



## Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dan Pembangunan Ekonomi: Sebuah Studi Komparatif Indonesia dan Cina

Shanti Darmastuti<sup>1</sup>, Afrimadona<sup>2</sup> & Andi Kurniawan<sup>3</sup>

Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

### Article Infotion

*Article history:*

Received 19 April 2018; Received in revised form 22 July 2018; Available online 29 July 2018

### ABSTRACT

*Special Economic Zone (SEZ) has been one of the main drivers of economic development in many developing countries. One of the success stories of these SEZs is China. The giant country began its SEZs at the beginning of the 1980s and in several years, these SEZs have branched out elsewhere in the country. The ability of these SEZs to attract investors and spur economic growth in neighboring regions leading eventually to overall China's economic success cannot be separated from the strong commitment of the Chinese government to developing these zones. However, commitment turns out not to be the only factor for the success of SEZ program. The ability to devise strategic plan considering all factors including the socio-cultural and geo-strategic variables is also the key to the success. What China has done to develop its SEZs can be an invaluable lesson for Indonesia who aspires to develop its own SEZs in order to spur regional growth.*

**Keywords:** SEZs, China, Indonesia

*Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) merupakan salah satu pendorong pembangunan ekonomi di banyak negara berkembang. Salah satu kisah sukses dari KEK ini adalah Cina. Negara ini telah memulai proyek KEKnya pada awal decade 1980an dan dalam beberapa tahun, KEK-KEK ini telah berkembang ke berbagai daerah. Kemampuan KEK dalam menarik investor dan mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah yang berdekatan hingga pada akhirnya membawa pada kesuksesan ekonomi Cina secara keseluruhan tidak bisa dilepaskan dari komitmen yang kuat dari pemerintah Cina dalam mengembangkan KEK ini. Akan tetapi, komitmen semata ternyata tidak cukup menjadikan KEK sebagai kisah sukses. Diperlukan juga kemampuan dalam mendesai rencana strategis dengan mempertimbangkan banyak factor termasuk sosio-kultural dan geostrategis. Pengalaman Cina dalam mengembangkan KEK-nya dapat menjadi pelajaran berharga bagi pemerintah Indonesia yang juga berkeinginan menjadikan KEK sebagai mesin pertumbuhan ekonomi daerah.*

**Kata kunci:** KEK, Cina, Indonesia

## PENDAHULUAN

Kawasan Ekonomi Khusus atau KEK merupakan salah satu kebijakan strategis untuk mendorong pertumbuhan ekonomi regional di Indonesia. Didorong oleh banyak kisah sukses pengembangan KEK di berbagai negara, terutama Cina, Indonesia mulai menerapkan strategi pembentukan KEK ini pada tahun 1970an dengan menjadikan daerah Batam, Bintan dan Karimun sebagai percontohan. Pertumbuhan ekonomi yang pesat di wilayah ini mendorong pemerintah untuk mengembangkan sejumlah KEK di beberapa wilayah Indonesia lainnya.

Gagasan pengembangan KEK ini terutama

mengemuka di era pemerintahan SBY dan mulai dijalankan secara cukup serius pada pemerintahan Jokowi. Namun, dari beberapa KEK yang sudah berjalan, ternyata terdapat beberapa kendala dan persoalan. Artikel ini mencoba mengevaluasi apa saja kendala dan persoalan yang muncul dan apa yang bisa dilakukan untuk mengatasi tantangan ini. Dengan berkaca pada pengalaman Cina yang sukses dengan program-program KEK-nya, tulisan ini mencoba menawarkan solusi terhadap tantangan-tantangan ini.

Tulisan ini akan dibagi kedalam empat bagian. Bagian pertama akan membahas tentang konseptualisasi dan regulasi KEK dengan juga

Author Correspondence:

E-mail: [shanti.darmastuti@upnvj.ac.id](mailto:shanti.darmastuti@upnvj.ac.id)

DOI: <https://doi.org/10.33005/jdep.v1i2.72>

melihat pada pengalaman Cina. Pada bagian kedua kami akan melihat dinamika pelaksanaan KEK di Cina. Selanjutnya di bagian tiga, kami akan melihat pelaksanaan KEK di Indonesia. Pada bagian penutup, kami akan mengevaluasi mengenai pelajaran apa yang bisa diambil pemerintah Indonesia dari keberhasilan KEK di Cina.

## KAJIAN PUSTAKA

### a. Kawasan ekonomi khusus

Sebagai alat kebijakan, pembentukan zona ekonomi khusus menjadi perhatian bagi beberapa negara. Zona ekonomi khusus dibuat di Irlandia pada tahun 1959 dan di Cina pada tahun 1979. Dalam perkembangannya, kebijakan zona ini telah dibentuk di lebih dari 130 negara di dunia (sebagian besar di negara berkembang). Perkembangan dari zona ekonomi khusus ini telah berkontribusi pada perekonomian suatu negara terutama dalam hal perdagangan. Zona ekonomi khusus telah memfasilitasi ekspansi global kapital yang berasal dari negara maju. Kecepatan proliferasi zona ekonomi ini dinilai sebagai sebuah platform yang mempengaruhi kebijakan atau tujuan ekonomi sebagai respon terhadap ekonomi, keadaan sosial, politik suatu negara (Cheesman, 2012).

Seperti disampaikan di atas, model zona ekonomi khusus pertama kali didirikan di Shannon, Irlandia pada tahun 1959. Zona Shannon dibangun di daerah pedesaan dekat tempat yang sekarang menjadi salah satu tempat angkutan penumpang dan angkutan udara tersibuk di Eropa. Zona ini telah berhasil dalam menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan investasi asing. Shannon Free Zone memiliki 100 perusahaan yang menghasilkan 6.500 pekerjaan berketerampilan tinggi. Sejak 1959, zona modern telah menyebar secara internasional, terutama di negara berkembang. Penyebaran ini sebagian disebabkan oleh serangkaian kisah sukses KEK selama tahun 1970-an dan 1980-an. Dua dari KEK yang paling sukses adalah KEK di Cina dan Mauritius. Keduanya merupakan contoh implementasi zona yang mengarah pada pembangunan ekonomi positif (Cheesman, 2012:8). KEK menjadi salah satu model pembangunan ekonomi di beberapa negara dalam mempercepat pembangunan ekonomi di daerah. Dengan beberapa fasilitas yang ada di dalamnya, KEK diharapkan dapat meningkatkan

investasi serta menciptakan lapangan kerja di zona KEK.

