

© 2004 E.D. Heripoerwanto
Makalah Pribadi Falsafah Sains (PPS 702)
Sekolah Pasca Sarjana / S3 - PSL
Institut Pertanian Bogor
Mei 2004

Posted: 12 May 2004

Dosen: Prof Dr Ir Rudy C Tarumingkeng

KAWASAN PENGEMBANGAN EKONOMI TERPADU: Harapan dan Kenyataan

Oleh:

E.D. Heripoerwanto
P062034104/S3-PSL
herieko@centrin.net.id

Abstrak

Sejak persiapan kelahirannya, Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapet) merupakan model perencanaan pembangunan yang penuh kontroversi. Terjadinya mismatch dalam seleksi kawasan, terciptanya kompetisi yang tidak sehat secara tanpa sengaja, belum proporsionalnya upaya pengembangan infrastruktur, SDM, komoditas unggulan, dan kerjasama regional, dan rendahnya akuntabilitas lembaga yang terlibat merupakan sejumlah masalah yang melekat padanya. Sementara itu, penyebab kegagalan praktek pengembangan growth centers di beberapa negara tidak dijadikan bahan pelajaran. Keadaan ini ditambah dengan besarnya dinamika perubahan iklim sosial-ekonomi-politik yang berlangsung cepat dan bersamaan

dengan masuknya Indonesia kedalam pusaran arus globalisasi menjadikan KAPET belum dapat dijadikan model pembangunan dalam arti yang sebenarnya.

I. Pendahuluan

Istilah Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapot) tidak bisa dipisahkan dari upaya pengembangan Kawasan Timur Indonesia (KTI) dalam rangka mengejar ketertinggalannya terhadap Kawasan Barat Indonesia (KBI). Secara formal-politis, perhatian terhadap KTI dimulai saat frase 'pembangunan Kawasan Timur Indonesia' dicantumkan pada GBHN 1993. Kemudian, hal ini segera diikuti dengan pembentukan Dewan Pengembangan KTI (DP-KTI). Mulai tahun 1996, Kapot diperkenalkan menjadi sebuah model perencanaan pembangunan di KTI oleh dewan tersebut. Model ini mengadopsi konsep *growth center*, yaitu menciptakan dan mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan, berupa satu kawasan andalan prioritas mewakili masing-masing propinsi. Untuk mendukung kawasan ini ditetapkan kegiatan sektor/komoditas unggulan, memanfaatkan potensi sumber daya lokal, yang diharapkan menjadi *prime mover* pengembangan propinsi yang bersangkutan. *Political will* Pemerintah yang ditunjukkan oleh Presiden Soeharto, sebagai Ketua Dewan Pengembangan KTI, dan Habibie, sebagai Ketua Pelaksana Harian, sedikit banyak memuluskan diterimanya konsep Kapot.

Namun, sejumlah kelemahan yang melekat pada saat operasionalisasi konsep selama ini membuat perjalanan pengembangan Kapot mendapatkan gangguan. Berubahnya kondisi politik dan ekonomi negara dibanding pada saat konsep ini lahir dan krisis ekonomi yang memperberat kondisi keuangan negara dan sektor swasta membuatnya harus menerima kenyataan diluar harapannya. Diantara kondisi yang sangat mempengaruhi perubahan penanganan dan keberlanjutan Kapot tersebut adalah berakhirnya kekuasaan pilar yang mendukung bergulirnya konsep Kapot, yaitu duet tokoh yang disebutkan di atas, bergulirnya proses otonomi daerah, globalisasi yang mempengaruhi Indonesia, dan perubahan tuntutan masyarakat.

Paper ini menyajikan secara ringkas perkembangan Kapot sejak masa awal perkembangannya sampai saat ini, konsep yang mendasari dan prakteknya, analisis masalah tentang masih adanya kesenjangan antara harapan dan kenyataan, serta penyimpulan. Bahan-bahan dikumpulkan dari berbagai sumber, baik tertulis maupun tidak tertulis, serta pengalaman dan observasi penulis selama ini, baik secara langsung pada saat terlibat penyiapan rencana induk pengembangan Kapot, maupun secara tidak langsung.

II. Sejarah Singkat Kawasan Timur Indonesia dan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu

Secara garis besar, sejarah KTI-Kapet dan hal-hal yang dilakukan pada masing-masing periode dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Periode 1993-1995: Pembentukan Kelembagaan, Identifikasi Masalah Pokok, dan Perumusan Kebijakan

Dewan Pengembangan KTI (DP-KTI) dibentuk berdasarkan Keppres 120/1993. Susunan keanggotaannya kemudian mengalami perubahan beberapa kali (sampai yang terakhir, yaitu Keppres 44/2002), sesuai dengan kebutuhan dan berubahnya portofolio kabinet. Pada awalnya, dewan ini beranggota 19 menteri, diluar Menristek/Ketua BPPT sebagai Pelaksana Harian. Anggota dewan sebanyak ini melibatkan lebih dari separo jumlah kabinet pada masa itu. Selain itu diangkat juga Penasehat Ketua Harian, yang berinti tokoh-tokoh masyarakat yang berasal dari KTI.

Tabel berikut menunjukkan kondisi kesenjangan antara KTI dan KBI yang ingin dikurangi melalui model pengembangan Kapet.

Tabel 1: Indikator Ekonomi antara KBI dan KTI

Indikator	KBI	KTI
Penghimpunan dana perbankan	94%	6%
Penyaluran kredit perbankan	95%	5%
Mega Proyek PMDN (Rp 100 milyar ke atas)	85%	15%
Mega proyek PMA (US \$ 50 juta ke atas)	91%	8%

Sumber: Sekretariat Dewan Pengembangan KTI, 1995

Pada periode awal ini telah berhasil dirumuskan **Empat permasalahan pokok** yang dihadapi KTI, oleh DP-KTI, yaitu: (1) pengembangan sumber daya alam dan lingkungan, (2) pengembangan sumber daya manusia dan teknologi, (3) pengembangan prasarana dan sarana pembangunan, dan (4) pengembangan kelembagaan dan sistem informasi pembangunan. Berdasarkan permasalahan pokok tersebut, telah dibuat **pokok kebijakan pengembangan KTI**, yaitu: (i) pengembangan 13 Kapet di KTI, (ii) pemberian insentif investasi, (iii) pengembangan komoditas unggulan, dan (iv) pengembangan kerjasama regional.

Perumusan kebijakan tersebut dilakukan melalui rapat-rapat koordinasi secara berjenjang sebagai berikut (diurut dari yang tertinggi): Rapat paripurna (sekali setahun), rapat pleno (setiap bulan), rapat antara ketua harian dengan penasehatnya, rapat penasehat ketua harian, rapat sekretariat, rapat kelompok kerja¹, rapat tim *ad hoc*², dan pertemuan rutin kesekretariatan DP-KTI. Untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas Dewan, Pokja, dan tim, dibentuk sekretariat DP-KTI yang personalianya terdiri dari staf Bappenas dan BPP Teknologi.

2. Periode 1996-1998: Operasionalisasi Kebijakan dan Strategi Pengembangan

Dalam periode ini dilakukan kegiatan sebagai berikut: identifikasi dan penetapan insentif, penetapan Kapet di masing-masing propinsi, identifikasi komoditas unggulan, dan identifikasi kawasan tertentu yang potensial. Identifikasi dan penetapan pemberian insentif investasi dilakukan dengan alasan bahwa infrastruktur di KTI jauh tertinggal dengan yang ada di KBI. Penetapan satu Kapet di setiap propinsi di KTI diambil mengingat luasnya wilayah KTI dan keterbatasan sumber daya pembangunan. Kriteria yang dipakai dalam menentukan lokasi Kapet ini adalah: (1) mempunyai potensi untuk cepat tumbuh, dan atau (2) mempunyai sektor unggulan yang dapat menggerakkan pertumbuhan ekonomi di wilayah sekitarnya, dan atau (3) memerlukan dana investasi yang besar bagi pengembangannya. Kriteria ketiga ini merupakan perbaikan dari kriteria sebelumnya (saat sebelum diformalkan menjadi Keppres) yang justru mensyaratkan perlunya upaya minimal untuk pengembangannya. Disamping itu DP-KTI meminta agar Kapet yang terpilih tersebut diambil dari kawasan andalan yang tercantum pada RTRWN (Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional)³. *Site selection* ini sepenuhnya dilakukan oleh masing-masing gubernur dan kemudian dibahas dalam rapat pleno.

