

## PENGEMBANGAN PROGRAM PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA DI ERA OTONOMI DAERAH

*(Accelerating Rural Program Development in The  
Decentralisation Etc.)*

—Suatu Pendekatan Kebijakan Penciptaan Lapangan kerja—

Mu'man NURYANA\*

### ABSTRACT

Rural employment creation policies should be an influential for rural economic development where more than 65% of the Indonesia's population reside in rural areas. However, since rural areas are economically divided into three categories—*integrated, intermediate, remote areas*—the idea of differentiating employment creation policies could be relevant choices. The basic ideas of employment creation policies are direct aid, indirect aid, human resources, and infrastructure. Which one of those four policies appropriate for certain rural area, it depends on the type of rural area. This article demonstrates how differentiated rural employment policies and different type of rural areas should be in the context of national economy in the era of local autonomy in Indonesia.

**Key Words:** *intergrated, intermediate, remote, direct, indirect, human resources, infrastructure*

### A. PENDAHULUAN

Pengembangan kebijakan (*development policy*) untuk daerah perdesaan banyak memiliki komponen, dan *employment creation* (penciptaan lapangan kerja) merupakan salah satu elemen penting dalam setiap strategi pembangunan. *Penciptaan lapangan kerja* bagi daerah perdesaan merupakan sebuah tugas penting dan kompleks bagi pemerintah Indonesia disebabkan

keragaman situasi ekonomi, sosial-budaya, dan lingkungan yang ditemukan.

Dalam era otonomi daerah, penciptaan lapangan kerja di daerah perdesaan menjadi sangat relevan karena kesempatan (*chance*) dan peluang (*opportunities*) sudah tersedia di Daerah Kabupaten/Kota. Jumlah penduduk desa yang besar merupakan potensi sumberdaya manusia sangat berharga bagi pembangunan ekonomi. Tetapi,

\* Mu'man Nuryana, MSc., PhD, *Research Associate & Welfare Economist, Fundraising Consultant*, Badan Pelatihan dan Pengembangan Sosial, Departemen Sosial Republik Indonesia, Jakarta.

karena pelayanan sosial yang lebih maju belum sepenuhnya tersedia di daerah perdesaan, potensi ini belum terdayagunakan secara optimal. Sementara itu, dalam masa transisi dari sentralisasi-ke-desentralisasi, Pemerintah Pusat mengalokasikan Dana Dekonsentrasi dan Dana Alokasi Umum kepada Pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota, sehingga Pemda memiliki peluang mengembangkan berbagai gagasan pembangunan ekonomi sesuai dengan aspirasi dan harapan masyarakat setempat, didukung oleh dana tersebut. Di dalam kedua jenis dana pembangunan yang bersumber dari APBN itu, secara implisit terkandung sumber-sumber pembiayaan untuk pembangunan daerah perdesaan.

Di samping itu, Lembaga Pemerintah Departemen (LPD) dan Lembaga Pemerintah Nondepartemen (LPND) sudah menyiapkan berbagai strategi agar pelaksanaan otonomi daerah oleh Pemda Propinsi dan Kabupaten/Kota dapat berlangsung secara mulus dan tepat waktu sesuai dengan yang dijadwalkan. Salah satu strategi dimaksud adalah "sosialisasi" kebijakan yang dianut oleh semua LPD dan LPND di pusat. Mereka membuat berbagai buku Panduan atau Pedoman Desentralisasi Pembangunan agar menjadi acuan bagi Pemda dalam melaksanakan pembangunan. Bahkan banyak LPD dan LPND yang berhasil mengundang negara donor dan lembaga internasional di bawah naungan PBB untuk memberikan *technical assistance* tentang strategi desentralisasi kepada lembaga tersebut.

Makalah ini mengkaji aspek kebijakan dan program terukur (*measures*) mengenai bagaimana Pemda Kabupaten/Kota dapat melakukan

promosi penciptaan lapangan kerja perdesaan dalam konteks sebuah strategi pembangunan yang komprehensif. Untuk itu, dalam makalah ini diperkenalkan empat "tindakan kebijakan" (*policy action*), disertai dengan kegunaannya dalam sebuah pendekatan terintegrasi terhadap penciptaan lapangan kerja. Empat kebijakan dimaksud adalah: *direct aids* (bantuan langsung), *indirect aid* (bantuan tidak langsung), *human resources* (sumberdaya manusia), *infrastructure* (infrastruktur).

Di samping itu, mengingat kondisi perkembangan daerah perdesaan di Indonesia bervariasi, maka secara umum akan diperkenalkan tiga kategori daerah perdesaan berdasarkan tingkat perkembangan ekonominya, yakni: *economically integrated rural areas*, *intermediate rural areas*, *remote rural areas*. Keempat kebijakan ini kemudian dikaitkan dengan tiga kategori daerah perdesaan sehingga menjadi sebuah *matrix 3X4*. Makalah ini diawali dengan definisi dan pengertian tentang tipe-tipe daerah perdesaan dimaksud.

---

## B. TIPE-TIPE DAERAH PERDESAAN

Banyak terminologi yang digunakan untuk membuat tipologi daerah perdesaan berdasarkan kategori perkembangan ekonomi. Tetapi dalam kajian ini penulis menggunakan konsep yang dikembangkan oleh OECD (1995) dalam membagi daerah perdesaan. Konsep ini lebih sederhana sehingga sesuai dengan kondisi di negara kita. Daerah perdesaan dibagi ke dalam tiga tipe, yakni: *economically integrated rural areas*, *intermediate rural areas*, *remote rural areas*.

**Economically integrated rural areas** (daerah perdesaan terintegrasi secara ekonomi), adalah daerah perdesaan yang makmur (*prosperous*) yang biasanya berlokasi dekat dengan sebuah pusat kota (*urban center*) yang dapat mewariskan *economies of scales* dan *agglomeration*. Daerah perdesaan seperti ini memiliki kombinasi terbaik dalam aspek-aspek pola kehidupan kota-dan-desa. Desa-desa ini menyediakan tenaga terampil (*skilled workers*) dalam sektor ekonomi yang digunakan secara tradisional untuk mengisi lapangan kerja di kota. Penduduknya cenderung meningkat sebagai sebuah hasil dari pertumbuhan aktivitas produksi (industri dan jasa) di daerah perkotaan, dan *income* umumnya di atas rata-rata perdesaan. Daerah ini biasanya dilengkapi dengan sarana komunikasi dan telekomunikasi yang dihubungkan langsung dengan pinggiran pusat kota (*peripheral regions*) dan memiliki akses terhadap sumber-sumber kebudayaan dan pendidikan.

