

# Evaluasi Kinerja KAPET (Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu) Palapas Dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Sulawesi Tengah

Widjonarko<sup>1</sup>

Diterima : 8 Januari 2013

Disetujui : 8 Februari 2013

## ABSTRACT

KAPET (Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu or Integrated Economic Development Zone - IEDZ) is a government driven program to boost economic development in eastern Indonesia. The program was launched during the period of President Suharto's administration in 1996 and was finalized in 1998 through Presidential Decree No. 9 year 1998. IEDZ Palapas is one of the IEDZs developed in Sulawesi Island, and is located in Central Sulawesi Province. IEDZ Palapas is proposed to substitute the former IEDZ Batui in the Central Sulawesi. IEDZ Palapas effectively started its operation in 2008. The Development of IEDZ Palapas was aimed to promote economic growth in the Central Sulawesi with Palu City as the center of regional development. The study evaluates the performance of IEDZ Palapas through examination of macroeconomic indicators as derivative products from the Gross Domestic Product in Central Sulawesi Province. The evaluation process has shown that for the past four years, the establishment of IEDZ Palapas has not been able to provide the driving force for economic growth in Central Sulawesi Province.

Key words: evaluation, performance, IEDZ

## ABSTRAK

KAPET (Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu) merupakan program pemerintah yang ditujukan untuk mendorong percepatan pembangunan ekonomi di wilayah Timur Indonesia. Program ini diluncurkan pada periode pemerintahan Presiden Suharto pada tahun 1996 dan dimatangkan pada tahun 1998 melalui Keppres No 9 Tahun 1998. KAPET Palapas merupakan salah satu KAPET di Pulau Sulawesi, berlokasi di Provinsi Sulawesi Tengah yang merupakan relokasi dari KAPET Batui. Secara efektif KAPET Palapas beroperasi pada tahun 2008. Pengembangan KAPET Palapas bertujuan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di Provinsi Sulawesi Tengah dengan Kota Palu sebagai pusat pengembangan wilayah. Studi ini mengevaluasi kinerja KAPET Palapas dengan memeriksa indikator-indikator ekonomi makro yang merupakan turunan dari Produk Domestik Regional Bruto di Provinsi Sulawesi Tengah. Proses evaluasi menunjukkan bahwa dalam kurun waktu empat tahun pengembangan KAPET Palapas belum mampu memberikan tenaga penggerak perekonomian di Provinsi Sulawesi Tengah.

Kata Kunci: evaluasi, kinerja, KAPET

---

<sup>1</sup> Dosen Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, Undip, Semarang, Jawa Tengah  
Kontak Penulis: widjonarko39@gmail.com

## PENDAHULUAN

KAPET yang dikembangkan sebagai motor penggerak perekonomian wilayah (KepPres No 89/1998) dirasakan masih belum memberikan satu kontribusi yang signifikan. Peranan KAPET yang dikembangkan sejak tahun 1996 hingga tahun 2012 atau lebih dari 16 tahun masih belum memberikan manfaat baik pada wilayah inti KAPET maupun terhadap wilayah sekitarnya. Berkaca pada fakta tersebut maka pemerintah melakukan langkah pembenahan untuk memperbaiki kinerja KAPET.

Salah satu langkah pembenahan yang penting dilakukan adalah melakukan evaluasi terhadap kinerja KAPET, salah satunya KAPET Palapas di Provinsi Sulawesi Tengah. KAPET Palapas merupakan relokasi dari KAPET Batui yang berdasarkan pada hasil evaluasi tim dari Kementerian PU dirasakan tidak menunjukkan kinerja yang positif dari tahun 1998-2007, ([www.penataanruang.net](http://www.penataanruang.net), diakses Maret 2013; Bappenas, 2008). Hasil Evaluasi Kinerja KAPET, menunjukkan 4 (empat) Kapet yang berkinerja sangat rendah diantaranya ialah KAPET Batui, sehingga kemudian dilakukan Rapat Dengar Pendapat (RDP) Wakil Ketua Badan Pengembangan KAPET dengan Komisi V DPR-RI yang menginstruksikan agar dilakukan Relokasi Kapet termasuk Kapet Batui yang selanjutnya ditindaklanjuti oleh pemerintah dalam hal ini Departemen Pekerjaan umum melalui Surat Direktur Jenderal Penataan Ruang Departemen Pekerjaan Umum Nomor UM.01.11-Dr/108 tertanggal 5 Agustus 2008 yang menekankan perlunya relokasi Kapet Batui.

Untuk menindaklanjuti permintaan tersebut, Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah kemudian mengeluarkan Surat Nomor 500/279/KAPET tertanggal 25 Agustus 2008 yang mengajukan Relokasi KAPET Batui ke Palu dan sekitarnya, dengan nama Kapet PALAPA. Pada perkembangan selanjutnya dengan berdirinya Pemekaran Kabupaten Sigi maka Penamaan KAPET PALAPA menjadi KAPET PALAPAS (Palu, Donggala, Parigi Moutong, dan Sigi). Sesuai Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah selaku Ketua BP.KAPET Nomor 500/340/RO.EKBANG-GST/2008 tanggal 12 September 2008, sebagai dasar penyusunan MOU (Memorandum Of Understanding), Nomor: 050/21/RO.EKBANG, 500/3003/BAPPEDA, 500/0567/BAPPEDA, 036/15711/BAPPEDA, tertanggal 5 Desember 2008 (Dinas PU Provinsi Sulawesi Tengah, 2011).

Dalam rentang waktu tiga tahun, diindikasikan KAPET Palapas masih belum memberikan satu kontribusi signifikan terhadap perekonomian di Provinsi Sulawesi Tengah. KAPET Palapas masih belum mampu menarik investasi yang mampu menjadi motor penggerak pertumbuhan ekonomi. Untuk itu, perlu kiranya dilakukan sebuah penilaian untuk melihat kinerja KAPET Palapas dalam menunjang perekonomian wilayah di Provinsi Sulawesi Tengah.

## KERANGKA KERJA EVALUASI

Untuk memberikan hasil yang lebih objektif dalam proses evaluasi kinerja KAPET Palapas, maka pengembangan kerangka logis evaluasi menjadi satu kebutuhan yang mendesak. Kerangka kerja evaluasi akan memberikan satu gambaran terkait tujuan, program kerja, serta indikator-indikator yang akan digunakan dalam penilaian kinerja KAPET Palapas. Indikator ini dikembangkan dengan mengacu pada Keputusan Presiden RI No.150 tentang Pengembangan Kawasan Ekonomi Terpadu sebagai penyempurnaan dari Kepres No.9 Tahun 1998.

