

# TANTANGAN PEMBANGUNAN MEMASUKI ABAD BARU

Oleh:  
**Ginandjar Kartasasmita**  
**Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas**

**Disampaikan pada Munas VIII KAGAMA  
Palembang, 24 Juli 1997**

## **I. Pendahuluan**

Mengawali uraian saya hari ini, pertama-tama saya ingin mengucapkan terima kasih atas undangan yang diberikan kepada saya, untuk berbicara di muka forum yang sangat berbobot ini.

Topik yang dibicarakan dalam musyawarah nasional (munas) ini menurut saya, mempunyai arti yang penting dan bersifat strategis bagi keberhasilan pembangunan nasional, khususnya untuk terus menggali pemikiran-pemikiran yang dapat disumbangkan bagi persiapan bangsa Indonesia memasuki milenium baru, abad ke-21.

Dalam abad ke-21, bangsa kita akan memasuki era baru yang ditandai dengan keterbukaan dan persaingan. Era baru itu, akan berpengaruh tidak saja di bidang ekonomi, tetapi juga dalam segi-segi kehidupan kita yang lebih luas lagi. Untuk menghadapinya, kita dituntut untuk membangun ketangguhan nasional di segala bidang. Tentunya, ketangguhan nasional itu hanya mungkin terwujud jika semua pelaku pembangunan mempunyai kesiapan yang dapat diandalkan dan dipertanggungjawabkan. Dalam kaitan inilah upaya menciptakan manusia Indonesia yang berkualitas yang bercirikan keimanan dan ketaqwaan, cinta tanah air, dan profesional, teramat penting.

Masalah ini akan menjadi pusat pembahasan dalam munas ini. Saya ingin menyumbangkan pikiran dengan membahas bagaimana visi kita mengenai masa depan dan tantangan apa saja yang kita hadapi. Pengantar ini saya harapkan ada gunanya untuk pembahasan-pembahasan selanjutnya.

## **II. Gambaran Masyarakat Indonesia Memasuki Abad Ke-21**

Abad ke-21 akan kita masuki bersamaan dengan kurun Repelita VII, atau repelita kedua dalam Pembangunan Jangka Panjang Kedua (PJP II). Bangsa Indonesia sudah memiliki visi yang jelas mengenai apa yang ingin kita capai pada akhir PJP II, yakni di penghujung dua dasawarsa pertama abad ke-21. Visi tersebut dirumuskan dalam berbagai sasaran kuantitatif dan berbagai kondisi kualitatif. Parameternya adalah kemajuan, kemandirian, keadilan, serta peningkatan kesejahteraan.

Kita telah memiliki gambaran masa depan itu dengan cukup terinci. Dalam berbagai kesempatan hal ini telah saya utarakan dan telah pula dipublikasikan dengan cukup luas, sehingga tidak perlu kiranya berpanjang-panjang saya ulangi di sini.

Yang jelas kita telah membayangkan kondisi kemakmuran kita pada sekitar tahun 2020 itu. Pendapatan per kapita kita akan menjadi empat kali lebih besar dari awal PJP II dalam nilai riilnya. Pada saat itu bangsa Indonesia sudah akan masuk ke dalam kelompok negara industri. Dengan jumlah penduduk yang besar, ekonomi kita sudah akan menjadi salah satu ekonomi besar di dunia.

Cermin kemakmuran tidak hanya pendapatan per kapita, tetapi juga pemerataannya. Kita merencanakan bahwa sebelum PJP II berakhir, kemiskinan sebagai wujud yang terburuk dari kesenjangan telah dapat kita selesaikan sebagai suatu masalah nasional. Kesenjangan masih

belum akan hilang seluruhnya, baik antargolongan pendapatan, maupun antardaerah, tetapi kecenderungan melebarnya kesenjangan itu telah dapat kita kurangi.

Taraf kesejahteraan masyarakat juga akan dicerminkan, dan dalam proses selanjutnya akan didukung, oleh berkembangnya lapisan menengah yang akan menjadi tulang punggung masyarakat kita, termasuk masyarakat ekonominya.

Proses kemajuan tersebut akan dibarengi dan saling memperkuat dengan proses kemandirian. Sebelum PJP II berakhir, kita harapkan Indonesia telah mandiri dalam sumber daya pembangunannya.<sup>1</sup>

Kita menyadari bahwa manusia tidak hanya mendambakan perbaikan ekonomi. Oleh karena itu, bersamaan dengan transformasi ekonomi, kita juga akan mengalami proses transformasi sosial budaya.

Proses transformasi ekonomi dan sosial budaya berlangsung secara bersamaan, keduanya merupakan dua sisi dari mata uang yang sama. Yang satu merupakan sebab dan akibat dari yang lain, dan satu sama lain saling mempengaruhi, bisa saling memperkuat, tetapi juga bisa saling memperlemah. Oleh karena itu, proses transformasi sosial budaya ini memerlukan perhatian yang besar pula, bahkan mungkin perlu lebih dicermati, karena acapkali di situlah letak akar persoalannya.

Pada pokoknya kita ingin membangun masyarakat Indonesia yang modern.

