

STRATEGI PENGEMBANGAN KAWASAN TIMUR INDONESIA: ISYU POKOK, KEBIJAKSANAAN DAN PROGRAM PEMBANGUNAN*

Oleh **Bambang Bintoro Soedjito**

THE strategy of Eastern Indonesia's development is based on the abundant of natural resources in some provinces, small number of population with unequal distribution, and government commitment in development equity. The strategy of Eastern Indonesia's development is a hierarchical policy from micro level, meso level to macro level. Micro strategy is intended to recognize and fulfill the basic needs, help the economic of the region to be self-sufficient and enhance local export. Meso strategy is intended to recognize the physical and economic correlation among the provinces to create interregional development centers in the related area. Mean while the macro strategy is focused more on the the development of transportation infrastructure, natural resources utilization and environmental preservation, increase private participation, strengthening government and public agencies including the involvement of univresities in order to increase the quality of human resources in Eastern Indonesia

Pendahuluan

Selama PJP I, sudah banyak hasil pembangunan yang dinikmati bersama, antara lain berupa meningkatnya kemakmuran bangsa serta keberhasilan dalam menanggulangi masalah kemiskinan. Namun disadari pula, masih banyak masalah yang harus diselesaikan. Salah satu diantaranya adalah masih terdapatnya kesenjangan antardaerah yang dalam beberapa kasus diyakini sebagai konsekuensi pesatnya proses pertumbuhan ekonomi negara.

Sejalan dengan keberhasilan dalam meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat, pemerintah pada masa sekarang memberikan perhatian lebih besar pada pembangunan daerah-daerah yang masih tertinggal, khususnya di kawasan timur Indonesia (KTI).

Hal ini merupakan tantangan pembangunan yang harus dihadapi, mengingat masalah kesenjangan tersebut dapat mengancam kesatuan dan persatuan bangsa serta menyulitkan dalam melaksanakan pembangunan ekonomi nasional yang berlandaskan pemerataan.

Pemerintah juga menyadari, bahwa kendala-kendala pembangunan seperti kurangnya ke-

tersediaan prasarana dan sarana dasar ekonomi, terbatasnya kuantitas dan mutu sumber daya manusia, serta kendala geografis yang relatif terisolir merupakan masalah utama bagi pengembangan KTI. Kawasan ini jelas butuh beberapa perlakuan yang bersifat khusus, di antaranya perlu diberikan paket-paket insentif untuk pengembangan kawasan tersebut.

Tantangan utama pembangunan daerah dalam rangka mengurangi isu disparitas tersebut dalam Repelita VI dan PJP II medatang adalah dengan lebih menyeraskan laju pertumbuhan ekonomi antara daerah yang telah relatif maju yang didukung oleh sektor industri dan sektor modern lainnya dengan daerah yang relatif tertinggal yang masih relatif didominasi oleh sektor pertanian tradisional. Wilayah yang pertama akan membutuhkan dukungan untuk dapat meningkatkan pengembangan sektor industrinya, sedangkan untuk wilayah yang relatif tertinggal akan membutuhkan dukungan dana pembangunan untuk kepentingan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya. Tantangan pembangunan tersebut pada kenyataannya akan lebih berat lagi mengingat bahwa masih harus mencapai sasaran-sasaran pem-

Bambang Bintoro Soedjito

Staf Ahli Menteri Negara Perencanaan Pembangunan
Bidang Penataan Ruang dan Penatagunaan Lahan; dan Kepala Biro P4R Bappenas

Tulisan ini adalah makalah yang disampaikan pada Seminar
"Pembangunan Berkelanjutan Untuk Timika dan Sekitarnya", Jakarta, 29 November 1994

bangunan nasional lainnya yang harus dicapai melalui pengembangan lebih lanjut dari proses industrialisasi, kebijaksanaan substitusi impor yang efektif, serta peningkatan promosi komoditas ekspor nasional yang akan memberikan dampak yang tidak selalu merata pada masing-masing propinsi atau kawasan.

GBHN 1993 mengamanatkan perlunya menyerasikan laju pertumbuhan antardaerah serta melaksanakan otonomi daerah yang nyata, serasi dan bertanggungjawab dalam suatu kesatuan Wawasan Nusantara. Implikasinya adalah, kebijaksanaan pembangunan daerah tidak sekedar memberi kompensasi alokasi finansial pada propinsi atau kawasan yang relatif tertinggal, tapi justru lebih difokuskan untuk menumbuhkan sikap kemandirian masing-masing daerah untuk dapat mengelola dan mengembangkan potensi sumberdaya yang dimiliki demi kepentingan daerah bersangkutan khususnya maupun kepentingan nasional. Hal ini jelas bukan pekerjaan mudah, mengingat perbedaan kendala geografis antarkawasan/daerah serta perbedaan antardaerah dalam jumlah penduduk, tingkat pendapatan, jumlah dan mutu sumberdaya manusia, serta potensi sumberdaya alam di masing-masing daerah.

