165

## a. Harga jual rumah dan tanah tipe 57/135

PT Masnaga Raya Real Estate		Rp. 8.226.000,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 6.412.500,00	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	<u>Rp. 692.500,00</u>	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		<u>Rp. 5.720.000,00</u>
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 2.506.000,00
- Biaya provisi, asuransi kebakaran, notaris		<u>Rp. 55.460,00</u>
- Jumlah yang harus dibayarkan oleh pembeli		Rp. 2.561.460,00

Angsuran per bulan:

- 5 tahun = Rp. 122.550,00
- 10 tahun = Rp. 74.280,00
- 15 tahun = Rp. 59.140,00

## b. Harga jual rumah dan tanah tipe 70/165

PT Masnaga Raya Real Estate		Rp. 10.450.000,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 7.874.500,00	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	<u>Rp. 844.500,00</u>	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		<u>Rp. 7.030.000,00</u>
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 3.420.000,00
- Biaya provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		<u>Rp. 62.180,00</u>
- Jumlah yang akan dibayarkan oleh pembeli		Rp. 3.482.180,00

Angsuran per bulan:

- 5 tahun = Rp. 150.620,00
- 10 tahun = Rp. 91.290,00
- 15 tahun = Rp. 72.680,00

a. Harga jual rumah dan tanah tipe 60/120		
PT Labrata Real Estate & HD		Rp. 7.890.000,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 6.888.820,00*	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 688.820,00*	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		<u>Rp. 6.200.000,00</u>
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 1.690.000,00
- Biaya provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		Rp. 56.780,00
		<u>Rp. 1.746.780,00</u>
- Kenaikan karena kenaikan harga BBM (20% dari harga jual rumah dan tanah PT Labrata RE & HD)		<u>Rp. 1.578.000,00</u>
- Jumlah yang akan dibayarkan oleh pembeli		Rp. 3.324.780,00
Angsuran per bulan:		
- 5 tahun = Rp. 132.840,00		
- 10 tahun = Rp. 80.510,00		
- 15 tahun = Rp. 64.100,00		

IV. Kampung *Bulakmacan*, Kelurahan Harapan Jaya, Bekasi  
(PT Barata Indonesia)

Terdapat 1 tipe rumah: T 70/200

a. Harga jual rumah dan tanah T 70/200		Rp. 10.000.000,00
- Maksimal KPR BTN (sementara)		Rp. 7.000.000,00
- Uang muka (sementara)		Rp. 3.000.000,00
- Uang muka pertama ditentukan minimal		Rp. 1.500.000,00
Angsuran per bulan:		
- 5 tahun = Rp. 149.980,00		
- 10 tahun = Rp. 90.900,00		
- 15 tahun = Rp. 72.370,00		

V. *Jatiasih*, Bekasi Jawa Barat (PT Sinar Waluyo)

Terdapat 4 tipe rumah: 40/100, 45/110, 54/135, 70/180

a. Harga jual rumah dan tanah SW 40/100		Rp. 5.175.000,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 4.888.890,00*	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 488.890,00*	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		<u>Rp. 4.400.000,00</u>
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 775.000,00
- Biaya provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		Rp. 72.000,00
- Jumlah yang akan dibayarkan oleh pembeli		<u>Rp. 847.000,00</u>
Angsuran per bulan:		
- 5 tahun = Rp. 94.270,00		
- 10 tahun = Rp. 57.140,00		
- 15 tahun = Rp. 45.490,00		

\* Harga jual rumah dan tanah BTN ditetapkan berdasarkan maksimal kredit BTN dengan menggunakan pola yang sama dengan perhitungan oleh PT Masnaga Raya RE dan PT Sinar Hidayat Utama.

Angsuran per bulan:

- 5 tahun = Rp. 140.700,00
- 10 tahun = Rp. 85.275,00
- 15 tahun = Rp. 67.910,00

VII. *Jatiwaringin, Pondok Gede, Bekasi (PT Nasio sdn Electric co.)*

Terdapat 3 tipe rumah: K 45/120, T 54/150 dan T 70/200

a. Harga jual rumah dan tanah tipe K 45/120		
PT Nasio sdn Electric co.		Rp. 5.242.450,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 5.242.450,00	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 542.450,00	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 4.700.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%*		Rp. 542.450,00
- Provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		... **
Angsuran per bulan:		
- 5 tahun = Rp. 100.700,00		
- 10 tahun = Rp. 61.030,00		
- 15 tahun = Rp. 48.590,00		
b. Harga jual rumah dan tanah tipe T 54/150		
PT Nasio sdn Electric co.		Rp. 6.517.000,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 6.517.000,00	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 657.000,00	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 5.860.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%*		Rp. 657.000,00
- Provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		... **
Angsuran per bulan:		
- 5 tahun = Rp. 125.550,00		
- 10 tahun = Rp. 76.100,00		
- 15 tahun = Rp. 60.590,00		
c. Harga jual rumah dan tanah tipe T 70/200		
PT Nasio sdn Electric co.		Rp. 8.389.850,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 8.074.850,00***	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 814.850,00	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 7.260.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 1.129.850,00
- Provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		... **
Angsuran per bulan:		
- 5 tahun = Rp. 155.550,00		
- 10 tahun = Rp. 94.280,00		
- 15 tahun = Rp. 75.060,00		

\* Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10% sama dengan uang muka 10% yang dibulatkan.

\*\* Provisi bank, asuransi kebakaran, notaris sudah termasuk dalam harga jual rumah dan tanah.

\*\*\* Harga jual rumah dan tanah BTN tipe 70/185, sedangkan perproper menyediakan rumah dan tanah tipe 70/200. Kelebihan tanah 15 m<sup>2</sup> harus dibayar @ Rp. 21.000,00 per m<sup>2</sup>.