Memang, tidak hanya ada satu model masyarakat modern. Namun, ciri utama yang melatarbelakangi sistem atau model mana pun dari suatu masyarakat modern, adalah derajat rasionalitas yang tinggi dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan dalam masyarakat yang demikian itu terseleksi berdasarkan nilai-nilai dan pola-pola yang objektif, efektif, dan efisien ketimbang yang sifatnya primordial, seremonial, atau tradisional. Dengan derajat rasionalitas yang tinggi itu, maka berkembang antara lain ciri-ciri sebagai berikut.

*Pertama*, dalam masyarakat modern, tindakan-tindakan sosial akan lebih banyak bersifat pilihan. Oleh karena itu, salah satu ciri yang terpenting suatu masyarakat modern adalah hak, dan kemampuan masyarakat untuk mengembangkan pilihan-pilihan serta untuk mengambil tindakan berdasarkan pilihannya sendiri. Lain halnya dengan masyarakat tradisional, tindakan-tindakan sosial lebih bersandar pada kebiasaan atau tradisi, atau *prescribed action*.

*Kedua*, masyarakat modern adalah masyarakat yang senantiasa berubah serta bergerak cepat, bahkan perubahan itu cenderung melembaga. Perubahan ini merupakan ciri sekaligus masalah yang senantiasa dihadapi masyarakat modern, karena frekuensinya yang makin cepat dan intensitasnya yang makin tinggi, sehingga acapkali tidak selalu bisa diikuti oleh seluruh lapisan masyarakat. Dalam masyarakat pramodern, perubahan berjalan lambat. Dalam masyarakat praagraris perubahan bahkan hampir tidak tampak. Makin maju masyarakat makin cepat perubahannya.

*Ketiga*, masyarakat tradisional membutuhkan organisasi yang sederhana, dengan cakupan dan tugasnya terbatas. Diferensiasi dalam organisasi dan pekerjaan, kalau pun ada, sedikit sekali dan masih bersifat umum. Dalam masyarakat modern, organisasi berkembang, cakupannya makin luas dan rumit. Bersamaan dengan itu, berkembang spesialisasi dan profesionalisme. Makin maju suatu masyarakat makin tajam spesialisasi yang diperlukan, dan makin tinggi tuntutan akan profesionalisme.

Modernitas dengan beberapa ciri yang dikemukakan di atas, mencakup semua aspek kehidupan yang masing-masing juga memiliki ciri-ciri sendiri. Dengan kata lain, suatu masyarakat modern harus tercermin dalam berbagai aspek yaitu dalam sistem ekonomi, sistem politik, serta sistem dan struktur sosial. Beberapa ciri di antaranya adalah sebagai berikut.

---

<sup>1</sup> Bukan berarti tidak ada pinjaman, atau tidak ada aliran modal dari luar, karena pinjam-meminjam dan arus keluar masuk modal sudah akan menjadi ciri ekonomi dunia yang terbuka, melainkan berarti faktor-faktor tersebut tidak terlalu menentukan bagi kesehatan ekonomi kita.

*Sistem Ekonomi.* Ekonomi modern berorientasi pada efisiensi (maksimum atau optimum) dalam mencapai suatu tujuan. Ciri utamanya adalah kemampuan untuk memelihara pertumbuhan yang berkelanjutan. Mekanisme ekonomi modern adalah pasar. Ekonomi yang demikian memiliki daya yang memungkinkan pengembangan dan penyerapan gagasan-gagasan (teknologi) baru. Peran industri dan jasa makin besar, sehingga proses modernisasi kerap kali disinonimkan dengan industrialisasi.

*Sistem Politik.* Dalam masyarakat modern, individu dan masyarakat bukan hanya objek, tetapi subjek yang turut menentukan arah kehidupan. Berkaitan dengan itu, masyarakat modern ditandai oleh partisipasi masyarakat yang luas dan bebas dalam proses politik. Sistem politiknya, yakni nilai-nilai dasar dan instrumental, organisasi, mekanisme dan prosedur bersifat terbuka dan dapat diikuti oleh siapa pun. Sistem politik modern berlandaskan aturan-aturan dasar yang disepakati bersama, dan kehidupan diselenggarakan berdasarkan aturan-aturan yang ditetapkan bersama pula, dan berlaku buat semua secara adil. Ini berarti sistem politik modern mengandung unsur demokratis, konstitusional, dan berlandaskan hukum.

*Sistem Sosial.* Dalam masyarakat modern, peran hubungan primer antarindividu, telah jauh berkurang dan hubungan sekunder yang lebih bersifat impersonal menjadi lebih dominan. Dalam masyarakat tradisional atau pramodern, status, hubungan dan keterkaitan sosial lebih didasarkan pada apa atau siapa seseorang, latar belakang atau keturunan, suku atau ras atau agama, jender, dan usia. Dalam masyarakat modern apa dan siapa bukannya sama sekali diabaikan, tetapi bobotnya kurang dibandingkan dengan prestasi yang telah dicapai dan potensi yang dapat dikembangkan. Penghargaan terhadap kemampuan fisik tidak juga diabaikan, tetapi penghargaan lebih besar diberikan kepada kemampuan intelektual.<sup>2</sup>

Struktur dalam masyarakat tradisional berintikan relasi kekerabatan, kesukuan, atau keagamaan.<sup>3</sup> Struktur ini bersifat tertutup bagi yang lain di luar hubungan-hubungan itu dan tidak bersifat sukarela. Dalam masyarakat modern, struktur sosial bersifat terbuka dan bersifat sukarela. Jadi, yang berkembang dan menjadi tiang masyarakat adalah organisasi politik, organisasi ekonomi, organisasi sosial, termasuk organisasi profesional dan fungsional.

