

PEMANFAATAN DAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA DALAM PEMBANGUNAN

Rustian KAMALUDDIN*

PENDAHULUAN

Pembangunan bukan hanya berarti penekanan pada akselerasi dan peningkatan dalam pertumbuhan GNP per kapita sebagai indeks dari pembangunan. Akan tetapi pembangunan merupakan suatu proses multidimensi yang meliputi pula reorganisasi dan pembaharuan seluruh sistem dan aktivitas ekonomi dan sosial dalam menyejahterakan kehidupan masyarakat (Michael P. Todaro, 1977).

Dalam hubungan dengan itu, yang hendak dicapai dalam pembangunan sosial-ekonomi, pertama-tama mengutamakan peningkatan taraf hidup yang tercermin dalam peningkatan pendapatan per kapita dan pemenuhan kebutuhan pokok. Di samping itu yang diutamakan pula adalah untuk menghapus kemelaratan khususnya dalam hal kemiskinan absolut, memperluas kesempatan kerja dalam menanggulangi pengangguran, dan mengurangi ketimpangan pembagian pendapatan dalam masyarakat.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan, yaitu masyarakat adil dan makmur, perlu diusahakan adanya keserasian dan keselarasan dalam pemakaian sumber daya alam, sumber daya manusia serta permodalan dan teknologi dalam pelaksanaan proses pembangunan. Perlu dipelihara keserasian dan keselarasannya satu sama lain, sehingga akan saling menunjang dan akan mempercepat jalannya proses pembangunan yang sedang dilaksanakan.

DISTRIBUSI PENDUDUK DAN ANGKATAN KERJA

Penduduk Indonesia yang berjumlah 120,1 juta pada tahun 1971 telah meningkat menjadi 147,5 juta pada tahun 1980 (BPS, 1981), dan diperkirakan

*Drs. Rustian KAMALUDDIN adalah Lektor Kepala pada Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, Padang.

pada tahun 1982 penduduk berjumlah 154,4 juta. Jika laju pertumbuhannya diasumsikan sama dengan yang sekarang (2,3%) maka pada awal Pelita IV (1984) penduduk kita akan berjumlah 161,5 juta dan pada akhir Pelita IV (1989) akan berjumlah 181,0 juta, berarti meningkat sebesar 17,3% dibandingkan dengan jumlahnya yang sekarang.

Jumlah penduduk tersebut sebagian besar terkonsentrasi di Pulau Jawa, sungguh pun memang terdapat tendensi ke arah penurunannya secara relatif. Jika pada tahun 1961 jumlah penduduk yang tinggal di Pulau Jawa sebanyak 65,0% maka pada tahun-tahun selanjutnya relatif telah semakin menurun, yaitu menjadi 63,8% pada tahun 1971 dan 61,9% pada tahun 1980. Namun demikian jumlah penduduk Jawa itu telah semakin padat dan gawat, dibandingkan dengan luasnya yang hanya kira-kira 7% dari luas negara kita keseluruhannya.

Pada lain pihak, dalam hubungan daerah rural urban, jumlah penduduk yang berdiam di daerah perkotaan telah meningkat dari 15% pada tahun 1960 menjadi 20% pada tahun 1980 (Bank Dunia, 1980), yang berarti terjadi proses urbanisasi yang cukup besar. Dan peningkatan jumlah penduduk daerah urban ini akan cenderung berkembang dengan kecepatan yang jauh lebih tinggi (3,9%) dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk Indonesia keseluruhannya (2,3%). Dengan demikian konsentrasi penduduk ke arah daerah perkotaan akan semakin berkembang pula, berarti proses urbanisasi akan berlanjut terus di masa mendatang.

Sebagai konsekuensi dari pertumbuhan dan penyebaran penduduk tersebut di atas, maka terkait dan implisit pula perkembangan jumlah angkatan kerja. Konsentrasi dan penyebaran jumlah angkatan kerja pada dasarnya akan bergerak sejalan dan searah dengan jumlah, penyebaran dan konsentrasi penduduk. Ini berarti angkatan kerja terkonsentrasi jauh lebih banyak di Pulau Jawa dibandingkan dengan di pulau-pulau lainnya, dan juga makin lama semakin lebih banyak terkonsentrasi di daerah perkotaan, sedangkan yang di daerah rural relatif semakin berkurang.

