

PEMBANGUNAN KEWILAYAHAN DAN ANTARWILAYAH

I. Pendahuluan

Dengan mengacu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dan Visi-Misi Presiden serta Agenda Prioritas Pembangunan (NAWA CITA), maka ditetapkan tujuan pengembangan wilayah pada tahun 2015-2019 adalah mengurangi kesenjangan pembangunan wilayah antara KBI dan KTI melalui percepatan dan pemerataan pembangunan wilayah dengan menekankan keunggulan kompetitif perekonomian daerah berbasis SDA yang tersedia, SDM berkualitas, penyediaan infrastruktur, serta meningkatkan kemampuan ilmu dan teknologi secara terus menerus. Adapun yang menjadi pembahasan dalam analisis ini yaitu mengenai Pembangunan Pusat-Pusat Pertumbuhan Ekonomi di Luar Jawa dan Pembangunan Desa dan kawasan Perdesaan.

II. Pembangunan Pusat-Pusat Pertumbuhan Ekonomi di Luar Jawa

Masalah kebijakan ekonomi wilayah di Indonesia yang sering mengemuka adalah masalah kesenjangan ekonomi antar wilayah terutama antara Jawa dan luar Jawa. Oleh karenanya untuk mengurangi ketimpangan tersebut maka di tahun 2016 ini Pemerintah mencanangkan untuk mengembangkan 7 Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) yang berada diluar Jawa, dan 12 Kawasan Industri dan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB).

Tabel 1
Pengembangan Kawasan Ekonomi di Tahun 2016

Indikator	2014	2016	2019
a) Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) di Luar Jawa	7	7	14
b) Kawasan Industri	n.a	12	14
c) Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB)	4	4	4

Sumber : Rencana dan Kebijakan Pembangunan Nasional Tahun 2016 (Bappenas, 2015)

Adapun Arah Kebijakan Pengembangan Kawasan Strategis tersebut adalah percepatan pengembangan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi wilayah, terutama di Luar Jawa (Sumatera, Maluku, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua) dengan memaksimalkan keuntungan aglomerasi, menggali potensi dan keunggulan daerah yang selaras serta peningkatan efisiensi dalam penyediaan infrastruktur. Berikut strategi kebijakannya:

1. **Pengembangan Potensi Ekonomi Wilayah** : Mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan, baik yang telah ada maupun yang baru di luar Pulau Jawa sesuai dengan potensi unggulan tiap wilayah.
2. **Percepatan Pembangunan Konektivitas** : (a) menghubungkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi untuk memaksimalkan pertumbuhan berdasarkan prinsip keterpaduan melalui *intermodal supply chained system*; (b) memperluas pertumbuhan ekonomi dari pusat-pusat pertumbuhan ekonomi ke wilayah belakangnya (*hinterland*); serta (c) menyebarkan manfaat pembangunan secara luas melalui peningkatan konektivitas dan pelayanan dasar ke daerah tertinggal, terpencil dan perbatasan.
3. **Peningkatan Kemampuan SDM dan IPTEK** : Peningkatan kemampuan SDM dan IPTEK dilakukan melalui penyediaan SDM yang memiliki kompetensi yang disesuaikan dengan

kebutuhan pengembangan industri di masing-masing pusat-pusat pertumbuhan dan kemampuan pengelolaan kawasan di wilayah belakangnya (*hinterland*).

4. **Regulasi dan Kebijakan** : Dalam rangka mempermudah proses pembangunan, Pemerintah akan melakukan deregulasi peraturan-peraturan yang menghambat pengembangan investasi dan usaha di kawasan pertumbuhan ekonomi.
5. **Peningkatan Iklim Investasi dan iklim usaha** : Dalam rangka mempermudah dan memperlancar proses kemudahan berusaha dan berinvestasi, salah satunya dilakukan dengan Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di Kawasan Strategis dengan mempercepat pelimpahan kewenangan perijinan dari Kepala Daerah kepada Kepala PTSP.

