

# EVALUASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN SUMBER DAYA MANUSIA DI WILAYAH PERBATASAN KALIMANTAN TIMUR

OLEH : MUTRONI

## *Abstract*

Frontier region in such of state have high strategic value, evaluated from ideology aspect, political, social, economic, culture, state security and defence. The think mentioned above, now newly get serious attention, after changing over status of Sipadan and Ligitan Island from NKRI to state of Malaysia and also caught up with will grab of Block Ambalat and Karang Unarang by state of Malaysia. This research conducted in order to strengthening regional function frontier of Republic Of Indonesia especially in East Kalimantan Province, passing development of human resource, felt progressively insist on its requirement. In the end this study meant to give recommendation to related other party and government, about strategy and step able to quicken execution of program development of economics in frontier region in general and in area development of human resource especially.

*Keywords:* wilayah perbatasan, pembangunan sumber daya manusia, Kalimantan Timur.

## **Pengantar**

Wilayah perbatasan suatu negara memiliki nilai strategis yang tinggi, baik ditinjau dari aspek ideologi, politik, sosial, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan negara. Selain itu dapat pula dinilai strategi teritorial di lingkup lokal (Kabupaten), regional (Provinsi) dan nasional. Namun kondisi obyektif yang terjadi pada wilayah perbatasan umumnya, justru masih banyak permasalahan yang perlu mendapatkan perhatian semua pihak, antara lain; pada level lokal sering mencuat berbagai pendapat negatif misalnya: keterisolasian, keterbelakangan, penyebaran penduduk yang tidak merata, kemiskinan, keterbatasan prasarana dan sarana pelayanan publik, rendahnya kualitas sumberdaya manusia serta mahalannya harga kebutuhan pokok. Pada level nasional muncul pula masalah besar seperti, masalah tapal batas negara, pembalakan liar, penyelundupan tenaga kerja, perdagangan barang dan jasa yang tidak terawasi dengan baik, eksploitasi sumber daya alam yang kurang memperhatikan kelestarian lingkungan serta degradasi wawasan kebangsaan.

Menurut Pusat Kajian dan Pendidikan dan Penelitian Aparatur III Lembaga Administrasi Negara Samarinda pada majalah hasil penelitian (2006) yang berjudul "Model Kelembagaan Pengelolaan Kawasan Perbatasan Dalam Rangka Percepatan Pembangunan Sosial Ekonomi Wilayah Perbatasan", disebutkan bahwa Indonesia masih sangat miskin dengan konsep dan kebijakan pengembangan kawasan perbatasan terpadu, komprehensif, berjangka panjang dan dapat dioperasionalkan. Justru berkembang dewasa ini adalah wacana dalam bentuk pemikiran atau gagasan yang terpecah dan disuarakan oleh berbagai pihak, sehingga dampak program pengembangan kawasan belum kongkrit dan dapat dirasakan oleh masyarakat di wilayah yang bersangkutan. Indikator-indikator pembangunan tetap saja menunjukkan angka negatif, baik pada sektor ekonomi, sosial maupun pelayanan publik.

Untuk itu perlu dilakukan usaha memperkuat fungsi wilayah perbatasan negara Republik Indonesia khususnya di Provinsi Kalimantan Timur, melalui pembangunan sumber daya manusia, yang dirasakan semakin mendesak kebutuhannya. Selain untuk mengevaluasi berbagai unsur penting dari faktor indek pembangunan sumber daya manusia, sosial, budaya dan perekonomian masyarakat yang dinilai sebagai faktor

penunjang penting dalam pengembangan wilayah perbatasan, yang pada jangka panjang, merupakan kebijakan memperkuat dan memperkokoh kedaulatan negara. Hal penting lainnya juga untuk mempertajam kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, dan kabupaten) dalam mempercepat program pengembangan di wilayah perbatasan karena berkaitan dengan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang Bab II kondisi umum saat ini pada bidang pembangunan sumber daya manusia yang merupakan subyek dan obyek pembangunan.

Penelitian yang dilakukan pada tiga kabupaten yang wilayahnya berbatasan langsung dengan Malaysia, yaitu; Kabupaten Kutai Barat, Malinau dan Kabupaten Nunukan, dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pembangunan sumber daya manusia di wilayah perbatasan Kalimantan Timur dan untuk mengetahui bagaimana hasil kebijakan sumber daya manusia di wilayah perbatasan Kalimantan Timur.

### **Kebijakan Publik**

Perhatian terhadap Analisis Kebijakan Publik, akhir-akhir ini tumbuh dengan pesat. Dimulai di Amerika Serikat pada tahun 1960 an, dimana perkembangan analisis kebijakan publik didorong oleh dua hal, *Pertama* : Makin meningkatnya masalah yang dihadapi oleh pemerintah negara-negara barat yang menyebabkan para pembuat kebijakan perlu bantuan untuk memecahkan masalah tersebut. *Kedua*: Para ahli ilmu-ilmu sosial mulai mengalihkan perhatiannya pada masalah kebijakan dan berusaha menerapkan ilmu mereka untuk memecahkan masalah yang ada di dalam masyarakat.

