

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kebijakan pengembangan Kawasan Industri yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1996 merupakan langkah yang ditempuh pemerintah pusat dalam mendorong peningkatan investasi di sektor industri serta memberikan kepastian hukum dan mengatur pengelolaan kawasan industri dalam suatu daerah. Hal ini sebagai upaya mengatasi masalah pengangguran dan pengawasan dampak lingkungan akibat pencemaran udara dan limbah industri serta pengelolaan pembangunan industri dalam suatu kawasan yang tertata sekaligus diharapkan menjadi pendorong kemajuan ekonomi daerah. Pemerintah memberikan kesempatan bagi pemilik modal (*investor*) untuk membangun dan mengembangkan sebuah kawasan industri beserta kelengkapan sarana dan prasarana yang dibutuhkan bagi beroperasinya berbagai jenis industri. Dengan adanya suatu kawasan industri yang tertata dan dikelola dengan baik, sangat bermanfaat bagi pemerintah, dunia usaha dan masyarakat.

Penyediaan suatu kawasan industri yang baik akan menarik minat dan mempermudah bagi investor untuk menanamkan modalnya membangun dan mengembangkan berbagai jenis pabrik dalam kawasan tersebut. Menurut Komite Nasional Kawasan Industri Amerika Serikat (*National Industrial Zoning Committee's USA*), yang dimaksud dengan kawasan industri (*Industrial Park*) adalah sebuah kawasan industri yang dibangun pada suatu lahan yang peruntukannya sesuai untuk kegiatan industri yang menyediakan semua infrastruktur (*utilitas*) yang dikelola secara administratif oleh seseorang atau lembaga yang berwenang. Pengertian kawasan industri menurut *Industrial Development Handbook* yang dikeluarkan oleh *The Urban Land Institute*

Washington D.C. tahun 1975, kawasan industri adalah suatu daerah yang didominasi oleh aktivitas industri yang mempunyai fasilitas kombinasi terdiri dari peralatan-peralatan pabrik (*industrial plants*), sarana penelitian dan laboratorium untuk pengembangan, bangunan perkantoran, bank serta fasilitas sosial dan fasilitas umum¹. Dari dua pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa kawasan industri merupakan suatu kawasan yang dikelola oleh sebuah perusahaan pengembang yang menyediakan berbagai sarana dan prasarana yang memudahkan bagi perusahaan melakukan aktivitas industri.

Keberadaan Kawasan Industri merupakan strategi pengembangan investasi melalui pusat pertumbuhan industri (*Growth Center*). Strategi ini menekankan pentingnya penyediaan lahan dan fasilitas infrastruktur secara terencana dan terpadu². Pembangunan dan pengembangan Kawasan Industri pada awalnya dilakukan oleh pemerintah yang dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Program ini sebagai upaya untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi oleh pemerintah, dunia usaha dan masyarakat dengan meningkatnya perkembangan industri seperti dampak lingkungan, keterbatasan infrastruktur dan perkembangan kawasan permukiman yang berdekatan dengan lokasi beroperasinya industri serta kesulitan mendapatkan lahan dan proses perizinan.

Pembangunan Kawasan Industri di Indonesia pertama dimulai pada tahun 1973 yaitu dengan berdirinya *Jakarta Industrial estate Pulo Gadung* (JIEP), kemudian tahun 1974 dibangun *Surabaya Industrial Estate Rungkut* (SIER), selanjutnya dibangun Kawasan Industri Cilacap (tahun 1974), menyusul Kawasan Industri Medan (tahun 1975), Kawasan Industri Makasar (tahun 1978), Kawasan Industri Cirebon (tahun 1984) dan Kawasan Industri Lampung (tahun

¹ Dirdjojuwono, Roestanto W. *Kawasan Industri Indonesia: Sebuah Konsep Perencanaan dan Aplikasinya*. Bogor: Pustaka Wirausaha Muda, 2004, hal. 2

² Aditiawan Chandra: "<http://bussinessenvironment.wordpress.com/2006/10/04/strategi-investasi-untuk-manarik-investor/>

1986)³. Perkembangan usaha pengelolaan kawasan industri sejalan dengan tumbuh dan berkembangnya sektor industri diberbagai daerah dan semakin dibutuhkannya areal industri yang dikelola secara terpadu sehingga memudahkan investor melakukan kegiatan usaha industrinya. Keadaan demikian menimbulkan kesulitan pemerintah dalam menyediakan dana untuk pembangunan dan pengembangan kawasan industri, dilain pihak permintaan terhadap lahan industri dalam kawasan industri terus meningkat. Hal ini mendorong pemerintah mengeluarkan kebijakan yang memberikan kesempatan bagi usaha swasta baik swasta nasional maupun swasta asing membangun kawasan industri dengan ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989.

Pada awalnya kebijakan pengembangan kawasan industri yang memberi kesempatan bagi swasta untuk untuk membangun dan mengembangkan kawasan industri disusun pemerintah melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 53 tahun 1989 yang mengeluarkan aturan pembangunan Kawasan Industri, guna mendorong iklim investasi dan penanaman modal di dalam negeri. Dalam Keputusan Presiden Nomor 53 tahun 1989 diatur bahwa pembangunan kawasan industri ditujukan untuk:

- Mempercepat pertumbuhan industri;
- Memberikan kemudahan bagi kegiatan industri;
- Mendorong kegiatan industri untuk berlokasi di kawasan industri;
- Menyediakan fasilitas lokasi industri yang berwawasan lingkungan.

