

# PERAN PEMERINTAH DAN KEBIJAKAN PERDAGANGAN BEBAS DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU

Suhartono\*

## **Abstract**

*Free trade currently becomes the main regime of international trade which creates interdependence among countries. Specifically, free trade leads to increasing trade flows in one hand, and on the other, declining role of the government in making regulations, supervisions and protection of trade. The rising figures of import resulted from the increasing trade flows eventually put pressure on domestics entrepreneurs. In relation with this, findings of this research - which took place in the Riau province - discloses that amid the shrinking trend of government role, the (regional) government is needed to take initiate to persuade investors not to move to other countries. Its role is also still needed in minimizing production cost, such as in supporting the provisions of adequate workers' facilities, improving infrastructures, and pushing the development of small and medium enterprises.*

*Keywords: free trade, government role, the Riau Archipelago Province*

## **Abstrak**

Saat ini perdagangan bebas telah menjadi arus utama sistem perdagangan internasional dan telah menciptakan interpedensi antar negara. Perdagangan bebas menyebabkan peningkatan arus perdagangan dan menurunnya peran pemerintah dalam mengatur, mengawasi dan memproteksi perdagangan, sehingga peningkatan impor memberikan tekanan terhadap pelaku usaha domestik. Dari penelitian di Provinsi Kepri, diperoleh gambaran bahwa walaupun peran pemerintah semakin kecil, namun saat terjadi krisis ekonomi global pemerintah dapat berperan mempersuasi agar investor tidak pindah, memperkecil biaya produksi seperti memfasilitasi kebutuhan buruh atau meningkatkan kualitas infrastruktur serta mendorong pertumbuhan dan pengembangan usaha kecil dan menengah.

**Kata Kunci:** Perdagangan Bebas, Peran Pemerintah, Provinsi Riau Kepulauan

---

\* Tulisan ini merupakan penelitian penulis di Provinsi Kepulauan Riau pada tahun 2010

\* Penulis adalah Peneliti Madya bidang Kebijakan Publik di P3DI Setjen DPR RI Email: suhartono@dpr.go.id

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Persoalan pengaturan perdagangan menjadi perhatian publik pada awal Januari 2010, karena pada bulan tersebut perjanjian perdagangan bebas antara Cina dan ASEAN mulai berlaku. Pemberlakuan perjanjian ASEAN China Free Trade Area (ACFTA) menimbulkan pro kontra di tengah masyarakat. Kalangan masyarakat industri mengkritik pelaksanaan ACFTA tersebut, karena telah memberikan tekanan besar terhadap perkembangan industri dalam negeri. Hal tersebut tampak dari kesimpulan dari Rapat Dengar Pendapat antara Komisi VI yang membidangi perdagangan dengan Asosiasi Industri. Setidaknya disebutkan dari RDPU tersebut bahwa sektor industri elektronik, tekstil, produk tekstil (TPT) serta *furniture* terkena dampak ACFTA. Tekanan terhadap industri dalam negeri tersebut tampak dari tingkat penjualan produk industri dalam negeri yang terus menurun dibanding produk industri Cina.

Fenomena tersebut, mendorong kalangan industri untuk meminta kepada DPR dan pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan perdagangan yang mampu mengatasi persoalan turunnya penjualan produk industri dalam negeri untuk jangka pendek maupun jangka panjang. Secara jangka pendek kalangan industri menginginkan adanya kebijakan yang dapat mengatasi tekanan terhadap produk dalam negeri dan jangka panjang kebijakan yang bisa mengembangkan industri dalam negeri agar mampu tumbuh dan bersaing sesuai dengan perjanjian *World Trade Organization* (WTO). Tuntutan tersebut didukung oleh kondisi tahun 2009, dimana terjadi penurunan ekspor 15% dan impor 25% dibanding kinerja perdagangan tahun 2008<sup>1</sup>.

Berlakunya ACFTA menambah kekhawatiran pelaku industri akan tekanan terhadap kinerja ekspor, khususnya ekspor manufaktur karena kalah bersaing dengan produk Cina atau negara ASEAN lainnya. Sedangkan pasar dalam negeri akan semakin terbuka bagi produk negara anggota ACFTA yang sebagian tidak bisa disaingi oleh produk dalam negeri. Selain itu, ACFTA juga memberikan optimisme karena pasar baru juga mulai terbuka bagi produk Indonesia, seperti pasar Cina sebagaimana diyakini oleh Menteri Perdagangan Marie Pangestu. Persoalannya pasar Cina atau ekspor Indonesia ke Cina masih didominasi oleh produk sumber daya alam yang tidak berpengaruh signifikan terhadap industri dalam negeri. Hal yang sama juga terjadi dalam konteks

---

<sup>1</sup> "Prospek Ekspor Non Migas Indonesia Tahun 2010", diunduh dari [http://www.depdag.go.id/files/publikasi/siaran\\_pers/2010/20100209Rilis%20Perkembangan%20EksIm.%209%20Feb%202010.pdf](http://www.depdag.go.id/files/publikasi/siaran_pers/2010/20100209Rilis%20Perkembangan%20EksIm.%209%20Feb%202010.pdf)

persaingan dagang sesama negara ASEAN, setidaknya Singapura memanfaatkan dengan baik posisinya sebagai negara industri dan jasa dalam memanfaatkan perdagangan bebas bagi pertumbuhan ekonomi dan pasar produknya.

Dinamika pasar dari perdagangan bebas memberikan tantangan terhadap eksistensi negara dalam hal ini peran pemerintah. Tantangan tersebut terutama pada kebijakan perdagangan yang merespon perkembangan tersebut, baik terhadap perdagangan dalam negeri maupun luar negeri. Saat ini kebijakan perdagangan masih bersandarkan pada peraturan perundang-undangan yang usianya cukup lama seperti UU Nomor 11 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Prp Tahun 1960 tentang Pergudangan. Selain itu, aktivitas perdagangan juga mengandalkan UU Nomor 1 Tahun 1961 tentang Barang. Instrumen perundang-undangan tersebut tentunya tidak memadai untuk mewadahi aktivitas perdagangan yang dilakukan oleh masyarakat saat ini dan merespon perjanjian internasional yang melandasi lahirnya WTO dan ACFTA.

Di sisi lainnya, ada dua Undang-Undang (UU) yang terkait dengan aktivitas perdagangan telah lahir lebih dahulu dibanding UU Perdagangan sendiri. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan instrumen hukum yang mengatur subjek perdagangan yaitu konsumen dan produsen. Di dalam UU perlindungan konsumen hubungan antara produsen dan konsumen diatur dalam konteks melindungi hak-hak konsumen dalam kegiatan perdagangan, sedangkan UU Anti Monopoli mengatur hubungan diantara produsen dalam penguasaan pasar. Persoalannya aspek-aspek yang diatur dalam kedua UU tersebut hanya bagian kecil dari aspek perdagangan. Persoalan perizinan, pencatatan, pengawasan pabean, distribusi hingga zonasi pasar tidak memiliki aturan yang cukup bagi membangun kegiatan perdagangan yang terlindungi secara hukum. Sehingga di mata Kamar Dagang dan Industri Indonesia (Kadin)<sup>2</sup>, regulasi yang ada belum cukup memberikan kepastian berusaha dalam menghadapi persaingan.

Kekhawatiran tersebut secara khusus berkorelasi dengan peran pemerintah dalam mengelola perdagangan. Peran pemerintah sendiri dalam konteks perdagangan antar negara merupakan pihak yang mewakili negara dalam pengikatan perjanjian internasional mengenai perdagangan bebas. Artinya secara sadar pemerintah telah melihat pengintegrasian pasar dalam negeri ke

---

<sup>2</sup> "Kadin: Dunia usaha butuh UU Perdagangan ", diunduh dari <http://m.detik.com/read/2007/12/07/102246/863502/83/kadin-dunia-usaha-butuh-uu-perdagangan>

dalam sistem perdagangan bebas memberikan banyak manfaat bagi pertumbuhan pasar dan perkembangan industri dalam negeri. persoalannya apakah pemerintah masih memiliki kewenangan yang besar dalam sistem perdagangan bebas tersebut. Bagaimana pemerintah menjawab kekhawatiran yang tumbuh di kalangan pelaku usaha terhadap akibat-akibat yang muncul dari perdagangan bebas. Apabila masih ada peran apakah yang perlu dijalankan oleh pemerintah untuk menata perdagangan agar tercipta iklim usaha yang sehat dan aktivitas perdagangan dapat menjadi sumber kesejahteraan rakyatnya. Pertanyaan tersebut menjadi salah satu aspek penting dari pengaturan peran pemerintah dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perdagangan yang sedang disiapkan oleh pemerintah.