Namun, masyarakat modern yang demikian, bukanlah tujuan satu-satunya, karena wawasan kita mengenai masyarakat Indonesia yang modern, selain yang memiliki sifat-sifat universal seperti di atas, juga masyarakat yang tetap mempertahankan jati diri dan kepribadiannya. Ini bukan tantangan yang mudah bagi kita.

### III. Tiga Tantangan Pembangunan

Kita punya keyakinan akan kemampuan bangsa Indonesia untuk mewujudkan visi di atas. Hasil-hasil pembangunan selama ini membentuk modal yang kuat untuk membangun lebih cepat lagi di masa depan. Kita juga memiliki potensi yang belum sepenuhnya kita kembangkan, dan dapat memanfaatkan peluang-peluang yang akan terbuka, antara lain karena dua kecenderungan besar di dunia, yakni perdagangan yang makin bebas dan kemajuan teknologi. Perdagangan yang makin terbuka dan perubahan yang makin cepat karena kemajuan teknologi, khususnya teknologi informasi dan komunikasi, adalah dua aspek utama dalam gejala yang kita sebut globalisasi.

Namun, kedua aspek itu dapat menjadi peluang yang berarti hanya kalau kita dapat memanfaatkannya. Sebaliknya, ia dapat menjadi kendala dan justru menenggelamkan kalau kita tidak mampu membuatnya menjadi keuntungan bagi kita.

---

<sup>2</sup> Ginandjar Kartasasmita, *Karakteristik dan Struktur Masyarakat Indonesia Modern*. Makalah disampaikan pada Sarasehan Uji Sahih atas Pokok-pokok Pikiran GOLKAR tentang GBHN 1998, di Yogyakarta, 29 Juli 1997.

<sup>3</sup> Struktur di sini diartikan sebagai jaringan relasional antaindividu atau antarkelompok yang menempatkan fungsi dan peran individu atau kelompok dalam kaitan (relasi) dengan individu atau kelompok yang lain.

Repelita VII menduduki tempat sangat strategis dalam rangkaian tahap-tahap pembangunan dalam PJP II, karena beberapa hal. *Pertama*, dengan Repelita VII kita memasuki abad ke-21. Namun, yang *kedua*, yang teramat penting, adalah bahwa dalam Repelita VII pula globalisasi telah benar-benar kita masuki, karena pada tahun 2003 ekonomi kita sudah akan terintegrasi ke dalam ekonomi Asia Tenggara dengan berlakunya *ASEAN Free Trade Agreement (AFTA)*. Meskipun integrasinya masih terbatas pada tingkat regional, tetapi kawasan kita terdiri atas negara-negara yang kompetitif dan cepat sekali perkembangannya. AFTA dengan demikian, merupakan “babak kualifikasi” kita memasuki pasar dunia yang akan “menyatu” pada tahun 2020, yaitu sekitar akhir PJP II.

Kata kuncinya adalah daya saing, sehingga tantangan utama bagi kita di hari-hari mendatang adalah meningkatkan daya saing. Biasanya kita berbicara mengenai dua masalah pokok dalam upaya meningkatkan daya saing, yakni efisiensi dan produktivitas. Dengan peningkatan efisiensi kita berbicara mengenai penyempurnaan kelembagaan. Sedangkan dengan peningkatan produktivitas kita berbicara mengenai kualitas sumber daya manusia.

Di samping kedua unsur tadi, ada unsur yang ketiga, yang tidak kalah pentingnya, yakni partisipasi masyarakat yang seluas-luasnya. Daya saing yang terbatas hanya pada lapisan, kelompok, jender, atau wilayah tertentu saja, akan menyebabkan tidak optimalnya pemanfaatan sumber daya yang dimiliki, dan dengan demikian juga tidak membuat daya saing kita optimal. Selain itu, juga dapat mengakibatkan melebarnya kesenjangan antara lain karena adanya kesenjangan dalam kemampuan memanfaatkan kesempatan.

Dari sudut pandang itu, menurut pendapat saya ada tiga masalah dan sekaligus tantangan besar yang harus dapat kita atasi, di samping berbagai tantangan lainnya, jika dilihat dari sudut pandang lain. Menurut pendapat saya jika ketiga masalah itu dapat kita tangani dengan baik, banyak masalah lain akan terselesaikan dengan lebih mudah.

Ketiga tantangan tersebut adalah, yang *pertama*, adalah kualitas sumber daya manusia (SDM), dan yang *kedua* dan *ketiga* menyangkut penyempurnaan kelembagaan yang mendasar, yakni membangun institusi birokrasi dan institusi hukum kita. Ketiga-tiganya pun sesungguhnya saling berkaitan.