Dalam rangka mempercepat pengembangan kawasan industri maka Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 98 Tahun 1993 yang memasukkan beberapa perubahan dan penyempurnaan. Kemudian pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1996 yang membatalkan Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 dan Keputusan

³ Lihat Timoticin Kwanda dalam "Pengembangan Kawasan Industri di Indonesia" Dimensi Teknik Arsitektur, Vol. 28, No. 1, Juli 2000: 54 - 61

Presiden Nomor 98 tahun 1993. Dalam Keputusan Presiden Nomor 41 tahun 1996 pada pasal 2 disebutkan bahwa pembangunan kawasan industri bertujuan untuk:

- a. Mempercepat pertumbuhan industri di daerah
- b. Memberikan kemudahan bagi kegiatan industri
- c. Mendorong kegiatan industri untuk berlokasi di kawasan industri;
- d. Meningkatkan upaya pembangunan industri yang berwawasan lingkungan

Selain keempat tujuan tersebut di atas, disebutkan pula dalam Pasal 4 bahwa pembangunan kawasan industri tidak mengurangi tanah pertanian dan tidak dilakukan di atas tanah yang mempunyai fungsi melindungi sumber daya alam dan warisan budaya.

Keberadaan kawasan industri sangat strategis bagi perekonomian nasional maupun untuk kegiatan perekonomian daerah. Berbagai fasilitas dan sarana parasarana yang disediakan oleh pengelola kawasan industri sangat memudahkan bagi investor untuk menanamkan modalnya serta mengembangkan kapasitas produksi pabriknya. Peningkatan kapasitas produksi akan sejalan dengan penambahan faktor-faktor-produksi. Hal ini berarti permintaan tenaga kerja meningkat, pajak yang diterima bertambah dan akan mendorong kegiatan ekonomi lainnya. Disamping itu sebagaimana dimaklumi bahwa pembangunan kawasan industri merupakan sarana untuk mengembangkan industri yang berwawasan lingkungan serta memberikan kemudahan dan daya tarik investasi. Untuk menyempurnakan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1996 sesuai dengan situasi dan kondisi dewasa ini pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2009.

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2009 tersebut yang dimaksud dengan Kawasan Industri adalah Kawasan tempat pemusatan kegiatan industri yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana penunjang yang dikembangkan dan dikelola oleh Perusahaan Kawasan Industri yang telah memiliki Izin Usaha Kawasan Industri. Dari definisi tersebut maka keberadaan Kawasan Industri disuatu lokasi ditandai oleh adanya lahan yang sudah dilengkapi

dengan sarana telekomunikasi, listrik, pengolahan limbah, jalan raya, air bersih, serta sarana penunjang lainnya seperti kantor pos, perbankan, yang dikelola oleh suatu badan usaha dan dalam kawasan tersebut diisi oleh berbagai industri pengolahan multi jenis⁴. Tujuan pembangunan Kawasan Industri dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2009 tersebut adalah untuk:

- a. mengendalikan pemanfaatan ruang;
- b. meningkatkan upaya pembangunan industri yang berwawasan lingkungan;
- c. mempercepat pertumbuhan industri di daerah;
- d. meningkatkan daya saing Industri;
- e. meningkatkan daya saing investasi; dan
- f. memberikan kepastian lokasi dalam perencanaan dan pembangunan infrastruktur, yang terkoordinasi antar sektor terkait.

Keenam tujuan tersebut merupakan arah kebijakan pembangunan kawasan industri yang ditempuh untuk mendorong pembangunan industri yang dilakukan melalui pembangunan lokasi industri berupa Kawasan Industri.

Hal yang penting diantisipasi dari perkembangan kawasan industri adalah mengendalikan dan mengawasi terjadinya proses alih fungsi (*konversi*) lahan pertanian yang berlebihan akibat kebutuhan guna pembangunan lokasi industri dan pemukiman. Pertumbuhan industri menimbulkan konsekuensi logis meningkatnya permintaan terhadap lahan untuk industri, pemukiman dan lain-lain yang sebelumnya lahan tersebut sebagian besar digunakan untuk areal pertanian. Untuk mengatasi hal tersebut dalam Pasal 4 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1996 diatur bahwa pembangunan kawasan Industri tidak mengurangi tanah pertanian. Hal ini penting untuk mengantisipasi terjadinya pengalihan lahan pertanian menjadi lahan non pertanian yang akan mengurangi areal pertanian dan mengganggu produktivitas hasil pertanian terutama padi. Alih fungsi lahan pertanian akan menimbulkan pengaruh sosial dan ekonomi masyarakat karena berkurangnya areal pertanian berakibat semakin berkurangnya lapangan pekerjaan

⁴ Arryanto Sagala, dkk: "Penyusunan Rencana Pengembangan Kawasan Industri". BPPT Press, Jakarta 2004

disektor pertanian dan mengancam kapasitas produksi hasil pertanian khususnya komoditi beras. Namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2009 pengaturan alih fungsi lahan tidak disebutkan secara tegas, hanya diatur dalam bentuk pengendalian pemanfaatan ruang.

