

**Implikasi Free Trade Zone Terhadap Pertumbuhan
Ekonomi Indonesia
(Suatu Kajian Bisnis Internasional Di Provinsi
Kepulauan Riau)**

Den Yealta^{1*}

Abstract

The Government of Indonesia is currently facing a dilemma to increase economic growth after the economic crisis of the storm several times resulting in a decrease in the occurrence of significant economic growth in Indonesia. Inspired by the success of island of Batam as a special industrial zones set up by the Government in 1973 by granting privilege tax for removal of goods coming into the region to make the island of Batam as an attractive investment destination. With the enactment of the bonded area zone of Batam Island industrial area with a variety of existing privileges, making economic growth on the island of Batam was not promoted to the krisis of the world economy even as the Government of Indonesia faced economic crisis up to the down turn was under 5% but on the island of Batam, economic growth is well above the national economic. With the establishment of autonomous region in 1999, there was dualism in the management of the island of Batam, where Batam Island as long as it is ruled by The Batam is responsible for directly to the President but now there are two Government giving rise to economic impacts, social and political. The Government of Indonesia continues to strive to improve economic growth by way of making the area of Batam, Bintan and Karimun into a free trade area and free port. The seriousness of this Government realised in 2007, where finally the Government pull out the PP No. 46, 47 and 48 who makes that region has perks that are not owned by other regions in Indonesia. The desire to make the area of Batam, Bintan and Karimun as free trade area and the free port and as the entrance of investment to Indonesia is still short of expectations because up to now there are still many stack to the rules between instances of either the present Centre or region. In addition to this commitment together to build the area yet interwoven with both between the Central Government and regions.

Keywords: *Free Trade Zone, Economic Growth, Batam, Investment.*

Pendahuluan

Perekonomian Indonesia saat ini sedang mengalami proses perlambatan dalam pertumbuhannya setelah dalam beberapa tahun terakhir dilanda krisis yang sangat meruntuhkan mental pemerintah dan masyarakat. Pemerintah Indonesia saat ini ditantang untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat akibat krisis kenaikan harga

* Dosen Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Riau.

minyak yang dengan efek domino menyebabkan nilai tukar rupiah menjadi sangat lemah terhadap dolar Amerika. Proses pemulihan ekonomi berjalan sangat lambat karena negara menghadapi tantangan yang sangat berat dalam memulihkan perekonomian tersebut. Tahun 2010 pertumbuhan ekonomi Indonesia hanya mencapai 4,8% dan pada tahun 2011 hanya mencapai 5,2%.

Pertumbuhan ekonomi yang rendah ini masih bertumpu pada berbagai kegiatan yang berkaitan dengan kebutuhan pokok konsumsi masyarakat secara menyeluruh. Dari hal tersebut dapat dipahami perekonomian Indonesia cenderung menurun terutama dalam kaitannya dengan ekspor dan penanaman modal (investasi). Sedangkan untuk dapat menyerap tenaga kerja yang lebih diperlukan pertumbuhan ekonomi diatas rata - rata 5%. Lambatnya proses pemulihan ekonomi dikhawatirkan dapat berdampak pada ketidakstabilan negara.

Hingga saat ini investor masih belum menaruh kepercayaan penuh kepada Indonesia sedangkan mereka diperlukan untuk mendukung pemulihan ekonomi. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah harus dilakukan secara spesifik untuk menarik minat investor dengan cara meningkatkan sektor penting dan membina daerah yang strategis di seluruh wilayah Indonesia. Akibat dari penanaman modal asing di negara-negara yang sedang berkembang dapat menimbulkan dampak positif berupa terjadinya peningkatan taraf hidup rakyat dan dapat menstabilkan perekonomian negara juga dapat berdampak negatif dalam bidang-bidang tertentu.

Sisi negatif dari perdagangan bebas tersebut dapat dikategorikan pada dua perkara yaitu segi negatif yang kurang berbahaya dan yang sangat berbahaya. Sisi negatif masih dapat dianggap kurang berbahaya jika persoalan tersebut hanya terfokus pada persoalan transfer modal, fasilitas yang diberi kepada investor, ataupun persaingan dengan investor lokal. Sisi negatif yang sangat berbahaya apabila kepada investor diberi kesempatan atau investor menekan negara tersebut untuk campur tangan dalam urusan negara yang akan dijanjikan untuk menerima modal. Contohnya negara penerima modal dipaksa untuk memasuki pakta militer negara investor.

Tahun 2007 Pemerintah Indonesia telah mencanangkan pulau Batam, Bintan dan Karimun sebagai salah satu daerah yang akan memberlakukan Zona Perdagangan Bebas. Zona tersebut diharapkan dapat mendorong investasi dan meningkatkan ekonomi Indonesia khususnya di Provinsi Kepulauan Riau. Rencana pengembangan kawasan perdagangan bebas

tersebut terinspirasi oleh keunggulan pulau Batam yang sejak tahun 1970 dijadikan sebagai kawasan perdagangan bebas yang dikonsepsi secara khusus dan langsung ditangani oleh pemerintah pusat melalui Keputusan Presiden sehingga seluruh kebijakan dan operasional pulau Batam pada masa itu bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Keyakinan pemerintah pusat pada waktu itu menjadikan sebagian kawasan di Pulau Batam sebagai pusat pertumbuhan ekonomi untuk daerah Indonesia bagian Barat, mengingat letak pulau tersebut memang sangat strategis karena selain terletak di jalur perdagangan laut, juga berhadapan langsung dengan Singapura. Ide tersebut muncul pertama sekali Pertambangan Minyak Negara (PERTAMINA) yang mengelola daerah minyak lepas pantai (*offshore*) yang berpangkalan di Singapura merasa terbebani dengan tingginya biaya yang harus dikeluarkan karena harganya terus meningkat sehingga memaksa Pertamina untuk mencari daerah lainnya sehingga pulau Batam mulai diminati untuk menjadi daerah investasi. Dimana kelanjutan dari hal tersebut merujuk kepada keputusan pemerintah No 20/1972 pulau Batam ditetapkan sebagai daerah *Bonded Warehouse* dengan tiga daerah yaitu Batu Ampar, Sekupang dan Kabil. Keputusan ini dikuatkan dengan keputusan Presiden No 33 tahun 1974.

