

Implementasi Perencanaan Pembangunan Sumber Daya Manusia di Kabupaten Pasuruan

Muhammad Agung Zulkarnain^{1,2}, Bambang Supriyono^{1,3}, Irwan Noor^{1,3}

¹Program Magister Ilmu Administrasi Publik, Universitas Brawijaya

²Badan Pusat Statistik Kabupaten Pasuruan

³Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

Abstrak

Meskipun dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah berbagai upaya yang diarahkan pada peningkatan indikator kualitas sumber daya manusia telah ditetapkan, namun kualitas sumber daya manusia yang rendah masih menjadi persoalan bagi pemerintah daerah Kabupaten Pasuruan. Terkait hal itu dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi perencanaan pembangunan sumber daya manusia di Kabupaten Pasuruan beserta faktor-faktor yang menjadi penghambat dan pendukungnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa indikator kualitas sumber daya manusia yang meliputi penuntasan buta aksara, peningkatan partisipasi sekolah, penurunan angka kematian bayi dan ibu melahirkan, serta peningkatan kesempatan kerja dalam mekanisme pelaksanaannya selain dengan peningkatan kapasitas tenaga aparatur juga diarahkan pada upaya preventif dengan memberdayakan masyarakat untuk aktif terlibat dalam program/kegiatan yang dilaksanakan. Namun dalam implementasinya, beberapa indikator menunjukkan hasil yang masih kurang memuaskan. Beberapa kendala dalam elemen seperti anggaran, waktu maupun respon masyarakat untuk berpartisipasi masih menjadi persoalan dalam implementasi program/kegiatan.

Kata kunci: implementasi, perencanaan pembangunan, pembangunan sumber daya manusia, kabupaten pasuruan

Abstract

Although in the area of development planning documents, various efforts aimed at improving human resource quality indicators have been set, but quality of human resources is still a serious problem for government of Pasuruan Regency. Related to that by using a qualitative descriptive approach, this study aims to describe and analyze the process of implementation of human resources development planning in Pasuruan Regency with the factors that constraint and support. The result showed that indicators of the quality of human resources include illiteracy eradication, increase in school participation, reduction in infant mortality and maternal, as well as increased employment opportunities in addition to implementing mechanisms to increase the capacity of civil servant is also directed at preventive efforts by empowering people to actively engage in programs / activities undertaken. However, in the implementation, some indicators show that the results are still unsatisfactory. Some of the elements such as budget constraints, time and response of the public to participate is still an issue in the implementation of programs / activities.

Keywords: implementation, development planning, human resources development, pasuruan regency

PENDAHULUAN

Anggapan bahwa pembangunan yang hanya menitikberatkan pada pembangunan ekonomi masih kurang mampu menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat mempengaruhi timbulnya pemikiran mengenai suatu pembangunan yang mengarah pada manusia. Yang mana pembangunan ini diarahkan pada upaya meningkatkan kualitas dan kemampuan manusia dengan segala sumber daya yang dimilikinya. Sehingga diharapkan dalam

pembangunan tersebut manusia atau masyarakat menurut Prasojo tidak lagi ditempatkan sebagai objek, tetapi ikut terlibat mulai dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan hingga pertanggungjawabannya [1].

Keberadaan manusia sebagai sumber daya yang sangat penting akan memberi nilai tambah dalam pembangunan karena dengan kemampuannya dapat mengelola sumber daya alam dan lingkungannya sehingga mampu memenuhi kebutuhan hidup. Pentingnya pembangunan sumber daya manusia di Indonesia khususnya di tingkat daerah juga diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 yang menyebutkan "pembangunan daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk

Alamat Penulis:

Muhammad Agung Zulkarnain

Email : izzulnov@yahoo.com

Alamat : Perum Sekar Asri B-13, Sekargadung-Pasuruan
67127

peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata, baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan berusaha, akses terhadap pengambilan kebijakan, berdaya saing, maupun peningkatan indeks pembangunan manusia”.

Adanya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebagai ukuran standar yang telah ditetapkan oleh *United Nations* dan disepakati oleh semua negara di dunia mempunyai tujuan supaya capaian pembangunan sumber daya manusia antar wilayah dapat dibandingkan. IPM terdiri dari 3 (tiga) indikator utama yang meliputi dimensi kesehatan yang diwakili oleh variabel umur panjang dan layak yang diukur dengan angka harapan hidup, dimensi pendidikan yang ditunjukkan dengan angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah, dan dimensi ekonomi sebagai gambaran ukuran hidup layak.

Terkait dengan teori sumber daya manusia, Asang memberikan penekanan pada istilah “pembangunan” dan “pengembangan” [2]. Istilah pembangunan itu lebih banyak ditemukan pada peningkatan sumber daya manusia masyarakat secara luas, sementara istilah pengembangan lebih ditujukan kepada peningkatan sumber daya manusia anggota birokrasi. Lebih lanjut dijelaskan oleh Asang bahwa secara substansial semuanya bertujuan untuk meningkatkan kapasitas manusia, baik sebagai birokrasi penyelenggara maupun untuk masyarakat luas sebagai kelompok sasaran pembangunan sumber daya manusia [2].

