

Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Peranan Perancis: Pendekatan Pendidikan*

C.P.F. LUHULIMA

Negara-negara sedang berkembang umumnya menyadari bahwa pembangunan nasional tidak hanya tergantung pada sumber daya alam dan kemajuan teknologi, tetapi terlebih-lebih pada pengembangan sumber daya manusia dan organisasi serta manajemen kegiatan mereka secara tepat.

Bagi negara yang padat penduduk seperti Indonesia, sumber daya manusia memiliki dua ciri yang jelas: dalam pengertian yang paling luas ia berarti spektrum penduduk secara menyeluruh, yakni strukturnya, tingkat kenaikannya, distribusinya, pendidikan, ketenagakerjaan, kesejahteraan, dan lain-lain. Dalam pengertian yang lebih sempit ia berarti keseluruhan proses peningkatan keterampilan, pengetahuan dan kemampuan mereka dalam usaha terus-menerus untuk mempercepat kemajuan.

STRUKTUR SUMBER DAYA MANUSIA INDONESIA

Untuk memahami masalah yang dihadapi Indonesia dalam usaha pengembangan sumber daya manusianya, sebaiknya ditunjuk beberapa parameter kependudukan. Dewasa ini penduduk Indonesia berjumlah sekitar 160 juta dan diperkirakan akan meningkat menjadi 210 juta menjelang tahun 2000. Penduduk wanita terdiri dari separuh jumlah penduduk Indonesia (50,29%).

*Terjemahan makalah C.P.F. Luhulima, "Human Resources Development and France's Role: The Educational Approach," yang disampaikan pada Konperensi Indonesia-Perancis Kelima, yang diselenggarakan oleh Centre for Strategic and International Studies (Jakarta) dan Kementerian Luar Negeri Perancis di Paris, 22-24 April 1985. Diterjemahkan oleh Redaksi. Dr. C.P.F. Luhulima adalah Ahli Peneliti Utama, Lembaga Riset Kebudayaan Nasional (LRKN), LIPI.

Distribusi penduduk antara Jawa dan pulau-pulau lainnya masih sangat tidak berimbang. Hampir 100 juta penduduk bermukim di Jawa yang merupakan pulau terkecil dari kelima pulau utama. Dua usaha utama yang sedang dilakukan secara bersamaan untuk membendung pertumbuhan penduduk di Pulau Jawa adalah keluarga berencana dan transmigrasi.

Angkatan kerja Indonesia terdiri atas mereka yang berumur antara 10 dan 64 tahun yang dianggap umur bekerja. Tenaga kerja Indonesia dewasa ini berjumlah 63 juta yang diproyeksikan akan berjumlah 90 juta dalam tahun 2000. Mutu tenaga kerja umumnya adalah masih rendah sebagaimana dicerminkan dengan rendahnya angka-angka produktivitas. Sebagian besar tenaga kerja Indonesia giat di daerah-daerah pedesaan dan tidak terampil. Tenaga kerja Indonesia yang setengah terlatih, yang terlatih dan terutama yang sangat terlatih masih sangat terbatas dan berbagai usaha sedang dilakukan untuk memperkecil jurang perbedaan.

Masalah utama dalam pasar tenaga kerja Indonesia adalah pengangguran. Pada 1983 pasar tenaga kerja hanya mampu menyerap sekitar 55 juta tenaga kerja yang berarti bahwa hampir 8 juta rakyat Indonesia menganggur. Pada 1988, menurut tingkat pertumbuhan penduduknya, angkatan kerja diperkirakan mencapai 72,7 juta, sedangkan kesempatan kerja hanya bertumbuh 2,1% yang berarti bahwa tenaga penganggur Indonesia akan berjumlah lebih dari 11 juta. Dilihat dari angkatan kerja yang baru, selama Rencana Pembangunan Lima Tahun Keempat (1984-1989) harus diciptakan 9,3 juta kesempatan kerja.