Disamping mendorong kemajuan industri, pemerintah juga merumuskan kebijakan pembangunan kawasan industri yang berwawasan lingkungan. Lingkungan kawasan industri sangat erat kaitannya dengan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat sekitar kawasan yang terkena langsung dampaknya. Dampak langsung yang mempengaruhi kehidupan masyarakat adalah timbulnya masalah kesehatan akibat pencemaran udara dan air. Selain itu limbah industri juga dapat mempengaruhi kualitas tanah atau lahan sekitarnya sehingga dapat menurunkan produksi pertanian yang menjadi usaha pokok masyarakat sekitar kawasan yang bekerja di sektor pertanian. Selain dampak negatif yang ditimbulkan, juga adanya kawasan industri telah membuka lapangan kerja dan lapangan usaha bagi masyarakat sekitar kawasan yang membantu meningkatkan kesejahteraan penduduk yang memanfaatkan kesempatan usaha.

Langkah pertama dan utama bagi pemerintah dalam usaha mempercepat pertumbuhan industri dan mendorong tumbuh dan berkembangnya kawasan industri adalah mewujudkan iklim investasi yang baik di sektor Industri sehingga investor berminat menanamkan modalnya membangun pabrik atau memperluas areal pabrik di areal suatu kawasan industri. Iklim investasi yang baik sangat tergantung dari kebijakan pemerintah dalam merumuskan peraturan perundang-undangan secara menyeluruh dan mengimplementasikannya secara konsisten dan konsekuen. Untuk mewujudkan iklim investasi yang baik maka kemudahan yang diberikan oleh pemerintah kepada dunia usaha khususnya investor yang bergerak di sektor industri harus diberikan pelayanan publik yang baik oleh birokrasi dalam meningkatkan arus investasi dalam negeri maupun dari investor asing.

Dunia usaha dan masyarakat menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Namun demikian tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan dan keinginan karena pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi selama ini terkesan berbelit-belit, lambat, mahal dan melelahkan. Kondisi demikian terjadi karena para birokrat mengharapkan manfaat atas pelayanan yang diberikan dan merasa pihak yang dilayani bukan yang melayani. Pelayanan yang seharusnya diberikan oleh para birokrat kepada masyarakat kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat kepada negara⁵. Pemahaman yang salah tersebut membuka kesempatan bagi para birokrat untuk melakukan tindak pidana korupsi dan melakukan Kolusi dan nepotisme sebagai penyakit kronis yang terjadi selama ini sehingga memberatkan pengusaha akibat biaya ekonomi tinggi. Beban biaya ekonomi tinggi yang memberatkan bagi investor untuk menanamkan modalnya merupakan salah satu sebab memburuknya iklim investasi di Indonesia.

Menurut Bank Dunia dalam laporannya tahun 2005 menyebutkan bahwa iklim investasi yang baik memainkan peranan penting dalam pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan⁶. Bank Dunia mendefinisikan iklim investasi adalah suatu kumpulan faktor-faktor lokasi tertentu yang membentuk kesempatan dan dorongan bagi perusahaan untuk melakukan investasi secara produktif, menciptakan lapangan pekerjaan dan mengembangkan diri. Suatu iklim investasi yang baik adalah iklim investasi yang memberikan keuntungan bagi perusahaan dan bermanfaat bagi masyarakat melalui penciptaan lapangan kerja serta pada akhirnya akan meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak sekaligus dapat menekan tingkat pengangguran dan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Pada hakekatnya peningkatan investasi memerlukan iklim usaha yang sehat (*Kondusif*), kemudahan serta kejelasan prosedur.

⁵ Inu Kencana, Syafiie, Djamaludin Tanjung, Supardan Modeong, Ilmu Administrasi Publik, Jakarta, Rineka Cipta, 1999, hlm. V

⁶ Bank Dunia: Laporan Pembangunan Dunia 2005: "*Iklim investasi yang lebih baik bagi setiap orang, Edisi Bhs Indonesia, Penerbit Salemba Empat, 2005*"

Baik buruknya iklim investasi di Indonesia dipengaruhi oleh beberapa faktor yang mempengaruhinya yaitu stabilitas bidang sosial politik, dan ekonomi, kondisi infrastruktur dasar yang meliputi listrik, telekomunikasi, prasarana jalan dan pelabuhan, berfungsinya sektor pembiayaan dan pasar tenaga kerja, regulasi dan perpajakan, birokrasi, masalah tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) termasuk korupsi, konsistensi dan kepastian dalam kebijakan pemerintah. Buruknya iklim investasi telah mempersulit pengusaha untuk mengembangkan usahanya dan dibebankan oleh ekonomi biaya tinggi. Sebagai perbandingan ketidakadilan yang dihadapi dunia usaha dalam pelayanan publik dan biaya yang harus dikeluarkan beberapa negara dapat digambar sebagai berikut:

Gambar 1 : Indikator Kemudahan Melakukan Bisnis di Beberapa Negara

NEGARA	JUMLAH PROSEDUR	JUMLAH HARI	BIAYA*	MODAL MINIMUM*
Bangladesh	8	35	91,0	0,0
Kamboja	11	94	480,1	394,0
China	12	41	14,5	1.104,2
Hongkong	5	11	3,4	0,0
India	11	89	49,5	0,0
Indonesia	12	151	130,7	125,6
Korea Selatan	12	22	17,7	332,0
Laos	9	198	18,5	28,5
Malaysia	9	30	25,1	0,0
Filipina	11	50	19,5	2,2
Singapura	7	8	1,2	0,0
Sri Langka	8	50	10,7	0,0
Taiwan	8	48	6,3	224,7
Thailand	8	33	6,7	0,0
Vietnam	11	56	28,6	0,0

Catatan: * = sebagai dari pendapatan per kapita

Sumber: Laporan Bank Dunia 2005

Seperti yang ditunjukkan tabel 1 tersebut diatas, bahwa untuk mengurus semua perizinan usaha, pengusaha Indonesia memerlukan 151 hari, dan besarnya biaya dan modal minimum yang diperlukan masing-masing 130,7 % dan 125,6 % dari pendapatan perkapita di Indonesia.

Gambaran mengenai kondisi birokrasi dapat dilihat sebagaimana yang dikatakan oleh *Hariyadi B. Sukamdani*, Wakil Ketua Kadin Indonesia Bidang Kebijakan Publik, Perpajakan, Moneter dan Fiskal dalam seminar “Pembangunan Aparatur Negara tanggal 4 Agustus 2008:

"Bukan rahasia lagi, bahwa birokrasi kita sekarang ini tidak berjalan baik. Mata rantai komando sering tidak berjalan dengan baik, kebijakan tidak dirumuskan dengan baik, terutama oleh para pejabat di eselon III dan IV. banyak sekali kesepakatan kebijakan antara pejabat eselon I dan II dengan Kadin serta para pemangku kepentingan lainnya, yang gagal dilaksanakan oleh pejabat di bawahnya. Lebih parah lagi, banyak dari tindak lanjut tersebut yang mengalami penyimpangan. Selain itu, mekanisme koordinasi antar departemen sangat buruk. Ego sektoral merajalela. Dari sejumlah kebobrokan birokrasi tersebut, diberikan salah satu contoh klasik. Yakni, masalah administrasi yang masih berbelit-belit. Hal ini disebabkan oleh masih adanya kerangka peraturan dan kelembagaan yang merumitkan kalangan pengusaha. Dengan demikian pengusaha harus mengeluarkan biaya dan waktu yang tidak sedikit dibandingkan dengan pengusaha-pengusaha di negeri lain. Ini merupakan perlakuan yang tidak adil bagi pengusaha nasional,"

Buramnya potret aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan publik disebabkan birokrasi pemerintah mewarisi berbagai penyakit dari sistem yang lama, antara lain:

1. Jumlah pegawai yang terlampau banyak dari yang dibutuhkan
2. Ketimpangan pegawai dalam distribusi lokasi yang menumpuk dibesar dan kekurangan di daerah terpencil
3. Ketimpangan dalam distribusi keahlian

4. Sistem penggajian yang tidak ada hubungan antara gaji dengan kinerja individual pegawai
5. Tidak ada ukuran yang jelas dan berkelanjutan kinerja individual pegawai⁷

Kondisi birokrasi yang demikian perlu dilakukan reformasi birokrasi melalui penataan struktur birokrasi yang sesuai dengan kebutuhan dengan didukung profesional pegawai berpendidikan dan bermutu. Untuk memperbaiki dan meningkatkan peran birokrasi dalam memberikan pelayanan masyarakat pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000. Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor. 84 Tahun 2000 tersebut diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003. Melihat dari perkembangan dewasa ini pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah.

Pemerintah memegang peranan penting dalam mewujudkan iklim investasi yang baik bagi perkembangan dunia usaha melalui kebijakan pembangunan sektor industri. Pada kenyataannya iklim investasi dihadapkan oleh berbagai hambatan yang mempengaruhi minat investor menanamkan modalnya di Indonesia. Permasalahan investasi secara spesifik dapat dirinci sebagai berikut⁸:

1. Prosedur perizinan yang lama, mahal dan rumit
2. Tumpang tindihnya kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah serta kebijakan antar sektor
3. Belum menariknya insentif bagi kegiatan investasi
4. Rendahnya kualitas dan kapasitas infrastruktur
5. Iklim ketenagakerjaan yang kurang kondusif
6. Kurangnya jaminan keamanan

Permasalahan tersebut diatas menjadi sasaran utama yang perlu diperbaiki oleh pemerintah baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat pemerintah daerah

⁷ Lihat Pujiyono dalam Struktur Organisasi Birokrasi daerah yang ideal berdasarkan PP No. 8 Thn 2003, Yustisia Edisi No. 69 Sept-Des 2006

⁸ Bappenas: Buku Pegangan 2007 Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah, hal. 1-4

Kabupaten/kota. Perbaikan yang dilakukan adalah melalui penyusunan kebijakan yang bertujuan memecahkan permasalahan investasi sehingga terwujud iklim investasi yang baik.