Sejak lama pemerintah telah memberikan perhatian khusus terhadap pulau Batam. Perhatian yang paling besar awalnya diberikan sejak pemerintahan orde baru dan pemerintahan Presiden BJ Habibie. Namun sejak awal masih ada keraguan dari pemerintah untuk memberikan status yang pasti terhadap pulau Batam apakah akan ditetapkan sebagai daerah *Free Trade Zone* pada daerah tertentu saja (*enclave*) ataukah akan diberikan *Free Trade Zone* yang menyeluruh yang meliputi wilayah kota dan 39 pulau atau hanya pulau Batam-Rempang-Galang (Barelang). Keraguan pemerintah pusat tersebut juga berdampak ketika akan membentuk kawasan perdagangan bebas Tanjungpinang, Bintan dan Karimun dimana pemerintah akhirnya melalui PP no 46, 47 dan 48 tahun 2007 menjadikan sebagian kawasan Batam, Bintan, Tanjungpinang dan Karimun sebagai kawasan perdagangan bebas yang bersifat *enclave*.

Kebijakan penerapan kawasan *enclave* di Batam, Bintan, Tanjungpinang dan Karimun tidak lepas dari besarnya pengaruh politik terhadap kegiatan ekonomi ini dapat dipahami dengan melihat sifat dasar sistem politik itu sendiri yang berbeda dengan subsistem

kemasyarakatan yang lain². Ada beberapa perdebatan sosial-politik menyangkut rencana penerapan *Free Trade Zone* di Batam, Bintan dan Karimun. Pertama, menyangkut kewenangan pemerintah yang ada di Batam yaitu Otorita Batam yang dibentuk dan diangkat langsung oleh Presiden Republik Indonesia dan Pemerintah kota Batam. Kedua, menyangkut hubungan pemerintah pusat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah Daerah. Ketiga, menyangkut keadilan antara sektor ekonomi besar dengan sektor ekonomi menengah ke bawah dan masyarakat umum³.

Kehadiran pemerintah kota setelah ditetapkan dalam undang-undang no 22 tahun 1999 di Batam telah memunculkan konflik kewenangan antara pihak pemerintah kota Batam dan Badan Otorita Batam. Sebelum diberlakukannya undang-undang otonomi daerah pihak Otorita Batam telah menjalankan seluruh kewenangan, mulai pelayanan publik hingga alokasi lahan. Setelah undang-undang no 22 ditetapkan maka sebagian kekuasaan tersebut harus berpindah menjadi kekuasaan pemerintah kota. Konflik antara Otorita Batam dan Pemerintah kota Batam dimulai ketika tidak ada kebijakan yang dengan tegas mengatur pembagian kekuasaan secara menyeluruh di daerah pulau Batam.

Ketidakjelasan lain yang muncul adalah bagaimana kedudukan dan kekuasaan pemerintah pusat di Batam yang mana secara *de facto* Batam telah menjadi sebuah daerah *Free Trade Zone* sejak lama. Pada zaman dulu Batam merupakan proyek dari pemerintah pusat yang dibangun sepenuhnya dari anggaran pemerintah pusat. Ada kegamangan dalam menerapkan otonomi daerah dan percepatan pertumbuhan ekonomi melalui daerah perdagangan bebas di pulau Batam. Perbedaan dalam memahami mengenai peranan dan wewenang yang harus dijalankan oleh masing-masing pihak menimbulkan pertentangan yang dalam pengembangan *Free Trade Zone* di daerah tersebut.

Banyak hal yang menjadi penyebab pemberlakuan daerah bebas di Batam, Bintan dan Karimun memerlukan waktu yang teramat panjang bagi pemerintah untuk mewujudkannya. Hal ini karena pemerintah yang berperan sebagai pengontrol dalam ekonomi dalam membuat kebijakan yang melibatkan banyak pihak sampai kepada kelompok-kelompok yang dapat menekan pemerintah juga harus mendapat perhatian dalam mengeluarkan kebijakannya. Kelompok yang dapat

2 Schaeffer Peter and Iovridge Scott 2001, *Towards An Understanding of Types of Public Private cooperation*. Research paper 2001.

3 Syarif Hidayat, Hidden Autonomi, *Understanding the nature of Indonesian Decentralization on a day to day Basis in Erb Maribeth et.al eds*). *Regionalism in Post Soeharto Indonesia*, London: Routledge Curzon.

mempengaruhi kebijakan pemerintah tersebut contohnya adalah investor, pedagang, serikat buruh dan lembaga masyarakat. Penetapan daerah bebas di Provinsi Kepulauan Riau ini banyak menimbulkan gejolak di tengah masyarakat. Ada kelompok yang menghendaki FTZ *enclave* namun banyak pula yang menghendaki daerah tersebut menjadi FTZ sepenuhnya.

