

## SUMBER DAYA MANUSIA DALAM OTONOMI DAERAH

Soeboko<sup>1</sup>

Agung Riyardi<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Bapeda Kabupaten Sukoharjo

<sup>2</sup>Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Surakarta

### Abstract

*The failure of the centralized development is solved by replace it with decentralization. The main issue in decentralization is human resources development. In the past, economic development oriented in creating more productive human resources. But, this model failed in its contribution in the process of developing qualified human resources. A new paradigm of human resources development must consider human not only as a production factor but it has to see human from any other aspects. The characteristics of the new paradigm of human resources development, that there are human development and people centered development in the process of human resources development. But, the challenge is how to integrate the existence of religion in the development of the society.*

### PERAN PEMERINTAH DALAM PEMBANGUNAN

Peran pemerintah dalam pembangunan merupakan tema pembahasan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat yang banyak dikemukakan selama abad 20. Padahal abad sebelumnya, peran pembangunan pemerintah merupakan suatu hal yang 'diharamkan'. Adam Smith, misalnya, merekomendasikan *no government interventions*, dengan realisasi pemerintah hanya bergerak di bidang pertahanan dan keamanan, hukum, dan pelayanan masyarakat (Mangkoesebroto, Guritno, 1993). Perubahan tersebut dipicu oleh pendapat John Maynard Keynes, *demand management*, di mana pemerintah dipandang memiliki peranan dalam mengurangi kemiskinan dan kesenjangan pendapatan di tengah masyarakat dan oleh karena itu, pemerintah diharapkan aktif mempengaruhi jalannya perekonomian melalui kebijakan anggaran kontrasiklis (Sumitro, 1996).

Oleh karena itu, selama abad 20, dunia menyaksikan muncul dan berkembangnya pelaku ekonomi baru selain konsumen dan produsen, yaitu pemerintah yang dapat menentukan keseimbangan harga dan kuantitas, baik secara parsial maupun general. Apalagi dengan adanya realitas kegagalan pasar menguatkan legitimasi bagi campur tangan pemerintah dalam menggerakkan pembangunan masyarakat (Rachbini, 1994). Sehingga, pada akhirnya, terdapat kesepakatan mengenai arti penting peran pembangunan negara, yang disimpulkan sebagai peran negara di bidang alokasi, distribusi, dan stabilisasi (Stiglitz, 1986).

Dengan kata lain, setelah revolusi industri, telah muncul konsep kenegaraan dan pemerintahan, yaitu konsep *welfare state*, yang digunakan hampir seluruh dunia (Effendi, Sofyan, 1991). Di mana pemerintah tidak hanya bertanggung jawab dalam tiga hal menurut Adam Smith sebagaimana dikemukakan di atas, namun juga menyantuni masyarakat bila masyarakat tidak memiliki pekerjaan, mendirikan badan usaha, dan atau melakukan aktivitas pasar untuk mempengaruhi keseimbangan perekonomian.

## **DISMANTLING THE GOVERNMENT ROLE**

Peran pembangunan negara yang diharapkan memacu perekonomian, pembangunan, dan kesejahteraan masyarakat ternyata di dunia empiris berkebalikan 180 derajat. Peran pembangunan negara telah diputarbalikkan untuk kepentingan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Hal itu terlihat dengan munculnya pengusaha-pengusaha klien-patron (Muhaimin, Yahya, 1991). Atau menurut Y. Kunio (1994), memunculkan *erzaats kapitalism*. Bahkan sentralisasi telah menyeret institusi kenegaraan lain, yaitu institusi militer, untuk keluar dari 'khithah' mereka--pertahanan dan keamanan--dan menguasai aktifitas lainnya, terutama politik dan bisnis. Akibatnya dalam jangka panjang di Indonesia, sebagaimana dikemukakan Mardiasmo (1999), dengan mengutip pendapat Bastin dan Smoke, mengalami akuntabilitas rendah, pembangunan infrastruktur sosial lambat, tingkat kembalian proyek publik rendah, dan perkembangan kelembagaan sosial ekonomi daerah lambat.