Salah satu aspek sarana pendidikan yang cukup penting peranannya dalam pelaksanaan wajib belajar adalah konsekuensi pengadaan tenaga pengajar (guru) yang dapat diandalkan (reliable) bagi kecerdasan anak didik yang secara bertahap mengarah ke segala tingkatan dan jenis pendidikan. Pada akhirnya kecerdasan anak didik yang ditunjang dengan bimbingan dan pengarahan baik dari lingkungan keluarga dan masyarakat akan menghasilkan suatu masyarakat yang merupakan generasi penerus yang sangat menguntungkan bagi kehidupan bangsa dan negara secara keseluruhan. Untuk selanjutnya dalam tulisan ini akan lebih disoroti aspek guru/tenaga pengajar pada pendidikan dasar dan menengah dalam sistem pendidikan yang pernah ada di Indonesia.

### MENGAJAR SEBAGAI KARIER (PROFESI)

Tugas guru adalah di bidang pendidikan. Pada dasarnya proses pendidikan dimulai dari rumah dan diberikan oleh orang tuanya serta lingkungannya. Ini terdapat dalam masyarakat segala tingkatan sejak dahulu kala hingga sekarang. Namun perkembangan jaman dan teknologi telah menimbulkan juga perkembangan dan perubahan terhadap cara-cara mendidik anak. Kini anak selain mendapat didikan dari orangtuanya dan lingkungannya, juga mendapat didikan dari lembaga pendidikan yang lebih formal yaitu melalui sekolah-sekolah. Di sekolah anak diberikan pendidikan dan pelajaran mengenai ilmu pengetahuan oleh guru.

Di Indonesia pendidikan dan pengajaran yang lebih formal dimulai dari pengaruh kedatangan dan penyebaran Hinduisme dan Budhisme. Pada masa ini pendidikan dan pengajaran diberikan oleh para ulama. Ilmu pengetahuan juga berkembang khususnya di bidang sastra, bahasa, ilmu pemerintahan, tata negara dan hukum. Dari sistem pendidikan dan pengajaran ini telah dihasilkan empu-empu, pujangga yang menghasilkan karya-karya bermutu tinggi. Karena dalam sistem pendidikan ini diajarkan selain ilmu pengetahuan yang bersifat umum, diajarkan pula ilmu-ilmu yang bersifat spiritual religius. Para siswa harus bekerja untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari termasuk untuk kepentingan guru. Di sini peranan guru/pengajar yaitu kaum ulama sangat luas yang dapat dipastikan berpengetahuan luas dan cukup tinggi. Hal ini karena mulai dari pendidikan dasar sampai dengan pendidikan tinggi dipegang oleh kaum ulama ini.

Karena pengaruh agama Islam yang mulai masuk pada abad ke-13, sistem pendidikan dan pengajaran dilakukan di langgar-langgar. Yang dipelajari adalah agama dengan mempelajari abjad huruf Arab yang bertujuan agar

Untuk menjadi guru yang baik minimal harus mempunyai sifat-sifat: (1) Keluwesan guru sangat penting terutama pada pendidikan pra-sekolah (Taman Kanak-kanak), oleh karena pada tingkatan sekolah ini siswa masih sangat memerlukan bimbingan/asuhan seperti yang didapatkan dari orangtuanya (ibunya); (2) Mempunyai kemampuan untuk menimbulkan hasrat/keinginan belajar pada anak didik; (3) Mempunyai pengetahuan dasar untuk menyampaikan bagaimana cara murid belajar. Dapat menciptakan suasana bagaimana murid tidak hanya sebagai pendengar dan mencatat saja, tetapi lebih ditujukan kepada usaha membimbing belajar; (4) Menguasai materi pelajaran dan mampu mengembangkan diri; (5) Dapat dan mudah menyesuaikan diri terhadap penugasan yang diberikan kepada guru di berbagai kelas/sekolah yang kadang-kadang memerlukan metode mengajar yang agak berbeda.

Dengan demikian guru di mana mempunyai profesi mengajar di masa pembangunan sekarang ini lebih dituntut untuk menempatkan dirinya pada posisi yang sebenarnya. Seperti diketahui pada waktu-waktu yang lalu kasus-kasus yang berhubungan dengan ke-profesionalitas guru mengalami sedikit "goncangan". Tuntutan keadaan ini sudah semestinya ada, mengingat bahwa dalam proses pembangunan juga perhatian terhadap profesi guru ini semakin besar.

## PENDIDIKAN GURU

Semakin disadari pentingnya pendidikan bagi kecerdasan dan kualitas bangsa, banyak negara yang mempunyai harapan besar bahwa dengan sistem pendidikan yang dianut memungkinkan untuk mencapai kemakmuran ekonomi maupun sasaran politik dan sosial lainnya. Hal ini telah dibuktikan melalui banyak penelitian di negara-negara maju yang menyatakan bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan dapat dicapai dengan cara memperbaiki "the human factor" sebagai tenaga kerja disertai dengan peningkatan mutu organisasi dan teknik secara berangsur-angsur. Selain itu juga dapat dilihat hubungan positif antara tingkat pendidikan dan tingkat pendapatan tenaga kerjanya. Dengan demikian betapa pentingnya mutu (kualitas) pendidikan terhadap kualitas tenaga kerja maupun tingkat kemajuan teknik suatu negara. Dan pada akhirnya hal ini sangat ditentukan oleh kualitas guru (tenaga pengajar) baik pada pendidikan formal maupun pendidikan nonformal.

Pada bab di muka telah disampaikan antara lain sifat-sifat yang harus minimal dimiliki oleh seorang guru. Seperti diketahui bahwa tenaga-tenaga

Tabel 1

PENDUDUK INDONESIA BERUMUR 7-12 TAHUN MENURUT  
STATUS SEKOLAH, TAHUN 1980

Daerah	Penduduk berumur 7 - 12 Tahun			Jumlah
	Belum Pernah Sekolah	Masih Sekolah	Sudah Tidak Sekolah Lagi	
1. Sumatera	542.833	4.203.162	221.206	4.967.201
2. Jawa	1.392.170	12.888.091	682.200	14.962.461
3. Nusa Tenggara	210.480	1.102.236	61.250	1.373.966
4. Kalimantan	197.131	881.636	62.267	1.141.034
5. Sulawesi	226.946	1.531.605	70.590	1.829.141
6. Maluku & Irian Jaya	77.480	322.480	18.528	418.488
Jumlah	2.647.040 (10,7%)	20.929.210 (85,4%)	1.116.041 (4,5%)	24.692.291 (100%)

Sumber: BPS, Sensus Penduduk Tahun 1980.