Menurut Mustopadidjaja AR (1992), perkembangan terakhir mengenai administrasi negara, seperti terlihat dalam paradigma administrasi negara, adalah berakhirnya dikotomi (pemisahan) antara politik (perumusan dan pembuatan kebijakan) dan administrasi negara (pelaksanaan/implementasi kebijakan). Fungsi administrasi negara saat ini, tidak terbatas secara tradisional dalam implementasi kebijakan, tetapi juga dalam perumusan kebijakan. Lebih dari itu, sistem administrasi negara saat ini juga mempunyai peranan dalam monitoring dan evaluasi kebijakan dan hasil-hasilnya.

Dari pengertian tersebut menurut Thomas R. Dye (dalam Sutopo dan Sugianto tahun 2001), apabila pemerintah memilih untuk membuat kebijakan, maka tentu ada tujuannya, karena kebijakan publik merupakan tindakan pemerintah. Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, inipun merupakan kebijakan publik, yang tentu juga ada tujuannya.

Dari definisi kebijakan publik tersebut dapat dirumuskan esensi kebijakan publik sebagai berikut:

- ❖ Kebijakan Publik itu berbentuk pilihan tindakan pemerintah beserta masyarakat.
- ❖ Tindakan pemerintah dialokasikan kepada masyarakat sehingga bersifat mengikat.
- ❖ Tindakan pemerintah itu mempunyai tujuan tertentu.
- ❖ Tindakan pemerintah itu selalu diorientasikan terpenuhinya kebijakan publik. (Irfan Islamy 1993).

## **Evaluasi Kebijakan Publik**

Menurut Samudra Wibawa (1994), Evaluasi kebijakan publik yaitu "Tahapan untuk mengetahui hasil kebijakan maupun dampak yang diakibatkan oleh kebijakan secara langsung maupun tidak langsung. Selain itu evaluasi kebijakan, harus dapat menjelaskan seberapa jauh implementasi kebijakan telah mendekati tujuan".

Untuk dapat melakukan evaluasi kebijakan publik sebagaimana disebutkan di atas, menurut Islamy (1993) dapat digunakan kriteria sebagai berikut :

- ❖ **Relevansi:** Evaluasi kebijakan harus dapat memberikan informasi yang dibutuhkan oleh pembuat dan pelaku kebijakan dan harus dapat menjawab pertanyaan secara benar pada waktu yang tepat.
- ❖ **Signifikasi:** Evaluasi kebijakan harus dapat memberikan informasi baru yang penting bagi para pelaku kebijakan, melebihi dari hal-hal yang selama ini mereka anggap lebih jelas dan terang.
- ❖ **Validitas:** Evaluasi kebijakan harus dapat mempertimbangkan apa yang persuasif dan seimbang mengenai hasil-hasil nyata dari kebijakan atau program.
- ❖ **Reliabilitas:** Evaluasi kebijakan harus dapat membuktikan bahwa kesimpulan hasil evaluasi tidak didasarkan pada informasi yang tidak benar.
- ❖ **Obyektivitas:** Evaluasi kebijakan harus dapat memberikan laporan kesimpulan dan informasi pendukung yang sempurna dan tidak memihak.
- ❖ **Ketepatan waktu:** evaluasi kebijakan harus dapat menyediakan informasi yang tepat waktu. Informasi yang kadaluarsa, akan tidak banyak berarti bagi pembuat dan pelaksana kebijakan.
- ❖ **Daya guna (Efektifitas):** Evaluasi kebijakan harus dapat menyediakan informasi yang dapat dimengerti dan dapat dipergunakan untuk memperbaiki kekeliruan/kesalahan yang pernah dilakukan.

## **Pembangunan Sumber Daya Manusia**

Menurut Sondang P. Siagian (1991), yang dimaksud dengan "Pembangunan adalah suatu rangkaian pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas, dalam rangka pembinaan bangsa".

Memperhatikan pendapat di atas, apabila dijabarkan lebih rinci, terdapat beberapa ide mendasar dalam makna pembangunan ialah :

- ❖ Pembangunan itu harus merupakan suatu proses yang memerlukan keberlanjutan dalam pelaksanaannya, tanpa harus mengenal batas akhir, dengan tetap memperhatikan prioritas, kebutuhan dan ketersediaan sumber daya.
- ❖ Pembangunan harus merupakan usaha yang dilakukan secara sadar tanpa tekanan pihak lain. Artinya setiap usaha pembangunan harus dilandasi oleh keinginan, sasaran dan tujuan yang jelas serta rasional dan berorientasi pada perubahan, perbaikan dan pertumbuhan.
- ❖ Pembangunan itu harus direncanakan, dilaksanakan, dipantau dan dievaluasi secara berkala, menuju pembaruan dan menghasilkan perubahan yang lebih baik yang dorinetasikan untuk kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara di masa yang akan datang.
- ❖ Pembangunan itu harus melibatkan semua pihak secara multidimensional, terpadu dan bersenergi tanpa diskriminasi, yang kesemuanya itu dilakukan

dalam rangka pembinaan bangsa dan negara (termasuk di daerah perbatasan) sesuai cita-cita kemerdekaan dan berdirinya suatu negara serta yang lebih penting dalam pembangunan adalah bagaimana mensejahterakan dan membahagiakan masyarakatnya termasuk di dalamnya sumber daya manusianya.