**Intermediate rural areas** (daerah perdesaan menengah), adalah daerah-daerah yang telah berkembang secara tradisional di atas basis sektor pertanian yang subur dan aktivitas-aktivitas yang berkaitan dengan itu, terutama dalam bentuk *jobs*. Struktur ekonomi daerah perdesaan ini telah mengalami suatu perubahan mendasar yang ditandai oleh adanya diversifikasi usaha hingga ke sektor manufacturing, perdagangan, turisme, dan aktivitas-aktivitas jasa lainnya. Daerah ini biasanya akan segera menjadi terintegrasi secara ekonomi dengan daerah perkotaan, sementara secara demografi relatif stabil dengan kepadatan penduduk relatif rendah. Sebagian besar penduduk perdesaan Indonesia dewasa ini mungkin termasuk ke dalam tipe

*intermediate rural areas*. Daerah perdesaan ini cukup jauh dari lingkaran luar daerah perkotaan, tetapi level infrastruktur transportasi dan komunikasi memungkinkan akses relatif mudah terhadap pusat kota.

**Remote rural areas** (daerah perdesaan terpencil), adalah daerah perdesaan yang penduduknya biasanya tinggal terpencar dan terletak di daerah pinggiran yang jauh dan terpisah dari pusat kota (*peripheral regions*), terletak di pegunungan, perbatasan, atau gugus pulau-pulau kecil. Kepadatan penduduknya rendah dan biasanya relatif sedikit kalangan mudanya. Daerah ini hanya memiliki infrastruktur dan jasa minimal yang sangat terbatas, tetapi *per capita unit cost* dalam menyediakan pelayanan publik seperti itu, yang sering miskin sekali, adalah sangat mahal. *Income* mereka paling rendah di negara tersebut dan level keterampilan penduduk sangat rendah. Ekonomi mereka didasarkan pada pertanian tradisional, pelayanan pelanggan dan kerajinan hanya untuk kebutuhan pasar lokal, dan tidak terintegrasi baik dengan kehidupan ekonomi daerah-daerah lain, apalagi dengan kota. Daerah ini memiliki masalah utama dalam hal akses kepada sumber-sumber yang terkonsentrasi di daerah perkotaan dalam bentuk komunikasi (transportasi) dan informasi.

### C. TIPE-TIPE INSTRUMEN KEBIJAKAN PENCIPTAAN LAPANGAN KERJA PERDESAAN

**Bantuan langsung**, bentuk bantuan langsung (*direct aid*) ini menargetkan perusahaan spesifik dan tidak semua aktivitas ekonomi daerah perdesaan spesifik. Beragam ukuran bantuan publik dan intervensi kebijakan ditujukan

kepada aktivitas internal perusahaan, *a.l.*, bantuan keuangan (*financial assistance*), subsidi langsung (*direct subsidies*) kepada perusahaan, bantuan untuk inovasi teknologi (*aid for technological innovation*), pelatihan dalam-perusahaan (*in-firm training*) atau dukungan langsung bagi penciptaan pekerjaan (*direct support for job creation*).

**Bantuan tidak langsung**, bentuk bantuan ini (*indirect aid*) dirancang untuk memperkuat lingkungan ekonomi umum sebuah daerah. Bantuan tidak langsung peduli terhadap semua aktivitas ekonomi dalam sebuah daerah dengan tujuan memperbaiki posisi kompetisi semua perusahaan dalam teritorial tertentu. Contoh dari bantuan tidak langsung adalah: penciptaan pelayanan untuk memfasilitasi transfer teknologi, asistensi (pendampingan) dalam pemasaran produk lokal, memperbaiki sistem informasi atau telekomunikasi lokal. Menciptakan sebuah pelayanan bagi perluasan industrialisasi untuk menyediakan pemasaran dan dukungan teknologi untuk semua perusahaan dalam sebuah daerah adalah sebuah contoh spesifik dari bantuan tidak langsung.

**Pengembangan sumberdaya manusia**, kebijakan dan program pengembangan sumberdaya manusia (*enhancing human resources*) yang memperbaiki *human capital* (modal manusia) dalam daerah perdesaan merupakan contoh dari kategori ini. Program dapat berorientasi kepada mereka yang telah aktif dalam angkatan kerja dan kepada mereka yang belum berpartisipasi dalam pasar kerja informal. Contoh penting dari kebijakan pengembangan sumberdaya manusia adalah: pendidikan dasar dan menengah, program pelatihan kerja atau

pengembangan keterampilan dan program-program yang membantu mendukung perilaku kewirausahaan (*entrepreneurship*). Kebijakan pengembangan sumberdaya manusia juga termasuk semua pelayanan sosial yang meningkatkan atau memperbaiki kualitas hidup penduduk perdesaan, seperti perumahan, kesehatan dan dukungan kebudayaan.

**Infrastruktur**, program infrastruktur didefinisikan secara tipikal dalam terminologi konstruksi pekerjaan umum seperti jalan, saluran air, saluran telepon, saluran listrik, dan bangunan publik yang melayani penduduk semua daerah atau wilayah. Lebih tepat untuk mendefinisikan level infrastruktur tidak dalam terminologi sederhana hanya pada kuantitas fasilitas publik, tetapi lebih kepada magnitudo dan kualitas aliran pelayanan yang dapat disediakan oleh fasilitas publik tersebut. Jadi dua daerah mungkin memiliki proporsi yang sama bagi penduduknya yang dilayani oleh PAM, tetapi PAM di satu daerah menyediakan pelayanan lebih baik dari segi provisi unit cost-nya, dan stabilitas supply air minum dan standard pemeliharaan fasilitas PAM, dibandingkan dengan PAM di daerah lain.

