

KOMPLEKSITAS PEMBANGUNAN SUMBER DAYA MANUSIA DI NEGARA BERKEMBANG (Studi Kasus Propinsi Jawa Barat)

Oleh : Dayat Hidayat¹⁾

Pada umumnya, pembangunan SDM merupakan salah satu masalah utama di negara berkembang, termasuk Indonesia. Dalam setiap indikator dalam pengukuran Index Pembangunan Manusia atau IPM (Human Development Index - HDI): pendidikan, harapan hidup pada waktu kelahiran, dan pendapatan perkapita, seluruh propinsi di Indonesia menunjukkan gambaran yang serupa. Dalam hal ini, menganalisa IPM di Jawa Barat karena dua alasan. Pertama, Jawa Barat adalah wilayah hinterland Jakarta dengan berbagai keuntungan yang dimiliki, dan kedua, propinsi ini menunjukkan kinerja yang relative rendah. Hal ini mengindikasikan kegagalan kebijakan dalam proses pembangunan secara keseluruhan. Tulisan ini mencoba melihat situasi dan menganalisa kebijakan pada tiga aspek IPM: aspek pendidikan yang meliputi angka melek huruf dan angka partisipasi pendidikan, aspek kesehatan yang mencakup angka harapan hidup dan angka kematian, serta aspek pendapatan perkapita.

Pendahuluan

Sebagai sebuah negara berkembang, rendahnya kualitas SDM merupakan salah satu masalah yang paling kritis di Indonesia. Hal ini dapat diamati dari Index Pembangunan Manusia (IPM) yang disusun berdasarkan indikator dan kinerja pembangunan sektor sosial seperti tingkat harapan hidup waktu lahir, angka melek huruf, pendapatan perkapita, atau angka partisipasi pendidikan. Sebagaimana dilaporkan oleh UNDP, IPM Indonesia cenderung semakin memburuk sejak munculnya krisis moneter pada tahun 1997. Keadaan serupa terjadi juga pada level propinsi. Krisis yang terjadi berkepanjangan merupakan kendala utama bagi Indonesia untuk memacu berbagai program pembangunan.

Sebagai gambaran dapat diilustrasikan bahwa sebelum munculnya krisis, Indonesia berhasil menunjukkan kinerja yang mengagumkan selama tiga dekade terakhir (1960-an-1990-an), baik dalam bidang ekonomi maupun pengembangan SDM. Dalam hubungan ini, BPS, BAPPENAS, and UNDP (2002: 1) mengemukakan bahwa sukses Indonesia terentang dari pengurangan kemiskinan dan kesenjangan sampai dengan peningkatan angka harapan hidup dan melek huruf. Tingkat kematian bayi menurun dengan drastis seiring dengan peningkatan akses terhadap kesehatan dan sanitasi yang lebih baik. Pada saat yang bersamaan, terdapat peningkatan dalam hal status perempuan, di mana kesenjangan tingkat

¹⁾ Peneliti pada PKDA I dan Dosen pada STIA LAN Bandung

pendidikan antara pria dan perempuan semakin mengecil, sementara peran perempuan sebagai sumber pendapatan bagi rumah tangga juga meningkat. Hasil terpenting dari berbagai keberhasilan itu mengecilnya disparitas antar propinsi.

Sayangnya, krisis yang muncul tiba-tiba dan pada pertengahan akhir dekade 1990-an membalikkan kondisi yang ada. Untuk sebagian besar masyarakat, dampak yang paling dirasakan adalah inflasi yang sangat tinggi. Antara 1997 dan 1998, inflasi melonjak dari 6% menjadi 78%, sementara upah riil merosot sekitar sepertiga dari kondisi sebelum krisis. Akibatnya, masalah kemiskinan menjadi semakin parah. Antara 1996 dan 1999, proporsi penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan melonjak dari 18% menjadi 24%. Di sisi lain, krisis juga membahayakan kaum perempuan dan anak-anak. Keseluruhan dampak krisis ini tercermin dari penurunan Index Pembangunan Manusia (IPM).

Pada masa mendatang, tantangan untuk memperbaiki kinerja pembangunan dapat dikatakan sangat kompleks. Hal ini tidak saja disebabkan oleh belum teratasinya krisis secara memuaskan, tetapi juga kebijakan reformasi yang belum stabil dalam membangun sistem sosial dan ekonomi baru yang lebih baik. Atas dasar kompleksitas permasalahan tersebut, tulisan ini mencoba menganalisis faktor-faktor yang mempersulit upaya membangun SDM unggul di Indonesia, dengan penekanan pada level propinsi dan Jawa Barat sebagai studi kasusnya. Tiga aspek yang dikaji meliputi pendidikan yang meliputi angka melek huruf dan angka partisipasi pendidikan, aspek kesehatan yang mencakup angka harapan hidup dan angka kematian, serta aspek pendapatan perkapita.

Aspek lain seperti ketenagakerjaan akan disinggung untuk memberi gambaran yang lebih komprehensif.

Peran SDM Dalam Pembangunan dan Faktor Pengaruh IPM

Pada umumnya disepakati bahwa faktor manusia memainkan peran penting dalam pembangunan. Dalam hal ini terdapat asumsi bahwa pembangunan manusia memiliki korelasi positif terhadap pembangunan sosial dan ekonomi alam sebuah negara. Ini berarti bahwa semakin tinggi kualitas manusia, semakin tinggi pula kinerja ekonomi yang mungkin dicapai. Sehubungan dengan asumsi di atas, Zidan (2001) menyatakan bahwa: *"human capital formation is one of the critical causes of economic development"*. Beberapa kajian lain juga menyimpulkan bahwa manusia merupakan faktor determinan untuk memacu pembangunan ekonomi. Berdasar pada berbagai hasil studi ini, pemerintah suatu negara perlu menyusun kebijakan yang sistematis untuk membangun SDM-nya.