Kerangka kerja evaluasi sangat dibutuhkan untuk dapat menyajikan hasil evaluasi yang objektif (UNDP, 2002; IFAD, 2002; Kusek and Ray C. Rist, 2004; UNDP, 2009) yang diturunkan

berdasarkan pada dokumen/kebijakan pengembangan KAPET pada umumnya dan KAPET Palapas pada khususnya. Mengingat pada KAPET Palapas masih belum tersedia satu dokumen rencana induk KAPET Palapas, maka kerangka kerja evaluasi diturunkan berdasarkan kebijakan pengembangan KAPET secara nasional. Kerangka kerja Evaluasi Kinerja Kapet Palapas secara umum berisi input, tujuan pengembangan KAPET, luaran, manfaat, dan dampak dari kegiatan pengembangan KAPET. Uraian lebih detail dapat diikuti pada Tabel 1 berikut.

**TABEL 1**  
**KERANGKA KERJA EVALUASI KINERJA KAPET PALAPAS**

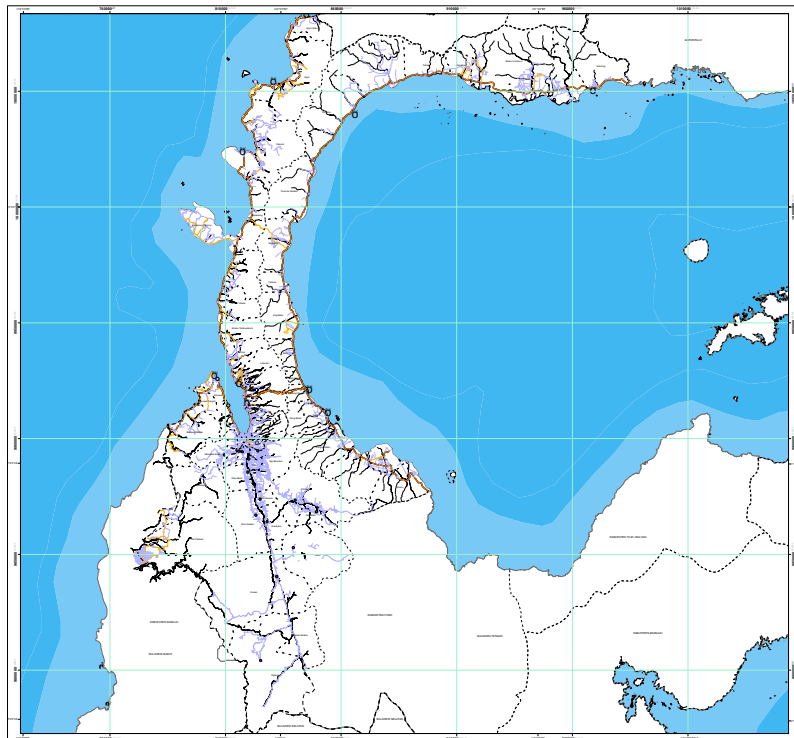
	Uraian Singkat	Indikator
Tujuan KAPET	Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya ke seluruh wilayah Indonesia dengan memberikan peluang kepada dunia usaha agar mampu berperan serta dalam kegiatan pembangunan di KTI yang relatif tertinggal dan beberapa lainnya di KBI	Disparitas wilayah pada kawasan KAPET Palapas terhadap KBI
Manfaat	Melalui kebijakan KAPET diharapkan akan mampu meningkatkan iklim investasi	Nilai Investasi yang masuk kawasan KAPET Serapan Tenaga Kerja Besar Ekspor/Impor dari dan menuju KAPET
Dampak	Pertumbuhan ekonomi di KAPET dan kawasan sekitarnya	Angka pertumbuhan ekonomi Kontribusi sektor ekonomi komoditas unggulan
Input Kegiatan	Insentif Fiskal Rencana Bisnis Kelembagaan	Dokumen Insentif Fiskal Penetapan Komoditas Unggulan Keberadaan Kelembagaan KAPET

Sumber: Kepres 9/1998; Kepres 150, 2000; Bappenas 2008; Sintesa Penulis, 2013

## KARAKTERISTIK WILAYAH KAPET PALAPAS

### Umum

Secara administrasi, wilayah KAPET Palapas meliputi seluruh wilayah Kota Palu, Kabupaten Donggala, Kabupaten Parigi Moutong, dan Kabupaten Sigi memiliki luas sekitar 17.098,62 km<sup>2</sup>, Kabupaten Parigi Moutong merupakan wilayah dengan luas terbesar, yaitu sebesar 6.231,85 km<sup>2</sup>. Secara geografis KAPET Palapas terletak pada 119°22" hingga 124°22" Bujur Timur dan 02°22" Lintang Utara hingga 03°48" Lintang Selatan. Keistimewaan KAPET Palapas ini adalah melalui Garis Khatulistiwa (lihat Gambar 1).



