

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Kebijakan Pembangunan

1. Pengertian Kebijakan Pembangunan

a. Kebijakan

Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; garis haluan.¹

Kebijakan umumnya dianggap sebagai pedoman untuk bertindak atau saluran untuk berpikir. Secara lebih khusus kebijakan adalah pedoman untuk melaksanakan suatu tindakan. Kebijakan mengarahkan tindakan untuk mencapai sasaran atau tujuan. Kebijakan menjelaskan bagaimana cara pencapaian tujuan dengan menentukan petunjuk yang harus diikuti. Kebijakan ini dirancang untuk menjamin konsistensi tujuan dan untuk menghindari keputusan yang berwawasan sempit dan berdasarkan kelayakan.²

¹ Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 149

² George A. Steiner dan John B. Miner, *Management Policy and Strategy*, Alih Bahasa Ticoalu dan Agus Dharma, *Kebijakan dan Strategi Manajemen*, edisi Kedua, Erlangga, Jakarta, 1997, hlm. 22

Menurut Knoepfel dan kawan-kawan dalam buku Solichin Abdul Wahab berpendapat mengartikan kebijakan sebagai: *“a series of decisions or activities resulting from structured and recurrent interactions between different actors, both public and private, who are involved in various different ways in the emergence, identification and resolution of a problem defined politically as a public one”* (serangkaian keputusan atau tindakan-tindakan sebagai akibat dari interaksi terstruktur dan berulang di antara berbagai aktor yang terlibat berbagai cara dalam merespons, mengidentifikasi, dan memecahkan suatu masalah yang secara politis didefinisikan sebagai masalah publik).

Versi formal yang dibuat oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam buku Solichin Abdul Wahab, agaknya lebih luas dan cukup rinci ketimbang pandangan di atas, karena lembaga dunia ini telah memberikan makna pada kebijakan sebagai berikut:

“Kebijakan ialah pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu, atau suatu rencana”³

Berdasarkan beberapa pengertian kebijakan tersebut, maka penulis memahami arti dari kebijakan sebagai sebuah rangkaian rencana atau keputusan untuk kemudian dijadikan acuan tindakan yang dimanifestasikan dalam bentuk program-program terkait persoalan tertentu dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan. Jadi kebijakan sangat penting perannya sebagai pemandu dalam menentukan arah tindakan yang harus dipatuhi dan dilakukan secara konsisten dalam mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.

³ Solichin Abdul Wahab, *Op.Cit*, hlm. 9-10

b. Pembangunan

Pembangunan merupakan suatu proses transformasi yang dalam perjalanan waktu ditandai oleh perubahan struktural, yaitu perubahan pada landasan kegiatan ekonomi maupun pada kerangka susunan ekonomi masyarakat yang bersangkutan.⁴

Adapaun inti mengenai pembangunan menurut Prof. Denis Goulet minimal ada tiga komponen dasar atau tata nilai yang seharusnya menjadi dasar konsepsi dan panduan praktis agar benar-benar bisa memahami arti pembangunan. Tiga tata nilai yang dimaksud itu yakni, *pertama* yang berkaitan dengan nafkah hidup. Dalam hal ini bahwa setiap orang mempunyai kebutuhan hidup yang pokok seperti pangan, papan, kesehatan, dan perlindungan. *Kedua*, harga diri menjadi orang. Dalam hal ini dinilai bahwa kehidupan yang baik adalah sikap yang bisa menghargai diri sendiri. Sikap percaya dan hormat terhadap diri sendiri tidak digunakan sebagai alat dari tujuan-tujuannya. *Ketiga*, sasaran pembangunan.

Singkatnya pembangunan merupakan suatu kenyataan fisik dan suatu keadaan jiwa yang diupayakan cara-caranya oleh masyarakat melalui kombinasi berbagai proses sosial, ekonomi, dan kelembagaan untuk mencapai kehidupan yang lebih baik.⁵

Setelah uraian pengertian dari kebijakan dan pembangunan yang dikemukakan tersebut maka menurut hemat penulis bahwa yang dimaksud dengan kebijakan pembangunan adalah garis haluan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan kegiatan di bidang pembangunan dengan target-target tertentu demi terwujudnya perubahan ke arah yang lebih baik. Perubahan yang dimaksud tentu mengindikasikan

⁴ Bachrawi sanusi, *Pengantar Ekonomi Pembangunan*, cetakan Pertama, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 8

⁵ *Ibid*, hlm. 53-54

kehidupan yang lebih baik dengan tercapainya kesejahteraan melalui perbaikan kualitas/ taraf hidup masyarakat.

Penetapan kebijakan pembangunan berpedoman kepada peraturan-peraturan yang telah ditetapkan pemerintah yaitu berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 1 angka 3 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah pasal 76, merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.⁶

2. Efektivitas

Efektivitas merupakan kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.⁷

Efektivitas berarti menjalankan pekerjaan yang benar. Efektivitas berarti kemampuan untuk memilih sasaran yang tepat.⁸

Menurut The Liang Gie dalam buku Abdul Halim bahwa yang dimaksud efektivitas adalah suatu keadaan yang terjadi sebagai akibat yang dikehendaki. Kalau seseorang melakukan sesuatu perbuatan dengan maksud tertentu dan memang dikehendakinya, maka orang itu

⁶ RPJMD Kota Bandar Lampung 2010-2015, Bappeda Kota Bandar Lampung

⁷ T. Hani Handoko, *Manajemen*, edisi Kedua, BPFY-Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, hlm.

7

⁸ B. Siswanto, *Pengantar Manajemen*, cetakan Ketujuh, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2011, hlm. 55

dikatakan efektif bila menimbulkan akibat atau mempunyai maksud sebagaimana yang dikehendakinya.

Selanjutnya menurut Richard M. Steers dalam buku Abdul Halim bahwa efektivitas harus dinilai atas tujuan yang bisa dilaksanakan dan bukan atas konsep tujuan yang maksimum. Jadi efektivitas menurut ukuran seberapa jauh organisasi berhasil mencapai tujuan yang layak dicapai.⁹

Jones dan Pendlebury dalam buku Abdul Halim berpendapat bahwa efektivitas merupakan suatu ukuran keberhasilan atau kegagalan dari organisasi dalam mencapai suatu tujuan.¹⁰

Jika dikaitkan dengan kebijakan, maka efektivitas dalam kebijakan menurut ringkasan penulis dari uraian di atas merupakan sebuah gambaran keberhasilan yang mampu dicapai dari penerapan suatu kebijakan. Kebijakan dapat dikatakan efektif apabila mampu memenuhi kebutuhan yang ada melalui peralatan, cara, serta pemilihan tujuan yang tepat sehingga dapat tercapai hasil yang diinginkan.

3. Tujuan Pembangunan

Setiap bangsa membutuhkan pembangunan; ini merupakan suatu tujuan yang bagi kebanyakan orang merupakan hal yang wajar yang terjadi dengan sendirinya. Sementara kemajuan di bidang ekonomi merupakan unsur paling penting dari setiap pembangunan, namun unsur itu bukanlah satu-satunya. Ini disebabkan karena pembangunan tidak semata-mata suatu fenomena ekonomi. Pada akhirnya, pembangunan menuntut kita

⁹ Abdul Halim, *Bunga Rampai: Manajemen Keuangan Daerah*, edisi Revisi, Unit Penerbit dan Percetakan (UPP) AMP YKPN, Yogyakarta, 2004, hlm. 166

¹⁰ *Ibid*, hlm. 164

memusatkan perhatian pada hal-hal yang lebih daripada sekedar sisi material dan finansial dari kehidupan manusia.¹¹

Usaha-usaha pembangunan yang sedang giat dilaksanakan oleh negara-negara sedang berkembang (*developing countries*) di dunia pada umumnya berorientasi kepada bagaimana memperbaiki atau mengangkat tingkat hidup (*level of living*) masyarakat di negara-negara tersebut agar mereka bisa hidup seperti masyarakat di negara-negara maju (*developed countries*).

Pembangunan ekonomi merupakan salah satu jawaban yang seakan-akan menjadi semacam kunci keberhasilan bagi suatu negara untuk meningkatkan taraf hidup (*levels of living*) warga negaranya. Oleh sebab itu pembahasan-pembahasan masalah pembangunan banyak menaruh perhatian yang lebih besar pada nasib yang dihadapi oleh sebagian besar atau 2/3 penduduk dunia yang berada di negara-negara sedang berkembang.¹²

Pada pidato pengukuhan sebagai Guru Besar dalam ilmu ekonomi dan studi pembangunan di Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, Surabaya, Suroso Imam Zadjuli dalam buku M. Arie Mooduto menegaskan tentang makna pembangunan.

“Sebagai penjabaran dari makna pembangunan dalam analisis secara praktis, *pembangunan* pada dasarnya dapat diartikan sebagai pertumbuhan terpimpin yaitu pertumbuhan yang dilaksanakan secara

¹¹ Michael P. Todaro, *Ekonomi untuk Negara Berkembang: Suatu Pengantar Tentang Prinsip-Prinsip, Masalah dan Kebijakan Pembangunan*, cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1995, hlm. 138

¹² Suryana, *Ekonomi Pembangunan: Problematika dan Pendekatan*, edisi Pertama, Salemba Empat, Jakarta, 2000, hlm. 1

ekonomis dan efisien atau pertumbuhan sejalan dengan pertumbuhan-pertumbuhan yang diinginkan dalam hal sikap masyarakat, kelembagaan, keadaan produksi dan tingkat kehidupan masyarakat. Biasanya *pembangunan* diartikan sebagai pertumbuhan dengan perubahan sosial.

Namun *pembangunan* dapat diartikan pula sebagai pengaturan terhadap gerakan pertumbuhan melalui suatu sistem perencanaan pembangunan. Dengan kata lain, *pembangunan* adalah pertumbuhan terencana, dimana pertumbuhan tersebut direncanakan untuk memaksimalkan tingkat kemakmuran masyarakat sekarang maupun yang akan datang”.

Oleh karena itu, melalui pembangunan yang mengandung makna, terjadinya gerakan pertumbuhan melalui suatu sistem perencanaan pembangunan yang merupakan pertumbuhan terencana dalam memaksimalkan tingkat kemakmuran masyarakat di masa kini maupun masa yang akan datang, diyakini dapat mewujudkan ‘*kehidupan yang serba lebih baik*’.

Kehidupan yang serba lebih baik dimaksud, mengandung ‘*tiga tujuan inti*’ yakni:

1. Peningkatan ketersediaan serta perluasan distribusi berbagai macam barang kebutuhan hidup yang pokok¹³, seperti pangan, sandang, papan, pendidikan, kesehatan, dan perlindungan keamanan.
2. Peningkatan standar hidup, tidak hanya berupa peningkatan pendapatan, tetapi juga meliputi penambahan penyediaan lapangan kerja, perbaikan kualitas pendidikan, serta peningkatan perhatian atas nilai-nilai kultural dan kemanusiaan yang kesemuanya itu

¹³ M. Arie Mooduto, *Ekonomi Islam: Pilihan Mutlak Seorang Mukmin*, Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Ikatan Ahli ekonomi Indonesia (IAEI), Jakarta, 2012, hlm. 9-10

tidak hanya untuk memperbaiki kesejahteraan materil, melainkan juga menumbuhkan jati diri pribadi dan bangsa yang bersangkutan.