II.1. Capaian Pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan Ekonomi Strategis

Pengembangan kawasan ekonomi di Indonesia bukanlah hal yang asing. Sejak tahun 1970 Indonesia telah mengembangkan kawasan ekonomi yaitu Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas yang dilanjutkan yang kemudian diatur melalui UU Nomor 36 Tahun 2000. Selanjutnya pada tahun 1972 dikembangkan pula Kawasan Berikat yang diatur dalam PP Nomor 33 Tahun 1996. Kemudian tahun 1989 dikembangkan Kawasan Industri, setelah itu pada tahun 1996 dikembangkan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET), dan terakhir pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus pada tahun 2009¹.

Tabel 2
Kawasan Ekonomi Strategis di Indonesia

Skema	Landasan Hukum	Definisi/Tujuan
Kawasan Industri (14 lokasi)	Keppres No. 41/1996 → PP No. 24 /2009 tentang Kawasan Industri	Kawasan pemusatan kegiatan industri (KI) yang dikelola oleh perusahaan KI
Kawasan Perdagangan Bebas & Pelabuhan Bebas (KPBPB/FTZ) (4 lokasi)	UU No.36/2000 KPBPB melalui Peraturan Pemerintah No.46/2007 untuk KPBPB Batam, PP No.47/2007 untuk KPBPB Bintan dan PP No.48/2007 untuk KPBPB Karimun.	Kawasan dengan batas tertentu yang terpisah dari daerah pabean sehingga terbebas dari bea masuk, PPN, PPnBM dan cukai
Kawasan Ekonomi Khusus (8 lokasi)	UU No. 39/2009 tentang KEK PP 29/2012 KEK Sei Mangkei, PP 51/2014 KEK Tj Api-Api, PP26/2012 KEK Tj. Lesung, PP 52/2014 KEK Mandalika, PP 85/2012 KEK Maloy, PP 31/2014 KEK Palu, PP 32/2014 KEK Bitung, PP 50/2014 KEK Morotai	Kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah NKRI untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian yang bersifat khusus dan memperoleh fasilitas tertentu.

Pada dasarnya program-program tersebut memiliki maksud dan tujuan yang sama yaitu mengurangi ketimpangan dengan meningkatkan investasi di suatu wilayah sesuai dengan potensi unggulannya dengan memperoleh beberapa insentif atau

¹ Yesuari, Ayu. 2010. "Mengenal Kawasan Ekonomi Khusus". Ditjen Penataan Ruang Kementerian Pekerjaan Umum

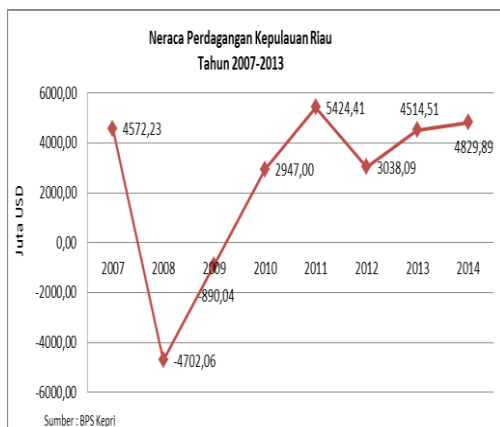
kemudahan investasi. Walaupun demikian, hingga saat ini program tersebut belum menunjukkan hasil yang optimal dilihat dari distribusi PDRB, tingkat kemiskinan dan penyediaan lapangan kerja antar wilayah yang masih timpang. Dapat dilihat di Tabel ... kontribusi Pulau Jawa terhadap PDB Nasional sebesar 59,28 persen di tahun 2000 dan menurun sedikit di tahun 2013 menjadi 57,99 persen. Namun di Maluku Papua hanya berkontribusi sebesar 2,1 persen di tahun 2000 dan meningkat sedikit menjadi 2,18 persen. Begitu juga dengan penempatan tenaga kerja masih didominasi di Pulau Jawa yaitu 74,68 persen di tahun 2013.