---

#### **D. PRINSIP MERANCANG KEBIJAKAN PENCiptaan LAPANGAN KERJA BERKELANJUTAN**

Secara umum, prinsip dalam merancang kebijakan lapangan kerja (*employment creation policies*) harus dapat dioperasikan dalam lingkungan perdesaan yang sangat spesifik atau *contexts*. Tidak bisa membuat kebijakan

yang sifatnya terlalu umum untuk semua daerah perdesaan. Selanjutnya, konteks nasional tertentu dan kebijakan nasional dan daerah yang disusun pemerintah tentu akan mempengaruhi arah kebijakan perdesaan.

Secara spesifik, berikut ini adalah butir-butir prinsip untuk mendefinisikan tipe-tipe lingkungan yang ditemukan di daerah perdesaan Indonesia, apakah *remote*, *intermediate*, atau *integrated*.

- 1) Pemerintah Pusat (Pempus) dan Pemerintah Daerah (Pemda) harus berupaya untuk membantu komunitas lokal melakukan penyesuaian berkelanjutan terhadap kondisi lingkungan yang berubah.
- 2) Pembuat kebijakan harus menghargai bahwa sekalipun kebijakan pengembangan lapangan kerja berkelanjutan berorientasi dan bermuara kepada *economic ends*, daerah perdesaan memiliki *supplementary social dimensions*. Perhatian terhadap fungsi *social capital* dan pelestarian legitimasi institusi demokrasi yang telah memainkan peranan penting dalam pengambilan kebijakan di daerah perdesaan.
- 3) Mungkin kesulitan terbesar dalam pengembangan kebijakan lapangan kerja desa adalah menentukan keseimbangan antara *location-oriented program* dengan *people-oriented program*. Sebuah "fokus lokasi" biasanya mencari sesuatu untuk memperluas kesempatan kerja dalam suatu komunitas atau daerah spesifik. Sebuah "fokus orang" mencoba untuk memperluas keterampilan penduduk lokal dan mencermati *market imperfections* dengan tujuan untuk memperluas kesempatan ekonomi lokal atau memfasilitasi *out-migration*. Di banyak *remote rural areas*, mekanisme pasar dan kesempatan kerja yang terkait sulit ditemukan. Untuk daerah seperti ini, penciptaan kesempatan ekonomi bagi penduduk membutuhkan pengembangan keterampilan dan dukungan pemerintah terhadap *non-profit forms of enterprises*. Untuk itu, program penciptaan lapangan kerja harus mempertimbangkan keseimbangan antara *economic efficiency* dan *social equity*.
- 4) Kebijakan lapangan kerja perlu menghargai bahwa keputusan-keputusan oleh pekerja dilakukannya dalam konteks sosial lebih luas karena di dalamnya mereka memperhitungkan keluarga dan komunitas lokal. Oleh karena itu, kebijakan ini harus mencoba menginkorporasikan pertimbangan sosial dan nonekonomi dalam implementasi programnya.
- 5) Kebijakan penciptaan lapangan kerja perdesaan harus terintegrasi ke dalam pendekatan menyeluruh yang melibatkan campuran yang tepat dari berbagai tipe instrumen kebijakan. Tergantung kepada tingkat kemajuan daerah perdesaan, penekanan kebijakan lebih pada fasilitasi sebuah platform bagi pengembangan yang menempatkan dukungan lembaga sosial dan kapasitas untuk mengembangkan pertukaran tenaga kerja, barang dan jasa menurut mekanisme pasar (*market-based*). Hanya apabila kondisi untuk mendukung pasar telah muncul barulah bergerak memperluas peranannya.



- 6) Sekalipun tujuan utama kebijakan lapangan kerja desa adalah mendorong ekonomi pasar, harus disadari bahwa pasar adalah *imperfect* dan pengaruh kekuatan pasar mungkin secara sosial kurang disukai, terutama pada daerah-daerah di mana penduduknya tidak secara sempurna terintegrasi ke dalam ekonomi yang lebih luas. Kebijakan harus mencerminkan lebih dari hanya kriteria ekonomi. Dengan demikian mengharuskan adanya aksi-aksi untuk melestarikan lingkungan dan kekayaan desa (*rural amenities*). Sekali keputusan terhadap aksi-aksi ini diambil maka memungkinkan melakukan strukturisasi program perluasan lapangan kerja di sekitar mereka, seperti *rural tourism*. Dengan demikian, sementara penyesuaian basis pasar merupakan tujuan utama, sangat penting untuk diakui bahwa elemen-elemen penting lingkungan perdesaan akan tetap di luar *market pricing process*.
- 7) Secara umum, tanda-tanda pasar dan efisiensi ekonomi harus digunakan sebagai panduan bagi pemilihan instrumen kebijakan penciptaan lapangan kerja. Sejak banyak daerah perdesaan memiliki keterbatasan atau *non-existent market mechanisms*, adalah penting untuk mencari cara-cara menciptakan pasar-pasar baru, baik eksternal (nasional atau global) maupun internal (ekonomi regional) untuk mendukung penciptaan lapangan kerja. Tidak mungkin setiap daerah perdesaan menemukan tingkat keseimbangan dalam pembangunan ekonominya jika hanya tergantung pada kekuatan pasar, kecuali apabila dengan meningkatkan orientasi pasar dari alokasi tenaga kerja perdesaan.
- 8) Perlu dicamkan oleh pembuat kebijakan bahwa di daerah perdesaan di mana kepadatan penduduk rendah, penciptaan pekerjaan dalam skala kecil saja dapat mempengaruhi ekonomi lokal. Hasilnya adalah bahwa adopsi kebijakan yang tepat bagi *direct aid measures* atau *human resource development*, akan lebih efektif di daerah perdesaan dibandingkan dengan daerah perkotaan karena ekonomi lokal sangat kecil – sehingga ada pengaruh relatif lebih besar skalanya.
- 9) Introduksi kebijakan pengembangan lapangan kerja desa harus didasarkan pada prinsip *subsidiarity*. Dengan memperhatikan penciptaan lapangan kerja desa secara khusus, inisiatif yang berhasil biasanya berkembang dari *local dynamics*, bukan dari *external financial input* atau *transfer payments*. Akan tetapi Pempus dan Pemda memiliki peranan penting yang harus dimainkan dalam memfasilitasi *local action* dan dalam menyediakan sumber-sumber dan struktur organisasional di dalam mana kelompok-kelompok lokal dapat mengorganisasi diri dan beroperasi. Peranan ini akan dapat bermanfaat jauh di luar *funding local action*.
- 10) Pusat-pusat kota kecil adalah bagian dari daerah perdesaan dan memainkan peranan penting dalam perluasan lapangan kerja baik bagi *entrepreneurs* maupun *employers*. Mereka dapat memberikan pengaruh *local agglomeration* untuk berkembang dan bentuk-bentuk sinergi lainnya. Secara tipikal, mereka juga adalah titik-titik yang menghubungkan

ekonomi desa dan penduduknya dengan ekonomi nasional dan internasional melalui sistem transportasi dan komunikasi, institusi finansil, instansi pemerintah dan perusahaan perdagangan.