Dalam upaya mencari hubungan antara pembangunan manusia dengan pembangunan ekonomi, Hasan (2001) menjelaskan bahwa dalam model pertumbuhan neoklasik tradisional yang diungkapkan Robert Solow dan Trevor Swan tahun 1950-an, output dari kegiatan ekonomi tumbuh sebagai respon atas input fisik (modal dan tenaga kerja) yang lebih besar. Variabel non-ekonomi seperti manusia tidak memiliki fungsi dalam penerapan model ini. Dalam khazanah ekonomi, hal ini secara sederhana berarti bahwa kemajuan teknologi merupakan faktor di luar (*exogenous*) dari sebuah sistem.

Namun memasuki pertengahan 1980-an, muncul paradigma baru yang diperkenalkan Paul Romer (1986) yang terkenal dengan istilah "*endogenous growth models*", dimana konsep "modal" mencakup juga unsur manusia. Intinya, jika suatu perusahaan mempekerjakan manusia yang terdidik, terampil dan juga sehat, maka manusia itu akan produktif, sekaligus mampu memanfaatkan teknologi dan modal secara efisien. Kondisi ini pada gilirannya akan mengantarkan pada prinsip "*hicks neutral*", yakni perubahan pada fungsi produksi mendorong terjadinya peningkatan investasi (*returns to investments*).

Seiring dengan pendapat tersebut, Alcacer (2000) juga menandakan bahwa pembangunan SDM akan meningkatkan *foreign direct investment* (FDI) dari suatu negara. Studi tentang trend FDI menunjukkan bahwa FDI kebanyakan muncul di negara industri dengan tingkat upah yang tinggi, sedangkan negara dengan tingkat upah rendah menghasilkan sedikit FDI. Dia juga menekankan bahwa training untuk staf sangat diperlukan karena rendahnya keterampilan pegawai sering diasosiasikan dengan rendahnya pembangunan SDM. Hal ini diperkuat juga oleh rumusan *International Conference on Population and Development* (1994), yang menyatakan bahwa pendidikan adalah faktor kunci bagi pembangunan berkelanjutan.

Selanjutnya, kajian Berthélemy (1997) makin memperkuat asumsi bahwa pembangunan SDM memiliki hubungan langsung dengan kinerja ekonomi. Ia menyatakan bahwa faktor manusia secara positif mempengaruhi pertumbuhan, namun secara lebih spesifik, pengaruh ini tergantung dari keterbukaan perdagangan dalam sistem ekonomi. Akhirnya, Engelbrecht (2001)

mengemukakan bahwa pendekatan Nelson-Phelps dan Lucas yang menciptakan model pembangunan SDM dalam regresi pertumbuhan adalah benar, pada saat faktor-faktor di luar (*outliers*) tidak diperhitungkan.

Tentu saja, banyak sekali hasil penelitian yang mendukung ide bahwa manusia memegang peran menentukan dalam pembangunan. Namun, beberapa kutipan di atas diyakini cukup komprehensif untuk menggambarkan konsep dasar perlunya pengembangan SDM secara sistematis.

Sebagaimana diungkapkan di atas, IPM dihitung berdasarkan tiga indikator utama, yaitu pendidikan, kesehatan dan pendapatan. Namun seperti diingatkan King, walaupun IPM terfokus pada aspek-aspek material, namun terdapat aspek SDM lain yang mungkin tidak dapat diukur secara baik oleh IPM, misalnya yang mengenai rasa percaya diri atau kehormatan, pilihan atas kebebasan dari perasaan terkucil, dan juga semangat keagamaan. Ini berarti juga bahwa faktor-faktor diluar kondisi kesehatan, pendidikan dan pendapatan, memainkan peran penting dalam membentuk sosok SDM yang unggul. Oleh karenanya, menganalisa rendahnya IPM di suatu negara / daerah, idealnya juga mencakup keseluruhan faktor tersebut.

Gambar 1 memberi ilustrasi bahwa rendahnya IPM adalah masalah yang rumit dan kompleks. Sebab, hal ini terkait dengan berbagai variable yang saling terkait satu sama lain dan membentuk lingkaran setan (*vicious circle*), sehingga *causa prima* (sebab yang terdahulu) sulit sekali ditemukan secara gamblang. Sebagai contoh, masalah IPM rendah disebabkan tidak hanya oleh empat faktor kunci (pendapatan perkapita, partisipasi sekolah, angka melek huruf, dan tingkat harapan hidup), melainkan juga oleh

sebab-sebab lain seperti kondisi kesehatan pada umumnya, rendahnya KSA (knowledge, skill, attitude), tingginya pengangguran, rendahnya pendapatan rumah tangga, dan sebagainya.



