

Empowering Local Capacity dalam Meningkatkan Industri Udang Lokal di Kabupaten Bulungan

Irsyad Sudirman

Dosen Fisip Universitas Kaltara

Abstract:

This paper aims to examine how to optimize the role of local government in an effort to enhance the return of national fisheries product competitiveness Indonesia, and the synergy between the central government policy, and regional actors shrimp farming. Regional autonomy in the level of analysis, the analysis used is Empowering Local Capacity Concept which is considered adequate in resolving the gap discourse that occurs between private parties and local governments as regulators in the shrimp industry in the Regency of Bulungan.

Keywords: *Shrimp Industry, Competitive Advantage, Empowering Local Capacity*

Abstrak:

Tulisan ini bertujuan untuk meneliti bagaimana mengoptimalkan peran pemerintah daerah dalam usaha meningkatkan kembali daya saing produk perikanan nasional Indonesia, serta mensinergikan kebijakan antara pemerintah pusat, daerah dan para pelaku budidaya udang. Dalam tingkatan analisis otonomi daerah, analisis yang digunakan adalah Empowering Local Capacity Concept yang dianggap memadai dalam menyelesaikan kesenjangan wacana yang terjadi antara pihak swasta dan pemerintah daerah selaku regulator dalam industri udang di Kabupaten Bulungan.

Kata Kunci : *Industri Udang, Keuntungan Kompetitif, Empowering Local Capacity*

Sektor komoditas perikanan dunia, hingga saat ini terus mengalami pertumbuhan yang menakjubkan terutama di negara-negara dunia ketiga yang sebagian besar merupakan produsen utama komoditas tersebut. Pertumbuhan tersebut, selain dikarenakan oleh faktor ekonomi dengan sumber daya alam yang tak terbatas dan diperbaharui juga dikarenakan oleh terjadinya perubahan pola konsumsi masyarakat global, yaitu : (1) terjadinya peningkatan jumlah penduduk yang disertai dengan meningkatnya pendapatan masyarakat, (2) meningkatnya apresiasi terhadap makanan sehat

(*healthy food*) sehingga mendorong tingkat konsumsi yang berbasis *Red Meat* menjadi *White Meat*, (3) tuntutan globalisasi sehingga memunculkan sumber makanan universal, dan (4) mewabah dan berjangkitnya penyakit hewani (*anthrax*, flu burung, *e.coli*, flu babi) selain ikan sebagai sumber protein sehingga sumber daya laut menjadi sumber alternatif terbaik (Tridoyo Kusumastanto, 2007).

Jika dilihat secara keseluruhan hingga saat ini, produsen terbesar komoditas perikanan global masih dipegang oleh China dengan total produksi mencapai 2.248 juta ton per tahun pada tahun 2002 atau sebesar 25,7% produksi global. Sedangkan produksi negara-negara lain sisanya yakni sebesar 3.001 juta ton (34,3 persen), seperti India, Banglades, Kamboja, Indonesia, Myanmar, Mesir, Tanzania, Uganda, dan Brasil. Produksi Indonesia sendiri, mencapai 316 juta ton (3,6 persen dari total dunia) dengan market-share mencapai 3.4% per tahun.

Indonesia selaku negara eksportir komoditas perikanan dunia memiliki potensi besar sebagai salah satu negara yang mampu bersaing pada industri tersebut. Fakta tersebut cukup beralasan mengingat secara geografis, Indonesia memiliki lebih dari 2/3 wilayahnya berupa lautan, memiliki lebih dari 17 ribu pulau, dan memiliki panjang garis pantai seluas 81 ribu km². Fakta lainnya adalah sejak tahun 1997 hingga 2007, sub-sektor perikanan Indonesia mengalami pertumbuhan yang sangat signifikan dengan nilai ekspor diatas US\$ 1,6 Milyar setahun dengan pertumbuhan rata-rata 3,1% pertahun. Ekspor komoditi perikanan Indonesia bertumpu pada dua jenis komodoti utama, yaitu udang dan kelompok ikan laut seperti tuna, cakalang dan tongkol. Diantara produk perikanan Indonesia tersebut pada periode 1998-2000, udang merupakan penyumbang devisa terbesar asing. Total nilai ekspor udang hingga akhir tahun 2002, misalnya adalah sebesar US\$ 840.000.000 atau bisa dikatakan bahwa total nilai sektor perikanan menghasilkan total ekspor US\$ 1 Milyar pertahun sejak masa awal krisis 1997 hingga tahun 2000, yang artinya terjadi peningkatan sekitar 50%-60% dari total nilai ekspor perikanan Indonesia tiap tahunnya, dimana udang memiliki kontribusi total ekspor yang sangat besar (Biro Pusat Statistik Nasional).

Industri udang telah membawa manfaat yang signifikan ke beberapa daerah di Indonesia baik secara nasional dan internasional. Komoditi udang, selain karena kelezatan, gizi dan memiliki cita rasa yang tinggi ternyata juga merupakan salah satu komoditi perikanan yang paling banyak diminati dan memiliki nilai jual yang tinggi di pasar domestik maupun internasional. Udang juga merupakan komoditas potensial dan merupakan komoditas revitalisasi perikanan yang nilai ekspornya diberbagai Negara selalu mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada wilayah Asia, terdapat beberapa

negara yang berkontribusi ekspor komoditi udang terbesar dunia yakni Indonesia, Thailand, Malaysia, India, Filipina, Vietnam dan China. Kemudian beberapa negara Amerika Latin yang melibatkan diri secara langsung dalam komoditi udang, seperti Brazil, Ekuador, Venezuela, Panama dan Meksiko yang terkenal dengan udang vanameinya. Adapun pasar utama ekspor udang dunia meliputi Amerika Serikat, Kanada, Jepang dan Uni Eropa.