Kabupaten Pasuruan merupakan salah satu wilayah potensial di Propinsi Jawa Timur. Namun demikian sampai saat ini salah satu persoalan yang dihadapi oleh pemerintah daerah adalah rendahnya kualitas sumber daya manusia. Indikatornya adalah capaian IPM yang secara kuantitatif masih berada dibawah rata-rata capaian Kabupaten/Kota se-wilayah Malang Raya dan juga Propinsi Jawa Timur. Pada dasarnya upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia sudah menjadi salah satu prioritas utama dalam pembangunan yang dilaksanakan pemerintah Kabupaten Pasuruan. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pasuruan 2008 – 2013 disebutkan salah satu misi pembangunannya yaitu “meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui aksesibilitas dan kualitas pelayanan pendidikan, kesehatan dan sosial serta pembinaan pemuda, pemberdayaan perempuan dan pelestarian nilai-nilai budaya lokal”. Untuk mencapai misi tersebut ditetapkanlah satu

tujuan, yaitu meningkatnya kualitas hidup dan kesejahteraan sosial masyarakat.

Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan dan sasaran selanjutnya dijabarkan dalam berbagai kebijakan dan program/kegiatan yang mengarah pada variabel yang dianggap mewakili kualitas manusia. Pernyataan-pernyataan umum yang berisikan tujuan, sasaran, serta berbagai macam sarana, agar dapat diimplementasikan perlu dijabarkan lagi ke dalam program-program yang bersifat operasional [3]. Oleh karena itu pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program. Program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan [3].

Untuk mengetahui capaiannya dibanding target, setiap tahun dilakukan evaluasi. Proses implementasi untuk sebagian besar dipengaruhi oleh macam tujuan-tujuan yang ingin dicapai dan oleh cara dengan mana tujuan-tujuan itu dirumuskan [4]. Banyaknya masalah dalam implementasi dan kegagalan rencana menjadi penyebab gagalnya kebijakan pembangunan yang ditetapkan oleh pemerintah [5].

Tulisan ini membahas implementasi dari upaya-upaya yang dilakukan pemerintah daerah dalam pencapaian indikator-indikator yang mengarah pada peningkatan kualitas sumber daya manusia di Kabupaten Pasuruan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan menekankan pada proses pencarian dan pengungkapan berupa gambaran (deskripsi) mengenai hal-hal yang berkaitan dengan implementasi perencanaan pembangunan sumber daya manusia melalui rencana strategis ataupun program/kegiatan pemerintah daerah dan mengungkapkan permasalahan yang ada sesuai dengan kenyataan di lapangan. Lokasi penelitian diambil di Kabupaten Pasuruan.

Adapun fokus dalam tulisan ini adalah:

1. Implementasi perencanaan pembangunan sumber daya manusia yang difokuskan pada siapa aktor/*stakeholder* yang terlibat, bagaimana mekanismenya, dan apa sarana prasarana pendukung dalam upaya-upaya:
 - a) penuntasan penduduk buta aksara
 - b) peningkatan partisipasi sekolah pada pendidikan dasar
 - c) menurunkan angka kematian bayi dan angka kematian ibu melahirkan

- d) pemberian kesempatan kerja masyarakat
2. Kendala-kendala dalam implementasi perencanaan pembangunan sumber daya manusia di Kabupaten Pasuruan. Fokusnya pada kendala-kendala dalam implementasi program/kegiatan: a) pendidikan keaksaraan b) wajib belajar pada pendidikan dasar; c) penurunan angka kematian bayi dan menekan angka kematian ibu melahirkan; dan d) pemberian kesempatan kerja masyarakat

Metode Pengumpulan Data

Dalam mendapatkan data yang diperlukan, baik primer maupun sekunder, peneliti menggunakan tiga teknik pengumpulan data, yaitu: observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Observasi dilakukan peneliti melalui kegiatan pengamatan dan pencatatan sesuai dengan fokus penelitian. Peneliti memasuki situs penelitian dan juga menjalin keakraban sehingga dapat memudahkan peneliti untuk memahami kegiatan yang sebenarnya sesuai dengan fokus penelitian.

Wawancara ditempuh peneliti dengan melakukan tanya jawab secara terbuka dan terstruktur. Selain itu digunakan pula wawancara yang tidak terstruktur, yaitu mengajukan pertanyaan secara lebih bebas dan spontan sesuai jawaban dari informan tanpa terikat oleh susunan pertanyaan yang telah dibuat sebelumnya, dengan tujuan untuk lebih mempertajam data yang diperoleh.

Dokumentasi dilakukan dengan cara mengamati, mencatat, dan menggandakan dokumen-dokumen yang terkait fokus penelitian, bahan-bahan panduan yang diperoleh dari informan, arsip-arsip yang terdapat di dinas terkait, maupun data-data lain yang terkait dan mendukung fokus penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil yang diinginkan dari implementasi perencanaan pembangunan adalah mengetahui bagaimanakah capaian realisasi terhadap target yang telah ditetapkan. Sehingga nantinya hasil tersebut bisa dijadikan evaluasi bagi organisasi publik sebagai pelaksana atau implementator untuk semakin meningkatkan pelayanannya dengan melakukan perbaikan dan penyempurnaan program. Oleh karena itu terdapat batasan yang tipis sekali antara implementasi dengan evaluasi. Proses konversi (fungsi perencanaan dan fungsi pelaksanaan

(implementasi)), ibarat suatu pabrik yang mengolah berbagai masukan (input) untuk melahirkan luaran (output) seperti yang ditargetkan [2]. Luaran inilah yang disebut Asang sebagai penjelmaan kinerja. Supaya kinerja yang dilakukan lebih terukur, tentunya terdapat target yang harus diupayakan untuk dicapai setiap periodenya. Hal ini selain untuk mengetahui sejauh mana kinerja suatu organisasi dalam melaksanakan program-program kerja yang ada, juga untuk mengetahui pencapaian dari tujuan yang telah ditetapkan.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran perencanaan, pemerintah Kabupaten Pasuruan menyusun strategi yang diuraikan dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan-kegiatan. Kebijakan merupakan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh yang berwenang untuk dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk dalam pelaksanaan program/kegiatan guna kelancaran dan keterpaduan dalam mewujudkan sasaran, tujuan serta visi dan misi.

