

## STUDI PERBANDINGAN EKONOMI REGIONAL KALIMANTAN TIMUR DAN RIAU

*Mubyarto\**

A financially constrained central government no longer has the capacity to fund major development projects throughout the country. Jakarta must look more to the regions for *ideas, money* and *initiatives*. Reforms are required in regional authority, and in national programmes—from rice to foods policies and transmigration—which have a regional impact. The "unity" of the last twenty years of strong central government has to be complemented more effectively by the "diversity" which flows from a greater emphasis in regional initiative and self reliance.

(Hal Hill, *Unity and Diversity: Regional Economic Development in Indonesia since 1970*, Oxford, 1989, hal 53).

### Pendahuluan

Membahas permasalahan pembangunan Propinsi Kalimantan Timur akan 'efisien' dan 'terarah' apabila kita sekaligus membandingkan-nya dengan Propinsi Riau. Inilah dua propinsi 'kaya' di Indonesia, dua propinsi yang besar sumbangannya pada ekspor nasional (masing-masing 22,0 persen dan 34,4 persen), dua dari tiga besar yang penduduknya *tumbuh* paling pesat, 4,44 persen dan 4,25 persen, dan dua propinsi di luar Jakarta yang paling dekat ekonominya dengan ekonomi dunia.

Namun dari aneka persamaan tersebut, gambarannya dari segi pemerataan ekonomi sungguh kontras. Data penduduk di bawah garis kemiskinan amat berbeda yaitu amat rendah di Kalimantan Timur (3,8 persen), dan masih amat tinggi di Riau (31,6 persen). Riau jauh lebih 'dekat'

perekonomiannya dengan ekonomi luar yang maju (Singapura) semestinya tidak berakibat negatif. Juga menarik dilihat 'kemandirian fiskal' kedua propinsi ini yaitu amat tinggi di Kalimantan Timur (61 persen), sedangkan di Riau amat rendah (23,5 persen). Apakah tinggi rendahnya angka kemandirian fiskal ini ada kaitannya dengan tingkat *otonomi daerah* dan desentralisasi pengambilan putusan-putusan pembangunan di daerah? Bagaimana dengan mutu kepemimpinan?

Demikianlah kutipan dari Hal Hill di atas akan dicoba dinilai sejauh mana *ideas, money, and initiatives* memang merupakan faktor penting dan menentukan bagi keberhasilan pembangunan daerah.

---

\* Prof. Dr. Mubyarto adalah Kepala Pusat Penelitian Pedesaan dan Kawasan UGM dan dosen jurusan Studi Pembangunan Fakultas Ekonomi UGM.

### Arti Pertumbuhan Penduduk Tinggi

Di samping Propinsi Bengkulu yang penduduknya tumbuh 4,38 persen per tahun selama 1980-1990, penduduk Kalimantan Timur dan Riau tumbuh sangat cepat karena banyaknya *pendatang* dari luar. Memang pada periode Sensus sebelumnya (1971-1980), pertumbuhan penduduk Kalimantan Timur jauh lebih cepat dibandingkan dengan Riau (5,7 persen dibanding 3,1 persen), yang barangkali berarti, daya tarik "boom" ekonomi Riau memang lebih kemudian datangnya, yaitu sejak Batam diputuskan sebagai proyek pertumbuhan ekonomi besar-besaran oleh pemerintah pusat. Dalam pada itu, kedua propinsi diduga mempunyai kedudukan yang sama sebagai wilayah 'batu loncatan' tenaga kerja dari Indonesia ke Malaysia, yaitu mereka yang tertarik untuk bekerja di perkebunan-perkebunan karet dan kelapa sawit, yang menjanjikan upah jauh lebih tinggi daripada upah buruh di Indonesia. Ini masalah buruh 'pendatang haram' yang selalu menjadi 'ganjalan' hubungan politik Indonesia dan Malaysia.