Pada tahun 2007, volume dan nilai ekspor udang Indonesia mencapai 854.328 ton senilai US \$ 2,26 milyar. Secara tradisional, pangsa pasar terbesar ekspor udang Indonesia adalah Amerika Serikat sebesar 16,5%, diikuti oleh Jepang sebesar 60% dan Uni Eropa sebesar 11,5%. Ekspor udang Indonesia ke Jepang rata-rata mencapai 53.000 ton per tahun, atau sekitar 30% dari total impor udang Jepang. Sementara itu, kontribusi ekspor udang (beku) Indonesia ke Amerika Serikat hanya berkisar 5-6%, yang jauh lebih rendah dari Thailand (31%), Ekuador (20%) dan Meksiko (13%). Sedangkan negara-negara pesaing ekspor udang Indonesia meliputi Bangladesh, Cina, India, Filipina, Taiwan dan beberapa negara Amerika Latin (Biro Pusat Statistik Nasional). Yang artinya bahwa ekspor Udang Indonesia mencapai 12,1% dari total ekspor udang dunia dengan permintaan pasar dunia senilai US\$ 11 milyar pertahun.

Berkaitan dengan keuntungan yang dapat diraih dari perdagangan udang internasional yang sangat menjanjikan tersebut, Kabupaten Bulungan sebagai salah satu kabupaten di bagian utara Propinsi Kalimantan Timur yang mempunyai luas wilayah 13.181,92 km², ternyata memiliki potensi untuk mengembangkan komoditas tersebut menjadi komoditas andalan daerah. Hal ini dikarenakan secara geografis, wilayah Kabupaten Bulungan kaya akan sumber daya alam hayati perairan serta didukung oleh perangkat-perangkat industri dasar yang telah ada terlebih dahulu, seperti bahan baku yang melimpah, unit pengolahan (coldstorage) dan segmen pasar domestik yang cukup besar.

Secara garis besar, total nilai ekspor kabupaten Bulungan dari komoditas perikanan mengalami peningkatan sejak tahun 2005 hingga 2009, yakni sebesar 6,56% di tahun 2005 dan 7,33% di tahun 2009. Dengan total pertumbuhan rata-rata antara 1,2% hingga 2,5% pertahun. Secara ekonomis, pertumbuhan nilai rata-rata ekspor pertahun tersebut tidak begitu signifikan yang diakibatkan oleh masih lemahnya dukungan infrastruktur daerah dan kebijakan yang dihasilkan.

Belum optimalnya dukungan pemerintah untuk menjadikan potensi sumberdaya perikanan nasional sebagai sumberdaya unggulan strategis masa depan, khususnya di daerah-daerah yang memiliki potensi sumberdaya alam hayati perairan yang melimpah, seperti Kalimantan Timur dan terutama upaya

untuk memperbaiki berbagai kendala yang dihadapi oleh industri udang di Kabupaten Bulungan sebagai dampak dari munculnya globalisasi perdagangan, bukanlah sesuatu yang hanya menjadi bagian dari beban strategis pemerintah daerah saja tapi sudah merupakan indikator dari model pembangunan nasional yang tidak jelas tujuannya. Pada sisi yang lain, berbagai kebijakan ekonomi dan politik nasional yang berkaitan dengan potensi sektor perikanan daerah akan memunculkan iklim persaingan yang sangat ketat di pasar internasional khususnya dalam perdagangan komoditi udang, dapat dipandang sebagai suatu kesempatan dan potensi bagi perkembangan industri perikanan di Indonesia.

Tulisan ini sendiri akan membahas mengenai strategi pemerintah daerah menghadapi pertarungan industri udang dunia dan kaitannya dengan penguatan kapasitas lokal dalam rangka melakukan efisiensi birokrasi dan produksi sehingga dapat meningkatkan kualitas daya saing industri udang daerah untuk lebih bersaing pada pasar internasional.

Penurunan Kemampuan Daya Saing Industri Udang Kabupaten Bulungan

Kondisi industri perikanan secara umum di Indonesia berupa potensi sumberdaya yang melimpah, demand yang tinggi dari negara-negara importir. Dipandang sebagai potensi maupun hambatan dalam mengatasi kesenjangan pada sistem pengelolaannya. Kenyataan ini terjadi akibat dari tidak terjadinya sinergitas yang kompetitif baik ditingkat pusat maupun lokal. Pada satu sisi, pertimbangan tradisi, ilmu pengetahuan dan teknologi akan menciptakan sistem pengelolaan yang baik pada industri perikanan nasional namun semakin terliberalisasinya sistem perdagangan global juga akan menciptakan hambatan terutama ketika harus berhadapan dengan berbagai regulasi *food safety*.

Dalam banyak kasus terutama ketika industri perikanan nasional Indonesia harus dihadapkan dengan negara-negara pesaing, maka keberadaan industri perikanan nasional memiliki nilai daya saing yang sangat rendah. Padahal secara historis, kemampuan industri perikanan nasional Indonesia sejak lama telah menjadi komoditas ekspor potensial bagi negara-negara yang berada pada satu kawasan dengan Indonesia. Kondisi demikian tercipta dikarenakan tidak tersinerginya kebijakan-kebijakan pembangunan nasional yang diputuskan antara pusat dan daerah, dan kondisi tersebut semakin tidak menentu pasca tumbang rezim orde baru serta tuntutan globalisasi ekonomi. Jika sebelum terjadinya liberalisasi perdagangan global, industri perikanan nasional masih berupa penyedia kebutuhan pangan domestik yang difasilitasi oleh negara, maka pasca terjadinya liberalisasi perdagangan global yang disertai meningkatnya kebutuhan hidup atas sumberdaya pangan alternatif pemerintah dituntut untuk mampu menyediakan infrastruktur yang

lebih memadai. Namun pada satu sisi pemerintah sendiri tidak memiliki sumber dana serta teknologi yang cukup dikarenakan terjadinya pergeseran peran dari penyedia kebutuhan pangan domestik aktif menjadi regulator.