Pengertian sumberdaya manusia secara makro menurut Hadari Nawawi (2001), "Semua manusia sebagai penduduk atau warga negara suatu negara atau dalam batas wilayah tertentu yang sudah memasuki usia angkatan kerja, baik yang sudah maupun belum memperoleh pekerjaan. Selain itu juga penduduk yang berada dalam usia produktif, meskipun karena berbagai sebab atau masalah masih terdapat yang belum produktif, karena belum memasuki lapangan kerja yang terdapat di masyarakat". Adapun pengertian sumber daya manusia secara mikro adalah, "Manusia atau orang yang bekerja atau menjadi anggota suatu organisasi yang disebut personil, pegawai, karyawan, pekerja, tenaga kerja dan lain lain".

Pemberdayaan masyarakat biasanya digunakan untuk mengalihkan kontrol pemerintah ke komunitas berdasarkan tempat. Sebagai contoh kelompok rukun tetangga di suatu pemukiman sebagai pihak yang mempunyai bekepentingan yang hampir sama. Keunggulan pemberdayaan masyarakat sebagai berikut :

- ❖ Masyarakat lebih memiliki komitmen terhadap anggotanya dibanding sistem pemberian pelayanan terhadap kliennya.
- ❖ Masyarakat lebih memahami permasalahannya sendiri, dibanding pemberi jasa profesional.
- ❖ Profesional dan birokrasi memberikan pelayanan, masyarakat memecahkan permasalahannya.
- ❖ Lembaga dan profesional menawarkan jasa, masyarakat menawarkan kepedulian.
- ❖ Masyarakat lebih fleksibel dan lebih kreatif, dibanding pelayanan birokrasi yang besar.
- ❖ Masyarakat jauh lebih murah, dibanding profesional.
- ❖ Masyarakat menegakkan standar perilaku secara lebih efektif, dibanding birokrasi atau profesional.
- ❖ Masyarakat memfokuskan pada kapasitas, sistem jasa memfokuskan pada defisiensi.

Untuk mengetahui pembangunan sumber daya manusia yang telah dicapai dapat digunakan dengan bentuk indek. Dalam menggunakan indek memerlukan komponen. Komponen yang dipergunakan pada penelitian ini ialah indikator: Usia Harapan Hidup (UHH), Melek Huruf (MH), Lama Sekolah Penduduk (LSP), Pengeluaran Per Kapita (PPK), Anggaran Belanja Untuk Pembangunan Sumber Daya Manusia (ABPM) yang dianggarkan pada setiap tahunnya pada Daerah Kabupaten Wilayah Perbatasan Kalimantan Timur.

### **Wilayah Perbatasan**

Wilayah perbatasan Kalimantan Timur yang terletak berbatasan dengan negara Malaysia Timur terdiri dari tiga Kabupaten yaitu: Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Malinau dan Kabupaten Nunukan, dibentuk berdasarkan Undang Undang nomor 47 tahun 1999.

Tabel 1  
Luas Wilayah, Jumlah Kecamatan dan Desa/Kelurahan  
Di Wilayah Perbatasan Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2005

NO	KAB.	LUAS WILAYAH (KM2)	KECA MATAN	DESA /KELURAHAN
1	Kubar	31.628,70	21	218
2	Malinau	41.990,40	9	96
3	Nunukan	16.966,66	7	216
	Jumlah	90.585,76	37	530

Sumber Data : Kabupaten Kutai Barat, Malinau dan Nunukan Dalam Angka

Sedangkan jumlah dan kepadatan penduduk kawasan perbatasan Kalimantan Timur adalah sebagai berikut :

Tabel 2  
Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Wilayah Perbatasan Provinsi Kalimantan  
Timur Tahun 2002 – 2005 (Per KM 2/ Jiwa)

NO	KAB.	2002	2003	2004	2005	KEPADATAN
1	Kubar	142.136	143.664	147.733	151.709	4,66
2	Malinau	38.400	46.694	47.258	57.550	1,12
3	Nunukan	85.119	104.112	106.915	131.227	6,30
	Jumlah	189.055	294.470	301.906	340.486	12.08
	Rata rata	63.018	98.156	100.635	113.495	4.03

Sumber Data : Kabupaten Kutai Barat, Malinau dan Nunukan Dalam Angka

Adapun PDRB Kawasan Perbatasan Kalimantan Timur tanpa minyak dan gas bumi sebagai berikut :

Tabel 3  
PDRB di Wilayah Perbatasan Provinsi Kalimantan Timur Tanpa Minyak dan Gas Bumi Atas Dasar Harga Berlaku (Dalam Jutaan Rupiah) Tahun 2002 - 2005

NO	KAB.	TAHUN 2002	TAHUN 2003	TAHUN 2004	TAHUN 2005
1	Kubar	2.142.422	2.470.850	2.864.497	3.196.944
2	Malinau	482.092	585.325	657.251	751.303
3	Nunukan	635.770	698.130	804.897	1.024.653
	Jumlah	3.260.284	3.754.305	4.326.645	4.972.900
	Rata Rata	1.086.761	1.251.435	1.442.215	1.657.633

Sumber Data : BPS Kabupaten Kutai Barat, Malinau dan Nunukan

Untuk PDRB di Wilayah Perbatasan Kalimantan Timur, dengan minyak dan gas bumi atas dasar harga berlaku, adalah sebagai berikut :

Tabel 4  
PDRB di Wilayah Perbatasan Provinsi Kalimantan Timur Dengan Minyak dan Gas Bumi Atas Dasar Harga Berlaku (Dalam Jutaan Rupiah) Tahun 2002 - 2005