Dalam upaya perbaikan iklim investasi, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah menyampaikan amanatnya:

Pemerintah pusat, terus berupaya memperbaiki iklim investasi dengan menyederhanakan peraturan dan membenahan birokrasi. Sungguh baik sekali, jika hal yang sama dilakukan di daerah. Para pimpinan daerah, harus menghilangkan hambatan investasi untuk dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan menciptakan kesempatan kerja. Dengan demikian, kebijakan perbaikan investasi benar-benar dapat terlaksana secara sinergis dan saling mendukung⁹.

Sebagaimana dimaklumi bahwa investasi di sektor industri memerlukan biaya besar dan dilaksanakan dalam jangka panjang, sehingga sangat memperhitungkan resiko kerugian dan jaminan kepastian bagi investor. Sebelum memutuskan untuk menanamkan modalnya, pada prinsipnya setiap investor akan menilai iklim investasi yang kondusif dan mengkaji permasalahan yang dihadapi. Masalah pelayanan perizinan dan gangguan keamanan dewasa ini selalu menjadi keluhan investor, yang memerlukan biaya tinggi dalam pengurusan maupun jaminan keamanan yang diperoleh. Besarnya biaya yang dikeluarkan tersebut dapat menimbulkan biaya ekonomi tinggi, yang dapat menghambat rencana investasi. Berbagai masalah tersebut diatas, menjadi tantangan bagi pemerintah untuk memperbaiki dan menata ulang birokrasi dalam mewujudkan iklim investasi yang baik. Pada pertemuan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal dengan pengurus Himpunan Kawasan Industri (HKI) pada tanggal 4 Agustus 2004 dikemukakan beberapa permasalahan yang dihadapi oleh pengusaha pengelola kawasan industri, yaitu:

- a. Adanya diskriminasi pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). PBB untuk kawasan industri lebih besar daripada industri diluar kawasan

⁹ Keterangan Pemerintah didepan DPD tanggal 22 Agustus 2008

- b. Adanya kebijakan pemerintah yang tidak mengharuskan industri beroperasi dalam kawasan industri
- c. Belum didayagunakan kawasan industri dijadikan sebagai mitra pemerintah dalam mendorong peningkatan investasi melalui pemberian insentif dan keringanan PBB, pajak daerah, dan retribusi
- d. Gangguan keamanan yang dilakukan oleh masyarakat sekitar kawasan telah menimbulkan ketegangan yang dapat menjurus kepada konflik sosial
- e. Banyaknya pungutan berdasarkan Peraturan daerah yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi, bahkan terdapat berbagai pungutan tanpa dasar hukum yang memberatkan pengelola dan pengusaha.

Keluhan pengusaha pengelola kawasan industri tersebut diatas perlu ditanggapi oleh pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan dan program kegiatan yang sesuai dengan permasalahan yang dihadapi.

Perbaikan iklim investasi merupakan kepentingan dan tuntutan pemerintah baik pusat maupun pada tingkat pemerintah daerah Kabupaten/kota. Perbaikan investasi ini dalam upaya untuk:¹⁰

1. Penciptaan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja
2. Berkurangnya penduduk miskin
3. Kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan

Dari permasalahan yang ada dan tujuan yang hendak dicapai nyatalah bahwa usaha untuk menciptakan iklim investasi yang baik sangat diperlukan oleh pemerintah, dunia usaha dan masyarakat. Ketiga unsur itu menjadi satu kesatuan yang saling membutuhkan dalam bentuk tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Menurut Bappenas, tata pemerintahan yang baik juga merupakan suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha swasta dan masyarakat. Didalam konsep tersebut tidak boleh ada satu unsur yang dominan, tetapi ketiganya harus dalam keseimbangan terlibat secara aktif dan sinergis¹¹.

¹⁰ Bappenas, 2007, idem, hal, 1-6

¹¹ Bappenas, Penerapan Tata Pemerintahan yang Baik, cet. Ketiga, Jakarta Maret 2007

Reformasi pemerintahan sebagai lanjutan dari bagian tuntutan reformasi telah merubah pola pemerintahan dari semula yang bersifat sentralistik kepada asas desentralisasi dengan memberikan titik berat otonomi pada daerah kabupaten sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian disempurnakan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Perubahan ini memberikan kewenangan yang seluas-luasnya bagi setiap daerah menyelenggarakan pemerintahan secara efisien dan efektif dalam mengembangkan potensi dan keanekaragaman daerah, memanfaatkan peluang dalam menghadapi tantangan persaingan global. Kewenangan yang dimaksud adalah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah.

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri sebagai bentuk otonomi daerah. Inti dari otonomi daerah adalah demokratisasi dan pemberdayaan. Otonomi daerah sebagai demokratisasi maksudnya ialah adanya pemberdayaan birokrasi pemerintah daerah, dimana pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan, kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya. Aspirasi dan kepentingan daerah akan mendapatkan perhatian dalam setiap pengambilan kebijakan oleh daerah. Sedangkan otonomi daerah sebagai pemberdayaan daerah merupakan suatu proses pembelajaran dan penguatan bagi daerah untuk mampu mengatur, mengurus dan mengelola kepentingan dan aspirasi masyarakatnya sendiri. Dengan demikian daerah secara bertahap akan berupaya untuk mandiri dan melepaskan diri dari ketergantungan kepada Pusat.