## **B. Perumusan Masalah**

Dari latar belakang pemaparan di atas fokus dari penelitian ini ada pada bagaimana peran pemerintah dalam mengelola kebijakan perdagangan sebagai respon terhadap dampak dari perdagangan bebas. Peran pemerintah yang akan dilihat adalah pemerintah pusat dan daerah, terutama peran-peran yang terkait dengan belakunya perjanjian perdagangan bebas.

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai peran pemerintah pusat dan daerah dalam mengelola kebijakan perdagangan terhadap kawasan perdagangan bebas di daerah Provinsi Kepulauan Riau. Dari gambaran peran pemerintah ini diharapkan diperoleh gambaran mengenai peran-peran yang saat ini berjalan dan bagaimana peran-peran tersebut berjalan di masa yang akan datang atau di saat perdagangan bebas berjalan secara penuh bukan hanya di tingkat regional, namun juga internasional. Pulau Batam secara keseluruhan sejak tahun 2007 memperoleh status sebagai kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas<sup>3</sup>. Selain Batam Provinsi Kepulauan Riau ini juga memiliki Pulau Karimun dan Bintan dengan status yang sama. Status sebagai kawasan perdagangan bebas menjadikan daerah ini relevan sebagai daerah yang diteliti sebagai studi kasus, karena bisa jadi persoalan yang muncul terkait dengan peran pemerintah dapat diwakili dari persoalan yang dihadapi oleh Provinsi Kepulauan Riau.

---

<sup>3</sup> Lihat UU Nomor 44 Tahun 2007 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan atas UU Nomor 36 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas.

#### D. Kerangka Pemikiran

Pemikiran mengenai perdagangan antar negara dikembangkan oleh Adam Smith dalam *The Wealth of Nation*. Walaupun pada saat bersamaan terdapat karya lain yang secara spesifik mengupas perdagangan dan pemerintah (*Government and Commerce*) karya Abbe de Condillac, tetapi *wealth of nation* menjadi referensi utama pengembangan lebih jauh konsep perdagangan antar negara. Menurut Baghwaty karya Adam Smith menginspirasi sejumlah teoritis perdagangan termasuk model-model yang dikembangkan oleh David Ricardo<sup>4</sup>. Model David Ricardo menggambarkan bagaimana bekerjanya satu variabel faktor produksi dalam proses produksi dua barang dengan asumsi tingkat produktivitas tenaga kerja konstan dari dua negara yang memiliki tingkat produktivitas relatif, dan kedua negara yang terlibat perdagangan diasumsikan memperoleh keuntungan dari perdagangan tersebut. Model ini menjelaskan bahwa keberlanjutan perdagangan tersebut ditentukan oleh keuntungan, dimana berlaku hukum pasar bebas yaitu harga (keseimbangan antara *supply and demand*) menentukan alokasi sumber.

Pandangan ini sendiri menurut Baghwaty memiliki kelemahan, ketika terjadi *market failure* (distorsi), maka perdagangan bebas bukan kebijakan terbaik, sebaliknya kebijakan tersebut dapat membahayakan dibanding bermanfaat. Pasar bebas tidak serta merta mendatangkan keuntungan ketika terdapat distorsi pasar seperti adanya monopoli dan tarif impor. Salah satunya sering dipraktikkan oleh negara berkembang dengan menerapkan kebijakan *infant industry*<sup>5</sup>, yaitu dengan memproteksi industrinya yang baru tumbuh sebagai bagian dari *substitution import strategy* (yaitu strategi memproduksi barang impor untuk kebutuhan domestik, selanjutnya dikembangkan untuk kebutuhan ekspor). Tujuannya untuk menciptakan kekuatan industri dalam negeri yang monopolistik, sehingga skala ekonomi dari industri tersebut dapat lebih cepat tercapai dan mampu melakukan kompetisi dengan industri dari negara yang sudah maju. Akibatnya alokasi sumber produksi tidak dapat berjalan sesuai hukum pasar, tetapi ditentukan oleh kebijakan pemerintah (*invisible hand*).

Dalam pemikiran ekonomi sendiri, titik *trade off supply and demand* faktor penting yang mempengaruhi aktivitas perdagangan. Pada sisi supply produsen dipengaruhi oleh variabel kemampuan produsen memproduksi barang dengan efisien. Efisiensi dapat dalam bentuk proses produksi yang singkat dengan biaya produksi yang sekecil mungkin dan distribusi yang efisien juga.

---

<sup>4</sup>Jagdish N, Bhagwati. 2002, *Free Trade Today*, Princeton University Press, hal.1.

<sup>5</sup> Ibid, 14

Dengan efisiensi tersebut produsen berharap dapat menekan biaya, sehingga produsen lebih besar perannya dalam menentukan harga produk yang sampai di tangan konsumen. Perdagangan antar negara terjadi ketika masing-masing negara mengembangkan produk yang berbeda sehingga menciptakan permintaan dan penawaran antar negara atas dasar perbedaan barang yang diproduksinya. Perdagangan antar negara tidak hanya terjadi karena adanya perbedaan produk (*comparative advantage*) saja, tetapi juga berkembang ketika terjadi perbedaan efisiensi produk (*competitive advantage*) pada barang dalam proses produksi dan distribusi. Perbedaan produk dan perbedaan efisiensi dan nilai kompetisi tersebut mengisi celah permintaan dan penawaran dari satu negara dengan negara lainnya.

Di dalam sistem perdagangan yang proteksionis ataupun semi proteksionis, peran pemerintah cukup besar dengan sejumlah kewenangan seperti pemberlakuan tarif impor, kuota impor, kontrol lalulintas perdagangan, syarat kandungan lokal dan perakitan produk. Menurut Krugman<sup>6</sup>, kebijakan proteksi membutuhkan peran pemerintah yang cukup besar dalam pelaksanaannya dari mulai pemilihan industri yang diproteksi, pengawasan kandungan lokal hingga memperbesar birokrasi pengawasan. Kelemahan dari kebijakan perdagangan yang proteksionis menurut Krugman terletak pada adanya distorsi insentif, fragmentasi pasar, monopoli dan menguatnya praktek *rent seeking*.

Ketika, sebuah negara merubah kebijakannya dari proteksionis menjadi terbuka ada sejumlah dampak yang terjadi. Menurut Krugman<sup>7</sup>, pemerintah negara tersebut akan menghadapi persoalan dampak negatif proses transisi, perubahan distribusi pendapatan dan menurunnya kewenangan dan pengaruh aparat pemerintah. Dampak negatif proses transisi tampak dari neraca perdagangan yang defisit dan meningkatnya pengangguran. Defisit neraca perdagangan disebabkan oleh derasnya barang impor masuk melebihi ekspor. Derasnya impor karena produk lokal kalah bersaing, baik karena proses produksi kurang efisien atau harga lebih mahal dari impor. Terpukulnya produk lokal akan menekan penghasilan pekerja bahkan dapat mendorong penutupan industri lokal dan ini akan menciptakan pengangguran akibat pemutusan hubungan kerja. Pemutusan hubungan kerja akan berdampak pada distribusi pendapatan atau menciptakan kemiskinan atau memperlebar kesenjangan. PHK akan terjadi di sektor tertentu, sedangkan keuntungan berupa harga murah dinikmati seluruh lapisan masyarakat.

---

<sup>6</sup> Paul, Krugman. "Protection in Developing Countries" di dalam *Policy Making in The Open Economy*, ed. Dornbusch Rudiger, Oxford University Press, 1993.

<sup>7</sup> Ibid

Perdagangan bebas memberikan ruang yang lebih sempit bagi pemerintah untuk terlibat, tetapi menuntut peran strategis lainnya untuk mendorong dan mengembangkan industri dalam negeri dan kegiatan perdagangan. Dalam pendekatan kebijakan industri ada dua pola peran pemerintah yaitu intervensionis bersifat vertikal dan intervensionis bersifat horisontal<sup>8</sup>. Pendekatan kebijakan intervensionis bersifat vertikal fokus pada upaya pemberdayaan sektor usaha tertentu, dimana sasaran intervensi diarahkan pada hasil dan proses produksi dari usaha kecil agar dapat tumbuh dan bersaing. Dalam pendekatan ini sasaran diberikan kepada usaha kecil dan menengah melalui kebijakan-kebijakan bersifat mengintegrasikan dan mensinergikan seluruh sektor produksi dari hulu sampai hilir. Dengan pendekatan koordinatif tersebut diharapkan terbangun sistem pengembangan usaha yang dapat melindungi dan menumbuhkan usaha kecil dalam persaingan yang tak seimbang. Oleh karenanya dalam pengembangannya satu unit usaha yang satu terkait dengan yang lainnya. Dalam pendekatan ini usaha kecil yang terkonsolidasi dapat meningkatkan efisiensi produksinya dan meningkatkan daya saing produknya.