Tabel 2

PENGANGKATAN GURU MENURUT PROGRAM BANTUAN  
PEMBANGUNAN SEKOLAH DASAR

Tahun	Program Inpres RI	Jumlah Guru yang Diangkat			Keterangan
		Kep. Sek.	Guru Kelas	Guru Agama	
1973/1974	No. 10/1973 Bab IX ps. 17	-	18.000	-	Termasuk Kepala Sekolah
1974/1975	No. 6/1974 Bab X ps. 18	-	18.000	-	-
1975/1976	No. 6/1975 Bab XI ps. 26	6.000	30.000	-	
1976/1977	No. 3/1976 Bab XI ps. 26	-	30.000	-	18.000 untuk guru kelas III 12.000 untuk guru kelas IV
1977/1978	No. 3/1977 Bab X ps. 21	-	44.000	-	-
1978/1979	No. 6/1978 Bab XII ps. 22	-	45.000	15.000	-
Jumlah		6.000	185.000	15.000	

sulit. Di lain pihak di wilayah tempat sekolah itu berada sangat membutuhkan badan-badan pendidikan (sekolah-sekolah) bagi anak-anak usia sekolah. Sementara itu juga kita dihadapkan kepada masalah pengangguran yang parah. Penilaian terhadap pendidikan yang dihasilkannya antara lain mengakibatkan usaha penataan kembali terhadap cara pengadaan guru. Bagaimanapun disadari bahwa untuk menjadi guru diperlukan suatu latar belakang pendidikan mengajar. Masalah tersebut memerlukan pengamatan dan penelitian serta kebijaksanaan mengingat masalah kekurangan guru sampai sekarang masih menyertai dunia pendidikan kita. Bahkan dunia pendidikan juga mengamati adanya banyak lulusan pendidikan keguruan pada akhirnya bekerja di luar bidang mengajar.

Sebagai ilustrasi, pada Tabel 3 ditunjukkan perkembangan jumlah guru pada tahun 1975 sampai dengan tahun 1977.

## KESEJAHTERAAN GURU

Profesi guru secara universal sering disebutkan sebagai pengabdian yang imbalannya lebih kepada hangatnya kepuasan batin. Mereka mempunyai kekuatan (power) lebih nyata dalam masyarakat oleh karena mendapat kehormatan membukakan daya pikir bagi pengetahuan dan menolong anak-anak kita membentuk pandangan dan masa depan. Sehingga kini hampir semua orang tua mempercayakan pendidikan anak-anaknya kepada guru.

Namun perkembangan peradaban manusia ternyata mengakibatkan perubahan pandangan terhadap profesi guru. Banyak orang yang memiliki kecenderungan untuk mengukur kemajuan dan peradaban dengan kebendaan. Dalam hubungannya dengan hal ini, berbeda keadaannya dengan jaman peradaban yang masih rendah. Pada waktu itu guru dalam suatu organisasi belajar/mengajar yang masih sederhana. Seorang yang pandai, memilih menjadi guru karena tidak ingin ilmu yang dimilikinya akan hilang begitu saja setelah dia mati, sehingga dicarinya murid tanpa memerlukan imbalan jasa. Kini pendidikan itu sendiri telah merupakan "barang" kebutuhan di mana orang secara sadar memerlukan. Sehingga perbedaan motivasi seseorang memilih menjadi guru adalah terletak pada perbedaan kemajuan tingkat peradaban manusia itu sendiri.

Oleh karena masa kini guru banyak diperlukan, bahkan profesi guru ditawarkan kepada masyarakat yang ingin mencari pekerjaan, maka sebagai anggota masyarakat guru-pun memerlukan sarana untuk melangsungkan hidupnya. Sistem penggajian sebagai imbalan prestasi guru berbeda antara

Tabel 4

## PEMBANGUNAN DI BIDANG PENDIDIKAN SEKOLAH DASAR, 1973/1974-1980/1981

	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81 <sup>3)</sup>
1. Pembangunan gedung SD baru (buah @ 3 ruang kelas)	6.000	6.000	10.000	10.000	15.000	15.000	10.000	14.000
2. Pembangunan ruang kelas tambahan (buah)	-	-	-	-	-	15.000	15.000	20.000
3. Rehabilitasi gedung SD (buah)	-	-	10.000	16.000	15.000	15.000	15.000	20.000
4. Pengangkatan guru baru dan tenaga lainnya (orang)	54.875	18.000	50.000	60.000	60.000	75.000 <sup>2)</sup>	50.000	46.000
5. Pengadaan buku pelajaran pokok dan pedoman guru (ribu buah)	25.840	4.544 <sup>1)</sup>	43.823	60.000	58.580	105.811	40.468	57.750
6. Pengadaan buku perpustakaan (ribu buah)	6.600	6.900	7.516	8.600	7.314	8.500	12.500	14.115
7. Pengadaan buku PMP (ribu buah)	-	-	-	-	-	-	3.733	6.556

1) Hanya untuk SD Inpres kelas 1.

2) Angka diperbaiki

3) Angka sementara.

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN Tahun 1981/1982.

Salahnya pengertian di kalangan tenaga pendidikan mengenai Perkembangan Organisasi Orangtua Murid dan Guru (POMG) berdasarkan Keputusan Menteri PPK No. 58438/Kab. tanggal 6 Desember 1954 telah menimbulkan citra yang kurang baik bagi para guru pada waktu itu. Persatuan Orangtua Murid dan Guru tersebut bertujuan ikut serta memelihara sekolah yang bersangkutan. Sedangkan dalam pasal 5 disebutkan bahwa: (1) Kepala Sekolah membantu POMG sebagai penasihat; (2) Kepala Sekolah dan para guru tidak diwajibkan membayar iuran atau sokongan yang oleh POMG dikenakan kepada orangtua murid; (3) Kepala Sekolah wajib membantu POMG agar pemungutan iuran/sokongan uang yang dikenakan kepada orangtua serta usaha-usaha lain dapat berjalan dengan lancar; (4) administrasi keuangan dan harta benda POMG tidak boleh dicampur dengan administrasi sekolah; (5) Kepala Sekolah dan guru-guru tidak boleh duduk sebagai anggota Pengurus POMG. Pada mulanya organisasi ini sangat membantu dalam kelancaran jalannya pendidikan terutama dalam hal mengatasi kekurangan ruangan-ruangan belajar. Namun makin bertambahnya kebutuhan-kebutuhan pendidikan dan prakarsa baik dari pihak guru maupun orangtua murid, cenderung menimbulkan kesan bagi kebanyakan orangtua murid bahwa Kepala Sekolah bersama stafnya minta dan menerima sumbangan-sumbangan (dana) untuk bermacam-macam keperluan bahkan di luar untuk keperluan kelancaran pendidikan. Selain itu juga karena hampir seluruh kegiatan POMG berada di tangan Kepala Sekolah termasuk penerimaan sumbangan-sumbangan dari orangtua murid.