Pembangunan sumber daya manusia dalam konteks makro merupakan keseluruhan proses aktivitas perluasan spektrum pilihan untuk meningkatkan kemampuan manusia, yang didalamnya tercakup berbagai aktivitas, yaitu: pengembangan pendidikan dan pelatihan, kesehatan dan gizi, kesempatan kerja (UNDP, 2001) [2]. Pada hakikatnya ketiga variabel tersebut merupakan kebutuhan mendasar dari masyarakat dalam memperbaiki kualitas hidup.

Untuk itu pemerintah Kabupaten Pasuruan dalam Rencana Strategis Daerah tahun 2008-2013 telah memasukkan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia sebagai salah satu prioritas pembangunan. Yang mana didalamnya juga sudah ditetapkan berbagai kebijakan dan program yang mengarah pada tujuan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pencapaian tujuan yang telah direncanakan di tingkat kabupaten tersebut selanjutnya ditindaklanjuti dalam rencana strategis dinas terkait. Fase pertama yang harus dilakukan oleh administrator dalam setiap unit administratif adalah menetapkan tujuan dan sasaran dari rencananya, kemudian berdasarkan hasil analisis perumusan kebijakan ditentukan kebijakan administratif yang bersifat ke dalam sedemikian rupa sehingga tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan akan dapat tercapai dengan sebaik-baiknya [3].

Dalam penelitian ini, kajian akan difokuskan pada implementasi program/kegiatan yang mengarah pada pencapaian indikator Indeks

Pembangunan Manusia (IPM), yaitu: penuntasan penduduk buta aksara, peningkatan partisipasi sekolah pada pendidikan dasar, penurunan angka kematian bayi dan ibu melahirkan, dan pemberian kesempatan kerja.

4.1 Penuntasan penduduk buta aksara

Salah satu persoalan terkait pembangunan sumber daya manusia di bidang pendidikan yang dihadapi pemerintah Kabupaten Pasuruan adalah masih tingginya angka buta aksara. Dalam Inpres No. 5 Tahun 2006 telah mengamanatkan untuk menurunkan persentase penduduk buta aksara usia 15 tahun ke atas sekurang-kurangnya 5 % pada akhir tahun 2009. Namun menurut data BPS Kabupaten Pasuruan, angka melek huruf Kabupaten Pasuruan pada tahun 2012 mencapai 90,53% itu artinya masih ada sekitar 9,47% penduduk yang belum terbebas dari buta aksara. Untuk mengatasi persoalan tersebut pemerintah Kabupaten Pasuruan dengan didukung APBN, APBD I dan APBD II melaksanakan pendidikan keaksaraan dasar dan keaksaraan mandiri dengan memfokuskan pada penduduk buta aksara yang berusia 15 – 59 tahun. Hal ini karena pada usia tersebut masih dianggap usia produktif dan masih mampu menerima dan menyerap materi pembelajaran. Berdasarkan data *by name by address* penduduk buta aksara yang diterima Dinas Pendidikan jumlah sasaran yang berjumlah 71.371 orang pada tahun 2010 sudah berkurang menjadi 37.531 orang hingga tahun 2013 ini.

Dalam pelaksanaan pendidikan keaksaraan, salah satu strategi yang dilakukan pemda Kabupaten Pasuruan selain melibatkan PKBM (Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat) dan unsur PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga) juga dengan melibatkan ormas seperti fatayat dan muslimat. Keterlibatan unsur masyarakat secara langsung sebagai pelaksana ini selain dimaksudkan untuk mengajak masyarakat ikut lebih peduli pada kondisi di sekitarnya serta untuk memudahkan penerimaan masyarakat terhadap program/kegiatan yang sedang dijalankan pemerintah juga sebagai amanah dari Permendiknas No. 35 Tahun 2006. Pada dasarnya implementasi dari suatu rencana merupakan bentuk fungsi manajemen dan fungsi organisasi yang dijalankan oleh unit administrasi. Menentukan pelaksana pendidikan keaksaraan merupakan salah satu awal tindakan pengorganisasian. Seperti disampaikan oleh Tachjan bahwa melalui pengorganisasian, tenaga manusia, alat, tugas, wewenang, tanggung jawab dan tata kerja ditata sedemikian rupa sehingga

dapat digerakan untuk melaksanakan kegiatan [3]. Sumber daya yang terdiri dari manusia, *money* (dana), material, mesin dan metode atau lazim disebut “5 M” digunakan dalam proses konversi pada organisasi pemberi pelayanan kepada masyarakat (publik) [2]. Lebih lanjut Asang mengemukakan apabila penyelenggaraan ini dilihat dari fungsi organisasi, proses konversi ini sebagai fungsi perencanaan dan fungsi pelaksanaan (implementasi).

Penunjukan ormas fatayat dan muslimat yang merupakan organisasi sayap Nahdlatul Ulama (NU) sebagai salah satu pelaksana pendidikan keaksaraan selain sudah menjadi kesepakatan di tingkat propinsi juga sebagai strategi untuk mengurangi atau mengatasi penolakan masyarakat sasaran yang sebagian besar memang berlatar belakang warga NU. Kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksanaannya [7]. Pendapat ini diperkuat oleh Edwards III yang mengemukakan bahwa pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus bagi kepentingan warga [7].