Selain daripada masalah pengangguran terbuka, masalah kekurangan pekerjaan (under-employment) juga sama-sama mengganggu para perencana kebijakan Indonesia. Di daerah-daerah pedesaan, terutama di Jawa di mana tenaga-tenaga kerja yang baru dalam bidang pertanian meningkat secara eksponensial sedangkan ketersediaan tanah menurun, kita dihadapkan dengan masalah kekurangan pekerjaan, yakni orang-orang yang ingin bekerja tetapi terhambat oleh makin menurunnya kesempatan kerja. Suatu situasi yang berbeda terjadi di sektor pemerintah dan swasta. Di sini masalahnya adalah kekurangan pekerjaan secara terselubung. Pekerjaan yang harus dilakukan banyak sekali, tetapi akibat kelangkaan keterampilan dan ketidakefisienan, banyak di antara mereka hanya setengah bekerja sehingga setengah-produktif. Sebagai salah satu akibatnya, tingkat pendapatan Indonesia adalah lebih rendah daripada di negara-negara ASEAN lainnya. GNP Indonesia per kapita pada 1982 berjumlah US\$ 550, dibandingkan dengan US\$ 1.840 untuk Malaysia, US\$ 820 untuk Filipina, US\$ 5.900 untuk Singapura, dan US\$ 800 untuk Muangthai.

Oleh karenanya perluasan kesempatan kerja produktif menjadi salah satu

sasaran utama kebijakan pembangunan nasional. Dan kesempatan kerja mengandung dua aspek penting: (1) pemanfaatan angkatan kerja secara produktif dalam sektor-sektor yang berkembang dalam perekonomian; dan (2) peningkatan produktivitas yang disertai dengan gaji/upah yang sesuai, baik dalam bidang kegiatan tradisional dan baru. Peningkatan produktivitas ini adalah sangat mendasar bagi kenaikan pendapatan riil dari tenaga kerja.

Sehubungan dengan hal yang dikemukakan dibahas struktur dan pola pendidikan dan latihan merupakan unsur-unsur kebijakan nasional yang amat penting yang ditujukan pada perluasan kesempatan kerja dan peningkatan produktivitas angkatan kerja.

Jadi tugas kami yang paling penting di Indonesia adalah perlunya harmonisasi ketiga unsur kebijakan nasional saling berkaitan dalam pengembangan sumber daya manusia: perencanaan pendidikan, perencanaan tenaga kerja, dan perencanaan pengembangan. Setiap komponen ini dalam dirinya sangat rumit, sehingga perlu dikelola secara harmonis.

PROGRAM PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA

Berdasarkan proyeksi struktur industri modern dan tradisional dan perluasan kesempatan kerja yang sepadan, bagan berikut ini menunjukkan pemikiran dasar tentang hubungan antara struktur pendidikan dan latihan dan angkatan kerja di Indonesia (lihat Bagan).