NO	KAB.	TAHUN 2002	TAHUN 2003	TAHUN 2004	TAHUN 2005
1	Kubar	2.142.422	2.470.850	2.864.497	3.196.944
2	Malinau	482.092	585.325	657.251	751.303
3	Nunukian	1.019.135	1.124.931	1.284.077	2.102.176
	Jumlah	3.643.649	4.181.106	4.805.825	6.050.423
	Rata Rata	1.214.549	1.393.702	1.601.941	2.016.807

Sumber Data : BPS Kabupaten Kutai Barat, Malinau dan Nunukan

Dari data tersebut di atas, yang dapat dijadikan pendapatan per kapita penduduk tanpa minyak dan bumi di wilayah perbatasan Kalimantan Timur sebagai berikut :

Tabel 5

Pendapatan per Kapita penduduk Tanpa Minyak dan Gas Bumi di Wilayah Perbatasan Provinsi Kalimantan Timur (Dalam Jutaan Rupiah) Tahun 2002 - 2005

NO	KAB.	2002	2003	2004	2005
1	Kubar	11,4	12,7	14,8	16,3
2	Malinau	6,7	7,5	8,8	9,0
3	Nunukan	5,5	5,9	6,7	8,3
	Jumlah	23,6	26,1	30,3	33,6
	Rata Rata	7,8	8,7	10,1	11,2

Sumber Data : BPS Kabupaten Kutai Barat, Malinau dan Nunukan

Sedangkan pendapatan perkapita di wilayah perbatasan Kalimantan Timur dengan minyak dan gas bumi atas dasar harga berlaku, adalah sebagai berikut:

Tabel 6

Pendapatan Per Kapita di Wilayah Perbatasan Provinsi Kalimantan Timur  
Dengan Minyak dan Gas Bumi  
(Dalam Jutaan Rupiah) Tahun 2002 - 2005

NO	KAB.	TAHUN 2002	TAHUN 2003	TAHUN 2004	TAHUN 2005
1	Kubar	11,4	12,7	14,8	16,3
2	Malinau	6,7	7,5	8,8	9,0
3	Nunukan	8,9	9,6	10,7	17,5
	Jumlah	27	29,8	34,3	42,8
	Rata Rata	9	9,9	11,4	14,2

Sumber Data : BPS Kabupaten Kutai Barat, Malinau dan Nunukan

### **Kondisi Pembangunan Sumber Daya Manusia Wilayah Perbatasan**

Indek pembangunan sumber daya manusia wilayah Kalimantan Timur pada tahun 2002 sampai dengan tahun 2005 pada peringkat empat sebenarnya memberikan indikasi telah terjadi penurunan pembangunan sumber daya manusia dari tahun ke tahun, karena pada tahun 2005, indek pembangunan sumber daya manusia Provinsi Kalimantan Timur pada peringkat enam. Tentu barangkali akan sangat berbeda atau bahkan lebih parah, kalau dicermati pada wilayah perbatasan Provinsi Kalimantan Timur (Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Malinau dan Kabupaten Nunukan). Untuk



Tabel 9

Indek dan Peringkat Pembangunan Sumber Daya Manusia Kabupaten/Kota  
Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2005

NO	KABUPATEN/ KOTA	NILAI	PERINGKAT PROPINSI	PERINGKAT NASIONAL
1	Nunukan	71,7	6	100
2	Malinau	70,3	11	158
3	Kubar	69,2	13	202

Sumber Data : Surat Kabar Kaltim post, tanggal 14 Januari 2007 yang diolah

### **Kebijakan Pembangunan Sumber Daya Manusia Wilayah Perbatasan**

Kebijakan pembangunan sumber daya manusia di Wilayah Perbatasan Provinsi Kalimantan Timur, dapat dibedakan sebelum pemekaran tiga kabupaten tersebut dan sesudah dimekarkan tiga kabupaten yang meliputi: Kabupaten Kutai Barat, Malinau dan Nunukan. Namun sebelum diuraikan lebih lanjut hal tersebut, dapat diketahui visi, misi dan tujuan pembangunan Wilayah Perbatasan Kalimantan Timur pada umumnya.

Menurut M. Tarno Seman (2005), Kepala Bagian Perbatasan dan Pengembangan Wilayah, Biro Pemerintahan Sekretariat Daerah Kalimantan Timur sebagai berikut :

1. Visi pembangunan wilayah perbatasan Kalimantan timur adalah “Menjadikan kawasan perbatasan antar negara sebagai halaman depan negara, kawasan aman, tertib dan pusat pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan“, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat dan menjamin terpeliharanya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Misi pembangunan Wilayah Perbatasan Kalimantan Timur adalah sebagai berikut :
  - a. Membangun komitmen program dan pembiayaan seluruh tingkat pemerintahan terkait.
  - b. Memfungsikan dan mengoptimalkan lembaga pengelola dan koordinasi pembangunan kawasan perbatasan.
  - c. Mendorong tumbuh dan kembangnya kerjasama antara kabupaten perbatasan, propinsi dan nasional, bahkan kerjasama luar negeri.
  - d. Mengembangkan potensi berbasis lokal yang berorientasi pasar dan berwawasan lingkungan.
  - e. Mengembangkan kemampuan sumber daya manusia kawasan perbatasan.
  - f. Meningkatkan penegakan hukum dan kondisi keamanan yang kondusif.
3. Tujuan pembangunan wilayah perbatasan Kalimantan Timur adalah memacu pertumbuhan sosial ekonomi di kawasan perbatasan, sehingga dapat mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, mengurangi disparitas pembangunan dan disintegrasi bangsa serta mampu menunjang sistem pertahanan dan keamanan negara.