- 11) Strategi penciptaan lapangan kerja desa dapat dipakai untuk pelestarian sumber-sumber pendapatan yang telah ada. Dalam kasus lainnya, *philosophi market-oriented* harus dipakai. Kebijakan dan program yang menerima *aid* harus menggunakan *philosophi* ini agar *temporary assistance* dalam periode transisi dapat membuat perusahaan lebih efisien dan dapat berkompetisi dalam pasar lokal, regional atau lebih luas lagi

## E. ELEMEN STRATEGI BARU BAGI PENCIPTAAN LAPANGAN KERJA BERKELANJUTAN

Bagian ini memperkenalkan elemen-elemen dari empat isu kebijakan (*direct aid, indirect aid, human resource, infrastructure*) untuk menunjukkan bagaimana masing-masing memberikan kontribusi kepada strategi terpadu dalam penciptaan lapangan kerja perdesaan. Tujuan pertama dari bagian ini adalah mendemonstrasikan aplikabilitas dari masing-masing empat kelompok kebijakan tersebut terhadap tiga tipe daerah perdesaan (*integrated, intermediate, remote*).

Dengan mengacu kepada prinsip-prinsip kebijakan seperti telah diuraikan pada Bagian A, akan nampak bahwa berbagai variasi tipe kebijakan memiliki tingkat relevansi yang berbeda terhadap tipe-tipe daerah perdesaan yang berbeda. Sementara masing-masing tipe kebijakan membahas elemen yang berbeda dalam

situasi lapangan kerja di masing-masing daerah perdesaan, terdapat persamaan fundamental di antara keempat tipe kebijakan tersebut. Semua tipe kebijakan memiliki tujuan sama, yakni mendukung market-oriented employment opportunities baik bagi employers maupun pemilik perusahaan. Untuk masing-masing tipe kebijakan, pertimbangan kritisnya adalah kapasitas absorpsi daerah lokal, sejak hal ini menentukan level dukungan maksimum yang diperlukan.

### 1. KEBIJAKAN BANTUAN LANGSUNG

#### a. Kebijakan Bantuan Langsung dan Lapangan Kerja Desa

Bantuan langsung (*direct aid*) mencakup berbagai bentuk *assistance* (pendampingan) yang ditawarkan oleh otoritas publik terhadap perusahaan spesifik secara kasus-per-kasus. Fokus program ini dibagi ke dalam tiga kategori utama: (1) asistensi finansil (*financial assistance*); (2) asistensi produksi reguler (*assistance in regular production*); (3) membantu memulai berbisnis (*help with start-up business*).

*Financial assistance* mencakup sejumlah program seperti *grants* (hibah), *interest subsidies* (subsidi bunga), dan *soft loans* (pinjaman lunak). *Production aid* (bantuan produksi) bisa dalam bentuk *subsidised inputs, purchase agreement* (perjanjian perdagangan) dan perjanjian lainnya untuk meningkatkan penerimaan (*revenue*) atau memurahkan biaya (*costs*). *Start-up assistance* termasuk *provision of land*, konstruksi infrastruktur untuk kemanfaatan perusahaan spesifik, atau merubah hukum (*laws*) atau de-/regulasi untuk kemanfaatan perusahaan yang baru dibentuk. Masing-masing bantuan ini menyediakan sesuatu yang bernilai bagi sebuah perusahaan atas dasar konsesi sebagai sebuah

"*inducement*" bagi perusahaan dalam sebuah daerah yang spesifik.

Dalam *rural employment creation policies* dewasa ini, *financial aid* merupakan bentuk yang paling umum dari *direct aid*, sekalipun bantuan itu untuk produksi atau memulai bisnis baru mungkin memiliki dampak lebih besar terhadap penciptaan atau memelihara pekerjaan. Di daerah pedesaan di mana dukungan infrastruktur sangat terbatas untuk menunjang bisnis, penyediaan *financial aid* sering tidak cukup bila tanpa disertai dengan upaya-upaya penyediaan bantuan (*aid*) bagi produksi dan/atau memulai bisnis.

#### b. Prinsip Kebijakan Bantuan Langsung

Penerapan kebijakan bantuan langsung (*direct aid*) harus lebih inovatif jika dikehendaki adanya dampak nyata terhadap penciptaan lapangan kerja yang berkelanjutan. Oleh karena itu, otoritas publik perlu dipandu oleh prinsip-prinsip umum berikut:

- 1) Dalam *conventional approach*, keputusan memberikan *grant* dalam kerangka *direct aid* bagi sebuah perusahaan secara tipikal harus dibuat tersendiri dari keputusan-keputusan yang menyangkut kebijakan penciptaan lapangan kerja yang lain. Dalam pendekatan yang bertujuan menciptakan lapangan kerja berkelanjutan, *grant* melalui *direct aid* harus dilihat sebagai bagian dari sebuah strategi terpadu di dalam mana keputusan menyangkut *direct aid* diletakkan dalam sebuah konteks yang luas termasuk keputusan yang berkaitan dengan infrastruktur, investasi sumberdaya manusia dan bantuan tidak langsung (*indirect aid*).

Dengan kata lain, otoritas publik perlu melakukan verifikasi tentang eksistensi pembangunan infrastruktur fisik, sumberdaya manusia atau bantuan teknik dan organisasional sebelum *direct aid programs* diperkenalkan. Pendekatan ini penting sekali bagi *intermediate areas* dan lebih *crusial* bagi *remote areas*, sementara menjadi prioritas kedua bagi *integrated areas*, yang memiliki akses langsung kepada infrastruktur dan pelayanan daerah metropolitan.