Tabel 3
Distribusi PDRB, Penempatan Tenaga Kerja dan Tingkat Kemiskinan (%) di Tiap Wilayah Tahun 2000-2013

Wilayah	Distribusi PDRB (%)		Penempatan/Pemenuhan Tenaga Kerja (%)		Tingkat Kemiskinan (%)	
	2000	2013	2000	2013	2007	2013
Sumatera	21,32	23,81	9,73	5,45	15,72	11,03
Jawa	59,28	57,99	70,50	74,68	14,44	10,24
Bali-NT	3,29	2,52	9,02	9,84	19,71	13,99
Kalimantan	10,04	8,67	4,88	2,07	10,09	6,53
Sulawesi	4,54	4,82	4,27	4,34	19,28	12,85
Maluku-Papua	2,10	2,18	3,62	1,60	30,80	21,4

Sumber : BPS

Selain itu, KPBPB Batam, Bintan dan Karimun yang telah ditetapkan sejak tahun 2007 dan diharapkan dapat meningkatkan devisa belum memberikan hasil yang



memuaskan. Bisa dilihat dari kinerja neraca perdagangan tahun 2007-2014 Kepulauan Riau yang belum meningkat signifikan dan cenderung fluktuatif. Di tahun 2007, neraca perdagangan Kepulauan Riau mengalami surplus sebesar USD4.572,23 Juta dan mengalami defisit di tahun 2008-2009, serta meningkat lagi di tahun 2014 sebesar USD 4.829,89.

II.2. Pendapat terhadap Kebijakan RKP 2016

Secara umum kebijakan pertumbuhan potensi ekonomi wilayah di luar Jawa dengan ditopang pada lima pilar yaitu penguatan potensi ekonomi unggulan wilayah, konektivitas, SDM IPTEK, dan regulasi sudah tepat dan komprehensif. Namun melihat kebalakang, dengan tidak tercapainya target-target pemerataan pembangunan antar wilayah, menunjukkan masih adanya kekurangan dalam tataran pelaksanaannya. Hal ini diduga belum kuatnya peran antar Kementerian/Lembaga atau pemerintah daerah dalam menangani permasalahan yang menghambat pelaksanaan investasi di Kawasan Ekonomi Strategis, seperti pembebasan lahan, penyediaan infrastruktur pendukung, perizinan, dan lain sebagainya. Selain itu, koordinasi yang kurang antar instansi pusat ataupun dengan pemerintah daerah akibat adanya ego sektoral menjadi penghambat

penanganan masalah investasi tersebut. Oleh karenanya penguatan koordinasi antar lembaga perlu diperhatikan guna menyukseskan pembangunan potensi ekonomi di luar Jawa.

Tidak berhasilnya kebijakan pengembangan kawasan ekonomi strategis dalam menumbuhkan konsentrasi kegiatan ekonomi di luar Jawa khususnya, juga dapat disebabkan pada pemahaman struktur pasar dari terbentuknya konsentrasi kegiatan ekonomi di suatu wilayah. Investor akan menanamkan modalnya pada industri manufaktur maupun jasa kalau wilayah tersebut telah mencapai *critical mass* yang ditandai oleh jumlah penduduk yang cukup banyak sehingga skala ekonomi cukup besar dan biaya transportasi/logistik yang cukup rendah karena skala ekonomi yang besar dan tersedianya infrastruktur yang lebih baik². Oleh karena itu, perlu adanya insentif lebih atau penghasilan yang lebih tinggi kepada tenaga kerja di luar Jawa, hal ini dimaksudkan untuk menarik minat para pencari kerja untuk bekerja di luar Jawa.

III. Pembangunan Desa Dan Kawasan Perdesaan

Berdasarkan data sensus penduduk tahun 2010 yang dilakukan Badan Pusat Statistik (BPS), sebanyak 50,21% penduduk Indonesia tinggal di pedesaan, sedangkan 49,79 bermukim di perkotaan.

Tabel 4

Kemiskinan di Indonesia		
Tahun	Kota	Desa
1999	15,64	32,33
2000	12,31	26,43
2001	8,6	29,27
2002	13,32	25,08
2003	12,26	25,08
2004	11,37	24,78
2005	12,4	22,7
2006	14,49	24,81
2007	13,56	23,61
2008	12,77	22,19
2009	11,91	20,62
2010	11,1	19,93
2011	10,95	18,94
2012	10,51	18,09
2013	10,63	17,92

Sumber : BPS diolah

Mengacu data kemiskinan BPS, terlihat jumlah kemiskinan di Indonesia lebih banyak terjadi di desa. Hal inilah yang menjadi dasar pemerintah dalam melakukan pemerataan kesejahteraan harus dimulai dari desa. Kondisi kemiskinan yang banyak terjadi di desa

² ketidakmangkusan Kawasan Ekonomi Terpadu (KAPET) dalam Mengatasi Kesenjangan Ekonomi antar Wilayah. http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=8043

tidak terlepas dari kondisi tingkat pendidikan di Indonesia yang 60% berpendidikan sekolah dasar. Sedangkan lapangan kerja yang mampu menampung tingkat pendidikan SD umumnya ada di sektor pertanian. Namun, sektor pertanian juga masih belum mampu memberikan tingkat kesejahteraan yang memadai karena keuntungan di sektor ini sangat dipengaruhi oleh kondisi iklim dan sarana prasarana.