Gambar 1: Lingkaran Setan Masalah Rendahnya IPM

Pada saat bersamaan, rendahnya pendapatan perkapita secara langsung akan mengakibatkan rendahnya mutu kesehatan dan akses / partisipasi sekolah. Akibatnya, tingkat harapan hidup menurun, sementara angka buta huruf meningkat. Pada gilirannya, hal ini memunculkan situasi dimana rendahnya pembangunan SDM akan melahirkan angka pengangguran yang tinggi. Hal ini jelas menjadi sumber rendahnya penghasilan rumah tangga, sehingga mengurangi kemampuan masyarakat untuk mengakses pelayanan dasar pendidikan dan kesehatan.

Mengingat bahwa rendahnya IPM merupakan masalah yang rumit, maka strategi dan kebijakan untuk mengatasi hal ini harus disusun dengan pertimbangan multidimensi pula. Dengan kata lain, kebijakan yang komprehensif sangat dibutuhkan untuk mengatasi kompleksitas yang ada. Dalam hubungan ini, IPM dapat diperkuat dengan kombinasi kebijakan yang efektif dibidang pendidikan (termasuk training), kesehatan, kependudukan yang terkontrol, perluasan lapangan kerja, serta program-program pengentasan kemiskinan.

IPM di Indonesia dan di Jawa Barat

Menurut laporan pembangunan manusia (UNDP, 2002), Indonesia berada di posisi 110 dari 173 negara yang disurvei, dengan memperoleh 68.4 poin. Pada tahun sebelumnya, dari 162 negara, Indonesia menempati peringkat 102 dengan 67.7 poin (UNDP, 2001). Walaupun kondisi ini lebih

baik dibanding tahun 1999 (UNDP, 1999) ketika Indonesia berada di ranking 109 dari 174 negara dengan 64.3 poin, namun jauh lebih buruk dibanding tahun 1996 (UNDP, 1996) saat Indonesia mencapai kinerja tertinggi dan berada di posisi 99 dari 175 negara dengan 69.0 poin. Pada saat itu, Indonesia dikategorikan sebagai negara dengan predikat *medium human development*. Meskipun demikian, dibanding dengan standar IPM dari UNDP untuk negara maju sebesar 80.0 poin atau lebih, Indonesia masih jauh tertinggal.

Sebagaimana di tingkat nasional, fluktuasi IPM juga terjadi di level propinsi (lihat tabel 1), dimana kebanyakan propinsi di Indonesia mencapai prestasi terbaik pada tahun 1996 namun menurun secara drastis pada tahun 1999. Dalam kasus Jawa Barat, pada tahun 1996, propinsi ini meraih poin 68.2, yang berarti masih dibawah rata-rata nasional (69.0), dan hanya menempati urutan ke 14 dari 26 propinsi. Ketika terjadi kemerosotan secara menyeluruh tahun 1999, Jawa Barat justru mampu meningkatkan poinnya menjadi 64.6, yang berarti diatas rata-rata nasional (64.3). Namun dilihat dari peringkat, propinsi ini turun satu tingkat dengan menempati posisi ke-15. Gambaran ini menunjukkan bahwa krisis ekonomi membawa dampak negatif secara menyebar (meski tidak merata) ke seluruh propinsi in Indonesia. Dalam hal ini, ada beberapa propinsi yang menerima dampak lebih parah dibanding propinsi lain. Dengan kata lain, pengaruh krisis terhadap pembangunan SDM juga sangat bervariasi antar propinsi.

Tabel 1. IPM di Indonesia berdasarkan Propinsi (1996 dan 1999)

No.	Propinsi	IPM		Peringkat	
		1996	IPM	1996	1999
(1)	(2)	(3)	1996	(5)	(6)
1	Nanggroe Aceh Darussalam	69.4	(3)	9	12
2	Sumatra Utara	70.5	69.4	7	8
3	Sumatra Barat	69.2	70.5	11	9
4	Riau	70.6	69.2	6	4
5	Jambi	69.3	70.6	10	11
6	Sumatra Selatan	68.0	69.3	15	16
7	Bengkulu	68.4	68.0	12	13
8	Lampung	67.6	68.4	16	18
9	DKI Jakarta	76.1	67.6	1	1
19	<i>Jawa Barat</i>	<i>68.2</i>	<i>76.1</i>	<i>14</i>	<i>15</i>
	Jawa Tengah	67.0	68.2	17	14
	Yogyakarta	71.8	67.0	2	2
	Jawa Timur	65.5	71.8	22	22
	Bali	70.1	65.5	8	10
	Nusa Tenggara Barat	56.7	70.1	26	26
	Nusa Tenggara Timur	60.9	56.7	24	24
	Kalimantan Barat	63.6	60.9	23	23
	Kalimantan Tengah	71.3	63.6	5	7
	Kalimantan Selatan	63.6	71.3	19	21
	Kalimantan Timur	71.3	63.6	4	3
	Sulawesi Utara	66.3	71.3	3	6
	Sulawesi Tengah	71.4	66.3	18	20
	Sulawesi Selatan	66.0	71.4	21	17
	Sulawesi Tenggara	66.2	66.0	20	19
	Maluku	68.2	66.2	13	5
	Papua	60.2	68.2	25	25

Sumber: Bigs dn Akatiga, diolah kembali (2000)

Peringkat Jawa Barat yang berada di posisi pertengahan sebenarnya sangat memprihatinkan. Hal ini dilatarbelakangi oleh tiga alasan. *Pertama*, Jawa Barat adalah wilayah penyangga (hinterland) Jakarta, yang secara langsung sangat dipengaruhi oleh pembangunan Ibukota tersebut. Sebagai contoh, banyak penduduk Jawa Barat yang bekerja dan memperoleh penghasilan dari wilayah Jakarta. Artinya, kesejahteraan sebagian masyarakat di Jawa Barat dikontribusikan oleh aktivitas perekonomian di Jakarta. Disamping itu, pembangunan infrastruktur perkotaan seperti jalan tol, bandara, jaringan listrik skala besar, dan sebagainya juga turut mendukung kelancaran bisnis di Jawa Barat. Oleh karena itu, sangatlah ironis jika Jawa Barat tidak dapat memanfaatkan faktor keuntungan ini untuk memacu percepatan pembangunan ekonomi dan SDM. Bahkan yang lebih menyedihkan, IPM Jawa Barat masih jauh tertinggal dibanding wilayah "pedalaman" seperti Kalimantan Timur, Maluku, Sumatra Utara, Riau, dan sebagainya.