3. Perluasan pilihan-pilihan ekonomis dan sosial bagi setiap individu dan bangsa secara keseluruhan, yakni dengan membebaskan mereka dari belitan sikap menghamba dan ketergantungan, bukan hanya terhadap orang atau negara-negara lain, namun juga terhadap setiap kekuatan yang berpotensi merendahkan nilai-nilai kemanusiaan mereka.¹⁴

Atas dasar pemikiran yang semacam inilah antara lain telah menimbulkan keyakinan, bahwa melalui '*pembangunan*' dapat diwujudkan '*kehidupan yang serba lebih baik*' sekaligus peningkatan '*peningkatan kemakmuran masyarakat*'.¹⁵

B. Sumber Daya Manusia dalam Pembangunan

1. Pengertian Sumber Daya Manusia

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia sumber daya manusia adalah potensi manusia yang dapat dikembangkan untuk proses produksi.¹⁶

Sumber daya manusia (SDM) adalah manusia yang hidupnya bergantung pada dan dipengaruhi oleh lingkungan, yang berkepentingan (subjek) dan memerlukan sumber dari lingkungan, bahkan berhak diperlakukan seadil-adilnya oleh lingkungan.¹⁷

¹⁴ Nurman, *Strategi Pembangunan Daerah*, cetakan Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, hlm. 87

¹⁵ M. Arie Mooduto, *Op.Cit*, hlm. 10-11

¹⁶ Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Op.Cit*, hlm. 1102

¹⁷ Taliziduhu Ndraha, *Pengantar Teori Pengembangan Sumber Daya Manusia*, cetakan Pertama, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 3

SDM atau *human resources* adalah penduduk yang siap, mau dan mampu memberi sumbangan terhadap usaha pencapaian tujuan organisasional (*the people who are ready, willing and able to contribute to organizational goals*). Manusia dapat diartikan sebagai sebuah konsep atau sebuah fakta, sebuah gagasan atau sebuah realitas, sebuah kelompok (*genus*) atau seorang individu.¹⁸

Jadi sumber daya manusia dapat dikatakan sebagai manusia atau individu dengan segala potensi dalam dirinya yang dapat dikembangkan untuk mampu mengelola sumber-sumber yang terdapat di lingkungan guna menghasilkan manfaat yang dibutuhkan dalam rangka menunjang kehidupannya.

2. Pembangunan Manusia

Konsep pembangunan senantiasa mengalami perubahan seiring dengan perkembangan zaman. Konsep dasar pembangunan berawal dari pengembangan konsep pembangunan ekonomi yang sangat terkait dengan pendapatan (*income*), pertumbuhan (*growth*), dan investasi (*investment*). Konsep pembangunan tersebut kemudian dikembangkan menjadi lebih luas cakupan dan dimensinya. Motivasi yang mendasari pemikiran perlunya perluasan cakupan konsep pembangunan adalah adanya pemikiran akan terbatasnya peran dan fungsi pertumbuhan ekonomi yang semula dijadikan tujuan pembangunan.¹⁹

¹⁸ *Ibid*, hlm. 7-8

¹⁹ A. B. Susanto, dkk, *Reinvensi Pembangunan Ekonomi Daerah: Bagaimana Membangun Kesejahteraan Daerah*, Esensi Erlangga Group, Jakarta, 2010, hlm. 83

Studi atau telaah pembangunan pada prinsipnya menggarap sungguh-sungguh terhadap masalah yang dihadapi oleh negara-negara yang sedang berkembang. Masalahnya terletak pada hasil pembangunan masa lampau, di mana strategi pembangunan ekonomi yang menitikberatkan secara pembangunan dalam arti pertumbuhan ekonomi yang pesat, ternyata menghadapi kekecewaan. Banyak negara dunia ketiga yang sudah mengalami pertumbuhan ekonomi, tapi sedikit sekali manfaatnya terutama dalam mengatasi kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan dalam distribusi pendapatannya. Jurang si kaya dengan si miskin semakin melebar, penganggur, dan setengah menganggur di desa maupun di kota semakin meningkat. Problema dasar dari masalah kemiskinan, serta keadaan perumahan yang tidak memadai.

Ketimpangan dan ketidakmerataan serta pengangguran tidak hanya dalam konteks nasional, tetapi dalam konteks internasional yang memandang negara-negara yang sedang berkembang sebagai bagian peningkatan interdependensi (saling ketergantungan) yang sangat timpang dalam sistem ekonomi dunia. Oleh karenanya dalam permulaan tahun 1970-an telah terjadi perubahan yang luar biasa dalam persepsi pemerintah dalam strategi pembangunan yang penting. Di negara maju titik berat strategi pembangunan nampaknya ditekan untuk mengalihkan pertumbuhan menuju kepada usaha-usaha yang menyangkut kualitas

hidup. Usaha-usaha tersebut dimanifestasikan secara prinsip dalam perubahan keadaan lingkungan hidup.²⁰

Fokus perhatian pembangunan kemudian diperluas sehingga mencakup distribusi pendapatan (*income distribution*), kemiskinan (*poverty*), dan pemenuhan kepentingan umum (*public service*). Perhatian terhadap pemerataan pembangunan (*equity*) kemudian berkembang sejalan dengan berbagai perdebatan terkait hubungan antara ketimpangan pendapatan (*inequality*) dan pertumbuhan ekonomi (*economic growth*). Hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan juga tidak luput dari perdebatan. Sementara itu, teori pertumbuhan endogen yang berkembang di era 1980-an memfokuskan perhatian pada pentingnya kemajuan teknologi sebagai mesin pertumbuhan ekonomi. Penelitian dan pengembangan teknologi diyakini mampu memfasilitasi investasi dan mengurangi biaya produksi. Sementara itu, di era 1990-an kemudian berkembang pembangunan manusia sebagai tujuan utama pembangunan, di mana peningkatan pendapatan meski harus dicapai tetapi bukan satu-satunya tujuan pembangunan.²¹

Paradigma pembangunan yang baru ini lebih menekankan pada sumber daya manusia. Keberhasilan pembangunan suatu bangsa diukur dari meningkatnya kualitas sumber daya manusia.²² Sumber daya manusia yang dilengkapi dengan keterampilan dan sikap mental terhadap

²⁰ Suryana, *Op.Cit*, hlm. 29

²¹ A. B. Susanto, dkk, *Op.Cit*, hlm. 83-84

²² Soekidjo Notoatmodjo, *Op.Cit*, hlm. 6

pekerjaan, serta kemampuan untuk berusaha sendiri merupakan modal utama bagi terciptanya pembangunan.

Menurut Jhingan dalam buku Suryana “Peningkatan GNP sangat berkaitan dengan pengembangan sumber daya manusia seperti terlihat dalam efisien dan produktivitas. Oleh karena itu pembentukan modal insani, yaitu suatu proses peningkatan ilmu pengetahuan, keterampilan dan kemampuan seluruh penduduk mutlak diperlukan. Hal tersebut: mencakup kesehatan, pendidikan, dan pelayanan sosial pada umumnya”.²³

Sejarah telah membuktikan bahwa bangsa yang hanya mengandalkan kekayaan sumber daya alamnya saja tanpa meningkatkan kualitas sumber daya manusianya, tidak akan pernah menjadi bangsa yang besar. Sebaliknya negara yang sumber daya alamnya terbatas tetapi mempunyai sumber daya manusia yang berkualitas dapat menjadi negara yang maju dan mandiri. Peningkatan kualitas sumber daya manusia, dengan demikian, merupakan suatu prasyarat keharusan (*necessary condition*) yang perlu diwujudkan.²⁴ Pada kenyataan tanpa perbaikan kualitas faktor manusia tidak mungkin ada kemajuan.

Sebagaimana ditekankan oleh Profesor Schultz dalam buku Jhingan, “Keadaan demikian ibarat kita memiliki suatu peta sumber, yang tidak memuat sungai dan anak-anak sungainya. Padahal sungai khas tersebut dialiri dengan pendidikan, latihan dalam jabatan, kemajuan kesehatan, dan informasi yang demikian luas mengenai perekonomian.”²⁵

Sebagai faktor pertama dan utama dalam proses pembangunan, SDM selalu menjadi subjek dan objek pembangunan. Peran serta sumber daya

²³ Suryana, *Op.Cit*, hlm. 31

²⁴ Mulyadi Subri, *Ekonomi Sumber Daya Manusia dalam Perspektif Pembangunan*, cetakan Kelima, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 280

²⁵ M. L. Jhingan, *The Economics of Development and Planning*, penerjemah D. Guritno, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, cetakan Keempatbelas, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 417

manusia dalam pembangunan bukan saja hanya aktif melainkan kesadaran yang dimilikinya tanpa dikendalikan sudah aktif, artinya bukan karena dipaksa, dan itulah sebenarnya hakikat peran serta sumber daya manusia dalam pembangunan yang diharapkan.²⁶

a. Kualitas Sumber Daya Manusia

SDM berkualitas tinggi adalah SDM yang mampu menciptakan bukan saja nilai komparatif, tetapi juga nilai kompetitif-generatif-inovatif dengan menggunakan energi tertinggi seperti *intelligence*, *creativity*, dan *imagination*; tidak lagi semata-mata menggunakan energi kasar seperti bahan mentah, lahan, air, tenaga otot, dan sebagainya.²⁷

Kualitas sumber daya manusia ini menyangkut dua aspek, yakni aspek fisik (kualitas fisik), dan aspek non-fisik (kualitas non-fisik) yang menyangkut kemampuan bekerja, berpikir, dan keterampilan-keterampilan lain. Oleh sebab itu, upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia ini juga dapat diarahkan kepada kedua aspek tersebut.²⁸

Di dalam Pola Umum PELITA Keempat (1984-1989) yang berhubungan dengan kependudukan pada bagian yang membicarakan mengenai Arah dan Kebijakan Pembangunan secara umum, ditegaskan bahwa dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan memanfaatkan jumlah penduduk yang besar sebagai kekuatan

²⁶ Abdurrahmat Fathoni, *Organisasi dan Manajemen Sumber Daya Manusia*, cetakan Pertama, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2009, hlm. 10-11

²⁷ Taliziduhu Ndraha, *Op.Cit*, hlm. 12

²⁸ Soekidjo Notoatmodjo, *Op.Cit*, hlm. 2

pembangunan bangsa, maka perlu ditingkatkan usaha-usaha pembinaan, pengembangan dan pemanfaatan potensi sumber daya manusia dengan meningkatkan pembangunan diberbagai sektor antara lain dengan mengutamakan pembangunan yang meningkatkan perluasan lapangan kerja, meningkatkan pengadaan pangan dan mutu gizi, memperluas fasilitas dan memperbaiki mutu pendidikan dan latihan kerja serta meningkatkan pelayanan kesehatan. Dengan usaha-usaha tersebut diharapkan dapat tercipta manusia-manusia pembangunan yang tangguh, berbudi luhur, cakap, terampil, percaya pada diri sendiri dan bersemangat membangun.²⁹

Kualitas sumber daya manusia sebuah bangsa ditentukan oleh 3 faktor utama, yakni: pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Oleh sebab itu apabila kita menilai kualitas sumber daya manusia sebuah bangsa dapat diukur dari tingkat pendidikan, kesehatan dan ekonomi dari bangsa yang bersangkutan. Tinggi rendahnya tingkat pendidikan, kesehatan, dan ekonomi tersebut dapat dilihat melalui indikator-indikator sebagai berikut:

1) Pendidikan

Pendidikan adalah suatu upaya untuk mengembangkan potensi manusia, sehingga mempunyai kemampuan untuk mengelola sumber daya alam yang tersedia untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kemampuan yang dikembangkan dari sumber daya manusia ini mencakup berbagai aspek, utamanya aspek non-fisik,