Free Trade Zone di daerah Batam, Bintan dan Karimun menghadapi tantangan dalam bidang sosial, ekonomi dan politik. Hal ini disadari karena adanya pemahaman tentang keuntungan yang tidak berimbang. Munculnya pemahaman bahwa FTZ hanya dapat menguntungkan daerah itu saja yang mana pemahaman ini belumlah sama ditingkat pemerintah pusat dan daerah. Masih terjadi perdebatan antara pemerintah pusat dan daerah dalam penerapan FTZ di Provinsi Kepulauan Riau⁴. Akhirnya muncul pemahaman bahwa negara yang mendapat keuntungan secara ekonomi maka harus mendapat tekanan secara politis untuk terus mempertahankan FTZ tersebut.

Kompleksnya struktur pengambilan keputusan dalam penerapan kawasan perdagangan bebas di Batam, Bintan, Tanjungpinang dan Karimun dalam hal ini terjadi dualisme karena terjadi dalam lintas batas nasional dan provinsi. Kebijakan tingkat nasional untuk diterapkan di tingkat lokal mengalami kendala dan kondisi tersebut memberikan efek pada provinsi yang geraknya dibatasi oleh kebijakan dari pusat.

Ditetapkannya Undang–Undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang–undang No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah memberikan peluang yang besar bagi pemerintah daerah dalam mengatur wilayahnya masing–masing meskipun dalam beberapa hal masih ada yang harus dikoordinasikan dengan pemerintah pusat, terutama sekali hal yang berkaitan dengan pertahanan keamanan dan kerjasama luar negeri⁵.

Fenomena yang muncul setelah berubahnya sistem pemerintahan di Indonesia dari sentralisasi menjadi desentralisasi tentunya memberikan tantangan sekaligus peluang–peluang yang baru bagi pemerintah negeri terutama sekali dalam upaya–upaya untuk menjalin hubungan kerjasama dengan investor lokal maupun investor luar negeri. Salah satu upaya

4 A. Noer, 2006. *Apa dan Bagaimana Special Economic Zone*, makalah yang disampaikan dalam Focus Group Discussion: *Effektifitas Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah Special Economic Zone*. Di Batam 15 Juni 2006.

5 Bahrum. S. 2006. *SEZ dalam perspektif Otonomi daerah*. Makalah yang disampaikan dalam orasi ilmiah pada wisuda sarjana angkatan IX STIE dan angkatan III STT Ibnu Sina Batam. Batam 6 Juli 2006.

yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah dengan mengadakan promosi wilayahnya hingga keluar negeri. Kewenangan pemerintah negeri untuk menyelenggarakan kerjasama dengan negara–negara lain memberikan peluang kepada daerah yang berkenaan untuk lebih fokus dalam melakukan kerjasama yang sesuai dengan kepentingannya masing–masing karena yang paling memahami kondisi daerah adalah penduduk lokal dan pemerintahannya. Namun dalam hal ini kepentingan daerah juga harus diselaraskan dengan kepentingan nasional.

Pemerintah Kepulauan Riau menyadari kelebihan yang dimiliki oleh daerahnya dan berupaya untuk memanfaatkan potensi tersebut semaksimal mungkin. Terlebih lagi Provinsi Kepulauan Riau merupakan salah satu Provinsi di Indonesia yang telah cukup lama menjalankan hubungan dengan luar negara (Malaysia dan Singapura) dalam hal perdagangan lintas batas yang dalam masa sekarang ini telah diaktifkan kembali oleh daerah–daerah Kabupaten di Provinsi Kepulauan Riau. Seperti contohnya perdagangan lintas batas antara kabupaten Karimun dengan Johor Baharu. Meskipun dalam pelaksanaannya masih banyak hal–hal yang harus disepakati bersama untuk kepentingan bersama.

Namun ada persoalan yang dihadapi daerah–daerah otonom di Indonesia terutama yang menyangkut birokrasi daerah. Persoalan yang berkaitan dengan budaya politik dan birokrasi di daerah. Selama pemerintahan Orde Baru aparat birokrasi di daerah sudah terbiasa dengan pola instruksi yang berupa petunjuk–petunjuk pelaksanaan pembangunan dari atas (*top down policy*). Pola seperti ini sangat berpengaruh terhadap perkembangan naluri politik para birokrasi, sehingga para pemimpin daerah tersebut sangat tidak terbiasa dalam mengambil inisiatif. Secara kultur dan tingkah laku politik pembuat keputusan di daerah memerlukan waktu untuk keluar dari pola lama yang kaku dan mencoba untuk masuk ke pola baru yang dinamis dan penuh inisiatif⁶.

Persoalan struktur, umumnya struktur birokrasi daerah di Indonesia terlalu besar dan tidak didukung oleh kualitas sumber daya manusia yang memadai, sehingga terasa kurang efektif dan efisien dalam menjalankan tugas–tugasnya. Sistem otonomi yang dinamis dan bertanggung jawab sebenarnya sangat memungkinkan untuk mengaktualisasikan sumber–sumber daya yang ada, baik sumber daya alam dan sumber

6 Hidayat Syarif and Hans Antlov. 2004: *Decentralizations and regional Autonomy in Indonesia*. In Oxborn P. et.al (eds). *Decentralizations, Democratic Governance, and civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia and Latin America*, Washington DC: Woodrow Wilson Center Press in Association with The John Hopkins University Press.

daya manusianya di masing–masing daerah. Untuk memposisikan daerah sebagai pelaku hubungan internasional yang sejajar dengan aktor internasional lain yang lebih terampil dan berpengalaman (seperti negara, MNCs, organisasi internasional) yang penting adalah kesiapan dari para pejabat pemerintah daerah untuk memahami peran mereka dalam pelaksanaan hubungan luar negeri.