Karena itu pula organisasi tersebut kemudian diganti dengan Badan Pembantu Penyelenggaraan Pendidikan yaitu organisasi para orangtua murid untuk ikut membina kelancaran jalannya pendidikan. Dalam organisasi ini tidak menyertakan keanggotaannya dengan pihak guru. Namun dari sini terlihat bahwa perhatian terhadap kesejahteraan guru tetap ada. Sehingga dengan perkataan lain, guru yang dipandang sebagai komponen aktif dalam suatu proses pendidikan benar-benar masih selalu dihargai.

Usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan guru yang telah dilakukan pemerintah antara lain: (1) adanya kemudahan-kemudahan dalam kenaikan pangkat dan gaji; (2) masa pensiun diperpanjang; (3) perangsang bagi guru-guru di daerah terpencil; (4) perumahan, walaupun masih belum terjangkau seluruhnya. Selain itu peningkatan kesejahteraan guru tersebut masih terus dilakukan dan diteliti sehingga pada suatu waktu benar-benar dapat dirasakan oleh para guru. Dengan demikian diharapkan guru dapat melakukan tugas dan kewajibannya yang mulia dengan semaksimal mungkin.

masuk usaha mendorong minat belajar anak-anak usia 7-12 tahun adalah menjadi tugas dan tanggung jawab Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I.

Tabel 5

KEKURANGAN GURU SEKOLAH DASAR NEGERI DI BEBERAPA DAERAH,  
KEADAAN PADA TAHUN 1981

Propinsi	Jumlah SDN	Jumlah Kelas	Jumlah Guru Negeri	Kekurangan Guru (%)
Sumatera Barat	2.615	18.906	16.297	46
DKI Jakarta	2.638	17.531	17.621	41
Jawa Tengah	17.875	107.128	112.865	15
Sulawesi Selatan	4.491	32.100	29.620	35
Sulawesi Tenggara	973	5.738	4.474	24
Sulawesi Utara	1.290	8.811	8.829	22
Sulawesi Tengah	1.445	7.786	6.289	21
Kalimantan Barat	1.997	10.668	12.758	20
Kalimantan Tengah	1.437	6.433	4.539	16
Timor Timur	-	-	-	14

Sumber: *Pedoman Pelaksanaan Pembiayaan Penyelenggaraan Sekolah Dasar Negeri*, Departemen P & K.

Menjadi bagian yang sangat penting adalah hal kelangsungan dan usaha peningkatan mutu maupun jangkauan pelayanan pendidikan di segala tingkatan. Seperti telah disebutkan di bagian depan bahwa faktor pendidikan dapat menjadi pengontrol segala kehidupan seseorang baik dalam cara berpikir, tingkah laku, kebiasaan dan yang paling penting adalah kemampuan untuk mempertahankan hidup. Dengan perkataan lain bahwa usaha pemerataan memperoleh pelayanan pendidikan sebagai salah satu jalur dalam pemerataan pembangunan merupakan usaha untuk mengontrol jalur-jalur pembangunan yang lainnya.

Pendidikan yang dilakukan merupakan salah satu investasi yang sangat berharga, karena hasilnya dapat dipastikan ada. Dan usaha peningkatan taraf pendidikan sebagian besar penduduk Indonesia tanpa memperhatikan taraf kehidupan guru sebagai manusia Indonesia seutuhnya dengan sungguh-sungguh dan nyata hanya akan menyia-nyiaikan dana/biaya untuk sektor-sektor pembangunan yang lainnya.

## Lampiran 2

## MASA TRANSISI PENGADAAN GURU SLTP PADA PELITA III

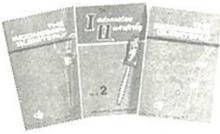
No.	Lembaga	Jumlah Lembaga	Target 5 Tahun PROGRAM			Jumlah
			Sarjana Muda	Diploma	Khusus PGSLP Tipe II	
1.	IKIP	10	13.000	18.000	30.000	61.000
2.	FIP UNIV.	13	8.000	12.000	6.500	39.500
	F KG UNIV.	12			13.000	
3.	UNIVERSITAS	14	—	—	17.500	17.500
4.	INSTITUT	3	—	—	4.000	4.000
JUMLAH		52	21.000	30.000	71.000	122.000

## Lampiran 3

## MASA TRANSISI PENGADAAN GURU SMA PADA PELITA III

No.	Lembaga	Jumlah Lembaga	Target 5 Tahun PROGRAM			Jumlah
			Sarjana Muda	Diploma	Khusus PGSLA	
1.	IKIP	10	5.600	4.800	4.400	14.800
2.	FIP UNIV	13	1.400	3.200	4.400	9.000
	F KG UNIV.	12				
3.	UNIVERSITAS	14	—	—	8.800	8.800
4.	INSTITUT	3	—	—	4.400	4.400
JUMLAH		52	7.000	8.000	22.000	37.000

CSIS CSIS



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa majalah dan buku-buku:

**ANALISA**

*terbitan berkala, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Termasuk dalam seri ini adalah MONOGRAF yang membahas satu analisa tertentu. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—*

**THE INDONESIAN QUARTERLY**

*Majalah triwulan, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan paut dengan masalah-masalah, aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun (4 nomor) Rp. 3.200,—*