Alasan *kedua* adalah bahwa dilihat dari aspek finansial (anggaran belanja), Jawa Barat

mengalokasikan dana untuk sektor sosial lebih besar dibanding beberapa propinsi lainnya. Menurut data Departemen Keuangan (2002 - lihat tabel 2), Jawa Barat adalah propinsi terbesar setelah Jakarta dan Jawa Timur yang memberi porsi besar terhadap sektor sosial (ketenagakerjaan; pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, pemuda dan OR, kependudukan dan KB; kesra, serta wanita dan remaja).

Adapun alasan *ketiga* yaitu bahwa fasilitas sosial di Jawa dan IBB (termasuk Jawa Barat) seperti gedung sekolah dan klinik / puskesmas relatif lebih baik dari pada di wilayah timur Indonesia. Dengan demikian, penduduk di propinsi ini seharusnya memiliki akses yang lebih baik dalam hal pelayanan pendidikan dan kesehatan. Dampak logisnya, IPM Jawa Barat semestinya lebih baik dari pada propinsi lain di bagian timur Indonesia. Namun kenyataannya, beberapa propinsi seperti Kalimantan Tengah dan Timur, Sulawesi Utara, dan Maluku justru memiliki performa yang jauh lebih mantap dari pada Jawa Barat dalam hal IPM.

Tabel 2. Pengeluaran Sektor Sosial di 8 Propinsi (2002)

Sektor Sosial	Total Pengeluaran (Rp. 000)							
	Jabar	Jatim	Bali	Kalsel	Sulsul	NTB	Jateng	Jakarta
Tenaga Kerja	8.570.000	13.646.541	2.040.000	133.200	6.818.176	1.485.300	11.827.370	24.825.500
Dikbud, Pemuda, & OR	77.599.890	94.000.927	35.600.000	6.860.168	18.022.599	7.556.048	65.886.928	561.515.020
Kependudukan & KB	5.900.000	2.000.000	1.000.000	100.000	52.840	400.000	5.271.972	26.529.340
Kesehatan, Kesra, Wanita & Remaja	76.152.000	87.989.337	21.572.392	17.400.000	10.999.126	10.438.161	63.192.620	370.978.344

Sumber: Departemen Keuangan, Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah (2002, dimodifikasi).

Kegagalan Jawa Barat untuk meraih IPM yang cukup tinggi mengindikasikan adanya sesuatu yang salah dengan kebijakan pemda Jawa Barat. Meskipun demikian, beberapa variabel obyektif lain mungkin juga ikut menentukan kegagalan tersebut seperti populasi dan tingginya tingkat migrasi ke Jawa Barat.

Analisis Beberapa Faktor Penyebab Rendahnya IPM di Jawa Barat

Sebagai wilayah yang relatif maju dibanding propinsi lain, sangatlah logis jika kesejahteraan penduduk di Jawa Barat berada pada kondisi yang lebih baik. Pada indikator *pendapatan riil percapita*,

Tabel 3. Trend IPM di Indonesia Berdasarkan Propinsi (1996 dan 1999)

No.	PROPINSI	Harapan hidup		Angka kematian bayi		Angka melek huruf		Rata-rata lama sekolah		Pengeluaran per kapita (Rp. 000)	
		1996	1999	1996	1999	1996	1999	1996	1999	1996	1999
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
1	N. Aceh Darussalam	66	68	37	39	90	93	7.0	7.2	576	563
2	Sumatra Utara	66	67	37	41	95	96	7.5	8.0	577	569
3	Sumatra Barat	64	66	51	48	92	95	6.9	7.4	587	577
4	Riau	67	68	33	38	93	96	6.9	7.3	579	580
5	Jambi	66	67	39	43	92	94	6.5	6.8	580	574
6	Sumatra Selatan	64	66	34	48	90	93	6.1	6.6	581	564
7	Bengkulu	64	65	36	49	92	93	6.6	7.0	581	577
8	Lampung	65	66	34	46	90	92	5.9	6.4	577	567
9	DKI Jakarta	70	71	20	24	97	98	9.5	9.7	592	593
10	Jawa Barat	63	64	47	53	90	92	6.4	6.8	592	584
11	Jawa Tengah	65	68	29	36	81	85	5.5	6.0	595	584
12	Yogyakarta	70	71	17	25	80	85	6.9	7.9	612	598
13	Jawa Timur	64	66	52	48	78	81	5.5	5.9	594	579
14	Bali	68	70	30	31	79	83	6.3	6.8	609	588
15	NTB	55	58	75	81	68	73	4.6	5.2	580	566
16	NTT	62	64	51	56	79	81	5.2	5.7	544	577
17	Kalimantan Barat	63	64	50	54	80	83	5.2	5.6	571	571
18	Kalimantan Tengah	68	69	30	32	94	95	6.6	7.1	579	565
19	Kalimantan Selatan	60	61	55	67	90	93	6.1	6.6	587	577
20	Kalimantan Timur	68	69	38	33	90	94	7.2	7.8	586	578
21	Sulawesi Utara	67	68	31	37	97	97	7.3	7.6	582	578
22	Sulawesi Tengah	61	63	57	60	90	93	6.6	7.0	581	569
23	Sulawesi Selatan	65	68	35	36	80	83	6.1	6.5	581	571
24	Sulawesi Tenggara	64	65	34	50	86	87	6.6	6.8	569	572
25	Maluku	63	67	47	40	93	96	7.1	7.6	574	577
26	Papua	63	65	51	52	67	71	5.0	5.6	567	580
	INDONESIA	66	66	44	45	86	88	6.3	6.7	587	579