Identifikasi komoditas unggulan di KTI dilakukan diatas kenyataan bahwa KTI memiliki sumberdaya alam lokal yang sangat besar, namun memiliki keterbatasan dalam hal pemanfaatannya untuk pertumbuhan ekonomi daerah. Sebagian alasannya adalah keterbatasan sumberdaya manusia. Secara umum, komoditas di bidang pertanian-perkebunan, perikanan (tangkap dan budidaya), peternakan, pertambangan, dan kehutanan dipilih sebagai komoditas unggulan. Secara lebih rinci lihat tabel berikut.

¹ Ada 4 Kelompok Kerja, yaitu: Bidang Sumberdaya Alam dan Lingkungan, Bidang Sumberdaya Manusia dan Teknologi, Bidang Prasarana, Bidang Kelembagaan, dan Kelompok Kerjasama Pembangunan Daerah (KKPD) yang beranggotakan para Ketua Bappeda Tingkat I propinsi di KTI

² Tim Perumus Pemberian Insentif Investasi Fiskal dan Nonfiskal, Tim Perumus Persiapan Kawasan Andalan Biak sebagai Daerah Otoritas, Tim Budidaya Ikan Tuna, Tim Budidaya Ternak, dan Tim Penyiapan Konsep Pengembangan Kapet

³ Sebenarnya yang lebih tepat adalah mengikuti kriteria yang ditetapkan dalam SNPPT (Strategi Nasional Pemantapan Pola Tata Ruang Nasional), karena RTRWN-nya sendiri baru ditetapkan pada tgl 30 Desember 1997. Berdasarkan RTRWN tersebut, ada 111 kawasan andalan di Indonesia, 55 diantaranya berada di KTI

Tabel 2: Sebaran KAPET dan Potensinya

NO	KAPET	LUAS (KM ²)	PENDUDUK (ribu)	POTENSI
1.	SANGGAU, Kalimantan Barat	18.302	460.262	Perkebunan, Kehutanan, Pertambangan
2.	DAS-KAKAB, Kalimantan Tengah	27.670	575.232	Perkebunan, Pertanian, Kehutanan
3.	BATULICIN, Kalimantan Selatan	808.537	239.678	Perkebunan, Perikanan, Kehutanan, Pertambangan, Pariwisata, Industri
4.	SASAMBA, Kalimantan Timur	4.335	838.874	Perkebunan, Perikanan, Kehutanan, Pertambangan, Pariwisata, Industri
5.	MANADO-BITUNG, Sulawesi Utara	5.222,2	900.000	Pertanian, Pariwisata, Perikanan, Agroindustri, Pertambangan
6.	BATUI, Sulawesi Tengah	4.325,1	137.231	Pertanian, Perkebunan Peternakan, Perikanan, Pariwisata
7.	BIAK, Irian Jaya	114.268	514.477	Pertanian, Pariwisata, Industri, Perikanan, Pertambangan
8.	PARE-PARE, Sulawesi Selatan	6.905	949.026	Pertanian, Perkebunan, Perikanan, Industri
9.	BUKARI, Sulawesi Tenggara	4.950,1	165.773	Pertanian, Perkebunan, Peternakan, Pariwisata
10.	BIMA, NTB	4.596	470.672	Pertanian, Pariwisata, Perdagangan,
11.	MBAY, NTT	15.018	1.513.000	Perkebunan, Kehutanan, Industri, Pariwisata
12.	BENAVIQ, Timor Timur	982,2	163.000	Pertanian, Perkebunan, Peternakan
13.	SERAM, Maluku	21.460	344.607	Perkebunan, Kehutanan, Perikanan, Pertambangan, Pariwisata

Sumber: Eastern Indonesia Development Council, 1997

Identifikasi pengembangan kawasan tertentu yang potensial dilakukan, mengingat di luar Kapet, ada beberapa kawasan yang perlu dikembangkan karena memiliki SDA yang besar dan mempunyai potensi dikembangkan dalam kerangka kerjasama regional. Kawasan tersebut adalah Kawasan Mamberamo (Propinsi Irian Jaya) dan Kawasan Natuna (Riau).

Dalam periode ini juga ditetapkan bentuk insentif investasi dan upaya pengembangan Kapet. Dalam rangka pemberian insentif investasi, dikeluarkan Keppres 89/96 tentang Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu. Keputusan tersebut memuat juga beberapa insentif fiskal yang diberikan kepada dunia usaha yang membuka usaha di Kapet. Kemudahan-kemudahan tersebut adalah dalam bentuk pembebasan pajak pertambahan nilai (PPN), pengurangan pajak penghasilan (PPH) atas deviden, amortisasi dan depresiasi yang dipercepat, serta pemberian insentif fiskal untuk kontraktor. Disamping insentif fiskal, juga diberikan insentif nonfiskal, antara lain: pemberian kemudahan dan kelancaran perijinan investasi dengan pelayanan satu atap (*one stop service*), kemudahan pengurusan visa dan pembebasan fiskal bagi pelintas batas,

melalui PP 57/96, dan kemudahan pembelian kapal bekas untuk meningkatkan kapasitas armada kapal penangkap ikan.

Penjabaran kebijakan pengembangan Kapet pada periode ini berupa: (a) pemantapan landasan hukum bagi pengembangan Kapet, (b) penyusunan rencana induk Kapet (RIK), (c) pemasyarakatan Kapet, dan (d) pengembangan sistem informasi pendukung pengelolaan Kapet.

Menyusul Keppres 89/96 tadi, dikeluarkan Keppres 90/96 (diperbarui dengan Keppres 10/98) tentang Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Biak. Inilah Kapet pertama yang memiliki legalitas operasional⁴.

Selanjutnya, keluar Keppres-keppres yang lain dalam dua gelombang (Kronologis Keppres secara lengkap dapat dilihat di lampiran). Gelombang pertama adalah untuk Kapet berikut (keluar pada Bulan Januari 1998): Batulicin (Kalimantan Selatan), SASAMBA (Kalimantan Timur), Sanggau (Kalimantan Barat), Menado-Bitung (Sulawesi Utara), dan Mbay (Nusa Tenggara Timur). Gelombang kedua merupakan sisanya, yaitu: Parepare (Sulawesi Selatan), Seram (Maluku), Bima (Nusa Tenggara Barat), Batui (Sulawesi tengah), BUKARI (Sulawesi Tenggara), BENAUIQ (Timor-Timur), dan DAS KAKAB (Kalimantan Tengah) dikeluarkan pada Bulan September 1998⁵. Berbedanya masa penetapan ini mencerminkan kesiapan masing-masing Kapet untuk beroperasi dan sedikit banyak juga mencerminkan kelayakan pengoperasian Kapet⁶. Organisasi dan tata kerja Badan Pengelola Kapet ditetapkan pada periode ini juga.

Penyusunan rencana induk Kapet (RIK) dilakukan secara serentak tanpa memperhatikan apakah basis legalitas Kapet sudah ada atau belum. RIK ini berisi potensi, strategi pengembangan, tata ruang, dan indikasi program-program pengembangan serta pentahapannya. Pada kenyataannya, saat RIK selesai disusun, sebagian Kapet belum mempunyai legal basis (khususnya yang baru ditetapkan dalam gelombang terakhir/September 1998). Ada pun Kapet yang sudah memiliki legal basis, pimpinan dan personilnya belum dibentuk (kecuali Kapet Biak). Meskipun proses ini bisa diterima, karena tanggung jawab

⁴ selanjutnya untuk operasionalisasinya dikeluarkan Kepmenristek No. SK/010/TP-Biak/VIII/1997, tentang Penetapan Batas Wilayah Kawasan Pengembangan Biak dan Kepmenristek No. SK/011/TP-Biak/X/1997, tentang Penetapan Batas Wilayah Kawasan Pengembangan Biak Wilayah Mimika

⁵ Merupakan akronim dari: Samarinda-SangaSanga-Muara Jawa-Balikpapan (SASAMBA); Buton-Kolaka-Kendari (BUKARI), Betano-Natarbora-Viqueque (BENAUIQ), Daerah Aliran Sungai Kahayan-Kapuas-Barito (DAS KAKAB)

⁶ Perkecualian untuk Kapet Sabang (KBI), yang ditetapkan pada gelombang ini juga

substansi ada pada DP-KTI, beberapa BP yang terbentuk kemudian memerlukan penyusunan kembali RIK.