Akibatnya, selain terjadi jurang yang sangat lebar antara kaya dan miskin, perekonomian sangat rapuh terhadap berbagai guncangan. Indonesia, yang pada tahun 1993-1994 dipromosikan sebagai *One of The East Asia Miracle* (salah satu keajaiban Asia Timur), ternyata mengalami krisis ekonomi yang parah, menyebabkan menurunnya pendapatan nasional, lemahnya nilai mata uang, dan banyak pengangguran. Sentralisasi yang diharapkan membawa kesejahteraan ternyata hanya mengartikulasikan kesejahteraan semu dan sesaat. Bahkan menyebabkan banyaknya pelanggaran terhadap hak manusia. Sebagaimana yang terjadi pada banyaknya kerusuhan, kasus buruh dan pengusuran tanah secara paksa.

Untuk mengatasi masalah tersebut, ditempuh metode memindahkan kekuasaan dan kewenangan pembangunan pada pemerintah daerah, yang dikenal sebagai desentralisasi atau otonomi daerah sebagaimana yang tertuang dalam UU nomor 22 tahun 1999. Hanya saja, hakekat otonomi daerah bukan sekadar pelimpahan wewenang secara formal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, namun adalah bagaimana mengembalikan peran pemerintah yang sesungguhnya, yaitu *melayani urusan masyarakat*. Harapan yang dimunculkan adalah didapatkan pembangunan bersama seluruh masyarakat daerah, berdasarkan potensi yang ada di daerah, dan memberikan kesejahteraan bagi daerah, misalnya kemudahan dalam lapangan pekerjaan (Arsyad, 1999).

Dalam perspektif seperti itu, dapat diperkirakan bahwa daerah akan menjadi 'sibuk'. Sebab daerah telah menjadi subyek bukan lagi obyek pembangunan dan kesejahteraan. Urusan yang selama ini dipegang dan diatur oleh pemerintah pusat telah berpindah kepada daerah otonomi. Walaupun daerah memiliki *span of control* lebih kecil dibandingkan pemerintahan pusat, namun tugas peningkatan pertumbuhan, peningkatan pendapatan daerah, peningkatan kualitas SDM, dan peningkatan partisipasi masyarakat, hingga pengawasan terhadap aparatur negara dari KKN menuju kesejahteraan daerah telah menghadang di depan untuk dipikul bersama oleh masyarakat daerah.

## ARTI PENTING SUMBER DAYA MANUSIA DALAM OTONOMI DAERAH

Tiebots, (1956), mengemukakan sebuah teori yang dikenal dengan Tiebots Models. Secara ungkapan, teori tersebut berbunyi "*Love it or leave it*". Teori tersebut menggambarkan hubungan antara pemerintah daerah dengan rakyatnya. Yaitu apabila pemerintah dapat melayani rakyatnya dengan baik, maka tidak akan terjadi gelombang 'eksodus' (*love it*). Namun sebaliknya apabila pemerintah tidak dapat melayani rakyatnya maka akan terjadi gelombang 'eksodus', yaitu rakyat memiliki tinggal di daerah lain yang pemimpin daerah dapat mencukupi kebutuhan masyarakat (*leave it*) (Stiglitz, 1986). Dalam perspektif kekinian dan keIndonesiaan, hubungan pemerintah dengan rakyat dan ditambah dengan DPRD, juga akan berlangsung seperti dikemukakan Tiebots, walaupun dengan bentuk yang agak berbeda. Dengan asumsi mobilitas antar daerah penduduk di Indonesia lemah, maka perilaku *love or leave* diwujudkan tidak dalam bentuk tinggal atau menuju daerah lain, namun tetap memilih tinggal di daerah itu dan mewujudkan perilaku *leave it* dengan ekspresi negatif seperti merusak, anarkis, atau acuh tak acuh apabila pemerintahan tidak memberikan pelayanan yang baik kepada rakyat.

Oleh karena itu aspek pemberdayaan sumber daya manusia merupakan hal sangat penting dalam pembangunan daerah. Sebab mengambil analogi dari pembangunan yang maju, di mana pembangunan yang maju disebabkan keberhasilan sumber daya manusia di dalam mengadopsi, mentransfer, dan mengembangkan nilai-nilai kemajuan (bukan nilai westernisasi). Misalnya pengalaman negara-negara industri baru, yang berhasil mempertahankan pertumbuhan industrinya, disebabkan sumber daya manusia yang ada mampu mengadopsi, mentransfer, dan mengembangkan teknologi industri yang diterima, akibatnya produktifitas meningkat, yang pada akhirnya meningkatkan dan melanggengkan pertumbuhan industri (Feriyanto, Nur, 1996).