²⁹ Priyono Tjiptoherijanto, *Untaian Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1989, hlm. 3

yakni: kemampuan berpikir, penalaran, intelektual, keterampilan, dan sebagainya. Untuk mengembangkan kemampuan seperti ini, dengan sendirinya diperlukan kemampuan menyerap informasi melalui berbagai cara, utamanya membaca dan menulis, lamanya mengenyam pendidikan formal dan sebagainya. Oleh sebab itu indikator tingkat pendidikan suatu bangsa secara rinci antara lain sebagai berikut:

a) Angka melek huruf atau buta huruf

Adalah besarnya persentase penduduk yang mampu membaca dan menulis atau “melek huruf” (*littercy*) huruf Latin, atau besarnya penduduk yang tidak mampu membaca dan menulis atau “buta huruf” (*illiteracy rate*). Sebagai contoh penduduk Indonesia yang dapat membaca huruf Latin pada tahun 2005 sebesar 91,91%, yang berarti pada tahun 2005, penduduk Indonesia yang masih buta huruf masih sebesar 8,09%.

b) Angka Partisipasi Sekolah

Adalah besarnya persentase penduduk Indonesia usia sekolah (7-18 tahun) yang sedang sekolah atau masih dalam proses pendidikan formal. Sebagai ilustrasi, partisipasi sekolah penduduk Indonesia adalah sebagai berikut:

- (1) Umur 7-12 tahun : 97,14%
- (2) Umur 13-15 tahun : 84,02%
- (3) Umur 16-18 tahun : 53,86%

Data tersebut menunjukkan bahwa masih banyak anak-anak usia sekolah di Indonesia yang tidak mengenyam sekolah.

c) Angka rata-rata sekolah

Angka rata-rata sekolah penduduk sebuah bangsa diukur melalui lamanya penduduk atau sumber daya manusia mengenyam pendidikan formal atau sekolah secara rata-rata. Dengan perkataan lain, berapa tahun rata-rata penduduk suatu bangsa duduk di bangku sekolah. Sebagai contoh rata-rata lamanya penduduk Indonesia mengenyam bangku sekolah hanya 6,7 tahun.³⁰

Rendahnya kualitas penduduk juga merupakan penghalang pembangunan ekonomi suatu negara. Ini disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan dan tingkat pengetahuan tenaga kerja. Untuk adanya perkembangan ekonomi, terutama industri, jelas sekali dibutuhkan lebih banyak tenaga kerja yang mempunyai skill atau paling tidak dapat membaca dan menulis. Dengan kata lain pendidikan merupakan faktor penting bagi berhasilnya pembangunan ekonomi. Bahkan menurut Schumaker pendidikan merupakan sumber daya yang terbesar manfaatnya dibanding faktor-faktor produksi lain.³¹

Pendidikan merupakan salah satu faktor yang penting dalam pengembangan sumber daya manusia. Pendidikan menambah

³⁰ Soekidjo Notoatmodjo, *Op.Cit*, hlm. 2-3

³¹ Irawan dan M. Suparmoko, *Ekonomika Pembangunan*, edisi Keenam, 2002, BPFE-Yogyakarta, Yogyakarta, *Op.Cit*, hlm. 101-102

pengetahuan, baik yang secara langsung dan tidak langsung menyangkut pekerjaan, maupun mengenai cara dan teknik menyelesaikan suatu tugas kerja tersebut secara tepat guna. Dengan demikian pendidikan pada dasarnya dapat dipandang sebagai investasi yang imbalannya baru dapat dinikmati beberapa tahun kemudian dalam bentuk penambahan kemampuan dan keterampilan kerja. Peningkatan pendidikan mengarah pada peningkatan produktivitas kerja. Sedangkan peningkatan produktivitas ini akan tercermin di dalam imbalan yang diterima karyawan yang bersangkutan. Oleh karenanya, hubungan antara pendidikan dan produktivitas kerja juga akan tercermin dalam tingkat penghasilan.³²

Peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan dilakukan dengan:

- a) *Pendidikan Formal*, jalur pendidikan ini terdiri dari pendidikan umum yang dimulai dari tingkat sekolah dasar hingga tingkat perguruan tinggi. Pendidikan formal membekali seseorang dasar-dasar pengetahuan, teori dan logika, pengetahuan umum, kemampuan menganalisis serta pengembangan watak dan kepribadian. Selain pendidikan formal dengan memberi materi umum, juga ada pendidikan formal kejuruan.
- b) *Pendidikan informal*, pendidikan yang berupa pelatihan ini semakin berarti dalam kegiatan ekonomi secara menyeluruh,

³² Priyono Tjiptoherijanto, *Op.Cit*, hlm. 5

yaitu di sektor formal modern maupun yang bersifat tradisional.³³

2) Kesehatan

Tingkat kesehatan suatu bangsa dapat dilihat dari angka kematian (*mortalitas*) dan angka kesakitan (*morbiditas*), melalui berbagai indikator. Indikator-indikator yang sering digunakan untuk mengukur derajat kesehatan masyarakat suatu bangsa, dan juga sebagai indikator kualitas sumber daya manusia dari aspek kesehatan adalah: angka kematian bayi, angka kematian anak balita, angka kematian ibu karena melahirkan, angka kematian kasar, dan angka harapan hidup:

a) Angka kematian bayi (AKB)

Angka kematian bayi (AKB) adalah banyaknya bayi yang meninggal dari 1.000 bayi yang lahir hidup pada suatu komunitas tertentu suatu bangsa. Misalnya AKB di Indonesia pada tahun 2005 adalah 35/1.000, artinya pada tahun 2005 setiap 1.000 bayi yang lahir hidup, 35 bayi meninggal. Pengertian bayi di sini adalah bayi yang berumur di bawah satu tahun (0-11 bulan). AKB di Indonesia yang masih di atas 30/1.000 tersebut masih tinggi, bila dibandingkan dengan AKB di negara-negara maju di bawah 20/1.000, bahkan negara-negara Eropa sudah di bawah 10/1.000 kelahiran hidup.

³³ *Ibid*, hlm. 162

Banyaknya bayi yang meninggal mencerminkan berbagai aspek kesehatan dan sosial budaya masyarakat. Kemungkinan-kemungkinan bayi meninggal dapat disebabkan baik dari faktor antara lain persalinan ibu dilakukan oleh tenaga yang tidak profesional (dukun bayi yang tidak terlatih), peralatan yang digunakan tidak layak atau tidak steril, sanitasi lingkungan yang buruk, kondisi ibu yang melahirkan atau bayi yang dilahirkan tidak sehat misalnya kurang gizi, dan sebagainya.

b) Angka kematian balita (AKABA):

Anak pada usia di bawah 5 tahun masih berada pada masa yang rentan penyakit dan berisiko untuk meninggal. Hal ini disebabkan karena pada usia ini anak sudah lebih banyak terpapar risiko-risiko terjadinya penyakit. Oleh sebab itu tingginya angka kematian pada usia ini cenderung tinggi dibandingkan dengan kelompok umur di bawah 1 tahun atau di atas 5 tahun. AKABA di Indonesia tahun 2005 masih sebesar 46/ 1.000 kelahiran hidup. Artinya anak di bawah 5 tahun di Indonesia meninggal 46 orang setiap 1.000 kelahiran hidup. Sedangkan AKABA di negara-negara maju sudah di bawah 25/1.000.

c) Angka kematian ibu (AKI)

Peristiwa ibu melahirkan merupakan hasil akumulasi dari masalah kesehatan yang dialami oleh ibu selama

kehamilannya. Sedangkan masalah ibu yang dihadapi oleh ibu hamil di Indonesia yang penuh dengan risiko, antara lain, tidak melakukan *ante natal care* (pemeriksaan kesehatan), anemia (kurang Fe), kurang gizi atau malnutrisi, dan sebagainya. Ditambah lagi masih banyaknya ibu yang melahirkan atau persalinannya ditolong oleh tenaga kesehatan yang tidak profesional atau dukun bayi yang tidak terlatih. Oleh sebab itu angka kematian ibu pada waktu melahirkan di Indonesia masih cukup tinggi, yakni 307/100.000 kelahiran hidup. Hal ini berarti bahwa setiap 100.000 orang ibu hamil yang melahirkan bayi hidup, 307 orang ibu diantaranya meninggal dunia. Sebagai perbandingannya, AKI di negara-negara maju di bawah 100/100.000 kelahiran hidup.

d) Angka kematian kasar (AKK)

Angka kematian kasar (AKA) adalah banyaknya penduduk dari segala umur yang meninggal karena berbagai sebab. AKK di Indonesia pada tahun 2005 masih sebesar 7,4/1.000 penduduk, artinya setiap 1.000 orang Indonesia meninggal 7,4 orang pada tahun 2005, mungkin sampai sekarang. Masih tingginya angka kematian kasar di Indonesia, disebabkan karena penyakit menular yang mematikan masih tinggi, seperti TBC dan Malaria. Di samping itu penyakit itu tidak menular seperti penyakit jantung koroner dan kanker

cenderung meningkat kontribusinya terhadap tingginya angka kematian di Indonesia.

e) Umur harapan hidup

Penurunan angka kematian bayi atau AKB sangat berhubungan dengan meningkatnya umur harapan hidup (*life expectancy*). Oleh sebab itu AKB maupun umur harapan hidup dapat dijadikan ukuran kualitas sumber daya manusia. Menurunnya AKB dan meningkatnya harapan hidup dapat menjadi ukuran meningkatnya kualitas sumber daya manusia. Menurunnya AKB dan meningkatnya harapan hidup dapat menjadi ukuran meningkatnya kualitas sumber daya manusia. Umur harapan hidup adalah umur rata-rata atau rata-rata lama hidup penduduk sebuah bangsa. Umur harapan hidup penduduk Indonesia dari tahun ke tahun selalu meningkat, dari hanya 52,41 tahun pada tahun 1980, meningkat menjadi 63,48 tahun pada tahun 1995, 66,2 tahun pada tahun 2003, dan meningkat menjadi 68 tahun pada tahun 2005.³⁴

Segi lain yang diperhatikan dalam upaya pengembangan sumber daya manusia menyangkut derajat kesehatan dari manusia itu sendiri. Peningkatan derajat kesehatan dapat dilakukan melalui pemenuhan kebutuhan manusia dalam hal gizi dan nutrisi. Suatu pandangan yang dapat dikemukakan menyatakan produktivitas kerja seseorang dapat ditingkatkan hanya bila kebutuhan fisik

³⁴ Soekidjo Notoatmodjo, *Op.Cit*, hlm. 3-5

minimumnya dalam hal gizi dan kesehatan sudah terpenuhi. Dengan demikian pendapatan yang diterima seorang pekerja hendaknya dapat menjamin kebutuhan fisik minimumnya. Hal ini disebabkan rendahnya pendapatan seseorang akan menyebabkan orang tersebut tidak dapat memenuhi kebutuhan pokoknya seperti makanan, pakaian, perumahan dan kesehatan yang memadai.³⁵

Apabila tujuan dari pengembangan sumber daya manusia diarahkan pada peningkatan produktivitas yang diharapkan pula dapat meningkatkan penghasilannya; maka sudah barang tentu pemenuhan kebutuhan dasar ini harus mendapat prioritas. Manfaat pengembangan sumber daya manusia baru dapat dinikmati bila terdapat para karyawan yang sehat mental dan fisik serta dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Sesuai dengan apa yang digariskan dalam Sistem Kesehatan Nasional (SKN) diharapkan bahwa proses pengembangan ini dapat menghasilkan derajat kesehatan yang tinggi yang memungkinkan setiap orang hidup produktif, baik sosial maupun ekonomis. Karena pada dasarnya pembangunan nasional hanya dapat terlaksana sesuai dengan cita-cita bangsa jika diselenggarakan oleh manusia yang cerdas dan sehat. Dengan demikian perlu sekali ditingkatkan kemampuan untuk hidup secara lebih sehat melauai upaya pengembangan sumber daya manusia yang lebih terpadu.³⁶

³⁵ Priyono Tjiptoherijanto, *Op.Cit*, hlm. 10

³⁶ *Ibid*, hlm. 12-13

3) Ekonomi

Kondisi ekonomi Indonesia dari tahun ke tahun mengalami kemajuan seiring dengan meningkatnya pembangunan di Indonesia. Perkembangan ekonomi pada tahun 2003 tumbuh sebesar 4,88% dan tahun 2004 meningkat menjadi 5,13%, dan tahun 2005 meningkat menjadi 5,60%. Statistik Kesra (Kesejahteraan Rakyat) tahun 2005 mencatat bahwa persentase rumah tangga yang memiliki bukti kemiskinan yang berupa JPK Gakin (Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Keluarga Miskin), Kartu Miskin dan Surat Miskin secara nasional sebesar 12,12%.