Berdasarkan data kemiskinan di atas, terlihat persentase kemiskinan di Indonesia lebih banyak terjadi di desa. Hal inilah yang menjadi dasar pemerintah dalam melakukan pemerataan kesejahteraan harus dimulai dari desa. Kondisi kemiskinan yang banyak terjadi di desa tidak terlepas dari kondisi tingkat pendidikan di Indonesia yang 60% berpendidikan sekolah dasar. Sedangkan lapangan kerja yang mampu menampung tingkat pendidikan SD umumnya ada di sektor pertanian. Namun, sektor pertanian juga masih belum mampu memberikan tingkat kesejahteraan yang memadai karena keuntungan di sektor ini sangat dipengaruhi oleh kondisi iklim dan sarana prasarana.

Terkait pembangunan desa dan kawasan perdesaan, dalam Buku I RPJMN Tahun 2015-2019 menjabarkan sasaran pembangunan desa dan kawasan perdesaan adalah mengurangi jumlah desa tertinggal sampai 5.000 desa dan meningkatkan jumlah desa mandiri sedikitnya 2.000 desa. Sedangkan yang menjadi arah kebijakan pembangunan desa dan kawasan perdesaan yaitu:

1. Pemenuhan Standar Pelayanan Minimum Desa termasuk permukiman transmigrasi sesuai dengan kondisi geografis Desa.
2. Penanggulangan kemiskinan dan pengembangan usaha ekonomi masyarakat Desa termasuk di permukiman transmigrasi.
3. Pembangunan sumber daya manusia, peningkatan keberdayaan, dan pembentukan modal sosial budaya masyarakat Desa termasuk di permukiman transmigrasi
4. Pengawasan implementasi UU Desa secara sistematis, konsisten, dan berkelanjutan melalui koordinasi, fasilitasi, supervisi, dan pendampingan
5. Pengembangan kapasitas dan pendampingan aparatur pemerintah desa dan kelembagaan pemerintahan desa secara berkelanjutan
6. Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup berkelanjutan, serta penataan ruang kawasan perdesaan termasuk di kawasan transmigrasi
7. Pengembangan ekonomi kawasan perdesaan termasuk kawasan transmigrasi untuk mendorong keterkaitan desa-kota.

Tabel 5
Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan

Indikator	2014 (Baseline)	2016	2019
a. Penurunan desa tertinggal	--	1000	s.d. 5.000 desa tertinggal
b. Peningkatan desa mandiri	--	400	Paling sedikit 2.000 desa

Sumber : Rencana dan Kebijakan Pembangunan Nasional Tahun 2016 (Bappenas, 2015)

Sedangkan arah kebijakan dalam Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan Rencana dan Kebijakan Pembangunan Nasional Tahun 2016, diantaranya:

1. Pemenuhan Standar Pelayanan Minimum Desa termasuk permukiman transmigrasi sesuai dengan kondisi geografis Desa.

2. Penanggulangan kemiskinan dan pengembangan usaha ekonomi masyarakat Desa termasuk di permukiman transmigrasi.
3. Pembangunan sarana bisnis/pusat bisnis di perdesaan.
4. Pengembangan komunitas teknologi perdesaan.
5. Pembangunan sumber daya manusia, peningkatan keber-dayaan, dan pembentukan modal sosial budaya masyarakat Desa termasuk di permukiman transmigrasi
6. Penguatan Pemerintahan Desa
7. Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup berkelanjutan, serta penataan ruang kawasan perdesaan termasuk di kawasan transmigrasi.
8. Pengembangan ekonomi kawasan perdesaan termasuk kawasan transmigrasi untuk mendorong keterkaitan desa-kota.