Skenario R-2: Mengurangi Kesenjangan Antara Kawasan Barat Indonesia dan Kawasan Timur Indonesia

Dalam rangka merumuskan Repelita VI nasional, Bappenas menggunakan 2 alternatif skenario: R-1 dan R-2. Skenario R-1 adalah pendekatan kebijaksanaan dengan asumsi distribusi investasi pemerintah dan swasta tidak berbeda dari masa sebelumnya. Ekspor dari tiap propinsi diperkirakan mengikuti pola yang tidak berubah. Hasilnya adalah propinsi yang relatif lebih maju akan mempunyai sasaran laju pertumbuhan PDRB lebih tinggi atau sama dengan rata-rata nasional, sedang propinsi di wilayah KTI akan mempunyai laju pertumbuhan lebih rendah dari rata-rata nasional. Dengan demikian, skenario R-1 justru akan memperlebar kesenjangan antardaerah terutama antara kawasan barat Indonesia dengan KTI.

Kecenderungan tersebut jelas tidak menguntungkan. Untuk itu, beberapa perangkat kebijaksanaan dirancang untuk menyesuaikan pola

tersebut menjadi suatu perencanaan pembangunan yang lebih merata. Hasilnya adalah skenario R-2 yang didasarkan pada asumsi reorientasi investasi dan ekspor non-migas. Dengan beberapa pengecualian, pada umumnya laju pertumbuhan ekonomi hampir pada seluruh propinsi di wilayah KTI akan tumbuh lebih tinggi dari tingkat sebelumnya. Sebagai hasilnya, skenario R-2 menunjukkan bahwa pangsa PDRB dari propinsi-propinsi tersebut diproyeksikan meningkat dari 16,4% menjadi 18,6%.

Asumsi yang mendasari kebijaksanaan di atas:

- i. adanya realokasi pengeluaran pemerintah dalam skenario R-2,
- ii. diasumsikan nilai ekspor dari propinsi di luar Jawa akan meningkat cukup besar,
- iii. investasi swasta akan lebih diarahkan ke propinsi di luar Jawa. Secara keseluruhan, skenario ini diperkirakan dapat mengurangi tingkat kesenjangan antardaerah.

Sasaran laju pertumbuhan ekonomi nasional sebesar 6,2%/tahun (termasuk migas) dan 6,9%/tahun (non-migas) selama Repelita VI butuh investasi pembangunan Rp. 660 triliun (termasuk *change in stock*/ perubahan dalam *inventory*) atau Rp. 545 triliun (tidak termasuk stok). Total investasi yang dibutuhkan untuk KTI selama Repelita VI menurut skenario R-2 diperkirakan mencapai Rp. 84 triliun (termasuk stok) atau Rp. 69,3 triliun (tidak termasuk stok).

Dengan demikian terlihat, bahwa dalam PJP II yang dimulai Repelita VI, propinsi di luar Jawa khususnya di KTI akan diberikan fokus lebih besar dalam alokasi investasi pemerintah. Sebagai contoh, dalam Repelita VI propinsi di KTI akan memperoleh kenaikan pangsa investasi pemerintah dari 26% (17,5% tidak termasuk Kalimantan) pada 1993 menjadi 27,6% (18,7% tidak termasuk Kalimantan) pada 1998. Pada akhir PJP II, pangsa yang diperoleh propinsi di wilayah KTI diperkirakan meningkat jadi sekitar 30% (21,2% tidak termasuk Kalimantan).

Skenario percepatan pertumbuhan ekonomi wilayah tertinggal juga menunjukkan adanya reorientasi dari pangsa investasi swasta kepada wilayah di luar Jawa. Sebagai hasilnya akan terlihat bahwa pangsa investasi pemerintah di Jawa akan menurun dari 73,6% pada awal Repelita VI menjadi sekitar 71,7% pada akhir Repelita VI, sedangkan pangsa investasi pemerintah wilayah KTI akan meningkat dari 11,4%

menjadi 12,6% selama periode yang sama. Untuk itu diperlukan kebijaksanaan pemerintah yang secara khusus diarahkan untuk dapat meningkatkan peran serta investasi swasta pada propinsi-propinsi di luar Jawa pada umumnya, dan khususnya di wilayah KTI.