Sumber: BPS (2001)

BPS (2001) menunjukkan bahwa kemampuan daya beli (*purchasing power parity*) di Jawa Barat pada tahun 1996 lebih tinggi dibanding propinsi lain kecuali Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Bali, atau sama dengan Jakarta (lihat tabel 3). Sedangkan pada tahun 1999, posisi Jawa Barat semakin baik dan merupakan *'the big four'* setelah Jakarta, Yogyakarta dan Bali, atau sama dengan Jawa Tengah (lihat tabel 4). Sayangnya, di bidang kesehatan dan pendidikan, Jawa Barat gagal mencapai kinerja terbaik. Sebaliknya, propinsi ini terpeku pada peringkat ke-15 dalam hal pendidikan, serta termasuk dalam 6 propinsi terburuk dalam hal kinerja kesehatan.

Dari tabel diatas dapat disimak bahwa rendahnya IPM di Jawa Barat adalah hasil dari rendahnya kualitas kesehatan, sebagaimana ditunjukkan oleh rendahnya harapan hidup dan tingginya angka kematian bayi. Disisi lain, bidang pendidikan khususnya yang berkaitan dengan angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah juga berkontribusi terhadap rendahnya IPM di Jawa Barat.

Bidang Kesehatan (Harapan Hidup dan Angka Kematian Bayi)

Adalah kenyataan bahwa sektor kesehatan merupakan sektor terburuk dari berbagai sektor pembangunan di Jawa Barat. Angka

Tabel 4. Peringkat Jawa Barat Dalam Setiap Komponen IPM Diantara 26 Propinsi di Indonesia (1996 dan 1999)

No.	Komponen IPM	Peringkat	
		1996	1999
(1)	(2)	(3)	(4)
1	Harapan Hidup (tahun)	20	21
2	Angka Kematian Bayi	20	21
3	Angka Melek Huruf	15	15
4	Rata2 Lama Sekolah	15	15
5	Pengeluaran Riil Perkapita (Rp. 000)	6	4

Sumber: BPS (2001); Hasbullah (2001)

harapan hidup yang hanya mencapai 63 tahun (1996) dan 64 (1999) masih jauh dibawah rata-rata nasional (65,5 tahun). Ini juga berada dibawah semua propinsi di Jawa, Sumatera, Bali, Maluku, dan sebagian besar propinsi di Kalimantan dan Sulawesi, bahkan dibanding dengan Papua yang mencapai angka 65 tahun (1999). Hanya lima propinsi (Kalimantan Barat dan Tengah, Sulawesi Tengah, dan NTB/NTT) menunjukkan kinerja yang lebih buruk dibanding Jawa Barat.

Faktor besarnya jumlah penduduk yang saat ini sudah mencapai angka 36,15 juta dengan pertumbuhan 2.03% per tahun, jelas menjadi faktor penghambat untuk merealisasikan standar hidup yang tinggi melalui perbaikan layanan kesehatan. Layanan kesehatan dan fasilitas yang disediakan pemerintah tidak cukup mampu menjangkau seluruh penduduk secara memadai. Pada gilirannya, sebagai akibat dari ketidakmampuan penduduk mengakses jasa kesehatan secara optimal, angka kematian bayi tetap menunjukkan angka yang tinggi. Seperti terlihat pada tabel 3, 47 dari setiap 1000 bayi meninggal saat dilahirkan (1996). Parahnya, situasi ini makin memburuk pada tahun 1999 ketika perbandingannya meningkat menjadi 53/1000.

Dalam upaya meminimalisir problem tersebut, kebijakan pemerintah daerah harus diarahkan kepada upaya menciptakan lingkungan yang sehat sehingga masyarakat memiliki akses yang layak atas air bersih, perumahan yang layak, serta memiliki perilaku hidup sehat. Seiring dengan upaya ini, pemerintah diseluruh tingkatan (lokal, national, dan global) perlu merumuskan dan

menerapkan beberapa kebijakan sebagai berikut (diadopsi dari International Conference on Population and Development, Cairo, 1994):

- Semua negara harus memprioritaskan penyediaan layanan kesehatan dasar dengan sasaran mengurangi tingkat kematian. Sumber daya yang layak harus disediakan sehingga mampu menjangka seluruh segmen masyarakat secara merata.
- Pada tahun 2005, setiap negara harus mampu mencapai angka harapan hidup diatas 70 tahun dan diatas 75 tahun pada 2015.
- Pemerintah harus mendorong partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan kebijakan kesehatan, dan pada saat yang bersamaan mengevaluasi kembali kurikulum training serta delegasi kewenangan dalam pelayanan kesehatan dan pendidikan dasar.
- Semua negara harus memberi perhatian untuk menciptakan lingkungan yang sehat untuk seluruh lapisan masyarakat dengan cara menghindari terjadinya pemukiman kumuh, mengurangi kadar polusi udara, meningkatkan efisiensi manajemen air bersih serta menjamin keselamatan dan kesehatan kerja.