### Industri Migas dan Manufaktur

Kalimantan Timur dan Riau adalah produsen terbesar minyak bumi Indonesia, Riau memproduksi hampir 50 persen produksi nasional dan Kalimantan Timur 22 persen. Karena penerimaan pajak dari perusahaan minyak asing semuanya masuk ke pemerintah pusat, maka justru semakin besarnya peranan industri minyak bumi di Riau berakibat kurang menguntungkan bagi Riau. Sebaliknya industri kebutuhan yang relatif lebih besar di Kalimantan Timur memberikan 'tetesan' dan dampak positif yang lebih besar bagi perekonomian rakyat Kalimantan Timur.

Perbedaan yang menarik adalah bahwa karena kehutanan dan industri hutan sangat besar perannya di Kalimantan Timur, maka perkebunan rakyat dan kini juga perkebunan besar, peranannya lebih dominan dalam perekonomian Riau. Tiga industri manufaktur terbesar di Riau (1983) adalah *plywood*, *crumb rubber*, dan *minyak kelapa* (87,6 persen) sedangkan di Kalimantan Timur adalah *plywood*, *sawmill*, dan *industri kapal (shipbuilding/repairs)*. Yang juga menarik adalah bahwa di Riau memang telah terjadi pergeseran struktural yang mungkin menggambarkan kemajuan cukup berarti. Kalau pada tahun 1975 ketiga industri manufaktur terbesar adalah *sawmill* (45,4 persen), minyak kelapa (26 persen), dan pengalengan ikan (9,6 persen), maka pada tahun 1983 menjadi *plywood* (62,4 persen), *crumh rubber* (19,2 persen), dan *minyak kelapa* (6 persen). Ini berarti industri kayu mengalami kemajuan dari *sawmill* ke *plywood* di kedua propinsi, tetapi di Kalimantan Timur industri *plywood* menjadi begitu dominan, sedangkan di Riau industri yang mengolah hasil-hasil pertanian/perkebunan tetap dan semakin penting, yaitu yang herkaitan erat dengan perkembangan pesat perkebunan negara dan swasta dalam komoditi *karet* dan *kelapa sawit* (agro-industry).

### Mengapa Kemiskinan Lebih Tinggi di Riau?

Juga sangat menarik membandingkan tingkat kemakmuran penduduk di kedua propinsi, khususnya dalam kaitannya dengan tingkat kemiskinan yang sudah rendah di Kalimantan Timur, tetapi masih relatif tinggi di Riau. Angka pengeluaran per kapita penduduk Kalimantan Timur adalah Rp 245.400,00

(pedesaan) dan Rp 345.000,00 (perkotaan dan pedesaan) untuk tahun 1987, sedangkan di Riau adalah masing-masing Rp 147.700,00 dan Rp 228.156,00. Ini berarti, pada tahun 1987 posisi urutan "kemakmuran" penduduk Kalimantan Timur adalah nomor 2, sedangkan Riau pada urutan nomor 19, suatu urutan yang tentunya "tidak pantas" bagi salah satu propinsi terkaya di Indonesia.

Demikian, kita memang harus mampu menemukan data-data yang lebih lengkap, baik data-data ekonomi maupun nonekonomi, untuk bisa menerangkan mengapa dimungkinkan adanya perbedaan besar perkembangan perekonomian dan kemajuan pembangunan dari 2 daerah yang sama-sama kaya akan sumber daya alam, sedangkan kedua daerah itu lahir hampir bersamaan sebagai propinsi, dan yang keduanya sama-sama berorientasi ekspor (dan sama-sama pengimpor beras dalam jumlah besar). Apakah kepadatan penduduk yang 3 kali lipat lebih besar di Riau bisa menerangkannya, meskipun PDRB per kapita Riau 37 persen lebih tinggi (masing-masing Rp 3,7 juta dan Rp 2,7 juta), sedangkan ekspor keseluruhan juga 33 persen lebih tinggi (US\$ 4,8 milyar dan US\$ 3,6 milyar)?