Terkait dengan KEK, World Bank melihatnya dalam kerangka Special Economic Zones (SEZs). SEZs adalah istilah umum yang mencakup varian terbaru dari zona komersial tradisional. Konsep dasar dari SEZs memiliki karakteristik khusus: (a) area yang dibatasi secara geografis; (B) memiliki manajemen atau administrasi tunggal, (c) menawarkan manfaat zona berdasarkan lokasi fisik; dan (d) memiliki wilayah pabean yang terpisah dan prosedur yang efisien. SEZs dilihat sebagai wilayah konsentrasi geografis perusahaan. Mereka diciptakan untuk menyediakan infrastruktur dan Research & Development (R&D) yang lebih baik, dan mereka menawarkan insentif dari pemerintah yang tidak ditemukan di luar zona. SEZs sering dibentuk dengan tujuan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi regional, kebijakan insentif untuk menarik perusahaan. Zona tersebut akan menjadi pusat wilayah berteknologi tinggi, zona sains, industri, dan zona pemrosesan ekspor. Fasilitas dan kluster industri akan dibangun secara bertahap sesuai dengan kebutuhan kluster. Peran pemerintah lebih dari sebagai katalis yang memberikan lingkungan bisnis yang produktif dan tidak terbatas hanya pada sektor tertentu. Hal ini tentu saja disesuaikan dengan konsentrasi dari wilayah geografis yang akan dibentuk SEZs. Sementara zona industri biasanya terpusat di kota atau terletak di dekatnya, biasanya lebih kecil dalam rentang dari sebuah cluster, yang dapat menyebar ke seluruh kota, provinsi, atau wilayah (World Bank, 2009).

Di Indonesia, konsepsi mengenai KEK ini dituangkan melalui UU No. 39 Tahun 2009 Tentang Kawasan Ekonomi Khusus. Dalam UU ini, KEK dikembangkan dengan maksud untuk mempercepat pengembangan ekonomi di wilayah tertentu yang bersifat strategis bagi pengembangan ekonomi nasional dan untuk menjaga keseimbangan kemajuan suatu daerah dalam kesatuan ekonomi nasional. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2011, KEK adalah kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu. Dalam rangka penyelenggaraan KEK, pemerintah

juga membentuk Dewan Nasional dan Dewan Kawasan di tingkat provinsi.

Pemerintah Indonesia telah menetapkan dua belas KEK yang terdiri dari delapan KEK manufaktur dan empat KEK pariwisata. Dari dua belas KEK terdapat empat KEK yang sudah beroperasi, yaitu KEK Sei Mangkei, KEK Tanjung Lesung, KEK Palu, dan KEK Mandalika. Tujuan utama dari pembentukan KEK adalah untuk: (1) merangsang pertumbuhan ekonomi melalui promosi ekspor, (2) menarik investasi asing dan peningkatan pemasukan devisa, (3) meningkatkan lapangan kerja dan (4) menciptakan transfer teknologi dan manajemen. Dalam kasus Cina, KEK juga berfungsi sebagai percobaan untuk mengujicobakan implementasi kebijakan kapitalis (Leong 2012).

Beberapa tujuan pembentukan KEK ini menjadi landasan bagi beberapa negara untuk meningkatkan pembangunan ekonomi di daerah. Peningkatan perdagangan melalui ekspor, peningkatan investasi serta penyediaan lapangan kerja dilihat sebagai indikator yang dapat memberikan dampak positif bagi keberlangsungan kegiatan ekonomi yang berkelanjutan di suatu daerah. Tujuan-tujuan inilah yang mendorong pemerintah Cina mulai mengembangkan KEK di awal decade 80an.

Pengembangan zona khusus ini dirancang untuk menarik investasi asing dan modal asing dengan mempromosikan keunggulan komparatif China dalam hal potensi pasar yang luas lebih dari satu miliar konsumen. SEZs di Cina berbeda dari zona pemrosesan ekspor di negara lain seperti Taiwan atau Korea Selatan. Di Cina, zona ini secara khusus dibatasi dan zona ini hanya terdapat di daerah-daerah yang menikmati perlakuan dan peraturan khusus dengan ekonomi pasar sebagai landasan aturan aktivitas ekonomi.

Pada Agustus 1980, pemerintah Cina mengumumkan empat kota di bagian tenggara wilayah pesisir sebagai KEK. Secara khusus, ini adalah kota-kota kecil di Shenzhen, Zhuhai, dan Shantou di provinsi Guangdong dan Xiamen di provinsi Fujian. Dalam hal ini, insentif pajak ditawarkan oleh pemerintah daerah kepada investor asing. Awalnya, KEK ini merupakan uji coba penerapan kapitalisme, di mana terdapat berbagai perusahaan bisnis yang melakukan kegiatan investasi, produksi, dan pemasaran. Selanjutnya, 14 kota yang lebih besar di sepanjang pesisir wilayah

Cina diberikan status "open coastal city" dan dibuka untuk perdagangan dan investasi luar negeri pada tahun 1984. Kotakota ini meliputi: Tianjin, Dalian, Qinhuangdao, Qingdao, Yantai, Weihai, Lianyungang, Nantong, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang dan Beihai. Kotakota ini juga menawarkan insentif kepada investor asing tetapi dengan pajak penghasilan perusahaan yang lebih tinggi.