**BUKU—BUKU**

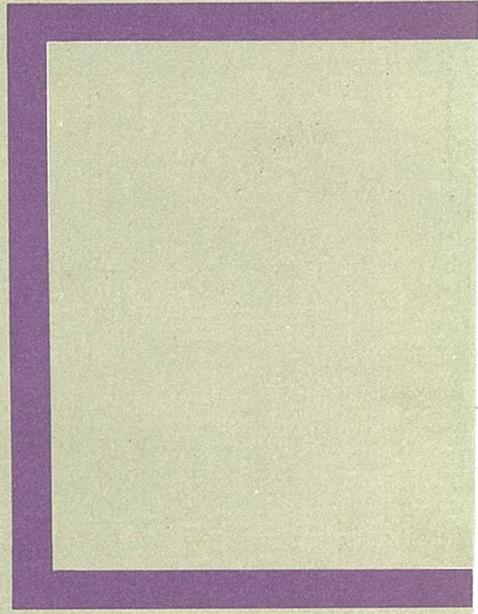
*hasil penulisan staf CSIS baik mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.*

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

**BIRO PUBLIKASI — CSIS**  
**CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES**  
Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat      Telepon 349489

Untuk menunjang kegiatan pengkajian CSIS juga menyediakan PER-  
PUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan,  
analisis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap  
dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:  
**PERPUSTAKAAN CSIS dan BIRO INFORMASI DAN DATA CSIS**  
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

CSIS CSIS





## Lampiran 1

ANGGARAN BELANJA NEGARA TAHUN 1981/1982 DAN 1982/1983  
(dalam ribuan rupiah)

Sektor-sektor	Anggaran Rutin				Anggaran Pembangunan				Bantuan Proyek			
	1981/82	%	1982/83	%	1981/82	%	1982/83	%	1981/82	%	1982/83	%
1. Pertanian	28.409.200	0,38	31.905.568	0,46	711.364.000	14,70	989.653.300	14,6	230.498.100	14,76	262.823.300	14,76
2. Industri	5.248.098	0,07	5.486.711	0,08	120.140.000	2,48	203.497.000	3,0	210.219.000	13,47	162.639.400	8,91
3. Pertambangan dan Energi	11.856.850	0,16	12.159.130	0,17	232.635.000	4,81	393.847.000	5,81	450.931.300	28,88	544.367.100	29,81
4. Perhubungan dan Pariwisata	58.717.842	0,78	64.939.638	0,93	512.090.000	10,58	717.885.000	10,59	298.252.100	19,11	380.507.800	20,84
5. Perdagangan dan Koperasi	17.952.766	0,24	18.996.008	0,27	53.045.000	1,10	90.002.000	1,33	11.233.700	0,72	16.377.200	0,9
6. Tenaga Kerja dan Transmigrasi	24.393.956	0,33	25.789.717	0,37	398.237.000	8,23	553.784.000	8,17	37.718.000	2,42	52.062.400	2,85
7. Regional dan Daerah	1.240.009.910	16,53	347.079.157	19,23	588.468.000	12,16	713.438.000	10,52	24.049.900	1,54	27.146.300	1,49
8. Agama	27.841.105	0,37	28.204.840	0,40	46.473.000	0,96	60.315.000	0,89	-	-	-	-
9. Pendidikan, Generasi Muda, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa	404.257.670	5,39	432.229.386	6,17	743.528.000	15,37	1.221.100.500	18,01	43.200.200	2,77	80.645.000	4,42
10. Kesehatan	69.710.049	0,93	75.482.684	1,08	217.630.000	4,50	277.752.500	4,10	40.848.400	2,62	44.323.000	2,43
11. Perumahan Rakyat	3.247.294	0,04	3.487.524	0,05	134.301.000	2,78	242.012.500	3,57	21.715.800	1,39	39.274.800	2,15
12. Hukum	88.030.531	1,17	90.019.132	1,29	66.588.000	1,38	79.269.000	1,17	-	-	-	-
13. Hankamnas	1.246.288.000	16,61	1.272.019.000	18,17	337.500.000	6,97	401.197.000	5,92	143.734.200	9,21	167.481.300	9,17
14. Penerangan, Pers dan Komunikasi Sosial	32.690.100	0,44	34.936.200	0,50	43.415.000	0,90	53.400.000	0,79	2.208.500	0,14	1.111.300	0,16
15. Ilmu Pengetahuan, Teknologi, Penelitian	28.189.821	0,38	30.492.980	0,44	95.911.000	1,98	112.404.200	1,66	4.333.000	0,28	9.509.100	0,52
16. Aparatur Pemerintah	4.214.256.808	56,18	3.528.272.325	50,39	188.488.000	3,90	218.894.000	3,23	1.735.300	0,11	4.127.500	0,27
17. Pengembangan Dunia Usaha	-	-	-	-	172.687.000	3,57	244.314.000	3,6	27.849.800	1,78	20.479.100	1,12
18. Sumber Alam dan Lingkungan Hidup	-	-	-	-	175.600.000	3,63	207.235.000	3,06	12.572.700	0,80	12.925.400	0,71
TOTAL	7.501.100.000	100,00	7.001.500.000	100,00	838.100.000	100,00	6.780.000.000	100,00	1.561.100.000	100,00	1.825.800.000	100,00

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN Tahun 1981/1982 dan 1982/1983.

## PERAN GURU DALAM PEMBANGUNAN

Telah diuraikan di depan mengenai sebagian masalah-masalah yang menghinggapi sebagian besar guru baik sebagai profesi maupun dipandang dari segi kemanusiaannya.

Di alam pembangunan sekarang ini tidak diinginkan pengecualian terhadap segala sesuatu. Dalam hal ini di bidang pendidikan, pembangunan sektor guru sangat akan berpengaruh terhadap kemajuan pendidikan di negara kita. Bukanlah hal yang mudah untuk merombak alam/jalan pikiran manusia untuk menyadari pentingnya pendidikan bagi kehidupannya. Namun alam pembangunan telah mengantarkan penduduk di Indonesia menuju kesadaran tersebut.