Sumber: Kementerian PU, 2012

**GAMBAR 1**  
WILAYAH KAPET PALAPAS

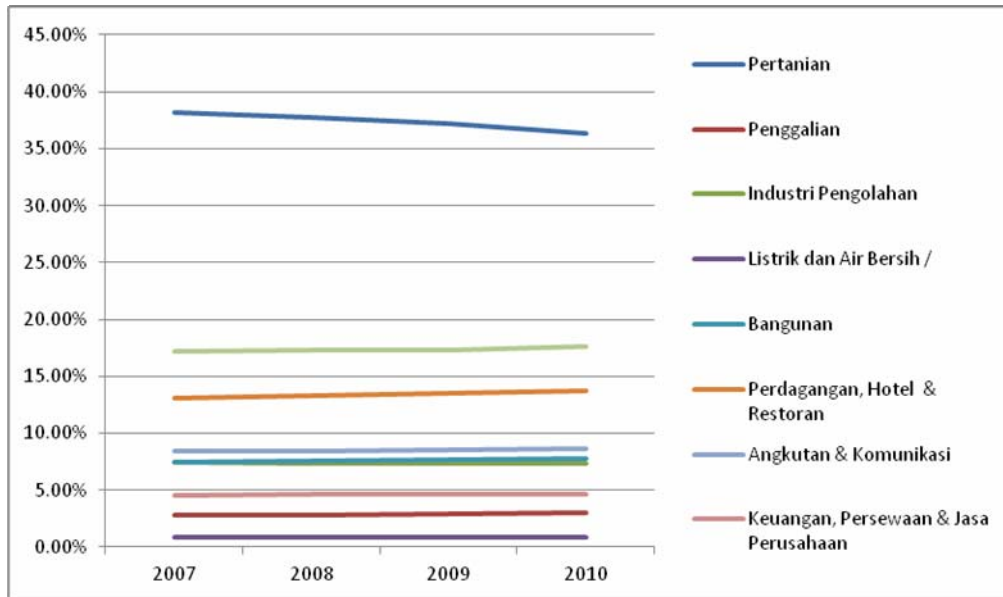
Kondisi topografis wilayah KAPET Palapas sangat beragam. Wilayah Kota Palu berada pada ketinggian 0-700 meter dari permukaan laut dengan permukaan datar sepanjang garis pantai Teluk Palu hingga pegunungan sedang. Dataran rendah yang umumnya terletak sepanjang garis pantai Teluk Palu memiliki kemiringan berkisar antara 0-5% hingga 5-40%. Kabupaten Donggala dan Kabupaten Sigi memiliki kondisi topografis yang bervariasi yang berada pada ketinggian antara 0-2000 meter dari permukaan laut. Puncak tertinggi pada kabupaten ini terletak di sebelah tenggara kabupaten, yaitu Pegunungan Nokilalaki. Pemukiman masyarakat menyebar di beberapa wilayah ketinggian, mayoritas berada di daerah dengan ketinggian di bawah 500 mdpl, kemudian berada di ketinggian antara 500-700 mdpl dan beberapa diantaranya bermukim di wilayah dengan ketinggian di atas 700 mdpl.

#### **Kondisi Perekonomian Wilayah**

Struktur ekonomi KAPET Palapas masih didominasi oleh sektor pertanian sebagaimana dapat dilihat dari nilai PDRB pada masing-masing kabupaten dalam lingkup KAPET Palapas. Perkembangan PDRB wilayah PALAPAS pada tahun 2010 menurut harga konstan tahun 2000 adalah Rp 9.032.877, dimana besarnya PDRB tertinggi di wilayah KAPET PALAPAS adalah Kabupaten Parigi. Besarnya PDRB wilayah tersebut adalah Rp. 3.014.171. Pada wilayah KAPET PALAPAS besarnya peranan sektor pertanian mencapai 36,38%, ini adalah sumbangan terbesar terhadap PDRB, yang berarti menunjukkan bahwa struktur perekonomian di KAPET PALAPAS adalah pertanian.

Untuk sektor-sektor lainnya kontribusi terhadap PDRB adalah sebagai berikut: sektor penggalian sebesar 3,01%; sektor industri pengolahan sebesar 7,32%; sektor listrik, dan air bersih sebesar 0,84%; sektor bangunan sebesar 7,75%; sektor perdagangan, hotel & restoran 13,76%; sektor angkutan dan komunikasi sebesar 8,64%; sektor keuangan, persewaan dan jasa sebesar

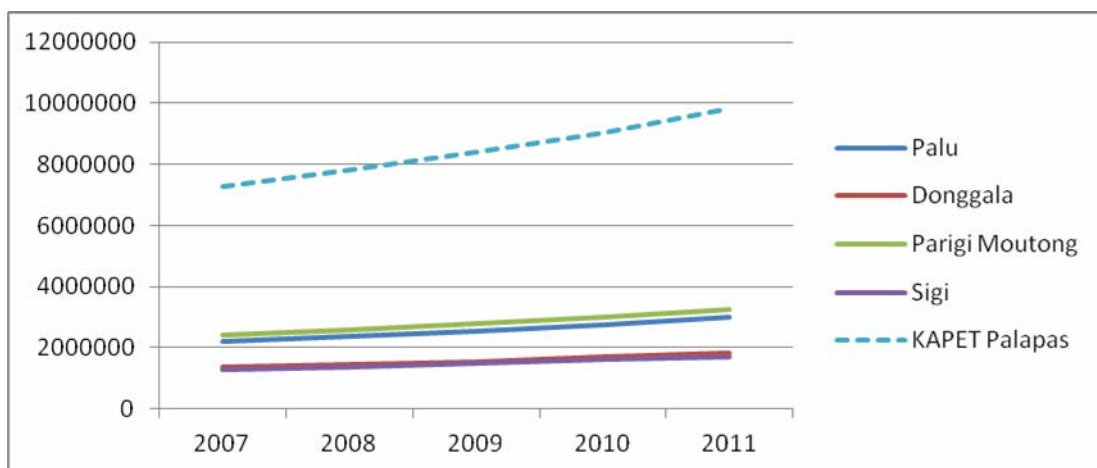
4,67% dan sektor jasa sebesar 17,63%. Kondisi ini menunjukkan bahwa pada wilayah KAPET Palapas mulai ada pergeseran struktur ekonomi dari aktivitas agraris ke aktivitas nonagraris walaupun pergeserannya relatif kecil (lihat Gambar 2).



Sumber: Kota Palu, Kab. Donggala, Kab. Parigi Moutong, Kab Sigi Dalam Angka 2008-2011

**GAMBAR 2**  
**PERKEMBANGAN STRUKTUR EKONOMI WILAYAH DI KAPET PALAPAS**

Perekonomian di KAPET Palapas memiliki prospek yang baik, hal ini diindikasikan dengan angka pertumbuhan ekonomi yang cenderung memiliki pertumbuhan positif. Tantangan yang muncul dari kondisi ini adalah bagaimana mendorong agar terjadi pemerataan pertumbuhan ekonomi wilayah. Trend perekonomian yang mengalami pertumbuhan yang positif, harus terus dijaga dan didorong untuk semakin menyebar ke seluruh wilayah. Gambaran pola pertumbuhan ekonomi di masing-masing kabupaten/kota dan di KAPET Palapas dapat diikuti pada Gambar 3 berikut.