3. Periode 1999-sekarang: Operasionalisasi Konsep

Periode ini diawali dengan keluarnya keppres untuk mengangkat Ketua dan Wakil Ketua BP Kapet. Berbeda dengan Keppres periode sebelumnya yang bersifat eksklusif (satu keppres untuk satu lokasi Kapet), keppres periode ini sifatnya lebih mencerminkan kolektivitas (satu keppres untuk beberapa nama yang diangkat). Para menteri anggota DP-KTI yang diangkat sebagai Ketua BP ini dipilih sesuai dengan prioritas rencana pengembangan komoditas/sector unggulan dominan atau dukungan infrastruktur di masing-masing Kapet. Pengisian personil BP Kapet juga dilakukan pada periode ini. Selanjutnya, masing-masing BP memiliki cara sendiri-sendiri dalam rangka mempromosikan wilayahnya, diluar yang dikoordinasikan oleh DP-KTI.

Penguatan kepranataan Kapet seharusnya dilakukan pada periode ini. Namun, jatuhnya Indonesia kedalam krisis multidimensi yang berkepanjangan membuat seluruh Kapet mengalami *under-invested region* dan berjalan di tempat. Pengembangan prasarana dan sarana wilayah yang seharusnya menjadi prakondisi pengembangan Kapet tidak dilakukan. Gambaran keadaan ini dapat dilihat dari data kemajuan investasi berikut:

Tabel 3 : Kemajuan Pengembangan Kawasan

Lokasi Kapet	Kemajuan
Batulicin	Nota Kesepahaman senilai US\$ 3.100 juta, ijin prinsip 6 perusahaan dan pengembangan Kawasan Industri Tahap I
Pare-pare	<p>Nota Kesepahaman antara Badan Pengelola Kapet Pare-Pare dengan Pengusaha Tawau, Malaysia</p> <p>Pelayaran langsung Pare Pare - Tawau dengan dukungan bebas ijin trayek dan bebas visa kunjungan singkat. Dukungan ISM Code dari Departemen Perhubungan kepada PT. PELNI dan penggunaan pelabuhan karantina bagi perluasan pengembangan pelabuhan Pare Pare oleh Departemen Pertanian. Dukungan serupa juga diberikan kepada PT. ASDP (Persero).</p>
Mbay	Nota Kesepahaman antara KAPET Mbay dengan pengusaha nasional dalam mengembangkan industri kelapa terpadu dan coklat yang telah mendapat persetujuan penanaman modal dari Badan Koordinasi Penanaman Modal.
Bima	Nota Kesepahaman Badan Pengelola KAPET Bima dengan investor daerah dalam bidang pertambakan, perikanan, peternakan, perhotelan dan restoran.
Manado-Bitung	<p>Nota Kesepahaman antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dengan Konsultan Keuangan Grant Thornton International yang difasilitasi Badan Pengelola KAPET Manado-Bitung untuk mengembangkan peluang investasi di Sulawesi Utara.</p> <p>Pelayaran kargo reguler langsung Bitung-Singapura, hasil kerjasama Badan Pengelola KAPET Manado Bitung dengan Swire Group International yang melayari jalur Singapura-Surabaya-Dilli-Bitung-Singapura.</p> <p>Usulan percepatan pembangunan Pelabuhan Bitung menjadi 6 tahun melalui sistim Built Operate and Transfer (BOT) dengan Messline Group dari Belanda.</p> <p>Penetapan Bitung sebagai hubport, pendirian PT. Pembangunan Nyiur Melambai sebagai holding company dengan share 51% foreign company dan 49% local company dengan 10 bidang anak usaha dan kemitraan PT. PNM dengan Bank Sulut untuk menjadi bank devisa serta kesediaan Duta Besar Taiwan untuk membuka kantor perwakilan untuk urusan visa di Manado.</p>
DAS KAKAB	Nota Kesepahaman antara Pemerintah Daerah Kalimantan Tengah dengan PT. Canopy International untuk mengembangkan Rainforest Ecotourism.
Sanggau	Ijin operasional 23 perusahaan dan Nota Kesepahaman 8 perusahaan dibidang perkebunan, HTI, perikanan, industri, pertambangan di KAPET Sanggau.
Sasamba	Rencana investasi 5 perusahaan di KAPET Sasamba yang bergerak di bidang industri gas oxygen, agribisnis/peternakan ayam petelur, pertambangan batu bara dan perkebunan kelapa sawit.

Sumber: www.kapet.org (periode kunjungan: April-Mei 2004)

Data pada tabel di atas menyiratkan bahwa konsentrasi investasi hanya terjadi di beberapa Kapet saja, itu pun sebagian darinya masih dalam bentuk MOU. Hasil evaluasi sementara sekretariat tim teknis tidak banyak berbeda dengan sinyalemen di bagian awal tulisan ini bahwa kebanyakan Kapet yang disahkan pada gelombang kedua adalah yang mempunyai alasan yang paling lemah.

Tabel 4: Hasil Evaluasi Kinerja KAPET

		Sumberdaya Alam	
		Kurang Potensial	Potensial
Pengelolaan	Proaktif		“Berkembang Cepat” Manado-Bitung Sasamba Khatulistiwa Pare-pare
	Pasif	“Kurang berkembang” Bima DAS KAKAB Mbay Bukari Seram Batui	“Berkembang” Batulicin Biak

Catatan:

- ✓ Variabel Sumberdaya alam: kelayakan lokasi, sektor unggulan, dukungan infrastruktur.
- ✓ Variabel Pengelolaan: eksistensi Kapet, Bisnis Plan, Promosi Peluang Investasi, Minat Investasi, Sumberdaya Manusia

Sumber: Sekretariat Tim Teknis Badan Pengembangan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu, 2004

Namun, keadaan ini tidaklah menyurutkan ‘semangat’ daerah lain dalam mengusulkan kelahiran Kapet baru maupun perluasan Kapet yang ada. Usulan-usulan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 5: Daftar Usulan Pembentukan KAPET Baru dan Perluasan Wilayah

Kategori Permintaan/Kawasan	Pemerintah Propinsi/kab. Pengusul	Keterangan
<u>Permintaan Kapet baru:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Kaw. Goal-Jailolo • Kaw. Gorontalo-Paguyaman-Kwandang • Kaw. Timor Barat • Kaw. Sorong • Kaw. Selayar • Kaw. Nunukan-Tatapan Buma 	Prop. Maluku Utara Prop. Gorontalo Prop. NTT Prop. Papua Kab. Selayar Kab. Nunukan	
<u>Perluasan Kapet:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Kapet Sanggau • Kapet Batui • Kapet Bukari • Kapet Bima • Kapet Mbay 	Prop Kalimantan Barat Prop Sulawesi Tengah Prop Sulawesi Tenggara Prop NTB Prop NTT	Wilayah perluasan mencakup 4 kabupaten lain dan 1 kota Wilayah perluasan mencakup 2 kabupaten lain dengan total luas menjadi 22.000 km ² Wilayah perluasan mencakup 1 kabupaten lain, sehingga total luas menjadi 13.000 km ² Wilayah usulan meliputi seluruh P. Sumbawa dan mengganti namanya menjadi KAPET Tambora Wilayah usulan meliputi seluruh P. Flores

Sumber: Sekretariat Tim Teknis Badan Pengembangan KAPET, Oktober 2003

Selama masa ini juga tercatat berbagai perubahan penting dalam pengaturan Kapet dan kelembagaan, antara lain terbitnya Keppres 150/2000 tentang KAPET, PP 20/2000 tentang perlakuan perpajakan di KAPET berikut perubahannya (PP 147/2000), dibentuknya Kementerian Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia pada tahun 2001, Keputusan DPKTI No 1/2002 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia, dan Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 7/2002 tentang Pelaksanaan Kebijakan dan Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia.