Menurut Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan (GK) yang terdiri dari Garis Kemiskinan Makanan). Penentuan GKM berdasarkan pengeluaran penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasar, baik makanan maupun non makanan. Berdasarkan perhitungan ini jumlah penduduk miskin Indonesia pada tahun 2005 sebesar 35,10 juta (15,97%), dan meningkat menjadi 17,75 pada tahun 2006.³⁷

b. Indeks Pembangunan Manusia

Pertumbuhan ekonomi hanya mencatat peningkatan produksi barang dan jasa secara nasional, sedangkan pembangunan berdimensi lebih luas dari sekedar peningkatan pertumbuhan ekonomi. Manusia seharusnya merupakan hakikat tujuan pembangunan, Sulit dikatakan

³⁷ Soekidjo Notoatmodjo, *Loc.Cit.*

ada pembangunan bila kemiskinan, pengangguran, dan ketimpangan masih substansial.

Salah satu indikator yang populer untuk mengukur kinerja pembangunan manusia adalah HDI (Human Development Index) atau Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM mencoba mengukur kinerja pembangunan manusia dengan skala 0 (sebagai tingkatan pembangunan manusia yang terendah) hingga 1 (pembangunan manusia yang tertinggi).³⁸

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menggambarkan perkembangan pembangunan manusia secara berkelanjutan yang dianggap cukup representatif dalam perencanaan pembangunan bagi pemerintah. Pada dasarnya IPM mencakup tiga komponen yang dianggap mendasar bagi manusia dan secara operasional mudah dihitung untuk menghasilkan suatu ukuran yang merefleksikan upaya pembangunan manusia, artinya IPM mengukur capaian pembangunan manusia berbasis sejumlah komponen dasar kualitas hidup.³⁹

Indeks Pembangunan Manusia tersebut dikomulasikan dari indikator-indikator:

- 1) Pendidikan: indikator rata-rata lama sekolah, dan angka melek huruf (*literacy rate*).
- 2) Kesehatan: Angka Kematian Bayi (AKB) dan angka harapan hidup (*life expectancy*).

³⁸ Mudrajad Kuncoro, *Op.Cit*, hlm. 146

³⁹<http://www.bappeda.lampungprov.go.id/old/docfiles/productfiles/e822b0a050158f861ad8d8bea897c304.pdf>, hlm. 31, akses 10 Mei 2016

3) Ekonomi: pendapatan rata-rata per kepala (*income per capita*). Indeks Pembangunan Manusia (IPM) suatu bangsa dikategorikan menjadi 3, yakni tinggi (IPM >79), sedang (IPM 50-79), dan rendah (IPM <50). Dengan menggunakan skala ukuran tersebut, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia pada tahun 2005 adalah 69, sehingga IPM Indonesia berada pada kategori sedang.⁴⁰

Menurut *Human Development Report 2007-2008*, IPM Indonesia sebesar 0,728, berada dalam peringkat 107 dari 177 negara yang disurvei oleh UNDP. Bila dirinci, IPM tersebut merupakan gabungan indeks harapan hidup, indeks pendidikan, dan indeks PDB berdasarkan PBB. Indeks PDB Indonesia mencapai 0,609. Angka harapan hidup orang Indonesia mencapai 69,7 tahun, atau dinyatakan dalam indeks harapan hidup mencapai 0,745. Indeks pendidikan mencapai 0,83 karena angka melek huruf sebesar 90,4% dan rata-rata rasio masuk sekolah dari SD sampai SMU mencapai 68,2%. Ini bisa juga diartikan bahwa belum seluruh rakyat Indonesia “merdeka dari kebodohan”.⁴¹

Dalam konteks saat ini, di mana kehidupan penuh dengan persaingan, maka pendidikan menjadi unsur utama untuk meraih kehidupan yang layak. Tanpa pendidikan sulit untuk dapat bersaing dan merasakan hidup yang layak. Oleh karena itu, perbaikan kualitas pembangunan manusia akan sulit terwujud jika tidak diawali dari pendidikan karena proses pendidikan sangat menentukan kualitas Indonesia yang diharapkan. Terutama untuk mampu membawa

⁴⁰ Soekidjo Notoatmodjo, hlm. 6

⁴¹ Mudrajad Kuncoro, *Op.Cit*, hlm. 148-149

Indonesia bersaing secara global, sehingga membutuhkan satu usaha secara konsisten, terutama pemerintah untuk mampu memberikan jaminan bagi setiap warganya untuk mengenyam pendidikan setinggi-tingginya. Di samping itu, pengembangan SDM juga dapat dilakukan dengan memfokuskan pada keterampilan yang langsung berguna bagi perkembangan dan kehidupan mereka di masyarakat.⁴²

c. Pembangunan SDM: wawasan UUD 1945

Dasar filosofikal dan konstitusional pembangunan SDM bagi Indonesia terdapat di dalam UUD 1945. Alinea keempat *Pembukaan* :

Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial

Dan beberapa pasal di dalam *Batang Tubuh* UUD 1945 :

Tabel 2.1 Dasar Konstitusional Pembangunan SDM

Pasal	Bunyi	Aspek
27 ayat 1	Segala warganegara bersamaan kedudukannya di dalam Hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung Hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya	M
27 ayat 2	Tiap-tiap Warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan	M
28	Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang	M
29 ayat 2	Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu	M
31 ayat 1	Tiap-tiap Warganegara berhak mendapat pengajaran	SD

⁴² Ruslan Abdul Ghofur Noor, *Op.Cit*, hlm. 159-160

32	Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia	M, SD
34	Fakir-miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara	M, SD

M= aspek manusia, SD = aspek sumber daya⁴³

d. Aspek-aspek Sasaran Pembangunan SDM

Pembangunan nasional Indonesia adalah amanat konstitusi. Baik *Pembukaan* maupun *Batang Tubuh* UUD 1945 mengandung ketentuan-ketentuan tentang cita-cita bangsa. Indonesia setidaknya tidaknya memiliki ideologi pembangunan yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, dan strategi pembangunan yaitu pertumbuhan ekonomi, stabilitas politik dan kesejahteraan sosial (pemerataan pembangunan). Manusia disebut utuh jika ia berhubungan serasi tetapi dinamis ke luar, sementara di dalam, setiap komponen kepribadian, keberadaan, kehidupan dan budayanya berkembang dengan serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan. Seseorang disebut utuh ke luar jika ia berhubungan (bertransaksi) serasi dengan, bersikap positif terhadap alam sekitarnya, masyarakat di mana ia berada, dan berimtak kepada Tuhan, Chalik langit, bumi dan segala isinya. Selanjutnya, serasi artinya berbeda pada kedudukan yang tepat, selaras berarti searah, seimbang berarti selaju, yang satu tidak tertinggal ketimbang yang lain,

⁴³ Taliziduhu Ndraha, *Op.Cit*, hlm. 30

dan berkelanjutan berarti bersinambung, berkembang secara kumulatif.⁴⁴

Salah satu tujuan jangka panjang dari pembangunan nasional Indonesia adalah peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM).⁴⁵ Dalam konteks pembangunan nasional, pembangunan manusia yang seutuhnya, kemampuan profesional dan kematangan kepribadian saling memperkuat satu sama lain. Profesionalisme dapat turut membentuk sikap dan perilaku serta kepribadian yang tangguh, sementara kepribadian yang tangguh merupakan prasyarat dalam membentuk profesionalisme.

Kebijakan dalam peningkatan kualitas hidup tercermin dalam:

- 1) Bidang Pendidikan, yaitu melalui peningkatan pendidikan yang memperhatikan kebutuhan tenaga kerja sesuai dengan dinamika dan permintaan pasar (*drive demand*) serta arah dan sasaran pembangunan ekonomi di masa mendatang;
- 2) Bidang Kesehatan, yaitu melalui peningkatan budaya hidup sehat, penyediaan sarana & prasarana, obat-obatan, dan memperluas akses (cakupan) kesempatan & mutu pelayanan kesehatan terutama jaminan kesehatan kepada penduduk miskin dan daerah terpencil;
- 3) Bidang Pengentasan Kemiskinan, yaitu melalui peningkatan keterampilan praktis, menumbuhkan sikap produktif, serta

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 32-33

⁴⁵ Mulyadi Subri, *Ekonomi Sumber Daya Manusia*, cetakan Pertama, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 184

mendorong semangat kemandirian dan kerja sama (gotong royong);

- 4) Bidang Kependudukan, yaitu melalui kesadaran melaksanakan program gerakan keluarga berencana untuk menekan laju pertumbuhan penduduk serta meningkatkan pemerataan penyebaran penduduk untuk keseimbangan geopolitik antara lain melalui program transmigrasi dan pembangunan industri di pedesaan.

Secara umum, peningkatan kualitas hidup Sumber Daya Manusia tercermin dalam peningkatan produktivitas tenaga kerja yang dilakukan melalui peningkatan kemampuan/keterampilan, disiplin, etos kerja produktif, sikap kreatif & inovatif, dan membina lingkungan hidup, lingkungan kerja yang sehat untuk memacu prestasi. Pelatihan tenaga kerja lebih diarahkan pada pengembangan usaha yang mandiri dan profesional, sehingga lahir dan berkembang wiraswastawan baru yang mampu menciptakan berbagai lapangan dan kesempatan kerja di samping memobilisasi sumber daya manusia non produktif ke kegiatan yang lebih produktif dengan disertai Jaminan Sosial dan Hari Tua serta kepastian hukum. Berbagai kebijakan di atas akan dapat mencapai sasaran yang efisien dan efektif secara optimal melalui kesamaan visi dan misi, koordinasi dan dukungan dana dari lembaga pemerintah dan

non pemerintah di antaranya: dunia usaha (swasta), koperasi serta lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya.⁴⁶

Peranan pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan terutama di negara-negara berkembang atau Dunia Ketiga bekas jajahan harus benar-benar aktif dan positif. Karena pemerintah harus mempunyai sasaran utama bagi rakyatnya terutama yang berkenaan dengan upaya meningkatkan tingkat taraf hidup atau tingkat kemakmuran rakyatnya. Apalagi pemerintah mempunyai sumber daya alam yang banyak dan bernilai tinggi. Karena penjajah melakukan penjajahan di banyak negara terbelakang yang kaya akan sumber daya alamnya.

Dalam zaman yang segalanya serba global, peranan pemerintah untuk melakukan pembangunan ekonomi khususnya merupakan kunci menuju masyarakat yang lebih makmur. Bahkan diharapkan pada waktunya bisa menjadi negara maju/industri. Masalah negara terbelakang atau negara berkembang begitu besarnya dan masalah itu tidak bisa diserahkan begitu saja pada mekanisme bebas kekuatan-kekuatan ekonomi.

Ternyata kekuatan perusahaan-perusahaan swastanya belum mampu menyelesaikan masalah yang cukup berat itu karena pengertian itu belum ditemukan di zaman modern ini. Oleh karena itulah tindakan pemerintah benar-benar sangat dibutuhkan bagi pembangunan

⁴⁶ Mulyadi Subri, 2014, *Op.Cit*, hlm. 2-4

ekonomi negara-negara berkembang, khususnya negara-negara yang masih terbelakang.⁴⁷

Bantuan pemerintah di bidang jasa-jasa, sosial terutama pendidikan dan kesehatan merupakan hal yang tidak perlu dipersoalkan lagi. Di negara sedang berkembang, dua gatra (aspek) ini sangat penting, karena perkembangan fasilitas pendidikan dan kesehatan umum dapat mengurangi halangan-halangan untuk berkembang dengan mengurangi keterbelakangan penduduk/masyarakat, menambah mobilitas baik antardaerah maupun antarkerja, menaikkan produktivitas dan memberi kesempatan berinovasi. Ini semua merupakan investasi di bidang kemanusiaan (*human investment*) yang dapat meningkatkan kualitas penduduk/masyarakat.