Dalam bentuk lain, Theodore Schultz dalam Meier (1995) juga mengemukakan arti penting sumber daya manusia. Mereka menyatakan bahwa "*the decisive factors of Production in improving the welfare of poor people are not space, energy, and crop land; the decisive factor is the improvement in population quality*". Maksud dari

pernyataan tersebut adalah bahwa dalam peningkatan kesejahteraan, kualitas sumber daya manusia memegang peranan lebih penting dibandingkan sumber daya alam dan sumber daya yang lainnya. Hal itu disebabkan kualitas sumber daya manusia -- yang terartikulasikan pada pengetahuan -- tidak pernah mengalami *diminishing return*. Fakta empiris juga menunjukkan bahwa kemajuan bangsa sangat ditunjang oleh kualitas sumber daya manusia yang ada. Sebagai contoh adalah negara Jepang dan Switserland. Kedua negara tersebut, walaupun hanya memiliki sedikit sumber daya alam, namun dalam urutan IHD (Index of Human Development) menempati urutan ke 9 dan ke 16. Feriyanto, Nur (1996), dengan menggunakan data yang dikemukakan oleh Psachapoulus dan Mc Mahon - Budiono, mengilustrasikan arti penting kualitas sumber daya manusia melalui perbandingan antara nilai balik pendidikan dengan modal fisik. Yaitu, di Negara Sedang Berkembang, termasuk Indonesia, nilai balik riel pendidikan memberikan sumbangan lebih besar pada pertumbuhan pendapatan nasional dibandingkan nilai balikan modal fisik.

Dengan demikian, hal yang sama juga harus terjadi pada sumber daya manusia daerah, yaitu pemerintah, rakyat, DPRD, dan seluruh unsur masyarakat daerah lainnya harus memberdayakan dirinya atau memberdayakan anggota masyarakat lainnya menjadi sumber daya manusia yang berkualitas. Dengan harapan mampu mengadopsi, mentransfer, dan mengembangkan nilai-nilai desentralisasi dan otonomi daerah yang benar dan mengartikulasikan dalam mencapai kesejahteraan bersama di daerah.

Apabila seluruh komponen masyarakat dapat diberdayakan maka yang nampak di tengah masyarakat adalah perilaku *love it*. Pemberdayaan sumber daya manusia seperti itu, lebih akan menyebabkan pembangunan daerah bersifat *sustainable* dan berlangsung dalam suasana kerakyatan dan harmonis. Bahkan, walaupun undang-undang nomor 25 tahun 1999 memberikan akses potensi pengembangan pada daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam, namun sebenarnya akses tersebut adalah akses yang rentan, sebab sumber daya alam yang diandalkan adalah sumber daya alam tidak dapat diperbaharui, yang semakin lama semakin habis. Dalam perspektif seperti itu, apabila suatu daerah mengandalkan pada sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui tersebut dapat dibayangkan bahwa

umur daerah tersebut akan pendek dan memiliki siklus ekonomi resesi.

Dan dengan demikian, bila dipandang dari perspektif sebaliknya, berarti suatu daerah akan memiliki umur panjang dan mengalami kemajuan dan kesejahteraan apabila mengarahkan pada pengembangan pemberdayaan sumber daya manusia di tengah masyarakat, walaupun daerah tersebut tidak memiliki potensi SDA dan potensi fisik yang mencukupi.

## **POLA PEMBERDAYAAN SUMBER DAYA MANUSIA DALAM OTONOMI DAERAH**

Pemberdayaan sumber daya manusia yang berkembang pada masa lalu berorientasi pada manusia sebagai faktor produksi. Misalnya saja, Pada masa Orde Baru pemberdayaan sumberdaya manusia dilakukan untuk meningkatkan produktivitas (Kartasmita, 1996). Diyakini, apabila produktivitas meningkat, maka teknologi dapat dikembangkan dan melahirkan inovasi. Pengembangan teknologi tersebut pada akhirnya meningkatkan kinerja pembangunan ekonomi.

Namun setelah beberapa tahun diterapkan, ternyata strategi pembangunan tersebut selain gagal dalam meningkatkan kinerja pembangunan ekonomi, juga menyebabkan berkurangnya produktivitas, mematikan daya kreativitas, inisiatif dan kemandirian yang dibutuhkan untuk perkembangan kepribadian dalam membentuk sikap (etos) kerja.