### **Kebijakan pembangunan sumber daya manusia sebelum pelaksanaan otonomi daerah dan terbentuknya Kabupaten di Wilayah Perbatasan Kalimantan Timur**

Kebijakan pembangunan sumber daya manusia di kawasan perbatasan Kalimantan Timur, dibuat hanya bersifat parsial dan sporadis, (baru dibuat tertulis tahun 2005) artinya tidak sesuai dengan teori kebijakan publik yang benar dan kebijakan hanya dibuat berdasarkan istimasi perasaan belaka dan tidak disertai mekanisme penelitian dan prosedur yang baik dan benar. Apakah kebijakan itu di buat, dilaksanakan, dipantau dan dievaluasi oleh Pemerintah Provinsi, oleh Pemerintah Kabupaten maupun oleh masyarakatnya sendiri. Kalau oleh Pemerintah, kebijakan pembangunan sumber daya manusia di kawasan Perbatasan Kalimantan Timur, sebagian besar hanya oleh Pemerintah Provinsi dan sangatlah kecil oleh Pemerintah Kabupaten yang bersangkutan dan Pemerintah Pusat.

### **Kebijakan pembangunan sumber daya manusia sesudah pelaksanaan otonomi Daerah dan terbentuknya Kabupaten di Wilayah Perbatasan Kalimantan Timur**

Kebijakan pembangunan sumber daya manusia, sesudah pelaksanaan otonomi daerah dan terbentuknya Kabupaten di Wilayah Perbatasan Kalimantan Timur, peran Pemerintah Daerah Kabupaten menjadi lebih besar dan lebih peduli terhadap pembangunan sumber daya manusia di daerahnya, walaupun belum sempurna dan seperti halnya dalam teori kebijakan publik dan yang ideal. Ini harus dipahami oleh semua pihak, sebagai konsekuensi sebuah kabupaten baru terbentuk, yang menurut informasi dan faktanya sumber daya manusia pada umumnya di Kabupaten tersebut kualitasnya relatif rendah.

### **Kebijakan Penyediaan Anggaran untuk Pembangunan Sumber Daya Manusia**

Kebijakan penyediaan anggaran untuk pembangunan sumber daya manusia pada kawasan Perbatasan Kalimantan Timur pada prinsipnya telah disediakan sejak sebelum dan sesudah terbentuknya tiga Kabupaten tersebut. Penyediaan anggaran tersebut sebelum pelaksanaan otonomi daerah banyak disediakan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur, Pemerintah Kabupaten induk (Kutai dan Bulungan) maupun oleh masyarakat sendiri termasuk bantuan oleh negara donor. Setelah pelaksanaan otonomi daerah dan terbentuknya tiga Kabupaten tersebut, lebih banyak disediakan oleh Pemerintah Kabupatennya sendiri, melalui Anggaran Belanja Daerah (ABD) yang besarnya bervariasi sesuai kemampuan dan kemauan pejabat politik dan pejabat struktural di Kabupaten kawasan perbatasan tersebut yang datanya dapat dilihat berikut ini:

Tabel 10

Jumlah dan Presentase Dana Pembangunan Sumber Daya Manusia  
Dari Anggaran Belanja Daerah Kabupatennya Di Wilayah Perbatasan Provinsi  
Kalimantan Timur Tahun 2002 – 2005 (Dalam Milyar Rupiah)

N O	KAB.	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%
1	Kubar	170.717	41,6	232.904	43,8	331.514	71,7	217.632	35,3
2	Malinau	130.697	39,2	244.445	42,3	216.940	43,7	236.098	45,8
3	Nunukan	139.075	37,7	240.582	37,8	257.758	39,4	245.650	41,2
	Jumlah	440,489	118,5	717,971	123,9	807.212	154,8	699.380	122,5
	Rata Rata	146.830	39,5	239.324	41,3	269,071	51,6	233.127	40,8

Sumber Data : Biro Keuangan Setda Provinsi Kalimantan Timur dan Bagian Keuangan Setda Kabupaten Kutai Barat, Malinau Kabupaten Nunukan yang diolah.