Implikasi lain dari skenario R-2 adalah pada reorientasi ekspor nonmigas. Secara rata-rata, kinerja ekspor diperkirakan tumbuh 12,2% per tahun selama kurun waktu Repelita VI. Berdasarkan skenario pertumbuhan ekonomi makro nasional (R-1), kinerja pertumbuhan ekspor akan masih bergantung pada propinsi-propinsi di Jawa. Dengan adanya reorientasi investasi pemerintah yang sekaligus diikuti dengan peningkatan investasi swasta ke wilayah di luar Jawa (R-2), maka kinerja ekspor wilayah di luar Jawa diperkirakan akan meningkat. Dengan demikian, peningkatan investasi pemerintah pada wilayah di luar Jawa diharapkan akan sekaligus menciptakan iklim investasi yang mendukung peningkatan ekspor nonmigas dari wilayah tersebut. Khususnya untuk propinsi-propinsi di wilayah KTI, pertumbuhan ekspor nonmigasnya diperkirakan sedikit lebih tinggi dibanding rata-rata nasional.

Berdasar uraian itu, skenario percepatan pertumbuhan ekonomi wilayah tertinggal (R-2) menunjukkan besarnya perhatian pemerintah untuk lebih pemeratakan pembangunan di luar Jawa, khususnya KTI, melalui peningkatan pangsa investasi pemerintah, sekaligus mendukung meningkatnya peranserta investasi swasta dan kinerja ekspor nonmigas.

Pokok-pokok Kebijakan Pembangunan Daerah Repelita VI

Pokok-pokok kebijaksanaan pembangunan daerah dalam Repelita VI mencakup beberapa upaya sebagai berikut:

- a. melaksanakan otonomi daerah yang nyata, serasi, dan bertanggungjawab;
- b. pengembangan sektor-sektor unggulan sesuai keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif;
- c. pengembangan usaha nasional;
- d. pengembangan sumberdaya manusia;
- e. penyebaran dan mobilitas penduduk;
- f. meningkatkan pemerataan pembangunan antardaerah, antarsektor, dan antar golongan ekonomi;

- g. penanggulangan kemiskinan;
- h. pemanfaatan sumberdaya alam secara lebih efektif dan pelestarian fungsi lingkungan hidup;
- i. pembangunan prasarana dan sarana dasar ekonomi; dan
- j. pengembangan kawasan-kawasan andalan. Pokok-pokok kebijaksanaan tersebut dijabarkan secara lebih operasional lagi ke dalam program pembangunan yang meliputi:

- peningkatan kualitas aparatur pemerintah daerah;
- peningkatan kemampuan keuangan daerah terutama dalam menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah;
- pembangunan dan peningkatan ketersediaan prasarana dan sarana dasar ekonomi;
- pengembangan dunia usaha di daerah terutama usaha skala kecil dan menengah;
- peningkatan kualitas dan produktifitas tenaga kerja;
- penataan ruang daerah;
- pengembangan kawasan-kawasan andalan dan sektor-sektor unggulan;
- peningkatan kualitas serta pelestarian fungsi lingkungan hidup;
- peningkatan pendapatan masyarakat;
- penumbuhan partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan;
- percepatan penanggulangan masalah kemiskinan; serta
- peningkatan kualitas pengelolaan kawasan perkotaan.

Strategi Pembangunan Kawasan Timur Indonesia

Ada tiga pertimbangan pokok yang melandasi kebijaksanaan pemerintah dalam memformulasikan strategi pengembangan kawasan timur Indonesia, yakni:

- a. beberapa propinsi di kawasan timur Indonesia merupakan daerah yang kaya akan sumberdaya alam yang memiliki potensi untuk dikembangkan, yang pada gilirannya dapat pula dikembangkan menjadi kawasan pusat-pusat pertumbuhan;
- b. jumlah penduduk yang relatif sedikit dengan penyebaran yang tidak merata dibandingkan luas wilayah, merupakan "katup pengaman" bagi program transmigrasi penduduk

dari wilayah kawasan barat Indonesia yang relatif lebih padat;

- c. adanya komitmen pemerintah untuk melaksanakan pembangunan yang memperhatikan aspek pemerataan dalam rangka memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Beberapa faktor yang harus mendapatkan perhatian lebih mendalam dalam memformulasikan strategi pengembangan KTI adalah:

- a. adanya keanekaragaman situasi dan kondisi daerah-daerah di KTI yang memerlukan kebijaksanaan serta solusi pembangunan yang disesuaikan dengan kepentingan setempat (*local needs*), termasuk dalam perencanaan program dan kegiatan pembangunan daerah;
- b. perlunya pendekatan pembangunan yang dilaksanakan secara terpadu dan menggunakan pendekatan kewilayahan, yang akan lebih efektif dibanding pendekatan sektoral;
- c. perencanaan proyek-proyek pembangunan di daerah yang dilakukan oleh para ahli *community development* harus memperhatikan serta melibatkan peran serta masyarakat setempat agar penemuanalan, perancangan, dan pelaksanaan proyek dapat berjalan secara lebih efektif; serta
- d. peningkatan dan pengembangan pertanian yang tangguh dirasakan sangat penting untuk dapat menanggulangi masalah kemiskinan di perdesaan maupun di perkotaan melalui peningkatan pendapatan masyarakat khususnya dalam bidang agribisnis dan agroindustri, serta penyediaan berbagai sarana dan prasarana lapangan kerja.

Strategi pengembangan KTI pada dasarnya merupakan langkah kebijaksanaan bertahap, yakni: strategi tingkat **mikro**, **meso**, dan **makro**. **Strategi tingkat mikro** bertujuan mengidentifikasi dan memenuhi kebutuhan dasar, membantu daerah dalam pemandirian ekonomi, mengerahkan potensi ekspor daerah, sehingga dapat memberikan kontribusi terhadap perekonomian nasional.

Selanjutnya **strategi tingkat meso** mengupayakan identifikasi keterkaitan fisik dan ekonomi antarpropinsi agar dapat diciptakan pusat-pusat pengembangan antarwilayah di kawasan yang bersangkutan. Beberapa kawasan yang potensial untuk dikembangkan sebagai pusat pertumbuhan wilayah KTI antara lain adalah: kawasan tanaman pangan di Sulawesi Selatan, Memberamo, Sumbawa Utara, Kendari,

Gorontalo; kawasan perkebunan skala besar di Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Irian Jaya; kawasan industri perkayuan dan hutan tanaman industri di Kalimantan, Irian Jaya dan Sulawesi; kawasan industri pengolahan bahan tambang di Kalimantan, Sulawesi dan Irian Jaya; kawasan peternakan di Nusa Tenggara dan Irian Jaya; serta kawasan perikanan di Maluku. Selain itu diupayakan pula pengembangan kota-kota prioritas sebagai pusat-pusat ekonomi perkotaan dalam kawasan-kawasan prioritas pengembangan sebagai suatu kesatuan struktur wilayah, seperti pusat pertumbuhan wilayah nasional di Ujung Pandang, Manado, Pontianak, Banjarmasin, Kupang dan Jayapura, serta pusat-pusat pertumbuhan antar wilayah di Balikpapan, Samarinda, Palangka Raya, Mataram, Dili, Ambon, Marauke, Sorong, Palu, dan Kendari.

Sedangkan **strategi tingkat makro** lebih difokuskan pada pengembangan prasarana transportasi intra dan antarwilayah sebagai bagian dari sistem transportasi nasional, pemanfaatan sumberdaya alam secara tepat dan pelestarian fungsi lingkungan hidup, peningkatan peran-serta swasta, penguatan kelembagaan pemerintah dan masyarakat termasuk peran serta aktif dari kalangan perguruan tinggi sebagai bagian dari upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia di kawasan timur Indonesia.

Paket Insentif yang Diperlukan dalam Pengembangan KTI

Prosedur perijinan investasi penanaman modal di masa lalu dirasakan masih terlalu birokratis, yang antara lain meliputi pula pembatasan-pembatasan bidang usaha yang dapat dimasuki serta berbagai persyaratan permodalan tambahan. Prosedur tersebut akan lebih terasa memberatkan bagi investasi yang akan dilakukan di luar Pulau Jawa yang terutama dikarenakan mekanisme dan prosedur perijinan yang masih relatif terpusat. Paket deregulasi perijinan investasi yang dikeluarkan pemerintah pada pertengahan tahun 1980-an sebenarnya telah menyederhanakan prosedur dan menghilangkan beberapa persyaratan ijin investasi yang tidak perlu. Selanjutnya melalui paket deregulasi Juni 1994, telah diterbitkan secara khusus untuk menarik investasi asing dengan berbagai kemudahan yang diberikan.

Meski paket deregulasi itu telah diluncurkan, ditujukan untuk lebih mudahnya proses perijinan investasi, namun pangsa investasi penanaman modal pada propinsi di wilayah KTI masih relatif kecil untuk PMA maupun PMDN. Tingkat penanaman modal yang relatif rendah antara lain disebabkan, langsung maupun tidak langsung, oleh pembatasan jenis usaha yang boleh dimasuki para investor, juga disebabkan masih terbatasnya ketersediaan infrastruktur dan dukungan kesiapan sumberdaya manusia setempat yang penting bagi kegiatan investasi.