Semangat pembentukan kawasan perdagangan bebas oleh pemerintah karena sesuai dengan kajian akan membawa banyak manfaat bagi perekonomian di Indonesia khususnya pada masyarakat yang ada di Provinsi Kepulauan Riau. Namun yang perlu disikapi adalah manfaat ini dapat berakibat positif ataupun negatif seperti meningkatnya kesejahteraan masyarakat ataupun sebaliknya. Karena peraturan yang dibuat oleh pemerintah juga masih belum memadai untuk melaksanakan perdagangan bebas antar negara sehingga menimbulkan ketidakpastian dalam memahami dan menjalankan peraturan yang ada saat ini.

Selain itu, manfaat negatif akan lebih terasa mengingat masih lemahnya undang-undang yang mengatur tentang pelaksanaan perdagangan bebas di Indonesia sehingga menimbulkan ketidak pastian hukum bagi masyarakat sehingga boleh menimbulkan masalah sosial dan politik di Provinsi Kepulauan Riau.

Hasil dan Pembahasan

Implikasi Free Trade Zone Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia

1. Aspek Positif

Manfaat daerah perdagangan bebas di Indonesia akan mencoba melihat hasil perbincangan daripada ahli yang memahami bahwa boleh terjadi manfaat positif dalam perdagangan bebas disuatu daerah. kondisi perekonomian negara investor khususnya pertumbuhan dan tingkat pendapatan akan mempengaruhi perekonomian domestik melalui tiga jalur. Pertama, jalur perdagangan yaitu melalui peningkatan nilai ekspor. Kedua, hubungan finansial yaitu meningkatnya investasi langsung dan *portfolio investment*. Ketiga, pengaruh tidak langsung dari investor dan konsumen dari negara investor kepada negara lainnya dengan demikian posisi geografis dan kondisi perekonomian negara investor dapat

menciptakan suatu keunggulan komparatif bagi ekonomi domestik⁷.

Pertumbuhan ekonomi yang didorong oleh kegiatan ekspor dan perdagangan telah banyak terbukti secara empiris. Namun untuk sejumlah negara berkembang (least development) menunjukkan bahwa rasio antara pertumbuhan ekspor dan Gross Domestic Product (GDP) tumbuh dengan lamban pada tahun 1990 UNCTAD: 2002). Hal tersebut kemudian menimbulkan wacana bahwa aktifitas ekspor dan perdagangan diyakini akan mempercepat pertumbuhan ekonomi dan kemajuan kemampuan dalam penguasaan teknologi.

Enterprise Zone (Ezs) adalah suatu zona yang dipilih untuk melakukan aktifitas usaha dengan merangsang pertumbuhan dalam investasi dan sektor swasta (Private sector). Oleh sebab itu kalangan yang masuk dalam dunia usaha diundang masuk ke dalam daerah dengan mendapatkan *special tax benefits* dengan harapan dapat menyerap tenaga kerja. Konsep ini diambil dari asumsi jika pemerintah mengurangi pajak dan beban atas peraturan (regulatory burdens) maka dapat dipastikan dunia usaha akan lebih cepat berkembang dan pada saatnya akan memperkokoh kondisi perekonomian lokal melalui aktifitas usaha⁸. Daerah perdagangan bebas yang dipilih untuk melakukan aktifitas dalam suatu negara dengan mengundang investor dengan mendapatkan *special tax benefits* dengan harapan dapat menyerap tenaga kerja sehingga dapat mengurangi pengangguran yang ada di negara tersebut.

2. Aspek Negatif

Aspek lain yang perlu mendapat perhatian dalam pembentukan daerah ekonomi khusus adalah ianya dapat menimbulkan manfaat negatif yang melibatkan efisiensi birokrasi dalam pemerintahan. Fleksibilitas birokrasi haruslah kuat untuk mengimbangi laju perkembangan usaha yang berkembang cepat. Masih banyak negara-negara yang berkembang yang belum efisien dalam birokrasi pemerintahannya seperti kurangnya koordinasi antara satu bagian pemerintahan dengan yang lainnya, pembagian kekuasaan yang masih selalu terjadi tumpang tindih sehingga terjadi tarik menarik kepentingan dan tolak menolak permasalahan yang muncul. Daerah ekonomi khusus memerlukan pemerintahan yang baik (good governance) yang mengarah kepada

7 Arora dan Vamvakidis. 2005. *Economic Spillovers, Finance and Development*. International Monetary Fund.

8 O'Hara F, 1981. *Enterprise Risk Equal Rewards in Zone Program*. Journal of Housing 38, pp 545-548.

birokrasi yang efisien dan *compatible*.