### **Formulasi Kebijakan Pembangunan Sumber Daya Manusia**

Secara umum tiga kabupaten (Kutai Barat, Malinau dan Nunukan) di wilayah perbatasan Kalimantan Timur dengan negara Malaysia Timur, telah membuat kebijakan pembangunan sumber daya manusia sejak tahun 2005, sedangkan sebelum tahun 2005, boleh dikatakan belum dibuat perencanaan pembangunan sumber daya manusia secara tertlus dan terprogram. Telah ditetapkannya Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2005–2010, oleh masing-masing Daerah Kabupaten Wilayah Perbatasan yang bersangkutan, walaupun belum sempurna. Sedangkan untuk Daerah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah (pusat) ini belum ada informasi yang diperoleh dan dapat dipergunakan untuk analisis dan pembahasan. Hal tersebut terjadi karena pada saat pembuatan formulasi kebijakan hanya dibuat oleh para Eksekutif Pemerintah Daerah dan tidak dilibatkannya tokoh masyarakat (dan hanya diwakili oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah saja) serta wirausaha dalam membuat kebijakan pembangunan sumber daya manusia. Padahal harusnya semua pihak yang berkepentingan dilibatkan dalam perumusan kebijakan pembangunan sumber daya manusia tersebut. Misalnya yang belum terlibat adalah para peserta didik, pendidik, tenaga kependidikan, tokoh masyarakat, pemimpin adat, tokoh agama, pengusaha, pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah itu. Kekurang sempurnaan pembuatan perumusan kebijakan pembangunan sumber daya manusia tersebut, diduga akan berdampak pada implementasi kebijakan yang belum optimal. Namun demikian bukti bahwa kebijakan tersebut telah dibuat, dapat diketahui berdasarkan hasil penelitian penelitian PKP2A III LAN Samarinda dan Laporan Akuntabilitas Pemerintah Kabupaten Kutai Barat (2006) yang telah menetapkan visi, misi, tujuan, sasaran kebijakan, strategi, program dan kegiatan pembangunan wilayah perbatasan (termasuk pembangunan sumber daya manusia) di tiga kabupaten tersebut.

## **Implementasi Kebijakan Pembangunan Sumber Daya Manusia**

Dengan memperhatikan data yang diperoleh dan dari kebijakan yang tidak dirumuskan, diimplementasikan, dipantau dan dievaluasi, menunjukkan bahwa hampir seluruh wilayah perbatasan di tiga kabupaten yang menjadi obyek penelitian, antara tahun 2002 sampai dengan tahun 2005, sebagian besar anggota masyarakatnya berpendidikan rendah bahkan ada buta huruf dengan perincian sebagai berikut :

1. Kabupaten Kutai Barat; tahun 2002 yang buta huruf latin berjumlah 6,8 persen, sedangkan pada tahun 2004, berjumlah 10,5 persen. Berarti terjadi degradasi, atau dengan kata lain banyak orang yang buta huruf, yaitu sebesar 3, 7 persen (5.613 jiwa) dari jumlah penduduk Kabupaten Kutai Barat 151.709 pada tahun 2005.
2. Kabupaten Malinau; tahun 2002 yang buta huruf latin berjumlah 10,7 persen, sedangkan pada tahun 2004, berjumlah 8,9 persen. Berarti ada penurunan orang yang buta huruf sebesar 1,8 persen (1.035 jiwa) dari jumlah penduduk Kabupaten Malinau 57.550 jiwa pada tahun 2005. Artinya ada peningkatan belajar menulis dan membaca huruf latin.
3. Kabupaten Nunukan; tahun 2002 yang buta huruf latin berjumlah 7,8 persen, sedangkan tahun 2004 berjumlah 6,2 persen. Berarti terjadi degradasi sebesar 1,6 persen. Artinya orang yang buta huruf latin berkurang 21.03 jiwa dari penduduk Kabupaten Nunukan yang berjumlah 131.227 jiwa pada tahun 2005.

Sedangkan penduduk wilayah Perbatasan Kalimantan Timur yang tidak sekolah (9.985 jiwa atau 4,49%) dan tidak tamat Sekolah Dasar (49.569 jiwa atau 22,29%) serta yang tidak dapat meneruskan ke tingkat pendidikan 9 tahun (SLTP) berjumlah 15.122 jiwa atau atau 6,8 persen, dari penduduk wilayah perbatasan Kalimantan Timur, berjumlah 222.386 pada tahun 2005. Sehingga dalam perhitungan indek pembangunan sumber manusia atau kualitasnya menjadi rendah.

Demikian pula kalau diperhatikan lama sekolah pada wilayah perbatasan Kalimantan Timur, dapat diketahui sebagai berikut :

- 1). Kabupaten Kutai Barat; pada tahun 2002, lama sekolah penduduk Kutai Barat rata rata 7,3 tahun, sedangkan pada tahun 2004, menjadi 6,8 tahun. Ini berarti terjadi penurunan atau putus sekolah pada tingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), sebesar 0,5 persen atau 758 anak putus sekolah SLTP, sebagai dampak krisis ekonomi yang berkepanjangan, yang orang tuanya kurang mampu membiayai anaknya bersekolah ke tingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama.
- 2) Kabupaten Malinau; pada tahun 2002 lama sekolah penduduk Malinau rata rata 7,5 tahun, sedangkan pada tahun 2004 menjadi 7,5 tahun (artinya tetap sama atau stabil).
- 3) Kabupaten Nunukan; pada tahun 2002, lama sekolah penduduk Kabupaten Nunukan rata rata 7,1 tahun, sedangkan pada tahun 2004 menjadi 7,3 tahun. Ini berarti ada peningkatan waktu sekolah sebesar 0,2 persen atau 26.245 jiwa yang melanjutkan ke jenjang SLTP. Ini berarti lama pendidikan menjadi lebih baik kalau dibandingkan dengan dua Kabupaten lain di wilayah perbatasan, maka Kabupaten Nunukan lama pendidikan lebih baik dari aspek jumlah dan bukan pada aspek kualitas pendidikan, karena sesuai hasil ujian akhir pada tahun yang sama Kabupaten Malinau menduduki

peringkat terakhir 12, sedangkan Kabupaten Nunukan pada peringkat 13 dari peringkat propinsi Kalimantan Timur.