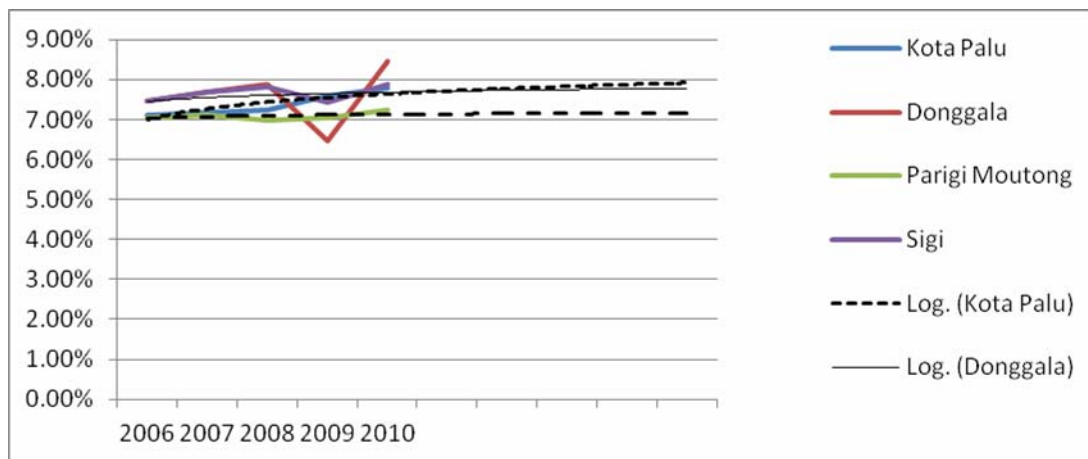


Sumber: Kabupaten/Kota Dalam Angka, 2008-2011 diolah penyusun, 2012

**GAMBAR 3**  
**PERTUMBUHAN PDRB KABUPATEN/KOTA DAN KAPET PALAPAS**  
**ATAS DASAR HARGA KONSTAN 2000 TAHUN 2007-2011**

Berdasarkan gambar terlihat jelas bahwa dari sisi pertumbuhan ekonomi di masing-masing wilayah kabupaten/kota dalam lingkup palapas tidak terdapat perbedaan yang signifikan, rata-rata laju pertumbuhan ekonomi wilayah masih di atas 7% per tahun. Meskipun pertumbuhannya relatif tinggi, ternyata belum dapat memberikan pengaruh signifikan kepada perekonomian riil. Potensi pertumbuhan lebih banyak didorong oleh belanja pemerintah dan konsumsi rumah tangga, bukan oleh investasi usaha.

Pertumbuhan ekonomi pada wilayah KAPET Palapas menunjukkan trend pertumbuhan positif dan diperkirakan akan terus bertumbuh, mengingat faktor utama pendorong pertumbuhan ekonomi adalah belanja pemerintah, sehingga seandainya tidak ada investasi besar pertumbuhan ekonomi pada KAPET Palapas akan terus tumbuh dengan kisaran angka 7% per tahun. Tetapi jika terdapat investasi riil maka diharapkan akan ada penambahan pertumbuhan ekonomi. Jika menggunakan pendekatan garis kecenderungan pola pertumbuhan ekonomi dapat terlihat peluang pertumbuhan ekonomi KAPET Palapas.



Sumber: Kabupaten/Kota Dalam Angka 2011, BPS Kota Palu, Donggala, Parigi Moutong dan Sigi; diolah Penulis, 2012

**GAMBAR 4**  
**TREND PERTUMBUHAN EKONOMI PADA WILAYAH KAPET PALAPAS 2006-2015**

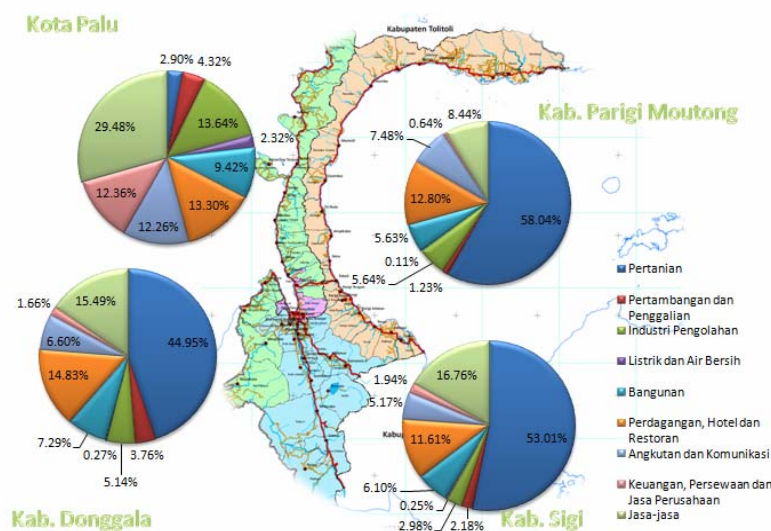
Berdasarkan pada garis kecenderungan terlihat bahwa tanpa ada intervensi apapun (kondisi normal) pertumbuhan ekonomi pada masing-masing wilayah dalam lingkup KAPET Palapas menunjukkan pertumbuhan ekonomi di atas 7% per tahun. Angka pertumbuhan ini akan dapat meningkat dengan signifikan apabila ada investasi ekonomi yang akan menggerakkan sektor riil dan konsumsi masyarakat. Dan intervensi ekonomi melalui KAPET dengan pendekatan pengembangan ekonomi lokal dapat menjadi alternatif untuk mendorong pertumbuhan ekonomi pada masing-masing kabupaten dalam lingkup KAPET Palapas lebih tinggi lagi.

Meskipun pertumbuhan ekonomi di KAPET Palapas tinggi, tetapi hal ini tidak diimbangi dengan kapasitas fiskal daerah. Berdasarkan pada Kajian Ekonomi Regional oleh BI Cabang Palu pada tahun 2012. Kapasitas fiskal pemerintah daerah dalam lingkup KAPET Palapas dikategorikan memiliki kapasitas fiskal yang rendah (KER Provinsi Sulteng, 2012 oleh Bank Indonesia Cabang Palu). Konsekuensi yang muncul dari rendahnya kapasitas fiskal adalah peluang untuk memanfaatkan dana pinjaman luar negeri menjadi semakin kecil. Disatu sisi dana bantuan luar negeri yang disalurkan oleh pemerintah pusat kepada daerah memberikan satu kontribusi yang signifikan dalam mendorong pembangunan daerah, sebagai salah satu sumber pembiayaan. Walaupun demikian masih rendahnya kapasitas fiskal daerah justru dapat menjadi peluang

untuk mendorong kemandirian daerah, salah satunya melalui upaya pengembangan ekonomi lokal. Upaya pengembangan ekonomi lokal ini diharapkan akan semakin mampu mendorong pendapatan daerah yang dapat digunakan untuk pembangunan dan dapat langsung dirasakan oleh masyarakat.