Menurut Prof. Sumitro, pada tahun-tahun periode Pelita IV diperkirakan jumlah angkatan kerja 35,7% dari jumlah penduduk seluruhnya (Sumitro, 1977). Dengan mempergunakan perkiraan tersebut, maka jumlah angkatan kerja Indonesia pada tahun 1982 adalah 55,1 juta, sedangkan pada awal Pelita IV (1984) akan berjumlah 57,7 juta dan pada akhir Pelita IV (1989) akan berjumlah 64,6 juta. Dan diperkirakan tiap tahun angkatan kerja itu akan bertambah sebanyak 1,3 - 1,4 juta jiwa.

Peningkatan jumlah penduduk dan angkatan kerja tersebut pada satu pihak akan meningkatkan jumlah sumber tenaga manusia yang dapat diman-

faatkan bagi pembangunan. Pada lain pihak, karena keterbatasan dalam penambahan jumlah kesempatan kerja akibat keterbatasan peningkatan jumlah investasi dan penempatan tenaga kerja yang dapat diciptakan, maka diperkirakan akan timbul kerawanan dan kegawatan yang menyangkut dengan keterbatasan kesempatan kerja dan bahaya pengangguran. Dengan bertambahnya angkatan kerja 1,3 - 1,4 juta jiwa tiap tahun, maka selain dari untuk mengatasi pengangguran yang ada, perlu diciptakan tambahan kesempatan kerja 1,3 - 1,4 juta per tahun, suatu jumlah yang sangat besar.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka daya-upaya dan langkah-langkah untuk memperluas kesempatan kerja adalah merupakan kebutuhan yang sangat mendesak dalam Pelita mendatang. Perlu diambil kebijaksanaan yang menyeluruh dan terpadu untuk memperluas kesempatan kerja ini, yang menyangkut dengan segi-segi seperti: pengarahannya investasi dan pembangunan yang berorientasi pada perluasan kesempatan kerja, pendidikan dan ketrampilan yang menunjang pembangunan dan yang dapat terserap oleh lapangan kerja yang tersedia, dan sebagainya.

Mengenai permasalahan tidak meratanya dan terkonsentrasinya penduduk dan angkatan kerja di Pulau Jawa dan daerah-daerah perkotaan, perlu diambil langkah-langkah dan upaya untuk lebih meningkatkan penyebaran penduduk ke arah yang lebih merata. Dalam hubungan ini perlu dilanjutkan dan dikembangkan perluasan prasarana dan sarana di seluruh wilayah tanah air, penyempurnaan dan peningkatan konsep pusat-pusat pertumbuhan dalam rangka pembangunan regional, dan sebagainya. Dan sudah barang tentu usaha-usaha berupa penyebaran dan pembinaan pemukiman baru yang serasi dengan sumber alam dan lingkungan hidupnya perlu dilanjutkan dan dikembangkan di masa mendatang. Dalam hubungan ini program transmigrasi, yang terarah dan terpadu, perlu lebih ditingkatkan lagi, bukan hanya usaha transmigrasi dalam rangka pembangunan pertanian, akan tetapi juga dalam rangka industrialisasi dan pembangunan daerah baru yang berorientasi pada pembangunan industri dan kerajinan rakyat.

PENINGKATAN PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA

Di negara kita, sebagaimana juga halnya di negara-negara berkembang lainnya, tingkat produktivitas tenaga kerja adalah rendah, sehingga tingkat produksi dan pendapatan per kapita tenaga kerja adalah juga rendah. Rendahnya produktivitas ini disebabkan oleh berbagai macam faktor, antara lain: karena rendahnya keahlian dan ketrampilan, rendahnya teknologi yang dipakai, kurangnya pendidikan yang diperoleh, rendahnya bakat manajerial, kesehatan dan gizi yang rendah, sikap kerja dan motivasi yang kurang baik, banyaknya pengangguran tak kentara, dan sebagainya.

Untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, antara lain adalah perlu diusahakan peningkatan produksi dan pendapatan per kapita, khususnya dengan jalan peningkatan produktivitas kerja yang dipekerjakan. Peningkatan produktivitas tenaga kerja ini, di antaranya, terutama dilakukan lewat investasi dalam "human capital."