Hal itu disebabkan pada kenyataannya manusia dapat dipandang dari dua segi yaitu dipandang sebagai manusia itu sendiri dan dipandang sebagai faktor produksi (Hasibuan, 1999). Memang bukan merupakan suatu kesalahan memberdayakan manusia sebagai faktor produksi, namun terasa tidak lengkap dan mereduksi sifat-sifat kemanusiaan yang ada pada manusia itu sendiri Apalagi apabila pemberdayaan manusia sebagai faktor produksi tersebut menggunakan pola '*iron law of oligarchi*', seperti menganakemaskan pengusaha kakap, memeras buruh dan pekerja, atau menghambakan pada materi, maka yang terjadi sebenarnya bukan pemberdayaan sumber daya manusia, namun justru 'membunuh' sumber daya manusia dan hanya merupakan pemberdayaan semu manusia.

Untuk menghindari pemberdayaan semu manusia, UNDP telah memperluas istilah pertumbuhan dengan pembangunan. Yaitu dalam pembangunan suatu masyarakat, yang diukur bukan hanya hasilnya semata, namun proses untuk mencapai hasil tersebut apakah melibatkan seluruh masyarakat atau hanya didukung oleh sedikit masyarakat. UNDP telah membuat suatu indikator yang dikenal sebagai *human development index (HDI)*, yang dibahasakan dalam bahasa Indonesia sebagai Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Dalam indeks tersebut, ukuran pertumbuhan, yang biasanya diadopsi dari GNP (Gross National Brutto) atau pendapatan nasional, masih akan dianalisis dengan situasi keikutsertaan sumberdaya manusia untuk meraih pertumbuhan, yaitu seberapa jauh pendidikan formal masyarakat, tingkat kesehatan masyarakat, dan daya beli masyarakat. Apabila pendidikan, kesehatan, dan daya beli masyarakat rendah, maka dapat diambil kesimpulan bahwa capaian pendapatan nasional disumbang oleh segelintir masyarakat. Sebaliknya jika ketiga unsur tadi tinggi, maka dapat diambil kesimpulan bahwa capaian pendapatan nasional disumbang oleh banyak anggota masyarakat. Sebagai gambaran praksis, terlihat pada tabel 1, di mana ada kesejajaran antara PDRB per kapita di Kabupaten dan Kota eks Karesidenan Surakarta dengan indeks IPM yang terdiri dari indeks pendidikan, angka harapan hidup, dan paritas daya beli.

**Tabel 1. Komposisi IPM Kabupaten/Kota se Eks Karesidenan Surakarta**

KABUPA TEN/ KOTA	PDRB PER KAPITA (Rp) constant price	PENDI- DIKAN	AHH	PPP	IPM	PERING- KAT
S'karta	2.280.689,78	79,2	71,85	31,35	60,80	1
K'anyar	1.460.504,79	68,3	72,20	31,33	57,28	2
S'harjo	1.368.665,38	71,9	67,42	31,33	56,88	3
W'giri	680.153,29	65,4	72,12	31,32	56,28	4
Klaten	932.358,05	67,0	68,82	31,32	55,71	5
B'lali	960.995,30	65,8	69,25	31,30	55,45	6
Sragen	748.493,08	57,8	71,58	31,30	53,56	7

Sumber : Analisis Situasi Pembangunan Manusia Kabupaten Sukoharjo tahun 1999/2000

Selain itu, pengembangan sumber daya manusia juga dapat menggunakan metode pengembangan sumberdaya berbasis pada paradigma pembangunan yang meletakkan manusia sebagai titik sentral, yakni *paradigma People Centered Development*. Karakteristik paradigma pembangunan ini dapat dilihat dalam matriks berikut ini.

**Tabel 2. Matriks Karakteristik Paradigma Pembangunan Berbasis pada Manusia**

Karakteristik	Strategi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokus</li> <li>• Nilai</li> <li>• Indikator</li> <li>• Peranan Pemerintah</li> <li>• Sumber utama</li> <li>• Kendala</li> </ul>	<p>Manusia</p> <p>Berpusat pada manusia</p> <p>Hubungan manusia dengan sumber</p> <p>Enabler/fasilitator</p> <p>Kreativitas dan komitmen</p> <p>Struktur dan prosedur yang kurang mendukung</p>

Sumber : Korten (1986)