1) Pendidikan

Peranan pendidikan ini sangat luas. Penghapusan buta huruf akan memudahkan latihan-latihan bagi para pekerja. Perlu dihilangkan sikap mengagungkan lapangan kerja kantor (*white collar prestige occupation*) yang mengakibatkan timbulnya banyak pengangguran intelektual (banyak Sarjana yang sukar mencari pekerjaan). Jadi pendidikan hendaknya lebih ditekankan pada pendidikan kejuruan. Pendidikan di bidang pengetahuan administrasi dan pengawasan juga penting untuk mengadakan koordinasi serta kelangsungan dan kesatuan bertindak. Apabila hal

⁴⁷ Bachrawi sanusi, *Op.Cit* hlm. 74

ini tidak ada maka segala program pembangunan tidak dapat dilaksanakan dengan baik.⁴⁸

Suatu program pendidikan harus bersifat luas dan beraneka-ragam. Pendidikan primer perlu disediakan agar setiap anak usia sekolah dapat menjalani wajib belajar. Dalam rangka menyediakan materi bagi universitas dan memberi fasilitas pendidikan yang lebih luas, perlu dibuka sekolah menengah yang lebih banyak lagi. Pada waktu yang sama lembaga latihan diperlukan untuk memberikan pengajaran kepada ahli mesin, montir listrik, tukang, perawat, guru, penyuluh pertanian, dan sebagainya. Pendidikan tinggi dan lembaga-lembaga penelitian didirikan untuk mencetak dan meningkatkan jumlah dokter, administrator, insinyur dan semua jenis personil terlatih. "Program pendidikan didasarkan pada usaha menjalin kesatuan bangsa pada umumnya, untuk memanfaatkan energi rakyat dan membangun bangsa dan sumber daya manusia di seluruh negeri." Investasi di bidang yang luas dan beraneka ragam seperti di bidang pendidikan itu hanya mungkin dilakukan oleh atau melalui inisiatif pemerintah.

Investasi pada modal manusia sangat bersifat produktif. Negara terbelakang membutuhkan ahli industri dan pertanian, dokter, insinyur, guru, administrator dan sebagainya, yang akan semakin memperlancar arus barang dan jasa sehingga dengan demikian mempercepat derap pembangunan. Karena itu menjadi

⁴⁸ Irawan dan M. Suparmoko, *Op.Cit*, hlm. 407-409

tanggung jawab pemerintah untuk memprakarsai program jangka panjang pengembangan dan pembaharuan pendidikan secara luas yang merentang mulai dari gerakan pembebasan buta huruf sampai ke tingkat universitas, sehingga pada semua cabang kehidupan nasional pendidikan menjadi titik pusat pembangunan negara.

2) Kesehatan

Bidang lainnya di mana pemerintah dapat melakukan langkah positif adalah kesehatan masyarakat. Untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas buruh, kesehatan masyarakat harus semakin diperbaiki. Langkah kesehatan masyarakat meliputi perbaikan sanitasi lingkungan baik di wilayah pedesaan maupun wilayah perkotaan, pembuangan air kotor dan menggenang, pembenahan daerah kumuh, perumahan yang lebih baik, penyediaan air bersih, fasilitas pembuangan air kotor dan menggenang, pembenahan daerah kumuh, perumahan yang lebih baik, penyediaan air bersih, fasilitas pembuangan kotoran yang lebih baik, pengawasan penyakit menular, penyediaan pelayanan medis dan kesehatan, khususnya kesejahteraan ibu dan anak, pendidikan kesehatan dan keluarga berencana, dan di atas segalanya, latihan petugas medis dan kesehatan. Semua ini memerlukan usaha yang terencana pada pihak penguasa negara.⁴⁹

Kesehatan dipandang dari segi manfaatnya dalam menaikkan tingkat pendapatan dapat dilihat dari dua cara yaitu: a)

⁴⁹ M.L. Jhingan, *Op.Cit*, hlm. 435-437

memperbaiki kualitas angkatan kerja, sehingga mempermudah adanya perkembangan ekonomi, dan b) pertumbuhan jumlah penduduk guna mengimbangi kebutuhan tenaga kerja untuk perkembangan lebih lanjut atau dapat pula dilaksanakan pengendalian kelahiran (*fertility control*) atau pembatasan kelahiran sehingga jumlah penduduk tidak bertambah terlalu banyak, dan kenaikan pendapatan dapat didukung oleh berkembangnya jumlah penduduk yang relatif lebih kecil.⁵⁰

Apabila manfaat utama dari pengembangan sumber daya manusia akan berupa peningkatan pendapatan melalui peningkatan produktivitas, maka program-program pendidikan dan latihan serta perbaikan di bidang kesehatan harus diarahkan bersama. Manfaat pengembangan sumber daya manusia akan terasa bilamana program-programnya merupakan bagian dari tujuan pembangunan nasional. Manfaat ini juga dapat secara konkrit dirasakan bila terdapat pengembangan kemampuan dan keterampilan yang dapat dan berguna dalam menghadapi perubahan teknologi maupun masukan teknologi baru. Manfaat ini baru dapat dinikmati bila sumber daya manusia itu sendiri terbebas dari kungkungan kemiskinan yang sangat mempengaruhi derajat kesehatannya.⁵¹

Suatu kenyataan yang harus diterima disebagian besar negara-negara sedang membangun, ciri utama terdapatnya penduduk yang cukup banyak. Namun demikian, merupakan suatu kenyataan juga yang

⁵⁰ Irawan dan M. Suparmoko, *Loc.Cit.*

⁵¹ Prijono Tjiptoherijanto, hlm. 13-14

harus diterima bahwa penduduk yang besar tersebut seringkali lebih bersifat sebagai “beban” daripada berfungsi sebagai “modal” bagi proses pembangunan negara-negara ini. Hal tersebut dikarenakan sebagian besar penduduk di negara-negara itu merupakan masyarakat dengan tingkat pendidikan yang rendah dan tingkat kesehatan yang kurang memadai. Masalah buta huruf, rendahnya angka harapan hidup dan tingginya angka kematian bayi serta anak-anak, merupakan ciri khas kependudukan di negara-negara sedang membangun ini.⁵²

Umumnya di negara-negara yang sedang berkembang, laju pertumbuhan penduduk masih sangat tinggi dan jumlah penduduk cukup besar. Hal ini dapat kita amati umpamanya di Asia seperti di India, Pakistan, Bangladesh, Indonesia dan negara-negara lainnya yang mempunyai penduduk melebihi 100 juta jiwa dengan pertumbuhan penduduk lebih 2 persen rata-rata per tahun. Akibat daripada keadaan yang demikian itu timbullah masalah-masalah seperti pengangguran, setengah pengangguran yang tinggi terutama di pedesaan, kekurangan tempat tinggal, kekurangan prasarana dan sarana kesehatan, pendidikan, sandang, pangan, kesempatan kerja dan sebagainya. Keadaan yang demikian itu akan menghambat pembangunan.⁵³

Dalam GBHN tahun 1988 dalam buku Basir Barthos dinyatakan: “Jumlah penduduk yang sangat besar, apabila dibina dan dikerahkan sebagai tenaga kerja yang efektif akan merupakan modal pembangunan yang besar yang sangat menguntungkan bagi usaha-usaha pembangunan di segala bidang”.⁵⁴

⁵² *Ibid*, hlm. 112-113

⁵³ Basir Barthos, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Suatu Pendekatan Makro*, cetakan Kedelapan, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hlm. 3-4

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 8

Jadi garis besar yang penulis pelajari mengenai pembangunan sumber daya manusia yang sudah dijelaskan tersebut adalah bahwa pembangunan manusia merupakan suatu upaya pemenuhan kebutuhan-kebutuhan manusia yang pokok/dasar melalui cara-cara pengembangan kemampuan di bidang pendidikan dan kesehatan, yang diharapkan dapat meningkatkan produktivitas dan pada akhirnya akan mampu menaikkan pendapatan dan menunjang kehidupan manusia dalam mencapai kesejahteraan. Itulah sebabnya sumber daya manusia tidak hanya disebut sebagai objek pembangunan tetapi juga berperan sebagai subjek pembangunan. Sehingga manusia tidak hanya sebagai sasaran dan tujuan dalam pembangunan yaitu tercapainya kesejahteraan, akan tetapi juga merupakan pelaku yang harus digali potensinya agar mampu mengolah sumber daya yang ada untuk mencapai kesejahteraan itu sendiri. Mengingat pentingnya peran tersebut sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk mendorong dan memfasilitasi kegiatan pengembangan kemampuan warganya demi kelancaran dan keberhasilan dalam menjalankan pembangunan.

C. Pembangunan dalam Perspektif Islam

1. Paradigma Pembangunan

Paradigma sebagai ruang lingkup berpikir dan aktivitas menjadi variabel yang cukup signifikan dalam membedakan paradigma pembangunan ekonomi konvensional dan paradigma pembangunan ekonomi Islam. Kemudian variabel inilah yang menunjukkan perbedaan antara keduanya, karena perbedaan cara pandang ini kemudian

memunculkan kesimpulan yang berbeda tentang paradigma pembangunan ekonomi. Paradigma pembangunan ekonomi konvensional memiliki pengukuran yang sudah biasa dilakukan, seperti *growth* bagaimana Islam memandang hal tersebut dan bagaimana solusi yang tepat dalam mengatasinya, serta kebijakan apa yang perlu dilakukan oleh negara di saat pertumbuhan semakin tinggi namun kesenjangan juga tinggi. Konsep Islam tentang pembangunan ekonomi lebih luas dari konsep pembangunan ekonomi konvensional walaupun dasar pembangunan ekonomi Islam adalah multidimensional.

Pembangunan ekonomi Islam bukan hanya pembangunan materiel, tetapi segi spiritual dan moral sangat berperan, pembangunan moral dan spiritual harus terintegrasi dengan pembangunan ekonomi. Inilah yang kemudian di dalam Al-qur'an dinamakan dengan *tazkiyah an-nafs*⁵⁵ sebagaimana firman Allah dalam Q.S. asy-Syams [91] ayat 7-10:⁵⁶

وَنَفْسٍ وَمَا سَوَّاهَا ﴿٧﴾ فَأَلْهَمَهَا فُجُورَهَا وَتَقْوَاهَا ﴿٨﴾ قَدْ أَفْلَحَ مَن
زَكَّاهَا ﴿٩﴾ وَقَدْ خَابَ مَن دَسَّاهَا ﴿١٠﴾

“Demi jiwa dan Penyempurnanya (7), diilhami-Nya (jalan) kedurhakaan dan ketakwaannya (8), pasti jaya siapa yang membersihkan jiwanya (9), dan pasti gagal siapa yang mengotori jiwanya (10).”

Dalam ayat di atas, setelah bersumpah dengan Matahari, Bulan, siang, malam, langit, dan Bumi, Allah bersumpah atas nama jiwa manusia

⁵⁵ Nurul Huda, dkk, *Op.Cit*, hlm. 20-21

⁵⁶ M. Said, *Op.Cit*, hlm. 535

dan penciptaannya yang sempurna. Lalu Allah mengilhamkan kefasikan dan ketakwaan ke dalam jiwa manusia.⁵⁷

Islam mengandung *Ikhtiar*, perjuangan dan gerakan kearah perubahan sosial. Islam juga merupakan pandangan hidup yang pasti dan program-program kegiatan. Semuanya ini dalam rangka rekonstruksi masyarakat. Beberapa hal yang berkaitan dengan prinsip-prinsip pembangunan dalam Islam serta berbagai indikator untuk tujuan kebijakan yang akan disusun.