Pada tahun 1983, seluruh provinsi pulau Hainan diubah menjadi area khusus untuk investasi asing dan pada tahun 1988 Pulau Hainan menjadi provinsi terpisah dan secara resmi menjadi KEK terbesar. Sejak April 1990, Pudong New Area di kota Shanghai menjadi "zona ekonomi terbuka" (Leong, 2012). Untuk mendorong sejumlah besar investasi langsung ke Cina, lingkungan administrasi di zona ekonomi khusus dibuat lebih fleksibel. Kebanyakan dari investasi langsung dalam KEK adalah dalam bentuk cooperative ventures antara perusahaan asing dan perusahaan milik negara. Dalam hal ini, perusahaan milik negara memiliki kebebasan untuk: 1) memilih dewan pengawas mereka sendiri; 2) memilih dan mempekerjakan pekerja yang memenuhi syarat melalui sistem kontrak kerja, yang menyiratkan bahwa pekerja dapat diberhentikan karena pelanggaran kontrak; dan 3) membayar pekerja dengan upah mengambang atau pada besaran upah per satuan.

Selain itu, meskipun KEK masih dikelola langsung oleh pemerintah Cina, pemerintah menjanjikan akan melakukan intervensi seminimal mungkin dalam operasi perusahaan sehari-hari. Ijin prosedur untuk pengusaha asing telah disederhanakan; barang impor yang diperlukan untuk produksi dibebaskan dari bea cukai; dan sebagian besar pasar diatur melalui sistem harga untuk menjaga agar harga relatif stabil (Chu, 1987). Dari gambaran di atas dapat dilihat bahwa Cina melakukan beberapa terobosan besar dalam kebijakan ekonominya. Hal ini ditujukan untuk menjamin keberlangsungan KEK yang lebih stabil dalam jangka panjang. Berbagai kebijakan ditawarkan untuk menarik investasi. Kemudahan ijin dan prosedur digunakan untuk menarik investasi.

## **METODE PENELITIAN**

Paper ini menggunakan metode penelitian yaitu dengan tipe penelitian deskriptif analisis, dimana penulis menghubungkan sejumlah variable dan memberikan analisa terhadap implementasi kawasan ekonomi khusus (KEK). Paper ini berisi kajian teoritis oleh penulis dengan memanfaatkan sejumlah literature yang valid sebagai media referensi yang dikombinasikan dengan sejumlah kajian-kajian yang telah lalu. Kajian paper ini adalah pengembangan konseptual dari artikel-artikel penulis sebelumnya dengan menggunakan fakta-fakta lapangan di berbagai daerah. Paper ini merupakan aplikasi konseptual yang di faktualisasi melalui fakta-fakta di sejumlah daerah terkait tema yang diambil penulis.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **a. Dinamika pelaksanaan KEK di Cina**

Pelaksanaan dari KEK berbeda dengan yang terjadi di Cina. Perkembangan ekonomi Cina tidak terlepas dari kebijakan ekonomi Cina yaitu “Kebijakan Pintu Terbuka” yang dimulai pada tahun 1978. Sejak kebijakan tersebut, Produk Domestik Bruto (PDB) Cina meningkat rata-rata 9 persen setiap tahunnya. SEZs dinilai sebagai salah satu mesin pendorong bagi peningkatan ekonomi Cina.

Kesuksesan yang dicapai oleh Cina tidak terlepas dari beberapa langkah yang diambil Cina, seperti: 1) Komitmen yang kuat dari pimpinan; 2) Kebijakan preferensial dan otonomi kelembagaan yang luas; 3) Dukungan kuat dan partisipasi proaktif pemerintah, terutama di bidang barang publik; 4) Kemitraan publik-swasta; 5) investasi asing langsung dan investasi yang berasal dari diaspora China; dan 6) rantai nilai bisnis dan jejaring sosial yang secara kontinyu dilakukan dengan baik (Zeng, 2012).

Pembuat kebijakan Cina mengambil pendekatan yang sangat baik tidak hanya dalam menentukan jumlah zona tetapi juga dalam mengidentifikasi dan mengalokasikan zona pengembangan di daerah tertentu di Cina. Di antara delapan provinsi pesisir Cina pada waktu itu, provinsi Guangdong dan Fujian dipilih untuk mendirikan empat KEK meskipun daerah-daerah ini awalnya tertinggal jauh di belakang dalam hal kekuatan ekonomi, pengembangan industri dan komersialisasi. Dari kondisi ini, terbukti bahwa faktor ekonomi yang

ada bukanlah satu-satunya yang penting dalam pemilihan mereka; faktor sosial dan etnis juga memainkan peran penting dalam membentuk zona. Oleh karena itu, kebijakan KEK Cina juga digunakan sebagai strategi untuk mengambil keuntungan dari semangat nasionalistik nonpenduduk Tionghoa dan menggabungkannya dengan kebijakan ekonomi nasional yang lebih luas. Di antara lima KEK, Shenzhen lebih dekat ke Hong Kong (36 km dari Hong Kong); Zuhai dekat Macau; Shantou adalah kota kelahiran bagi kebanyakan orang di luar negeri Cina; Xiamen SEZ (di Provinsi Fujian) terkait erat dengan Taiwan.

Secara geografis, semua tipologi zona pengembangan ini terletak lebih dekat ke wilayah pesisir Selatan dan Tenggara Cina, dengan maksud untuk menyediakan fasilitas pelabuhan yang diperlukan untuk mempromosikan dan memperluas kegiatan perdagangan. Dengan demikian, pembentukan zona ditujukan pada pengurangan biaya transportasi dalam promosi perdagangan. Khususnya, daerah-daerah ini diberi fasilitas khusus dan struktur insentif yang diperpanjang. Sebaliknya, pada waktu itu, bagian lain Cina masih di bawah kendali ketat sistem perencanaan pemerintah pusat Cina (Tantri, 2012).

SEZ telah memberikan kontribusi penting bagi kesuksesan ekonomi Cina. Yang paling penting, SEZ ini telah berhasil menguji ekonomi pasar dan lembaga-lembaga baru dan memberikan model alternative bagi peranan negara dalam perekonomian. Banyak faktor yang berkontribusi terhadap keberhasilan KEK Cina. Namun, keberhasilan mereka mengacu pada beberapa elemen kunci, yaitu (Zeng, 2015): Pertama, Komitmen dan dukungan yang kuat dari pemerintah untuk melakukan reformasi ekonomi berorientasi pasar. Dalam hal ini, para pemimpin bertekad untuk membuat perubahan, melalui pendekatan gradualist.