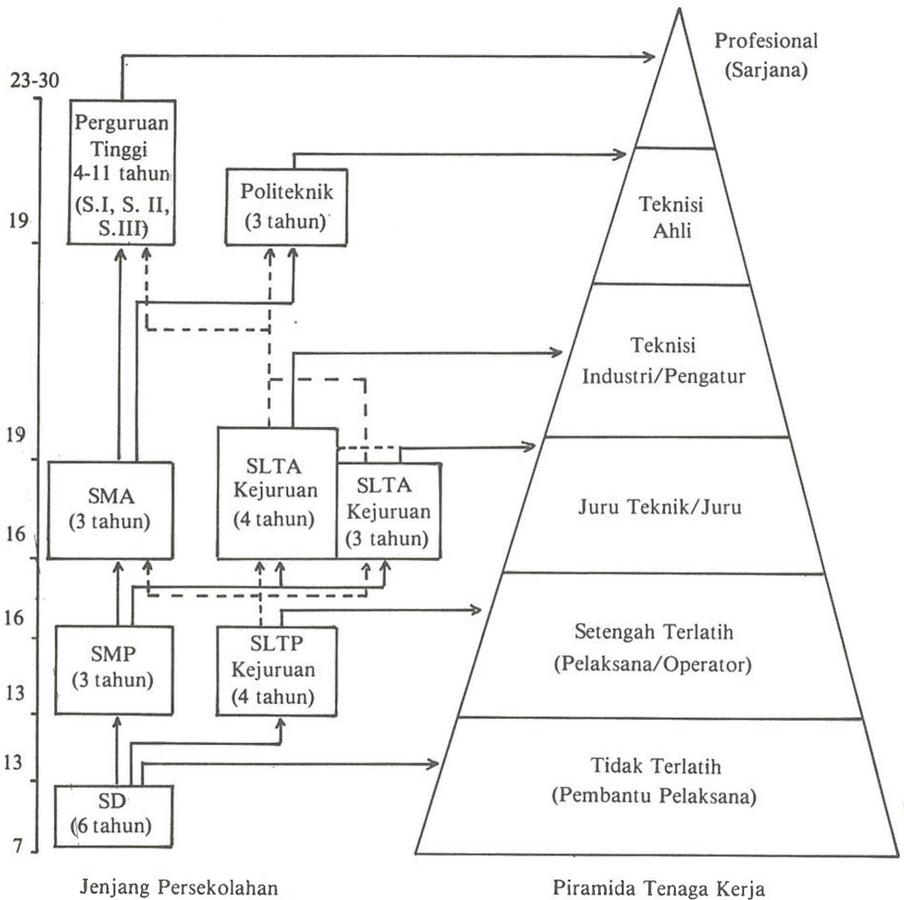
Uraian berikut ini terbatas pada dua unsur, yakni perencanaan pendidikan dan perencanaan tenaga kerja. Penulis tidak bermaksud untuk membahas secara mendalam kedua unsur bagi seluruh angkatan kerja, juga tidak untuk memadukan tujuan-tujuan tersebut dan arah untuk mencapainya. Apa yang penulis lakukan adalah secara sederhana untuk mengemukakan pemikiran mengenai usaha-usaha yang dilakukan dalam mengembangkan sumber daya manusia Indonesia guna memenuhi tuntutan pembangunan nasional yang progresif.

Tugas yang harus dihadapi lembaga-lembaga pendidikan dan latihan dewasa ini adalah penyediaan tenaga kerja yang dibutuhkan untuk melayani berbagai lembaga penelitian dan pengembangan, kompleks industri-perdagangan dan lembaga-lembaga pendidikan dan latihan sendiri pada suatu tingkat yang terus meningkat akibat berhasilnya pelaksanaan ketiga Rencana Pembangunan Lima Tahun sebelumnya.

Rencana Pembangunan Lima Tahun Indonesia sekarang ini mulai dalam bulan April 1984 dan akan mempengaruhi suatu peralihan perekonomian per-

Bagan

STRUKTUR JENJANG PERSEKOLAHAN DAN PIRAMIDA TENAGA KERJA



Sumber: D.A. Tisna Amidjaja, *An Overview of Higher Education in Indonesia with Special Emphasis on Science and Technology* (Jakarta, 1984), hal. 37.

tanian ke suatu perekonomian pertanian dan industri yang seimbang. Secara institusional ini berarti bahwa suatu pergeseran dari dominasi lembaga-lembaga pertanian yang utama kepada lembaga-lembaga yang menitikberatkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Lembaga-lembaga yang direncanakan untuk melayani sebagian besar peralihan ini adalah perguruan-perguruan tinggi, sekolah-sekolah politeknik dan sekolah-sekolah kejuruan.

Tuntutan ke arah pergeseran dari kegiatan-kegiatan pertanian tercermin dalam penekanan ilmu pengetahuan dan keahlian teknik, manajemen, pendidikan/pengajaran, pertanian, kesehatan kurang lebih di perguruan-perguruan tinggi. Prioritas ini membutuhkan investasi yang besar untuk mencapai standar internasional yang banyak dibutuhkan masyarakat ilmu pengetahuan dan teknologi Indonesia. Khususnya untuk teknologi, diterapkan suatu "program pengembangan" (boosting programme) yang menjangkau teknik sipil, elektronik, teknologi mekanika dan kimia. Untuk dapat mencapai tujuan-tujuan tersebut, usaha-usaha dilakukan untuk meningkatkan produktivitas perguruan tinggi dengan cara:

1. perluasan dan pengembangan fasilitas-fasilitas fisik dan staf agar dapat menyerap lebih banyak mahasiswa;
2. meningkatkan pelayanan pada mahasiswa dan program-program kesejahteraan mahasiswa; dan
3. memperkuat organisasi dan manajemen sistem universitas.