Penyelenggaraan otonomi daerah telah membawa serangkaian perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, selain itu juga telah membawa perubahan dalam pengambilan kebijakan daerah guna menunjang pembangunan ekonomi daerah. Dalam suasana dan semangat otonomi daerah terasa begitu banyak permasalahan yang melingkupi daerah sehingga seakan akan daerah bebas berkehendak untuk mengatur dan menetapkan apa saja melalui peraturan daerah (perda). Substansi otonomi daerah tidak begitu jelas dipahami maknanya sehingga dalam tataran implementasinya banyak menuai bias kesalahan.

Salah satu aspek mendasar pemberian otonomi kepada daerah adalah keleluasaan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Selain itu, adanya pemberian kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan skala pelayanan umum apakah lebih efektif diselenggarakan oleh daerah ataukah oleh pusat. Pengaturan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan dalam mewujudkan iklim investasi yang baik telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Kemudian telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 yang mengatur kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota.

Kewenangan deregulasi pemerintah daerah dalam melaksanakan otonominya adalah memberikan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat. Kebijakan tersebut diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan. Dengan adanya penyerahan kewenangan termasuk di bidang ekonomi kepada pemerintah daerah, maka pemerintah daerah dapat

membuat kebijakan dalam bentuk peraturan daerah dan mengembangkan berbagai inovasi dalam pembangunan ekonomi daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Pada dasarnya otonomi daerah adalah penyerahan hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah Provinsi dan pemerintahan daerah Kabupaten/kota. Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bupati dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan langsung melalui pemilihan umum Kepala Daerah setempat. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebuah lembaga perwakilan politik yang anggotanya dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Adapun tujuan utama kebijakan otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat agar dapat lebih cepat, efektif dan efisien dalam melakukan aktivitas ekonominya. Untuk mengukur keberhasilan pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan tersebut dapat dibuktikan dengan adanya peningkatan aktivitas ekonomi penduduk dan banyaknya investasi yang masuk ke daerah tersebut.

Untuk mencapai tujuan yang menjadi sasaran Keputusan Presiden Nomor 41 tahun 1996 yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2009 sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun

2007 tentang Penanaman Modal. Sebagai tindak lanjut dari kedua undang-undang tersebut, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut ditetapkan tiga puluh satu bidang urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan atau susunan, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah Kabupaten Karawang berkaitan dengan pelayanan dasar. Diantara urusan wajib yang terkait langsung dengan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang dalam mengembangkan kawasan industri adalah:

- 1). Lingkungan hidup
- 2). Penataan ruang
- 3). Penanaman modal
- 4). Ketenagakerjaan
- 5). Ketahanan Pangan
- 6). Komunikasi dan informatika
- 7). Pertanahan
- 8). Pemberdayaan masyarakat dan desa

Selain urusan wajib, pemerintah Kabupaten Karawang juga berwenang mengatur urusan pilihan. Urusan pilihan yaitu urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan. Urusan pilihan yang berhubungan dengan kebijakan pengembangan kawasan industri adalah bidang pertanian dan industri. Kedua bidang ini dapat sejalan berkembang dan maju sebagai modal sosial untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam rangka untuk meningkatkan perekonomian disektor industri khususnya bagi penanam modal, berdasarkan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 176 maka pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah

Nomor 45 Tahun 2008. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut Pemerintah Daerah kabupaten berwenang memberikan insentif dan kemudahan. Pemberian insentif dapat berbentuk:

- a. pengurangan, keringanan, atau pembebasan pajak daerah;
- b. pengurangan, keringanan, atau pembebasan retribusi daerah;
- c. pemberian dana stimulan; dan/atau
- d. pemberian bantuan modal.

Pemberian kemudahan dapat berbentuk:

- a. penyediaan data dan informasi peluang penanaman modal;
- b. penyediaan sarana dan prasarana;
- c. penyediaan lahan atau lokasi;
- d. pemberian bantuan teknis; dan/atau
- e. percepatan pemberian perizinan.

Sesuai dengan kewenangan pemerintahan daerah yang telah diatur oleh Peraturan Pemerintah nomor 38 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2008 maka terbuka bagi pimpinan daerah untuk berkreasi memanfaatkan peluang pelaksanaan otonomi dan deregulasi kebijakan untuk membangun daerah serta meningkatkan taraf hidup masyarakatnya.

Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang harus dapat meningkatkan kemajuan industri di daerahnya sekaligus merumuskan kebijakan tataruang lahan peruntukkan industri dan mengamankan lahan pertanian akibat perkembangan industri. Hal ini sangat penting bagi pemerintah Kabupaten Karawang menyeimbangkan kemajuan industri dan pembangunan pertanian agar tidak menimbulkan masalah sosial yang menghambat perkembangan ekonomi daerah. Sebagaimana diketahui bahwa Kabupaten Karawang dikenal sebagai sentra produksi padi di Jawa Barat yang berperan penting memasok kebutuhan beras untuk wilayah sekitarnya maupun DKI Jakarta. Lahan sawah di Kabupaten Karawang seluas 93.590 hektar atau sekitar 53 persen dari luas wilayah Kabupaten Karawang yang dialiri oleh irigasi saluran induk Tarum utara dari bendungan Walahar, saluran induk Tarum Barat dan saluran induk Tarum Timur

dari bendungan Curug. Selain itu saluran irigasi juga ada yang berasal dari bendungan Cibeet dan bendungan Barugbug serta Pundog di kabupaten Purwakarta sehingga sangat mendukung sebagai daerah sentra produksi yang utama padi di Jawa Barat.