Daerah ekonomi khusus itu sendiri adalah suatu daerah yang secara geografis dan juridis adalah daerah dimana perdagangan bebas termasuk fasilitas *duty free* atas import barang-barang untuk bahan baku komoditas ekspor dibuka seluas-luasnya. Secara teoritis daerah ekonomi khusus dapat terbentuk dengan tiga opsi. Pertama, Daerah Ekonomi Khusus terbentuk dari kumpulan daerah berikat, dengan demikian daerah ekonomi khusus tersebut dapat diistilahkan juga sebagai daerah berikat plus. Kedua, Daerah ekonomi khusus yang merupakan kumpulan daerah industri yang diberikan perlakuan khusus seperti daerah berikat. Daerah ini dapat berupa zona perdagangan bebas jika dekat dengan pelabuhan. Ketiga, daerah ekonomi khusus merupakan kumpulan daerah berikat, daerah industri dan daerah perdagangan bebas. Namun demikian daerah ini bukan dimaksudkan untuk menjadi bagian terpisah dari daerah-daerah ekonomi nasional lainnya. Terbentuknya daerah ini lebih kepada upaya untuk menciptakan suatu lingkungan yang kondusif bagi dunia investasi dan merupakan *institutional framework* untuk memacu perekonomian negara⁹.

Untuk meningkatkan daya saing daerah ekonomi khusus maka pemerintah perlu memberikan jaminan stabilitas ekonomi, sosial, politik, dan keamanan. Faktor utama yang menjadi pertimbangan investor dalam melakukan investasi bertumpu pada biaya yang rendah, tersedianya tenaga kerja yang terampil, instruktur yang berkualitas dan kemudahan untuk memperoleh izin usaha. Kesiapan tenaga kerja yang terampil tersebut dapat dilakukan melalui jalur pendidikan dan pelatihan serta pengalaman kerja yang dimiliki oleh tenaga kerja tersebut. Dalam hal ini sebenarnya investor memiliki tanggung jawab moral kepada daerah dimana ianya melakukan investasi. Investor juga tidak boleh mengabaikan masalah-masalah sosial yang mungkin akan muncul akibat terlalu menekankan kepentingan ekonomi semata. Investor semestinya menyadari bahwa selain melakukan investasi mereka mempunyai kewajiban untuk melakukan pencapaian tujuan sosial, sehingga kehadiran mereka membawa manfaat bagi penduduk lokal.

Permasalahannya seringkali terjadi sektor sosial diabaikan oleh investor karena kekhawatiran dapat menurunkan keuntungan mereka. Selain itu investor juga akan senantiasa mempertimbangkan kemudahan

9 Noer A. 2006. *Apa dan bagaimana Special Economic Zone*. Makalah yang disampaikan dalam Focus Group Discussion. Efektifitas Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah Special Economic Zone. Di Batam 15 Juni 2006.

untuk memperoleh bahan baku, kemudahan untuk ke pasar global dan membangun jaringan produksi global. Negara-negara yang membangun daerah ekonomi khusus juga menawarkan insentif tambahan seperti pembebasan pajak (tax relief) pada produk ekspor yang memiliki nilai lebih dan pajak pendapatan (income tax). Target untuk memperoleh pemasukan dari sektor pajak ini kadang kala membuat pemerintah kurang memperhatikan program kerjasama dengan investor yang dapat melibatkan penduduk lokal masuk dalam aktifitas bisnis tersebut.

Dalam kaitannya dengan investasi dari luar negeri (foreign direct investment) terbentuknya daerah ekonomi khusus pada suatu negara diharapkan memainkan peranan sebagai media bagi proses alih teknologi dan pengetahuan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang. Penelitian yang dilakukan mengatakan bahwa adanya idea gaps dalam pembangunan antara utara dan selatan karena adanya ketimpangan dalam ilmu pengetahuan dan penguasaan teknologi. Oleh karenanya diperlukan adanya penekanan akan peranan dari investor-investor asing (multinational enterprises) dalam hal penyebaran ilmu pengetahuan dan alih teknologi¹⁰.

Pada negara-negara sedang berkembang banyak permasalahan yang dijumpai bahwa investor lokal (indigeneous firms) masih jauh tertinggal dalam bidang ekspor know how. Yakni kemampuan yang memungkinkan mereka untuk menguasai teknologi dalam produksi, pemasaran, distribusi dan penjualan-penjualan barang berkualitas ekspor. Kondisi ini diungkapkan karena pengembangan teknologi dalam proses industrialisasi di Indonesia sejak tahun 1980 telah begitu jauh tertinggal jika dibandingkan dengan empat Macan Asia (Asia's Four Tigers). Penguasaan teknologi dalam industri di Indonesia terfokus pada produksi dasar walau sudah melakukan ekspor ke manca negara¹¹.

Dalam hal tersebut di atas, pembentukan daerah ekonomi khusus diharapkan memiliki *catalyst effect* terhadap transfer ilmu pengetahuan dan teknologi dengan bergabungnya investor dari manca negara yang memiliki hubungan dengan *technology frontier* ataupun pasar dengan investor lokal. Selama ini keberhasilan dari terbentuknya daerah ekonomi khusus hanya diukur dari eksternalitas langsung (direct externalities) seperti pembentukan dan penyerapan tenaga kerja dan peningkatan penerimaan devisa. Pendekatan cost benefits analysis yang

10 Romer. P.M. 1993, *Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development*. Journal Monetary Economics 32. 543-573.

11 Thee Kian Wie. 2005. *Policies Affecting Indonesia's Industrial Technology Development*. Paper to be presented at the conference on technology and long run Economic Growth in Asia, Held at Hitotsubashi University, Tokyo 8-9 September 2005.

dipilihpun seringkali hanya bertumpu pada perbandingan keuntungan dalam hal penerimaan devisa dan penerimaan pajak terhadap biaya-biaya yang telah dikeluarkan seperti subsidi, biaya administrasi dan biaya untuk infrastruktur. Jika hanya memandang dari hal tersebut saja maka manfaat tak langsung atau potensi dampak negatif dari daerah ekonomi khusus disuatu negara selalu diabaikan.