Bidang Pendidikan (Angka Melek Huruf dan Rata-rata Lama Sekolah)

Disamping bidang kesehatan, Jawa Barat juga sangat tertinggal di bidang pendidikan. Sebagai contoh, meskipun angka melek huruf di Jawa Barat tahun 1999 sebesar 92% lebih baik dibanding Jawa Tengah (85%), Jawa Timur (81%) dan propinsi lain di Nusa

Tenggara, Bali, Sulawesi Tenggara dan Papua, namun lebih buruk dibanding semua propinsi di Sumatra kecuali Lampung yang memiliki skor sama. Disamping itu, Maluku, seluruh propinsi di Kalimantan kecuali Kalbar, serta Sulawesi Utara dan Tengah juga memiliki angka melek huruf yang jauh lebih baik dibanding Jawa Barat. Pada indikator lain yakni rata-rata lama sekolah, situasinya juga tidak jauh berbeda. Hanya sedikit propinsi yang mempunyai kinerja lebih buruk, yakni Sumatra Selatan, Lampung, Jawa Tengah dan Timur, serta beberapa bagian timur Indonesia.

Memang terdapat banyak faktor yang mengakibatkan timbulnya masalah ini. Salah satunya adalah ketersediaan sekolah dan guru yang belum maksimal. Berdasarkan data BPS dan Dinas Pendidikan Jawa Barat (2001 -

lihat tabel 5), ratio antara jumlah murid dengan jumlah SD adalah 1:201, sedang ratio antara jumlah murid dengan jumlah SMP, SMA, dan sekolah Kejuruan masing-masing adalah 1:488, 1:474, dan 1:629. Disamping itu, ratio antara jumlah murid dengan jumlah guru juga kurang menggembirakan, khususnya untuk SD, dimana setiap 1 guru melayani rata-rata 58 murid. Jika keberadaan anak-anak usia sekolah yang tidak dapat mengikutinya juga diperhitungkan, maka ratio tersebut menjadi semakin parah. Data-data diatas mengilustrasikan bahwa infrastruktur pendidikan (gedung, guru, termasuk bahan pengajaran) di level paling dasar (SD) jauh tidak memadai dibanding level SMP dan SMA. Dengan demikian, masalah rendahnya angka melek huruf sedikit banyak mendapat jawaban.

Tabel 5. Jumlah Sekolah, Murid, dan Guru di Jawa Barat (1999-2000)

Jenis Sekolah	Jml Sekolah (S)	Jml Murid (M)	Jml Guru (G)	Ratio S : M	Ratio T : G
SD	25,276	5,220,680	90,251	1 : 207	1 : 58
SMP	2,594	1,265,925	67,240	1 : 488	1 : 19
SMA	961	455,074	33,250	1 : 474	1 : 14
Kejuruan	568	357,257	18,124	1 : 629	1 : 20

Sumber: BPS, Dinas Pendidikan Prop. Jawa Barat (2001, dimodifikasi).

Dengan menyimak tabel diatas, Pemda Propinsi Jawa Barat serta Kabupaten / Kota di wilayah Jawa Barat perlu memfokuskan kebijakannya pada penyediaan sarana sekolah untuk jenjang SMP dan SMA serta penambahan jumlah guru untuk jenjang SD. Meskipun demikian, pada level yang lebih makro, beberapa upaya dibawah ini untuk mendorong kualitas pembangunan SDM secara menyeluruh.

- Semua negara harus berjuang lebih lanjut melalui kebijakan masing-masing untuk masyarakatnya mampu mengakses pelayanan pendidikan secara lengkap, baik untuk pria maupun wanita, sedapat mungkin sebelum tahun 2015. Perhatian perlu diarahkan pada kualitas dan jenis pendidikan, dengan tetap memperhatikan nilai-nilai lokal.
- Investasi di bidang pendidikan dan *job training* perlu diberi perhatian dengan cara mengalokasikan anggaran yang memadai.
- Pendidikan kependudukan perlu diperkenalkan sejak tahap SD.

Aspek Pendapatan Perkapita

Dari perspektif pendapatan dan daya beli, Jawa Barat merupakan propinsi yang cukup maju. Seperti dapat disimak pada tabel 4, propinsi ini menempati peringkat ke-6 pada tahun 1996 and ke-4 pada tahun 1999 dalam hal pengeluaran riil perkapita. Ini bearti bahwa masyarakat memiliki kapasitas yang cukup kuat dibidang konsumsi. Atau dengan kata lain, kemampuan daya beli (*purchasing power parity*) penduduk Jawa Barat sangat tinggi. Disamping itu, seperti digambarkan pada tabel 6, Jawa Barat menunjukkan kinerja tertinggi diantara 25 propinsi lainnya dari tahun 1996 hingga tahun 2000 dalam hal produk domestic regional bruto (*Gross Regional Domestic Product*).