Diperlukan suatu lingkungan yang stabil untuk mendukung reformasi dan kebijakan Pintu Terbuka. Pada saat yang sama, pemerintah daerah melakukan upaya besar untuk membangun lingkungan bisnis yang sehat. Mereka tidak hanya menempatkan sistem pengaturan dan administrasi yang efisien tetapi juga infrastruktur yang baik untuk kawasan, seperti jalan, air, listrik, gas, pembuangan kotoran, telepon, dan pelabuhan, yang

dalam banyak kasus melibatkan investasi langsung pemerintah yang besar, terutama pada tahap awal. Kedua, land reform. Di Cina, land reform dimulai dari Shenzhen dan telah memainkan peran penting dalam keberhasilan KEK.

Sebelum tahun 1981, semua tanah milik Negara di daerah perkotaan dan, di daerah pedesaan, tanah adalah milik "kolektif". Pada bulan November 1981, pemerintah Guangdong meloloskan peraturan pengaturan tanah di SEZ Shenzhen yang memungkinkan investor mendapatkan sertifikat penggunaan tanah antara 20-50 tahun tergantung pada sektor dan jenis aktivitas di SEZs. Biaya penggunaan lahan dalam SEZ digunakan sebagai pembiayaan awal untuk pembangunan infrastruktur dan real estate. Ketiga, insentif investasi dan otonomi kelembagaan.

Untuk mendorong perusahaan (terutama FDI) berinvestasi di zona, KEK memiliki berbagai insentif fiskal dan non-fiskal serta kebijakan preferensial, termasuk proses administrasi yang efisien, infrastruktur yang baik, penggunaan lahan dan fasilitas yang murah, bea cukai yang cepat, kemampuan untuk memulangkan keuntungan dan investasi modal, mengurangi bea impor, konsesi tarif pajak, pembebasan pajak ekspor, fleksibilitas dalam mempekerjakan dan menghentikan pekerja, tunjangan depresiasi, dan lisensi terbatas untuk menjual ke pasar domestik. Keempat, investasi asing langsung dan diaspora Cina. FDI dan diaspora Cina memainkan peran penting dalam keberhasilan KEK dengan menarik investasi modal, teknologi, dan manajemen keterampilan; menghasilkan pembelajaran dan spillovers. Kondisi ini pada akhirnya akan membantu pembangunan kapasitas produksi lokal.

#### b. KEK dan pembangunan ekonomi

Keberhasilan Cina dalam pelaksanaan KEK menjadi model bagi beberapa negara karena kekuatan kinerja ekonominya. KEK Cina merupakan kontributor penting bagi perkembangan sektor industri Cina dan memfasilitasi peningkatan besar dalam standar hidup dan pengembangan manusia. Penilaian negatif dari KEK di China berfokus pada fakta bahwa badan-badan pemerintahan nasional dan regional - sangat terlibat dalam semua aspek implementasi dan manajemen zona - menyebabkan biaya besar dalam penyediaan infrastruktur dan pemeliharaan prosedur administratif.

Selain itu, zona Cina melahirkan beberapa kritik yang berpusat pada isu-isu seperti hak-hak pekerja dan perlindungan lingkungan yang lemah (Cheesman,2012). Faktor sukses KEK di Cina dilatarbelakangi oleh: 1) Sistem politik Cina adalah negara dengan partai tunggal (Partai Komunis) dan pemerintah lokal harus bekerja di bawah kendali kebijakan pemerintah tanpa checks and balances; 2) Kebijakan Cina mendefinisikan strategi yang jelas untuk membuat kebijakan operasi KEK dan pembangunan secara serius. Karena itu, kebijakan ini membuat ekonomi daerah tumbuh dan berkembang; 3) Kebijakan pemerintah; pemerintah mempertimbangkan dengan hati-hati untuk mendefinisikan dan mengembangkan KEK.

Selain itu, terdapat hubungan antara zona yang dikembangkan dengan kota-kota yang dapat menjadi daerah investasi yang baik seperti Hong Kong, Taiwan dan daerah-daerah di luar ibu kota. Selain itu, pemerintah menyadari tentang pentingnya lokasi yang dekat dengan investor, sumber dana investasi dan keterampilan teknis dengan baik; 4) Tenaga kerja berlimpah dengan biaya rendah. Ini dianggap sebagai kekuatan untuk menarik investor asing karena populasi besar di Cina; 5) Manfaat dari investasi. Cina menentukan manfaat dari investor asing secara khusus dan memfasilitasi transaksi untuk investor. Selanjutnya, proses yang rumit bagi investor dimodifikasi menjadi sederhana; 6) Bergabungnya Cina dalam Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) menunjukkan terbukanya China untuk liberalisasi. (Pakdeenurit.et.al, 2014).

Dari keberhasilan dalam pelaksanaan KEK dan kontribusinya terhadap pembangunan ekonomi, KEK memiliki keterbatasan yang harus diperhatikan. KEK dapat menciptakan dampak jangka panjang seperti pencemaran lingkungan, dan sebagainya. Perhatian terhadap hak asasi manusia, keamanan atau Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (CSR) harus di integrasikan dalam setiap langkah dalam menetapkan KEK.

Kriteria utama yang perlu dipertimbangkan ketika menetapkan KEK adalah sebagai berikut (Pakdeenurit.et.al, 2014): 1) Keuntungan lokasi; 2) Kondisi makroekonomi Negara; 3) Dukungan investasi industry; 4) Biaya Investasi; 5) Keterampilan tenaga kerja; 6) Manajemen dan Layanan; 7) Kebijakan Pemerintah; 8) Hukum dan peraturan; 9) Stabilitas dan konsistensi pemerintah.

Secara umum, KEK memberikan dua jenis manfaat utama. Pertama adalah manfaat ekonomi "statis" atau "langsung" seperti penciptaan lapangan kerja, pertumbuhan ekspor, pendapatan pemerintah, dan pendapatan devisa; dan kedua adalah manfaat ekonomi "dinamis" atau "tidak langsung" seperti peningkatan keterampilan, transfer teknologi dan inovasi, diversifikasi ekonomi, dan peningkatan produktivitas perusahaan lokal.