Pembentukan daerah perdagangan khusus juga memiliki resiko yang besar, kemungkinan kerugian yang akan diterima lebih besar daripada keuntungan yang akan diperoleh. Ada banyak hal yang dapat menjadikan cobaan dalam membangun daerah perdagangan bebas yaitu tingginya biaya konstruksi dan pemeliharaan pekerja dibayar dengan upah yang rendah sehingga akan menimbulkan rasa tidak puas yang berdampak pada konflik antara buruh dengan investor. Selalu menggunakan tenaga kerja wanita yang tidak memiliki keahlian yang memadai. Kesempatan bekerja yang tidak jelas aturannya. Tidak terjadinya transfer teknologi kepada penduduk lokal dan hubungan yang lemah dengan industri lokal. Untuk jangka waktu yang panjang manfaat dari daerah ekonomi khusus dapat menghilang sehingga masyarakat akan dirugikan¹².

Rodrik (2001: 5-6) menyebutkan bahwa letak geografis suatu negara dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dimana jarak dan kondisi negara yang terisolir akan semakin memperbesar biaya integrasi sehingga perdagangan sulit untuk dilakukan. Banyak asumsi bahwa terbentuknya daerah ekonomi khusus secara otomatis akan membawa manfaat bagi suatu negara belumlah dapat dibenarkan secara langsung. Dalam realita yang terjadi bukanlah mudah. Jika pembentukan daerah ekonomi tersebut berhasil meningkatkan kinerja ekspor dan membawa dampak positif maka daerah ekonomi khusus ini dapat dikatakan merupakan pendorong dalam hal reformasi liberalisasi perdagangan yang mana pada akhirnya akan memperluas ekspor negara berkenaan. Namun jika yang sebaliknya terjadi dampak negatif yang dapat muncul adalah daerah ekonomi khusus hanya akan menjadi perpanjangan tangan kapitalisme global terlebih lagi jika keberadaan daerah ekonomi khusus tersebut tidak memberikan nilai lebih dalam hal penguasaan teknologi dan penguasaan ilmu pengetahuan seperti yang terjadi dalam dunia industrialisasi di Indonesia.

12 Rondinelli, D.A. 1987. *Export Processing Zones and Economic Development in Asia: A Review and Reassessment of a Means of Promoting Growth and Jobs*. American Journal and Sociology, vol 46 (1) pp 89-105.

Ada banyak alasan mengapa Indonesia perlu membangun suatu daerah ekonomi khusus karena, kondisi geografis Indonesia sangat ideal untuk pengembangan pusat logistik dan distribusi. Hal tersebut dikarenakan perairan Indonesia dilalui oleh jalur maritim internasional dari Eropa ke Asia, Asia Tenggara ke Asia Utara/Amerika dan dari Asia ke Australia. Selain itu lokasi Indonesia yang menguntungkan untuk produksi karena terletak di tengah pasar yang sangat besar yaitu pasar ASEAN yang memiliki penduduk lebih dari 500 juta jiwa, pasar Cina yang memiliki penduduk sekitar 1,3 milyar jiwa dan pasar India yang memiliki penduduk sekitar 1,2 milyar jiwa. Indonesia memiliki pasar tenaga kerja yang sangat besar dengan upah yang kompetitif jika dibandingkan dengan negara-negara lain disekitarnya.

Peran negara tersebut tercakup dalam konsep sentralisasi dan sebaliknya menguatnya identitas masyarakat lokal menuntut ruang gerak masyarakat lokal untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang dikenal dengan konsep desentralisasi. Sentralisasi dan desentralisasi adalah dua kekuatan dalam masyarakat yang bergerak dalam arah yang berlawanan tetapi keduanya saling mempengaruhi, Desentralisasi mencakup beberapa makna yang berkaitan dengan pembagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah.

Pemahaman konsep desentralisasi dibagi menjadi dua yaitu desentralisasi politik dan desentralisasi administratif. Desentralisasi politik dapat dipahami sebagai pembagian tugas dan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang masih memiliki ketergantungan kepada pemerintah pusat. Kontrol pemerintah pusat lazimnya bersifat tidak langsung dan bertindak hanya sebagai supervisor. Desentralisasi politik memiliki lima karakter. Pertama, desentralisasi harus memiliki otonomi dan independensi. Kedua, desentralisasi memiliki batas-batas teritorial yang ditentukan secara legal formal. Ketiga, desentralisasi memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Keempat, desentralisasi mesti memiliki struktur organisasi untuk menjalankan fungsi pemerintahan. Kelima, desentralisasi merupakan bagian yang tidak boleh dipisahkan dari sistem suatu negara sehingga secara fungsional dan struktural harus berinteraksi dan berkoordinasi dengan pemerintah pusat¹³.

Berbeda dengan desentralisasi administratif atau yang dikenal juga dengan debiyaentrasasi dimana desentralisasi administratif hanya memiliki kewenangan untuk mengurus (authority to manage) dan

13 Cheema GS and Rondinelli, GA. (eds), 1983. Decentralization and development: Policy Implementation in Developing Countries. Beverly Hills Sage.

secara struktural merupakan perpanjangan tangan pemerintahan pusat di daerah. Sedangkan dalam desentralisasi politik seluruh sistem atau unit-unit yang ada memiliki kewenangan mengatur dan mengurus (authority to regulate and to manage) sekaligus memanfaatkan sumber daya manusia dan sumber daya alam untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang dilimpahkan kepadanya.