Perkembangan sektor industri telah merubah komposisi pembentukan *Produksi Domestik Regional Bruto* (PDRB) di Kabupaten Karawang. Dari laporan Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 1979 sampai tahun 1984 distribusi persentase pertanian bagi P *Produksi Domestik Regional Bruto* rata-rata 46,8 persen. Pada periode tersebut sektor pertanian menjadi kontributor utama, disusul perdagangan, hotel dan restoran ditempat kedua dan industri pengolahan diurutan ketiga. Pada periode tahun 1997 sampai dengan tahun 2001 terjadi pergeseran kontributor *Produksi Domestik Regional Bruto* . Pada periode tersebut industri pengolahan menjadi penyumbang utama, perdagangan dan hotel dan restoran diurutan kedua, pertanian turun menjadi urutan ketiga. Pergeseran kontribusi PDRB ini menunjukkan bahwa perkembangan sektor industri, sangat cepat meningkat dibandingkan dengan perkembangan sektor pertanian dalam perekonomian daerah. Hal ini menunjukkan bahwa perkembangan investasi lebih besar dan lebih produktif di sektor industri yang membantu meningkatnya *Produksi Domestik Regional Bruto* di kabupaten Karawang dibandingkan sektor pertanian yang sebelumnya menjadi andalan dan menyumbang kontribusi yang besar dalam *Produksi Domestik Regional Bruto* Kabupaten Karawang.

Pembangunan kawasan industri sangat terkait langsung dengan kehidupan sosial ekonomi masyarakat sekitar kawasan tempat beroperasinya industri. Secara ekonomi, keberadaan kawasan industri akan membuka kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat di Kabupaten Karawang. Manfaat ekonomi demikian mendorong kesejahteraan sosial dan mewujudkan kemakmuran masyarakat. Disamping dapat mewujudkan manfaat ekonomi yang besar, keberadaan kawasan industri juga dapat menimbulkan efek negatif bagi kehidupan sosial dan lingkungan hidup. Perkembangan kawasan

industri dengan berdirinya berbagai jenis pabrik, membuka kesempatan kerja dan kesempatan berusaha, akan mendorong urbanisasi dan menimbulkan masalah pencemaran lingkungan, pengangguran dan kemiskinan

Perkembangan sektor industri dalam perekonomian daerah Kabupaten Karawang telah membuka kesempatan kerja dan kesempatan usaha serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun di balik manfaat yang ditimbulkan oleh perkembangan sektor industri, kini Kabupaten Karawang menghadapi dampak negatif oleh adanya kemajuan sektor industri, yaitu:

1. Berkurangnya areal pertanian khususnya tanaman padi disebabkan oleh adanya alih fungsi lahan untuk pembangunan industri dan kebutuhan lahan untuk perkembangan industri tersebut.
2. Pencemaran lingkungan oleh adanya polusi dan pembuangan limbah pabrik yang dapat mengakibatkan timbulnya berbagai penyakit sehingga mengganggu kesehatan masyarakat
3. Meningkatnya penawaran kerja dan persaingan usaha oleh adanya mobilitas penduduk dari luar daerah sehingga mempersempit peluang usaha bagi masyarakat sekitar kawasan industri
4. Munculnya perubahan sikap bagi angkatan kerja produktif yang lebih tertarik bekerja di sektor industri daripada di sektor pertanian.

Kerusakan lingkungan akibat pencemaran udara dan limbah pabrik merupakan konsekuensi logis dari perkembangan kawasan industri dengan beroperasinya pabrik-pabrik berbagai jenis produksi. Pembangunan dan pengembangan industri sangat penting dikaitkan dengan upaya kesehatan dan kesejahteraan masyarakat disekitar lingkungan kawasan industri. Dalam hal ini penanganan limbah dan pencemaran udara mutlak dikelola dengan baik oleh pihak pengembang kawasan sejalan dengan efektifnya pengawasan dan pembinaan oleh pemerintah daerah.

Permasalahannya muncul pada saat terbukanya kesempatan kerja disektor industri tidak sejalan dengan kesiapan tenaga kerja lokal memasuki pasar kerja. Padahal pekerjaan di sektor pertanian tidak menarik lagi bagi angkatan

kerja yang cenderung memilih bekerja di sektor industri dan terjadi urbanisasi tenaga kerja. Proses urbanisasi yang tidak terkendali bisa menimbulkan masalah sosial seperti tersisihkan masyarakat lokal terhadap penyerapan tenaga kerja karena keterbatasan kemampuan sumber daya manusia. Keadaan demikian diperparah apabila tidak adanya kebijakan dan perlakuan khusus oleh pemerintah daerah maupun oleh pengembang kawasan dalam memanfaatkan tenaga kerja dan angkatan kerja lokal.