Mekanisme pelaksanaannya dimulai dengan verifikasi data penduduk buta aksara *by name by address* yang dilakukan oleh penyelenggara pendidikan yang ditunjuk. Dalam pelaksanaan verifikasi data ini menuntut penyelenggara untuk berkoordinasi dengan tokoh masyarakat dan perangkat desa setempat. Koordinasi ini merupakan upaya mendapatkan adanya sentuhan dukungan dari warga untuk mendorong keberhasilan suatu implementasi [7]. Implementasi dapat efektif jika pelaksana mengetahui apa yang akan mereka kerjakan, yang mana hal itu dilakukan dengan komunikasi yang baik [8]. Hal yang sama juga disebutkan Van Metter dan Van Horn dalam Agustino⁷ (2012,h.144) bahwa koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik [7].

Selain melakukan verifikasi data, penyelenggara pendidikan keaksaraan ini juga melakukan identifikasi calon warga belajar atau calon peserta didik. Identifikasi calon warga belajar dilaksanakan sampai kuota kelompok belajar wilayah setempat terpenuhi. Kuota ini didasarkan pada wilayah atau desa yang masuk zona merah penduduk buta huruf. Yang dimaksud zona merah adalah wilayah dengan penduduk buta aksara terpadat dalam satu

wilayah kecamatan. Setelah kuota kelompok yang didapat penyelenggara pendidikan terpenuhi, nama-nama calon warga belajar tersebut diserahkan kepada tutor. Satu kelompok belajar ini terdiri dari sepuluh warga buta aksara. Langkah yang diambil oleh tutor adalah mengumpulkan calon warga belajar ini untuk diajak musyawarah atau membuat kesepakatan mengenai waktu dan lokasi belajar. Setelah terjadi kesepakatan mengenai waktu dan lokasi belajar, selanjutnya pada hari yang disepakati tutor memulai pendidikan keaksaraan. Pendidikan keaksaraan dasar ini dilakukan selama kurang lebih enam bulan dengan standar 114 jam pertemuan. Setelah mengikuti pendidikan dan dianggap sudah lulus, warga belajar tersebut dinyatakan sudah bebas buta aksara dan mendapatkan sertifikat kelulusan yang disebut dengan SUKMA (Surat Keterangan Melek Aksara).

Namun yang menjadi keluhan penyelenggara pendidikan pada tahun 2012 adalah molornya pencairan anggaran sehingga berakibat pada penundaan awal pelaksanaan yang seharusnya dimulai pada bulan Juli menjadi tertunda hingga bulan September. Hal ini menimbulkan adanya pemampatan waktu pelaksanaan oleh sebagian penyelenggara. Pelaksanaan dengan waktu normal saja hasil yang diperoleh terkadang tidak sesuai harapan apalagi yang dimampatkan, tentunya hal ini harus menjadi evaluasi Dinas Pendidikan sebagai *leading sector* kegiatan di tingkat kabupaten. Berdasarkan pengamatan, pelaksanaan pendidikan keaksaraan sebagian besar dilaksanakan pada malam hari. Sehingga jika pemampatan waktu dilakukan dengan menambah jam belajar tentunya kurang efektif. Penambahan hari belajar dari seminggu 2-3 kali menjadi 3-4 kali juga kurang efektif karena adanya keengganan warga belajar untuk hampir tiap hari datang mengikuti pendidikan. Sehingga turunnya anggaran yang molor dari rencana kegiatan menjadi salah satu penyebab karena berimbas pada molornya pelaksanaan kegiatan atau menimbulkan pemampatan waktu kegiatan jika kegiatan tersebut berbatas waktu. Ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka menjadi persoalan pelik untuk direalisasikan [7]. Demikian pula saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu

ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi.

4.2 Peningkatan partisipasi sekolah pada pendidikan dasar

Selain upaya penuntasan penduduk buta aksara, pemerintah juga memberikan bekal pendidikan kepada masyarakat tanpa terkecuali baik laki-laki maupun perempuan. Bekal pendidikan ini diberikan dalam bentuk jaminan pendidikan kepada semua anak usia sekolah dimana pun. Adapun yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Pasuruan melalui Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun. Hal ini juga sebagai bentuk pelaksanaan Inpres No. 5 tahun 2006 yang mengamanatkan untuk: i) meningkatkan persentase peserta didik sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah/pendidikan yang sederajat terhadap penduduk usia 7-12 tahun atau angka partisipasi murni (APM) sekurang-kurangnya menjadi 95 % pada akhir tahun 2008; ii) meningkatkan persentase peserta didik sekolah menengah pertama/madrasah tsanawiyah/pendidikan yang sederajat terhadap penduduk usia 13-15 tahun atau angka partisipasi kasar (APK) sekurang-kurangnya menjadi 95 % pada akhir tahun 2008.

Dalam pelaksanaan program ini unsur-unsur yang terlibat yaitu Dewan Pendidikan/Komite Sekolah, unsur PGRI, lembaga pendidikan (sekolah) dan juga masyarakat serta ormas keagamaan. Dinas Pendidikan sebagai *leading sector* juga selalu melakukan koordinasi dengan Kemenag terkait dengan lembaga pendidikan yang ditangani oleh Kemenag. Koordinasi antar *stakeholder* ini sangat penting demi tercapainya tujuan yang sudah ditetapkan. Riyadi dan Bratakusumah⁹ (2004, h.310) menyebutkan bahwa koordinasi dalam pembangunan pada hakikatnya merupakan upaya untuk menyasikan dan menyelaraskan aktivitas-aktivitas pembangunan yang dilaksanakan oleh berbagai komponen, baik pemerintah, swasta maupun masyarakat.