Desentralisasi politik dengan demikian merupakan proses politik dalam perubahan dan pembangunan suatu bangsa dan dijadikan sebagai instrumen politik untuk memperkuat participatory democracy. Tujuan yang akan dicapai dalam desentralisasi politik sangat luas antara lain meliputi dukungan untuk proses demokrasi dan percepatan pembangunan ekonomi, pengurangan arus urbanisasi, kepuasan sosial, kultural dan religius, efisien dalam pelayanan publik serta dekatnya pemerintah dan masyarakat.

Struktur negara sentralistis-hirarkis sebagaimana yang dijumpai pada negara-negara berkembang dan Eropa Timur selalunya tidak sejalan dengan proses perubahan yang terjadi ditengah masyarakat, birokrasi dan negara. Struktur negara sentralistis-hirarkis semacam ini tidak memiliki fleksibilitas dan kemampuan adaptasi situasi sebagai syarat utama perubahan masyarakat.

Perubahan dari negara berstruktur sentralistis-hirarki menjadi negara terdesentralisasi secara politis, memiliki asumsi bahwa negara tidak hanya menjadi aktor dan subjek pembangunan, tetapi juga dalam waktu yang bersamaan menjadi objek pembangunan dan reformasi. Berdasarkan hal tersebut desentralisasi politis dimaksudkan untuk mengurangi sentralistis birokratis yang selama ini diterapkan di negara-negara berkembang. Desentralisasi politis tidak hanya menjadi model pelaksanaan negara dalam menerima bantuan internasional tetapi juga memberikan acuan kepada pemerintah pusat untuk melakukan reformasi dan modernisasi.

World Bank dapat dikatakan sebagai lembaga yang pertama kali menggunakan kata *Governance* yang didefinisikan sebagai “the exercise of political power to manage an nation’s affairs”. Berbeda dengan terminologi *Government* yang meliputi bentuk formal suatu negara dan birokrasi, maka istilah *Governance* meliputi manajemen pemerintahan, hubungan antar lembaga dalam pemerintahan, hubungan antara pemerintah dengan sektor publik, masyarakat dan *Initiative Private*. Terminologi *Governance* dengan demikian merupakan tradisi, institusi dan proses determinasi penyelenggaraan kekuasaan negara

yang melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan yang berdasarkan kepada kepentingan publik¹⁴.

Lebih lanjut *World Bank* menuliskan bahwa *Good Governance* meliputi pemerintah atau negara yang berdasar kepada hukum (rules), transparansi, akuntabilitas, reliabilitas informasi serta efisien dalam menjalankan pemerintahan. Hingga saat ini konsep *Good Governance* mengalami perluasan makna yang melibatkan juga sektor private dan partisipasi masyarakat dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan. Dalam hubungannya dengan bantuan dalam pembangunan UNDP mengedepankan kriteria *Good Governance; Participation, Rule of the law, Transparency, Responsiveness, Consensus orientation, Equity, Effectiveness and Efficiency, Accountability, Strategic Vision*¹⁵.

Dalam hubungan partisipasi masyarakat dan *rule of the law*, konsep *Good Governance* menuntut tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dan administrasi publik pada seluruh sektor dan tingkatan pemerintahan. Tuntutan ini menunjukkan hubungan yang kuat antara desentralisasi politik dan *Good Governance*. Implementasi dalam *Good Governance* hanya dapat dilakukan jika semua bagian yang ada pada desentralisasi menjadi penggerak pembangunan dan motor perubahan di daerah-daerah. Desentralisasi politik dukungan administrasi lokal dengan demikian menjadi salah satu instrumen dalam upaya mengimplementasikan *Good Governance*. Dengan kata lain desentralisasi politik adalah struktur direktif yang dapat mengarahkan pemerintah dalam membangun *Good Governance*.

Dari banyak negara-negara berkembang desentralisasi politik menjadi instrumen efisiensi dan efektifitas dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan daripada sebagai instrumen untuk meningkatkan demokrasi lokal dan partisipasi masyarakat. Secara umumnya desentralisasi politik lebih dipahami dalam hal efisiensi dalam pelayanan publik. Pemahaman dan praktek semacam ini selalu terjadi karena konsep *good governance* tersebut lebih dipahami dalam sudut pandang teknis dan bukan politis. Berpedoman pada konsep tersebut maka desentralisasi lebih dipahami sebagai modernisasi administrasi dan negara melalui paradigma baru *New Public Management*. Berkaitan dengan pemahaman demokrasi dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan suatu negara, maka konsep *good governance* yang berpedoman kepada sistem anglosaxon (rule of law)

14 World Bank 1992. Export Processing Zones. Washington.

15 Hill Herman 2000 Good Governance in Hill Herman Kleges, Helmut, Good Governance and Quality Managements.

tidak lagi memenuhi tuntutan tersebut sehingga negara-negara Eropa Kontinental mengembangkan asas baru *Good Governance* yang lebih menekankan kepada aspek demokrasi dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Pembentukan kawasan perdagangan bebas di Batam, Bintan dan Karimun menjadi penting karena daerah tersebut khususnya Batam telah lama disiapkan oleh pemerintah pusat untuk mengimbangi laju pertumbuhan ekonomi negara Singapura dan Malaysia. Pembentukan ekonomi khusus di daerah tersebut menjadi isu penting karena banyak nilai tambah yang bakal diperoleh Indonesia khususnya penduduk lokal sekiranya proyek ini berhasil dilakukan. Manfaat daerah ekonomi khusus yang akan dilakukan oleh negara-negara sedang berkembang khususnya Indonesia, sehingga dapat membawa manfaat bagi rakyat. Tugas utama pemerintah suatu negara adalah meningkatkan taraf kehidupan rakyatnya sehingga dapat menurunkan angka kemiskinan yang masih cukup besar jumlahnya.