Sedangkan pendekatan secara horisontal tidak memperlakukan perbedaan atas sektor tertentu, tetapi sektor tersebut tetap memiliki pengaruh secara tidak langsung terhadap struktur sektor usaha. Menurut Parker<sup>9</sup> pendekatan horisontal fokus pada peningkatan kualitas (*input*) masukan proses produksi dalam hal ini *input* tenaga kerja dan teknologi. Kebijakan-kebijakan yang menjadi turunan pendekatan ini dari sisi tenaga kerja seperti hubungan industri, upah buruh, serta pelatihan. Dalam perkembangannya pendekatan ini juga memasukkan kebijakan yang fokus pada biaya produksi dan persaingan harga.

## **E. Metodologi Penelitian**

### **E.1. Waktu dan Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan pada tanggal 4-10 Mei 2010 di Provinsi Kepulauan Riau. Pemilihan Provinsi Kepulauan Riau didasarkan pada alasan karena provinsi ini memiliki daerah yang dijadikan kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas. Daerah tersebut, Batam, Karimun dan Bintan yang merupakan wilayah yang

<sup>8</sup> D. B Audretsch, 1998. *Introduction to Industrial Policy and Competitive Advantage*, Vol 1-3, Aldershot: Edward Elgar

<sup>9</sup> Rachel, Parker. 2002. "Coordination and competition in small business policy: A comparative analysis of Australia and Denmark", *Journal of Economic Issues*. Lincoln: Dec 2002. Vol.36, Iss. 4

telah ditetapkan status hukumnya sebagai kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas. Adanya daerah ini memberikan persoalan tersendiri terhadap peran pemerintah daerah, karena pada satu sisi peran pemerintah dalam mengelola perdagangan bebas menjadi terbatas. Hal ini sesuai dengan tujuan dari penelitian ini yang akan melihat lebih jauh bagaimana peran pemerintah dalam perdagangan bebas.

## **E.2. Cara Pengumpulan Data**

Dari permasalahan penelitian yang bertujuan untuk memperoleh gambaran peran pemerintah dalam kerangka sistem perdagangan bebas memerlukan metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif memberikan ruang bagi peneliti untuk mengeksplorasi lebih jauh mengenai gambaran peran pemerintah dalam perdagangan bebas. Ruang eksplorasi tersebut bermanfaat untuk memperoleh variabel-variabel baru yang kemungkinan ditemukan dalam penelitian lapangan. Hal ini diperlukan karena penjelasan mengenai posisi pemerintah dalam mengelola kebijakan perdagangan masih mungkin dikembangkan sesuai dengan temuan penelitian di lapangan.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik wawancara dengan panduan wawancara. Wawancara dilakukan kepada informan yang telah ditentukan atau menggunakan teknik *purposive sampling*. Penentuan informan secara bertujuan digunakan untuk memperkecil subjek yang diwawancarai. Hal ini dimungkinkan karena penelitain ini fokus pada kebijakan, terutama para pengambil kebijakan. Olehkarenanya informan yang ditentukan adalah mereka yang memiliki pengaruh dan kewenangan dalam mengambil kebijakan perdagangan. Untuk memperdalam informasi, penelitian ini juga menggunakan teknik *snowballing* dengan meminta informan untuk memberikan petunjuk informan yang terkait dengan penelitian. Untuk mengkorifmasi sejumlah jawaban terkait dengan data deskriptif yang disampaikan oleh informan, juga dilakukan langkah *cross check* dengan data yang dihasilkan oleh BPS di Provinsi Kepulauan Riau.

## **E.3. Analisa Data**

Analisa data dilakukan dengan mengelompokkan data berdasarkan kesamaan substansi yang disampaikan oleh informan dan data sekunder dari BPS. Selanjutnya hasil penglompokkan data tersebut dibahas dengan sudut pandang teoritis yang digunakan dalam penelitian ini. Untuk meningkatkan

kualitas analisa juga digunakan studi literatur dan memanfaatkan informasi pada surat kabar.

## **II. Hasil dan Pembahasan**

### **A. Dampak Perdagangan Bebas terhadap Perekonomian Provinsi Kepulauan Riau**

Perdagangan bebas yang memiliki ciri minimnya hambatan perdagangan seperti tarif dan juga pengurangan prosuder birokrasi dalam pemeriksaan barang seharusnya dapat meningkatkan volume perdagangan. Volume perdagangan seharusnya semakin meningkat karena ada kemudahan proses keluar masuk barang dan adanya pasar yang terbuka karena hambatan tarif telah berkurang seiring masing-masing negara membuka pasarnya.

Dampak dari penerapan perdagangan bebas terhadap kawasan Batam, Bintan dan Karimun dapat dilihat dari pertumbuhan perdagangan antara tahun 2004 hingga 2008. Dalam tabel 1. Dari sisi PDRB, pertumbuhan PDRB pada tahun 2005 dan 2006 tampak menurun, walaupun penurunan tidak sampai di bawah 7%. Perkembangan yang pesat dari Batam menjadi salah satu faktor terbentuknya wilayah Provinsi Kepulauan Riau (Kepri). Pembentukan Provinsi Kepri menjadikan sejumlah wilayah Kepri terutama disekitar Pulau Batam menjadi wilayah abu-abu terkait dengan penerapan kebijakan khusus kepabeanaan. Untuk mendukung dan mencegah terciptanya wilayah abu-abu tersebut pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 tentang penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.36 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi Undang-Undang menetapkan kriteria wilayah yang diperlakukan khusus. Melalui dasar hukum tersebut pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 46, 47 dan 48 Tahun 2007 yang menjadikan Pulau Batam, Bintan dan Karimun sebagai kawasan bebas dan pelabuhan bebas atau dengan kata lain kawasan kepulauan Riau melalui peraturan pemerintah ditetapkan sebagai kawasan dengan konsep *free trade zone* (FTZ).

**Tabel 1.**  
**Laju Pertumbuhan PDRB Propinsi Kepulauan Riau**  
**Menurut Lapangan Usaha**

No	Lapangan Usaha	2004	2005	2006	2007**	2008**
1	Pertanian	5,7	5,4	5,4	6,29	3,8
2	Pertambangan	4,08	3,84	15,05	6,15	3,38
3	Industri Tanpa Migas	5,95	8,03	6,83	5,85	4,56
4	Listrik, Air Bersih	6,46	6,62	145,61	5,76	7,98
5	Bangunan	6,27	5,61	11,14	29,15	34,26
6	Perdagangan	11,10	5,38	5,50	7,77	7,77
7	Angkutan	11,72	8,51	12,13	11,24	14,44
8	Keuangan	7,39	6,89	8,12	9,48	9,71
9	Jasa-Jasa	6,17	6,76	5,89	14,24	15,59
	PDRB Tanpa Migas	7,42	7,08	7,23	7,55	7,22
	PDRB Dengan Migas	6,47	6,57	6,78	7,01	6,65

Sumber: BAPPEDA dan BPS Kepulauan Riau Tahun 2009

\*\* : Angka Sementara

Dalam Tabel 1 tampak bahwa pemberlakuan UU Nomor 44 tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah nomor 46, 47 dan 48 tahun 2007 telah meningkatkan PDRB Provinsi Kepulauan Riau tanpa migas dari 7,23% tahun 2006 menjadi 7,55% tahun 2007, walaupun terjadi penurunan pada tahun 2008. Ini menunjukkan kawasan perdagangan bebas atau FTZ memiliki kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi. Apabila dilihat dari struktur PDRB tampak bahwa sektor listrik dan bangunan mengalami lonjakan yang besar. Lonjakan ini bisa disebabkan oleh peningkatan tarif listrik dan juga karena peningkatan permintaan layanan listrik. Peningkatan permintaan listrik menunjukkan adanya kegiatan ekonomi atau pertumbuhan ekonomi yang penting di Provinsi Kepulauan Riau. Menurut Staf *Batam Industrial Development Agency (BIDA)*<sup>10</sup>, peningkatan konsumsi listrik menunjukkan adanya pertumbuhan kegiatan industri seperti *shipyard* atau dok perkapalan dan manufaktur lainnya. Perdagangan barang sendiri, menunjukkan bahwa sejak pemberlakuan FTZ terjadi peningkatan pertumbuhan dari tahun 2005 dan 2006.