Guna mendapatkan manfaat tersebut, diperlukan strategi yang sepenuhnya diintegrasikan ke dalam kebijakan industri nasional dan regional serta strategi pengembangan ekonomi. Program KEK harus menjadi bagian dari kebijakan nasional yang luas atau agenda pembangunan regional. Program-program harus dirancang untuk melengkapi dan mendukung keunggulan komparatif yang harus divalidasi melalui perencanaan strategis, kelayakan dan proses perencanaan induk, serta mempertimbangkan keberlanjutan komersial, target pasar dan bisnis, ketersediaan infrastruktur, kemampuan inovasi teknologi, dan kelestarian lingkungan. Ini adalah kunci untuk memastikan keberlangsungan KEK dan kesinambungan jangka panjang berdasarkan permintaan pasar riil. Kesuksesan Cina dalam KEK dilandasi oleh kebijakan yang memperlakukan program KEK sebagai instrumen penting dalam agenda pembangunan ekonomi dan industri nasional atau daerah mereka, serta memastikan dukungan politik atau dukungan dari pemerintah pusat.

Di Cina, zona-zona ekonomi digunakan sebagai cara untuk menerapkan strategi pembangunan nasional dan regional, dan membangun kutub pertumbuhan pembangunan ekonomi dan urbanisasi. Visi strategis seperti itu memainkan peran kunci dalam keberhasilan zona, yang bergantung pada komitmen jangka panjang pemerintah dan lingkungan makro yang stabil. Inisiatif ini juga harus ditampilkan dalam rencana nasional untuk melakukan penelitian dan inovasi. Demikian pula, daerah sebagai pemain penting dalam industrialisasi yang berbasis pengetahuan ekonomi, harus fokus pada integrasi R & D dan inovasi ke dalam strategi pembangunan mereka. Dalam hal ini, penting bagi para pembuat kebijakan untuk melakukan tindakan-tindakan bersama yang bersifat horizontal untuk mendorong sinergi di antara instrumen-instrumen yang berbeda, untuk

mengintensifkan tata kelola dan koordinasi di antara program-program yang berbeda.

Kerangka hukum dan peraturan yang dapat diprediksi dan transparan diperlukan untuk memastikan kejelasan peran dan tanggung jawab berbagai pihak, dan untuk memberikan perlindungan dan kepastian kepada pengembang dan investor. Kerangka kerja semacam itu juga membantu memastikan bahwa zona dapat menarik investasi yang tepat, dan didirikan dengan standar bisnis, sosial dan lingkungan yang tinggi. Kerangka hukum yang kuat juga akan menyangga zona dari risiko yang tidak dapat diprediksi, seperti kemunduran atau campur tangan politik dan spekulasi tanah.

Selain itu, komitmen pemerintah yang kuat dan jangka panjang memberikan dukungan tambahan untuk keberhasilan zona dengan memastikan keberlanjutan kebijakan dan penyediaan yang memadai dari berbagai layanan publik. Pada saat yang sama, koordinasi antara pemerintah pusat dan provinsi / lokal dan kejelasan peran masing-masing sangat penting untuk kelancaran pelaksanaan program (Zeng, 2011).

#### c. Implementasi KEK di Indonesia

Berdasarkan Laporan Tahunan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) 2017 yang dirilis oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI terdapat 12 wilayah yang telah ditetapkan oleh pemerintah Indonesia, diantaranya KEK Sei Mangkei di Sumatera Utara, KEK Tanjung Lesung di Banten, KEK Bitung di Sulawesi Utara, KEK Palu di Sulawesi Tengah, KEK Mandalika di Lombok, Nusa Tenggara Barat, KEK Maloy di Kalimantan Timur, KEK Morotai di Maluku Utara, KEK Tanjung Api-api di Sumatera Selatan, KEK Sorong di Papua Barat, KEK Tanjung Kelayang di Bangka Belitung, KEK Arun-Lhokseumawe di Aceh dan KEK Galang Batang di Kepulauan Riau. Namun demikian, menurut Ketua Dewan Nasional KEK, Darmin Nasution, dari total keseluruhan KEK yang telah ditetapkan tersebut baru 4 wilayah KEK yang telah beroperasi, yaitu KEK Sei Mangkei di Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara, KEK Tanjung Lesung di Kabupaten Pandeglang, Banten, KEK Palu di Kota Palu, Sulawesi Tengah dan KEK Mandalika, di Kabupaten Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat (Dewan Nasional KEK, 2018).

Artikel ini akan menggunakan dua wilayah KEK yang telah beroperasi sebagai sample dalam

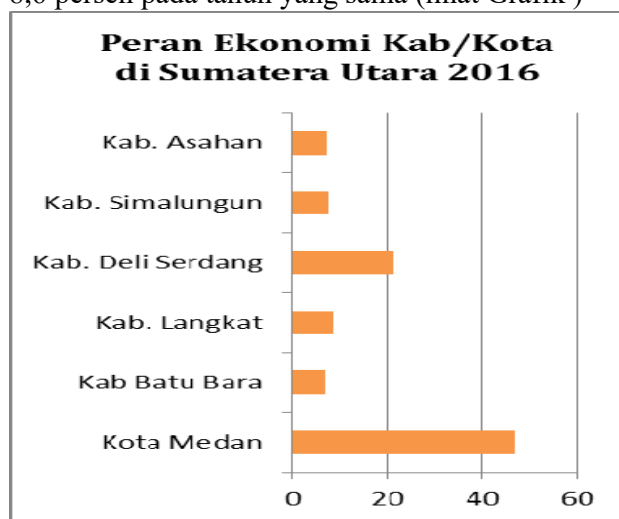
melihat perkembangan KEK di Indonesia, yaitu KEK Sei Mangkei di Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara dan KEK Tanjung Lesung di Kabupaten Pandeglang, Banten. Dua wilayah ekonomi khusus ini dipilih karena dapat mewakili beberapa sektor industri yang diharapkan menjadi unggulan dari pembangunan kawasan khusus tersebut. KEK Sei Mangkei merupakan salah satu program prioritas pemerintah dalam Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) di Koridor I (Sumatera). Pembangunan wilayah ekonomi khusus di Sumatera Utara ini diharapkan dapat mempercepat hilirisasi industri di sektor kelapa sawit dan karet sebagai komoditas unggulan yang telah memberikan kontribusi cukup signifikan terhadap perekonomian secara nasional (Febriano, Hariyadi & Falatehan, 2017).