*Meningkatkan Kualitas SDM.* Dalam teori pembangunan konvensional, masalah kualitas SDM masih belum mendapat perhatian secara proporsional. Pandangan ini meyakini bahwa sumber pertumbuhan ekonomi terletak pada akumulasi modal yang diinvestasikan dalam suatu proses produksi. Namun, dalam berbagai literatur pembangunan akhir-akhir ini keyakinan yang demikian telah bergeser. Yang dipercaya bisa memacu pertumbuhan ekonomi secara berkesinambungan adalah justru faktor kualitas sumber daya manusia. Pergeseran pandangan ini terjadi bersamaan dengan pergeseran paradigma pembangunan, yang semula bertumpu pada kekuatan sumber daya alam (*natural-resource based*), kemudian bertumpu pada kekuatan sumber daya manusia (*human-resource based*) atau lazim pula disebut *knowledge based economy*.<sup>4</sup>

Di sini kita menghadapi masalah. Memang Bank Dunia menilai pembangunan ekonomi Indonesia sebagai salah satu yang berhasil, bahkan termasuk salah satu dari *the East-Asian miracle*. Salah satu faktor penyebab keberhasilan kita adalah kebijakan yang memprioritaskan pendidikan, dan itu pun dengan memberi penekanan pada pendidikan dasar.

Namun, dewasa ini tampak bahwa kita telah mulai kehilangan momentum itu, karena dibandingkan dengan negara-negara lain yang setara dengan kita, kualitas SDM kita mulai tertinggal. Ada beberapa ukuran yang menunjukkan hal itu.

<sup>4</sup> Karena menyadari akan arti penting kualitas sumber daya manusia, banyak negara kemudian memusatkan investasi ke sektor ini. Pilihan kebijakan pembangunan yang berwawasan masa depan, memang tidak bisa lain kecuali harus memberi porsi yang lebih besar di bidang peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pilihan kebijakan inilah yang dilakukan oleh negara-negara yang menjadi simbol “kebangkitan macan Asia” seperti Korea Selatan, Hongkong, Singapura, Taiwan, dan Cina.

*Pertama*, menurut laporan *the United Nations Development Program (UNDP)* tahun 1996, berdasarkan indikator *Human Development Index (HDI)*, dari 174 negara, Indonesia menempati peringkat ke-102. Sementara negara-negara ASEAN lain menempati peringkat antara 34 sampai 53, kecuali Filipina yang menempati peringkat ke-95. Rentang peringkat itu lebih jauh lagi bila dibandingkan dengan Jepang, Hongkong, atau Korea Selatan, yang masing-masing berada di peringkat ke-3, ke-22, dan ke-29. Dalam laporan UNDP tahun 1997, peringkat HDI Indonesia meningkat menjadi urutan ke-99, sementara Filipina turun menjadi 98.<sup>5</sup>

*Kedua*, menurut *Asian Productivity Organization (APO, 1995)* tingkat produktivitas tenaga kerja Indonesia tahun 1993 (menurut harga konstan tahun 1985) sebesar US\$ 4.195, jauh lebih rendah dibandingkan misalnya dengan Korea dan Singapura yang masing-masing telah mencapai US\$ 10.883 dan US\$ 20.817. Thailand saja pada tahun 1992 telah mencapai US\$ 5.830.

Kualitas SDM ditentukan oleh berbagai faktor terutama pendidikan, kesehatan, dan juga nilai-nilai budaya seperti sikap terhadap kerja (*work ethics*), dan disiplin. Namun, untuk membatasi lingkup pembahasan agar mengarah pada tema seminar ini, kita batasi saja pada masalah pendidikan sebagai sumber mata airnya. Berbagai studi menunjukkan eratnya kaitan antara pendidikan dan pertumbuhan ekonomi.<sup>6</sup> Pendidikan juga terbukti merupakan jalan keluar (*escape route*) dari perangkap kemiskinan.<sup>7</sup>

Pendidikan dasar enam tahun telah menjadi landasan kuat bagi pertumbuhan dan pengentasan kemiskinan selama PJP I. Sekarang kita tengah memasuki tahap kedua, yaitu wajib belajar 9 tahun. Program ini akan sangat mempengaruhi kualitas SDM kita pada awal abad ke-21 nanti. Program ini kita harapkan dapat tercapai selambat-lambatnya pada akhir Repelita VIII.

Namun, sekarang kita sedang menghadapi masalah dalam dunia pendidikan kita. Apabila tidak kita atasi, dapat menghambat gerak pembangunan di masa yang akan datang, terutama karena rendahnya daya saing SDM. Dalam upaya kita membangun SDM berkualitas melalui pendidikan, beberapa masalah besar yang memerlukan penanganan yang sungguh-sungguh, antara lain tercermin di bawah ini.

*Pertama*, banyaknya peserta didik yang putus sekolah dan banyaknya lulusan yang tidak melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi.<sup>8</sup> Masalah ini berasosiasi erat dengan kemiskinan.

*Kedua*, rendahnya mutu akademis terutama penguasaan ilmu pengetahuan alam (IPA) dan matematika serta bahasa terutama bahasa asing (Inggris).<sup>9</sup> Dalam berbagai laporan internasional,

<sup>5</sup> Indeks pembangunan manusia (HDI) tersusun atas 3 (tiga) komponen (indikator) yaitu angka harapan hidup (*life expectancy*), derajat pendidikan sebagai gabungan dari angka melek huruf (*adult literacy rate*) dan rata-rata lama sekolah (*mean years of schooling*), dan daya beli (*purchasing power parity*).