Dari tabel 1 juga tampak bahwa pertumbuhan PDRB bangunan memiliki nilai tertinggi. Ini dapat mengindikasikan bahwa setelah penerapan FTZ, para investor mulai membangun industrinya dan infrastruktur untuk industrinya. Hal ini memberikan kontribusi besar terhadap pertumbuhan bangunan.

<sup>10</sup> Wawancara dengan staf BIDA 5 Mei 2010

Adapun terjadinya perlambatan pada tahun 2008 disebabkan oleh akhir tahun 2008 terjadi krisis global yang dampaknya dirasakan oleh Provinsi Riau. Menurut Bappeda<sup>11</sup>, krisis ekonomi global dapat dikurangi dampaknya melalui penerapan FTZ. Hal ini bisa terjadi karena sejumlah industri yang ada sebagian yang dapat melakukan penyesuaian dengan mengurangi pengeluaran atau mengurangi jumlah karyawannya. Sedangkan menurut staf BIDA<sup>12</sup>, perlambatan pertumbuhan juga bisa ditutupi oleh masuknya industri perawatan kapal atau *shipyard* dari sejumlah negara ke Batam, karena Batam memiliki keunggulan dibanding galangan kapal lain di dunia. FTZ lebih jauh lagi mendukung adanya usaha penyesuaian pelaku usaha atau investor terhadap krisis global dengan cepat.

Penutupan sejumlah industri atau keluarnya sejumlah investor akibat krisis global juga disebabkan adanya perubahan teknologi yang cepat. Untuk mengikuti perkembangan tersebut sejumlah produsen harus menutup sementara industrinya di Pulau Batam. Saat permintaan meningkat, biasanya investor akan membangun basis produksinya dengan teknologi baru disesuaikan dengan permintaan dan perkembangan teknologi.

Selain dari PDRB, dampak FTZ dapat dilihat dari kinerja ekspor. Pada Tabel 2 tampak bahwa dari volume ekspor secara nilai, ekspor dari Provinsi Riau terus meningkat. Pemberlakuan FTZ juga menunjukkan bahwa kebijakan perdagangan bebas memberikan kesempatan yang lebih dari sisi kinerja ekspor ditunjukkan oleh nilai ekspor yang terus meningkat. Ini artinya bahwa perdagangan bebas mampu memberikan ruang ekspor yang lebih luas bagi produk yang dihasilkan oleh Kepulauan Riau. Selain peningkatan ekspor dari juga ada peningkatan dari sisi impor. Tabel 2 menunjukkan adanya lonjakan yang cukup tinggi ketika FTZ diterapkan di tahun 2007. Fenomena ini merupakan implikasi dari proses pembukaan perdagangan yang sebelumnya lebih proteksionis.

Praktek FTZ yang sudah lebih awal diterapkan di kepulauan Riau khususnya Pulau Batam memberikan landasan yang kuat bagi pemanfaatan FTZ dalam meningkatkan kinerja ekspor Kepulauan Riau. Kemampuan Provinsi Kepulauan Riau dalam menangkap peluang dari perdagangan bebas tidak dapat dilepaskan dari kuatnya infrastruktur industri dan perdagangan di Pulau Batam. Kesempatan dari perdagangan bebas dapat lebih membuka peluang investasi asing untuk menanamkan modalnya di Pulau Batam. Manfaat dari perdagangan bebas tidak hanya diperuntukan bagi Pulau Batam, tetapi sejak tahun 2007 telah diperluas ke Pulau Bintan dan Karimun.

---

<sup>11</sup> Bappeda dan BPS Provinsi Riau, *Produk Domestik Bruto Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2004-2008*, 2009.

<sup>12</sup> Op.cit

**Tabel 2.**  
**Perkembangan Nilai Ekspor/Impor dan PDRB Batam dan Kepri**

	Perkembangan Nilai Ekspor (dalam US\$ Milyar)	Perkembangan Nilai Impor (dalam US\$ Milyar)	Pertumbuhan PDRB Pulau Batam (%)	Pertumbuhan PDRB Prop. Kepri (%)
2001	3.130	Na	6,49	6,67
2002	4.274	Na	7,18	7,44
2003	3.865	Na	7,28	6,33
2004	2.289	Na	7,46	6,42
2005	2.479	1.609*	7,65	6,57
2006	5.243	1.983*	7,47	6,78
2007	6.920	8.470**	Na	7,55
2008	7.470**	9.627**	Na	7,22
2009	7.909**	6.068**	Na	Na

Sumber :BAPPEDA dan BPS Kepri 2008,

\*: BPS 2006

\*\* : Bea Cukai 2009

Na: tidak tersedia

Pengalaman Batam dalam mempraktekan perdagangan bebas memang sudah membuktikan bahwa Batam menjadi wilayah dengan pertumbuhan yang khas, dimana struktur PDRBnya sudah tampak didominasi oleh pertumbuhan sektor industri dan perdagangan seperti tampak pada Tabel 3. Keberhasilan mencetak PDRB tersebut dipengaruhi oleh investasi pemerintah yang cukup besar sejak awal pembentukan Batam di bawah Otorita Batam.

Keberadaan Otorita Batam yang merupakan representasi kewenangan pemerintah pusat menyebabkan jalur pengambilan keputusan dalam pengembangan Pulau Batam sebagai daerah basis logistik dan operasional dari kegiatan eksplorasi minyak lepas pantai Pertamina berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 65 Tahun 1970 tentang Pelaksanaan Proyek Pembangunan Pulau Batam. Berkembang menjadi pelabuhan *enterport partikeli*, yaitu pelabuhan khusus yang dapat menjadi pintu masuknya impor, dalam hal ini impor kebutuhan barang modal yang mendukung kegiatan Pertamina tersebut melalui Keputusan Presiden Nomor 68 Tahun 1971 tentang Penetapan wilayah kuasa pertambangan Perusahaan Negara Pertamina sebagai wilayah kerja Aziencie Generale Italiana Petroli Sociata per Aziona (Agip SpA) di daerah lepas pantai Laut Cina Selatan. Untuk mengembangkan Pulau Batam sebagai basis kawasan industri pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 41 tahun 1973 dengan membentuk Badan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam

yang bertanggung jawab mengelola tanah daerah industri Pulau Batam, mengembangkan dan mengendalikan pengembangan industri dan *transshipment*, membangun dan merencanakan pembangunan prasarana untuk mendukung daerah industri, menerima dan memproses permohonan izin, serta menjamin kelancaran proses perizinan bagi kepentingan dunia usaha.

**Tabel 3. PDRB Kota Batam dan Jenis Lapangan Usaha**

No	Lapangan Usaha	2003	2004*	2005**	2006	2007
1	Pertanian	252.706	270.498	290.370	311.532	334.237
2	Pertambangan	67.289	60.646	62.987	67.577	72.502
3	Industri	10.976.164	11.807.539	12.721.213	13.648.365	14.643.070
4	Listrik, Air Bersih	46.263	49.816	63.855	67.780	61.992
5	Bangunan	362.368	390.790	421.441	462.166	486.110
6	Perdagangan	4.010.761	4.268.734	4.693.209	4.927.970	5.287.128
7	Angkutan	463.588	533.564	616.994	661.962	710.207
8	Keuangan	867.828	1.033.340	1.124.844	1.206.824	1.294.779
9	Jasa-Jasa	231.855	248.677	266.980	286.438	307.314
	<b>PDRB</b>	<b>17.357.812</b>	<b>18.653.492</b>	<b>20.161.892</b>	<b>21.620.595</b>	<b>23.196.339</b>

Sumber: BPS Kepulauan Riau Tahun 2008

Upaya-upaya pemerintah tersebut telah menjadikan Pulau Batam memiliki infrastruktur yang memadai untuk pertumbuhan industri, terutama industri yang berasal dari luar negeri. Keberadaan Pulau Batam dengan infrastruktur yang dibangun oleh pemerintah pusat tersebut dapat memanfaatkan dinamika perkembangan pertumbuhan perdagangan dan industri internasional, yang ditandai dengan semakin panjangnya rantai produksi dan distribusi. Keberadaan kawasan Batam yang siap secara infrastruktur tersebut menarik minat investor untuk mengembangkan pabrik ke Batam, karena Batam dapat mengurangi rantai produksi dan distribusi bagi sebagian besar industri multinasional. Batam dilihat memiliki posisi geoekonomi yang strategis karena berada dalam jalur perdagangan internasional dan berada pada titik pusat pertumbuhan dunia yang tinggi yaitu Asia.