Sebagai konsekuensi logis dari paradigma yang berpusat pada manusia maka pembangunan harus menekankan pada kedekatan pengelolaan sumberdaya pembangunan yang bertumpu pada komunitas (*community base development*). Ciri-ciri pendekatan yang demikian adalah (Wajdi dkk, 2000):

- (1) Prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus diletakkan pada masyarakat sendiri.
- (2) Fokus utamanya adalah meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasi sumber-sumber yang terdapat di komunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka.
- (3) Pendekatan ini mentoleransi variasi lokal. Oleh karena itu sifatnya amat luwes (*flexible*) menyesuaikan dengan kondisi lokal.
- (4) Dalam melaksanakan pembangunan, pendekatan ini menekankan pada proses pembelajaran bersama (*social learning*), yang di dalamnya terdapat interaksi kerjasama antara birokrasi dan komu-



nitias mulai dari proses perencanaan sampai evaluasi proyek dengan mendasarkan diri pada saling belajar.

- (5) Proses pembentukan jaringan (*networking*) antara birokrat dengan lembaga swadaya masyarakat dan organisasi-organisasi lokal yang mandiri, merupakan bagian yang terpadu dari pendekatan ini, baik untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam mengidentifikasi dan mengelola berbagai sumber pembangunan.

## PENUTUP

Untuk lebih memberikan muatan kedaerahan dalam pertumbuhan dan pembangunan daerah otonomi, alangkah baiknya apabila pemberdayaan sumberdaya manusia juga memandang keberadaan agama. Adapun faktor-faktor yang menunjukkan arti penting pemberdayaan manusia, pertumbuhan, dan pembangunan perlu memperhatikan faktor agama dapat dilihat sebagai berikut:

1. Agama merupakan kebutuhan masyarakat, yang terlihat dengan semakin semaraknya kegiatan keagamaan. Misalnya semakin banyaknya penduduk Sukoharjo yang menjalankan ibadah haji. Kalau pada tahun 1994 jumlah penduduk Sukoharjo yang melaksanakan haji sebanyak 120 orang, pada tahun 1996 sebanyak 275 orang dan pada tahun 1997 sebanyak 293 orang. Atau berkembangnya sekolah-sekolah berlandaskan agama.
2. Adanya aturan-aturan keagamaan yang telah menjadi aturan resmi. Sebagai contoh, pemerintah telah mengundat-undangkan penarikan zakat.
3. Adanya aturan-aturan agama yang memiliki nilai lebih. Misalnya akhlak memiliki nilai lebih untuk mencegah moral KKN. Atau aturan bagi hasil dalam permodalan memiliki nilai lebih dibandingkan dengan aturan perbankan konvensional.

Permasalahannya, belum terdapat konsep baku dalam mengembangkan sumber daya manusia dan pembangunan masyarakat yang dapat mengakomodasikan keberadaan agama. Pada masa lalu, pembangunan yang bercirikan kapitalisme hanya menjadikan agama seba-

gai pelengkap semata. Demikian juga pembangunan yang mengadopsi sistem komunisme sosialisme tidak sesuai karena menafikan agama. Sehingga di masa yang akan datang diperlukan konsep pengembangan masyarakat yang mampu mengakomodasikan keberadaan agama.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arsyad Lincolin, 1999. *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*. Yogyakarta: BPFE.
- Didik J. Rachbini (edt), 1994. *Khazanah Pemikiran Ekonomi Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Djojohadikusumo, Sumitro, 1991. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi Buku I*. Jakarta: Buku Obor.
- Elliot Ann Kimberly, 1999, *Korupsi dan Ekonomi Dunia*, Yayasan Obor Indonesia, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Hill, Hal, 1996. *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966*. Yogyakarta: PAU UGM dan Tiara Wacana.
- Meier, Gerzald M., 1995. *Leading Issues In Economic Development*. New York: Oxford University Pers.
- Mubyarto, 1999. *Reformasi Sistem Ekonomi*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Muhaimin, Yahya, A., 1990. *Bisnis dan Politik*. Jakarta: LP3ES.
- Radjab, Suryadi A., 1999. *Praktik Culas Bisnis Gaya Orde baru*. Jakarta: Grasindo.
- Simanjuntak, Payaman J., 1985. *Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia*. Jakarta: LPFE-UI.
- Stewart, Aileen Mitchell, 1994. *Empowering People*, Yogyakarta: Kanisius.
- Winardi, 1990. *Ilmu Ekonomi (Aspek-aspek Sejarahnya)*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.