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka dalam Pelita IV mendatang perlu dilakukan berbagai rangkaian kebijaksanaan dan langkah-langkah ke arah peningkatan produktivitas kerja dengan peningkatan investasi "human capital" tersebut. Usaha-usaha yang perlu dilakukan adalah dengan menyediakan pendidikan yang lebih baik, memberikan latihan dalam meningkatkan keahlian dan ketrampilan, dan lain-lain. Dalam hal pendidikan dan latihan yang diberikan perlu diadakan reformasi dan penyesuaian sedemikian rupa sehingga langsung dapat diaplikasikan dan sesuai dengan keperluan berproduksi dan pembangunan. Di samping itu perlu pula diusahakan perbaikan kesehatan dan gizi tenaga kerja dengan pelayanan kesehatan dan gizi yang lebih baik, sejalan dengan pelaksanaan ketentuan pemberian upah minimum yang wajar.

Kelemahan dari segi sikap kerja dan motivasi yang kurang baik, perlu pula dilakukan usaha-usaha perbaikannya, antara lain melalui peningkatan bimbingan dan pembinaan, baik oleh pimpinan unit kerja maupun instansi/aparat pemerintah yang berwenang. Bimbingan dan peningkatan ke arah sikap kerja dan motivasi yang lebih baik perlu ditanamkan, sehingga para pekerja seolah-olah merasa dirinya turut "memiliki" dan bersikap partisipatif dalam setiap usaha perbaikan dan penyempurnaan kegiatan produksi dan perbaikan produktivitas pada unit kerja yang bersangkutan. Dalam hubungan ini teladan yang baik dan sikap kerja yang tekun, disiplin dan tertib dari pihak pimpinan perlu selalu dipelihara dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

ARAH INVESTASI DAN TEKNOLOGI TEPAT GUNA

Dalam usaha untuk mencapai sasaran pembangunan dan strategi untuk mencapainya, Franklyn Lisk menggolongkan strategi pembangunan menurut empat kategori utama, yaitu: strategi konvensional yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi, strategi berorientasi pada kesempatan kerja, strategi yang berorientasi pada penghapusan kemiskinan dan strategi yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar (Thee Kian Wie, 1981). Pada dasarnya sulit sekali untuk menerapkan keempat strategi itu sekaligus dalam mencapai tujuan dan sasaran pembangunan, karena sering kali satu sama lainnya bersifat "trade-off", yaitu untuk menekankan pada pencapaian salah satu tujuan sering kali terpaksa dengan mengorbankan tujuan lainnya. Namun demikian

bahwa ada beberapa negara yang berhasil menggabungkan dua strategi atau lebih dengan mengutamakan salah satu strategi tanpa terlalu banyak mengorbankan tujuan-tujuan lainnya.

Tampaknya negara kita, melalui Trilogi Pembangunan dan Delapan Jalur Pemerataan pada Pelita III, hendak menerapkan sekaligus keempat strategi dan tujuan pembangunan yang dikemukakan di atas. Oleh karena itu sudah barang tentu tidak akan dapat dicapai seluruh sasaran dan tujuan pembangunan masing-masing semaksimal mungkin. Hal ini tercermin dari indikasi yang berkembang di masa yang lalu, di mana memang laju pertumbuhan dapat dicapai dengan tingkat yang cukup tinggi, akan tetapi kesempatan kerja tidak dapat meningkat dengan meluas, sehingga pengangguran semakin bertambah. Tambahan pula, ketimpangan pembagian pendapatan yang tercermin dari rasio Gini masih menunjukkan peningkatannya. Sehubungan dengan itu dalam periode Pelita IV mendatang, Trilogi Pembangunan beserta Delapan Jalur Pemerataannya masih tepat untuk dipegang dan diterapkan sebagai strategi dan sasaran pembangunan. Namun mengingat bahaya pengangguran yang lebih besar serta ketegangan sosial yang mungkin timbul akibat ketimpangan pendapatan yang besar, maka strategi yang berorientasi pada kesempatan kerja sejalan dengan pemerataan hasil-hasil pembangunan, perlu mendapat penekanan dan prioritas yang lebih besar di masa mendatang.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, maka arah pembangunan dan investasi hendaklah tertuju pada program dan proyek yang sesuai dengan strategi dan sasaran pembangunan yang hendak dicapai menurut tahap-tahapnya. Pada Pelita IV mendatang pencurahan perhatian dan prioritas sudah perlu lebih diletakkan dan ditekankan pada kepentingan sumber daya manusia, khususnya pada pemecahan masalah kesempatan kerja dan pemerataan hasil pembangunan yang akan datang dinikmati sumber daya manusia tersebut secara lebih adil dan merata.