Pertumbuhan ekonomi tentu akan dibarengi dengan penciptaan lapangan kerja baru dan akan lebih baik jika faktor pemicunya adalah aktivitas ekonomi swasta melalui kegiatan penciptaan nilai tambah komoditas ekonomi pada masing-masing wilayah di KAPET Palapas. Belajar dari pengalaman masa lalu, pengembangan KAPET yang berorientasi pada aliran modal besar dan ternyata tidak menunjukkan hasil yang memuaskan, maka pendekatan pembangunan ekonomi lokal berbasis masyarakat merupakan satu alternatif yang perlu mendapat dukungan bersama dari para pemangku kepentingan di KAPET Palapas. Tanpa dukungan pemangku kepentingan di daerah, niscaya apapun intervensi dari pemerintah tidak akan mampu menciptakan kondisi perubahan kehidupan yang lebih baik di daerah pada masa mendatang.

Struktur ekonomi KAPET Palapas secara umum masih mencirikan struktur ekonomi yang bersifat agraris, kondisi ini dapat dilihat dari besarnya kontribusi sektor pertanian dalam pembentukan PDRB di masing-masing kabupaten/kota dalam lingkup KAPET Palapas. Kota Palu memiliki struktur ekonomi yang mulai bergeser pada sektor ekonomi tersier, hal ini dapat dilihat dari kontribusi sektor pertanian yang memiliki proporsi yang rendah. Sedangkan wilayah kabupaten disekitarnya masih bercirikan pada struktur ekonomi primer berbasis pertanian. Sektor pertanian pada kabupaten di sekitar Kota Palu memberikan kontribusi lebih dari 50% dalam pembentukan PDRB kabupaten. Kondisi ini memberikan satu gambaran bahwa potensi keterkaitan ekonomi kedepan antara Kota Palu dengan wilayah sekitar akan semakin erat. Kota Palu akan dapat difungsikan sebagai pusat pengolahan dan distribusi bagi wilayah sekitarnya, sebagaimana ditetapkan dalam RTRWN maupun RTRW Provinsi Sulawesi Tengah. Gambaran selengkapnya mengenai struktur ekonomi wilayah dapat dilihat pada Gambar 5 berikut.

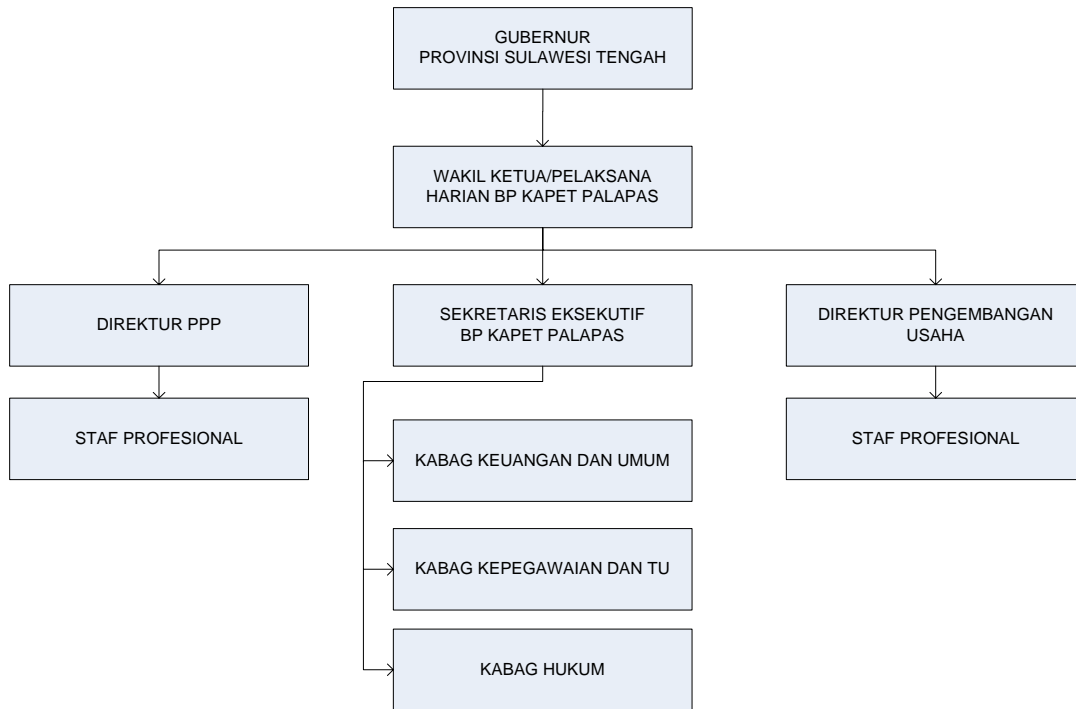


Sumber: Kabupaten/Kota Dalam Angka 2011, BPS Kota Palu, Donggala, Parigi Moutong dan Sigi

**GAMBAR 5**  
**STRUKTUR EKONOMI WILAYAH KAPET PALAPAS**

### **Kondisi Kelembagaan KAPET**

Secara organisasi dan ketatalaksanaan pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, KAPET Palapas merupakan satu lembaga adhoc yang berada di bawah koordinasi Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah, dimana gubernur merupakan ketua Badan Pengelola KAPET, dibantu oleh Pelaksana Harian sekaligus wakil ketua BP KAPET. Pelaksana harian dibantu oleh dua direktur teknis yaitu Direktur PPP dan Direktur Pengembangan Usaha, serta seorang sekretaris yang membawahi bidang administrasi dan kepegawaian, hukum, dan keuangan.



Sumber: BP KAPET Palapas, 2011

**GAMBAR 6**  
**STRUKTUR ORGANISASI BP KAPET PALAPAS**

Pembagian tugas dan kewenangan antara BP KAPET Palapas (Provinsi) dan Perwakilan BP KAPET di masing-masing kabupaten/kota mencakup kewenangan koordinasi dengan batasan sesuai dengan lingkup tugas di masing-masing kabupaten/kota.