Tabel 6. GDP pada Harga Konstan 1993 Berdasarkan Propinsi, 1996-2000 (Milyar Rupiah)

Propinsi	1996	1997	1998	1999 ^{*)}	2000 ^{**)}
N. Aceh Darussalam	11.463	11.444	10.385	9.950	9.999
Sumatra Utara	23.715	25.065	22.333	22.910	24.017
Sumatra Barat	7.610	8.001	7.459	7.577	7.869
Riau	19.808	20.434	19.644	20.309	21.634
Jambi	3.145	3.268	3.092	3.181	3.251
Sumatra Selatan	13.521	14.207	13.239	13.660	14.468
Bengkulu	1.689	1.741	1.631	1.677	17.743
Lampung	6.914	7.201	6.701	6.874	7.066
DKI Jakarta	66.165	69.543	57.381	57.215	59.492
Jawa Barat	68.244	71.569	58.848	60.201	63.150
Jawa Tengah	41.862	43.130	38.065	39.395	40.933
Yogyakarta	5.106	5.379	4.777	4.824	5.018
Jawa Timur	61.752	64.835	54.399	55.394	57.595
Bali	6.714	7.220	6.879	7.066	7.275
NTB	4.036	4.290	3.993	4.046	4.114
NTT	5.957	6.236	5.891	6.043	6.334
Kalimantan Barat	19.792	20.673	20.515	21.482	21.890
Kalimantan Tengah	3.575	3.767	3.678	3.890	4.132
Kalimantan Selatan	2.213	2.317	2.225	2.287	2.384
Kalimantan Timur	9.486	9.893	9.366	9.631	10.101
Sulawesi Utara	1.561	1.644	1.549	1.588	1.672
Sulawesi Tengah	7.142	7.557	7.251	7.299	7.522
Sulawesi Selatan	3.195	3.363	3.260	3.362	4.511
Sulawesi Tenggara	2.686	2.836	2.759	2.835	2.947
Maluku	2.981	3.086	2.903	2.197	2.076
Papua	6.983	7.502	8.456	8.162	8.425
Total	407.315	426.220	376.679	383.056	399.635

^{*)} Data sementara

^{**)} Data sangat sementara

Sumber: BPS (2001).

Dari table diatas teranglah bahwa bidang pendapatan dan/atau pengeluaran perkapita tidak berkontribusi terhadap rendahnya IPM di Jawa Barat. Sebaliknya, aspek ini justru turut mendorong pembangunan SDM. Dengan kata lain, rendahnya IPM di Jawa Barat tidak dihasilkan secara simultan oleh keseluruhan indikator yang dipertimbangkan. Hal ini berarti pula bahwa diantara ketiga indikator IPM terdapat kesenjangan yang sangat besar antara aspek financial disatu sisi dengan kualitas pendidikan dan kesehatan disisi lain.

Bidang Terkait Lainnya

Berdasarkan data yang dikeluarkan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (2001), jumlah tenaga kerja usia produktif di Jawa Barat sebanyak 14,4 juta; dan 1,031 juta (7.14%) diantaranya tidak / belum memiliki pekerjaan alias pengangguran. Tentu saja, krisis ekonomi merupakan sumber utama dari tingginya angka pengangguran ini. Meskipun demikian, faktor-faktor berikut secara signifikan juga berkontribusi terhadap munculnya permasalahan sosial tersebut (Kompas, Sept. 18 2002):

- Tidak adanya koordinasi yang harmonis antar pemerintah daerah.
- Tenaga kerja yang kurang terlatih sehingga tidak memiliki kemampuan yang dapat diandalkan. Dalam hal ini, 36% dari total tenaga kerja hanya berpendidikan SD, sedangkan 23% lainnya berijazah SMP. Pada saat yang bersamaan, pendidikan kejuruan yang murah sangat jarang tersedia.
- Tingginya laju pertumbuhan penduduk sebesar 2.03% per tahun. 1% diantaranya

merupakan pertumbuhan alami (kelahiran), sedangkan sisanya berasal dari mobilitas penduduk (migrasi). Ini berarti bahwa kota-kota di Jawa Barat merupakan daerah tujuan urbanisasi yang diminati. Sayangnya, para pendatang baru dari luar daerah ini memiliki keterampilan yang relatif lebih baik dibanding penduduk setempat. Akibatnya, masyarakat Jawa Barat kurang mampu berkompetisi dengan pendatang, dan pada gilirannya hal ini makin memperbesar angka pengangguran.

Dalam rangka menekan angka pengangguran, pemerintah perlu menetapkan strategi dan kebijakan yang komprehensif yang setidaknya mencakup tindakan atau aksi sebagai berikut:

- Pemerintah harus terus berusaha meningkatkan kepedulian dan partisipasi masyarakat terhadap isu-isu kependudukan dan pembangunan, untuk kemudian merumuskan, mengimplementasikan dan mengevaluasi kebijakan dan perencanaan nasional yang berhubungan dengan isu-isu ini. Disamping itu, program KB perlu dikontrol secara ketat.
- Pemerintah perlu menyediakan proyek-proyek yang bersifat padat karya (*labor-intensive*) dibanding yang bersifat padat modal. Pemerintah dituntut juga untuk menyediakan dana / pinjaman dengan bunga lunak dengan system perguliran. Untuk menunjang kebijakan ini, sektor informal perlu mendapat perhatian secara khusus. Dengan kata lain, UKM perlu difungsikan sebagai alternatif dalam

mengakomodasikan tingginya jumlah pekerja dan angka pengangguran.