Keberadaan para pelaku bisnis udang yang semakin banyak sebagai dampak krisis moneter 1998 memiliki sisi-sisi positif bagi pemulihan ekonomi nasional pasca krisis moneter. Pada satu sisi mampu menciptakan iklim kompetisi secara mandiri. Di mana mereka berlomba-lomba menekuni budidaya tambak udang dengan dasar pengetahuan dan teknologi seadanya. Kondisi ini akan sangat baik bagi para petambak yang hidup di daerah-daerah yang memiliki infrastruktur dan sistem birokrasi yang memadai. Yang normalnya terletak dikota-kota besar di belahan Barat Indonesia, namun bagi daerah-daerah terpencil yang berada pada bagian Timur Indonesia, di mana sistem teknologi, ilmu pengetahuan dan birokrasi yang diciptakan masih sangat sederhana maka baik investor asing maupun pebisnis udang akan berfikir ulang dalam melakukan ekspansi usahanya dengan pertimbangan potensi keuntungan yang tidak seimbang dengan nilai biaya produksi berdasarkan kalkulasi ekonomi. Sehingga akan sangat masuk akal jika beban penyedia infrastruktur, pelayanan birokrasi dan teknologi dilimpahkan pada daerah yang bersangkutan.

Untuk memperjelas argumentasi di atas, tulisan ini mengangkat kasus relevansi kebijakan daerah antara pelaksanaan kebijakan industri agro food/pangan daerah di Kabupaten Bulungan pada periode 2005-2010 dengan kebijakan *good governance melalui law enforcement, akuntabilities* dan transparansi industri daerah di era otonomi daerah 2010-2014 di Kalimantan Timur. Terdapat perbedaan yang mencolok dalam penerapannya, di mana pada level provinsi kebijakan yang ingin dihasilkan adalah munculnya *networking* industri dan perdagangan di Kalimantan Timur secara berkesinambungan dengan lebih dahulu menciptakan sistem birokrasi yang efektif dan handal sedangkan pada tingkat Kabupaten pelaksanaannya cenderung lebih eksklusif dengan menggenjot sektor industri tertentu dan mengabaikan potensial ekonomi yang ada.

Melihat perkembangan kondisi tersebut, sering memunculkan pertanyaan sejauhmana peranan pemerintah pusat dan provinsi sebagai regulator yang sangat diperlukan untuk mengupayakan terciptanya infrastruktur dan layanan birokrasi yang bersahabat di tingkat daerah khususnya Kabupaten Bulungan ? Untuk menciptakan hal tersebut, maka seberapa efektif sinergi kebijakan dan program antar pemerintah, pemerintah Provinsi Kalimantan Timur, pemerintah Kabupaten Bulungan, korporasi perikanan dan masyarakat nelayan-petambak Kabupaten Bulungan sebagai penyedia bahan baku utama telah dilaksanakan? Studi ini menekankan tentang betapa pentingnya sebuah

strategi dalam menerapkan konsep industri, terutama untuk menciptakan kemandirian usaha lokal, penyediaan infrastruktur, menyiapkan sumberdaya manusia, pendanaan lembaga riset, ilmu pengetahuan dan teknologi dengan berusaha menggali dinamika perdagangan internasional dalam konteks kekinian.

Competitive Advantage Dalam Era Persaingan Global

Dalam buku yang berjudul *competitive advantage of nation* (1997) halaman 268, M. Porter menjelaskan bahwa dalam era persaingan global saat ini, suatu bangsa atau negara yang memiliki *competitive advantage of nation* dapat bersaing di pasar internasional bila memiliki empat faktor penentu, yakni :

1. *Factor Strategy Structure dan Rivalry.*
2. *Factor Conditions*, seperti *human resources, physical resources, knowledge resources, capital resources* dan *infrastructure resources.*
3. *Demand Conditions*, seperti *composition of home demand, size and pattern of home demand, rapid home market growth* dan *trend of international demand.*
4. *Related dan Supporting Industry.*

Secara sederhana dapat dijelaskan bahwa persoalan yang terjadi terhadap industri udang di Kabupaten Bulungan memerlukan kajian yang sangat mendalam, terutama berkaitan dengan peningkatan daya saing komoditi udang daerah melalui berbagai penelitian yang signifikan sehingga tercipta suatu strategi maupun kebijakan untuk mengembangkan industri ini sebagai usaha menyikapi peluang pasar internasional yang sangat besar dalam industri ini, maka ada beberapa faktor penyebab baik secara internal maupun eksternal, antara lain :

1. Faktor Internal, yakni faktor-faktor yang mempengaruhi keunggulan kompetitif secara domestik, yaitu :
 - a. Usaha industri udang yang terdiri dari share holder tenaga kerja, bentuk industri terapan (BUMD atau swasta), teknologi terkini yang digunakan dalam pengembangan benih/benur, pakan dan obat-obatan, permodalan (subsidi dan non-subsidi), infrastruktur seperti sarana transportasi, jalan, listrik dan finishing produk.
 - b. Pemenuhan permintaan konsumen domestik, pertumbuhan industri udang dalam negeri, pertumbuhan jenis pasar domestik yang dihadapi dan trend permintaan internasional yang meningkat.
2. Faktor Eksternal, yakni faktor-faktor yang mempengaruhi daya saing melalui perdagangan internasional, yaitu :
 - a. Kebijakan Internasional yang terdiri dari kondisi perekonomian dan rezim internasional, serta persaingan yang terjadi antara sesama negara produsen.
 - b. Potensi pasar domestik dan internasional.

- c. Kebijakan domestik yang terdiri dari kebijakan nasional dari institusi yang membidangi urusan tersebut, keberadaan kondisi ekonomi negara dan regulasi yang berpihak pada usaha kecil dan menengah dibidang budidaya udang.

Diharapkan dengan melakukan penelitian lebih lanjut dalam permasalahan industri udang dalam negeri dengan menggunakan pendekatan *Competitive Advantage*, maka akan muncul benang merah mengapa industri udang di Kabupaten Bulungan tidak dijadikan prioritas utama diluar komoditas sektor industri lain seperti pertambangan dan energi dan pemerintah daerah sebagai regulator utama sudah seharusnya memiliki strategi yang baik untuk memaksimalkan potensi ekonomi dari sektor ini, kenyataan yang terjadi pemerintah daerah seakan-akan menutup mata akan keberlangsungan industri ini ke depannya, padahal industri ini sangat berkait erat dengan kultur masyarakat yang ada.