Posisi Batam yang strategis dan matang sebagai pusat pertumbuhan juga ditunjukkan dalam tabel 2 melalui posisi pertumbuhan PDRBnya yang lebih tinggi dari pertumbuhan PDRB Kepulauan Riau. Ini menunjukkan bahwa suatu kawasan dapat memanfaatkan perkembangan sistem perdagangan bebas, apabila kawasan sudah dipersiapkan dalam jangka waktu lama dan mengandalkan pada pembangunan industri. Dalam konteks Pulau Batam, perbandingan dengan Provinsi induknya menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonominya lebih tinggi. Pasar bebas memang memberikan kesempatan bagi suatu kawasan yang sejak lama disiapkan untuk berkembang secara optimal dengan memanfaatkan peluang-peluang yang muncul dari perdagangan bebas.

## **B. Pemerintahan Kepulauan Riau dan Pengelolaan Kawasan Perdagangan Bebas**

Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau merupakan provinsi yang dibentuk dari hasil pemekaran Provinsi Riau. Provinsi Kepulauan Riau sendiri dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002. Provinsi ini memiliki 6 wilayah kabupaten/kota yaitu: Kota Tanjungpinang, Kota Batam, Kabupaten Bintan, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, dan Kabupaten Lingga. Provinsi ini juga memiliki sejumlah Pulau yang termasuk pulau terluar menurut Keputusan Presiden RI Nomor 78 Tahun 2005.

Untuk menata dan mengelola wilayahnya Provinsi Kepulauan Riau membentuk 22 satuan kerja pemerintah daerah (SKPD). Dari SKPD yang ada, beberapa merupakan urusan wajib dan sebagian kecil urusan pilihan. Dari SKPD yang dibentuk oleh pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, urusan pilihan termasuk yang banyak dipilih oleh Kepulauan Riau. Urusan pilihan yang menjadi fokus dari Provinsi Kepulauan Riau adalah pertanian, kehutanan, kelautan dan perikanan, perindustrian, perdagangan, energi dan sumber daya mineral serta pariwisata.

Berangkat dari pilihan urusan tersebut, persoalan perdagangan dan perindustrian merupakan salah satu urusan pemerintahan yang dianggap penting untuk diurus dalam satu SKPD. Persoalan perindustrian dan perdagangan merupakan titik keunggulan dari Provinsi Kepulauan Riau, karena perkembangan ekonomi Pulau Batam, Bintan dan Karimun. Dalam kenyataannya masing-masing kabupaten/kota atau pulau di Provinsi Kepulauan Riau (Kepri), masing-masing memiliki keunggulan. Pengembangan masing-masing kawasan juga harus mengacu pada Peraturan Daerah tentang Tata Ruang dan Tata Wilayah. Hal ini penting baik untuk menjaga keseimbangan lingkungan juga keseimbangan pertumbuhan antar kawasan. Walaupun demikian, keinginan investor masih sering berkehendak melanggar peruntukan yang sudah ditetapkan. Dalam hal ini posisi yang diambil pemerintah menurut staf Bappeda mengikuti peraturan atau melakukan perubahan peraturan setelah melalui pengkajian untung ruginya bagi daerah.

Selain urusan perdagangan, Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau juga memiliki urusan wajib yang memiliki pengaruh penting yaitu urusan perencanaan pembangunan. Perencanaan pembangunan ini khususnya yang mendukung pembangunan infrastruktur. Perencanaan berperan menyiapkan wilayah kepulauan Riau sebagai wilayah perdagangan dan industri.

Walupun demikian, di sisi perdagangan peran pemerintah daerah sepertinya terbatas, karena dalam konteks perdagangan bebas, kesepakatan atau perjanjian perdagangan bebas dilakukan oleh pemerintah pusat. Dalam kasus kepulauan Riau, pengelolaan perdagangan bebas dilakukan secara terbatas hanya pada Batam, Bintan dan karimun. Untuk mengelolanya, pemerintah menerbitkan Keppres Nomor 9 Tahun 2008 tentang Dewan Kawasan (DK) FTZ Batam, Keppres Nomor 10 Tahun 2008 tentang DK FTZ Bintan, dan Keppres Nomor 11 Tahun 2008 tentang DK FTZ Karimun. Sedangkan Perpres Nomor 30 Tahun 2008 tentang Dewan Nasional Kawasan (DNK) Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas. Semua peraturan tersebut memberikan kepada DK kewenangan untuk mengelola perdagangan bebas di kawasan-kawasan yang sudah ditentukan.

Dalam peraturan tersebut Gubernur diangkat sebagai Ketua Dewan Kawasan dengan wakil dari Bupati atau Walikota dari daerah yang ditunjuk sebagai kawasan FTZ. Sedangkan anggotanya melibatkan unsur-unsur pemerintah pusat, seperti Kepala Kantor Wilayah (Kanwil) Hukum dan HAM, Kepala Kanwil Bea Cukai, Kepala Kanwil Badan Pertanahan Nasional, Kepala Kepolisian Daerah, Kepala Kejaksaan Tinggi, Komandan Pangkalan Utama Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut IV, Komandan Gugus Keamanan Laut Barat, Komandan Komando Resort Militer dan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagagnn Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Hubungannya kepada pemerintah pusat dalam bentuk memberikan laporan setiap enam bulan kepada Presiden.

Bentuk pengelolaan kawasan perdagangan bebas sebagaimana diatur dalam Keppres nomor 9, 10 dan 11 serta Perpres nomor 30 tahun 2008 menyatukan kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan perdagangan. Menurut staf Dinas Perdagangan Provinsi Kepulauan Riau<sup>13</sup>, Dewan Kawasan (DK) menyinergikan pelaksanaan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, karena gubernur ditempatkan sebagai ketua dan perwakilan instansi pemerintah pusat sebagai anggota. Posisi DK dilihat sebagai regulator, sedangkan eksekutor kebijakan ada pada Badan Pengusahaan Kawasan (BPK). BPK sendiri dibentuk oleh DK melalui tim konsultasi. Pemerintah pusat melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 12 Tahun 2009 juga melimpahkan kewenangan pemberian izin ekspor dan impor kepada BPK.

Untuk menjalankan kewenangan pemerintah pusat tersebut, DK dapat menerbitkan peraturan DK yang mengatur lebih jauh kegiatan ekspor impor.

---

<sup>13</sup> Wawancara dengan staf Dinas Perdagangan Provinsi Riau, 4 Mei 2010.

Sedangkan dampak lainnya, sebagian urusan pemerintah daerah dalam kebijakan perdagangan diintegrasikan dalam DK seperti kegiatan promosi. Pemda juga berkurang bebannya dalam menjaga lalu lintas perdagangan karena DK melibatkan unsur TNI dan kepolisian. Di sisi lainnya Pemda menurut staf Dinas Perdagangan mendapatkan peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) dari kegiatan investasi dan perdagangan di kawasan FTZ.

Pemerintah daerah yang memiliki instrumen kebijakan melalui regulasi, anggaran dan persuasi dapat mengambil peran strategis dalam mengupayakan mendukung bekerjanya FTZ atau mengambil langkah antisipatif terhadap dampak dari FTZ. Hal ini dapat dilihat dari upaya Pemda Provinsi Kepri melakukan langkah pemberdayaan usaha kecil dan menengah (UKM) agar produknya bersaing dengan produk impor. Menurut staf Bappeda dan Dinas Perindustrian<sup>14</sup>, Pemda telah mengusahakan pelaku usaha UKM dengan bimbingan ketrampilan dan inovasi produk agar dapat bersaing dengan produk Malaysia dan Cina. Pemda juga melihat bahwa kehadiran industri besar menciptakan permintaan terhadap kebutuhan logistik industri tersebut seperti seragam dan makanan bagi pekerjanya. Turunan dari kegiatan industri besar telah melahirkan pelaku usaha kecil untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Walaupun untuk masuk sebagai pemasok dari komponen industri besar tersebut, sektor UKM belum bisa karena standar kualitas yang sulit dipenuhi oleh UKM.