Berkaitan dengan makin meluasnya jangkauan pelayanan pendidikan di Indonesia, maka usaha pemenuhan kebutuhan akan guru merupakan kesempatan/lapangan kerja sebagai guru cukup luas. Hal ini terutama sangat terasa pada Sekolah Lanjutan Umum. Keadaan pada akhir Pelita II, pengadaan guru SLU melalui Program Degree IKIP/FKG dan FIP Universitas masih minim sekali. Lulusan Sarjana Muda untuk guru SLTP kira-kira 3.000 orang per tahun, Sarjana untuk guru SLTA kira-kira 1.000 orang per tahun. Sedangkan melalui Program Khusus Pendidikan Guru Sekolah Lanjutan Pertama (PGSLP) yang disempurnakan dimulai tahun ke-3 Pelita II dengan target 16.000 orang. PGSLA dimulai tahun ke-4 Pelita II dengan target 4.600 orang. Namun target melalui program ini ternyata sangat sulit dicapai. Masalahnya menjadi lebih berat lagi karena dalam Pelita III kedua program pengadaan guru SLU tersebut harus ditingkatkan targetnya (Lampiran 2 dan 3).<sup>1</sup>

Meskipun demikian pengadaan guru untuk Sekolah Dasar tidak demikian sulit masalahnya. Jumlah guru SD secara umum telah mencukupi kebutuhan. Masalahnya adalah adanya ketimpangan penempatan guru. Menurut pengamatan terjadi penumpukan guru di wilayah-wilayah kota sehingga di daerah-daerah tertentu terjadi kekurangan guru yang gambarannya dapat dilihat pada Tabel 5. Untuk mengatasi masalah ini perlu diadakan pendataan jumlah guru SD di seluruh Indonesia, yaitu unit-unit per Desa, per Kecamatan dan sebagainya.<sup>2</sup> Kerja sama yang erat dengan Pemerintah Daerah sangat diperlukan mengingat masalah pengadaan prasarana, penerimaan murid ter-

---

<sup>1</sup>Program Pengadaan Guru SLU Selama Pelita III, Direktorat Pendidikan Guru dan Tenaga Teknis Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

<sup>2</sup>Warta Berita *Antara*, tanggal 2 Maret 1981.

kekurangan tahun demi tahun. Di lain pihak, apabila di kalangan murid terdengar peristiwa putus sekolah (drop out), maka di kalangan guru adakalanya terjadi putus tugas. Peristiwa putus sekolah pada umumnya disebabkan oleh karena tidak tersedianya biaya untuk melanjutkan sekolah/pendidikannya. Sedangkan sebab-sebab terjadinya putus tugas yang dapat dihimpun antara lain karena: (1) akibat melesukan dari perjuangan yang berlarut-larut bagi syarat kerja yang lebih baik, meskipun terdapat dedikasi para guru terhadap kerja yang lebih baik; (2) status tradisional guru yang tidak dapat dipisahkan dari tata cara dalam masyarakat; (3) ketegangan dan tekanan menjalankan tugas mengajar di dalam kelas, karena imbalan dari tugas ini menyebabkan kurang penghargaan masyarakat terhadap profesi guru; (4) adanya pengaruh campur tangan (interferensi) birokrasi; (5) kesempatan kerja yang lebih besar dan lebih baik di sektor ekonomi lain. Bahkan yang lebih parah lagi adalah banyaknya lulusan pendidikan keguruan justru tidak berminat menjadi guru. Apabila berminat maka hendaknya mengajar di daerah perkotaan. Sehingga dengan demikian terjadi penyebaran guru yang tidak merata dalam arti menurut kebutuhannya. Tentu saja hal ini tidak menguntungkan bagi proses perluasan pendidikan yang mengarah ke daerah pedesaan di seluruh pelosok Indonesia, walaupun sampai saat ini masih pada taraf perluasan pendidikan dasar secara merata.

Dari hal-hal yang telah disebutkan di atas, ternyata penyebab utamanya adalah masalah kurangnya kesempatan bagi para guru untuk menyelenggarakan hidupnya secara sehat dan cukup serta fasilitas-fasilitas yang memudahkan dalam melaksanakan kewajibannya. Dan hal ini pada umumnya hanya terjadi pada lembaga pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh pemerintah. Sedangkan pada lembaga pendidikan swasta, karena pengaruh hubungan antara guru dan orangtua murid yang pada umumnya cukup erat, maka hal-hal seperti yang terjadi di lembaga pendidikan negeri lebih cepat teratasi. Sehingga dengan demikian hal ini berpengaruh jelas pada anak didik/murid. Seperti dapat terlihat dari cara belajar yang lebih teratur, bersikap lebih sopan, hasil akademis yang kebanyakan menggembirakan, dan bagi murid dengan pertolongan guru yang bekerja sama dengan orangtua lebih dapat mengatasi persoalan-persoalan dalam belajar/mengajar.<sup>1</sup>

Seperti diketahui di Sekolah Negeri pendapatan guru maupun tenaga kependidikan lainnya diperoleh berdasarkan peraturan gaji pegawai sipil. Sedangkan keadaan kehidupan telah menimbulkan pikiran untuk selalu ingin menambah penghasilan dengan mengajar di tempat/sekolah lain. Hal ini hanya dapat dilakukan di daerah kota, karena memang semuanya memungkinkan.

---

<sup>1</sup>Prof. Soegarda Poerbakawatja, *Pendidikan Dalam Alam Indonesia Merdeka* (Gunung Agung - Jakarta), 1970, hal. 203.

guru di lembaga pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dengan lembaga pendidikan swasta. Di Indonesia gaji guru pemerintah pada waktu ini sesuai dengan Peraturan Gaji Pegawai Sipil. Guru yang telah diangkat sebagai guru tetap, adalah tercatat sebagai pegawai negeri. Sehingga dengan demikian statusnya sama dengan pegawai negeri lainnya. Banyak pihak menginginkan perlakuan yang lain terhadap sistem penggajian guru. Dasar pertimbangannya adalah mengingat antara lain: (1) profesi guru sebagai pembina karakter manusia, pembentuk sikap dan tingkah laku; (2) guru sebagai dinamisator dan inovator yang harus mampu untuk meningkatkan peradaban manusia dan lingkungannya; (3) guru berperan dalam mencerdaskan bangsanya; (4) program pembangunan lebih memungkinkan menempatkan kedudukan dan citra-guru di hadapan masyarakat luas sehingga penghargaan terhadap profesi guru lebih layak.