Sejalan dengan konsep *competitive advantage* yang dikemukakan M. Porter, Tulus Tambunan dalam tulisannya yang berjudul Peningkatan Daya Saing Pengusaha Daerah dalam Era Liberalisasi Ekonomi (Tulus Tambunan, 2007) Memberikan penjelasan bahwa, peluang peningkatan daya saing daerah pada era liberalisasi dapat dilakukan secara mikro ekonomi. Usaha pemerintah dalam mempromosikan atau membantu suatu jenis kegiatan usaha tertentu tidak akan membuat hasil yang optimal tanpa mempertimbangkan lingkungan dari jenis usaha tersebut dan konteks dari suatu pembangunan ekonomi yang lebih luas yang menciptakan "aturan main" untuk semua kegiatan/jenis usaha dan yang mana mempengaruhi cara bisnis dan pasar bekerja. Demikian juga, usaha meningkatkan kegiatan di sektor riil dengan memperbesar kucuran kredit tidak akan bermanfaat tanpa memperhitungkan faktor-faktor determinan lainnya. Faktor-faktor yang dimaksudkan oleh Tulus Tambunan dalam tulisannya adalah Lingkungan di mana suatu bisnis beroperasi yang dapat dibagi dalam dua macam, yakni lingkungan langsung dan lingkungan yang lebih luas.

Lingkungan yang lebih luas adalah lingkungan yang berpengaruh secara tidak langsung terhadap suatu kegiatan bisnis, yang terdiri dari komponen-komponen sebagai berikut :

1. Ekonomi makro, seperti kebijakan perdagangan, kebijakan industri, kebijakan sektor keuangan dan kebijakan moneter serta fiskal,
2. Peran pemerintah dan politik pada tingkat nasional dan lokal, misalnya proses legislatif dan proses pembuatan kebijakan, judisiari, dan keamanan atau stabilitas,
3. Sektor jasa-jasa yang diberikan oleh pemerintah, seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan, infrastruktur, utilitas dan jasa keamanan,

4. Faktor pengaruh eksternal, seperti perdagangan global, bantuan luar negeri, tren dan selera masyarakat dunia, teknologi, dan informasi,
5. Faktor sosial dan kultur masyarakat, seperti demografi, selera konsumen, dan sikap terhadap bisnis,
6. Iklim serta lingkungan alam, misalnya sumber daya alam, cuaca, dan siklus pertanian).

Sedangkan, yang dimaksud lingkungan langsung adalah lingkungan berpengaruh secara langsung terhadap semua kegiatan usaha, yakni :

1. Pasar, misalnya Konsumen, tenaga kerja, keterampilan dan teknologi, material dan alat-alat produksi, lokasi, infrastruktur, modal, dan jaringan-jaringan kerja,
2. Regulasi dan birokrasi, seperti undang-undang, peraturan-peraturan, tarif pajak dan sistem perpajakan, lisensi dan perijinan, standar produk dan proses, perlindungan konsumen dan lingkungan,
3. Intervensi-intervensi yang didanai oleh uang publik, seperti jasa keuangan untuk bisnis.

Secara singkat, antara M. Porter dan Tulus Tambunan sama-sama mengemukakan bahwa untuk menumbuhkan daya saing industri/perusahaan nasional (BUMN/BUMD/BUMS) maka pertama-tama harus membenahi memetakan potensi ekonomi negara secara lebih spesifik, dalam masalah ini adalah penguatan pada sektor mikro ekonomi. Namun Tulus Tambunan menambahkan bahwa reformasi birokrasi dan sinergitas kebijakan dianggap sebagai kunci utama untuk memunculkan iklim persaingan yang mampu memunculkan pertumbuhan daya saing produksi. berbeda dengan alasan M. Porter yang menjadikan peran negara sebagai pijakan dasar dalam menentukan arah perkembangan dari daya saing tersebut. Tulus Tambunan secara eksplisit menekankan pentingnya hubungan dimana lingkungan usaha itu hidup dan negara sebagai regulator hanya dianggap sebagai pihak yang harus mensinergikan kebijakan yang dihasilkan dengan lingkungan usaha yang sedang tumbuh.

Keterkaitan Antara *Competitive Advantage* Dengan Klaster Industri (*Cluster Industry*)

Konsep klaster industri sendiri digunakan sebagai usaha untuk merelokasi suatu bentuk industri dalam suatu wilayah sehingga akan tercapai nilai efisiensi produksi dan nilai tambah lainnya, seperti keterkaitan suatu industri dengan kultur, kondisi geografis suatu wilayah atau negara serta dinamika dari industri itu sendiri. Hal paling penting yang coba diperkenalkan oleh konsep klaster adalah pemanfaatan teknologi lanjutan dan inovasi yang terus-menerus dilakukan. Kebanyakan negara berkembang memakai konsep klaster sebagai pijakan menuju industrilisasi sektor-sektor vital yang dianggap mampu

memicu pertumbuhan ekonominya secara instan. Fenomena yang sering terjadi di negara berkembang umumnya adalah terjadinya perubahan yang cukup signifikan dalam lingkungan persaingan industri kecil terutama yang bergerak di agro industri. Perubahan yang terjadi dikarenakan adanya globalisasi, liberalisasi, perluasan organisasi serta perubahan institusi dan teknologi.

Hal yang menarik adalah ketika suatu industri yang sukses dalam lingkup lokal justru tidak mampu mempertahankan keunggulannya ketika harus dihadapkan dengan semakin bebasnya suatu barang masuk dan keluar pada suatu negara. Orientasi global semacam ini semakin jelas memperlihatkan adanya ancaman dari luar negeri melalui perdagangan yang semakin meminggirkan peran negara sebagai aktor yang berperan untuk menciptakan kesejahteraan ekonomi bagi masyarakatnya.