Jika disinkronkan antara kebijakan dalam RPJMN buku I Tahun Anggaran 2015-2019 dengan kesepakatan di Musrenbang pada prinsipnya sama, namun masih banyak arah kebijakan di dalam hasil Rencana dan Kebijakan Pembangunan Nasional Tahun 2016 yang belum detail bentuk kebijakannya, masih menyerupai kebijakan yang diatur dalam buku I RPJMN Tahun Anggaran 2015-2019. Berdasarkan urutan arah kebijakan pembangunan desa dan kawasan perdesaan, Pembangunan sumber daya manusia, peningkatan keber-dayaan, dan pembentukan modal sosial budaya masyarakat Desa termasuk di permukiman transmigrasi belum merupakan arah kebijakan yang lebih penting dibandingkan arah kebijakan mengenai Pembangunan sarana bisnis/pusat bisnis di perdesaan dan Pengembangan komunitas teknologi perdesaan. Seharusnya pembangunan sumber daya manusia merupakan hal yang sangat krusial dalam memperbaiki tingkat kesejahteraan di desa dan kawasan perdesaan. Ketika masyarakat desa dan kawasan perdesaan berdaya, memiliki pengetahuan dan ketrampilan, maka pemerintah akan lebih mudah menjalankan arah kebijakan yang lain. Selain itu, dengan berdayanya masyarakat desa dan kawasan perdesaan, maka dengan sendirinya keinginan untuk membangun dan mengembangkan perekonomian desa akan terwujud.

Arah kebijakan pembangunan desa dan kawasan perdesaan sebaiknya tidak diseragamkan karena antara satu desa dengan desa lain memiliki karakteristik dan kebutuhan yang berbeda. Hal ini disebabkan oleh keberagaman budaya yang ada di setiap desa berbeda-beda. Selain itu, kearifan lokal sebaiknya tetap dipelihara karena merupakan bagian dari suatu kebudayaan selama kearifan lokal tersebut tidak merugikan kepentingan orang banyak atau bertentangan dengan hukum positif.

Sejak disahkannya UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa, diharapkan terjadi perubahan *mindset* dalam perencanaan pembangunan Indonesia yang lebih mendahulukan penguatan pembangunan di daerah pedesaan dibandingkan di daerah perkotaan. Hal ini sejalan dengan agenda prioritas pembangunan nasional yang dijabarkan dalam Buku I RPJMN Tahun 2015-2019 mengenai membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan. Pembangunan dari pinggiran harus menjadi model pembangunan yang mampu membangun keterkaitan (*linkage*), keselarasan (*harmony*), dan kemitraan (*partnership*). Jika ketiga hal ini dapat terwujud maka kemajuan wilayah perdesaan, pertanian, usaha mikro dan kecil, dan tradisional

sekaligus akan mendorong daerah perkotaan, industri/jasa, usaha menengah dan besar serta aktivitas ekonomi modern.³

Terdapat 74.093 desa di seluruh wilayah Indonesia saat ini. Dari 74.093 desa tersebut, sebanyak 183 desa masih dalam status desa tertinggal. Jika merujuk pada strategi yang ada dalam Buku I RPJMN Tahun 2015-2019, maka sebaiknya harus ada perlakuan khusus terhadap 183 desa tertinggal ini, kebijakan dalam pembangunan desa tertinggal tidak bisa disamakan dengan desa yang tidak masuk kategori tertinggal.

Selain desa tertinggal sebagai salah satu tantangan pembangunan desa dan kawasan perdesaan, tantangan lainnya antara lain mengenai fokus program pembangunan fisik di desa dan kawasan perdesaan yang belum menitikberatkan pada peningkatan produktivitas ekonomi yang mampu mencapai transformasi ekonomi dan kemandirian masyarakat desa. Tantangan lainnya yaitu pentingnya *affirmative policy* terkait pembangunan ekonomi desa dalam mengembangkan sentra-sentra ekonomi desa secara berkelanjutan dan berdasarkan prinsip *blue economy*.

Pembenahan di kelembagaan desa, perbaikan kualitas SDM di desa serta payung hukum yang harus disiapkan secepatnya agar aturan dari pusat mengenai pembangunan di desa dan kawasan perdesaan dapat segera dilakukan sehingga target yang ada dalam RPJMN Tahun 2015-2019 dapat tercapai.

³ Buku I RPJMN Tahun 2015-2019