Belakangan ini pemerintah telah lebih menyederhanakan lagi proses perijinan investasi penanaman modal terutama bagi investasi asing. Kebijakan deregulasi inipun telah pula mendesentralisasikan kewenangan perijinan pada tingkat daerah dengan tujuan untuk dapat lebih mempercepat proses perijinan dan persetujuan rencana investasi. Meski hingga saat ini dirasa masih belum jelas, apakah paket deregulasi ini akan memberi dampak yang berarti terhadap penanaman modal asing maupun domestik di wilayah KTI, namun tampaknya tambahan insentif yang dapat lebih menggairahkan iklim investasi harus terus diupayakan.

Meskipun paket deregulasi Juni 1994 telah menghapuskan perlakuan khusus bagi kegiatan penanaman modal yang berlokasi di kawasan timur Indonesia, namun diharapkan dapat diciptakan iklim investasi yang lebih bebas untuk dapat meningkatkan kegiatan penanaman modal nasional dengan memanfaatkan keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Di samping itu, penanaman modal di Jawa dirasa sudah mendekati titik jenuh mengingat terbatasnya lahan dan sumberdaya air bagi penanaman modal baru, maka akan lebih tepat apabila investasi penanaman modal berskala besar khususnya di sektor pertanian dapat direlokasikan/dikembangkan pada daerah-daerah di luar Pulau Jawa terutama di kawasan timur Indonesia. Pengembangan agribisnis mempunyai prospek yang baik di wilayah KTI terutama bagi investor yang berkecimpung dalam kegiatan usaha pertanian terpadu.

Pemerintah tetap mengusahakan paket insentif bagi investor yang menanam modalnya di KTI,

khususnya untuk mengurangi kendala seperti lahan dan kondisi geografis. Pemerintah juga akan terus berupaya memberikan insentif yang menarik terutama pada bidang seperti transportasi (khususnya perkapalan dan industri maritim), perdagangan (termasuk penghapusan pembatasan ekspor), reformasi sektor keuangan (terutama sistem perbankan dan perkreditan), sertifikasi tanah, ijin mendirikan bangunan serta ijin lokasi, insentif perpajakan, pembangunan prasarana, pendidikan dan pelatihan tenaga kerja, serta berbagai paket insentif lainnya untuk menggairahkan iklim investasi.

Selanjutnya, meski pun kita terbuka bagi penanaman modal dari sektor mana pun, namun pertimbangan aspek pemerataan perlu dijadikan esensi penting dalam strategi untuk menumbuhkan sikap dan jiwa kewiraswastaan serta ketrampilan pengusaha daerah setempat. Di samping itu pula, dirasakan perlu untuk meningkatkan partisipasi dan peranan wanita dalam proses pembangunan.

Daftar Pustaka

- The World Bank (1994), "Eastern Island Rural Sector Strategy Review". Draft Report Washington, DC, March 1994*
- Ministry of Home Affairs (1994), "The Eastern Islands Regional Development Study". Phase I Report (Final). Jakarta May 1994*
- Colin Barlow, Ria Gondowarsito, A.T Birowo and Sisira Jayasuriya (1990), "Development in Eastern Indonesia the case of Nusa Tenggara Timur" International Development Issues nomor 13, AIDAB Canberra: Australia Government Publishing Service*
- Hal Hill, ed (1989), Unity and Diversity: Regional Economic Development in Indonesia since 1970, Singapore: Oxford University Press*
- CIDES (1993), Pembangunan Regional dan Segitiga Pertumbuhan. Konvensi Nasional, Jakarta 16-17 Februari 1993*
- Republik Indonesia (1994), Rencana Pembangunan Lima Tahun keenam: 1994/95-1998-99. Buku II, Jakarta Perum Percetakan Negara*
- BAPPENAS (1993), "Draft Skenario Pertumbuhan Ekonomi 27 Propinsi PJP II dan Repelita VI", Pertemuan Bappenas-Bappeda seluruh Indonesia, Jakarta 28 Mei 1993*
- A.W de Groot (1993), "Briefing of the Results of The Update of Scenario R-2". Memorandum Rapat/BAPPENAS, Jakarta 16 September 1993*
- BAPPENAS (1994), "Structure of Simultaneous Supply Demand Model (SSDM)". Memorandum TAP41 Jakarta 11 Oktober 1994*