- Pemerintah perlu mengkaji kemungkinan penerapan program "kembali ke desa" (*ruralization*), yakni program untuk menjaga agar generasi muda tidak selalu pergi ke kota mencari pekerjaan atau layanan social lainnya. Dalam hal ini, perlu diciptakan suatu kebijakan atau insentif yang merangsang orang tetap bekerja di sektor pertanian. Hal ini bias ditempuh antara lain melalui modernisasi teknologi dan pembangunan sarana-sarana sosial, menetapkan harga minimal produk pertanian, dan sebagainya.
- Pemerintah perlu pula mengkaji kebijakan lintas sektor (*mix or cross-sectors policies*), misalnya antara pertanian dengan wisata (*agro-tourism*), pertanian dan industri (*agro-based industry*), dan lain-lain. Program ini sangat baik untuk menciptakan sistem hubungan yang saling mendukung (*cross support*) antar sektor.
- Program pendidikan secara umum di pedesaan perlu diperkuat dengan titik berat pada pendidikan kejuruan untuk para lulusan SD dan SMP.

Penutup

Dari waktu ke waktu, masalah tentang kemampuan SDM dan pembangunan SDM selalu menempati urutan pertama di negara-negara berkembang. Sebab, SDM merupakan faktor kunci untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan memacu kesejahteraan sosial. Oleh karena itu, kebijakan yang sistematis di bidang SDM perlu dirumuskan dan diterapkan secara akurat dan efektif. Namun kenyataannya, meskipun sebagian besar

negara berkembang di dunia – termasuk Indonesia – telah berupaya kuat untuk membangun SDM-nya, kompleksitas dan berbagai kendala tetap saja muncul dalam rangka menghasilkan sosok manusia yang kompeten.

Dalam kasus Jawa Barat, rendahnya mutu pembangunan SDM yang diindikasikan oleh rendahnya IPM pada hakekatnya disebabkan oleh kinerja yang buruk di sektor pendidikan dan kesehatan. Namun sesungguhnya, masalah ini tidak semata-mata disebabkan oleh tidak memadainya penyediaan sarana dasar kesehatan dan pendidikan, namun juga oleh faktor lain seperti problem kependudukan (angka pertumbuhan penduduk dan pengangguran yang tinggi). Disisi lain, kondisi-kondisi obyektif yang tidak diinginkan seperti krisis ekonomi juga turut memperburuk keadaan dan menghancurkan berbagai keberhasilan yang sempat dicapai pada periode sebelumnya. Oleh karena itu, guna meminimalisir permasalahan dan dampak ikutannya terhadap sektor lain, dan pada saat bersamaan meningkatkan standar IPM, dibutuhkan kebijakan lintas sektor dan multi dimensional yang benar-benar produktif.

Akhirnya, dalam konteks pembangunan SDM, suatu negara atau propinsi perlu memiliki jaringan kerja (*network*) yang baik dengan negara dan propinsi lain, serta dengan sektor privat / bisnis. Kerjasama dan dukungan yang harmonis antar pihak-pihak tersebut (pemerintah, sektor privat, lembaga internasional, dan masyarakat) akan mampu mempercepat tercapainya tujuan-tujuan pembangunan, khususnya peningkatan kualitas SDM.

Daftar Pustaka:

- Alcacer, Juan, 2000, *The Role of Human Capital in Foreign Direct Investment*, Transition Newsletter, The World Bank Group.
- Berthélemy, J.C., S. Dessus, and A. Varoudakis, 1997, *Human Capital and Growth: The Role of the Trade Regime*, Development Centre, OECD, Paris.
- BPS, BAPPENAS, and UNDP, 2001, *Indonesian Human Development Report 2001: Towards A New Consensus, Democracy and Human Development in Indonesia*, Jakarta.
- Engelbrecht, Hans-Jürgen, 2001, *The Role Of Human Capital In Economic Growth: Some Empirical Evidence On The 'Lucas Vs. Nelson-Phelps' Controversy*, Discussion Paper No. 01.02, Department of Applied and International Economics, Massey University, New Zealand.
- Hasan, M. Aynul, *Role of Human Capital In Economic Development: Some Myths and Realities*, Development Research and Policy Analysis Division, UNESCAP.
- Hasbullah, Jousari, 2001, *Indikator Pembangunan Daerah dan Perkembangan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Jawa Barat*, Lihat di <http://www.diknas-jabar.go.id/kebijakan/ipm/>
- The International Conference On Population And Development, 1994, Report o the Conference, Cairo, 5-13 September.
- King, Dwight Y., *Development and The Quality of Life*, lectures materials, Lihat di <http://www.seasite.niu.edu/crossroads/king/DevelQualityLife.htm>
- Kompas, 18 September 2002, *Jabar Tak Punya Konsep Jelas untuk Atasi Pengangguran*.
- Departemen Keuangan, 2002, *Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat – Daerah, Data APBD Anggaran tahun 2002 per Wilayah Propinsi*.
- UNDP, 1996, *Human Development Report: Economic Growth and Human Development*.
- _____, 1999, *Human Development Report: Globalization with a Human Face*.
- _____, 2001, *Human Development Report: Making New Technologies Work for Human*.
- _____, 2002, *Human Development Report: Deepening Democracy in a Fragmented World*.
- Zidan, Suhail S., 2001, "The Role of HRD in Economic Development", in *Human Resource Development Quarterly*, vol. 12 no. 4, Winter.