- 2) *Direct aid measures* harus merefleksikan perhatiannya terhadap efisiensi ekonomi. *Direct aid* sering terbatas bagi *non-differentiated financial assistance* didasarkan pada permintaan dari perusahaan lokal. Dalam sejumlah kasus, *direct aid* sering tidak menghiraukan sumber-sumber pendapatan yang secara permanen dapat memelihara perusahaan lokal "*viable*," dari pada sumber-sumber dukungan temporer. Pencarian terhadap efisiensi ekonomi dalam *direct aid* akan mendorong munculnya prinsip berikut:
  - *direct aid* harus melibatkan investasi yang memungkinkan *local enterprises* memperoleh manfaat dalam meraih *non-local markets (export-oriented business)* dari pada investasi dalam perusahaan-perusahaan yang hanya akan melayani *local markets*;
  - *direct aid* harus dialokasikan kepada perusahaan-perusahaan yang memiliki rencana pengembangan bisnis yang telah mapan meliputi keuangan, produksi, pemasaran, dan kapasitas operasional dan organisasional untuk mengimplementasikan sebuah skema;



- *direct aid* sebaiknya tidak dalam bentuk *grant*, tetapi harus ada kewajiban pengembaliannya dalam rangka mendorong perusahaan memperoleh manfaat kompetisi positif dalam pasar;
  - penyediaan *direct aid* perlu disertai oleh pemahaman dari pihak otoritas publik tentang ekonomi perdesaan, dan keterampilan dalam mengevaluasi potensi perencanaan sebuah perusahaan untuk menciptakan lapangan kerja yang berkelanjutan.
- 3) Karena fokus lebih kepada efisiensi ekonomi sehingga hanya *direct aid* dalam jumlah kecil yang dapat diaplikasikan ke dalam *economically integrated rural areas*. Di daerah ini *direct aid* dapat disesuaikan jika terdapat "market failure" yang jelas, tetapi beban pembuktian harus diserahkan kepada pihak yang memohon *direct aid*. Pada *intermediate rural areas*, *direct aid* nampaknya sangat berguna. *Direct aid* dapat menjadi komplemen bagi investasi lain dalam *indirect aid*, *human resources*, *infrastructures*. Dalam *intermediate rural areas* di mana *market forces* relatif berkembang, tetapi sering terdapat kesenjangan signifikan. *Direct aid* dapat menghasilkan suatu pengaruh demonstratif yang mendorong penguatan lebih lanjut dari *market-based activities*. Pada *remote rural areas*, ruang lingkup *direct aid* sangat terbatas tanpa ada investasi pada *human capital* dan *social institutions*. Tanpa dukungan pasar, *direct aid* terhadap bisnis di *remote rural areas* tidak akan mendorong lapangan kerja berkelanjutan apabila tidak ada kepastian keberlanjutan *aid* (bantuan).
- 4) Hampir semua *direct aid measures* berupaya untuk mengajak perusahaan luar masuk ke daerah perdesaan. Dampak dari pendekatan ini sering tidak memuaskan dan membutuhkan waktu lama sejak hal ini mengundang investasi substansial dalam promosi dan dalam mencari investor potensial. Akan lebih tepat untuk memberikan prioritas pada pengembangan perusahaan lokal, terutama UKM, dan untuk memelihara eksistensi lapangan kerja dengan menggunakan *bottom-up approach*. *Direct aid measures* seharusnya berorientasi kepada pengembangan *local production base* dengan prioritas diberikan untuk memenuhi kebutuhan bisnis kecil yang telah ada, dari pada diberikan kepada perusahaan besar. Bagi *remote rural areas* dengan penduduk sedikit, penciptaan pekerjaan baru akan lebih penting bagi pertumbuhan ekonomi lokal dari pada penciptaan pekerjaan yang sama dari tipe daerah perdesaan lainnya.

## 2. KEBIJAKAN BANTUAN TIDAK LANGSUNG

### a. Bantuan Tidak langsung dan Lapangan Kerja Desa

Bentuk perbedaan dari *indirect aid* (bantuan tidak langsung) mencakup semua struktur dukungan ekonomi yang diperkenalkan oleh otoritas publik untuk memperkuat lingkungan lokal secara umum dan terutama perusahaan. Dengan mengesampingkan adanya hambatan terhadap *market relations*, dapat dipastikan bahwa "sistem sekolah" adalah paling efektif dan dapat membentuk mekanisme untuk diseminasi dan mengadopsi teknologi baru, pemerintah dapat membantu bisnis

membuat mereka lebih kompetitif. Tidak seperti *direct aid*, manfaat dari *indirect aid* adalah ketersediaannya bagi semua perusahaan dalam sebuah wilayah. Tujuan utama dari *indirect aid* bagi daerah perdesaan adalah untuk menciptakan teritorial daerah perdesaan lebih kompetitif dengan cara meningkatkan "lingkungan" yang kondusif di mana bisnis beroperasi.

#### **b. Prinsip Kebijakan Bantuan Tidak langsung**

- 1) Jaminan kriteria efisiensi ekonomi sebagai sebuah standard bagi keputusan pengembangan *indirect aid* oleh pemerintah. Fokus utama *indirect aid* adalah pengembangan orientasi pasar dari ekonomi lokal, bukan pada competitiveness perusahaan swasta. Kebijakan *indirect aid* harus terkait dekat dengan kemungkinan produksi sebuah daerah.
- 2) Konsekuensi langsung dari prinsip pertama (kriteria ekonomi) adalah membangun sebuah *minimum critical mass* sehingga subsidi tidak perlu harus disediakan lagi.
- 3) *Indirect aid* perlu dipertimbangkan dalam konteks lebih luas, termasuk tiga bentuk bantuan lainnya. Tetapi Pempus biasanya lebih berkonsentrasi pada penyediaan *indirect aid*. Point utama dari *indirect aid* adalah untuk meningkatkan lingkungan bisnis dengan menciptakan apa yang dianggap sebagai "quasi public goods", di mana pasar mensupply kuantitas yang cukup substansial.
- 4) Dalam konteks penciptaan lapangan kerja, tipe *indirect aid* yang dipilih sangat crucial. Secara umum, prioritas *indirect aid* sebaiknya untuk

mengembangkan efektivitas penawaran bisnis jasa, yang biasanya kurang di daerah perdesaan.