III. Teori Pertumbuhan dan Pengembangan Wilayah

3.1 Konsep *Growth Poles* dan *Growth Centers*

Konsep pusat pertumbuhan yang diperkenalkan oleh Francois Perroux ini merupakan konsep *economic region*. Karena itu, suatu pusat pertumbuhan seringkali didefinisikan sebagai suatu konsentrasi industri pada suatu tempat tertentu yang kesemuanya saling berkaitan melalui hubungan *input* dan *output* dengan industri utama (*leading industry*). Dalam penerapannya di lapangan, konsep pusat pertumbuhan ini mengalami kekaburan mengenai peranannya dalam pengembangan wilayah. Kekaburan ini disebabkan oleh: kurang dipahaminya proses pertumbuhan, komponen hubungan antarindustri (terkait hierarki, fungsi, serta peran pusat pertumbuhan dalam kaitannya dengan *hinterland/spread effect*)

3.2 Teori Pertumbuhan Wilayah

Temenggung dalam Soegijoko, BTS dan Kusbiantoro, BS menyampaikan lima teori yang dapat menjelaskan sebab-sebab pertumbuhan wilayah. Teori-teori tersebut adalah sebagai berikut:

1. Teori Resource Endowment

Teori yang diperkenalkan oleh Harvey Perloff dan London Wingo, Jr ini menyatakan bahwa pengembangan ekonomi wilayah bergantung pada sumber daya alam yang dimiliki dan permintaan terhadap komoditas yang dihasilkan dari sumber daya itu.

2. Teori Export Base

Teori *export base* atau teori *economic base* yang pertama kali diperkenalkan oleh Douglass C. North ini menyatakan bahwa pertumbuhan wilayah jangka panjang bergantung kepada kegiatan industri ekspornya. Dengan demikian kekuatan utama dalam pertumbuhan wilayah adalah permintaan eksternal akan barang dan jasa, yang dihasilkan dan diekspor oleh wilayah itu. Permintaan eksternal ini mempengaruhi penggunaan modal, tenaga kerja, dan teknologi untuk menghasilkan komoditas ekspor.

3. Teori Neoklasik

Menurut teori yang dikembangkan oleh Borts, Siebert, dan Richardson ini, pertumbuhan ekonomi wilayah sangat berhubungan dengan tiga faktor penting, yaitu tenaga kerja, ketersediaan modal, dan kemajuan teknologi.

4. Teori Ketidakseimbangan

Teori ini merupakan reaksi terhadap konsep kestabilan dan keseimbangan pertumbuhan dari Teori Neoklasik. Tesis utama dari teori ini adalah bahwa kekuatan pasar sendiri tak dapat menghilangkan kesenjangan antarwilayah dalam suatu negara, malahan justru

sebaliknya, semakin membuat kesenjangan meningkat. Pertumbuhan wilayah sangat tergantung kepada dua kekuatan yang bekerja dalam proses pertumbuhan ekonomi, yaitu *spread effect* di satu sisi dengan *backwash effect*, di lain sisi. Sehingga diperlukan intervensi mekanisme pasar.

5. Teori Baru Pertumbuhan Wilayah

Sebagai tanggapan terhadap teori Neoklasik, teori ini percaya bahwa besarnya investasi internal sangat mempengaruhi pertumbuhan wilayah. Investasi internal yang dimaksud adalah sumber daya manusia dan penelitian dan pengembangan teknologi (ini berbeda dengan peranan teknologi dalam teori neoklasik yang dianggap faktor eksternal). Persyaratan terhadap hal ini adalah besarnya skala ekonomi, dimungkinkannya transfer teknologi, dan terbukanya perdagangan antarwilayah.

3.3 Teori Pengembangan Wilayah dalam rangka Mengurangi Ketimpangan Wilayah

Dasgupta, Thapar, dan Kittiprapas (World Bank, 1997) mengklasifikasi pengembangan wilayah dalam rangka mengurangi ketimpangan wilayah, yang telah banyak dipraktekkan di berbagai negara, menjadi lima paradigma/model, sebagai berikut:

1. *The Fiscal-Transfers-Equalizing Role of the State*. Paradigma ini mendasarkan kepada premis bahwa mekanisme pasar tidak bisa mengurangi ketimpangan antarwilayah. Wilayah yang dikarunia limpahan sumber daya (keuntungan lokasi, SDA, SDM, infrastruktur publik, ekonomi aglomerasi, dan modal swasta) akan tumbuh pesat, sedangkan wilayah yang tak memiliki limpahan ini akan tumbuh lambat. Untuk itu perlu campur tangan pemerintah dalam bentuk transfer uang ke wilayah terbelakang. Meskipun model ini dipraktekkan di berbagai negara, tetapi efektivitasnya dalam mengurangi kesenjangan antarwilayah dipertanyakan.

2. *Enhancing Market Forces: Factor Mobility and Product Market Integration*. Premis dari paradigma ini adalah bahwa kekuatan pasar akan mengurangi kesenjangan wilayah. Wilayah yang lebih miskin bisa mengejar ketertinggalannya melalui penemuan/eksploitasi SDA baru, pengembangan SDM, mobilisasi tenaga kerja dan migrasi, pengurangan biaya transport dan kendala lokasi, serta perbaikan infrastruktur publik. Peran yang diharapkan dari negara adalah melenyapkan kendala faktor –tenaga kerja dan modal swasta- dan dalam hal mengintegrasikan pasar. Masalah yang dihadapi adalah antara lain: butuh waktu yang lama untuk mencapai keseimbangan wilayah, karena kekuatan aglomerasi ekonomi pusat pemerintahan menghambat jalannya penyebaran kegiatan ekonomi, dan membangun SDM serta modal fisik membutuhkan waktu sangat lama.

3. The State-Led (Infrastructure) Investment Model. Investasi yang diarahkan oleh negara dapat mengembangkan wilayah miskin (misalnya jalan, air baku, tenaga listrik, dan telekomunikasi). Dalam prakteknya, strategi ini ada yang tidak berhasil. Investasi publik akan paling efektif apabila dituntun oleh permintaan sektor swasta (bukan sebaliknya), dan upaya ini di'harga'i secara pantas serta tidak disubsidi secara berlebihan. Investasi untuk melayani kebutuhan dasar manusia, misalnya sekolah dasar dan kesehatan, prasarana kecil tetapi penting seperti penyediaan air bersih perkotaan dan perdesaan, atau jaringan jalan yang sangat sederhana dianggap lebih efektif dan dituntut oleh permintaan.

4. The Growth Pole or Strategic Investment Model. Ide model ini adalah investasi strategis di sektor atau industri andalan dapat membawa wilayah terbelakang ke arah pertumbuhan baru sesuai yang diinginkan. Namun, sayangnya upaya intervensi strategis, strategi kutub pertumbuhan, dan intervensi lokasi industri tidak bekerja secara baik di banyak kasus.

5. The Institutional Model: Centralization vs Decentralization. Belajar dari banyaknya kegagalan yang dialami oleh struktur yang tersentralisasi dalam mengembangkan dan menyeimbangkan wilayah secara berkelanjutan, maka diperlukan perubahan struktur administratif dan institusi, dari struktur yang tersentralisasi ke struktur yang terdesentralisasi. Alasannya: (a) struktur yang tersentralisasi mengabaikan karakter lokasi atau keanekaragaman kondisi dan preferensi lokal, sedangkan (b) desentralisasi akan memperkuat penyampaian jasa pelayanan publik lokal secara lebih efisien. Namun, cara ini ternyata juga tidak dapat menghapuskan ketidakseimbangan wilayah.

Menurut Dasgupta dkk tersebut, masing-masing model di atas memiliki kelemahan. Jalan terbaik yang perlu diambil adalah melakukan kombinasi model pengembangan wilayah tersebut. Artinya, menyusun kebijakan publik yang kuat yang bersendikan kebijakan pusat yang efektif (stabilitas makroekonomi, memperkuat faktor pasar dan integrasi pasar, investasi publik antarwilayah, dan transfer fiskal ke wilayah miskin) dan membentuk struktur dan kebijakan administratif dan institutional lokal yang efektif (mengurangi pemburu rente, menarik investasi swasta, dan menyediakan jasa layanan lokal secara efektif dan akuntabel).

IV. Analisis Masalah

Dengan melihat kinerjanya saat ini, kita dapat katakan bahwa kenyataan implementasi konsep Kapet masih jauh dari harapan. Secara umum masalah yang dihadapi dapat dikategorikan

kedalam tiga hal pokok, yaitu: i) persoalan yang melekat, ii) Ketidaksesuaian antara tataran teori dan praksis pengembangan wilayah, dan iii) tantangan globalisasi dan otonomi daerah.