Jelas bahwa akhirnya yang menentukan kesejahteraan penduduk suatu wilayah bukanlah kemampuan *produksi* wilayah yang bersangkutan, tetapi *distribusinya*, atau dengan bahasa trilogi pembangunan bukan *pertumbuhan ekonominya*, tetapi *pemerataan basil-basilnya*.

### Sejarah Ekonomi Riau dan Kalimantan Timur

Apakah sejarah ekonomi bisa membantu mengungkapkan kondisi

perekonomian masa kini, implikasi, serta prospeknya pada masa datang? Tampaknya memang penting untuk mengingatkan kembali bahwa Kalimantan Timur, yang berpenduduk sedikit lebih dari separo penduduk Riau, rupanya lebih beruntung, karena dalam periode pembangunan selama pemerintah Orde Baru sudah mengalami 2 kali "boom" ekonomi dalam waktu yang berbeda, yang hanya berselang kira-kira 7 tahun. Setelah dikeluarkan Undang-undang Penanaman Modal Asing pada tahun 1967 maka beberapa perusahaan asing dari Korea, Jepang, dan Amerika Serikat, segera masuk untuk mengeksploitasi hutan Kalimantan Timur. Jika pada tahun 1967 ekspor *kayu* Indonesia baru US\$ 6,3 juta, maka 3 tahun kemudian melonjak menjadi US\$ 100 juta (dan kini 1990/91 US\$ 35 miliar). Maka, dalam periode sangat pendek tersebut, Balikpapan dan Samarinda mengalami "boom" ekonomi luar biasa dan menarik banyak pekerja dari luar daerah dan suku Dayak dari pedalaman.

"Boom" kayu/hutan yang cukup mendadak ini segera disusul "boom" kedua pada tahun 1973-1974 yaitu "boom" minyak bumi setelah krisis energi dunia. "Boom" minyak ini berjalan terus selama 7 tahun (1974-1981) yang lebih meningkatkan kegiatan migran besar lagi dari luar daerah, terutama anak-anak muda terdidik untuk bekerja dalam industri minyak.

Demikian jika dibandingkan dengan Riau yang mengalami "boom" lebih belakangan, yaitu hanya dari minyak humi (meskipun eksploitasi hutan dalam jumlah kecil juga ada), maka Kalimantan Timur yang berpenduduk lebih sedikit, jelas telah menikmati boom tersebut

dalam waktu yang lebih lama dan lebih merata bagi warga masyarakat.

Paktor lain yang barangkali cukup penting peranannya dalam "menahan" kemajuan ekonomi rakyat Propinsi Riau adalah sifatnya sebagai "ekonomi penyangga" (*binterland*) terhadap ekonomi Sumatra Barat di Padang, dan ekonomi Singapura (dan Malaya sebelumnya).

Ekonomi *binterland* biasanya bersifat *merkantilstik* di mana petani/penduduk asli kedudukannya amat lemah menghadapi pedagang perantara dan eksportir. Baik dalam hal karet rakyat maupun hasil-hasil ikan, petani/pekebun karet dan nelayan biasanya "terjerat hutang" pada para pedagang/pelepas uang. Kondisi demikian tidak terlihat mencolok di Kalimantan Timur karena penduduk asli yang suku Dayak terbiasa "mundur ke belakang", dan "masuk lebih dalam" ke hutan, bila ada pendatang dari luar. Orang Dayak dikenal sebagai "orang darat" yang tidak suka bersaing atau menghadapi secara langsung "ancaman" para pedagang atau pendatang dari luar.