Untuk mensukseskan program wajib belajar ini upaya yang dilakukan adalah menjaga dan juga menjamin tidak adanya siswa yang putus sekolah karena alasan ekonomi, terutama bagi masyarakat miskin. Sebagai bentuk jaminan pendidikan dan upaya mengurangi beban biaya pendidikan pemerintah melalui Dinas Pendidikan memberikan bantuan dana seperti Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Bantuan Siswa Miskin (BSM), dan juga *multi grade teaching* untuk guru yang mengajar di daerah terpencil. Jika melihat bentuk implementasinya, kegiatan pemberian

bantuan pembiayaan yang diberikan sebagai salah satu upaya meningkatkan kualitas dan pemerataan pendidikan merupakan bentuk pendekatan *top down* karena semua bentuk perencanaan sampai dengan implementasinya sudah dirancang pemerintah. Pendekatan *top down* ini dimulai dari keputusan-keputusan pemerintah, pengkajian sampai sejauh mana para administrator melaksanakan atau gagal melaksanakan keputusan-keputusan tersebut, dan kemudian mencari penyebab-penyebab yang mendasari keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan tersebut [3]. Sementara jika dikaji dari alasan mengapa diberikan bantuan dana, dikemukakan oleh Asang² (2012, h. 133) bahwa masalah utama bidang pendidikan terletak pada akses publik dalam mendapatkan layanan pendidikan dasar. Ini terkait dengan biaya yang harus ditanggung, terutama dalam pengadaan buku dan berbagai bentuk pungutan.

Untuk mendapatkan proses belajar mengajar yang baik dan mendukung tercapainya wajib belajar pendidikan dasar, tentunya memerlukan sarana prasarana yang baik pula. Saat ini di Kabupaten Pasuruan untuk lembaga tingkat SD keberadaannya sudah merata di semua desa/kelurahan, yaitu pada tahun 2013 sudah mencapai 721 lembaga setingkat SD yang tersebar di 365 desa/kelurahan. Sedangkan untuk tingkat SMP, sudah terdapat 149 lembaga yang sudah merata di 24 kecamatan. Adapun rasio kelas-siswa untuk tingkat SD sudah mencapai 1: 28, sedangkan untuk tingkat SMP mencapai 1: 36. Suwignyo¹⁰ (2008, h. 16) menyebutkan bahwa mutu layanan pendidikan digambarkan (dan kadang-kadang ditentukan) oleh sejumlah aspek kelengkapan infrastruktur pendukung proses pendidikan. Fakta-fakta lapangan tentang kondisi ruang kelas, tingkat pendidikan guru, rasio guru/siswa memberikan seberapa bermutu pendidikan.

BOS merupakan program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar (Dirjen Dikdas¹¹, 2013). Secara umum BOS ini bertujuan untuk membantu finansial masyarakat terkait pembiayaan pendidikan. Dengan adanya BOS segala pungutan bagi siswa setingkat SD dan SMP terkait biaya operasi sekolah harus dihilangkan. Selain itu dengan adanya BOS tidak diperkenankan melakukan pungutan kepada siswa miskin dalam bentuk apapun. Sedangkan BSM merupakan kegiatan yang mendukung kegiatan yang sudah berjalan

sebelumnya, yaitu BOS. Yang mana tujuan utama dari kegiatan-kegiatan tersebut adalah menjaga jangan sampai ada siswa putus sekolah, terutama bagi siswa yang berasal dari keluarga miskin atau sangat miskin, karena alasan tidak mampu dan tiada biaya untuk sekolah. Adanya bantuan dalam bentuk finansial dalam bidang pendidikan merupakan upaya pemerintah untuk mempercepat pencapaian target menuntaskan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun. Untuk kegiatan *multigrade teaching*, kegiatan ini menunjukkan bentuk perhatian pemerintah terhadap kesejahteraan tenaga pendidik di daerah terpencil. Tidak dapat dipungkiri bahwa kesejahteraan tenaga pendidik merupakan salah satu penyebab banyaknya guru di daerah terpencil yang mengajukan pindah lokasi mengajar ke lokasi yang dianggap lebih baik.

4.3 Penurunan Angka Kematian Bayi dan Ibu Melahirkan

Pada dasarnya upaya menekan angka kematian bayi lahir dan menurunkan angka kematian ibu melahirkan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam meliputi tiga macam, yaitu: 1) pemberdayaan masyarakat dalam kegiatan kesehatan; 2) peningkatan kualitas tenaga kesehatan; dan 3) penyiapan sarana dan prasarana pendukung.

Terkait dengan pemberdayaan masyarakat dalam kegiatan kesehatan, Pemkab Pasuruan melalui Dinas Kesehatan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang mana ada unsur keterlibatan masyarakat, yaitu: a) audit maternal perinatal; b) kemitraan bidan dan dukun bayi; c) pembinaan kader KIBBLA; dan d) pelatihan kelas ibu hamil. Audit Maternal Perinatal adalah kegiatan pembahasan secara bersama-sama dengan pihak yang terkait mengenai kasus kematian ibu melahirkan dan ataupun bayi yang dilahirkan berdasarkan informasi yang diperoleh dari pihak yang terkait kasus tersebut untuk mendapatkan masukan ataupun solusi mengenai perlakuan yang paling tepat dilakukan supaya kasus yang sama tidak terulang ataupun dapat diminimalisir.