Indonesia sebagai negara kepulauan yang sepertiga wilayahnya adalah lautan memiliki potensi untuk muncul sebagai negara produsen terbesar bagi industri perikanan dunia. Pengembangan potensi yang ada tidak dalam arti hanya meningkatkan hasil produksinya saja, tapi lebih jauh daripada itu yakni bagaimana mengolah hasil lautnya tersebut sehingga mampu menciptakan nilai tambah maksimal. Dengan kata lain, kemampuan untuk mengembangkan industri kelautan akan menciptakan keunggulan ekonomi yang mampu bersaing dengan negara-negara lainnya di dunia. Dalam konteks yang lebih spesifik seperti usaha yang harus dilakukan Pemerintah Kabupaten Bulungan untuk meraih peluang dalam perdagangan udang internasional, baik usaha menghadapi regulasi *food safety* (SPS, residu dll), sanksi anti-dumping maupun untuk memenangkan pertarungan pada komoditas udangnya, berdasarkan kajian bersama antara desperindagkop dan BPPT pada tahun 2007 menyatakan bahwa model yang mengandung unsur optimisme adalah pengklasteran. Model pengklasteran akan menjadi sangat penting karena akan memudahkan terjadinya kesinambungan antar industri-industri terkait dengan bahan mentah yang begitu banyak tersebar dan terpisah di wilayah Kabupaten Bulungan.

Kebijakan klaster industri, secara eksplisit sebenarnya lebih banyak menekankan pada aspek kemampuan suatu negara dalam mengakomodir potensi-potensi ekonominya secara lebih terspesialisasi. Dalam konteks kekinian konsep ini akan sangat relevan dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah, dikarenakan untuk mencapai hasil optimal dalam perilaku ekonominya sebuah negara tidak lagi memiliki peranan dominan dalam menentukan arah industri nasionalnya tanpa mempertimbangkan adaptability industri tersebut dengan potensi ekonomi di masing-masing wilayah. Memang benar jika dikatakan regulator ekonomi makro dan arah penentuan kebijakan

tetap ditangani oleh negara, namun skala penentuan prioritas ekonomi potensial tetap dilakukan oleh daerah yang bersangkutan, baik berupa sifat, hambatan maupun aturan-aturan birokrasi yang muncul.

Pendekatan *Empowering Local Capacity*: Strategi Penguatan Iklim Investasi Daerah di Kabupaten Bulungan

Permasalahan hubungan konsep *empowering local capacity* yang lazim disebut sebagai menciptakan sistem tata pemerintahan yang baik yang mendukung terciptanya iklim berinvestasi yang sehat dan memunculkan kemandirian usaha domestik dengan berbagai kebijakan daerah yang telah diterapkan. Argumentasi yang ingin dikembangkan bahwa dengan menciptakan ruang usaha dengan memotong sekat-sekat birokrasi yang tidak efisien dalam iklim usaha, justru akan mampu menghasilkan sistem persaingan usaha yang sehat, menghapuskan rente ekonomi dan menciptakan persamaan hak setiap lembaga usaha dimata hukum. Yang berbanding terbalik dengan hasil-hasil kebijakan daerah yang telah dilakukan selama ini.

Arti penting terjadinya reformasi birokrasi di Kabupaten Bulungan yang dapat dilakukan dengan menggunakan konsep penguatan kapasitas lokal adalah melakukan pengembangan kapasitas kelembagaan yang dilihat sebagai residu variable dalam menentukan arah pembangunan ekonomi, pengembangan demokrasi, good governance dan sebagainya. Secara empirik, berbagai studi menjelaskan bahwa kegagalan pembangunan, gagalnya konsolidasi demokrasi dalam berbagai dimensinya terjadi bukan karena masalah kekurangan dana, tetapi sesungguhnya berkaitan dengan persoalan kapasitas kelembagaan.

Philip Quarhes van Ufford (Philip Quarles van Ufford, Frans Husken, dan Dirk Kruijt, 1989:1-18) mengatakan bahwa berbagai kelembagaan baik politik, pemerintahan, ekonomi, dll sedang menghadapi sebuah krisis baru. Kali ini taruhannya adalah peran mereka dalam pembangunan. Pertanyaan yang sekarang sering diajukan adalah menyangkut kemampuan mereka memecahkan berbagai persoalan ataukah justru mereka menjadi penyebab kemacetan dan permasalahan yang ada.

Dari berbagai hasil studinya, Waterson merumuskan sebuah hipotesis bahwa hambatan paling utama dalam mengimplementasikan berbagai proyek pembangunan bukan karena keterbatasan sumber dana, tetapi karena *administrative capacity* yang ditandai dengan sistem kerja yang buruk, kompetensi personalia yang buruk, serta organisasi yang disfungsiional.

Konsep Umum mengenai Penguatan Kapasitas Lokal didasari oleh pemahaman yang dikutip dari Work Papper DFID, yakni *People want to be governed well, and to have a say in what happens in their lives. They want to be*

safe. They want the chance to earn a decent living for themselves and their families. And they want to be treated fairly by their government and public officials. Their aspirations are enshired in Universal Declaration of 2000. But the reality for many people in poor countries is very different. Penguatan kapasitas senantiasa mengandung sebuah pemahaman tentang berbagai upaya meningkatkan kinerja pelayanan kepada klien. Peningkatan kemampuan kinerja pelayanan tidak hanya bergantung pada sisi individual saja, melainkan juga peningkatan pada sisi-sisi sistem, struktur, suprastruktur dan infrastruktur.

PBB dalam konsep awal penguatan kapasitas beranggapan bahwa penguatan kapasitas sangat berkaitan erat dengan pelaksanaan pelatihan bagi individu-individu sehingga dapat memberikan perubahan pada kinerja sebuah sistem. Lebih jauh PBB mengembangkan konsep penguatan kapasitas pada hal-hal yang secara signifikan memberikan perubahan pada lembaga sasaran pada penguatan tersebut. ILO secara umum menjelaskan bahwa setiap upaya penguatan kapasitas harus dalam konteks yang berkelanjutan dan tidak berdiri sendiri sebagai sebuah proyek, tapi harus menyatu dalam sistem yang berlaku. Sedangkan dari sudut pandang UNDP yang melakukan kajian bersama UNIPA, menjelaskan bahwa penguatan kapasitas lokal memiliki makna sebagai penguatan kapasitas Pemda, dimana penguatan dilakukan terhadap kinerja pelaksanaan tugas pokok seorang pemimpin daerah, peningkatan kemampuan dalam pembangunan infrastruktur pemerintahan, serta peningkatan dalam pemberian pelayanan sosial.