- a. Perubahan sosial bukanlah hasil dari kekuatan sejarah yang telah ditentukan. Adanya beberapa hambatan dan kendala merupakan kenyataan hidup dan sejarah. Tetapi tidak ada determinisme sejarah. Perubahan harus direncanakan dan direkayasa. Dan perubahan tersebut harus bertujuan yaitu menuju suatu norma.
- b. Manusia adalah pelaku aktif perubahan. Semua kekuatan lainnya tunduk kepadanya sebagai khalifah Allah di muka bumi. Dalam kerangka hukum Islam, maka manusialah yang bertanggung jawab terhadap baik buruknya perbuatan mereka.
- c. Perubahan berlangsung dalam lingkungan dan jiwa manusia. Yang terakhir ini termasuk sikap, motifasi, komitmen. Ia harus berusaha memobilisasi semua yang ada di dalam maupun yang ada di luar dirinya untuk tujuan tersebut di atas.
- d. Hidup adalah jaringan interaksi manusia. Perubahan merupakan gangguan interaksi, sekaligus merupakan bahaya ketidakseimbangan

⁵⁷ Nurul Huda, dkk, *Loc.Cit.*

dalam jiwa manusia dan masyarakat. Perubahan sosial yang Islami harus berupaya menekan sedikit mungkin ketidakseimbangan dan perpecahan dan berupaya mengoordinasikan suatu kondisi dari keseimbangan sosial kearah yang lebih tinggi lagi, dan dari ketidakseimbangan ke arah seimbang. Perubahan tersebut harus bersifat seimbang, bertahap dan evolusioner. Inovasi harus dikawinkan dengan integritas. Demikianlah perubahan sosial dalam Islam bersifat revolusioner dengan jalan revolusioner.⁵⁸

2. Falsafah Pembangunan

Dalam perspektif Islam, pembangunan dilaksanakan berdasarkan lima pondasi filosofis, yaitu *tauheed uluhiyyah*, *tauheed rububiyah*, *khilafah*, *tazkiyyah an-nas*, dan *al-falah*. Kelima pondasi filosofis tersebut merupakan prinsip-prinsip yang telah melekat dalam Islam dan berasal dari dua sumber utama Islam, yakni Alquran dan sunnah. Menurut paradigma Islam, kelima pondasi filosofis ini menjadi syarat minimum yang diperlukan dalam pembangunan, yaitu sebagai berikut :

- a. *Tauheed Uluhiyyah*, yaitu percaya kepada Kemahatunggalan Tuhan dan semua yang ada di alam semesta merupakan kepunyaan-Nya. Dalam konteks upaya pembangunan, manusia harus sadar bahwa semua sumber daya yang tersedia adalah kepunyaan-Nya sehingga tidak boleh hanya dimanfaatkan untuk pemenuhan kepentingan pribadi. Lebih lanjut, manusia hanyalah penerima amanat atas segala

⁵⁸ Lalu Muhammad Iswandi, "Prinsip Dasar Pembangunan dan Pertumbuhan Ekonomi Islam", dalam *Jurnal Lisan Al-Hal*, Vol, 5 No. 2 Desember 2013, hlm. 367-368, <http://ejournal.kopertais4.or.id/index.php/lisan/article/download/1223/854>, akses 11 Agustus 2016

sumber daya yang disediakan kepadanya dan harus mengupayakan agar manfaat yang dihasilkannya dapat dibagikan kepada manusia lainnya.

- b. *Tauheed Rububiyyah*, yaitu percaya bahwa Tuhan sendirilah yang menentukan keberlanjutan dan hidup dari ciptaannya serta menuntun siapa saja yang percaya kepada-Nya kepada kesuksesan. Dalam konteks upaya pembangunan, manusia harus sadar bahwa pencapaian tujuan-tujuan pembangunan tidak hanya bergantung pada upayanya sendiri, tetapi juga pada pertolongan Tuhan, baik yang terlihat maupun yang tidak terlihat. Pada satu titik ekstrem, sikap fatalistik tidak dibenarkan, sementara pada titik ekstrem lainnya, kepercayaan sepenuhnya hanya pada upaya-upaya manusia sendiri dianggap tidak adil bagi Sang Pencipta.
- c. *Khilafah*, yaitu peranan manusia sebagai wakil Tuhan di bumi. Di samping sebagai wakil atas segala sumber daya yang diamanatkan kepadanya, manusia yang beriman juga harus menjalankan tanggung jawabnya sebagai pemberi teladan atau contoh yang baik bagi manusia lainnya.⁵⁹ Inilah kelebihan konsep pembangunan Islam dari konsep-konsep lainnya, dengan mendudukan peranan manusia pada tempat yang tinggi dan terhormat, tetapi sangat bertanggung jawab.

Hakikat manusia menurut pandangan Islam, tidak bisa dilepaskan dari hakikat di balik penciptaan manusia ke dunia. Islam telah menjelaskan secara perinci tentang tujuan diciptakannya manusia

⁵⁹ Mudrajad Kuncoro, *Op.Cit*, hlm. 23

yang kemudian dikaitkan dengan peran manusia dalam kehidupan. Pada penciptaan manusia, Allah SWT telah menetapkan manusia sebagai *khalifah fi al-ardh*, yakni menempatkan manusia sebagai makhluk paling sempurna di antara makhluk-Nya yang lain di muka bumi. Kedudukan mulia ini tidak lain dalam rangka mengemban misi agung yakni memakmurkan bumi dengan penuh amanah dan tanggung jawab di hadapan Allah SWT. *Khalifah* berarti wakil atau pengganti, pemimpin, pemakmur. Dalam konteks ini manusia adalah wakil Allah SWT yang memiliki kewajiban moral untuk melaksanakan segala kehendak Allah SWT di muka bumi ini agar bumi tetap dalam kondisi terpelihara dan makmur.⁶⁰

Berkaitan dengan tujuan penciptaan manusia di dunia, Allah SWT berfirman dalam Q.S. Adz-Dzariyat [51]: 56 berikut:⁶¹

وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالْإِنْسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ ﴿٥٦﴾

“Aku tidak ciptakan jin dan manusia, melainkan hanya untuk beribadah kepada-Ku.”

Ayat tersebut merupakan jawaban Allah SWT atas keberadaan manusia di dunia. Manusia ada di dunia untuk beribadah atau mengabdikan kepada-Nya. Bentuk pengabdian ini, dengan mengakui keberadaan-Nya, melaksanakan perintah dan menjauhi larangan-Nya. Implementasi pengakuan terhadap keberadaan Allah yaitu meyakini bahwa Allah sebagai Pencipta sekaligus sebagai Pengatur. Namun

⁶⁰ Nurul Huda, dkk, *Op.cit*, hlm. 182

⁶¹ M. Said, *Op.Cit*, hlm. 472

manusia tidak cukup hanya meyakini di dalam hati dan mengucapkan dengan lisan, tetapi manusia harus melaksanakan dalam kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu, di dalam Al-qur'an banyak perintah Allah kepada manusia untuk berpikir, mengingat, melihat, mendengarkan, memperhatikan pelajaran dari segala ciptaan-Nya.

Manusia pada dasarnya memiliki keistimewaan dibandingkan dengan makhluk Allah lainnya. Allah menciptakan manusia dalam bentuk yang paling sempurna. Meskipun demikian, manusia berpotensi (berpeluang) untuk menjadi makhluk paling mulia atau paling hina. Hanya orang yang beriman dan beramal saleh yang akan menjadi makhluk mulia di sisi Allah SWT. Alam diciptakan oleh Allah SWT dengan penuh keseimbangan dan keteraturan. Bukan tercipta secara kebetulan. Penciptaan alam ini terkait dengan kepentingan manusia sebagai *khalifah fil ardh* (pemakmur di muka bumi ini). Oleh karena itu, alam diciptakan dalam pola-pola tertentu yang teratur agar manusia dapat dengan mudah memahami alam dan memanfaatkannya. Manusia, sebagai makhluk Allah SWT, memiliki sifat fitrah (kesucian) dan hanif (kecenderungan kepada kebenaran). Oleh karena itu, untuk mencapai keberhasilan misinya manusia diberikan bekal berbagai kemampuan diantaranya akal untuk berpikir, pengetahuan yang hanya diajarkan kepada manusia (Adam a.s. hingga anak cucunya), dan petunjuk berdasarkan wahyu yakni Al-qur'an dan Sunnah. Dengan bekal itu diharapkan manusia dapat memilah antara

yang *haq* dan yang *bathil* serta mampu mengemban amanahnya sebagai pemimpin di muka bumi dalam rangka memakmurkan bumi.

SDM merupakan kekuatan terbesar dalam pengolahan *resources* yang ada di muka bumi, karena pada dasarnya seluruh ciptaan Allah yang ada di muka bumi ini sengaja diciptakan oleh Allah untuk kemaslahatan umat manusia. Hal ini sangat jelas telah ditegaskan oleh Allah dalam Al-qur'an⁶² yakni Q.S. al-Baqarah [2] ayat 29:⁶³

هُوَ الَّذِي خَلَقَ لَكُمْ مَّا فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا ثُمَّ اسْتَوَىٰ إِلَى
السَّمَاوَاتِ فَسَوَّاهُنَّ سَبْعَ سَمَوَاتٍ وَهُوَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ ﴿٢٩﴾

“Dia telah menjadikan segala yang ada di bumi ini untuk kamu sekalian. Lalu diteruskan-Nya mencipta langit, dijadikan-Nya tujuh petala/lapis. Dia Maha Mengetahui segala sesuatu.”

- d. *Tazkiyyah an-nas*, ini merujuk kepada pertumbuhan dan penyucian manusia sebagai prasyarat yang diperlukan sebelum manusia menjalankan tanggung jawab yang ditugaskan kepadanya. Manusia adalah agen perubahan dan pembangunan (*agent of change and development*). Oleh karena itu, perubahan dan pembangunan apapun yang terjadi sebagai akibat upaya manusia ditunjukkan bagi kebaikan orang lain dan tidak hanya bagi pemenuhan kepentingan pribadi.
- e. *Al-falah*, yaitu konsep keberhasilan dalam Islam bahwa keberhasilan apa pun yang dicapai di kehidupan dunia akan mempengaruhi keberhasilan di akhirat sepanjang keberhasilan yang dicapai semasa

⁶² *Ibid*, hlm. 183-186

⁶³ M. Said, *Op.Cit*, hlm. 6

hidup di dunia tidak menyalahi petunjuk atau bimbingan yang telah Tuhan tetapkan. Oleh karena itu, tidak ada dikotomi di antara upaya-upaya bagi pembangunan di dunia ataupun persiapan bagi kehidupan di akhirat.⁶⁴

3. Peran SDM dalam Pembangunan

Islam menempatkan manusia sebagai fokus dalam pembangunan. Pemikiran pembangunan menurut paradigma Islam diantaranya berasal dari Ibn Khaldun dan Shah Wali Allah, dua tokoh Islam yang hidup pada periode waktu yang berbeda. Islam menunjukkan jalan hidup yang menyeluruh bagi umat manusia, yang tidak membedakan manusia menurut ras, kebangsaan, atau warna kulit. Manusia dilihat hanya dari pengakuan manusia pada keesaan Tuhan dan kepatuhan manusia pada kehendak dan bimbingan-Nya. Misi manusia menjadi pengabdian bagi penciptanya, sementara ibadah dan pengabdian pada Sang Pencipta menjadi tujuan hidup manusia. Karena Islam bersifat menyeluruh (*kaffah*), ibadah juga bersifat menyeluruh. Ibadah mencakup baik aspek spiritual maupun materiil sepanjang sesuai dengan bimbingan Tuhan dalam mencapai keadilan bagi semua makhluk. Oleh karena itu, agar proses pembangunan dapat dipandang sebagai ibadah, pembangunan harus dilaksanakan berdasarkan petunjuk dari Tuhan Yang Maha Esa. Hal tersebut menunjukkan bahwa pembangunan spiritual dan materiil seharusnya tidak dipisahkan, tetapi dibangun secara bersamaan.⁶⁵

⁶⁴ Mudrajad Kuncoro, *Op.Cit*, hlm. 23-24

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 22-23

Pembangunan dalam kerangka Islam ditemukan pada pola nilai (*value pattern*) yang melekat dalam Aquran dan sunnah. Kedua sumber tersebut membentuk kerangka rujukan yang menjadi dasar dalam upaya pembangunan sehingga menjadi titik awal dalam perumusan kebijakan pembangunan, tujuan, dan proses pembuatan keputusan pada semua level.