Kemitraan bidan desa dan dukun bayi merupakan salah satu bentuk kesepakatan yang dibuat untuk membagi peran bidan desa dan dukun bayi dalam menangani persalinan. Poin utama dalam kesepakatan ini adalah tidak bolehnya dukun bayi menangani langsung persalinan, karena hal itu menjadi wewenang mutlak tenaga kesehatan. Dukun bayi dengan keahlian khususnya selain membantu bidan desa menolong persalinan juga diperbolehkan membantu melakukan perawatan bayi dan ibu

setelah proses persalinan sesuai adat atau kebiasaan yang berlaku di wilayah setempat.

Sedangkan pelatihan kelas ibu hamil merupakan pelatihan yang diberikan kepada tenaga kesehatan yaitu bidan desa untuk dapat menangani berbagai permasalahan yang mungkin terjadi terkait dengan keberadaan ibu hamil. Namun demikian masih terdapatnya desa tanpa bidan desa menjadi kendala sendiri bagi dinas kesehatan Kabupaten Pasuruan dalam upaya menurunkan angka kematian bayi dan ibu melahirkan. Dengan berbagai alasan diantaranya keamanan dan kekurangan tenaga kesehatan menjadikan masih adanya desa tanpa bidan desa. Ketersediaan tenaga medis masih menjadi permasalahan serius yang dihadapi pemerintah dalam meningkatkan kesehatan ibu, khususnya melalui penurunan angka kematian ibu melahirkan [12].

Keberadaan kegiatan KIBBLA dengan kadernya yang melibatkan unsur fatayat dan unsur PKK didukung oleh adanya Perda Nomor 2 Tahun 2009 yang pada intinya mengamanatkan salah satunya yaitu terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan kesehatan ibu, bayi baru lahir dan anak balita di seluruh wilayah Kabupaten Pasuruan. Namun pada prakteknya masih ada kebingungan dari kader KIBBLA akan tupoksinya, sehingga mereka terkesan hanya akan mengikuti kegiatan jika dilibatkan oleh pihak Puskesmas atau tenaga kesehatan desa. Sehingga pola pemberdayaan yang diharapkan kurang maksimal. Meskipun secara umum terdapat kesepakatan akan pentingnya pemberdayaan masyarakat, namun ada beberapa hal yang menjadi permasalahan untuk mengimplementasikannya dalam tataran praktis [1].

4.4 Peningkatan Kesempatan Kerja

Dalam upaya mengurangi angka pengangguran Dinas Tenaga Kerja Sosial dan Transmigrasi Kabupaten Pasuruan mengarahkan kegiatan pada penyediaan tenaga kerja yang terampil dan memperoleh lapangan kerja yang layak. Untuk itu pembangunan ketenagakerjaan diprioritaskan pada peningkatan kualitas tenaga kerja yang produktif, terampil, mandiri, berjiwa wirausaha dan beretos kerja sehingga mampu meningkatkan pendapatan. Adapun kegiatan-kegiatan yang mengarah pada pencapaian peningkatan kesempatan kerja, meliputi: 1) pendidikan dan pelatihan ketrampilan bagi pencari kerja; 2) pelatihan kewirausahaan; 3) penyebarluasan informasi bursa tenaga kerja; dan 4) pembangunan balai latihan kerja.

Rendahnya kualitas tenaga kerja di Kabupaten Pasuruan mengakibatkan banyaknya kejadian penolakan pada industri baru yang ada di wilayah setempat hanya karena banyak calon tenaga kerja atau pengangguran yang notabene warga setempat tidak dapat terserap dalam industri baru tersebut. Padahal antara pemerintah Kabupaten Pasuruan dengan perusahaan baru selalu ada komitmen untuk mengutamakan warga sekitar dalam memenuhi kebutuhan tenaga kerja. Sebagaimana isi pasal 26 Perda Nomor 22 Tahun 2012 yang mengatur tentang Sistem Penyelenggaraan Ketenagakerjaan di Kabupaten Pasuruan yang berbunyi "Dalam penanganan pengangguran dan penerimaan tenaga kerja, perusahaan memberikan kesempatan terhadap tenaga kerja lokal dengan lebih mengutamakan warga sekitar sesuai dengan kebutuhan perusahaan tanpa mengesampingkan standar kompetensi tenaga kerja yang dibutuhkan oleh perusahaan yang bersangkutan." Namun jika tenaga kerja atau karyawan yang dimaksud adalah karyawan yang memerlukan keahlian khusus pada umumnya jarang dapat dipenuhi masyarakat sekitar. Seperti dikemukakan oleh Siagian¹³ (2012, h. 91) bahwasannya dunia usaha turut berperan aktif dalam mengatasi pengangguran yang menjadi salah satu sumber kesenjangan sosial termasuk dengan cara menggunakan tenaga kerja yang bermukim disekitar perusahaan jika tersedia tenaga kerja setempat yang memenuhi persyaratan organisasi atau perusahaan [13]. Untuk itulah pemerintah Kabupaten Pasuruan sedang mengupayakan pembangunan Balai Latihan Kerja, yang diharapkan dapat memenuhi kebutuhan pemberian bekal ketrampilan bagi tenaga kerja yang tidak mampu bersaing di sektor formal utamanya.