Simpulan

Dibentuknya Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, Bintan dan Karimun oleh pemerintah Indonesia pada tahun 2007 sebagai bentuk komitmen dari pemerintah untuk meningkatkan perekonomian Indonesia pasca terjadinya krisis ekonomi dunia. Perwujudan kebijakan pemerintah tersebut tertuang dalam PP no 46 untuk KPBPB Batam, PP no 47 untuk KPBPB Bintan dan PP no 48 untuk KPBPB Karimun. Konsep kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas tersebut terinspirasi oleh keberhasilan Batam yang dibangun sebagai kawasan industri dan menjadi tujuan investasi yang utama di Indonesia. Munculnya persoalan antara Badan Pengusahaan Kawasan Batam dan Pemerintah Kota Batam tentang kewenangan pengelolaan Pulau Batam juga belum sepenuhnya terselesaikan dengan baik. Hal tersebut disebabkan masih rancunya peraturan yang diterapkan oleh dinas/instansi terkait baik ditingkat pusat ataupun daerah sehingga menimbulkan kepastian dalam proses investasinyang tentunya akan merugikan pemerintah sendiri.

Kewenangan yang tidak jelas dalam pengelolaan kawasan perdagangan bebas di Batam, Bintan, Tanjungpinang dan Karimun masih terus berlanjut antara Badan Pengusahaan dan pemerintah daerah. Hal ini perlu segera disikapi oleh pemerintah pusat karena akan berdampak terhadap minat investor untuk melakukan investasi

di kawasan tersebut. Ketidakpastian peraturan dan tumpangtindihnya kewenangan hingga saat ini menjadi penyebab utama para investor masih banyak dalam posisi menunggu untuk menanamkan modalnya. Selain itu proses pelayanan perizinan yang masih kurang profesional oleh petugas-petugas yang ditunjuk serta membutuhkan waktu yang lama dalam proses perizinan juga menjadi penyebab terhambatnya investasi yang akan masuk.

Kawasan perdagangan bebas Batam, Bintan, Tanjungpinang dan Karimun yang dibentuk dengan memberikan keistimewaan kepada calon investor semestinya harus bisa meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia, khususnya di kawasan tersebut. Dampak dari pertumbuhan ekonomi semestinya juga akan dirasakan oleh masyarakat sehingga apa yang ingin diwujudkan pemerintah yaitu kesejahteraan masyarakat dapat tercapai. Namun hal tersebut akan menjadi semakin sulit tercapai ketika kunci persoalan yang terjadi di dalam kawasan perdagangan bebas tersebut tidak diselesaikan terlebih dahulu oleh pemerintah.

Daftar Pustaka

- Schaeffer Peter and Iovridge Scott 2001 Towards An Understanding of Types of Public Private cooperation. Research paper 2001.
- Syarif Hidayat, Hidden Autonomi, Understanding the nature of Indonesian Decentralization on a day to day Basis in Erb Maribeth at.al eds). Regionalism in Post Soeharto Indonesia, London: Routledge Curzon.
- A. Noer, 2006. Apa dan Bagaimana Special Economic Zone, makalah yang disampaikan dalam Focus Group Discussion: Efektifitas Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah Special Economic Zone. Di Batam 15 Juni 2006.
- Bahrum. S. 2006. SEZ dalam perspektif Otonomi daerah. Makalah yang disampaikan dalam orasi ilmiah pada wisuda sarjana angkatan IX STIE dan angkatan III STT Ibnu Sina Batam. Batam 6 Juli 2006.
- Hidayat Syarif and Hans Antlov. 2004: Decentralizations and regional Autonomy in Indonesia. In Oxborn P. at.al (eds). Decentralizations, Democratic Governance, and civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia and Latin America, Washington DC: Woodrow Wilson Center Press in Association with The Johns Hopkins University Press.

- Arora dan Vamvakidis. 2005. *Economic Spillovers, Finance and Development*. International Monetary Fund.
- O'Hara F, 1981. *Enterprise Risk Equal Rewards in Zone Program*. *Journal of Housing* 38.pp 545-548.
- Noer A. 2006. *Apa dan bagaimana Special Economic Zone*. Makalah yang disampaikan dalam Focus Group Discussion. Efektifitas Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah Special Economic Zone. Di Batam 15 Juni 2006.
- Romer. P.M. 1993 *Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development*. *Journal Monetary Economics* 32. 543-573.
- Thee Kian Wie. 2005. *Policies Affecting Indonesia's Industrial Technology Development*. Paper to be presented at the conference on technology and long run Economic Growth in Asia, Held at Hitotsubashi University, Tokyo 8-9 September 2005.
- Rondinelli.D.A. 1987. *Export Processing Zones and Economic Development in Asia: A Review and Reassessment of a Means of Promoting Growth and Jobs*. *American Journal and Sociology*, vol 46 (1) pp 89-105.
- Cheema GS and Rondinelli.GA. (eds), 1983. *Decentralization and development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills Sage.
- World Bank 1992. *Export Processing Zones*. Washington.
- Hill Herman 2000 *Good Governance in Hill Herman Kleges, Helmut, Good Governance and Quality Managements*.