Hal yang menjadi fokus utama bagi upaya pembangunan dan jantung bagi proses pembangunan adalah manusia. Proses pembangunan apa pun harus dimulai dari pembangunan moral, spiritual, fisik dan sosial-ekonominya. Manusia adalah agen perubahan yang aktif dan yang akan bertanggung jawab bagi keberhasilan atau kegagalan hidupnya, baik di kehidupan dunia maupun di akhirat kelak. Oleh karena itu, pembangunan mengandung arti tidak hanya sebagai proses produksi barang dan jasa, distribusi barang dan jasa, transformasi kelembagaan dan struktural, atau pencapaian keseimbangan ekologis. Semuanya itu hanyalah alat atau syarat yang diperlukan bagi pembangunan manusia lebih lanjut dalam pencariannya atas martabat manusia, yang mungkin saja telah hilang tidak hanya dalam aspek ekonomi, tetapi juga dalam penurunan moral yang mengancam kelangsungan hidup manusia di masa akan datang. Itu sebabnya peran manusia dalam pembangunan menjadi perhatian utama dalam Islam.⁶⁶

SDM memiliki peran penting dalam proses pemakmuran sebuah negeri. SDM berperan ganda, baik sebagai objek dan subjek pembangunan. Sebagai objek pembangunan, SDM merupakan sasaran

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 24

pembangunan untuk mendapat kesejahteraan, sedangkan sebagai subjek pembangunan, SDM berperan sebagai pelaku pembangunan yang sangat menentukan kemajuan.⁶⁷

Modal manusia dapat menjadi sumber daya manusia yang andal dalam pembangunan apabila kualitasnya tinggi.⁶⁸ Oleh karena itu, maka kualitas SDM senantiasa harus dikembangkan dan diarahkan agar bisa mencapai tujuan yang diharapkan.⁶⁹

Dalam pandangan Al-Islam sumber daya manusia yang berkualitas adalah mereka yang tidak hanya memiliki pendidikan dan kesehatan yang lebih baik tetapi juga memiliki iman dan takwa serta akhlak yang mulia. Demikian itulah sumber daya manusia yang dibutuhkan oleh pembangunan yang menjadi modal utama dalam membangun negara miskin yang sampai saat ini masih belum mampu dibangun, jika hanya menerapkan konsep ekonomi pembangunan konvensional. Dengan asumsi bahwa kualitas SDM yang lebih baik akan meningkatkan produktivitas, maka pendapatan merekapun akan bertambah, dan mereka yang berada di garis kemiskinan akan semakin menurun. Sementara cara lama yang diterapkan oleh ekonomi konvensional hanya mampu menurunkan kemiskinan pada anak cucu mereka yang sudah terlanjur miskin, akibat kegagalan dalam memperbaiki kualitas sumber daya manusia secara utuh. Adapun karakteristik sumber daya manusia secara

⁶⁷ Nurul Huda, dkk, *Op.Cit*, hlm. 176-177

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 163

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 161

utuh.⁷⁰ Adapun karakteristik sumber daya manusia yang berkualitas yang menjadi modal pembangunan perspektif Islam baik secara fisik maupun secara mental (spiritual) adalah sebagai berikut:

a. Sumber Daya Manusia yang Berkarya dengan Akhlak Mulia

Hakekat manusia adalah makhluk yang suka membangun, karena secara kodrati manusia dilengkapi oleh Sang Pencipta, dengan akal, panca indera dan hati. Karena itu manusia mencipta, memahami dan membangun. Sebagai modal berkarya untuk mencapai kesejahteraan hidupnya, membutuhkan akhlak mulia. Manusia yang berakhlak mulia adalah modal utama pembangunan dalam semua aspek kehidupan.

Hanya dengan akhlaknya yang mulia, manusia dapat mencapai kehidupan yang sejahtera, damai, tentram dan bahagia. Kecerdasan yang dimiliki oleh manusia akan sangat membahayakan kehidupannya, jika tidak disertai akhlak mulia. Bahkan siapapun yang memiliki kemampuan lebih ataupun keunggulan tertentu, tidak akan bermakna bagi kebahagiaan masyarakat, jika kemampuannya tidak disertai akhlak mulia. Karena itu selama masih ada akhlak yang mulia pada manusia, maka semua keunggulan yang dititip oleh Sang Pencipta untuk manusia, akan memberi arti yang besar dalam mencapai hasil usaha dan karya besar. Dengan kata lain makin berakhlak manusia semakin bermanfaat. Dan semua usaha untuk membangun kehidupan yang makmur dan sejahtera secara berkesinambungan membutuhkan akhlak yang mulia.

⁷⁰ Hasan Aedy, *Op.Cit*, hlm. 78

b. Sumber Daya Manusia yang Cerdas, Kerja Keras dan Inovatif

Secara normal, manusia diciptakan oleh Sang Pencipta dengan membawa potensi untuk hidup makmur dan sejahtera. Banyak manusia yang berkarya besar dalam pembangunan, karena kemampuan otaknya yang cemerlang. Dengan otak yang cerdas, manusia mampu mengatasi masalah yang dihadapinya, dan mampu memenangkan perjuangannya. Demikian pula teknologi dan ilmu pengetahuan telah berkembang dengan pesatnya, karena jasa dari pemikir dan penemu di berbagai negara dunia yang telah maju lebih dahulu. Karena itu dengan akal yang cerdas, manusia membangun dan menyelesaikan perkara hidupnya. Dan semua kemajuan dalam kehidupan ini adalah rata-rata, hasil kreasi, kerja keras dan inovasi dari sumber daya manusia dengan izin Sang Pencipta.

c. Sumber Daya Manusia yang Bersahabat dengan Alam

Manusia dalam menjalani hidup, memiliki kebutuhan dan keinginan. Kebutuhan berbeda dengan keinginan, karena kebutuhan itu pada dasarnya bersifat alami (Sunnatullah), sehingga pemenuhannya harus diusahakan sekemampuan manusia. Menurut ekonomi Islam sesungguhnya alat pemuas kebutuhan yang disediakan Sang Pencipta tidak terbatas. Sumber daya alam yang terpendam di dasar bumi, melayang di angkasa raya, bahkan terbenam di dasar laut tidak terhitung jumlahnya. Maka ekonomi Islam memiliki dalil Aqli dan dalil Naqli yang sangat kuat dan menyatakan, jika bukan karena kerakusan manusia, jumlah sumber daya alam akan mampu

menghidupi kebutuhan manusia semuanya, dan makhluk hidup lainnya. Karena itu manusia dalam membangun kehidupannya, perlu bersahabat dengan alam, yang selama ini ramah dalam menyajikan sumber-sumber kemakmuran bagi manusia dan makhluk di bumi. InsyaAllah, berkah-Nya, akan selalu menyelimuti bumi, dimana manusia hidup membangun dan berjuang di dalamnya.

d. Sumber Daya Manusia yang Beriman dan Bertakwa

Menurut pandangan pakar Islam (ulama) sekurang-kurangnya ada tiga ciri utama manusia yang bertakwa;

- 1) Pertama, memiliki akidah yang benar. Akidah yang benar adalah akidah yang meyakini satu Sang Pencipta dengan segala kekuasaan dan kebesaran-Nya, menciptakan langit dan bumi, serta segala isinya. Manusia yang berakidah benar, tidak akan pernah tertipu oleh makhluk, karena jiwanya hanya kepada Allah SWT, diperhambakan. Mereka bukan hamba harta, bukan hamba kekuasaan, maupun jabatan, dan bukan pula hamba ilmu dan teknologi. Inilah sebagian ciri manusia yang berakidah benar yang menjadi pilar utama dari manusia pembangunan.
- 2) Kedua, memiliki komitmen yang tulus untuk menegakkan ibadah kepada Sang Pencipta. Dengan hati yang penuh ikhlas, manusia yang bertakwa senantiasa istiqamah dalam beribadah kepada Allah SWT, baik ibadah rutin yang menyangkut hubungan vertikalnya dengan Sang Pencipta, maupun ibadah muammalah yang menyangkut ibadah dalam arti seluas-luasnya, yaitu

berkaitan langsung dengan hubungan horizontalnya, sebagai bagian dari tanggung jawabnya untuk memakmurkan bumi dan semua isinya. Inilah ciri manusia bertakwa, yang bertanggung jawab untuk dirinya dan untuk tugasnya, sesuai dengan amanah yang diembannya. Manusia seperti inilah yang menjadi modal pembangunan dan sangat bermakna, bagi keselamatan lingkungan dunia. Karena amanah apapun yang diembannya, tidak akan pernah berlaku sombong dan sewenang-wenang. Apalagi dalam hubungannya dengan jabatan yang sedang diembannya. Dengan demikian bila setiap warga negara, memiliki ciri-ciri yang permanen sebagai manusia yang bertakwa, Insya Allah akan mampu membangun masyarakatnya ke puncak kesejahteraan, dan keselamatan dunia dan uchrawi.⁷¹

a. Kebutuhan Manusia

Manusia hidup dengan segenap potensi alamiah. Termasuk adanya kebutuhan yang ada pada setiap manusia. Kebutuhan adalah keinginan manusia baik yang berupa barang atau jasa yang dapat memberikan kepuasan bagi jasmani atau rohani untuk kelangsungan hidup manusia. Kebutuhan inilah yang mendorong manusia bertindak termasuk melakukan berbagai aktivitas dalam kehidupan termasuk aktivitas ekonomi.

Menurut pandangan Islam, misi memakmurkan bumi berarti Allah SWT menyerahkan pengelolaan dan pemeliharaan seluruh

⁷¹ *Ibid*, hlm. 78-83

sumber daya yang diciptakan-Nya kepada manusia untuk memenuhi kebutuhan manusia dan makhluk-Nya yang lain. Manusia diperintahkan untuk memanfaatkan anugerah kenikmatan yang diberikan Allah dengan ilmu yang baik di samping akal yang mereka miliki.

Termasuk dalam kebutuhan pokok (primer) dalam pandangan Islam mencakup kebutuhan terhadap barang-barang tertentu berupa pangan, sandang dan papan, serta kebutuhan terhadap jasa-jasa tertentu, berupa pendidikan, kesehatan, dan keamanan. Islam menjamin tercapainya pemenuhan seluruh kebutuhan pokok (primer) setiap warga negara (Muslim dan non-Muslim) secara menyeluruh, baik kebutuhan yang berupa barang maupun jasa.