- 5) Pendekatan berbeda juga diperlukan dalam hubungannya antara pembangunan infrastruktur dan introduksi *service economy*. Hubungan langsung sebaiknya disiapkan sesuai kebutuhan bagi informasi dan kualitas komunikasi.

### **3. KEBIJAKAN SUMBERDAYA MANUSIA**

#### *Sumberdaya Manusia dan Lapangan Kerja Perdesaan*

Penting untuk dikaji hubungan *intrinsic* antara penciptaan lapangan kerja dengan pengembangan sumberdaya manusia yang dihadapi Indonesia dalam upaya untuk membangun "*high skill*" economies. Jika teritorial daerah perdesaan untuk menciptakan kompetisi ekonomi mampu menghasilkan pekerjaan baru, mereka harus mengadopsi pendekatan memaksimalkan kontribusi sumberdaya manusia. Di banyak daerah perdesaan, potensi angkatan kerja dinilai kurang terdayagunakan.

Dari sudut pandang sosial, daerah perdesaan menghadapi sebuah *dual problem*: bagaimana menjamin standard hidup minimum dan prospek yang berkaitan dengan lapangan kerja, sehingga segmen termuda dari penduduk dapat dipegang; dan bagaimana untuk menciptakan kondisi-kondisi yang akan membantu menarik orang terampil dari luar mencari sebuah kehidupan sosial berkualitas tinggi.

Dalam kebijakan sumberdaya manusia perdebatan krusial terjadi antara fokus orang dengan fokus tempat didasarkan pada program menjadi tidak

bisa terhindarkan. Melatih orang dan memperluas horizon mereka mungkin mempercepat keluarnya penduduk dari pada menurunkannya. Dengan meningkatnya aspirasi orang, mereka mungkin berkesimpulan bahwa daerah perdesaan tidak dapat memuaskan mereka.

Pendekatan yang luas terhadap masalah-masalah sumberdaya manusia di daerah perdesaan memberikan panduan bagi kebijakan sumberdaya manusia:

- 1) Dalam bidang sumberdaya manusia, keseimbangan antara prinsip-prinsip keadilan sosial dengan efisiensi ekonomi harus diperhatikan dalam keputusan kebijakan.
- 2) Tujuan utama dari sebuah kebijakan pengembangan sumberdaya manusia dalam rangka menciptakan lapangan kerja seharusnya mengintegrasikan penduduk perdesaan ke dalam pasar tenaga kerja.
- 3) Bagi *remote rural areas*, investasi manusia dalam organisasi sosial dasar adalah blok bangunan fundamental bagi pembangunan ekonomi.
- 4) Kebijakan pasar lapangan kerja aktif harus dibuat lebih efektif, terutama dengan sebuah pandangan untuk meningkatkan kualifikasi dan keterampilan dari orang-orang yang menganggur.
- 5) Memasukan ke dalam pasar lapangan kerja dapat mengambil bentuk yang berbeda-beda, mulai dari *recruitment* terhadap para lulusan baru atau memasukan orang yang menganggur melalui program pelatihan atau pelatihan kembali.

#### 4. KEBIJAKAN INFRASTRUKTUR

##### *a. Infrastruktur dan Lapangan Kerja Perdesaan*

Program infrastruktur telah banyak dianut dalam bentuk public intervention di daerah perdesaan dalam harapan bahwa infrastruktur lebih baik akan mendorong tambahan formasi bisnis dan oleh karenanya meningkatkan lapangan kerja. Infrastruktur dapat didefinisikan sebagai jasa yang disediakan bagi perusahaan melalui sektor pekerjaan umum yang dibiayai oleh otoritas publik. Ada dua pendekatan dalam mendefinisikan infrastruktur: actual physical facilities (contoh, jalan) dan aliran jasa yang muncul dari physical facilities (contoh waste-water management, sistem komunikasi).

##### *b. Prinsip Kebijakan Infrastruktur*

- 1) Argumen tentang keadilan sosial dalam investasi infrastruktur sebaiknya tidak dikacaukan dengan argumen tentang investasi yang diarahkan kepada pengembangan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja.
- 2) Di mana infrastruktur disediakan untuk mendukung penciptaan lapangan kerja, maka prioritas pertama adalah menghubungkan potensi permintaan lokal dari eksistensi bisnis dan potensi bisnis.
- 3) Dalam memilih basis infrastruktur, penting untuk semua biaya untuk menghindari pengembangan infrastruktur yang akan memenuhi jumlah eksekutif dari utang terhadap otoritas lokal yang harus membiayai dan memeliharanya.
- 4) Pengambilan keputusan investasi infrastruktur harus juga

mempertimbangkan diversitas ekonomi di daerah perdesaan. Efisiensi infrastruktur sebagai sebuah stimulan bagi penciptaan lapangan kerja berbeda tergantung pada tipe daerah perdesaan.

- 5) Pada *economically integrated rural areas*, infrastruktur dasar biasanya telah ada sehingga perusahaan dapat memperoleh manfaat berupa akses terhadap jasa infrastruktur yang ada di daerah dekat perkotaan atau dalam ekonomi secara keseluruhan.
- 6) *Intermediate rural areas* juga mencakup faktor-faktor yang lebih disukai bagi pertumbuhan, meskipun pada level lebih rendah dari pada *integrated areas*: level infrastruktur yang memadai, ketersediaan tenaga kerja, fasilitas pelatihan, kemampuan wiraswasta lokal, dan lain-lain.
- 7) Bagi *remote rural areas*, prinsip keadilan sosial menjadi sangat relevan, karena investasi infrastruktur di banyak daerah perdesaan tipe ini tidak dapat dijustifikasi atas dasar efisiensi ekonomi. Akan tetapi, jika masyarakat setempat menetapkan bahwa beberapa komplemen infrastruktur minimum akan disediakan dan kemudian jika memungkinkan untuk mengambil manfaat lebih lanjut atau mengalirnya jasa-jasa dan penciptaan strategi pengembangan. Di *remote rural areas* ini, ada dua tipe infrastruktur khusus yang berkaitan langsung dengan penciptaan lapangan kerja, yang dapat mendorong pembangunan:
  - fasilitas pendidikan dan pelatihan: seperti telah diindikasikan, kemajuan pendidikan dan meningkatnya tingkat pendidikan

penduduk, membawa manfaat nyata bagi komunitas. Investasi di bidang diklat ini dapat memberikan manfaat langsung kepada ekonomi perdesaan, dan seandainya orang terpaksa harus emigrasi (keluar) dari daerah ini, investasi ini masih dapat menguntungkan bagi desa asalnya maupun agi daerah tujuan, dan bahkan bagi negara secara keseluruhan.