Atas dasar pertimbangan di atas, maka pembangunan sektoral dan regional, baik pada sektor pemerintahan maupun sektor swasta, antara lain perlu lebih memperhatikan dan mempertimbangkan segi pemakaian teknologi. Dalam hubungan ini, pada lapangan tradisional dan yang masih terbelakang, sewajarnya masih dipakai teknologi tradisional yang padat karya, namun dengan mengembangkan dan menyempurnakannya setahap demi setahap dalam usaha meningkatkan produktivitas kerja. Sedangkan pada sektor modern yang memerlukan permodalan besar dan yang tidak mungkin dilaksanakan dengan teknologi padat karya, dapat dan perlu diterapkan teknologi padat modal. Namun demikian, pada prinsipnya, dalam rangka memperluas penyerapan tenaga kerja sejalan dengan usaha mempercepat laju pertumbuhan ekonomi, maka sudah barang tentu perlu dilaksanakan penciptaan,

pengalihan dan pengembangan teknologi tepat guna atau teknologi madya, yaitu yang sesuai dengan proporsi sumber produksi yang tersedia dan kondisi sosio-ekonomi dalam masyarakat serta sasaran pembangunan nasional.

Untuk dapat menunjang dan memperkembangkan arah investasi yang sesuai dengan usaha perluasan kesempatan kerja dan pemakaian teknologi sebagaimana yang dikemukakan di atas, maka perlu diambil berbagai kebijaksanaan secara terpadu serta yang bersifat insentif dan disinsentif. Berbagai rupa kebijaksanaan dan daya upaya tersebut adalah bersangkutan dengan pengangguran, perkreditan, perpajakan, bea masuk, harga dan upah, dan sebagainya. Dalam hal ini kebijaksanaan dan langkah-langkah yang diambil perlu diatur dan diusahakan sedemikian rupa, sehingga akan dapat merangsang dan mendorong investasi ke arah yang dikehendaki dan membatasi atau mengurangi investasi pada arah dan sasaran yang tidak sesuai dengan strategi dan sasaran pembangunan yang dimaksud.

ANALISA DAN KEBIJAKSANAAN SUMBER DAYA MANUSIA

Dalam hubungan dengan pemanfaatan dan pengembangan sumber daya manusia terdapat indikasi yang menunjukkan bahwa kita masih kurang perhatian dalam hal analisa sumber daya manusia tersebut. Analisa sumber daya manusia ini adalah berkenaan dengan studi keperluan tenaga manusia untuk pertumbuhan dan pembangunan (Salvatore dan Dowling, 1977). Studi ini meneliti dan menilai sumber daya manusia yang tersedia sebagai pangkal tolak untuk mengestimasi kebutuhan akan tenaga kerja, masa sekarang dan masa mendatang. Gejala umum di negara berkembang ditandai dengan: (a) kekurangan tenaga profesional; (b) kekurangan tenaga teknis, guru dan tenaga medis; (c) kelebihan tenaga kerja yang tidak ahli dan tidak trampil; dan (d) kelebihan tenaga lulusan bidang humaniti.

Analisa sumber daya manusia dilakukan untuk dapat memberikan garis besar kebijaksanaan untuk melaksanakan investasi dalam sumber daya manusia. Garis besar kebijaksanaan ini diperlukan agar supaya investasi yang dilakukan itu adalah seefisien mungkin, mengingat keterbatasan akan sumber daya dan dana di negara kita sebagaimana halnya di negara berkembang pada umumnya. Dengan demikian kebijaksanaan dan keputusan akan penanaman modal di bidang "human capital" akan dapat diarahkan dan diprioritaskan pada jenis pendidikan dan latihan ketrampilan yang sesuai dengan dan yang menunjang program dan proyek-proyek pembangunan, baik sektor pemerintah maupun sektor swasta.

Kekurangan yang umum yang melekat dalam analisa sumber daya manusia antara lain adalah diperlukannya meramalkan atau memperkirakan kebutuhan tenaga kerja untuk jangka waktu yang agak panjang di masa depan. Di lain pihak, kebutuhan ini tergantung pada berbagai faktor, seperti: laju pertumbuhan penduduk di masa depan, tingkat inovasi, investasi dalam modal material, dan perkembangan situasi internasional. Maka dalam hubungan ini, mungkin lebih berguna bahwa analisa tenaga kerja ini merupakan salah satu garis-garis besar dan pegangan umum untuk beberapa tahun mendatang, dan yang secara terus-menerus dievaluasi dan direvisi lagi bilamana terdapat perubahan sepanjang masa. Studi dan analisa sumber tenaga kerja, dengan demikian, juga perlu sebagai suatu bagian yang integral dalam perencanaan pembangunan.