Untuk meningkatkan efektivitas perguruan tinggi, suatu sistem stratifikasi pendidikan yang baru diperkenalkan pada 1979.

- Stratum S.1 yang akan distandardisasi menjelang 1986 berdasarkan kurikulum inti/minimum bagi setiap bidang studi dan diukur dengan Sistem Kredit Semester. Kurikulum standar akan ditunjang oleh persyaratan khusus seperti perbandingan guru-murid, ketersediaan fasilitas-fasilitas dasar dan bahan-bahan pelajaran (buku, majalah, perangkat lunak komputer, dan lain-lainnya);
- Program Diploma akan diperluas. Walaupun 18 lembaga politeknik akan didirikan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun dewasa ini, secara serentak universitas-universitas didorong untuk menjajaki program-program diploma lainnya (D.1, D.2, D.3) yang bersifat padat modal dibandingkan dengan sekolah-sekolah politeknik tetapi memiliki daya serap yang tinggi, seperti program-program diploma di bidang perdagangan, jasa dan pertanian (pekerja penyuluh lapangan, penterjemah, dan lain-lain);
- Program S.2 dan S.3, yang sekarang sedang berjalan sebagai proyek percobaan di sembilan lembaga perguruan tinggi terutama akan menaikkan jumlah tenaga kerja ilmiah di universitas-universitas dan lembaga-lembaga penelitian dan pengembangan.
- Program spesialis bukan gelar Sp I dan Sp II akan terus dikembangkan dalam bidang pendidikan kedokteran dan untuk mata pelajaran khusus dalam bidang teknik, seperti teknik jalan raya, bangunan bertingkat, manajemen proyek, dan lain-lain.

- Universitas/institut pendidikan yang lebih tinggi tertentu akan dikembangkan sebagai pusat pengembangan lembaga-lembaga yang sama di wilayah mereka. Universitas-universitas yang dimaksud adalah: (a) Universitas Hasanuddin di Ujungpandang untuk bagian Timur Indonesia; dan (b) Universitas Sumatera Utara dan Universitas Sriwijaya untuk bagian Barat Indonesia, di luar Jawa.
- Teknik "belajar jarak jauh" akan juga digunakan bagi penataran guru-guru dan dosen-dosen, dan untuk mengatasi kelangkaan anggota staf yang berpengalaman.

Untuk tingkat yang lebih rendah, pendidikan politeknik dimaksudkan untuk melatih teknisi-teknisi ahli, dengan program latihan yang berorientasi industri secara berimbang. Program ini terdiri dari hampir 45% kegiatan praktek dan laboratorium dan 55% pendidikan teori yang relevan selama masa pendidikan tiga tahun (hampir 5.000 jam). Program tersebut diarahkan pada hubungan antara teknik dan ekonomi terapan dan penerapan praktis dalam bisnis dan industri. Dewasa ini terdapat tujuh lembaga politeknik di Indonesia. Salah satunya Institut Politeknik untuk Mekanika terletak di Institut Teknologi Bandung dan didirikan dengan bantuan Pemerintah Swiss. Keenam lainnya dibangun dengan bantuan kredit Bank Dunia dengan spesialisasi teknik mekanika, elektrik, elektronik dan sipil dan terletak di Medan, Palembang, Jakarta, Bandung, Semarang dan Malang.

Lebih dari sebelas sedang dibangun dengan program-program yang mencakup sipil, elektrik, elektronik, telekomunikasi, proses kimia, tenaga dan energi, pendinginan dan pengaturan suhu udara, aeronotika, pembuatan kapal, pengecoran logam dan perdagangan. Institut-institut ini diperkirakan akan mulai beroperasi pada 1986. Sebuah sekolah politeknik pertanian juga direncanakan di masa mendatang.