4.5 Kendala dalam Implementasi Perencanaan Pembangunan Sumber Daya Manusia

Sebagaimana diungkapkan oleh informan bahwasannya adanya penolakan masyarakat yang menjadi sasaran kegiatan (penerima manfaat) pendidikan keaksaraan dan juga masih adanya warga yang beranggapan bahwa anak perempuan tidak perlu sekolah terlalu tinggi menjadi salah satu kendala pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia di bidang pendidikan. Penolakan masyarakat terhadap program/kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah merupakan permasalahan klasik yang seringkali ditemukan. Meskipun pada dasarnya program/kegiatan yang dilaksanakan tersebut diperuntukan bagi

kepentingan masyarakat sendiri. Namun jika tidak segera dicarikan solusi, tentunya akan dapat berakibat pada rendahnya partisipasi masyarakat. Untuk itulah dalam perencanaan pembangunan maupun implementasinya, pemerintah selalu berupaya melibatkan masyarakat secara langsung supaya dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat.

Di bidang kesehatan, upaya menurunkan angka kematian bayi dan ibu melahirkan terkendala oleh kekurangpedulian masyarakat terhadap imbauan tenaga kesehatan mengenai resiko tinggi kehamilan terkait kondisi calon ibu dan juga kemampuan tenaga bidan dalam mengaplikasikan materi yang diterima pada saat pelatihan kesehatan menjadi salah satu kendala dalam program/kegiatan yang dilaksanakan. Keberadaan tenaga kesehatan seperti bidan desa yang masih tergolong muda dan minim pengalaman disinyalir selain mengakibatkan kurang mampunya mengaplikasikan materi pada saat pelatihan terkait penanganan ibu melahirkan dan bayi lahir juga menyebabkan adanya masyarakat yang meragukan kemampuan tenaga kesehatan dimaksud kembali beralih ke dukun bayi sebagai rujukan yang menolong waktu persalinan. Sedangkan kekurangpedulian masyarakat terhadap imbauan tenaga kesehatan mengenai resiko tinggi kehamilan terkait kondisi calon ibu, misalnya karena si ibu mempunyai riwayat sakit jantung dan disarankan untuk tidak hamil tetapi imbauan tersebut tidak diindahkan. Selain imbauan terkait resiko hamil, imbauan untuk menjaga gizi ibu hamil juga kurang diindahkan oleh masyarakat.

Pendidikan yang rendah dan didukung oleh ketiadaan keterampilan yang dimiliki oleh penduduk usia kerja di wilayah pinggiran (tapal kuda) menjadi salah satu kendala dalam upaya meningkatkan kesempatan kerja. Sebab adanya lowongan yang diinformasikan pun tidak dapat dipenuhi karena ketiadaan ketrampilan dan tidak terpenuhinya kualifikasi pendidikan sebagaimana yang dipersyaratkan pihak perusahaan. Selain itu input peserta pendidikan pelatihan yang berasal dari masyarakat di wilayah pinggiran (tapal kuda) masih minim atau tidak ada sama sekali. Upaya penanganan yang dilakukan pemerintah daerah melalui Disnakersostrans dengan memberikan pelatihan ketrampilan dan kewirausahaan juga masih belum mampu menyerap banyak calon tenaga kerja. Hal ini terkait keberadaan BLK (Balai Latihan Kerja) yang masih sedang dalam tahap penyelesaian pembangunan. Selain itu dasar atau patokan yang dipakai dalam merekrut peserta

pelatihan masih mulai musrenbang juga menjadikan kegiatan ini kurang banyak diminati. Sebab sebagian besar usulan dari desa melalui musrenbang mangarah ke bangunan fisik, sedangkan yang mengarah ke non fisik seperti peningkatan kualitas masyarakat melalui peningkatan ketrampilan masih minim.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Implementasi perencanaan pembangunan sumberdaya manusia di Kabupaten Pasuruan didasarkan pada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan dalam dokumen rencana strategis 2008 – 2013. Dalam dokumen tersebut telah ditetapkan strategi dalam bentuk kebijakan dan program/kegiatan yang mengarah pada upaya pemenuhan hak dasar masyarakat di bidang pendidikan, kesehatan dan ketenagakerjaan.

Dalam bidang pendidikan, upaya peningkatan angka melek huruf dilakukan dengan kegiatan penuntasan buta aksara untuk penduduk usia 15 tahun keatas dengan menggandeng PKBM, ormas, dan juga unsur PKK sebagai pelaksana kegiatan. Namun implementasinya persentase pelaksanaan kegiatan lebih banyak diserahkan pada PKBM. Adapun upaya peningkatan partisipasi sekolah dilakukan dengan memaksimalkan BOS, BSM, dan *multigrade teaching*. Sebagai *leading sector* program/kegiatan di bidang pendidikan, dinas pendidikan Kabupaten Pasuruan melibatkan Dewan Pendidikan, unsur PGRI, dan lembaga pendidikan serta Komite Sekolah sebagai perwakilan dari masyarakat.

Dalam bidang kesehatan, upaya penurunan angka kematian bayi dan ibu melahirkan dilaksanakan Dinas Kesehatan dengan mengatur peran bidan desa dan dukun bayi dalam bentuk kemitraan sehingga ada hubungan saling melengkapi. Selain itu juga dengan melibatkan masyarakat yang diwakili unsur PKK dan unsur fatayat untuk memberikan informasi kepada masyarakat mengenai kesehatan dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan. Namun keterlibatan unsur PKK dan unsur fatayat masih kurang maksimal karena sebagian besar yang dilakukan hanya jika dilibatkan dalam kegiatan kesehatan saja oleh dinas terkait, artinya masih kurang ada inisiatif untuk memaksimalkan perannya sebagai perwakilan masyarakat. Selain itu minimnya pengalaman staf pelaksana dan kekurangmampuannya dalam menyerap materi pelatihan juga menjadi salah satu hambatan

dalam upaya penurunan angka kematian bayi dan ibu melahirkan.