### **EVALUASI KINERJA KAPET PALAPAS**

Evaluasi kinerja KAPET Palapas adalah evaluasi yang bersifat formatif, mengingat usia KAPET Palapas yang masih dalam hitungan jari yaitu empat tahun sejak diusulkan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah. Bentuk Evaluasi ini difokuskan pada evaluasi terhadap kinerja KAPET dalam mendorong perekonomian wilayah dan kinerja kelembagaan KAPET dalam hal ini BP KAPET Palapas. Uraian lebih rinci dapat diikuti pada pembahasan berikut.

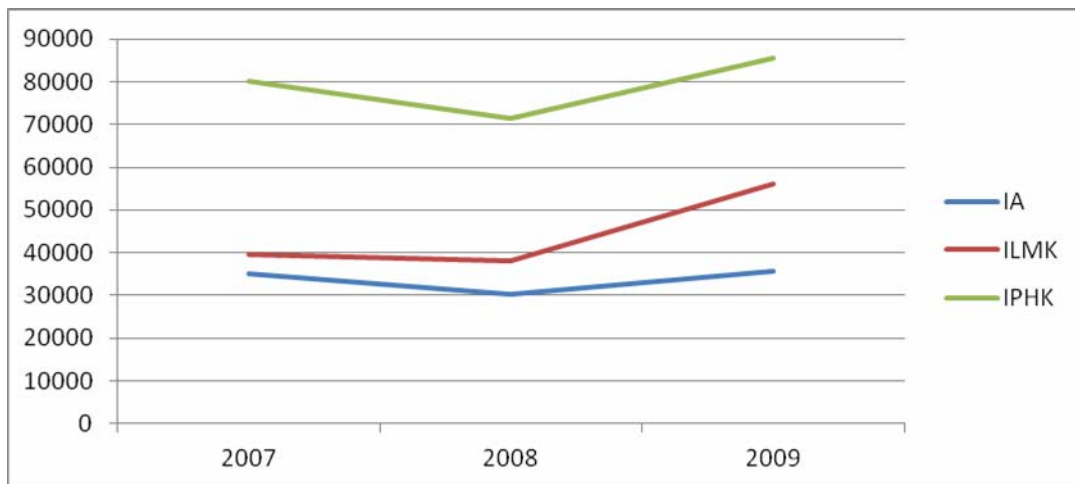
### **Kinerja Ekonomi KAPET Palapas**

Mengacu pada kerangka kerja evaluasi, maka proses evaluasi kinerja ekonomi KAPET Palapas tidak dapat dilakukan secara menyeluruh. Penilaian Kinerja KAPET Palapas dengan menilik pada usia yang relatif pendek yaitu hanya empat tahun (terhitung sejak 2008) tidak dapat dibandingkan dengan kinerja KAPET lainnya di Indonesia yang berusia lebih dari 10 tahun.



Menilik pada pola pertumbuhan ekonomi KAPET Palapas khususnya pada masing-masing daerah otonom memang menunjukkan pola pertumbuhan yang positif, dengan nilai pertumbuhan rata-rata tahunan berdasarkan pada harga konstan 2000 adalah sebesar 7% per tahun. Nilai ini cukup tinggi jika dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi nasional yang kurang lebih berkisar pada angka 6-7% per tahun. Angka pertumbuhan yang tinggi ini sayangnya tidak didukung dengan pertumbuhan investasi swasta dan lebih banyak disebabkan karena belanja publik dari pemerintah. Pertumbuhan ekonomi wilayah yang tinggi ini tidak berimbas pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pertumbuhan investasi cenderung stagnan dan pertumbuhan industri masih relatif rendah jika dibandingkan dengan pertumbuhan investasi industri nasional (BPS Sulteng, 2011).

Berdasarkan pada laju pertambahan investasi di Provinsi Sulawesi Tengah, khususnya yang berada di wilayah KAPET Palapas, terlihat tidak terdapat kinerja investasi yang mengalami pertambahan signifikan pada berbagai investasi industri. Kecenderungan yang ada adalah fluktuasi investasi dan persebaran investasi yang tidak merata. Dari data ini kinerja investasi lebih didorong oleh kondisi internal masing-masing kabupaten dalam upaya menggaet investasi.



Sumber: BPS Provinsi Sulawesi Tengah, 2008-2010

**GAMBAR 7**  
**PERKEMBANGAN INVESTASI DI KAPET PALAPAS TAHUN 2007-2009**

Perkembangan investasi industri secara umum masih terkonsentrasi di Kota Palu dan di Kabupaten Parigi Moutong, sedangkan perkembangan investasi di Kabupaten Donggala dan Sigi relatif stagnan tidak ada perkembangan yang signifikan. Padahal jika dilihat dari faktor lokasi yang dekat dengan Kota Palu seharusnya kinerja investasi di kedua kabupaten tersebut akan terpengaruh oleh keberadaan Kota Palu, paling tidak untuk menampung limpasan investasi yang tidak tertampung di Kota Palu (BPS Provinsi Sulawesi Tengah, 2011).

KAPET Palapas juga belum mampu memperbaiki disparitas wilayah di Provinsi Sulawesi Tengah, secara signifikan. Nilai rata-rata disparitas wilayah pada masing-masing wilayah otonom di KAPET Palapas sebesar 0,4 pada tahun 2011, nilai ini sedikit lebih baik dibanding nilai disparitas wilayah pada tahun 2007 sebesar 0,499. Walaupun demikian dalam kurun waktu empat tahun terakhir belum ada pengaruh signifikan eksistensi KAPET Palapas terhadap upaya pemerataan pembangunan di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah. Masih belum optimalnya kinerja KAPET dalam upaya mengurangi kesenjangan pembangunan wilayah di Provinsi

Sulawesi Tengah yang juga dapat diukur berdasarkan pada angka kemiskinan. Berdasarkan data Tim Nasional Percepatan Penggulungan Kemiskinan terdapat variasi angka kemiskinan yang cukup besar antara Kota Palu terhadap wilayah sekitarnya. Angka kemiskinan di Kota Palu pada tahun 2011 sebesar 9,98% sedangkan wilayah lain yaitu Donggala, Parigi Moutong dan Sigi angka kemiskinan masing-masing adalah 19,42%, 20,11% dan 15,09% (TNP2K, 2011).