Tingkat yang lebih rendah adalah sekolah-sekolah kejuruan yang khusus didirikan untuk mengembangkan tenaga-tenaga tukang yang ahli. Kurikulum mereka terdiri atas 50% kegiatan praktek dan sisanya teori-teori yang relevan dan menjangkau teknik, seni dan keahlian, musik, tarian tradisional, kegiatan sosial, ekonomi rumah tangga dan perdagangan. Sekolah-sekolah ini yang sebagian besar adalah sekolah-sekolah pemerintah, dibangun dan sedang dibangun dengan alokasi biaya dari budget dan pinjaman dari badan-badan seperti Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia.

Dewasa ini terdapat lebih dari 500 sekolah kejuruan dengan sekitar 22.500 lulusan setiap tahun. Namun banyak dari sekolah-sekolah ini harus dikembangkan dan disesuaikan.

KENDALA-KENDALA UTAMA DALAM PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA

Kendala-kendala utama yang dihadapi Indonesia dalam menjalankan program-program sumber daya manusia adalah menyoloknya kelangkaan guru dan pengajar, terutama yang bermutu dan berpengalaman. Negara-negara maju dapat mempekerjakan guru dan pengajar dari tingkatan insinyur dan teknisi dengan pengalaman bertahun-tahun di industri dan bisnis. Bagi Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang, cara mempekerjakan staf pengajar seperti itu masih merupakan suatu khayalan untuk beberapa alasan.

Industri Indonesia masih berada dalam masa pertumbuhan dan makanya memiliki masalah dalam merekrut tenaga yang bermutu untuk menjalankan berbagai kegiatan. Sebagai akibat, "pembajakan" tenaga yang bermutu di kalangan industri, baik dalam negeri maupun luar negeri, terus berlangsung sehingga meningkatkan persaingan gaji di kalangan industri. Kedua, skala gaji di industri dan bisnis adalah jauh lebih tinggi daripada di sektor pendidikan sehingga menghalangi tenaga di sektor swasta beralih ke sektor pendidikan. Suatu sistem lain harus dipikirkan untuk menjadi basis bagi program latihan guru di masa mendatang dan bersifat jangka panjang untuk memenuhi kenaikan tuntutan tenaga kerja bermutu yang pada gilirannya mendinamisasi masyarakat Indonesia.

Usaha-usaha pengembangan sumber daya manusia kelihatan benar-benar sederhana dalam menghadapi tekanan masyarakat Indonesia yang mengerumuni pasar tenaga kerja, yang di satu pihak tidak dilengkapi dengan keterampilan dan kecakapan yang dibutuhkan, dan di lain pihak rendahnya jumlah kesempatan kerja padat modal.

PERANAN PERANCIS

Untuk memecahkan tuntutan pengembangan keterampilan dan kesempatan kerja, kita sering dibantu oleh negara-negara maju seperti Perancis. Misalnya, *Total Indonesie* adalah penghasil minyak mentah kedua terbesar di Indonesia walaupun Perancis termasuk ranking agak rendah di kalangan penanam modal asing di negara ini. Dalam bulan Maret tahun 1984 tiga perusahaan Perancis telah mengajukan permohonan investasi di Indonesia: SOGEE merencanakan untuk mendirikan pabrik serbuk kayu (paper pulp) patungan senilai US\$ 460 juta di Kalimantan Selatan; Club Mediterrance selanjutnya memperluas peralatan klubnya dengan membangun tempat rekreasi dan wisata senilai US\$ 170 juta di Nusa Dua, Bali; dan Peugeot mengajukan permohonan izin untuk membangun pabrik perakitan bak persneling yang bernilai US\$ 106 juta.

Pemerintah Indonesia telah mengakui reputasi Perancis dalam teknik otomotif, kimia, farmasi dan elektronik dan telah melakukan usaha-usaha penting untuk menarik para penanam modal Perancis untuk memperluas kesempatan kerja di bidang-bidang tersebut. Pembentukan Perwakilan Koordinasi Penanaman Modal Asing (Investment Coordinating Agency) di Paris dalam bulan Januari 1982 merupakan bukti yang jelas akan hal itu.

Dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, kerjasama resmi dimulai dalam bulan September 1969 walaupun program aktual baru dilaksanakan pada 1974 dengan penandatanganan perjanjian antara Universitas Indonesia dan *University of Montpellier III* untuk program-program pasca sarjana bahasa Perancis dan sastra. Perjanjian ini segera diikuti oleh perjanjian antara Institut Teknologi Bandung (ITB) dan *University of Montpellier I dan II*, antara Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan *Institut International de l'Administration Publique*. Beberapa tahun sesudahnya pada 1979, Menteri Penelitian Perancis dan rekan Indonesiannya menandatangani perjanjian kerjasama ilmu pengetahuan dan teknologi.

Sebagai tindak lanjut dari persetujuan-persetujuan, sekitar 70 lulusan Universitas Indonesia dan pejabat pemerintah berangkat ke Perancis setiap tahun untuk studi gelar dan bukan-gelar. Kebanyakan para pelajar ilmu pengetahuan dan teknologi menerima beasiswa Perancis (berkisar antara 30 dan 50), karena Pemerincah Perancis memberi prioritas yang tinggi bagi beasiswa ilmu pengetahuan dan teknologi (*bourses prioritaires*). Bidang-bidang studi akademis lainnya yang terbuka bagi masyarakat Indonesia adalah ilmu kedokteran, ilmu manajemen dan administrasi negara.

Pada 1982 Pemerintah Indonesia mengirim 34 lulusan dari Universitas Sumatera Utara dan Universitas Hasanuddin untuk studi-studi gelar dan pada 1984 sekitar 42 lulusan lebih dari Sumatera Utara belajar di Perancis. Pemerintah Perancis juga memberikan sekitar 100 "bourses prioritaires" tambahan bagi studi gelar doktor dalam ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pada tingkat yang lebih operasional PT Nurtanio bekerjasama dengan FIAS (Formation Internationale d'Aeronautique et Spatiale) untuk melatih lulusan sekolah menengah dan pra-sarjana ITB di Perancis untuk menjadi "techniciens" dan "techniciens superieures." Perancis juga terlibat dalam pembentukan dan pengembangan sekolah politeknik Indonesia untuk aeronotika. Pilihan model Perancis disengaja untuk dua alasan: teknik-teknik lobbying FIAS dan, yang lebih penting, lembaga-lembaga politeknik Perancis menyediakan kursus-kursus yang seimbang dalam teori dan praktek aeronotika.

Namun hanya dalam beberapa hal pelajar-pelajar Perancis belajar di In-

donesia atau ahli-ahli Perancis bekerja di sini sehingga menunjukkan betapa tidak berimbangnya hubungan Indonesia-Perancis yang sebenarnya. Tetapi gejala ini merupakan akibat yang wajar dari interaksi antara dua sistem kekuatan yang tidak berimbang. Sistem yang lebih kuat selalu unggul dalam persamaan yang tidak seimbang ini. Ini berarti bahwa setiap bentuk kerjasama bilateral antara suatu negara yang lebih kuat, lebih maju, dan suatu negara yang lebih lemah, sedang berkembang, dengan mudah mengakibatkan suatu situasi di mana sistem yang lebih lemah selanjutnya tergantung pada yang lebih kuat. Sebaliknya menonjolnya unsur pendidikan dalam kerjasama Perancis-Indonesia jelas menunjukkan kesadaran akan kebutuhan suatu unsur budaya yang tetap untuk mengurangi ketergantungan sepihak. Namun tekanan utama pada ilmu pengetahuan dan teknologi dalam program-program pendidikan dan latihan mungkin masih melanggengkan ketergantungan sepihak, karena negara-negara sedang berkembang biasanya memiliki sumber-sumber daya teknologi dan ilmu pengetahuan yang sangat kecil sehingga tidak mampu untuk sama-sama memberi kontribusi bagi proses kolaborasi. Suatu kadar budaya yang lebih tinggi dalam proses bisa membantu menetralisasi hubungan yang tidak seimbang, karena suatu negara yang sedang berkembang dapat memberi sumbangan yang positif dalam menyingkapkan faktor-faktor filosofi dan budaya, konteks dan pertimbangan filosofis dan budaya yang begitu mendasar dalam menyerap nilai-nilai ilmiah dan teknologi negara-negara penerima.