Secara keseluruhan pemerintah memang telah melakukan perbaikan taraf hidup pegawai negeri yang antara lain melalui kenaikan gaji yang setahap demi setahap dapat dirasakan oleh masyarakat pegawai negeri. Akan tetapi kenaikan harga-harga selalu terjadi, sehingga kenaikan gaji pegawai negeri juga mengalami kesulitan mengikutinya. Walaupun demikian usaha ini cukup memberikan perubahan taraf hidup pegawai negeri pada umumnya. Demikian pula halnya pada para guru sekolah negeri yang dalam hal ini termasuk dalam lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Program pembangunan pemerintah memandang sektor pendidikan sangat penting untuk memerangi kebodohan yang terdapat dalam masyarakat kita. Untuk itu dalam Repelita III ini sektor pendidikan memperoleh prioritas pertama mendapatkan pembiayaan dari anggaran pembangunan (lihat Lampiran 1). Sedangkan titik berat program diletakkan pada perluasan pendidikan dasar dalam rangka mewujudkan pelaksanaan kewajiban belajar. Meskipun kegiatan perluasan kesempatan belajar pada Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) Umum dan Kejuruan, Sekolah Luar Biasa (SLB), Taman Kanak-Kanak dan Pendidikan Anak oleh Masyarakat, Orangtua dan Guru (PAMONG) juga mendapat cukup perhatian. Dalam Tabel 4 terlihat bahwa pembangunan gedung Sekolah Dasar (SD) baru melalui program bantuan SD Inpres sejak tahun 1974/1975 sampai dengan tahun 1980/1981 telah berjumlah 80 ribu unit. Untuk ini juga dilakukan pembangunan ruang kelas tambahan dan rehabilitasi gedung SD yang telah ada; pengadaan buku-buku untuk pelajaran pokok dan pedoman guru, perpustakaan dan buku Pendidikan Moral Pancasila; dan pengangkatan guru baru dan tenaga pendidikan lainnya. Terlihat di sini bahwa usaha pemerintah di bidang perluasan kesempatan belajar bagi masyarakat terutama berpenghasilan rendah telah dilakukan. Salah satu konsekuensinya adalah penambahan jumlah guru yang pelaksanaannya selalu terdengar mengalami

Tabel 3

PERKEMBANGAN JUMLAH GURU/TENAGA PENGAJAR TK, SD, SLTP, SLTA, PT  
DI INDONESIA, TAHUN 1975, 1976, 1977

	1975		1976		1977	
	Negeri	Negeri + Swasta	Negeri	Negeri + Swasta	Negeri	Negeri + Swasta
<b>01. Pendidikan Prasekolah</b>	<b>71</b>	<b>23.882</b>	<b>73</b>	<b>24.138</b>	<b>76</b>	<b>30.158</b>
- TK	71	21.178	73	21.344	76	27.223
- Busthanul Athtal	-	2.704	-	2.794	-	2.935
<b>02. Pendidikan Dasar</b>	<b>412.219</b>	<b>543.725</b>	<b>450.767</b>	<b>591.400</b>	<b>483.198</b>	<b>634.179</b>
- SD Biasa	381.268	445.263	395.625	463.525	402.219	475.494
- SD Inpres	27.435	27.435	51.347	51.387	76.433	76.433
- SLB	62	777	73	864	771	1.302
- Madrasah Ibtidaiyah	3.454	70.250	3.722	75.624	3.775	80.950
<b>03. Pendidikan Lanjutan</b>						
<i>Tingkat Pertama</i>	<i>61.852</i>	<i>143.322</i>	<i>63.228</i>	<i>149.897</i>	<i>69.507</i>	<i>160.482</i>
- SMP Biasa	35.229	87.194	36.850	93.920	40.658	102.565
- SMP Integrasi	-	-	-	-	6.157	6.157
- SMEP	6.913	10.920	6.913	10.326	4.798	7.896
- SKKP/SKK	2.935	4.493	2.912	4.508	2.585	4.201
- ST	11.917	14.977	11.545	14.801	10.152	13.193
- KKP/KPA	312	365	317	371	320	401
- Sekolah Kejuruan Lain	138	203	140	206	142	209
- Madrasah Tsanawiyah & PGAP	4.408	25.170	4.551	25.765	4.695	25.860
<b>04. Pendidikan Lanjutan</b>						
<i>Tingkat Atas</i>	<i>35.188</i>	<i>83.540</i>	<i>37.004</i>	<i>89.065</i>	<i>40.500</i>	<i>95.877</i>
- SMA	12.734	27.331	13.489	28.813	15.066	31.750
- SMEA	5.352	11.504	5.551	12.570	5.952	13.028
- SKKA/SMKK	1.035	2.411	1.040	2.509	1.228	2.710
- STM	4.787	13.647	5.240	15.264	5.535	16.310
- SPG	4.039	8.311	4.232	8.882	4.932	10.852
- SGPLB	105	105	110	110	161	161
- SGO/SMOA	980	1.011	1.042	1.065	1.101	1.122
- SMIS/SMKI	201	265	203	278	212	281
- SMM	55	55	60	60	63	63
- SMSR/SMKI	220	220	239	239	260	260
- KPAA/KKPA	450	605	465	622	470	470
- Sekolah Kejuruan Lain	1.135	1.990	1.148	2.013	1.160	2.040
- Madrasah Aliyah & PGAA	4.095	16.085	4.225	16.640	4.360	16.830
<b>05. Pendidikan Tinggi</b>	<b>26.527</b>	<b>32.724</b>	<b>31.297</b>	<b>40.975</b>	<b>35.408</b>	<b>45.404</b>
- Universitas	15.364	19.726	19.575	25.680	24.619	30.724
- Institut Teknologi/ STTN	1.675	1.980	1.813	2.270	2.086	2.730
- IKIP	6.760	6.952	6.639	7.792	7.311	8.750
- Akademi	1.762	2.251	2.112	2.837	117	850
- Perguruan Tinggi Lain	966	1.815	1.158	2.216	1.275	2.350

Sumber: Pusat Pengolahan Data, Statistik dan Konsepsi - BP3K, Departemen P & K, 1978.

pengajar sebelum masa kemerdekaan kebanyakan terdiri dari tenaga guru untuk sekolah dasar yang sebagian besar tidak mempunyai latar belakang pendidikan guru yang lengkap. Setelah kemerdekaan kekurangan guru ini makin sangat terasa pada semua tingkat pendidikan. Tetapi yang terasa sekali adalah kekurangan tenaga guru pada tingkat pendidikan dasar. Hal ini dikarenakan makin luasnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pendidikan bagi anak usia sekolah. Oleh karena itu pengadaan tenaga pengajar merupakan masalah yang cukup penting untuk ditangani secara serius.