KEK Tanjung Lesung di Kabupaten Pandeglang, Banten merupakan representasi wilayah ekonomi khusus yang diharapkan dapat mempercepat pertumbuhan industri pariwisata di wilayah Banten. KEK Tanjung Lesung adalah wilayah pertama yang ditetapkan sebagai Kawasan Ekonomi Khusus oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 26 tahun 2012. Pengembangan KEK Tanjung Lesung diperkirakan akan mendorong peningkatan kunjungan wisatawan, masa kunjungan dan besarnya pengeluaran wisatawan. Untuk itu, pemerintah telah menawarkan berbagai keuntungan dalam rangka menarik minat investor untuk menanamkan modalnya di kawasan pariwisata Tanjung Lesung diantaranya adalah pembangunan infrastruktur yang akan mempermudah akses transportasi yaitu pembangunan bandar udara Banten Selatan dan pembangunan jalan tol Serang – Panimbang.

Di samping itu, pemerintah juga telah menjanjikan kepada para calon investor akan diberikan kemudahan dalam hal kepabeanan, perpajakan, perizinan, keimigrasian hingga kemudahan untuk memiliki properti di dalam KEK Tanjung Lesung (Yuliana & Subekti, 2016). Kendati demikian pengembangan wilayah ekonomi khusus yang dilakukan pemerintah baik itu di Sei Mangkei yang berorientasi kepada peningkatan hilirisasi industri kelapa sawit dan industri karet dan di Tanjung Lesung yang berorientasi kepada pengembangan industri pariwisata masih belum berimplikasi secara signifikan pada pertumbuhan ekonomi

daerah. Hal ini dapat dilihat dari peran KEK Sei Mangkei dalam perekonomian lokasi sekitarnya di Kabupaten Simalungun yang masih belum sesuai dengan harapan masyarakat.

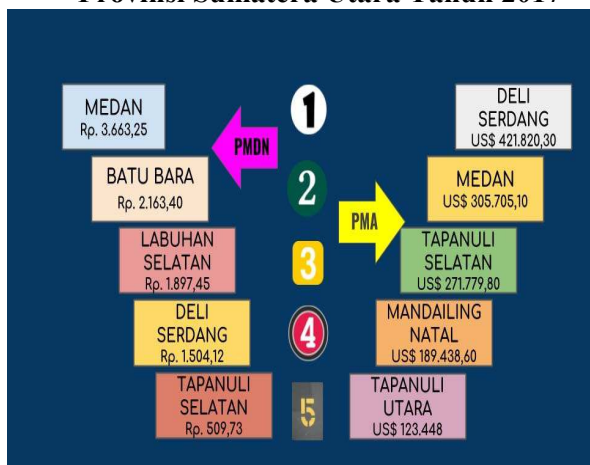
Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS), peranan ekonomi Kabupaten Simalungun yang menjadi lokasi pengembangan KEK Sei Mangkei terhadap perekonomian Sumatera Utara secara keseluruhan hanya sekitar 7,6 persen pada 2016. Persentase ini relatif lebih kecil dibandingkan dengan peranan ekonomi Kabupaten Deli Serdang yang mencapai 21,5 persen dan Kabupaten Langkat yang mencapai 8,6 persen pada tahun yang sama (lihat Grafik )



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS)

Tidak hanya dari segi peranan ekonomi daerah, target pemerintah untuk menjadikan KEK Sei Mangkei sebagai *pulling factor* untuk meningkatkan investasi asing di Sumatera Utara dalam kenyataannya belum tercapai dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari data realisasi investasi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kota Medan yang belum menempatkan Kabupaten Simalungun sebagai tujuan utama investasi baik itu penanaman modal dalam negeri maupun penanaman modal asing. Berdasarkan data tersebut, pada tahun 2017 terdapat 5 wilayah kabupaten/kota yang menjadi tujuan investasi PMDN yakni Kota Medan, Kabupaten Batubara, Kabupaten Labuhan Selatan, Kabupaten Deli Serdang dan Kabupaten Tapanuli Selatan. Di sisi lain, wilayah kabupaten/kota yang menjadi tujuan utama investasi PMA adalah Deli Serdang, Medan, Tapanuli Selatan, Mandailing Natal dan Tapanuli Utara.

### Top 5. Realisasi Investasi PMDN & PMA Provinsi Sumatera Utara Tahun 2017



Ket. PMDN (Rp. Milliar) PMA (US\$ Ribu).  
 Sumber: Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Medan

Terdapat beberapa permasalahan yang dapat menghambat proses pengembangan KEK Sei Mangkei di Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara, diantaranya adalah masih rendahnya semangat kebersamaan dan kerjasama antar *stakeholders* untuk bersinergi mempercepat pembangunan KEK Sei Mangkei sebagai kawasan unggulan industri agribusiness. Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Pemerintah Kabupaten Simalungun masih cenderung mengandalkan Pemerintah Pusat dalam pengelolaan dan pengembangan KEK Sei Mangkei. Alhasil, kegiatan promosi dan pemasaran relatif kurang berjalan secara optimal.

Dari sektor swasta, keberadaan PT KINRA sebagai anak usaha dari PTPN III yang ditugaskan untuk mengelola KEK Sei Mangkei juga belum berjalan secara efektif, khususnya dalam upaya untuk mempromosikan peluang investasi di wilayah ekonomi khusus tersebut kepada para investor potensial. Lebih dari itu, pengembangan KEK Sei Mangkei juga terkendala belum terintegrasinya kawasan tersebut dengan kawasan industri lainnya seperti Kawasan Industri Kuala Tanjung khususnya dalam hal percepatan pengembangan Pelabuhan Kuala Tanjung (Suheri & Aulia, 2017).