Dalam rangka memenuhi seluruh kebutuhan pokok masyarakat, harus ada sinergi peran antara individu, masyarakat maupun negara. Menurut Islam negara harus menetapkan suatu strategi politik dan mekanisme yang harus dilaksanakan sebagai jaminan agar pemenuhan tersebut dapat berjalan dengan baik. Di antara mewajibkan warganya bekerja sebagaimana diwajibkan oleh Allah SWT. Menyediakan berbagai fasilitas dan lapangan kerja agar setiap orang yang mampu bekerja dapat memperoleh pekerjaan. Sebab, hal tersebut menjadi tanggung jawab negara.

Untuk menjamin terlaksananya strategi pemenuhan kebutuhan pokok pangan, sandang, dan papan, maka Islam telah menetapkan beberapa hukum untuk melaksanakan strategi tersebut.

- 1) Adanya kewajiban memberi nafkah bagi kepala keluarga (suami/bapak).

Barang-barang kebutuhan pokok tidak mungkin diperoleh, kecuali manusia berusaha mencarinya. Islam mendorong manusia agar bekerja, mencari rezeki, dan berusaha. Bahkan, Islam telah menjadikan hukum mencari rezeki tersebut adalah *fardhu*. Banyak ayat dan hadis yang telah memberikan dorongan dalam mencari nafkah.⁷² Allah SWT. berfirman dalam QS. Al-Mulk [67]: 15.⁷³

هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ ذُلُولًا فَامْشُوا فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُوا
 مِنْ رِزْقِهِ ۗ وَإِلَيْهِ النُّشُورُ ﴿١٥﴾

“Dia yang telah menjadikan bumi ini takluk kepadamu, karenanya berlanang buanalah ke segenap penjurunya, makanah dari pemberian-Nya. Kepada-Nya kamu sekalian bakal dibangkitkan kembali.”

Ayat di atas memberikan penjelasan bahwa pada mulanya pemenuhan kebutuhan pokok dan upaya meningkatkan kesejahteraan hidup manusia adalah tugas individu itu sendiri, yakni dengan “bekerja”.

Para ulama menyatakan bahwa wajib bagi negara memberikan sarana-sarana pekerjaan kepada para pencari kerja. Menciptakan lapangan kerja adalah kewajiban negara dan merupakan bagian tanggung jawabnya terhadap pemeliharaan dan pengaturan urusan rakyat sebagaimana telah diterapkan oleh Rasul dan para sahabat,

⁷² Nurul Huda, dkk, *Op.Cit*, hlm. 189-194

⁷³ M. Said, *Op.Cit*, hlm. 508

terutama di masa-masa kejayaan dan kecemerlangan penerapan Islam dalam kehidupan.

- 2) Adanya kewajiban memberi nafkah kepada kerabat terdekat dan ahli waris.

Islam menganjurkan agar bertanggung jawab memenuhi kebutuhan pokok orang-orang tertentu jika ternyata kepala keluarganya sendiri tidak mampu memenuhi kebutuhan orang-orang yang menjadi tanggungannya. Misalnya, ketika kepala keluarga (suami) tidak mampu lagi secara fisik untuk bekerja.

- 3) Kewajiban menolong tetangga terdekat yang mampu untuk memenuhi kebutuhan pokok (pangan) tetangganya yang kelaparan.

Islam sangat mendorong tolong-menolong kepada sesamanya. Jika seseorang tidak mampu memberi nafkah terhadap orang-orang yang menjadi tanggung jawabnya, baik terhadap sanak keluarga maupun mahramnya, dan ia pun tidak memiliki sanak kerabat atau mahram yang dapat menanggung kebutuhannya, maka kewajiban pemberian nafkah itu beralih kepada negara. Namun sebelum kewajiban tersebut beralih kepada negara, maka Islam juga telah mewajibkan kepada tetangga dekatnya yang Muslim untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok orang-orang tersebut, khususnya berkaitan dengan kebutuhan pangan untuk menyambung hidup.

- 4) Negara secara langsung memenuhi kebutuhan pangan, sandang, dan papan dari seluruh warga negara yang tidak mampu dan membutuhkan.

Menurut Islam negara (baitulmal) berfungsi menjadi penyantun orang-orang lemah dan membutuhkan, sedangkan pemerintah adalah pemelihara dan pengatur urusan rakyatnya. Dalam hal ini, negara akan diminta pertanggungjawaban terhadap rakyat yang menjadi tanggungannya. Dalam rangka memenuhi kebutuhan pokok individu masyarakat yang tidak mampu memenuhi kebutuhannya secara sempurna baik karena mereka telah berusaha, tapi tidak cukup (fakir dan miskin), maupun terhadap orang-orang yang lemah dan cacat yang tidak mampu untuk bekerja, maka negara harus menempuh berbagai cara untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Rasulullah SAW bersabda :

“Tidak ada seorang muslim pun, kecuali aku bertanggung jawab padanya di dunia dan akhirat. Lalu, Rasulullah SAW membacakan firman Allah SWT,”Para nabi itu menjadi penanggung jawab atas diri orang-orang beriman.” Rasul selanjutnya bersabda,”Oleh karena itu, jika seorang Mukmin mati dan meninggalkan harta warisan, silakan orang-orang yang berhak mendapatkan warisan mengambilnya. Namun jika dia mati dan meninggalkan utang atau orang-orang yang terlantar, maka hendaknya mereka datang kepadaku, sebab aku adalah penanggung jawabnya.” (HR. Kutub as-Sittah)

Pangan dan sandang adalah kebutuhan pokok manusia yang harus terpenuhi. Tidak seorang pun yang dapat melepaskan diri dari dua kebutuhan itu. Oleh karena itu, Islam menjadikan dua hal itu sebagai nafkah pokok yang harus diberikan kepada orang-orang

yang menjadi tanggung jawabnya. Demikianlah, negara harus berbuat sekuat tenaga dengan kemampuannya, sesuai dengan ketentuan-ketentuan Islam, yang bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan dan memungkinkan dinikmati oleh setiap individu yang tidak mampu meraih kemaslahatan itu.

- 5) Pemenuhan kebutuhan pokok berupa jasa (pendidikan, kesehatan, dan keamanan).

Pendidikan, kesehatan, dan keamanan, adalah kebutuhan asasi manusia. Hal ini karena pemenuhan terhadap ketiganya termasuk masalah “pelayanan umum” dalam rangka kemaslahatan hidup.

a) Pendidikan

Dalam masalah pendidikan, menjadi tanggung jawab negara untuk menanganinya, dan termasuk kategori kemaslahatan umum yang harus diwujudkan oleh negara agar dapat dinikmati seluruh rakyat. Pendidikan adalah kewajiban yang harus dilakukan oleh manusia. Rasulullah SAW bersabda:

طَلِبُ الْعِلْمِ فَرِيضَةٌ عَلَى كُلِّ مُسْلِمٍ

“Mencari ilmu adalah kewajiban atas setiap muslim.”
(HR. Thabrani)

Al-Badri juga menceritakan Imam Ibnu Hazm, dalam kitab *Al-Ahkaam*, setelah memberikan batas ketentuan untuk ilmu-ilmu yang tidak boleh ditinggalkan, agar ibadah dan muamalah kaum Muslim dapat diterima (sah). Beliau menjelaskan bahwa seorang imam atau kepala negara berkewajiban memenuhi sarana-sarana pendidikan, sampai pada ungkapannya: “*Diwajibkan atas seorang imam untuk menangani masalah itu dan menggaji orang-orang tertentu untuk mendidik masyarakat.*”

Mencari ilmu adalah kewajiban yang harus dipikul oleh setiap individu (fardhu 'ain). Ilmu-ilmu lain yang bersifat fardhu kifayah (fardhu atas sebagian kaum Muslim) tidak akan gugur kewajiban mencarinya sebelum sebagian kaum Muslim berhasil melaksanakannya dalam batas yang mencukupi. Misalnya, ilmu ekonomi, kedokteran, industri, elektronika, mekanika, dan ilmu-ilmu lain yang sangat bermanfaat dan dibutuhkan dalam kehidupan kaum Muslim.

b) Kesehatan

Adapun yang berhubungan dengan jaminan kesehatan, juga salah satu kebutuhan pokok yang mendapat perhatian besar oleh Islam. Karena jika pemenuhan kesehatan masyarakat dapat terpenuhi dengan mudah, maka hal ini akan berimplikasi pada peningkatan kualitas sumber daya manusia dan kemajuan pembangunan secara keseluruhan. Di samping itu, kesehatan merupakan indikator kesejahteraan suatu negeri.

Diriwayatkan bahwa Mauquqis, Raja Mesir, pernah menugaskan (menghadiahkan) seorang dokter (ahli pengobatan)nya untuk Rasulullah SAW. Oleh Rasulullah, dokter ini dijadikan sebagai dokter kaum Muslim dan untuk seluruh rakyat, dengan tugas mengobati setiap anggota masyarakat yang sakit. Tindakan Rasulullah ini, dengan menjadikan dokter tersebut sebagai dokter kaum Muslim, menunjukkan bahwa hadiah tersebut bukanlah untuk

kepentingan pribadi. Dengan demikian, hadiah semacam itu bukanlah khusus diperuntukkan bagi Beliau, tetapi untuk kaum Muslim, atau untuk negara. Lain halnya apabila hadiah tersebut dipakai oleh Beliau pribadi, seperti selimut bulu dan keledai hadiah dari Raja Aikah, misalnya, maka hadiah seperti itu memang khusus untuk pribadi, bukan untuk seluruh kaum Muslim. Pemanfaatan dan penentuan Rasulullah SAW terhadap suatu hadiah yang diterimanya, telah menjelaskan kepada kita bagaimana bentuk hadiah yang bernilai khusus pribadi dan untuk kemaslahatan umum. Pada masa lalu, Daulat Islamiah telah menjalankan fungsi ini dengan sebaik-baiknya. Negara menjamin kesehatan masyarakat, mengatasi dan mengobati orang-orang sakit, serta mendirikan tempat-tempat pengobatan. Rasulullah SAW pernah membangun suatu tempat pengobatan untuk orang-orang sakit dan membiayainya dengan harta benda *baitulmal*. Jadi, keberadaan dokter di tengah masyarakat, terpecahnya problem kesehatan masyarakat, dan pembangunan sarana atau balai-balai kesehatan, merupakan tugas-tugas yang dibebankan Islam terhadap negara.⁷⁴

c) Keamanan

Setiap orang dapat menjalankan seluruh aktivitasnya terutama aktivitas yang wajib, seperti kewajiban ibadah, kewajiban bekerja, kewajiban bermuamalah secara islami,

⁷⁴ Nurul Huda, dkk, *Op.Cit*, hlm. 199-200

memerlukan adanya faktor keamanan yang menjamin pelaksanaannya. Untuk melaksanakan ini semua, maka negara haruslah memberikan jaminan keamanan bagi setiap warga negara.⁷⁵

Berdasarkan uraian yang sudah dipaparkan maka penulis mencoba menyimpulkan bahwa pembangunan dalam Islam tidak lain adalah pembangunan yang dilakukan dengan berlandaskan pada norma-norma Islam yaitu Al-qur'an dan Hadits sebagai pedoman utama. Islam menempatkan manusia sebagai pilar utama dalam pembangunan yakni dengan perannya sebagai agen perubahan, manusia dituntut untuk mengembangkan dan meningkatkan kualitas diri melalui aktivitas-aktivitas pengembangan potensi demi mewujudkan perubahan keadaan yang lebih baik dengan materiel dan juga spiritual.

Islam sangat menaruh perhatian terhadap pembangunan yang bahkan diwajibkan bagi manusia untuk melakukannya mengingat peran manusia sebagai khalifah yang harus memegang amanah sesuai tugas dan tanggung jawab yang dibebankan untuk selalu menjaga kemakmuran di bumi. Pelaksanaan pembangunan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan dalam sejarah dengan tujuan akhir untuk mencapai keridhaan Allah sehingga membawa kehidupan pada kesejahteraan dunia dan akhirat.

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 195-201