Secara pasti pengadaan guru untuk tingkat pendidikan dasar (Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar) melalui pendidikan Sekolah Pendidikan Guru (SPG) yang semula merupakan Sekolah Guru A (SGA) yaitu untuk keperluan pengadaan guru SD. Sedangkan untuk pendidikan pra-sekolah (Taman Kanak-kanak) melalui Sekolah Guru Taman Kanak-kanak (SGTK).

Dalam perkembangannya pengadaan guru untuk Sekolah Lanjutan, pada tahun 1954 terdapat Perguruan Tinggi Pendidikan Guru (PTPG) dan kemudian tahun 1961 dimasukkan dalam Universitas menjadi Fakultas Keguruan Ilmu Pendidikan (FKIP). Pada tahun 1963 FKIP berdiri sendiri, dan dijadikan Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan (IKIP). Dengan demikian IKIP adalah lembaga yang menampung semua macam pendidikan guru untuk Sekolah Lanjutan.<sup>1</sup>

Pertambahan penduduk berarti penambahan anak yang memerlukan pendidikan. Pada akhirnya keperluan guru semakin dirasakan. Program Pelita II yang mulai membangun Sekolah Dasar dan dilanjutkan dengan Pelita III bertujuan agar pada akhir Pelita III seluruh anak usia Sekolah Dasar (7-12 tahun) dapat tertampung. Jumlah penduduk usia Sekolah Dasar pada tahun 1980 adalah 24.692.291 anak (lihat Tabel 1). Dalam Tabel 1 tersebut 85,4% anak usia SD masih sekolah; 4,5% sudah tidak sekolah lagi; dan 10,7% belum pernah sekolah.

Sedangkan pada Tabel 2 ditunjukkan perkembangan jumlah guru yang diangkat menurut program bantuan pembangunan Sekolah Dasar. Sehingga dengan demikian terlihat bagaimana usaha pemerintah dalam mengatasi faktor tenaga pengajar yang semakin mendesak.

Pada waktu yang lalu dunia pendidikan baik swasta maupun negeri, masalah kekurangan guru diatasi dengan cara memanfaatkan tenaga-tenaga pengajar dengan latar belakang pendidikan nonkeguruan. Hal ini disebabkan pada waktu itu untuk mendapatkan tenaga pengajar berijazah guru sangat

---

<sup>1</sup>*Ibid.*, hal. 130.

siswa dapat membaca serta melagukan seluruh isi Al Qur'an. Di sini guru mendapatkan imbalan dari orang tua murid atas dasar kerelaan yang bisa berupa benda-benda "in natura" ataupun uang kepada guru.

Pendidikan yang lebih tinggi daripada yang dilakukan di langgar adalah yang dilakukan di pondok pesantren. Di sini pelajaran utama bernafaskan keagamaan yaitu dasar kepercayaan dan keyakinan Islam dan kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan bagi pemeluk Islam. Di sini guru bisa merupakan pemilik pondok atau hanya sebagai pengelola saja dari pondok yang dibangun oleh masyarakat Islam di sekitarnya. Sedangkan kehidupan pesantren secara keseluruhan lebih tergantung kepada dana atau materi dari para umat Islam. Para guru beserta keluarganya tinggal dalam kompleks pesantren dengan semua fasilitas rumah tangganya yang diusahakan dan dikelola bersama.

Pembaharuan pendidikan pada abad itu ditandai dengan adanya lembaga pendidikan Madrasah. Di sini sistem pendidikan yang semula bersifat theologia (Ilmu Ke-Tuhanan) ditambah dengan ilmu-ilmu yang bersifat keduniawian seperti astronomi dan ilmu obat-obatan. Guru-guru sekolah Madrasah menerima imbalan dalam bentuk uang tunai secara tetap.

Ketiga sistem pendidikan yang bercorak keagamaan (Islam) tersebut sampai kini masih tetap bertahan.<sup>1</sup> Pendidikan pada jaman VOC dan pemerintahan Hindia Belanda bertujuan untuk kepentingan kolonial. Pendidikan bagi sebagian besar penduduk Indonesia (pribumi) pada waktu itu hanya sekedar pendidikan dasar, karena pemerintah memerlukan tenaga-tenaga administrasi dan pemerintahan yang terdidik. Guru-guru selain terdiri dari tenaga pengajar Eropa juga terdapat beberapa tenaga pribumi. Namun dalam hal gaji, perbandingan antara guru orang Eropa dan pribumi adalah 1 : 2.

Kini sesudah kemerdekaan bidang pendidikan menjadi bagian yang sangat penting bagi generasi penerus. Peranan guru penting sekali dalam proses pendidikan ini karena tugas guru selain mengajar juga mendidik walaupun mengajar termasuk profesi pelayanan sosial. Batasan pengertian profesi adalah suatu pernyataan atau suatu janji terbuka bahwa seseorang akan mengabdikan dirinya kepada suatu jabatan atau pekerjaan dalam arti yang biasa karena orang tersebut terpanggil untuk menjabat pekerjaan itu (Sikun Pribadi, 1975). Oleh karena itu pada umumnya nilai kepuasan guru yang selalu menyadari profesinya adalah apabila murid-muridnya memperoleh peningkatan kemampuan dalam cara berpikir.

---

<sup>1</sup>Keterangan tersebut di atas diambil dari *Pendidikan dari Jaman ke Jaman*, Departemen P & K, Badan Penelitian dan Pengembangan Pendidikan dan Kebudayaan, 1979.