Pemerintah juga memiliki peran persuasi yang besar dalam menyelesaikan persoalan hubungan perselisihan perburuhan dengan perusahaan. Hubungan perburuhan merupakan faktor penting yang mempengaruhi kegiatan FTZ terutama terhadap para investor atau pelaku usaha. Dalam kerangka FTZ, perusahaan memang akan cepat mengalami pasang-surut karena perkembangan perusahaan sangat tergantung pada perkembangan pasar internasional. Akibat krisis keuangan global tahun 2009 saja telah menyebabkan sejumlah industri di FTZ Pulau Batam harus menutup usahanya. Selain itu, perkembangan teknologi juga sering mengharuskan sejumlah perusahaan harus menyesuaikan teknologinya. Saat transisi tersebut menyebabkan perusahaan harus tutup sementara.

Penutupan atau pengurangan produksi, tentunya akan menekan upah buruh dan juga pemutusan hubungan kerja. Hal ini sering memicu gejolak hubungan buruh dan pengusaha. Pemerintah memainkan peran persuasi atau intermediasi. Pemerintah juga mengantisipasi persoalan tersebut dengan

---

<sup>14</sup> Wawancara dengan staf Bappeda dan Dinas Perindustrian, 4 Mei 2010

menghidupkan Balai Latihan Kerja (BLK) sebagai tempat sementara meningkatkan kualitas pekerja agar sesuai kebutuhan pasar tenaga kerja.

Peran pemerintah dari instrumen anggaran, menurut staf Bappeda dapat dilihat dari alokasi belanja untuk pengadaan transportasi dan perumahan bagi pekerja. Alasan pemerintah untuk mengambil peran ini adalah untuk meningkatkan daya saing industri dengan mengurangi biaya hidup pekerja. Anggaran ini merupakan subsidi dari pemerintah terhadap kehidupan dan kesejahteraan pekerja. Bantuan terhadap biaya hidup ini dapat mengurangi tekanan terhadap pekerja untuk meminta upah yang lebih tinggi akibat inflasi biaya hidup yang disebabkan pengenaan pajak atas barang konsumsi di FTZ.

Disamping peran yang dimainkan pemerintah di atas, dalam pandangan staf BIDA<sup>15</sup>, ada peran pemerintah yang belum secara jelas diatur terkait dengan kewenangan pengelolaan perdagangan bebas di kawasan. Kasus kebijakan "master list" yang memuat barang-barang yang dikenakan pajak sebagaimana daerah kepabeanan sempat menimbulkan gejolak di kalangan pelaku usaha, karena menyebabkan biaya produksi meningkat atau nilai barang yang digunakan sebagai bahan baku produksi meningkat. Begitu juga kebijakan Menteri Keuangan yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 45/PMK.03/2009, 46-47/PMK.04/2009, 240/PMK.03/2009 dan 241-242/PMK.04/2009 sebagai penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2009 mengenai perpajakan, bea cukai dan lalulintas barang di FTZ menciptakan rantai birokrasi yang lebih panjang. Hal ini disebabkan ketentuan tersebut mengatur bahwa barang yang keluar dari FTZ harus mengisi form dan dikenakan pajak impor. Sedangkan barang dari kepabeanan yang masuk ke dalam FTZ dikenakan pajak ekspor. Hal ini telah meningkatkan biaya produksi.

Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2009 tentang perlakuan kepabeanan, perpajakan, dan cukai serta pengawasan atas pemasukan dan pengeluaran barang ke dan dari serta berada di kawasan yang telah ditunjuk sebagai kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas telah menyebabkan ongkos produksi sejumlah perusahaan yang sedang mengerjakan proyek pemerintah atau yang terikat kontrak kerjasama (K3S) dengan Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral menjadi lebih mahal, karena harus membayar sejumlah pajak impor, pajak pertambahan nilai, pajak barang mewah serta cukai. Seharusnya perusahaan tersebut mendapat fasilitas pembebasan karena masuk dalam kategori perusahaan yang sedang mengerjakan proyek pemerintah.

---

<sup>15</sup> *Op.cit*

Dampaknya banyak perusahaan tersebut mengimpor langsung kebutuhan barang untuk produksinya dari Singapura, dan tidak memanfaatkan industri pendukung di Pulau Batam yang berada di luar FTZ, karena terhindar dari pajak-pajak tersebut.

Sedangkan, menurut Kepala Kantor Bea Cukai<sup>16</sup> sendiri perangkat peraturan di atas belum sepenuhnya mengakomodasi transaksi perdagangan yang berjalan di Batam. Transaksi tersebut antara lain angkut lanjut antar pulau seperti proses barang dari TDLP Jakarta dikirim ke TDLP Tanjung Pinang tetapi harus melalui Batam. Begitu juga terhadap aktivitas pengeluaran sementara (untuk perbaikan) ke LDP (misal ke Singapura), Ekspor dari TDLP yang melalui Batam (seperti dari Bintan), perlakuan perpajakan atas pengeluaran barang yang dikeluarkan kembali ke TDLP dan PPNnya telah dilunasi. Keterangan Kepala Bea Cukai mempertegas bahwa regulasi dapat mempengaruhi aktivitas perdagangan di FTZ. Bahkan sejumlah regulasi perlu dipertimbangkan mengingat sejumlah regulasi terutama di perpajakan tersebut dalam pandangan staf BIDA mengurangi minat investor atau pelaku usaha berusaha di FTZ seperti Batam. Langkah-langkah pengembangan kawasan yang bertujuan untuk meningkatkan daya saing yang tinggi merebut investor juga terkendala oleh sejumlah kebijakan pusat yang kurang sensitif terhadap kebutuhan pelaku usaha di FTZ. Menurut staf BIDA<sup>17</sup>, salah satunya masih tingginya pajak perusahaan sebesar 28% dibanding dengan Singapura yang hanya 18%. Akibatnya, kantor perwakilan atau *headquarter* sejumlah perusahaan berada di Singapura, sedangkan basis produksinya ditempatkan di Pulau Batam. Tentunya potensi dari pajak penghasilan menjadi berkurang dan usaha jasa pendukungnya juga tidak berkembang.

Pengelolaan FTZ juga sering menghadapi masalah dari regulasi yang sering berubah. Banyak regulasi kurang persiapan sebelum dirumuskan maupun diterapkan. Hal ini menyebabkan investor menjadi sulit menghitung kembali biaya proses produksinya, karena setiap perubahan regulasi berdampak pada proses produksi terutama regulasi terhadap tarif barang. Perubahan regulasi juga sering memaksa petugas pelaksana membutuhkan waktu yang lebih lama atau ragu-ragu dalam mengambil keputusan akibat perubahan tersebut.

Keberadaan DK seharusnya dapat memotong atau memperkecil rantai pengambilan keputusan terkait dengan pelaksanaan FTZ. Rantai birokrasi perlu dipotong, terutama untuk memenuhi kebutuhan pelaku usaha atau investor saat

---

<sup>16</sup> Wawancara dengan Kepala Kantor Bea Cukai Batam, 6 Mei 2010

<sup>17</sup> *Op.cit*

menghadapi peningkatan permintaan dan membutuhkan impor terhadap barang khusus terkait dengan produksinya. Saat ini Badan Pengusahaan masih memerlukan konfirmasi ke Departemen Perindustrian. Menurut Staf BIDA<sup>18</sup>, Pulau Batam seharusnya dapat mencapai target menarik investasi yang lebih baik lagi apabila situasi kelembagaan pengelola FTZ tidak dalam masa transisi. Upaya untuk menjaga potensi Pulau Batam sebagai tujuan investasi lebih pada pendekatan persuasi melalui sejumlah pertemuan dengan asosiasi investor berdasarkan negara asal dan jenis usahanya. Upaya BP Batam dalam bentuk persuasi dapat mengurangi keinginan sejumlah perusahaan untuk keluar dari Pulau Batam.

Sebelum adanya DK hubungan antara BP dengan Pemerintah Kota atau Kabupaten dilakukan dengan membagi peran terutama dalam pembangunan infrastuktur dan pengembangan potensi kawasan. Dalam hal ini, Pulau Batam saat ada BIDA dan Pemkot juga membagi peran pembangunan infrastruktur, untuk jalan terkait dengan industri dibangun oleh BIDA, sedangkan jalan untuk pemukiman oleh Pemkot Batam. Selain industri dan perdagangan, Pemkot juga mengembangkan potensi pariwisata. Pola koordinasi dan kerjasama juga dikembangkan dalam konteks promosi kawasan. BIDA sering merekomendasikan investor yang kebutuhannya sesuai dengan kawasan Bintan atau Karimun, ketika tidak tersedia di Pulau Batam. Menurut staf BIDA<sup>19</sup>, keberadaan institusi yang terpisah sebelum adanya DK telah menempuh langkah koordinasi untuk memaksimalkan potensi kawasan sebagai daerah industri dan perdagangan kelas internasional.