Faktor yang menyebabkan kurang optimalnya kinerja KAPET dalam mendorong perekonomian di Provinsi Sulawesi Tengah, tidak semata disebabkan karena faktor internal yaitu masih rendahnya daya saing investasi di Provinsi Sulawesi Tengah, tetapi juga masih rendahnya dukungan Pemerintah dalam mendukung upaya percepatan pemerataan pertumbuhan wilayah. Salah satunya adalah masih minimnya dukungan kebijakan terkait KAPET Palapas. Sebagaimana hasil wawancara dengan salah satu pemangku kepentingan di KAPET Palapas yaitu Dinas Perindustrian Kota Palu, sampai saat ini insentif fiskal untuk investasi di KAPET Palapas masih belum mendapatkan legalitas, berbeda dengan KAPET lainnya di Indonesia.

Rendahnya kinerja perekonomian di KAPET Palapas juga disebabkan karena perspektif pemerintah yang memandang KAPET sebagai wadah untuk investasi skala besar, yang secara otomatis membutuhkan dukungan infrastruktur handal untuk menarik investasi skala besar, disatu sisi kemampuan pemerintah dalam penyediaan infrastruktur di wilayah KAPET Palapas masih sangat rendah. Akibat lain dari perspektif ini adalah terbengkalainya potensi ekonomi skala kecil yang sangat potensial dikembangkan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi. Sektor UMKM masih dipandang sebelah mata oleh pemerintah untuk mendukung pertumbuhan KAPET.

#### **Kinerja Kelembagaan KAPET Palapas**

1. Badan Pengelola (BP) KAPET Palapas Sebagai Pelaksana Program Pembangunan KAPET Kelembagaan KAPET Palapas secara umum merupakan kepanjangan tangan dari Pemerintah Pusat untuk mendorong peran dan fungsi KAPET sebagai penggerak utama pembangunan di Kawasan Palapas, sebagai salah satu kawasan strategis nasional untuk mendorong pembangunan di Provinsi Sulawesi Tengah. Sifat dari kelembagaan KAPET adalah bersifat adhoc dan lebih berfungsi pada aktivitas koordinasi.

Secara kelembagaan Badan Pengelola KAPET adalah satu lembaga yang merupakan kepanjangan dari Kementerian Pekerjaan Umum di bawah Direktorat Jenderal Penataan Ruang. Badan Pengelola KAPET selaku pelaksana harian dan ujung tombak KAPET dalam pengembangan dan pengelolaan kawasan ekonomi terpadu. Dengan begitu strategisnya peran dari BP KAPET dalam mendorong perkembangan KAPET maka seharusnya perlu redefinisi kelembagaan BP KAPET. Untuk dapat bergerak dan mencapai tujuan KAPET sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi, BP KAPET selaku pengelola seharusnya diberikan kewenangan. Kewenangan ini termasuk untuk perijinan dan pengembangan infrastruktur dasar. Hal ini juga perlu didukung oleh anggaran dari Kementerian/Lembaga terkait.

Terkait dengan BP KAPET Palapas, berdasarkan pada fakta yang ada, akan sangat sulit bagi BP KAPET Palapas untuk melakukan fungsi yang diembannya. Hal ini disebabkan secara kelembagaan BP KAPET Palapas hanya memiliki dua organ fungsional yaitu perencanaan pembangunan dan pengembangan usaha dengan jumlah SDM yang terbatas jika dibanding dengan organ yang sifatnya administratif/struktural (lihat bagian 2 laporan ini). Selain itu jika dikaitkan dengan fungsi yang ditetapkan di awal pembentukan BP KAPET berfungsi mengeksekusi kebijakan pemerintah pusat di daerah. Jadi akan lebih pas jika fungsi yang dicangkokkan ke dalam BP KAPET Palapas adalah fungsi pembangunan, yaitu untuk menjalankan program-program pembangunan di KAPET Palapas, baik itu program

pembangunan fisik maupun nonfisik yang anggarannya bersumber dari APBN. Fungsi perencanaan pembangunan KAPET sebaiknya berada pada kewenangan Kementerian PU melalui SNVT yang memang diberikan kewenangan untuk kegiatan perencanaan program pembangunan. Karena jika BP KAPET Palapas diberi kewenangan untuk perencanaan program pembangunan maka yang potensial terjadi adalah konflik kewenangan.

Mengacu pada fungsi pokok sebagai pelaksana dan pengelola program pengembangan KAPET, maka seharusnya secara fungsional BP KAPET Palapas harus mencakup fungsi teknis sebagai pelaksana program, tidak sekedar fungsi koordinatif dan monev. Fungsi ini penting agar tidak terjadi saling lempar tanggung jawab terkait pelaksanaan program-program pembangunan. Yang paling penting harus ada pembagian kewenangan antara BP KAPET dengan SNVT teknis di daerah. BP KAPET diperankan sebagai eksekutor dari kegiatan terkait KAPET, sebagaimana yang ditetapkan dalam Keppres 150/2000. Sedangkan program nasional yang tidak terkait KAPET tetap dilaksanakan oleh SNVT terkait. Dengan peran ini BP KAPET benar-benar murni sebagai eksekutor program dan tidak terbebani dengan berbagai kegiatan perencanaan program.

Sedangkan peran fungsional kedua, terkait dengan fasilitas investasi, secara umum peran BP KAPET sudah terwakili dengan keberadaan fungsi pengembangan usaha/promosi. Kegiatan ini secara teknis memiliki resiko konflik kewenangan yang kecil. Fungsi yang perlu ditambahkan terkait dengan pengembangan usaha/promosi sebaiknya adalah fungsi perijinan. Paling tidak BP KAPET Palapas memiliki kewenangan dalam fasilitasi perijinan investasi, sehingga dapat mempermudah proses perijinan investasi di KAPET Palapas.