- *infrastruktur transportasi*: merupakan hal yang fundamental karena dapat menghubungkan daerah ini kepada ekonomi secara keseluruhan, tetapi dengan catatan harus menggunakan pendekatan yang sangat selektif.

#### **F. PEDOMAN BAGI KEBIJAKAN YANG ADAPTIF TERHADAP PERBEDAAN TIPE DAERAH PERDESAAN**

Pada bagian akhir dari makalah ini, daerah perdesaan dibagi ke dalam tiga kategori atas basis level integrasi dengan ekonomi yang lebih luas dan sejumlah karakteristik lainnya. Klasifikasi ini tidak dimaksudkan sebagai *clear-cut distinction* antara tipe daerah perdesaan yang berbeda, ataupun sebuah strategi tunggal yang tepat untuk semua komunitas perdesaan pada ketiga tipe tersebut.

Pada masing-masing daerah perdesaan, seseorang pasti akan menemukan komunitas-komunitas dengan tahapan perkembangan yang berbeda, dan menghadapi kesempatan dan keterbatasan yang berbeda. Oleh sebab itu, pedoman yang diusulkan dalam bagian ini mungkin saja dapat



diterapkan kepada tipe-tipe daerah perdesaan lainnya di luar ketiga tipe yang telah dijelaskan di atas, tetapi akan lebih tepat untuk tipe-tipe daerah yang dibicarakan dalam makalah ini.

## 1. INTEGRATED RURAL AREAS

- 1) *Economically integrated rural areas* dapat mengambil keuntungan dari *proximity*-nya terhadap daerah metropolitan dengan cara menggunakan *comparative advantage* yang berkaitan dengan kualitas lingkungan perdesaan. Konsekuensinya adalah Pemda harus menekankan kebijakan publik pada pelestarian lingkungan menyangkut tataguna lahan dan menarik perusahaan baru, a.l., pelestarian green areas, seleksi perusahaan baru atas basis standard yang menjamin proteksi terhadap situs air, udara, tanah, dll., kualitas perumahan dan infrastruktur sosial-budaya.
- 2) Pelatihan dan pengembangan sumberdaya manusia sedikit menghadapi masalah bagi *economically integrated rural areas* sejak mereka memiliki akses yang lebih mudah terhadap institusi pelatihan yang maju dan pelayanan-pelayanan sosial-ekonomi yang biasanya ditemukan di kota-kota besar. Pada daerah perdesaan seperti ini, kebijakan seharusnya ditekankan dan diarahkan kepada pelayanan pendidikan tinggi dan pelatihan teknologi tinggi (*vocational training*), untuk memenuhi permintaan mendesak dari perusahaan-perusahaan lokal yang membutuhkan tenaga berketampilan tinggi.
- 3) *Indirect aid* bagi *economically integrated rural areas* seharusnya difokuskan

pada pembiayaan aktivitas ekonomi yang memiliki dampak langsung terhadap kapasitas perusahaan untuk memperoleh keuntungan berlipat-ganda pada *external markets*, dan khususnya akses mereka terhadap informasi dan komunikasi tentang pasar.

- 4) *Direct aid* bagi perusahaan sebaiknya diarahkan untuk menarik perusahaan yang akan memperkenalkan keragaman dalam perekonomian daerah ini. Prioritas kebijakan sebaiknya diberikan kepada *high value added* dan/atau *non-polluting enterprises* yang memiliki orientasi kuat terhadap ekspor. Bantuan investasi bagi perusahaan harus selektif dan dikaitkan dengan peningkatan kapasitas perusahaan untuk memproduksi produk baru (inovasi produk) maupun terhadap investasi dalam bidang penelitian dan pengembangan dan/atau pelatihan.
- 5) *Economically integrated rural areas* pada umumnya diperlengkapi secara baik dengan infrastruktur, dan oleh karenanya perusahaan memiliki akses langsung kepada fasilitas dan jasa yang disediakan oleh infrastruktur yang telah tersedia dekat dengan daerah perkotaan. Konsekuensinya adalah bahwa sangat berguna untuk memfokuskan pada *upgrading* kualitas pelayanan dan infrastruktur yang menghubungkan perusahaan secara langsung kepada *global economy via urban infirmation and communication systems*. Kebijakan ini sebaiknya dihubungkan langsung pada inisiatif untuk mendukung aktivitas ekonomi (*indirect aid measures*).



## 2. INTERMEDIATE RURAL AREAS

- 1) Pada *intermediate rural areas* inilah *active job creation policies* seharusnya memiliki pengaruh yang lebih besar bagi perekonomian perdesaan. Kriteria efisiensi ekonomi harus menjadi pertimbangan utama dalam menyeleksi inisiatif dan program konkrit. Dalam beberapa kasus, seperti *human resources development*, kriteria keadilan sosial seharusnya dipertimbangkan seperti akses kepada pelayanan dasar bagi masyarakat.
- 2) *Human resources development* pada *intermediate rural areas* seharusnya menjadi tujuan untuk memperbaiki kualitas pelayanan sosial (perawatan kesehatan, sarana sosial-budaya, pendidikan dasar, perumahan, dll.). Dampak kebijakan ini terhadap penciptaan pekerjaan akan menolong penciptaan sebuah lingkungan yang mendorong penduduk untuk tetap di tinggal di daerah-daerah ini, terutama orang-orang muda. *Job skills and training* pada perusahaan seharusnya menjadi prioritas kebijakan untuk pengembangan sumberdaya manusia di daerah ini, yang biasanya memiliki sumberdaya lokal yang cukup potensial.
- 3) Adalah dalam daerah ini di mana *indirect measures* dapat menjadi instrumen penting dalam kebijakan penciptaan pekerjaan, sejak perusahaan lokal tidak berlokasi dekat dengan daerah perkotaan dan oleh karenanya kurang dukungan bagi pengembangan lingkungan ekonomi mereka. Konsekuensinya, di daerah ini ketersediaan perlengkapan terbesar seharusnya dikonsentrasikan

pada tujuan ini. Ada tiga tipe dukungan ekonomi yang direkomendasikan: (1) *services centered on market orientation* – pengetahuan tentang potensi pasar global, strategi pemasaran dan kebijakan ekspor; (2) pelayanan pemanduan teknologi – *business innovation centers, agencies for disseminating technologies*, meningkatkan kesadaran terhadap perubahan teknologi, dll.; (3) *financial packaging services* – kredit, asuransi, pembiayaan ekspor, dll.