Demikian dapat pula diketahui kebijakan pembangunan sumber daya manusia pada wilayah perbatasan Kalimantan Timur tersebut, dari aspek keuangan yang kurang benar tersebut, dapat dibuktikan misalnya dari tahap formulasi dan implementasi kebijakan. Pada tahun tertentu rencana anggaran belanja pembangunan sumber daya manusia relatif kecil, namun dalam implementasinya jauh lebih besar dari rencana. Ini artinya kebijakan terhadap pembangunan sumber daya manusia tersebut adalah kebijakan yang kurang memperhatikan prospektif dan kebutuhan wilayah di masa yang akan datang. Demikian pula kalau dibandingkan antara anggaran belanja pembangunan sumber daya manusia setiap tahunnya dengan PDRB Propinsi Kalimantan Timur dan PDRB di tiga Kabupaten tersebut, maka dapat dikatakan masih relatif minim.

Kondisi dan situasi di Kawasan Perbatasan Kalimantan Timur seperti yang telah penulis bahas pada tersebut di atas, pembangunan sumber daya manusia masih dapat lagi ditinjau dari aspek pengeluaran per kapita sebagai berikut :

**Pertama;** Kabupaten Kutai Barat, tahun 2002 pengeluaran perkapita sebesar Rp.583.800 per bulan, maka pada tahun 2005 menjadi Rp.617.800 per bula berarti ada kenaikan sebesar Rp.34.000. Artinya lebih tinggi dari Upah Minim Propinsi (UMP) Kalimantan Timur pada tahun yang sama, yaitu tahun 2002 sebesar Rp.300.000,- tahun 2003 sebesar Rp.500.000,- tahun 2004 sebesar Rp.540.000,- dan tahun 2005 sebesar Rp.572.562,-

( Sumber data Dinas Tenaga Kerja Propinsi Kalimantan Timur)

**Kedua;** Kabupaten Malinau, tahun 2002 pengeluaran perkapita sebesar Rp.565.500 per bulan, maka pada tahun 2005 menjadi Rp.638.400. Artinya ada peningkatan sebesar Rp.72.900 per bulan. Kondisi yang demikian tak jauh beda dengan yang terjadi di Kabupaten Kutai Barat. Berarti pula lebih besar dari upah minimal propinsi Kalimantan Timur pada tahun yang sama.

**Ketiga;** Kabupaten Nunukan, tahun 2002 pengeluaran perkapita sebesar Rp.584.000, maka pada tahun 2005 menjadi Rp.610.200. Artinya ada kenaikan sebesar Rp.26.200. Artinya hampir sama dengan dua kabupaten tersebut di atas. Dari tiga Kabupaten tersebut diatas, ternyata yang paling banyak peningkatannya adalah Kabupaten Malinau yaitu sebesar Rp.72.900. Namun demikian dari data dan pembahasan tersebut di atas, kalau dicermati lebih lanjut dengan data kemiskinan tahun 2005 saja, pada kabupaten tersebut, justru pada Kabupaten Malinau menduduki peringkat terbanyak penduduk miskinnya yaitu 61,92 persen (35.635 Jiwa) penduduknya miskin, disusul kemudian Kabupaten Nunukan 30,80 persen (40.418 Jiwa) miskin dan Kabupaten Kutai Barat sebesar 26,85 persen (40.734 Jiwa) penduduknya miskin. Ini berarti rata rata penduduk di wilayah Perbatasan Kalimantan Timur lebih miskin kalau dibandingkan dengan rata rata penduduk Kalimantan Timur pada umumnya, yang tingkat kemiskinannya 13,29 persen (393.047 Jiwa) yang miskin. Padahal menurut berbagai data wilayah Perbatasan Kalimantan Timur adalah kaya sumber daya alamnya. Hanya sayangnya belum dikelola secara optimal, karena keterbatasan sumber daya manusia profesional dan kompeten di bidangnya. Demikian pula kalau diperhatikan antara rencana dan realisasi anggaran pendapatan dan belanja Daerah untuk pembangunan sumber daya manusia tidak tepat dan dalam realisasi selalu lebih besar dari rencana. Ini salah satu bukti juga bahwa formulasi kebijakan yang belum matang dan kalau dana realisasi lebih besar tetapi hasilnya belumlah dapat dikatakan baik.

## Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Pembangunan Sumber Daya Manusia

Dalam monitoring dan evaluasi kebijakan pembangunan sumber daya manusia di wilayah perbatasan Kalimantan Timur, lebih banyak dilaksanakan oleh pihak-pihak yang terkait dengan tugasnya saja dan belum dilakukan koordinasi dan sinkronisasi hasil monitoring dan evaluasinya secara terpadu serta berkesinambungan. Sehingga hasil temuannya masih banyak digunakan intern pihak yang bersangkutan, tanpa harus memperhatikan keberhasilan dan kegagalan dari masing-masing pihak yang terkait suatu kebijakan tersebut. Misalnya monitoring dan evaluasi kebijakan pembangunan sumber daya manusia dari aspek politis, lebih didominasi oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) masing-masing daerah Kabupaten yang bersangkutan.