Konsep penguatan kapasitas lokal digunakan sebagai upaya untuk melakukan perbaikan pada sistem pemerintahan daerah agar lebih efektif untuk melakukan pembangunan dan kemajuan ekonomi daerah. Pemerintah sendiri melalui Kerangka Nasional Peningkatan Kapasitas dalam rangka Desentralisasi (2002) menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas menyangkut pada pengembangan institusi, sistem ataupun individu dari setiap komponen pendukung desentralisasi. Terdapat 8 agenda pengembangan kapasitas untuk mendukung desentralisasi, yaitu :

- a. Pengembangan peraturan perundangan yang dibutuhkan untuk mendukung desentralisasi;
- b. Pengembangan kelembagaan daerah;
- c. Pengembangan personil daerah;
- d. Pengembangan keuangan daerah;
- e. Peningkatan kapasitas DPRD, Badan Perwakilan Desa (BPD), ORNOP dan organisasi kemasyarakatan;
- f. Pengembangan sistem perencanaan;
- g. Pembangunan ekonomi daerah; dan
- h. Pengembangan kemampuan mengelola masa transisi.

Adapun prinsip-prinsip yang dianut dalam pengembangan dan penguatan kapasitas adalah :

- a. Bersifat multi-dimensi dan berorientasi jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek;
- b. Mencakup multi-stakeholder; Pemerintah Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota, masyarakat, swasta dan penyedia layanan (*service provider*) pengembangan dan penguatan kapasitas.
- c. Bersifat demand driven yaitu kebutuhan pengembangan dan penguatan kapasitas berasal dari stake-holder yang membutuhkan.

Penguatan kapasitas lokal pada dasarnya memiliki sifat relatif, muatan dan tingkat kedalamannya akan sangat bergantung pada kondisi dan kapasitas terkini dari pengembangan sasaran ekonomi yang akan dicapai. Namun secara umum dapat dikemukakan bahwa penguatan kapasitas tidak bisa hanya didekati melalui kegiatan-kegiatan pelatihan dan pendidikan kepada SDM aparatur saja, tapi juga membutuhkan dukungan sistem yang baik dan infrastruktur yang menunjang.

Dalam arena perdagangan internasional memang tidak terkait sama sekali dengan konsep *good governance* selama demand pasar akan permintaan produksi masih sangat tinggi. Namun dalam menganalisa tingkat kemampuan penetrasi sebuah produksi pada pasar internasional diperlukan adanya akuntabilitas dan kemudahan-kemudahan seperti investasi, modal dan produksi yang mendukung terciptanya efisiensi dalam rente ekonomi yang rumit sehingga nilai produksi yang dihasilkan tidak terlampaui tinggi dan memiliki makna kesinambungan usaha kedepannya.

Dalam konteks *empowering local capacity* pada dasarnya termuat formula-formula penguatan institusi-institusi diantaranya penguatan pada level individu, level lembaga dan level sosial. Ketiga katagori tersebut dalam wacana *good governance* terwujud dalam bentuk konstitusi, *rule of law*, keadilan, keamanan diri dan kesejahteraan, Pemilu dan partisipasi demokrasi, HAM, transparansi dan akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi atas pelayanan publik, persamaan gender dan usia, keterbukaan informasi dan ketersediaan standar hidup minimum.

Kebijakan untuk mengundang investasi dalam industri udang daerah serta semakin meningkatnya peran swasta akan berimplikasi positif pada level produksi pemasaran produk. Asumsi tersebut didasarkan pada prinsip ekonomi untuk memperoleh keuntungan maksimal dengan tingkat kerugian yang minimal. Para pelaku ekonomi sendiri berprinsip bahwa untuk mencapai nilai efektifitas suatu kegiatan ekonomi maka harus memperkecil resiko

terjadinya inefisiensi pada sektor pembiayaan. Pada saat ini, industri udang Kabupaten Bulungan telah menjadi salah satu komoditi yang diperdagangkan dan sudah barang tentu harus diperhitungkan nilai ekonomis yang dihasilkannya. Salah satu kendala yang menjadikan industri udang Kabupaten Bulungan menurun daya saingnya dipasar internasional selama ini dikarenakan belum adanya jaminan tentang Kebijakan Perdagangan Luar Negeri Nasional, sehingga menjadikan sektor ekonomi riil di Indonesia maupun di daerah berjalan seadanya sesuai mekanisme pasar yang disepakati bersama antara pelaku usaha dan konsumen.

Pada prinsipnya, secara umum Kabupaten Bulungan telah mengalami kemajuan yang signifikan dalam penerapan reformasi perdagangan pada beberapa tahun terakhir dan hal itu merupakan salah satu dari beberapa faktor yang membantu berkembangnya penyerapan tenaga kerja di sektor resmi, memangkas tingkat kemiskinan dan berkembangnya kesejahteraan masyarakat pada level ekonomi menengah. Selain itu, imbas krisis moneter 1998 tidak begitu terasa di Kabupaten Bulungan dibandingkan sebagian besar daerah-daerah luar Bulungan dan Jawa. Hal ini memberikan kesempatan yang unik bagi Bulungan pasca krisis moneter untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya dalam bidang pembangunan ekonomi daerah. Namun untuk meraih kesempatan ini sebaik-baiknya, Kabupaten Bulungan harus terus mendorong reformasi birokrasi dan menghindari diri dari praktek-praktek ekonomi biaya tinggi yang akan menghambat efisiensi dan inovasi industri udang daerah.