Walaupun pembentukan DK menjadi bagian dalam meningkatkan koordinasi antar instansi pusat dengan pusat dan pusat dengan daerah, tetapi sejumlah kewenangan pusat belum sepenuhnya dilimpahkan ke DK ataupun BP. Hal ini dapat dilihat dari kewenangan perijinan karantina, pengawasan obat dan makanan, dan pemeriksaan kesehatan. Selain itu, ada sejumlah peraturan pusat yang menurut Kepala Bea Cukai<sup>20</sup> perlu disesuaikan dengan kondisi FTZ seperti ketentuan barang larangan terbatas (*lartas*) yang digunakan sebagai bahan baku industri dan ijin pemasukan (*master list*) yang seharusnya membedakan antara barang konsumsi dengan bahan baku industri. Dalam pandangan Kepala Bea Cukai juga melihat pertauran DK Nomor 5 Tahun 2009 tentang label minuman beralkohol menimbulkan tumpang tindih dan memperpanjang rantai birokrasi pemasukan dan perdagangan barang.

---

<sup>18</sup> *Op.cit*

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> *Op,cit*

### C. Peran Pemerintah dalam Perdagangan Bebas

Dari pengalaman penerapan kebijakan pasar bebas dalam lingkup terbatas seperti di Pulau Batam, Bintan dan Karimun tampak bahwa peran pemerintah dari sisi kewenangan memberi izin semakin terbatas atau dipersingkat untuk menyesuaikan dengan kebutuhan pelaku usaha atau investor. Capaian tersebut menurut pelaku usaha kurang konsisten dijalankan akibat seringnya perubahan regulasi. Ini menunjukkan bahwa peran pemerintah masih belum sepenuhnya hilang karena sejumlah regulasi masih mempengaruhi aktivitas perdagangan dan industri. Peran pemerintah selain melalui regulasi, juga masih dimiliki dari sisi anggaran dan persuasi.

Pada sisi regulasi, perubahan regulasi yang cepat atau regulasi yang menghasilkan rantai birokrasi atau pengambilan keputusan yang lebih panjang kurang mendukung perkembangan FTZ. Namun panjang atau pendeknya birokrasi dalam perspektif tergantung pada penempatan posisi peran pemerintah dalam kebijakan perdagangan. Dalam pandangan Krugman, regulasi yang menghendaki birokrasi yang panjang bisa saja didasarkan pada niat proteksi terhadap sektor tertentu atau alasan untuk mengambil *rent seeking* dari proses kegiatan perdagangan diantara kelompok kepentingan yang ada. Perspektif ini melihat bahwa penciptaan regulasi yang menghasilkan rantai birokrasi yang panjang hanya memaksimalkan kesejahteraan kelompok tertentu saja.

Adanya tumpang tindih kewenangan dalam kasus di kepulauan Riau khususnya Batam tampak dari peraturan DK dengan Peraturan Pemerintah dan Keputusan Menteri Keuangan yang mengatur mengenai pemasukan barang konsumsi ke dalam kawasan FTZ. Pelabelan oleh DK menambah rantai birokrasi, dan menghambat lalu lintas barang. Di lain sisi peraturan pemerintah juga menambah tugas dari bea cukai yang menyebabkan waktu proses keluar masuk barang bertambah, karena prosedur mensyaratkan pengisian dokumen yang bertambah.

Adanya tumpang tindih menunjukkan dalam skala yang lebih terbatas seperti di Pulau Batam saja menunjukkan bahwa proses integrasi dan sinergi diantara instansi pusat dan daerah belum berjalan secara baik. Masing-masing instansi masih memiliki sudut pandang yang berbeda sesuai dengan kebiasaan dan kelaziman prioritas kerja dari instansi masing-masing. Persoalan sudut pandang mengenai bagaimana mengelola FTZ, seharusnya sudah diselesaikan pada tingkat perumusan kebijakan atau peraturan. Selanjutnya dibutuhkan langkah menegakkan aturan tersebut, tanpa kembali lagi kepada perspektif dari masing-masing instansi.

Peran pemerintah seharusnya mengisi ruang-ruang pelayanan yang bersifat mendukung proses perdagangan. Kalaupun pada tingkat evaluasi ditemukan adanya dampak negatif, sehingga membutuhkan perubahan kebijakan, perubahan tersebut dilakukan secara bertahap. Keluhan sejumlah investor di Pulau Batam menurut staf BIDA salah satunya bersumber dari seringnya perubahan kebijakan. Perubahan kebijakan sering mempengaruhi proses produksi dan biaya produksi. Hal ini akan mengurangi daya saing dari produk yang dihasilkan atau diproses di Pulau Batam.

Adanya Dewan Kawasan, seharusnya membuat proses perumusan kebijakan FTZ dapat dilakukan dengan lebih memperhatikan kepentingan investor dan perilaku dan tanggapan investor atau pelaku usaha terhadap kebijakan yang akan dikeluarkan oleh DK. Perubahan kebijakan juga seharusnya memerlukan proses sosialisasi sebelum pelaksanaannya. Selain instrumen sosialisasi sebagai bentuk persuasi pemerintah pada dunia usaha, DK seharusnya memanfaatkan instrumen anggaran. Upaya mendukung kegiatan perdagangan dengan membantu infrastruktur, fasilitas perumahan dan transportasi bagi pekerja, balai latihan kerja serta pengembangan produk usaha kecil dan menengah merupakan bagian peran pemerintah yang perlu di bangun.

FTZ secara luas merupakan pilihan kebijakan yang lebih terbuka dan ramah terhadap investor luar negeri dan lalu lintas perdagangan barang jasa serta tenaga kerja. FTZ dimaksudkan untuk membuat proses produksi lebih efisien dan murah (baik dari sisi bahan baku, proses produksi, tenaga kerja, proses distribusi), sehingga membuat nilai barang menjadi kompetitif dalam persaingan internasional. FTZ juga dimaksudkan untuk memberikan kesempatan pada konsumen mendapatkan barang yang dibutuhkan sesuai dengan nilainya tanpa dibebankan oleh nilai distribusi atau birokrasi. Dalam mencapai tujuan FTZ tersebut pemerintah dalam kasus kepulauan Riau memainkan peran menyelenggarakan pelayanan, regulasi, anggaran dan persuasi. Dalam skala yang lebih terbatas, pemerintah daerah kepulauan Riau merepresentasikan fungsi regulasi pada keberadaan gubernur di DK. Sedangkan secara anggaran, alokasi pembangunan sarana transportasi dan perumahan murah bagi pekerja di FTZ dimaksudkan untuk mengurangi beban biaya hidup pekerja, sehingga gejala sosial akibat tekanan buruh dapat dikurangi.

Peran pemerintah daerah dan pusat juga tampak dari pembangunan dan pengembangan balai latihan kerja (BLK). Keberadaan BLK penting dan membantu bagi para pekerja baru yang akan memasuki pasar tenaga kerja di FTZ dan untuk meningkatkan kemampuan pekerja baik yang sedang mengalami pemutusan hubungan kerja agar bisa masuk kembali ke dalam lapangan kerja.

Sedangkan untuk menumbuhkan sektor UKM, pemerintah daerah mencoba dengan persuasi mensinergikan antara industri besar di FTZ dengan UKM, dimana UKM didorong mengisi kebutuhan baik pekerja dan perusahaan yang sesuai dengan bidang usahanya seperti pakaian dan makanan bagi pekerja. Kebijakan integrasi sektor UKM dengan industri besar juga terjadi pada sektor pertanian melalui program pembinaan terhadap UKM dengan industri atau pembeli luar negeri. Hal ini terjadi pada produk pertanian, dimana petani dan UKM kepulauan Riau mendapat bimbingan penanganan produk pertanian pasca panen agar dapat masuk dan memenuhi standar pasar Singapura.

Jadi dari skala lebih kecil pada tingkat pemerintah daerah Kepulauan Riau, tampak bahwa peran pemerintah di sisi regulasi harus dilakukan lebih peka terhadap perilaku dan respon dari investor dan pelaku usaha, karena FTZ merupakan ruang bagi investor dan pelaku usaha bukan pemerintah sebagai aktor perdagangan. Dalam konteks regulasi tentunya keberadaan DK memperpendek rantai pengambilan keputusan dan tentunya memperkuat proses pengambilan keputusan yang lebih representatif dengan tidak meninggalkan dasar hukum yang memiliki keterkaitan dengan peraturan yang ada. Dalam menggunakan instrumen regulasi DK juga harus menghasilkan regulasi yang dapat menekan biaya produksi, bukan sebaliknya meningkatkan biaya produksi akibat dari regulasi yang menambah rantai birokrasi dan pengambilan keputusan.