Manfaat ekonomi dan dampak sosial yang ditimbulkan oleh keberadaan kawasan industri menjadi bahan pokok perumusan kebijakan pemerintah daerah dalam mengimplementasikan kebijakan pembangunan kawasan industri. Keberhasilan implementasi kebijakan demikian sangat ditentukan oleh keterkaitan kepentingan antara pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat. Ketiga unsur tersebut memerlukan persamaan pandangan dalam mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*) sehingga kebijakan yang disusun dan dilaksanakan dapat memuaskan semua kepentingan (*stake holders*) dan tujuan yang dikehendaki dapat dicapai. Dengan adanya sektor industri bisa merubah citra Karawang sebagai kota lumbung padi Jawa Barat. namun itu semua bukanlah suatu hal yang penting dan yang terpenting adalah bagaimana kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang terhadap kesejahteraan masyarakat Karawang melalui pembangunan sektor pertanian dan kemajuan atau pertumbuhan sektor industri.

Untuk mengevaluasi kebijakan Pemerintah Daerah Karawang terhadap pengembangan kawasan industri, dapat dianalisis berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang nomor 19 Tahun 2004 (Perda No. 19 Tahun 2004) tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang. Peraturan daerah tersebut memberikan pedoman penetapan lokasi investasi yang dilaksanakan oleh pemerintah dan masyarakat serta menjadi dasar kebijakan untuk pemanfaatan ruang bagi kegiatan pembangunan, termasuk pembangunan infrastruktur dan pengembangan kawasan industri. Dalam Perda tersebut asas yang dianut adalah:

1. Pemanfaatan ruang untuk semua kepentingan secara terpadu, berdayaguna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan;
2. Persamaan, keadilan, dan Perlindungan hukum;
3. Keterbukaan, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat

Selain Perda Rencana Tata Ruang Wilayah, kebijakan pengembangan kawasan industri dapat dianalisis melalui pendekatan program kerja pemerintah daerah Karawang berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah (RPJPM) kabupaten Karawang yang merupakan implementasi visi misi Pemerintah daerah Kabupaten karawang

Kebijakan Pemerintah Daerah Karawang dalam mengembangkan kawasan industri berhubungan dengan dunia usaha, dalam hal ini pihak pengelola dan pengembang kawasan dan masyarakat lingkungan sekitar kawasan industri. Pemerintah daerah sangat berkepentingan menyusun kebijakan tersebut dalam rangka untuk melancarkan kegiatan roda perekonomian daerah sekaligus untuk mengatasi masalah sosial yaitu pengangguran dan kemiskinan

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang telah diuraikan diatas, maka ada dua pokok masalah yang menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Bagaimana kebijakan Pemda Kabupaten Karawang dalam mengembangkan kawasan industri sehubungan dengan implementasi Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang
- b. Apa dampak kebijakan pengembangan kawasan industri bagi masyarakat sekitar kawasan industri.

1.3. Tujuan dan Signifikasi Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah tersebut, maka penelitian ini ditujukan:

1. Untuk menganalisis dan mengevaluasi implementasi kebijakan yang telah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Karawang dalam mewujudkan iklim investasi yang baik terhadap perkembangan kawasan industri.
2. Untuk mendiskripsikan implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri
3. Untuk mendiskripsikan dampak kebijakan pengembangan kawasan industri bagi masyarakat sekitarnya

Signifikansi Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam dua hal, yaitu secara teoritis maupun secara praktis.

a. Secara teoritis

Penelitian ini merupakan pengembangan berbagai teori diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa konsep pengembangan studi kebijakan publik yang dikaitkan dengan analisis implementasi kebijakan. Selain itu penelitian ini dimaksudkan sebagai penelitian awal tentang kawasan industri terkait dengan kontribusi dan implikasi terhadap pemerintah daerah serta masyarakat sekitar kawasan industri.

b. Secara Praktis

hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan berupa informasi mengenai permasalahan implementasi kebijakan terhadap penciptaan iklim investasi yang baik dalam pengembangan kawasan industri di Kabupaten Karawang.

1.4. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan ini sistematikanya adalah sebagai berikut:

BAB 1 : Pendahuluan

Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian dan sistematika penulisan

BAB 2 : Tinjauan Literatur

Pada bagian pertama dalam bab ini dianalisis tinjauan literatur sebagai dasar analisis penelitian yang mencakup konsep dan pengertian

BAB 3 : Metode Penelitian

Pada Bab ini dijelaskan metode penelitian yang digunakan dan teknik pengumpulan data serta objek wawancara

BAB 4 : Gambaran Umum Objek Penelitian

Dalam Bab ini digambarkan secara umum objek penelitian. Objek penelitian ini mencakup Birokrasi dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang, Dunia usaha yang merupakan pengelola dan pengembang kawasan industri serta masyarakat sekitar kawasan industri yang berhubungan langsung dengan kebijakan pemerintah daerah dan kegiatan industri.

BAB 5 : Pembahasan Hasil Penelitian

Bab ini membahas hasil penelitian dari evaluasi implementasi kebijakan Kawasan industri di Kabupaten Karawang. Bab ini menjawab berbagai permasalahan yang telah dirumuskan dan berpijak pada tujuan dan signifikansi penelitian.

BAB 6 : Penutup

Bab ini berisi simpulan dari hasil penelitian dan saran- saran yang sesuai dengan analisis literatur.