Sedangkan monitoring dan evaluasi pembangunan sumber daya manusia dari unsur pendidikan, lebih didominasi oleh Dinas Pendidikan Propinsi maupun Kabupaten yang bersangkutan, berupa hasil evaluasi hasil kelulusan dan kurang mendapatkan perhatian adakah kenaikan atau penurunan nilai peserta ujian akhir nasional tersebut, demikian pada bidang kesehatan hanya digunakan untuk evaluasi bahan peningkatan kinerja pada instansinya saja pada tahun yang akan datang.

Kemudian monitoring dan evaluasi dampak kebijakan pembangunan sumber daya manusia di wilayah perbatasan propinsi Kalimantan Timur, hampir-hampir kurang mendapatkan perhatian, dikarenakan keterbatasan kemampuan secara kuantitas maupun kualitas tenaga evaluator dan dapat memahami betapa manfaat evaluasi yang akan, sudah dan telah dibuat, yang kadang kala kurang mendapatkan porsi yang proposional. Misalnya dengan kebijakan pembangunan sumber daya manusia tersebut, apakah sudah dapat terserap pada lapangan kerja yang tersedia, mendapatkan promosi karier/jabatan, menaikkan gaji yang bersangkutan, dapat mengola sumber daya alam yang melimpah, menurunkan tingkat kemiskinan, meningkatnya keimanan dan ketaqwaan seseorang atau kelompok (masyarakat), menambah wawasan kebangsaan dan pertahanan negara di wilayah kabupaten tersebut, belumlah dilakukan oleh semua pihak yang berkepentingan. Apakah pemerintah (pusat), pemerintah propinsi maupun pemerintah Kabupaten yang bersangkutan serta aparat pusat di daerah, misalnya pihak Komando Daerah Militer Mulawarman, PKP2A III Lembaga Administrasi Negara Samarinda, Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi Kalimantan Timur dan Kabupaten Kutai Barat, Malinau dan Nunukan yang letaknya pada wilayah perbatasan Kalimantan Timur.

## PENUTUP

Akhirnya dari pembahasan tersebut diatas bisa ditarik beberapa simpulan, **pertama:** proses dan mekanisme formulasi, implementasi, monitoring dan evaluasi kebijakan pembangunan sumber daya manusia di wilayah perbatasan Kalimantan Timur masih belum sesuai teori analisis kebijakan publik pada lazimnya, sehingga perlu diperbaiki/disempurnakan di masa-masa yang akan datang; **kedua:** dari sebab formulasi, implementasi, monitoring dan evaluasi kebijakan pembangunan sumber daya manusia di wilayah perbatasan Kalimantan Timur yang belum baik/ sempurna tersebut dampaknya menjadi belum optimal; dan **ketiga:** dari formulasi, implementasi, monitoring dan evaluasi kebijakan pembangunan sumber daya manusia yang belum optimal tersebut, ternyata hasil indek pembangunan sumber daya manusia di wilayah perbatasan Kalimantan Timur, masih dibawah indek pembangunan sumber daya manusia Provinsi Kalimantan Timur pada umumnya.

## Daftar Pustaka

- Anonim, 2005, Evaluasi Implementasi Desentralisasi dan Prospek Pembangunan Kalimantan Timur, Penerbit PKP2AIII LAN Samarinda
- Anonim, 2006, Model Kelembagaan Pengelola Kawasan Perbatasan Dalam Rangka Percepatan Pembangunan Sosial Ekonomi Wilayah Perbatasan, Penerbit PKP2A III LAN Samarinda
- Islamy M. I., 1993, Materi Pokok Kebijakan Publik, Penerbit Karunia Jakarta
- Islamy M. I. 2001, Prinsip Prinsip Perumusan Kebjaksanaan Negara, Penerbit Bina Aksara Jakarta
- Kamarsyah, R., 1986, Materi Pokok Perencanaan Regional, Penerbit Universitas Terbuka, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Jakarta
- Mustopadijaja, AR.,1992, Study Kebijaksanaan, Penerbit FE UI Jakarta
- Muhajir N, 1992, Perencanaan dan Kebijakan Pembangunan Sumber Daya Manusia, Penerbit Rake sarasin Yogyakarta
- Nawawi, H., 2001, Perencanaan SDM untuk Organisasi Profit yang Kompetitif, Penerbit Gadjah Mada University Press Yogyakarta
- Osborne D dan Peter Plastrik, 2001, Memangkas Birokrasi, Lima Prinsip Menuju Pemerintahan Wirausaha, Penerbit PPM Jakarta
- Siagian SP., 1994 , Administrasi Pembangunan, Penerbit CV. Mas Agung Jakarta
- Sutopo dan Sugianto, 2001, Analisis Kebijakan Publik, Penerbit LAN Jakarta
- Soegiarto, S., 2006, Kajian Peningkatan Indek Pembangunan Manusia Dalam Kontek Otonomi Daerah, (Bahan Orasi Ilmiah), Pusat Pendidikan dan Pelatihan Regional Yogyakarta
- Todaro, MP., 1981, *Economic For Developing Word*, Longman
- Wibawa, S., 1994, Kebijakan Publik Proses dan Analisis, Penerbit Intermedia Jakarta
- Wibawa, S., 1994, Evaluasi Kebijakan Publik, Penerbit Raja Grafindo Yogyakarta