Pemerintah daerah juga memiliki tanggungjawab mengelola tatanan sosial. Khususnya terhadap daerah FTZ yang bercirikan kawasan industri, maka hubungan pekerja dengan pengusaha merupakan salah satu yang harus menjadi perhatian. Gejolak tenaga kerja, dan dampaknya pada kerugian pengusaha akan menjadikan FTZ kurang diminati sebagai basis produksi maupun perdagangan. Kasus konflik pekerja di lingkungan industri perkapalan Drydocks World Graha Batam<sup>21</sup> memberikan fakta pengaruh gejolak sosial terhadap arus perdagangan dan investasi. Salah satu sebab kerusuhan adalah persoalan konflik sosial antara pekerja lokal dengan asing. Menurut staf BIDA<sup>22</sup>, walaupun kerusuhan tersebut skalanya kecil, namun sempat menimbulkan pertanyaan di kalangan pelaku usaha sebagai dampak dari efek pemberitaan saat itu. Hal ini diatasi dengan pendekatan persuasi BIDA kepada kalangan pelaku usaha.

Oleh karenanya kebutuhan layanan publik bagi pekerja dan membangun tatanan sosial yang stabil dalam konteks hubungan diantara pekerja atau antara pekerja dengan pengusaha sangat dibutuhkan untuk menciptakan iklim usaha

---

<sup>21</sup> "Kerusuhan Batam Bisa Meluas", diunduh dari <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/04/23/19243346/Kerusuhan.Batam.Bisa.Meluas>, 23 April 2010

<sup>22</sup> Op.cit

yang kondusif bagi perdagangan bebas. Hubungan industrial merupakan kunci dari pembangunan stabilitas tatanan sosial, karena dampak FTZ pertama kali akan menyerang daya saing industri lokal, apabila kalah bersaing akan menyebabkan pengurangan produksi hingga penutupan yang akan berdampak pada pengurangan jam kerja dan upah hingga pemutusan hubungan kerja. Ancaman ini harus diantisipasi dengan sistem layanan publik dan jaminan sosial yang memadai terutama untuk mengatasi masa transisi saat pekerja menunggu untuk mendapatkan pekerjaan kembali. Pembangunan sistem tersebut bukan hanya menjadi pilihan urusan pemerintah daerah dan seharusnya juga menjadi urusan pemerintah pusat.

Di dalam FTZ tetap ada *market failure* atau kegagalan pasar seperti tidak berkembangnya pasar produk UKM karena bersaing dengan produk impor yang sejenis. Kegagalan ini akan tampak dari banyaknya penutupan UKM ketika FTZ diterapkan. Untuk mengatasi kegagalan pasar tersebut, pemerintah perlu memberikan bantuan bukan proteksi terhadap UKM agar dapat bersaing secara seimbang di pasar. Hal tersebut dilakukan dengan kebijakan koordinatif diantara pelaku usaha besar dengan UKM. Langkah tersebut tampak dari kebijakan pemerintah daerah untuk mempromosikan UKM menjadi mitra industri di kawasan FTZ, terutama dalam memenuhi kebutuhan logistik dari karyawan dan keluarganya.

Faktanya, pertumbuhan UKM di sekitar industri dalam kawasan FTZ lebih pada meningkatnya permintaan dari para perkerja, namun belum menjadi bagian dari strategi pengembangan kawasan itu sendiri. UKM juga belum tumbuh menjadi bagian dari alur proses industri atau hanya mengambil porsi pekerjaan *outsourcing*. Dampaknya terasa pada aspek transfer teknologi tidak terjadi sebagaimana salah satu aspek dari keunggulan dibangunnya kawasan FTZ. Proses transfer teknologi hanya terjadi apabila UKM yang tumbuh terintegrasi dengan industri besar, sehingga UKM dapat belajar dan memanfaatkan teknologi dari industri besar.

## **Kesimpulan**

Peran pemerintah dalam mengelola perdagangan semakin minim dalam era perdagangan bebas. Pada masa transisi dari sistem proteksionis ke bebas, daerah akan mengalami peningkatan arus impor. Selain itu, perkembangan ekonomi yang semakin terintegrasi dengan perdagangan internasional, menyebabkan guncangan di pasar internasional berpengaruh pada pasar dalam negeri. Pada setiap guncangan seperti krisis keuangan global, peran pemerintah sebagai pengelola perdagangan menjadi meningkat terutama untuk

mempersuasi agar investor tidak pindah, memperkecil biaya produksi seperti memfasilitasi kebutuhan buruh agar dapat mengurangi biaya hidup buruh atau meningkatkan kualitas infrastruktur.

Peran pemerintah juga dibutuhkan oleh usaha kecil dan menengah agar bisa terintegrasi kepada pasar. Pemerintah dapat mendorong industri besar memberikan ruang bagi hasil UKM untuk menjadi bagian dari proses produksi. Pemerintah juga bisa membangun hubungan dengan pasar global, agar produk UKM dapat dipasarkan melalui mekanisme perdagangan yang ada.

Dari penelitian di kepulauan Riau, perdagangan bebas lebih mengurangi birokrasi perdagangan, tetapi tidak menghilangkan esensi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik yang mendukung proses produksi dan perdagangan. Pelayanan publik yang baik akan mengurangi biaya produksi, dan hal ini menjadi insentif pelaku usaha untuk tetap berusaha di kawasan yang dikelola oleh pemerintah. Proses produksi tentunya akan memberikan dampak tersendiri bagi pemerintah daerah, seperti dari pajak penghasilan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Anas Titik; Yose Rizal Damuri dkk (2006), *Memepersiapkan Batam sebagai Kawasan Ekonomi Khusus*, CSIS, Jakarta
- Jagdish N Bhagwati. 2002, *Free Trade Today*, Princeton University Press
- Paul, Krugman. "Protection in Developing Countries", di dalam *Policy Making in The Open Economy*, ed. Dornbusch Rudiger, Oxford University Press, 1993
- D. B Audretsch, 1998. *Introduction to Industrial Policy and Competitive Advantage*, Vol 1-3, Aldershot: Edward Elgar.
- Zhang Wei Bin, 2008. *International Trade Theory Capital, Knowledge, Economic Structure, Money and Price Over Time*, Springer
- \_\_\_\_\_, *PDRB Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2004-2006*, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Riau dan Badan Pusat Statistik.

### Internet

- "Ada Aroma Asing Di RUU Perdagangan?", <http://www.neraca.co.id/2010/12/16/ada-aroma-asing-di-ruu-perdagangan/> diakses 16 Desember 2010
- "RUU Perdagangan Dituding Makin Membuka Akses Asing di RI ", <http://us.detikfinance.com/read/2010/12/15/131518/1525299/4/ruu-perdagangan-dituding-makin-membuka-akses-asing-di-ri>, diakses 15 Desember 2010
- Bahrum Syamsul**, Tujuh Paradoks SEZ ?, diunduh dari [http://kepriprov.go.id/id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=145&Itemid=97](http://kepriprov.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=145&Itemid=97), 10 Januari 2011
- "Kewenangan Daerah", diunduh dari [http://kepriprov.go.id/id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=41&Itemid=55](http://kepriprov.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=41&Itemid=55), 9 Januari 2010
- "Gubernur Rampingkan Keanggotaan DK FTZ", diunduh dari <http://www.sijorimandiri.net>, 8 Januari 2011
- "Kerusuhan Batam Bisa Meluas", diunduh dari <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/04/23/19243346/Kerusuhan.Batam.Bisa.Meluas>, 11 Januari 2011.
- "Kadin: Dunia usaha butuh UU Perdagangan ", diunduh dari <http://m.detik.com/read/2007/12/07/102246/863502/83/kadin-dunia-usaha-butuh-uu-perdagangan>, 20 September 2011
- "*Prospek Ekspor Non Migas Indonesia Tahun 2010*", diunduh dari [http://www.depdag.go.id/files/publikasi/siaran\\_pers/2010/20100209Rilis%20Perkembangan%20Ekslm.%209%20Feb%202010.pdf](http://www.depdag.go.id/files/publikasi/siaran_pers/2010/20100209Rilis%20Perkembangan%20Ekslm.%209%20Feb%202010.pdf)