Dalam bidang ketenagakerjaan lebih diarahkan pada pengurangan angka pengangguran dengan upaya penyediaan tenaga kerja yang terampil. Pemerintah Daerah Kabupaten Pasuruan dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Transmigrasi telah mengupayakan pendirian Balai Latihan Kerja (BLK). Adanya BLK ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas ketrampilan calon tenaga kerja sehingga dapat bersaing di dunia industri. Namun saat ini calon peserta yang direkrut hanya didasarkan pada adanya usulan dari musyawarah rencana pembangunan desa (musrenbangdes), sehingga masih belum menjangkau seluruh masyarakat. Artinya jika tidak ada usulan dari desa masyarakat kegiatan tidak dilakukan atau bisa dikatakan hanya desa yang mengusulkan calon peserta saja yang akan diberi pelatihan ketrampilan.

Kendala-kendala yang ditemukan dalam implementasi pembangunan sumber daya manusia di Kabupaten Pasuruan meliputi: masih adanya penolakan dari masyarakat yang menjadi sasaran kegiatan, adanya warga yang beranggapan bahwa anak perempuan tidak perlu sekolah terlalu tinggi, kekurangpedulian masyarakat terhadap imbauan tenaga kesehatan mengenai resiko tinggi kehamilan terkait kondisi calon ibu; staf yang masih tergolong muda dan minim pengalaman; masih sedikitnya peserta kegiatan pendidikan ketrampilan dari masyarakat wilayah tapal kuda.

Saran

Berdasarkan kesimpulan hasil penelitian yang dilakukan, peneliti memberikan saran atau masukan sebagai berikut:

1. Dalam menjalankan program/kegiatan, sebaiknya peran masyarakat lebih dimaksimalkan. Misalnya dalam kegiatan penuntasan buta aksara, persentase kegiatan yang dilaksanakan oleh ormas seperti fatayat lebih ditingkatkan, sehingga sehingga dapat meminimalisir adanya penolakan masyarakat sasaran dan mampu meningkatkan kepedulian masyarakat secara umum terhadap program/kegiatan yang sedang dijalankan.
2. Dalam upaya penurunan angka kematian bayi dan ibu melahirkan, keberadaan staf pelaksana yang masih minim pengalaman dan kurang mampu menyerap materi pelatihan yang diberikan sehingga menghambat implementasi sebaiknya dimaksimalkan

dengan melakukan pendampingan dari staf senior dalam pelaksanaan kegiatan sehingga nantinya dengan semakin bertambahnya pengalaman akan dapat meningkatkan kemampuannya.

3. Dalam meningkatkan upaya penyediaan tenaga kerja yang terampil, keaktifan dinas terkait dalam mensosialisasikan adanya kegiatan sampai ke tingkat desa terutama wilayah pinggiran harus ditingkatkan dengan memaksimalkan koordinasi dengan perangkat desa ataupun tokoh masyarakat setempat sehingga masyarakat semakin banyak yang tahu mengenai kegiatan yang sedang dijalankan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih kepada Bapak Prof.DR. Bambang Supriyono, MS dan Bapak DR. Irwan Noor, MA yang telah membimbing dalam penyelesaian tulisan ini dan juga kepada semua pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan tulisan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- [1]. Prasajo, E., 2003. *People and Society Empowerment: Perspektif Membangun Partisipasi Publik*. Resume hasil penelitian tim Pusat Kajian Strategi Pembangunan Sosial dan Politik FISIP UI dalam literatur research dengan judul "Pola dan Mekanisme Pemberdayaan Masyarakat di DKI Jakarta".
- [2]. Asang, S., 2012. *Membangun Sumberdaya Manusia Berkualitas: Perspektif Organisasi Publik*, Brilian Internasional, Surabaya.
- [3]. Tachjan, 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. AIPI Bandung-Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- [4]. Wahab, S.A., 2011. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UMM Press. Malang.
- [5]. Kuncoro, M., 2012. *Perencanaan Daerah: Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, Kota dan Kawasan*. Salemba Empat. Jakarta.
- [6]. Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2006 tentang Gerakan Nasional Percepatan Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun dan Pemberantasan Buta Aksara.
- [7]. Agustino, L., 2012. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. CV Alfabeta. Bandung.
- [8]. Edwards III, G.C., 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press. Washington.

- [9]. Riyadi dan D.S. Bratakusumah., 2004. Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- [10]. Suwignyo, A., 2008. Kemiskinan, Pendidikan dan Pengangguran di Indonesia (Setelah 63 Tahun Proklamasi Kemerdekaan). Jurnal "Dialog" Kebijakan Publik: Mengurai Benang Kusut Masalah Kemiskinan di Indonesia. Departemen Komunikasi dan Informatika.
- [11]. Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar, 2013. Petunjuk Teknis Penggunaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Dana Bantuan Operasional Sekolah Tahun 2013. Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- [12]. Noveria, M., 2011. Pertumbuhan Penduduk dan Kesejahteraan. LIPI Press. Jakarta.
- [13]. Siagian, S.P., 2012. Administrasi Pembangunan: Konsep, Definisi, dan Strateginya. Bumi Aksara. Jakarta.