4.1 Persoalan melekat

Berbagai kelemahan dan persoalan melekat sejak mempersiapkan kelahiran konsep Kapet sampai dengan saat ini, sehingga dalam perjalanannya perlu penyesuaian, semisal pengusulan Kapet baru dan perluasan wilayah. Secara garis besar kelemahan dan persoalan tersebut adalah sebagai berikut:

a. *Mismatch* antara kriteria dan pelaksanaan seleksi kawasan

Pertama, penerapan kriteria (2+, 1-) yang tidak berlaku kumulatif ini memang membuka kemungkinan tidak cepat tumbuhnya Kapet. Dari tiga kriteria pemilihan lokasi sebagaimana ditetapkan, tidak semua Kapet bisa memenuhinya. Hanya satu kriteria yang tampaknya bisa dipenuhi oleh semua Kapet, yaitu perlunya dana investasi yang besar untuk mengembangkannya. Dua kriteria lainnya hanya bisa dipenuhi salah satu saja, yaitu mempunyai potensi untuk cepat tumbuh atau mempunyai sektor unggulan yang dapat menggerakkan pertumbuhan ekonomi wilayahnya sendiri atau pun wilayah sekitarnya.

Kedua, tidak semua batas wilayah dan luasan Kapet sesuai dengan yang dimaksud oleh kawasan andalan sebagaimana yang termuat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN). Ada memang yang persis sama dengan wilayah geografis kawasan andalan, misalnya Kapet Seram, tetapi sebagian besar adalah hasil 'penyesuaian' batas dan luasan. Keadaan seperti ini menimbulkan kesan bahwa kawasan andalan itu seperti karet gelang yang bisa ditarik ulur pada saat operasionalisasi di lapangan dan tampaknya terkesan Kapet-lah yang membutuhkan wilayah, bukannya wilayah yang membutuhkan Kapet. Beberapa *hidden agenda* lokal baru diketahui di belakang hari mengenai penyebab ketidaksesuaian ini. Misalnya, keinginan untuk membentuk suatu kabupaten baru tersendiri yang luasnya sebesar Kapet yang diusulkan. Yang lain, misalnya keinginan untuk mendapatkan suntikan dana dari pusat untuk membangun wilayah Kapet tersebut, sehingga yang diusulkan malahan yang membutuhkan investasi publik yang sangat besar (*issue* bahwa akan ada Inpres khusus mengenai Kapet sempat menyeruak di masa awal). Bukti kuat mengenai ketidaksiapan Kapet dalam memenuhi kriteria tersebut di atas sangat terlihat pada berbedanya waktu peresmian/penetapan Kapet. Kapet yang diresmikan pada gelombang terakhir dianggap memiliki basis paling lemah untuk menjadi Kapet. Keadaan sebaliknya juga terjadi, beberapa Kapet dinilai sudah terlalu matang untuk dikembangkan, sehingga bila tanpa ikut skema Kapet pun, pertumbuhan investasi dan

ekonomi wilayahnya sudah cukup baik. Kapet kategori ini memang yang bisa memenuhi kriteria kumulatif tadi, tetapi efektivitas pemberian insentif menjadi pertanyaan.

Ketiga, melebarnya perhatian DP-KTI. Contoh yang diberikan diatas adalah terjadinya *mismatch* yang dilakukan oleh daerah dalam rangka menanggapi kriteria yang dibuat oleh DP-KTI. Kasus Kapet Sabang yang berada di KBI mencerminkan juga *mismatch*, tetapi pada tingkat nasional. Konsep Kapet yang tadinya diperuntukkan untuk mengembangkan KTI ternyata juga digunakan untuk Kapet Sabang dan dibawah koordinasi DP-KTI. Di sini terlihat nyata bahwa institusi DP-KTI tidak konsisten dalam menjalankan peran menjadikan Kapet sebagai motor penggerak pengembangan KTI dan seolah-olah mengalami disorientasi arah mata angin, karena tidak bisa membedakan lagi mana barat mana timur. Kapet lain yang merupakan penyimpangan dari konsep ini adalah Natuna..

b. Ketidaksamaan *platform* kompetisi antarbagian wilayah

Pemberian insentif investasi yang dimaksudkan untuk menarik investor, dalam prakteknya lebih mengesankan ketidakadilan perlakuan antarwilayah yang berdekatan. Kapet yang wilayahnya meliputi satu kesatuan geografis, misalnya Kapet Seram, lebih mudah untuk menghindar dari konflik kompetisi yang tidak adil antara wilayah non-Kapet dengan wilayah Kapet, bila diberlakukan insentif investasi. Ini karena kawasan tersebut terpisah oleh batas fisik terhadap unit ekonomi lain yang tidak memperoleh insentif investasi. Tidak demikian bila suatu Kapet berada di suatu dataran yang tidak memiliki batas fisik, seperti sebagian besar Kapet lainnya. Ini menimbulkan iri hati wilayah yang tidak mendapatkan insentif, sekaligus menanam benih persaingan yang tidak sehat antarsubwilayah. Kesulitan teknis operasional akan muncul saat harus memberikan insentif terhadap suatu kegiatan investasi, yaitu apakah benar penerima insentif itu memang akan menggunakan insentifnya untuk melakukan kegiatan didalam wilayah sasaran insentif. Hal ini terbukti pada usulan untuk memperluas Kapet menjadi satu pulau utuh (Kapet Bima → P. Sumbawa, Kapet Mbay → P. Flores).

Keinginan menyamakan perlakuan ini pada gilirannya menjadi pemicu utama perubahan-perubahan batas Kapet, seperti yang ditunjukkan oleh perluasan Kapet Biak sesaat setelah legal basisnya keluar (lihat kembali paparan sebelumnya), perluasan Kapet Sanggau menjadi berwilayah kerja Sanggau-Sambas dan satu kecamatan di Kota Pontianak (saat ini keseluruhan membentuk nama baru Kapet Khatulistiwa), dan perluasan Kapet Bukari, yang ingin memasukkan seluruh wilayah Kabupaten Buton, P. Muna, dan wilayah perairan sekitarnya (lihat kembali tabel 2). Bila keadaan ini tidak segera diantisipasi dan disiapkan penanganannya secara matang, maka bukan tidak mungkin Kapet akan menjadi pemicu baru kesenjangan sosial dan bukan tidak mungkin pula kita akan mendengar setiap saat terjadi perluasan-

perluasan wilayah Kapet, sehingga ukuran optimalnya menjadi terlampaui dan efektifitas pemberian insentif dipertanyakan.

c. Pengembangan Infrastruktur yang belum memadai

Sampai dengan saat ini, infrastruktur (transportasi, energi, dan telekomunikasi) yang pada awal penanganan Kapet sudah diidentifikasi tingkat keterdesakannya untuk dibangun ternyata sampai saat ini belum banyak dibenahi, padahal ini merupakan prasyarat bagi perkembangan ekonomi kawasan ini selanjutnya. Malahan, keadaan sebaliknya terjadi di subsektor perhubungan udara, yaitu banyak jalur penerbangan ke KTI dari KBI serta antarkota di KTI yang ditutup. Hal ini karena biaya operasional pesawat sudah tidak bisa tertutupi lagi oleh merosotnya daya beli pengguna angkutan udara sebagai akibat merosotnya nilai rupiah. Saat ini beberapa maskapai penerbangan memang membuka jalur baru dari dan ke KTI, tetapi itu lebih dikarenakan adanya perubahan paradigma di dunia penerbangan Indonesia-yang berdampak kepada seluruh jasa penerbangan di Indonesia.