Pemerintah Kabupaten Bulungan sendiri bukan tidak menutup mata atas persoalan yang terjadi tentang pentingnya pembenahan disektor birokrasi, perbaikan-perbaikan kebijakan ke arah terciptanya good governance telah lama diupayakan dan kenyataannya pada 1 Juli 2011 bertempat di Hall Hotel Senyur Samarinda, Pemerintah Kabupaten Bulungan meraih penghargaan Otonomi Award 2011, di bidang inovasi pemberdayaan ekonomi lokal. Penghargaan diterima langsung oleh Bupati Bulungan, Drs H Budiman Arifin MSi . Gelaran Otonomi Award yang diprakarsai oleh Jawa Pos Institute of Pro Otonomi (JPIP) tahun ini telah memberikan 15 penghargaan. Terbagi 3 kategori, yaitu terobosan paling menonjol di bidang ekonomi, pelayanan publik serta kinerja politik dan pemerintahan. Pemerintah Kabupaten Bulungan, dinilai paling menonjol dalam hal inovasi pemberdayaan ekonomi lokal, yaitu melalui program Integrated Farm System atau Sistem Pertanian dan Perkebunan Terpadu (www.bulungan.go.id, 20 Agustus 2011). Program yang dikembangkan Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Bulungan itu, memadukan sawah, kebun, perikanan hingga peternakan dalam satu sistem irigasi atau pengairan terpadu. JPIP juga memberikan penghargaan *As Special Category Region In An Innovative Breakthrough On Local Economic*

Empowerment atau penghargaan yang diberikan kepada daerah yang memiliki terobosan inovasi pemberdayaan ekonomi lokal, mampu mengatasi problem ekonomi, dan memanfaatkan potensi keunggulan ekonomi lokal, memberdayakan lembaga perekonomian lokal, dan pelaku usaha ekonomi menengah, kecil dan mikro hingga meningkatkan kapasitas ekonomi rakyat.

Permasalahan Kebijakan Klaster Industri Perikanan Kabupaten Bulungan Pada Tahun Anggaran 2005-2008.

Ungkapan mengapa kebijakan Klaster Industri Perikanan Kabupaten Bulungan Pada Tahun Anggaran 2005-2008 gagal ditengah jalan dan kemudian digantikan oleh kebijakan klaster industri serupa yang lebih mengarah pada pengembangan pertanian dan perkebunan terpadu, menjadikan permasalahan yang telah ada menjadi semakin kompleks. Karena menurut hemat penulis, akibat dari dihentikannya kebijakan industri perikanan secara permanen, maka justru akan memunculkan inefisiensi ekonomi dan memandulkan kemandirian usaha daerah. Secara tradisional, kemampuan masyarakat setempat yang memiliki tingkat ketergantungan pada hasil laut, semestinya mampu di akomodir dengan cara memperbaiki sistem pelaksanaan yang muncul dilapangan, diluar dari kebijakan baru yang dikembangkan dikemudian hari. Solusi yang coba dikemukakan melalui konsep *empowering local capacity* seharusnya dapat diteruskan seiring dengan munculnya kebijakan pembangunan ekonomi daerah yang baru. Sehingga apa yang akan dihasilkan akan berjalan seiring, bukannya malah menjadi permasalahan yang tidak terselesaikan secara tuntas.

Untuk itu akan sangat dianggap penting jika tujuan melakukan reformasi birokrasi berhasil dijalankan, dan sebagai bagian dari usaha mereformasi, maka kondisi industri udang daerah pun harus disokong sepenuhnya melalui kebijakan klaster industri. Satu keunggulan dari model klaster industri adalah sistem jaringan produksi, pelayanan dan investasi yang lebih adaptable dan mampu menghindarkan diri dari rente ekonomi industri ini yang sangat panjang. Keunggulan lainnya adalah semakin berkembangnya fasilitas laboratorium pembenihan dan pemuliaan, dan juga dengan model klaster, nelayan-petambak akan lebih diuntungkan baik dari segi teknologi yang digunakan maupun keuntungan potensi ekonomi yang dihasilkan oleh industri ini.

Secara sederhana jika ingin memahami secara singkat permasalahan industri udang Kabupaten Bulungan, berdasarkan pada pemahaman konsep *empowering local capacity* dengan pendekatan model *Cluster Industry* dapat dimaksudkan bahwa tujuan Kabupaten Bulungan melakukan itu semua adalah sebagai berikut:

1. Untuk mempersiapkan infrastruktur penunjang bagi perdagangan internasional khususnya udang. Tidak dipungkiri bahwa diperlukannya jaminan keamanan untuk berinvestasi maupun berbisnis diperlukan pra-kondisi pasar, yakni dengan membangun sistem jaringan yang mampu menghantarkan produk-produk perikanan daerah atau pun udang lebih tepat sasaran, efisien dan just in-times.
2. Mengingat bahwa latar belakang industri-industri besar di kawasan Asia, pada awal usahanya adalah memfokuskan diri pada kebijakan-kebijakan yang padat karya sebelum mencapai kondisi yang benar-benar kompetitif pada saatnya kelak. Begitupun dengan Kabupaten Bulungan yang tengah mempersiapkan program-program kebijakan industri yang padat karya, di mana dapat menciptakan lapangan pekerjaan yang besar, menekan rente ekonomi sehingga harga yang berlaku adalah harga normal bukan akibat dari panjangnya mekanisme logistik dan ekonomi.
3. Sebagai bagian dari pengembangan tata kelola kota sekaligus mempersiapkan diri dalam rangka menyongsong terbentuknya Provinsi Baru, yakni Kalimantan Utara. Di mana diperlukan persiapan-persiapan matang yang berbasis ekonomi kerakyatan.
4. Dari sisi, pelatihan dan kerjasama sebagai rangka untuk menciptakan aparatur birokrasi yang bersih dan efisien yang juga pastinya akan mempengaruhi sistem usaha dan kewirausahaan daerah, sehingga pada saatnya kelak tidak menimbulkan polemik apalagi dalam bentuk public services yang tidak efisien terutama dalam hal yang berkaitan dengan perizinan.

Dengan demikian, disini jelas terlihat bahwa pemahaman UU No. 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah belum mampu dipahami secara mendalam oleh aktor-aktor kekuasaan daerah dalam merencanakan pembangunan ekonomi daerahnya secara efektif, padahal tujuan dari Undang-Undang itu sendiri adalah untuk memunculkan sistem tata pemerintahan yang efisien, berwibawa dan berkeadilan. Jika setiap pemerintah daerah hanya mengejar kemampuan mikro dan makro ekonomi hanya dalam jangka pendek, maka pada akhirnya semua yang terjadi hanya sebatas bongkar pasang kebijakan yang tidak efisien, dampaknya justru mengorbankan tingkat kesejahteraan masyarakat setempat. Kondisi yang justru akan memunculkan ketergantungan antara pembangunan ekonomi nasional dan daerah.