Kebijaksanaan yang berkaitan dengan analisa sumber daya manusia dalam perencanaan pembangunan di antaranya dapat pula dilaksanakan melalui kebijaksanaan dan tindakan insentif dan disinsentif, melalui: penganggaran, perkreditan, beasiswa dan pembatasan masuk, struktur upah, perpajakan dan sebagainya. Kebijakan dan langkah-langkah yang diambil itu ditujukan untuk dapat turut mendorong dan mengarahkan penyediaan sumber tenaga manusia yang sesuai dan yang mendukung strategi, sasaran dan program pembangunan nasional.

KESIMPULAN

Sesungguhnya proses pembangunan memerlukan keterpaduan, keserasian dan keselarasan dalam pemakaian tiga komponen pembangunan yang utama, yaitu: sumber daya alam, sumber daya manusia, serta permodalan dan teknologi. Ketiga komponen utama itu sama-sama memegang peranan yang sangat penting dalam mencapai tujuan dan sasaran pembangunan, masyarakat adil dan makmur.

Namun demikian, pembangunan nasional itu adalah untuk kepentingan manusia dan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya serta pembangunan seluruh masyarakat Indonesia (GBHN, 1978). Oleh karena itu komponen sumber daya manusia dengan segala aspek dan aspirasinya, perlu mendapat tempat dan perhatian yang lebih menonjol daripada komponen-komponen lainnya. Bahkan komponen-komponen utama lainnya itu perlu dimanfaatkan untuk kepentingan komponen sumber daya manusia, bukan untuk mengorbankannya demi pembangunan.

Dalam hubungan dengan itu, untuk memanfaatkan sumber daya alam bagi kepentingan manusia Indonesia perlu dilakukan penyebaran dan relokasi pen-

duduk serta angkatan kerja secara lebih merata ke seluruh wilayah tanah air. Program transmigrasi dalam rangka pembangunan regional dan sektoral di daerah, baik dalam usaha pembangunan pertanian maupun dalam rangka industrialisasi, perlu lebih ditingkatkan di masa mendatang.

Selanjutnya dalam rangka meningkatkan produktivitas tenaga kerja guna lebih meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat, maka perlu ditingkatkan dan disempurnakan berbagai langkah dan program yang menyangkut dengan pendidikan dan latihan ketrampilan, kesehatan dan Keluarga Berencana, pengupahan, tingkah laku dan motivasi kerja. Di samping itu arah investasi dan pembangunan serta pemakaian teknologi perlu pula diatur dan diprogramkan sedemikian rupa, sehingga akan dapat mengurangi pengangguran, membasmi atau mengurangi kemelaratan dan mengurangi ketimpangan pembagian pendapatan.

Studi dan analisa tentang kebutuhan tenaga kerja menurut tingkat pendidikan, keahlian dan ketrampilannya, untuk masa sekarang dan masa depan, bagi keperluan berbagai sektor pembangunan, masih dirasakan keterbatasan dan kekurangannya. Oleh karena itu untuk masa mendatang, khususnya dalam Pelita IV, perlu dilakukan analisa sumber daya manusia dan kebijaksanaan yang diperlukan untuk memanfaatkan dan mengarahkan berkembangnya sumber daya manusia yang berkeahlian dan berketrampilan yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan dalam berbagai sektor dan tahap pembangunannya.

KEPUSTAKAAN

1. Dominick Salvatore dan Edward T. Dowling, *Theory and Problems of Development Economics*, Mc.Graw-Hill Book Company, New York, 1977.
2. Sumitro Djojohadikusumo, *Indonesia dalam Perkembangan Dunia: Kini dan Masa Depan*, LP3ES, Jakarta, 1977.
3. Michael P. Todaro, *Economic for a Development World*, Longam Group Limited, London, 1977.
4. Thee Kian Wie, "Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan: Beberapa Pendekatan Alternatif" dalam *Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan* (Thee Kian Wie, ed.), LP3ES, Jakarta, 1981.
5. —, *Pemerataan, Kemiskinan, Ketimpangan*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 1981.
6. Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang *Garis-garis Besar Haluan Negara*, Jakarta, 1978.