Program-program sektor memang masuk ke KTI, tetapi kesan bahwa itu hanyalah *doing business as usual* tidak bisa ditutupi. Besaran program tersebut sangat tidak *significant* dibanding luas wilayah dan besarnya persoalan dan kadang malahan tidak relevan dengan pengembangan Kapet. Contoh sikap pemerintah yang tidak konsisten dan tidak terpadu tindakannya adalah pada saat diadakan Rapat Konsultasi Nasional Pembangunan pada tahun 1996 (saat awal konsep Kapet diperkenalkan), Meneg PPN/Ka Bappenas waktu itu, Ginanjar Kartasasmita, dengan tegas menyatakan tidak ada perlakuan khusus dalam bentuk penyiapan skema anggaran pemerintah untuk mendukung pengembangan Kapet. Ini berarti bahwa pada saat itu setiap usulan program harus dievaluasi berdasarkan kriteria prioritas nasional dan harus berkompetisi dengan kawasan lainnya yang non-Kapet. Padahal menurut perkiraan BP Kapet BUKARI misalnya, investasi yang perlu ditanamkan di wilayah BUKARI selama 10 tahun sejak berdirinya adalah Rp 4,5 triliun (Rp 1,3 triliun untuk membangun infrastruktur dan peningkatan SDM). Belakangan, tampaknya pos pendanaan untuk pengembangan Kapet telah disediakan oleh pemerintah pusat, tetapi itu berada dalam kerangka skema yang lebih besar lagi, yaitu untuk mengembangkan juga kawasan non-Kapet, yaitu kawasan andalan lain dan kawasan sentra produksi.

d. Pengembangan Sumber Daya Manusia yang belum memadai

Peningkatan kualitas SDM di KTI seharusnya memperoleh prioritas tinggi, dalam bentuk peningkatan akses masyarakat terhadap segala jenis pelayanan kesehatan, pendidikan, maupun bentuk-bentuk pemberdayaan masyarakat melalui deregulasi, pengurangan hambatan birokrasi, peningkatan akses terhadap informasi, modal, dan teknologi. Upaya ini diharapkan

bisa meningkatkan kualitas SDM setempat. Namun, sampai sekarang upaya nyata pengembangan SDM masih tidak terlihat. Usulan untuk membentuk *land-grant university*⁷, misalnya, memang telah dilaksanakan tetapi ternyata ini diberlakukan untuk perguruan tinggi yang memenuhi kriteria eligibilitas, tanpa membedakan keberadaannya di KTI atau KBI.

e. Pengembangan komoditas unggulan yang tidak optimal

Sebagaimana dimaklumi bahwa kekuatan potensi sumberdaya lokal yang dimiliki wilayah KTI adalah yang berbasis pertanian, kelautan, peternakan, dan kehutanan. Khusus untuk komoditas pertanian, termasuk didalamnya perkebunan, sangat peka terhadap fluktuasi harga dan permintaan dunia (lebih-lebih yang berorientasi ekspor). Pada saat harga tinggi dan permintaan meningkat, masyarakat di KTI menikmati benar keuntungan yang tinggi, termasuk pada saat melemahnya kurs rupiah. Keadaan ini tidak berhubungan dengan ada tidaknya Kapet, tetapi lebih karena perilaku pasar dunia yang mempengaruhi kinerja ekonomi lokal. Masalah kualitas juga sangat menghantui pengembangan komoditas di KTI. Jambu mete, misalnya, yang menjadi unggulan di Kapet BUKARI, tidak bisa mengungguli produksi negara India yang telah menguasai pasar dunia sejak lama.

Selain itu, dalam rangka pengembangan komoditas unggulan di Kapet juga tak luput dari upaya keras dan terpadu untuk meniadakan sistem tataniaga yang telah diberlakukan selama bertahun-tahun kepada sebagian besar komoditas-komoditas yang berasal dari KTI, seperti beras, cengkeh, rotan, kayu, pala, ternak, kopra. Pembebasan kawasan ini terhadap belunggu tataniaga akan menggairahkan ekonomi kawasan ini, tanpa atau dengan Kapet.

Kawasan ini juga menghadapi persaingan 'lokal' yang ketat, baik dengan kawasan di propinsi yang sama maupun dengan propinsi yang lain dalam mengembangkan suatu komoditas tertentu. Padahal, rata-rata pesaingnya memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif yang tinggi. Antar-Kapet pun beberapa komoditas harus menghadapi persaingan lokal. Sebagai contoh, komoditas perikanan, pariwisata, dan perkebunan (terutama kelapa sawit) menjadi unggulan dari beberapa Kapet dan harus berebut menarik investor yang sama dan seringkali pasar yang sama pula.

Selain pengembangan budidaya ikan tuna (kerjasama dengan pihak Australia dan Jepang), ternak sapi dan domba (kerjasama dengan Australia), dan peningkatan nilai tambah bambu dan rotan, pelembagaan pengembangan komoditas lainnya belum ditangani secara terencana dan terpadu.

⁷ pemberian hak pengelolaan sumberdaya alam kepada pihak perguruan tinggi untuk menopang biaya proses pendidikan dan sebagai sarana untuk praktek langsung dalam pengelolaan SDA

f. Pengembangan Kerjasama Regional yang belum menemukan bentuk

Beberapa Kapet sudah sejak lama terlibat secara aktif dalam perdagangan internasional, khususnya yang berada di Kalimantan (komoditas utama migas), dan interregional (yang berada di Sulawesi). Aktivitas yang sudah lama berlangsung ini tidak akan terpengaruh oleh ada tidaknya Kapet. Sementara itu, pengembangan kerjasama bilateral maupun multilateral dengan negara tetangga dipayungi dalam kerangka Kerjasama Ekonomi SubRegional (KESR), yaitu IMS-GT (melibatkan Kalbar di sisi KTI), ISTC (Daerah Tujuan Wisata), BIMP-EAGA (semua propinsi di KTI) dan AIDA (semua propinsi di KTI ditambah Bali). Kerangka KESR yang tidak melibatkan Kapet secara eksklusif ini menyisakan peluang bagi negara lain untuk menanamkan investasi di wilayah di luar Kapet. Disamping itu, pengembangan kerjasama yang mendasarkan kepada komplementaritas antaranggota KESR ini masih mempertanyakan dimana letak Kapet dalam kerangka kerjasama tersebut. Alih-alih melakukan kerjasama dengan negara tetangga, beberapa Kapet mendapatkan persaingan langsung dari 'kawasan seberangnya', seperti Manado-Bitung yang mendapatkan saingan dari Zamboanga City Economic Development Zone, Mindanao-Philippina, yang memproklamirkan diri sebagai *hub* alternatif Singapura untuk wilayah Asia Timur.

g. Pengembangan kelembagaan dan tatalaksana yang masih mencari bentuk

Badan Pengelola Kapet dan personil yang bekerja di dalamnya telah lama dibentuk. Namun, sebagian job deskripsinya saat ini masih sangat kabur. Meskipun personil di dalamnya sebagian besar berasal dari daerah yang bersangkutan, pemisahan kewenangan bidang-bidang yang menjadi urusan BP dan Pemda masih belum dilakukan secara jelas, demikian juga dengan pemisahan urusan yang ditangani sektor atau instansi vertikal di daerah. Keppres yang ada memang tidak mengatur secara rinci bagaimana pelimpahan kewenangan dilakukan dari instansi sektor ke BP. Salah satu ganjalan terberat adalah masih dipegangnya beberapa bentuk ijin operasi oleh instansi sektor di pusat. Konsep *one stop service* tampaknya perlu dijabarkan lebih lanjut lagi bentuknya. Saat ini yang terjadi adalah BP yang kreatif dan aktif membuat terobosan-terobosan, berhasil menggaet investor untuk mengembangkan usaha di wilayah Kapet-nya.

Pada skala nasional, pembentukan Badan Pengembangan Kapet (sesuai Keppres 150/2000) dimaksudkan agar DP-KTI tidak terlalu terjebak kepada urusan yang sifatnya operasional. Namun, Badan ini belum dapat berfungsi efektif sebagaimana yang diamanatkan oleh Keppres tersebut, karena masih terjebak dengan hubungan antarinstitusi tingkat pusat yang belum sinkron. Selain itu, dibentuknya kementerian muda (sekarang Kementerian Negara) pada sekitar tahun 2000, masih dalam tahap mencari bentuk dan baru berhasil menelorkan

Kebijakan dan Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia, pada tahun 2002.

4.2 Ketidakesesuaian antara tataran teori dan praksis pengembangan wilayah

Praktek pengembangan wilayah melalui konsep *Growth-Pole* di banyak negara banyak mengalami kegagalan. Salah satu alasan kegagalan tersebut adalah karena melupakan kekuatan *industrial-linkage* yang mestinya dibangun jauh-jauh hari, baik dalam proses penambahan nilai, keterkaitan produk (*industrial tree*), maupun keterkaitan lokasi (spesialisasi aktivitas ekonomi). Dengan dipertanyakan keterkaitan ini, maka *trickle-down effect* yang dijadikan harapan saat diberlakukannya konsep *growth centers* ini menjadi menipis. Kelemahan pengembangan Kapet sebagai implementasi konsep *growth center* adalah karena masih mendasarkan pertumbuhannya berdasarkan kekayaan sumberdaya alam semata yang tidak diolah (bukan *value-added product*). Semestinya, strategi pengembangannya meliputi skenario industrialisasi bahan baku berbasis sumber daya alam (*agroindustry*).