Penutup

Dari penjelasan yang telah dipaparkan penulis sebelumnya, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan dari tulisan ini. *Pertama*, Munculnya komoditi udang pasca krisis moneter 1998 sebagai komoditi yang memberikan andil besar setelah migas bagi devisa negara tanpa disadari telah menjadi hal yang

fenomenal sepanjang 10 tahun terakhir. Bisnis budidaya udang seakan menjadi berlian berharga di tengah lautan, setiap kelompok masyarakat di Indonesia beralih profesi menjadi petambak udang hanya untuk mengejar mimpi sebagai orang kaya baru. Selain itu harga jual yang relatif stabil dan margin keuntungan yang sangat besar menjadikan bisnis udang sangat rentan terhadap terjadinya monopoli usaha. Meningkatnya jumlah eksportir udang dunia pada tujuh tahun belakangan selain karena imbas positif dari mekanisme liberalisasi perdagangan juga diakibatkan oleh semakin meningkatnya kecemasan masyarakat dunia akan wabah penyakit yang dihasilkan oleh makanan hewan berbasis daging dan semakin berkembangnya pemahaman tentang arti penting *healty life*.

Kedua, iklim kompetisi industri udang dunia yang semakin ketat mendorong setiap negara importir melakukan antisipasi strategi agar pasar domestik mereka tidak mengalami tekanan akibat ketidak siapan pasar domestik para importir dalam iklim persaingan terutama berkaitan dengan masalah sumberdaya manusia, seperti diketahui upah buruh disebagian negara-negara maju sangatlah tinggi sehingga memicu perkembangan usaha yang sangat rendah dan untuk permasalahan teknologi negara-negara importir terbilang sangat menguasai, asumsinya bahwa mengapa harus membuat jika bisa menjual. Akibatnya teknologi terapan yang dimiliki negara maju digunakan oleh negara-negara produsen besar untuk dijadikan sapi perahan negara importir dengan disisipin oleh berbagai aturan yang mewajibkan negara produsen mengikuti aturan main negara-negara importir.

Ketiga, Bahwa akar permasalahan yang muncul pada industri-industri udang Indonesia, dalam kasus penulis adalah Kabupaten Bulungan, umumnya terkait pada hambatan yang diakibatkan oleh bobroknya sistem logistik (infrastruktur), telekomunikasi dan terapan teknologi serta ilmu pengetahuan (pendidikan). Di Indonesia maupun Kabupaten Bulungan, tradisi mencari nafkah memanfaatkan kondisi geografis wilayah terutama laut maupun budidaya ikan sudah mendarah daging sejak nenek moyang bangsa ini menetap digugusan pulau-pulau yang tak terhitung banyaknya. Namun kondisi ini tidak difasilitasi secara sungguh-sungguh oleh pemerintah pusat maupun daerah. Beberapa contoh seperti kasus kebijakan impor udang pada periode 2003-2004 yang menjadikan industri udang mengalami traumatik, terlebih kebijakan tersebut masih tetap berpeluang terjadi hingga sekarang mengingat pemerintah masih belum menunjukkan sinyal positif untuk melakukan proteksi terhadap industri perikanan nasional. di tingkat daerahpun tidak kalah suramnya, industri perikanan Bulungan sebagai salah satu contohnya sering mengalami tekanan kebijakan dari berupa perda retribusi dan perizinan perikanan yang semakin mempersulit nelayan-petambak menjadi wirausahawan mandiri.

Daftar Pustaka

- Avasarala, R.S. 2004. *European Market for Shrimp. Global Shrimp Outlook: 2004*. Bangkok: Thailand.
- Akiyama, D. 2004. *Production Outlook: Indonesia. Global Shrimp Outlook*. Bangkok: Thailand.
- Badan Pusat Statistik. 2009. *Statistical Yearbook of 2009*. Jakarta: BPS.
- Dicken, Peter. 2007. "Global Shift 5th Edition". *Mapping The Changing Contours of The World Economy*. London: SAGE Publication Ltd.
- Departemen Kelautan dan Perikanan, Pusat Data dan Informasi. 2008. *Data Potensi Produksi dan Ekspor/Impor Kelautan dan Perikanan 2007*. Jakarta.
- Departemen Perdagangan, Direktorat Ekspor Produk Pertanian dan Kehutanan, Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri. 2006. *Profil Komoditi Ekspor Udang Indonesia*. Jakarta: Departemen Perdagangan Indonesia.
- Departemen Pertanian, Pusat Data dan Informasi Dirjen Budidaya Perikanan. 2009. *Data Perkembangan Ekspor Hasil Perikanan Menurut Komoditas Utama 1988-2007*. Jakarta: Departemen Pertanian.
- Departemen Kelautan dan Perikanan. 2008. *Data Potensi, Produksi dan Ekspor/Impor Kelautan dan Perikanan 2007*. Jakarta: Departemen Kelautan dan Perikanan.
- Mahmud, Jaizuluddin. 2011. "City Foresight And Development Planning Case Study: Implementation Of Scenario Planning In Formulation Of The Bulungan Development Plan", *Work Papper*, Volume 43, Issue 7. Jakarta: BPPT.
- Mahmud, Jaizuluddin, dkk. 2009. *Kajian Kompetensi Inti Industri Kabupaten Bulungan*. Tanjung Selor: Desperindagkop.
- Kusumastanto, Tridoyo. 2007. *Kebijakan dan Strategi Peningkatan Produktivitas dan Daya Saing Produk Perikanan Nasional*. Disampaikan pada Agrinex Conference and Expo, Jakarta 17 Maret 2007.
- Porter, M.E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*, Readon, T and Barret, CB, 2000 "Agro-Industrialization, Globalization and International Development: an Overview of Issues, Patterns, and Determinants" *Agricultural Economic*, 23:3, n195-205. New York: Free Press.
- Porter, M.E. 2007. *Strategi Bersaing (Competitive Strategy): Teknik Menganalisis Industri Dan Pesaing*, diterjemahkan oleh Sigit Suryanto, S.Sos., Tangerang: Karisma Publishing Group.
- Rosenau, N., James. 1992. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. London: Cambridge University Press.