### Penutup

Demikian, perbandingan perekonomian Kalimantan Timur dan Riau memberikan kesan seakan-akan "tidak ada masalah serius" di Kalimantan Timur. Kesimpulan yang demikian tidak benar, karena ternyata ada kondisi lain yang sangat mengganggu. Kesenjangan ekonomi dan sosial yang tajam di Kalimantan Timur seandainya ada terjadi antara *daerah pesisir* atau daerah-daerah *perkotaan* dengan daerah-daerah pedalaman/pedesaan dan sebagian besar daerah perbatasan.

Satu data kependudukan yang mencolok adalah bahwa hampir separo (48,8 persen) penduduk Kalimantan

Timur, penduduk wilayah perkotaan sebagian besar terdiri atas pendatang, sedangkan penduduk pedesaan adalah sebagian besar penduduk asli suku Dayak. Ini berarti bahwa jika rata-rata kemakmuran rakyat Kalimantan Timur lebih tinggi daripada penduduk Riau, maka hal itu disebabkan bobot yang besar dari penduduk pendatang di Kalimantan Timur. Tidak saja 48,8 persen penduduk Kalimantan Timur tinggal di perkotaan tetapi sebagian besar dari mereka (41 persen) tinggal hanya di dua kota terbesar yaitu Balikpapan dan Samarinda dan kini disusul Bontang dan Balikpapan. Kondisi demikian tentu merisaukan, sebab apabila penduduk pedesaan suku Dayak dilaporkan dalam tingkat kesejahteraan yang rendah, kondisi kehidupan penduduk perkotaan yang berjubel kadang-kadang (sebagian besar) tidak lebih baik. Maka, tantangan pembangunan yang dihadapi dalam bidang kependudukan Kalimantan Timur sangat kontras dengan Propinsi Lampung misalnya, di mana penduduk pendatang yang orang Jawa langsung masuk ke desa-desa dan ke hutan-hutan membuka kebun kopi secara "liar", sehingga propinsi Lampung dalam periode sensus 1961-1971 dan 1971-1980 mencatat angka pertumbuhan yang tertinggi di Indonesia, lebih tinggi daripada DKI Jakarta dan Kalimantan Timur.

Dalam kaitan inilah tantangan kebijaksanaan dan program-program pembangunan Propinsi Kalimantan Timur sesungguhnya cukup berat, kompleks, dan bersifat ganda. Di satu pihak perlu sekali ada perhatian lebih besar bagi pembangunan ekonomi dan sosial bagi suku-suku asli Dayak di pedalaman/perbatasan, dengan prioritas lebih besar daripada wilayah

pebisnis/ perkotaan. Tetapi, melihat kondisi kehidupan ekonomi dan sosial di perkotaan sendiri, pelayanan-pelayanan sosial (*public utilities*) sangat urgen untuk diberikan tanpa tersedianya dana pembangunan daerah yang memadai. Dengan perkataan lain, pembangunan sektor perkotaan yang menekankan pada sektor ekonomi rakyat yang informal harus dilaksanakan sekaligus dengan pembangunan wilayah pedalaman/perbatasan yang terasing.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Esmara, Hendra. 1975. "An economic survey of Riau", *BIES*, 11 (3), November.
- Hill, Hal, ed. 1989. *Unity and diversity: regional economic development in Indonesia*. Singapore: Oxford University Press.
- Manning, Chris. 1971. "The timber boom with special reference to East Kalimantan", *BIES*, 7 (3), November.
- Mubyarto, et al. 1991. *Kajian sosial ekonomi desa-desa perbatasan di Kalimantan Timur*. Yogyakarta: Aditya Media untuk Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan, Universitas Gadjah Mada.
- Pangestu, Mari. 1989. "East Kalimantan: beyond the timber and oil boom, dalam Hal Hill, ed., *Unity and diversity: regional economic development in Indonesia*. Singapore: Oxford University Press, hal. 151-175.
- Rice, Robert C. 1989. "Riau and Jambi: rapid growth in dualistic natural resource intensive economies, dalam Hal Hill, ed., *Unity and diversity: regional economic development in Indonesia*. Singapore: Oxford University Press, hal. 125-150.