Saran Dasgupta dkk untuk mengkombinasikan model pengembangan wilayah perlu diperhatikan, mengingat pengamatan empiris membuktikan bahwa adopsi satu model saja berakhir dengan kegagalan.

Melihat kenyataan tersebut, peran Kapet kedepan benar-benar harus bisa membuat kinerja ekonomi wilayah Kapet dan sekitarnya meningkat dengan cepat. Kapet harus bisa menjadi sebuah pusat pertumbuhan bagi wilayah sekitarnya, tidak cukup hanya menjadikan ekonomi wilayahnya sendiri subsisten, apalagi menyerap sumber daya wilayah sekitarnya. Persyaratan utama untuk itu adalah terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat setempat. Kesan bahwa Kapet hanya bagi-bagi insentif tanpa melihat dampak insentif tersebut bagi masyarakat dan kegiatan ekonominya (*=multiplier effect*) haruslah dibuang jauh-jauh. Masih segar dalam ingatan bagaimana perdebatan yang terjadi di saat awal penanganan Kapet yang intinya menolak pandangan 'membangun di KTI'. Pandangan yang seharusnya adalah 'membangun KTI'.

4.3 Tantangan Otonomi Daerah dan Globalisasi

Persoalan yang disampaikan di atas masih akan dihadapi oleh Kapet dalam kadar yang berbeda-beda di masa mendatang. Selain persoalan tersebut, Kapet juga akan menghadapi berbagai tantangan yang disebabkan oleh berjalannya proses otonomi daerah dan restrukturisasi institusi pusat, proses globalisasi, dan kesadaran masyarakat untuk berdemokrasi dalam melakukan kegiatan ekonomi.

a. Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah dimulai saat dikeluarkannya UU 22/99 dan UU 25/99 dan yang telah berjalan secara penuh pada tahun 2001 yang lalu. Dalam skenario otonomi ini, pemerintah daerah sebenarnya menangani hampir semua urusan yang selama ini ditangani oleh pemerintah pusat. Pelimpahan wewenang penanganan dari pusat ke daerah ini mau tak mau juga mempengaruhi pelimpahan beberapa kewenangan yang selama ini dimintakan untuk diberikan ke Badan pengelola (BP). Dengan kewenangan berada di tingkat lokal, maka sebenarnya proses dan prosedur perijinan, birokrasi, dan administrasi bisa disederhanakan dengan lebih mudah. Selain itu, operasionalisasi BP Kapet yang selama ini sangat menggantungkan anggaran dari pusat sudah harus berubah mengingat perubahan kewenangan tadi dan diberlakukannya UU 25/99.

Sementara itu, sejak dalam kabinet persatuan nasional, kewenangan penanganan Kapet di tingkat pusat pun didudukkan di tempat yang baru yang dianggap lebih sesuai, yaitu yang semula berbasis di BPPT (*overlap* dengan fungsi DP KTI) ke Departemen Permukiman dan Pengembangan Wilayah (kini Permukiman dan Prasarana Wilayah). Ini tentu saja membawa persoalan sendiri, sekaligus merupakan tantangan untuk dengan segera mengubah orientasi, definisi, dan posisi Kapet dalam penanganan pembangunan nasional.

b. Globalisasi

Percepatan era globalisasi oleh dorongan liberalisasi universal (penurunan hambatan tradisional, lintas batas, aturan main internasional, termasuk aturan dan perjanjian multilateral, dan kerjasama regional seperti APEC dan AFTA), perubahan teknologi (yang menyebabkan penurunan biaya transportasi, komunikasi, dan manajemen), dan internasionalisasi produksi dan distribusi berlangsung pula di negara Indonesia. Sebenarnya ini bisa dianggap sebagai batu ujian lain bagi keberadaan Kapet. Dalam masa transisi menuju otonomi daerah sebagaimana dikemukakan di atas, maka berbagai payung kesepakatan unilateral, regional, dan multilateral yang tadinya ditandatangani oleh pemerintah pusat dan *counterpart*-nya dari luar negeri perlu diperhatikan dengan cara seksama, agar pengalihan kewenangan dari pusat ke daerah tersebut tidak merugikan *counterpart*-nya dan pemerintah daerah. Di sini segera tampak bahwa dalam era globalisasi, Kapet akan berhadapan langsung dengan dunia internasional dan harus dengan segera mengambil keputusan sendiri tanpa harus menunggu 'petunjuk' dari pusat. Semangat kewirausahaan pengelola Kapet menjadi tuntutan yang tidak bisa ditawar lagi dalam era globalisasi ini. Namun, disinilah letak masalahnya, bila kita amati dengan seksama, warna birokrat pemerintah sangat kental di BP Kapet. Padahal, sebagai pengelola, BP Kapet mestinya diisi dengan staf yang memiliki jiwa dan semangat kewirausahaan yang tinggi, suatu persyaratan yang sedikit dipenuhi oleh para personil yang

telah lama bekerja di dunia pemerintahan. Hal ini misalnya, terbukti dengan belum terlihatnya kiprah Kapet di lingkup BIMP-EAGA, yang menuntut kemandirian dalam pengambilan keputusan.

c. Pelibatan masyarakat setempat

Salah satu hal yang ingin diperbaiki oleh model pembangunan Kapet adalah tidak mengulang modus pembangunan sebelumnya yang meninggalkan masyarakat bawah dalam proses pemberian nilai tambah. Model pengembangan ala Batam, yang mengandalkan Badan Otorita sebagai pengelola yang sangat besar dan kuat pengaruhnya, sejak awal tidak ingin direplika di Kapet. Namun, sampai dengan saat ini belum ada cukup konsep operasional dan bukti yang kongkrit bagaimana masyarakat bawah dilibatkan dan diangkat kehidupannya dalam pengembangan Kapet yang sebagian besar berbasis agroindustri dan agribisnis tersebut. Pengembangan SDM yang diharapkan ikut meningkatkan derajat partisipasi yang tinggi dari masyarakat setempat dan juga meningkatkan daya serap masyarakat terhadap investasi yang berasal dari luar belum mulai menunjukkan tanda-tanda dimulai. Kesadaran masyarakat untuk berperan aktif dalam membangun daerahnya akhir-akhir ini membesar. Bila ini tidak segera diakomodasi dalam pengembangan Kapet, maka besar kemungkinan masyarakat setempat cepat atau lambat akan melakukan penolakan terhadap para investor yang selama ini dirayu untuk datang. Kalau ini sampai terjadi, maka sia-sialah segala upaya yang selama ini dijalankan.

V. Penutup

Dari paparan sebelumnya dapat ditarik kesimpulan bahwa perjalanan Kapet yang penuh liku-liku dan terkadang disertai manuver yang mengejutkan ini sarat dengan berbagai persoalan yang melekat sejak ia lahir, baik dari sisi konsepsi maupun operasionalnya. Empat persoalan pokok yang telah diidentifikasi oleh DP-KTI sampai saat ini belum memperoleh penanganan memadai. Demikian pula dengan empat pokok kebijakan pengembangan KTI belum seluruhnya dilaksanakan. Yang sudah dilaksanakan pun memiliki sejumlah kelemahan yang akan sangat mempengaruhi pencapaian sasaran pengembangan Kapet-KTI. Sebagai sebuah *media academic exercise*, Kapet dapat dijadikan contoh permodelan perencanaan pembangunan yang berharga untuk dipelajari. Saat ini mungkin waktunya tidak tepat untuk mengukur keberhasilannya, karena Kapet dimaksudkan untuk mencapai tujuan jangka panjang dan berjalan dalam kondisi sosial-ekonomi-politik tertentu. Namun, ini bukanlah alasan untuk tidak mengakui persoalan yang melekat sejak kelahirannya maupun penyimpangan operasionalisasi konsep. Bila persoalan ini tidak diakui, atau lebih-lebih tidak disadari, maka kita akan

kehilangan salah satu unsur penting dalam mempelajari model pembangunan yang sedang berjalan ini.