- 4) Tujuan utama dari *direct aid measures* seharusnya untuk membantu perusahaan lokal yang telah ada untuk memodernisasi dan mendapatkan akses terhadap pasar yang lebih besar karena perusahaan ini menjadi fondasi bagi sistem produksi di *intermediate rural areas*. Penggunaan *direct aid* dapat menarik perusahaan luar bukan untuk di-*excluded*-kan, tetapi fokus utamanya seharusnya berada pada ekspansi perusahaan yang telah ada dan mendorong tumbuhnya perusahaan lokal yang baru.
- 5) Sejak *intermediate rural areas* sering dilengkapi dengan infrastruktur basis yang memadai, kebijakan infrastruktur sebaiknya menekankan seperti halnya *economically integrated areas* – pada peningkatan kualitas pelayanan yang terkait dengan infrastruktur itu. Adalah pada daerah ini pelayanan yang didukung oleh fasilitas fisik dapat membentuk sebuah basis produktif yang mampu menciptakan pekerjaan berkelanjutan (*lasting jobs*), dengan asumsi bahwa potensi angkatan kerja memadai dan tumbuh kesadaran akan pentingnya melestarikan lingkungan.

### 3. REMOTE RURAL AREAS

- 1) *Remote rural areas* harus berjuang menghadapi masalah struktur pembangunan yang berhubungan langsung dengan *peripheral geographical location* dan rendahnya kepadatan penduduk. Karena *remote rural areas* memiliki tingkat integrasi yang rendah terhadap ekonomi nasional, maka investasi utama yang dibutuhkan adalah untuk kebutuhan orang maupun komunitas. Di daerah ini, argumen yang didasarkan pada pandangan efisiensi yang dinamis, harus diadopsi, dari pada pertimbangan statis jangka pendek. Mengembangkan kesempatan ekonomi di *remote rural areas* mengandalkn pada penciptaan struktur ekonomi dan sosial minimum dan infrastruktur bagi pembangunan berkelanjutan, memungkinkan terjadi. Hindarkan agar daerah ini memiliki ketergantungan kronis terhadap asistensi pemerintah, secara bertahap membantu mereka untuk membangun *solid productive base* yang dapat diintegrasikan ke dalam ekonomi lebih besar.
- 2) *Human resource policies* adalah fundamental bagi pembangunan *remote rural areas*. Di daerah ini, kriteria keadilan sosial sangatlah relevan. Penduduk daerah ini memerlukan level pelayanan minimum, tidak hanya dalam sektor ekonomi tetapi juga bidang sosial lainnya: kesehatan, perumahan, hukum dan ketertiban, pendidikan, dll. Tujuan kebijakan di daerah ini harus mampu membangun *indispensable minimum of social services* untuk menjamin penduduk memiliki standard hidup yang layak.
- 3) *Indirect aid measures* di *remote rural areas* tidak dapat memenuhi kriteria efisiensi ekonomi, paling tidak secara formal, bagi lingkungan ekonomi tidak menguntungkan secara efisien. *Goal-oriented intervention* oleh otoritas publik adalah sebuah keharusan, dan tujuan pertamanya adalah men-set up struktur pelayanan multiguna bagi bisnis lokal yang melibatkan semua aspek dari perusahaan: bantuan finansil, manajemen, pemasaran, inovasi teknologi, dll. Dalam banyak kasus, tujuan utamanya adalah untuk menstimulasi pembangunan pasar lokal atas barang, jasa, dan tenaga kerja. Penawaran pelayanan swasta terhadap bisnis harus dikembangkan, tetapi hal ini hanya dapat terjadi dalam jangka panjang.
- 4) *Direct aid measure* pertama-tama harus ditujukan untuk mengembangkan kapasitas lokal, terutama untuk mengkonsolidasikan perusahaan lokal, sekalipun orientasi primernya kepada pasar lokal. Hanyalah ilusi untuk mengharapkan mencapai kebijakan menarik perusahaan luar yang berteknologi tinggi untuk daerah ini karena pasar tenaga kerja tidak dapat memenuhi kebutuhan mereka.
- 5) Kebijakan infrastruktur di *remote areas* tetap penting untuk menciptakan lapangan pekerjaan yang didasarkan pada prinsip keadilan sosial. Prioritas seharusnya diberikan kepada pengembangan dua tipe infrastruktur: (1) infrastruktur yang sangat diperlukan untuk meningkatkan standard hidup penduduk distribusi air dan listrik, pusat pelayanan kesehatan, sekolah dasar, perumahan, dll.; (2) infrastruktur transportasi

yang menghubungkan daerah ini dengan ekonomi global, dan khususnya dengan perkembangan yang sangat cepat dalam jaringan komunikasi dan telekomunikasi. Tetapi yang penting untuk dipertimbangkan adalah janganlah mengembangkan infrastruktur yang di luar proporsi kapasitas finansial komunitas lokal dalam pembiayaan pemeliharaan yang akan menjadi beban kebijakan penciptaan pekerjaan.

---

#### SUMBER BACAAN

- OECD, 1995. *Creating Employment for Rural Development: New Policy Approaches*. Paris: OECD.
- Freshwater, David. 1995. "The Contribution of Direct Aid to Reducing Unemployment in Rural Areas," Paris: OECD.
- Senn, Lanfranco. 1995. "Indirect Policies for Rural Area Development." Paris: OECD.
- Ferrão, João. 1995. "Enhancing Human Resources in Remote and Intermediate Rural Areas—Towards a New Understanding." Paris: OECD.
- Fox, William. "Designing Infrastructure Policy to Create Jobs in Rural Areas." Paris: OECD.