<sup>6</sup> Antara lain: Gary S. Becker, *Human Capital: A Theoretical Approach and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. New York: Columbia University Press, 1964; Gregory N. Mankiw, David Romer, dan D. Weil, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economic*. May 1992; Robert J. Barro, "Economic Growth in Cross Section Countries". *Quarterly Journal of Economics*. May 1991; Nancy Birdsall, *Social Development is Economic Development, The Policy Research Working Paper Number 1123*. Washington: World Bank, 1993; World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford: The World Bank, 1993.

<sup>7</sup> Lihat antara lain Gary S. Becker, "Human Capital and Poverty Alleviation". Makalah atas dasar transkrip ceramah yang disampaikan di World Bank pada tanggal 16 Desember 1994. *Human Resources Development and Operations Policy Working Paper (HROWP)*, 52. Maret 1995.

<sup>8</sup> Menurut catatan, pada tahun 1993/94 ada sekitar 1,2 juta peserta sekolah dasar yang putus sekolah (24% dari jumlah murid baru), 1,2 juta lulusan sekolah dasar yang tidak melanjutkan ke SLTP, dan sekitar 400 ribu peserta yang putus sekolah di SLTP (15% dari jumlah murid baru). Dengan demikian, secara keseluruhan ada sekitar 2,8 juta orang yang tidak dapat menempuh pendidikan dasar 9 tahun dengan tuntas. (Boediono, *Pendidikan dan Perubahan Sosial Ekonomi*. Jakarta: Aditya Media, 1997).

<sup>9</sup> Kualifikasi sekolah berdasarkan NEM hasil Ebtanas 1994/95 mengungkapkan bahwa pada jenjang SLTP (jumlah sekolah sekitar 21.000), sekolah yang dikategorikan baik dan sangat baik hanya 3,5%, sedang 16,8%, dan sisanya yaitu sekitar 79,6% termasuk kategori kurang dan sangat kurang. Pada

Indonesia tercatat pada urutan yang rendah di dunia dalam bidang studi IPA dan matematika tersebut. Demikian pula dalam hal kemampuan membaca.<sup>10</sup>

*Ketiga*, rendahnya efisiensi internal karena banyaknya peserta didik yang mengulang kelas dan lamanya masa studi yang melampaui waktu standar yang ditetapkan. Hal tersebut jelas merupakan suatu kemubaziran dan pemborosan sumber daya baik dana serta tenaga. Pada jenjang pendidikan tinggi, rata-rata waktu penyelesaian studi program Sarjana mencapai 5,5 tahun, sedangkan normalnya adalah 8 semester (4 tahun).

*Keempat*, rendahnya efisiensi eksternal sistem pendidikan atau yang sering kita sebut dengan relevansi pendidikan. Rendahnya efisiensi eksternal ini seringkali dianggap sebagai penyebab terjadinya pengangguran tenaga terdidik yang dewasa ini cenderung meningkat.<sup>11</sup>

Masalah-masalah di atas berkaitan dengan berbagai kendala seperti keadaan demografis dan geografis serta kondisi sosial ekonomi dan budaya masyarakat. Besarnya jumlah penduduk yang tersebar di wilayah Indonesia yang luas dan berkepulauan merupakan kerumitan tersendiri. Kemiskinan juga merupakan salah satu kendala yang berkaitan dengan masalah pendidikan.

Kemampuan kita mengatasi berbagai masalah di atas dalam rangka membangun SDM yang berkualitas, produktif dan mampu bersaing, sangat menentukan perjalanan pembangunan kita di masa mendatang. Menurut pendapat saya, masalah pembangunan sistem pendidikan untuk menghasilkan SDM yang berkualitas adalah masalah yang paling utama di antara berbagai masalah pembangunan lainnya.

*Membangun Institusi Birokrasi.* Proses pembangunan di negara mana pun, sangat dipengaruhi oleh kinerja administrasinya.<sup>12</sup>

Visi masa depan tadi hanya bisa terwujud apabila didukung oleh sistem administrasi yang memadai untuk membuat segala potensi yang dimiliki bangsa bergerak menuju ke arah itu.

Dalam hal ini tantangan yang dihadapkan pada kita ada dua:

- (1) bagaimana konsep aparatur negara yang sesuai dengan atau yang dapat menunjang terwujudnya masa depan yang diinginkan itu;
- (2) bagaimana menciptakan wujud aparatur negara yang demikian.