Beberapa faktor yang menyebabkan terhambatnya perkembangan ekonomi selama ini akan hilang sedikit demi sedikit, semisal tataniaga yang dulu membelenggu komoditas ekonomi asal KTI dan pemberlakuan otonomi daerah yang berimplikasi ke penyederhanaan jalur birokrasi dan perijinan. Kedua faktor ini merupakan faktor utama ketidakkompetitifan pelayanan pemerintah dibandingkan dengan negara tetangga kita. Persoalan tersebut semuanya berpangkal dari kondisi pemerintahan yang sentralistik selama ini. Dengan perubahan tata pengelolaan pembangunan (*governance*) yang sedang berlangsung saat ini sebenarnya kawasan ini akan membaik dengan sendirinya.

Untuk itu Kapet harus didudukkan kembali (redefinisi, reorientasi dan reposisi) sehingga perannya menjadi semakin jelas dalam mengembangkan KTI. Termasuk dalam upaya ini adalah mempertanyakan status kelembagaan BP, apakah BP itu akan tetap menjadi organ pusat, campuran, atau milik daerah? Penulis sendiri melihat bahwa BP Kapet paling cocok berperan sebagai institusi transisi sebelum secara penuh diserahkan kepada pemerintah daerah.

Dengan berubahnya kriteria kinerja ini, maka kita harus siap untuk melihat kisah kegagalan sebagian Kapet disamping kisah keberhasilan Kapet yang lainnya. Ini haruslah dilihat sebagai hal yang wajar dan tidak perlu menjadi beban politis pemerintah pusat, mengingat segala kelemahan yang disebutkan di atas tadi. Tentu saja sejumlah prasyarat dasar harus dipenuhi terlebih dulu untuk membuat mereka berdiri di atas landasan yang sama sebelum mereka bersaing secara penuh, misalnya infrastruktur dan SDM. Di sinilah barangkali peran DP-KTI masih tetap diperlukan bergandeng bersama Kementerian Negara Percepatan Pembangunan KTI, yaitu menjamin terciptanya pijakan yang sama (*level playing field*) agar Kapet bisa bersaing di era global. Kedua lembaga ini hendaknya dapat menjaga agar terjadi kompetisi yang sehat (*managed competition*) antar-Kapet, antara Kapet dengan wilayah non-Kapet, dan bahkan antarwilayah non-Kapet. Hanya dengan cara ini bisa dihindarkan *zero sum* dalam pengembangan KTI.

Daftar Pustaka

Buku dan Websites

Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional. Profil 111 Kawasan Andalan Indonesia. Volume B. 1999.

Juoro, Umar dan Walid Syaikun (eds). Kawasan Timur Indonesia: Pertumbuhan dan Pengembangan Kapet Wilayah KTI. Jakarta: PT Pustaka Cidesindo. 1997.

Pangestu, Mari dan Ira Setiati (eds). Mencari Paradigma Baru Pembangunan Indonesia. Jakarta: CSIS. 1997.

Directorate General of Spatial Planning-Ministry of Settlement and Regional Infrastructure. Project Prospectus: Investment Opportunities. Jakarta: 2004

Sekretariat DP-KTI. Tantangan dan Peluang Investasi di Kawasan Timur Indonesia. 1996.

_____. Himpunan Peraturan tentang Kawasan Timur Indonesia dan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu. 1999.

Soegijoko, BTS dan BS Kusbiantoro. Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia. 1997.

www:kapet.org (periode kunjungan April-Mei 2004)

www:indonesiaeast.com (periode kunjungan April-Mei 2004)

Laporan dan Buletin

DP-KTI. Laporan Ketua Harian DP-KTI pada berbagai rapat paripurna DP-KTI

Laporan DP-KTI (1994-1997)

DP-KTI. Bahan rapat Pleno XVIII DP-KTI

Badan Pengelola Kapet DAS KAKAB. Laporan tentang Keberadaan dan Kegiatan Kapet DAS KAKAB. 1999

Badan Pengelola Kapet BUKARI. Konsep Operasional Kapet Bukari. 1999

Buletin Info-KTI, beberapa nomor

Sekretariat Tim Teknis – Berbagai Kajian

Lampiran

Keputusan Pemerintah dalam rangka Pembangunan KTI-KAPET

1. Keppres 120/1993 tentang Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia (diperbarui dengan Keppres 54/94, Keppres 27/95, Keppres 54/95, Keppres 75/98, Keppres 173/98)
2. Kepres 82/95 tentang Pengembangan Lahan Gambut untuk Pertanian Tanaman Pangan di Kalimantan Tengah
3. SK Deputy Bappenas Bid. Regional dan Daerah No. SK/002/S.DP-KTI/IV/96 tentang Pembentukan Tim KTI
4. Keppres 89/96 tentang Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (diperbarui dengan Keppres 9/98)
5. Keppres 90/96 tentang Penetapan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Biak (diperbarui dengan Keppres 10/98)
6. SK Mennegristek/Ka BPPT/Ka BPPS selaku Ka Tim Pengarah Kapet Biak No SK/010/TP-BIAK/VIII/97 tentang Penetapan Batas Wilayah Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Biak
7. SK Mennegristek/Ka BPPT/Ka BPPS selaku Ka Tim Pengarah Kapet Biak No SK/011/TP-BIAK/X/97 tentang Penetapan Batas Wilayah Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Biak Wilayah Mimika
8. Keppres 11/98 tentang Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Batulicin
9. Keppres 12/98 tentang Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu SASAMBA
10. Keppres 13/98 tentang Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Sanggau
11. Keppres 14/98 tentang Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Manado-Bitung
12. Keppres 15/98 tentang Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Mbay
13. SK Mennegristek/Ka BPPT selaku Ketua Harian DP-KTI No. 002/KH/DP-KTI/III/98 tentang Organisasi dan Tata Kerja BP Kapet di KTI
14. SK Mennegristek/Ka BPPT selaku Ketua Harian DP-KTI no. 001/KH/DP-KTI/II/1998 tentang Tim Koordinasi Pengembangan Kawasan Celah Timor
15. SK Menkeu No. 97 KMK.04/98 tentang Perlakuan Perpajakan dan Pembebasan Bea Masuk untuk Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Biak
16. Keppres 164/98 tentang Penetapan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Parepare
17. Keppres 165/98 tentang Penetapan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Seram
18. Keppres 166/98 tentang Penetapan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Bima
19. Keppres 167/98 tentang Penetapan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Batu

20. Keppres 168/98 tentang Penetapan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Buton Kolaka dan Kendari (BUKARI)
21. Keppres 169/98 tentang Penetapan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu BENAUIQ
22. Keppres 170/98 tentang Penetapan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Daerah aliran Sungai (DAS) Kahayan, Kapuas, Barito (KAKAB)
23. Keppres 171/98 tentang Penetapan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Sabang
24. Keppres 272/M Th. 1999 tentang Pengangkatan Ketua BP Kapet Biak, Manado-Bitung, SASAMBA, Sanggau, Batulicin, Mbay
25. Keppres 52/M Th. 1999 tentang Pengangkatan Ketua BP Kapet: Parepare, Seram, Bima, Batui, BUKARI, DAS KAKAB, dan BENAUIQ, serta Waka BP Kapet: SASAMBA, Mbay, Sabang
26. Keppres 167/M Th. 1999 tentang Pengangkatan Waka BP Kapet Batui, BUKARI, DAS KAKAB, Bima (diperbarui dengan Keppres 172/M Th. 1999)
27. Keppres 150/2000 tentang Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu
28. Kepmenko Bid. Perekonomian No Kep 19/M.EKON/04/2001 tentang Pembentukan Tim Teknis Badan Pengembangan KAPET
29. Kepmenko Bid. Perekonomian No. S-271/M.EKON/10/2002 tentang Persetujuan Prinsip atas Perubahan Area dan Nama KAPET Sabang menjadi KAPET Bandar Aceh Darussalam
30. Keputusan DPKTI No. 1/2002 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia
31. Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 7/2002 tentang Pelaksanaan Kebijakan dan Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia
32. PP No 20/2000 tentang Perlakuan Perpajakan di Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu
33. PP No 147/2000 tentang Perubahan PP No 20/2000
34. Keppres No. 55/2001 tentang DP-KTI
35. Keppres No. 44/2002 tentang DP-KTI