## 2. BP KAPET Palapas Sebagai Bagian Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Pembangunan KAPET

Sebagaimana ditekankan pada tugas dan fungsi BP KAPET Palapas yang salah satunya adalah menjadi lembaga yang difungsikan untuk menyelenggarakan koordinasi antar wilayah dan antar sektor dalam pembangunan di KAPET Palapas menuntut peran yang ekstra kuat. Fungsi dan peran koordinasi hanya dapat terlaksana apabila secara struktural BP KAPET Palapas memiliki kewenangan koordinasi di daerah. Secara struktural meskipun BP KAPET diketuai oleh Gubernur Sulawesi Tengah, tetapi peran gubernur di sini adalah sebagai wakil pemerintah di Daerah, sehingga koordinasi lebih cenderung pada koordinasi secara vertikal. Kondisi ini juga tercermin dalam organ BP KAPET Palapas yang tidak memiliki bidang koordinasi dan pengendalian pembangunan dalam struktur organisasinya. Sehingga peran ini akan sangat sulit dijalankan karena ketiadaan kewenangan koordinasi dan pengendalian. Koordinasi yang selama ini ada berdasarkan pada capaian kegiatan BP KAPET selama kurun waktu tahun 2009-2011 lebih banyak berorientasi secara vertikal yang bersifat administratif.

Minimnya koordinasi antar sektor dan antar wilayah dalam pelaksanaan pembangunan dan pengendalian pembangunan di KAPET Palapas juga bukan semata karena tidak adanya program kerja dari BP KAPET Palapas. Ketidakjelasan kebijakan pengembangan KAPET Palapas, khususnya kebijakan penataan ruang dan program infrastruktur mungkin menjadikan fungsi koordinasi dengan wilayah/daerah tidak pernah berjalan.

## 3. BP KAPET Palapas sebagai Fasilitator dan Katalisator Pembangunan Wilayah

Salah satu peran BP KAPET Palapas adalah sebagai fasilitator dan katalisator pembangunan. Dari serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh BP KAPET Palapas peran ini sudah dapat berjalan cukup baik, terbukti pada tahun 2011 terdapat tiga investor potensial di bidang perkebunan yang berhasil difasilitasi oleh BP KAPET untuk melakukan investasi di KAPET Palapas. Peran fasilitasi dan katalisasi sebenarnya akan lebih optimal dan berkelanjutan apabila fasilitasi yang dilakukan adalah secara internal di dalam KAPET, yaitu

memfasilitasi pengembangan aktivitas ekonomi produktif dan kreatif di masing-masing wilayah di KAPET Palapas. Potensi ini sebenarnya lebih riil dan berdampak luas dalam pembangunan wilayah, tetapi sayang masih belum optimal dilakukan.

Jika peran fasilitasi terhadap sistem aktivitas internal berjalan, maka secara otomatis program pembangunan infrastruktur pasti akan mengikuti dan dapat berperan secara optimal. Selama ini program infrastruktur hanya dilihat sebagai sebuah proyek untuk meningkatkan daya saing wilayah, sehingga yang dikembangkan adalah investasi infrastruktur skala besar yang belum tentu memberikan dampak langsung terhadap masyarakat pelaku ekonomi lokal.

## KESIMPULAN

Kinerja KAPET Palapas dalam kurun waktu 2008-2012 masih belum mampu menunjukkan kinerja yang positif dan masih belum mampu untuk dapat mendorong pemerataan pertumbuhan ekonomi wilayah di Provinsi Sulawesi Tengah. Kurang optimalnya peranan KAPET Palapas dalam mendorong pemerataan pertumbuhan ekonomi di Provinsi Sulawesi Tengah disebabkan karena minimnya dukungan kebijakan baik dari pemerintah daerah maupun pemerintah pusat dalam mendorong membaiknya iklim investasi di KAPET Palapas khususnya dan Provinsi Sulawesi Tengah umumnya. Orientasi pada kegiatan investasi skala besar merupakan salah satu penyebab tidak adanya pertumbuhan investasi yang signifikan di wilayah KAPET Palapas. Investasi skala besar tidak akan masuk ke satu daerah tanpa adanya satu peluang investasi yang baik didukung dengan iklim investasi yang kondusif. Otomatis tanpa adanya dukungan iklim investasi, peluang investasi akan sangat kecil dan ini yang terjadi di KAPET Palapas dalam kurun waktu empat tahun belakangan. Masih rendahnya iklim investasi di KAPET Palapas juga disebabkan daya dukung infrastruktur yang masih rendah. Kualitas jaringan prasarana transportasi dan logistik masih sangat minim. Kinerja KAPET Palapas yang masih belum optimal juga ditunjang oleh kapasitas kelembagaan pengelola KAPET yang masih memposisikan dirinya sebagai wakil pemerintah pusat dan kurang mampu menempatkan dirinya sebagai bagian integral dari Provinsi Sulawesi Tengah, sehingga kegiatan koordinasi dan sinkronisasi pembangunan dalam rangka mendorong iklim investasi tidak dapat berjalan secara sinergis dan terkesan jalan sendiri-sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bank Indonesia. 2012. Kajian Ekonomi Regional 2012 Provinsi Sulawesi Tengah, BI Cabang Palu, Palu.
- BAPPENAS. 2008. Penyusunan Indikator Tipologi dan Indikator Kinerja Pengembangan Kawasan Strategis Nasional Bidang Ekonomi Di Indonesia. Jakarta: BAPPENAS.
- BPS Provinsi Sulawesi Tengah. 2012. Kabupaten/Kota Dalam Angka 2007-2012, Palu.
- Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Sulawesi Tengah. 2011. Review Potensi Pengembangan KAPET Palapas, Palu.
- [http://kawasan.bappenas.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=94&Itemid=94](http://kawasan.bappenas.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=94), diakses 10 Maret 2013.
- [http://www.penataanruang.net/detail\\_b.asp?id=2001](http://www.penataanruang.net/detail_b.asp?id=2001), Perpres Revitalisasi KAPET Harus Sinergi Dengan MP3EI, diakses Maret 2013.
- IFAD. 2002. *Managing for Impact in Rural Development; A Guide for Project Monitoring and Evaluation*. Available on [www.ifad.org](http://www.ifad.org).

- Kementerian Pekerjaan Umum. 2012. Penyusunan Materi Teknis RTR KSN KAPET Palapas, Jakarta.
- Kusek, Jody Zall and Ray C. Rist. 2004. *Ten Steps to a Results Based Monitoring and Evaluation System*. New York: World Bank.
- Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Indikator Kesejahteraan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah, Setwapres RI, Jakarta.
- UNDP. 2002. *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*. New York: Evaluation Office UNDP.
- UNDP. 2009. *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. Available on Handbook Web site: <http://www.undp.org/eo/handbook>.
- Wholey, Joseph S, Harry P. Hatry, Kathryn E Newcomer. 2004. *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Fransisco: John Wiley & Sons, Inc.