Dalam rangka itu ada beberapa hal yang ingin saya sampaikan sebagai tantangan yang

---

jenjang SLTA program studi Fisika, dari jumlah sekolah sekitar 2.600, sekolah dengan kategori baik dan sangat baik sekitar 19%, sedang 33,6%, dan sisanya yaitu kurang dan sangat kurang sekitar 47,4%. Pada program studi ilmu Sosial, dari jumlah sekolah sekitar 5.700, sekolah dengan kategori baik dan sangat baik sekitar 4,7%, sedang 20,2%, dan sisanya yaitu kurang dan sangat kurang sekitar 75%. (Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Depdikbud, Jakarta, 1996. *Kerangka Pengembangan Pendidikan Tinggi Jangka Panjang 1996-2005*)

<sup>10</sup> Menurut sebuah studi, kemampuan membaca anak SD kita hanya mencapai nilai 51,7, Filipina 52,6, sedangkan Thailand dan Singapura masing-masing 65,1, dan 74,0. (World Bank: *Indonesia, Sustaining High Growth and Equity, 1997*. Bahan untuk CGI 1997).

<sup>11</sup> Kecenderungan lulusan perguruan tinggi yang menganggur ini terus meningkat dari tahun ke tahun, dan dalam sepuluh tahun terakhir ini meningkat sangat tajam dari 1,5% pada tahun 1980 menjadi 7,8% pada tahun 1990. Bahkan pada tahun 1994 tenaga sarjana yang menganggur sudah mencapai 171,8 ribu orang atau sekitar 14,8%. (BPS: Sakernas, 1994) Hal ini antara lain disebabkan oleh adanya ketimpangan proporsi antarbidang ilmu yang menurut data tahun 1995 hanya 26,3% saja mahasiswa yang menuntut ilmu di bidang sains dan keteknikan, sementara sisanya di bidang ilmu-ilmu sosial dan humaniora. (Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Depdikbud, Jakarta, 1996. *Kerangka Pengembangan Pendidikan Tinggi Jangka Panjang 1996-2005*).

<sup>12</sup> Studi Grindle dan Hilderbrand menunjukkan bahwa pembangunan tidak berjalan sebagaimana seharusnya karena birokrasi menghambat dan tidak menunjang pembangunan. Mereka menyimpulkan bahwa "*Effective government performance is central to the creation of market-oriented economies, secure and productive populations, and democratic political systems in developing countries*" (Marilee S. Grindle, dan Mary E. Hilderbrand, *Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?*) **Public Administration and Development**, Vol.15, 441-463. Harvard University, 1995.)

harus dapat kita pecahkan.<sup>13</sup>

*Pertama*, bagaimana memenuhi kebutuhan suatu masyarakat modern, yang menuntut birokrasi<sup>14</sup> yang modern. Banyak pengalaman empiris dan literatur yang dapat digunakan sebagai rujukan mengenai sosok birokrasi modern dan untuk perbandingan dalam kita memperbaiki sistem aparatur kita. Modern tidak berarti semata-mata peralatannya yang modern, tetapi modern dalam sikap dan budaya serta nilai-nilai yang menyemangatnya.

*Kedua*, aparatur yang demikian haruslah diisi oleh orang-orang yang profesional, yakni yang berkarakter, mempunyai kemampuan dalam bidang yang ditekuninya dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan kerjanya. Oleh karena itu, *transparancy* dan *accountability* merupakan unsur penting dalam sistem aparatur negara yang modern, yang dilandasi oleh derajat rasionalitas yang tinggi. Nilai-nilai kejujuran, kebenaran, dan keadilan harus menjiwai aparatur negara yang demikian. Hanya dengan memiliki sifat-sifat itu birokrasi dapat membangkitkan rasa hormat dan berwibawa.

*Ketiga*, tanggap terhadap kebutuhan, aspirasi, dan masalah-masalah yang dihadapi masyarakat yang dilayaninya. Juga tanggap kepada perubahan. Karena kehidupan masyarakat modern bersifat sangat dinamis dan perubahannya terjadi dengan makin cepat, didorong oleh (1) cepatnya meningkat keinginan untuk hidup lebih baik, dan (2) perkembangan teknologi. Aparatur bahkan bukan hanya harus peka terhadap angin perubahan, tetapi harus memeloporinya dan mengarahkannya ke arah perbaikan.

*Keempat*, peran individu dan masyarakat dalam kehidupan modern akan makin besar, sehingga birokrasi harus dapat menempatkan fungsinya secara tepat agar berjalan seiring dan saling menunjang dengan peran masyarakat yang makin besar itu.

*Kelima*, dunia yang makin menyatu menyebabkan makin kaburnya batas-batas negara, bahkan beberapa pakar mengatakan batas-batas kedaulatan. Kehidupan manusia yang mengglobal, menjadikan makin rumitnya masalah-masalah yang dihadapi dan karenanya menjadi tantangan pula bagi aparatur dalam menetapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan publik.

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan itu mungkin akan menghasilkan berbagai rekomendasi. Misalnya, apakah birokrasi kita dapat lebih dirampingkan, fungsi-fungsinya dipertajam, pegawainya dikurangi, persyaratan serta kualitasnya ditingkatkan, dan dengan upaya itu produktivitasnya juga dapat ditingkatkan. Kita juga perlu secara khusus berbicara mengenai aspek kesejahteraan pegawai yang menjadi syarat bagi terciptanya birokrasi yang lebih baik.<sup>15</sup>

Namun, dari sudut pandang mana pun, jelas kita harus memperbaiki birokrasi kita, baik kelembagaan (organisasi dan manajemennya), SDM-nya, maupun budayanya. Tanpa itu, betapa pun besarnya daya masyarakat untuk berpartisipasi di bidang ekonomi dan bidang-bidang lainnya, akan terhambat oleh belenggu birokrasi. Dengan mengatakan demikian, tidak berarti bahwa birokrasi kita tidak maju dan berkembang selama ini, tetapi kita membutuhkan birokrasi yang jauh lebih maju lagi dan lebih tinggi kualitasnya, dan yang sungguh-sungguh sesuai dengan tuntutan pembangunan dan tantangan zaman.