Kondisi yang relatif tidak jauh berbeda pada dasarnya juga terjadi di Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung di Kabupaten Pandeglang, Banten. Meski telah ditetapkan oleh pemerintah sebagai wilayah khusus untuk pengembangan industri pariwisata sejak 2012, beberapa data menunjukkan keberadaan kawasan ini belum secara

signifikan berimplikasi pada peningkatan jumlah wisatawan yang berkunjung ke wilayah tersebut.

### Jumlah Wisatawan Mancanegara Menurut Kabupaten/kota di Propinsi Banten, 2015

Kabupaten/Kota	Jumlah Wisatawan Mancanegara Menurut Kabupaten/Kota 2015
Kab Pandeglang	4 139
Kab Lebak	193
Kab Tangerang	29 163
Kab Serang	0
Kota Tangerang	27 697
Kota Cilegon	39 598
Kota Serang	490
Kota Tangerang Selatan	23 882
Provinsi Banten	125 162

Sumber: Badan Pusat Statistik

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), terdapat 4 wilayah kabupaten/kota yang menjadi destinasi utama wisatawan mancanegara (wisman) yang berkunjung ke Provinsi Banten pada 2015 yaitu Kabupaten Tangerang dengan jumlah 29.163 wisman, Kota Tangerang dengan jumlah 27.697 wisman, Kota Cilegon dengan jumlah 39.598 dan Kota Tangerang Selatan dengan jumlah 23.882 wisman.

Sementara itu, kunjungan wisman ke Kabupaten Pandeglang sebagai lokasi keberadaan Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung relatif lebih rendah yaitu 4.139 wisman pada periode yang sama. Dari segi peranan terhadap perekonomian daerah, pengembangan KEK Tanjung Lesung dalam kenyataannya belum dapat memberikan kontribusi ekonomi yang cukup signifikan terhadap Kabupaten Pandeglang khususnya dan Provinsi Banten secara keseluruhan.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, persentase share perekonomian Kabupaten Pandeglang terhadap perekonomian Provinsi Banten secara keseluruhan hanya mencapai 4,21 persen pada 2015 dan 4,28 persen pada 2016. Persentase ini sangat jauh berbeda jika dibandingkan dengan kontribusi perekonomian wilayah lain seperti Kabupaten Tangerang yang mencapai 21,06 persen dan Kabupaten Serang yang mencapai 11,82 persen pada 2016. Salah satu faktor yang menyebabkan belum optimalnya peranan ekonomi dari KEK Tanjung Lesung adalah masih rendahnya partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam pengembangan kegiatan pariwisata di wilayah ini.



Pembangunan wilayah ekonomi khusus ini dalam kenyataannya belum dapat memberikan kesempatan lapangan pekerjaan baru untuk masyarakat sekitar yang sebagian besar masih bekerja sebagai petani dan nelayan.

Kendati penciptaan lapangan pekerjaan baru terutama bagi masyarakat sekitar merupakan salah satu tujuan utama dari keberadaan KEK ini, dalam perkembangannya tingkat partisipasi dan keterlibatan masyarakat masih relatif terbatas (Qolbi & Yudhi, 2018). Di sisi lain, hal ini dapat terjadi karena persepsi masyarakat yang cenderung negatif terhadap pengembangan Tanjung Lesung sebagai kawasan ekonomi khusus sektor pariwisata. Sebagian besar masyarakat merasa khawatir dengan dampak yang telah mereka rasakan selama pengembangan wilayah tersebut termasuk kegelisahan bahwa mereka akan mengalami kerugian yang lebih besar (Yuliana & Subekti, 2016). Disamping adanya persoalan spesifik dari masing-masing KEK, secara umum, terdapat 8 isu dan tantangan pengembangan KEK. Pertama, struktur kelembagaan, utamanya soal administrator terkait lambatnya proses pelimpahan kewenangan perizinan yang begitu banyak serta peningkatan kapasitas Administrator dalam menangani berbagai jenis perizinan. Kedua, koordinasi antar lembaga pemerintahan khususnya terkait sejumlah regulasi yang kurang bersahabat bagi iklim usaha dari pemda, lemahnya koordinasi antar institusi dalam proses pembangunan infrastruktur kawasan, dan koordinasi lembaga pemerintah di tingkat pusat yang masih kurang dalam penyusunan skema insentif. Ketiga, sistem insentif dan peraturan yang hingga kini belum terdapat kejelasan mengenai detail dan besaran dari insentif fiskal yang akan diberikan bagi pengusaha dalam KEK, termasuk kejelasan pemberlakuan insentif non-fiskal. Keempat, pembangunan infrastruktur yang masih terbatas dikarenakan minimnya sumber daya pemda untuk membangun infrastruktur, dan juga koordinasi yang lemah antar institusi. Kelima, lokasi dan aglomerasi yaitu penentuan beberapa lokasi KEK yang belum memperhitungkan faktor keunggulan lokasi berdasarkan aglomerasi. Keenam, akses ke pasar internasional dan domestik harus dioptimalkan.

Mengingat hanya KEK Sei Mangkei yang cukup dekat atau terintegrasi dengan jalur pelayaran internasional. Ketujuh, ketenagakerjaan yang memerlukan rambu berupa kesepakatan awal yang

menyangkut hubungan ketenagakerjaan yang berlaku di KEK. Misalnya, mengenai upah minimum, pesangon, dan lain sebagainya.

Termasuk soal ketersediaan tenaga kerja yang memiliki keterampilan sesuai kebutuhan perusahaan di dalam KEK. Terakhir adalah terkait persoalan isu lahan dan pertanahan dimana KEK didorong memberikan Hak Guna Usaha (HGU) untuk jangka waktu yang lebih panjang dibanding HGU yang berlaku diluar KEK, yaitu 30 tahun dan bisa diperpanjang untuk 20 tahun.

Kedelapan persoalan di atas menjadi tantangan yang serius bagi Pemerintah Indonesia dalam pengembangan KEK. Dalam hal ini, kebijakan yang terintegrasi serta berdampak jangka panjang perlu diperhatikan. Di samping itu, koordinasi yang terintegrasi antara pemerintah pusat dan daerah menjadi persoalan yang penting untuk menyikapi berbagai persoalan seperti penentuan lokasi KEK sampai dengan persoalan isu lahan (Laporan CSIS sebagaimana di-rilis dalam beritasatu.com: 2015).