---

<sup>13</sup> Ginandjar Kartasmita, *Visi Pembangunan Dalam PJP II, Gambaran Masyarakat Indonesia Tahun 2018 dan Tantangannya Bagi Aparatur Negara*. Makalah disajikan pada Seminar Pendayagunaan Aparatur Negara, Jakarta, 7 Juli 1997.

<sup>14</sup> Dalam konteks pembahasan ini kita menggunakan istilah birokrasi, aparatur negara, administrasi negara untuk maksud yang sama.

<sup>15</sup> Kalau kita berbicara mengenai kesejahteraan pegawai harus diperhitungkan jumlah pegawai negeri (pusat dan daerah) sebesar 4,09 juta, 1,4 juta di antaranya guru SD. Memang kebutuhan kita besar karena rakyat kita juga besar dan wilayah kita luas, namun, dari data *World Economic Forum: Global Competitiveness, Index Report 1997*, peringkat pegawai negeri sipil kita dibandingkan dengan jumlah penduduk menempati nomor 3. Paling tinggi Cina, kedua Hongkong. Di bawah kita Argentina (4) dan Thailand (5).

*Membangun Institusi Hukum.* Perkembangan ekonomi dunia yang makin terbuka serta kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang pesat berpengaruh pula pada kehidupan hukum di Indonesia. Bersamaan dengan globalisasi ekonomi, berbagai penyesuaian harus dilakukan untuk mengantisipasi dan melaksanakan dengan baik aturan-aturan yang telah disepakati secara internasional seperti misalnya mengupayakan kompatibilitas peraturan dan perundangan di dalam negeri dengan peraturan yang telah disepakati secara internasional, peningkatan kemampuan sumber daya manusia bidang hukum, serta peningkatan kualitas sistem dan kelembagaan hukum. Dengan kata lain, diperlukan pranata hukum yang tanggap terhadap perkembangan dunia yang berubah cepat, serta dinamika dan aspirasi masyarakat yang berkembang.

Dilihat dari perspektif peningkatan daya saing, perangkat hukum dapat menjadi sarana kendali (*controlling function*) dan sekaligus memberikan arah kebijakan yang seharusnya dikembangkan (*engineering function*). Namun, justru di bidang ini kita menghadapi berbagai permasalahan yang rumit seperti transparansi dalam perumusan dan pembuatan peraturan serta kepastian dalam penegakan hukumnya.

Kebutuhan akan kepastian hukum (*certainty in law*) menjadi prioritas utama dalam membangun masyarakat industri yang modern. Kepastian hukum diperlukan untuk menjamin bahwa suatu ketentuan hukum berlaku bagi siapa pun dan dalam keadaan apa pun. Juga berarti suatu peraturan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya, atau bahwa suatu keputusan peradilan telah memiliki kekuatan hukum yang tetap dan dapat dieksekusi. Hukum harus dapat menjamin dan melindungi hak-hak baik individu maupun dunia usaha (domestik dan asing), seperti hak milik intelektual (*intellectual property rights*), dan jaminan keamanan investasi dan berusaha.

Masalahnya, adalah bagaimana kita dapat memperbaharui sistem hukum Indonesia yang diorientasikan tidak saja pada upaya untuk menghadapi persaingan abad ke-21, tetapi juga pada nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Kesadaran masyarakat terhadap hukum yang meningkat telah menyebabkan meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap institusi hukum yang dapat memberikan kepastian dan pengayoman hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran.

Kesadaran hukum masyarakat yang tinggi telah pula menyebabkan masyarakat menjadi makin kritis dalam menuntut hak-haknya. Tuntutan akan keadilan makin meluas, yang kadang kala justru mengakibatkan sikap yang mengabaikan hukum, seperti main hakim sendiri. Di samping itu, kita sering mendengar pula adanya keluhan dari masyarakat tentang tindakan aparat yang mencerminkan kurangnya penghayatan dan ketaatan terhadap hukum, padahal hukum tidaklah semata-mata ditujukan kepada masyarakat, tetapi berlaku bagi siapa pun termasuk penyelenggara negara, terutama dalam melaksanakan fungsinya sebagai abdi masyarakat (*civil servant*).

Oleh karena itu, kita sering mendengar keluhan mengenai masalah wibawa hukum. Wibawa hukum datang dari keputusan hukum dan tindakan aparat penegak hukum yang adil, tegas dan tidak pandang bulu.

Berbagai masalah tadi, salah satu sumbernya adalah bahwa di Indonesia dewasa ini masih berlaku antara 300 – 400 perangkat hukum kolonial yang jelas sudah tidak cocok lagi dengan keadaan sekarang, terlebih lagi untuk masa depan. Juga banyak perangkat hukum nasional yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman.

Masalah hukum bagi bangsa Indonesia sangatlah mendasar sifatnya. Dalam konstitusinya bangsa Indonesia menyatakan negaranya sebagai negara hukum. Oleh karena itu, *the rule of law* harus ditegakkan. Dalam rangka itulah pembangunan hukum harus diletakkan.

Pembangunan hukum harus meliputi pembaharuan perangkat perundang-undangan, kelembagaan hukum seperti lembaga-lembaga peradilan dan peningkatan kualitas SDM di bidang hukum. Peningkatan SDM profesional di bidang hukum harus meliputi pengetahuan dan kemampuan hukum serta pemahaman yang memadai mengenai aspek-aspek kehidupan

masyarakat yang memerlukan dukungan dan terkait dengan hukum, termasuk bidang ekonomi, teknologi, dan sebagainya. Di samping itu, SDM hukum harus kuat dasar moral dan etikanya, sehingga sungguh-sungguh dapat diandalkan untuk menegakkan kebenaran dan keadilan.

#### IV. Penutup

Di atas telah diupayakan untuk menguraikan apa yang kita harapkan terwujud dalam kita memasuki abad ke-21, yaitu pada akhir dasawarsa keduanya, pada sekitar tahun 2020. Untuk itu kita dihadapkan pada banyak tantangan, yang sangat menonjol di antaranya menurut pandangan saya, di samping tantangan-tantangan lainnya, ada tiga yaitu SDM, birokrasi, dan hukum.

Jika ditelusuri lebih lanjut, ketiga tantangan tersebut jawabannya harus bertumpu pada moral atau etika.

Berbicara mengenai moral atau etika, dalam konteks kebudayaan kita dengan sendirinya kita akan berbicara mengenai keimanan dan ketakwaan sebagai landasan moral dan etika bagi manusia yang beradab. Memasuki zaman yang makin besar kadar kehidupan materialnya, keimanan dan ketakwaan sebagai pangkal kehidupan justru harus makin dimantapkan.

Sebagai warga negara, moral atau etika sebagai pedoman perilaku baik atau buruk harus pula dilandaskan pada kepentingan masyarakat dan bangsa. Oleh karena itu, rasa cinta tanah air (nasionalisme, patriotisme, wawasan kebangsaan) adalah unsur yang pokok pula dalam pembangunan bangsa. Meskipun dunia sudah akan berubah, dan berbagai konsep kebangsaan juga bisa berubah, tetapi hakikat kebangsaan, yaitu keterkaitan pada tanah airnya, tidak pernah akan berubah. Semangat kebangsaan dapat mewujudkan di bidang politik, dan juga di bidang ekonomi, teknologi atau kesenian.

Akhirnya, manusia modern adalah manusia profesional, yang menguasai dan menekuni suatu bidang kompetensi tertentu. Melalui kompetensi itu ia bermanfaat bagi masyarakat dan bagi dirinya. Setiap profesi memiliki etikanya dan manusia profesional adalah yang menjunjung tinggi etika profesinya.

Tentunya hal-hal itu akan dibahas secara mendalam dalam seminar ini, sehingga seyogyanya saya berhenti di sini. Semoga apa yang saya sampaikan ini ada manfaatnya.

Selamat bekerja.

#### Daftar Pustaka

- Barro, Robert J. "Economic Growth In Cross Section Countries", *Quarterly Journal of Economics*. May, 1991.
- Becker, Gary S. *Human Capital: A Theoretical Approach and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. New York:Columbia University Press, 1964
- Becker, Gary S. *Human Capital and Poverty Alleviation*. Human Resources Development and Operations Policy Working Paper (HROWP), No 52, March 1995
- Birdsall, Nancy. *Social Development in Economic Development*. Policy Research Working Paper No. 1123. Washington, DC:World Bank, 1993
- Boediono, *Pendidikan dan Perubahan Sosial Ekonomi*. Jakarta: Aditya Media, 1997.
- Biro Pusat Statistik. *Survei Angkatan Kerja Nasional*. 1994.
- Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Depdikbud. *Kerangka Pengembangan Pendidikan Tinggi Jangka Panjang 1996-2005*. Jakarta, 1996.

- Grindle, Marilee S. and Mary E. Hilderbrand. "Building Sustainable Capacity In the Public Sector: What Can Be Done?", *Public Administration and Development*, Vol 15, 441-463. Harvard University Press, 1995
- Kartasmita, Ginandjar. *Karakteristik dan Struktur Masyarakat Indonesia Modern*. Disampaikan pada Sarasehan Uji Sahih atas Pokok-pokok Pikiran Golkar Tentang GBHN 1998. Yogyakarta, 29 Juni 1997
- Kartasmita, Ginandjar. *Visi Pembangunan Dalam PJP II, Gambaran Masyarakat Indonesia Tahun 2018 dan Tantangan Bagi Aparatur Negara*. Disajikan pada Seminar Pendayagunaan Aparatur Negara, Jakarta 7 Juli 1997
- Mankiw, Gregory N., David Romer, and D. Weil. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economic*, May 1992
- World Bank. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford: The World Bank, 1993
- World Bank. Indonesia, *Sustaining High Growth and Equity*, 1997.
- World Economic Forum. *Global Competitiveness*, Index Report 1997