## KESIMPULAN

Perlu diakui bahwa implementasi KEK di Indonesia masih terbilang baru sehingga membandingkan hasil yang diharapkan dari KEK Indonesia dan Cina tentu tidak fair. Namun, menjadikan kisah sukses dan pengalaman kebijakan KEK di Cina sebagai pelajaran penting sangatlah perlu. Meskipun beberapa kondisi yang memungkinkan keberhasilan KEK di Cina tidak bisa direplikasi di Indonesia seperti system pemerintahan authoritarian satu partai dan system ekonomi central command, kondisi-kondisi lainnya bisa dijadikan pertimbangan dalam mengembangkan KEK.

Dengan demikian, pengalaman Cina mengembangkan KEK masih relevan dengan rencana pengembangan KEK di Indonesia. Kisah sukses KEK di Cina memperlihatkan adanya komitmen yang tinggi baik dari pemerintah pusat maupun daerah untuk mengembangkan wilayah yang memang sudah direncanakan sebagai KEK. Komitmen pemerintah yang tinggi ini sangat diperlukan karena KEK memerlukan initial outlays yang sangat besar. Disamping itu, pemerintah perlu mendesain KEK secara hati-hati dengan mempertimbangkan banyak factor termasuk factor socio-kultural dan geo-strategis.

Seperti yang dilakukan di Cina, pemerintah sangat memperhatikan faktor-faktor non-material

bersamaan dengan factor geo-strategis karena faktor-faktor ini ternyata sangat mempengaruhi kinerja KEK. Selain itu kemampuan koordinatif pemerintah merupakan hal yang sangat penting bagi kesuksesan KEK. Sebagai sebuah proyek besar, KEK memerlukan collective action. Tindakan kolektif memerlukan koordinasi yang kuat. Koordinasi ini semakin penting ketika jumlah stakeholder semakin banyak. Disinilah peran pemerintah, baik pusat maupun daerah. Mereka seharusnya dapat menjadi motor pemersatu yang mampu mengkoordinasikan tindakan bersama untuk memajukan KEK.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Chu, David K. W. 1987. "China's Special Economic Zones: Expectations and Reality". *Asian Affairs*, Vol. 14, No. 2 (Summer, 1987), pp. 77-89
- Fathun, L. M. (2016). Paradiplomasi Menuju Kota Dunia: Studi Kasus. *Indonesian Perspective*, 91.
- Febriano, M.R., Hariyadi., & Falatchan, A.F. 2017. Strategi Pengelolaan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Sei Mangke, Klaster Industri Hilir Kelapa Sawit Terintegrasi dan Berkelanjutan. *Agrica (Jurnal Agribisnis Sumatera Utara)* Vol.10 No.1/April 2017. Available online <http://ojs.uma.ac.id/index.php/agrica>.
- Qalbi, F., Yudhi, A. 2018. Arahan Pengembangan Pariwisata di Kawasan Tanjung Lesung Berdasarkan Partisipasi Masyarakat. *JURNAL TEKNIK ITS* Vol. 7, No. 1 (2018).
- Suheri, T., Aulia, S.S. 2017. Analisis Triple Helix dalam Kawasan Ekonomi Khusus (Studi Kasus: KEK Sei Mangkei). Bandung: Program Studi Sarjana Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Komputer Indonesia, 2017.
- Yuliana, D., Subekti, S. 2016. Strategi Pengembangan Bandara Soekarno Hatta dalam Mendukung Destinasi Pariwisata Prioritas Tanjung Lesung - Pandeglang dan Sekitarnya. *Jurnal Transportasi Multimoda* 14 (4), 177-192.
- Leong, Chee Kian. (2012). "Special economic zones and growth in China and India: an empirical investigation". *International Economics and Economic Policy*, Volume 10 Issue 4. DOI 10.1007/s10368-012-0223-6
- Tantri, M. L. (2012). "China's Policy for Special Economic Zone". *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 68(3), 231-250. DOI:10.1177/0974928412454602.
- W. Pannell, Clifton (Review). 1987. Y.C. Jao dan C.K. Leung. "China's Special Economic Zones: Policies, Problems and Prospects". *Economic Geography*, Vol. 63, No. 3, pp. 277-278. World Bank. (2009). *Clusters For Competitiveness: A Practical Guide & Policy Implications for Developing Cluster Initiatives*.
- Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus. 2018. *Merajut Pertumbuhan, Menenun Pemerataan: Laporan Tahunan Kawasan Ekonomi Khusus 2017*. Jakarta: Sekretariat Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus.
- Cheesman, Andrew. (2012). *Special Economic Zones & Development: Geography and Linkages in the Indian EOU Scheme*. <https://www.google.com/search?q=SEZ+and+economic+development&safe=strict&ei=coWXW9frK8rgvgSJ0oiIBg&start=0&sa=N&biw=800&bih=486#>
- Pakdeenurit,P. (2014). *Special Economic Zone: Facts, Roles, and Opportunities of Investment*. [http://www.iaeng.org/publication/IMECS2014/IMECS2014\\_pp1047-1051.pdf](http://www.iaeng.org/publication/IMECS2014/IMECS2014_pp1047-1051.pdf).
- Zeng, Douglas Zhihua. (2012). "China's Special Economic Zones and Industrial Clusters: Success and Challenges". [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2261\\_1600\\_Zeng\\_WP13DZ1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2261_1600_Zeng_WP13DZ1.pdf)
- Zeng, Douglas Zhihua. (2015). "Global Experiences with Special Economic Zones Focus on China and Africa". <http://documents.worldbank.org/curated/en/810281468186872492/pdf/WPS7240.pdf>
- Zeng, Douglas Zhihua. N.d. "Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience". [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/586f9727e5274a130700012d/PEDL\\_Synthes\\_is\\_Paper\\_Piece\\_No\\_1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/586f9727e5274a130700012d/PEDL_Synthes_is_Paper_Piece_No_1.pdf).
- "CSIS Ungkap 8 Masalah Pengembangan KEK" <http://id.beritasatu.com/home/csis-ungkap-8-masalah-pengembangan-kek/126708>.