

## KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM MELAKUKAN INOVASI PENGEMBANGAN KAWASAN INDUSTRI DI DAERAH

**Khoirul Huda**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Yudharta Pasuruan

### **Abstrak**

Seiring dengan berlakunya undang-undang No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, banyak memberikan konsekuensi terhadap kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah daerah. Salah satunya adalah urusan pemerintahan konkuren yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini juga masih ditambah dengan adanya undang-undang No 6 tahun 2014 tentang desa yang memberikan kewenangan kepada desa untuk memperoleh akses dana dari APBN. Kewenangan yang diberikan oleh dua undang-undang diatas bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu cara yang dilakukan adalah dengan pengembangan kawasan industri sebagai pusat perekonomian daerah. Penanaman modal atau investasi secara langsung di sektor riil memiliki peran yang dominan dalam pembangunan perekonomian daerah. Selain kegiatan ini memberikan efek pengganda (*multiplier*) pada pertumbuhan pendapatan daerah, penanaman modal dapat mendorong peningkatan daya beli masyarakat di lokalitas dimana investasi tersebut ditanam. Penanaman modal yang memiliki multiplier keterkaitan tinggi dapat menghasilkan peningkatan lapangan kerja dan perkembangan industri hilir dan industri pasokan. Seluruh rangkaian kegiatan kehadiran penanaman modal di daerah pada akhirnya akan memberikan dampak pada peningkatan kemampuan warga masyarakat dan perusahaan-perusahaan swasta daerah melakukan pembayaran pajak pada kas Pemerintahan Daerah.

Kata kunci: kepala daerah, kewenangan, inovasi, kawasan industri

### **PENDAHULUAN**

Otonomi daerah merupakan aspek penting dalam penyelenggara-

an ke-tatanegaraan di Indonesia. Begitu pentingnya sehingga semua UUD baik UUD 1945, UUD RIS,

UUDS memuat prinsip otonomi daerah. Disetiap Negara yang penyelenggaraan pemerintahannya membagi-bagi dalam daerah otonom, memiliki sejarah kebangsaannya yang berbeda beda. Bagi Negara Indonesia penyelenggaraan otonomi daerah tidak sekedar adanya penyerahan kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah agar pemerintahannya berjalan efektif dan efisien saja. Menurut Bagir Manan terdapat alasan-alasan filosofis dari tujuan otonomi daerah, dimana Indonesia sebagai:

- a. Negara hukum terdapat pemencaran kewenangan. Otonomi daerah mewadahi salah satu pemencaran itu.
- b. Negara demokratis, otonomi daerah bermaksud mengikut sertakan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
- c. Kebhinekaan, otonomi daerah justru mewadahi perbedaan-perbedaan yang ada dimasyarakat.
- d. Negara kesejahteraan, dengan otonomi daerah akan mempercepat perwujudan kesejahteraan masyarakat.

Adapun pengertian secara yuridis menurut pasal 1 angka 6 UU No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, adalah hak, wewenang, kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom berdasarkan pasal 1 angka 12 UU No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari pengertian diatas, dapat diketahui bahwa otonomi daerah adalah wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan

sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya. Dengan kata lain, otonomi daerah memberikan keleluasan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri yang disesuaikan dengan kondisi dalam daerah tersebut.

Pemerintah daerah menurut pasal 1 angka 3 UU No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan daerah menurut pasal 1 angka 2 UU No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian otonomi daerah pada hakekatnya berkeinginan mendekatkan pengambil kebijakan dengan masyarakat, sehingga kebijakan yang diambil pemerintah daerah menggambarkan potensi, kebutuhan, dan kondisi daerah.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Menurut CST Kansil, asas desentralisasi adalah “asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu”. Sedangkan asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah.

## **Analisis Yuridis Inovasi dalam pengembangan kawasan industri di Daerah**

Salah satu esensi dari adanya perubahan terhadap Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah adalah keanekaragaman dalam kesatuan, demokrasi, pemerataan dan keadilan. Paradigma ekonomi yang menekankan pada daya saing daerah dalam menghadapi persaingan global melalui pemberdayaan masyarakat. Pemberian kewenangan kepada daerah untuk melaksanakan pemerintahan dan pengelolaan untuk kepentingan ke-sejahteraan rakyat. Sehingga tugas pemerintah daerah dalam hal ini kepala daerah adalah bagaimana dapat mengatasi persoalan yang ada, yang menjadi penghambat pembangunan memberdayakan kemampuan sumber daya manusia maupun sumber daya alam yang tersedia, sehingga dapat meraih kehidupan yang aman, tentram dan sejahtera, sebagaimana alenia keempat UUD 1945 tentang tujuan Negara ini didirikan, yaitu memajukan kesejahteraan umum.

Untuk itu pemerintah daerah harus mampu membangun hubungan

yang selaras dan harmonis dengan masyarakat dan dunia industri untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Agar hubungan yang di-maksud dapat selaras dan harmonis, pemerintah daerah dalam hal ini kepala daerah perlu melakukan reposisi sebagai motivator, dinamisator dan inisiator, sehingga kewenangan yang dimiliki kepala daerah mampu menghantarkan masyarakat pada kehidupan yang layak, makmur dan sejahtera.

Disinilah diperlukan adanya daya inovasi oleh pemerintah daerah dalam mewujudkan kemakmuran dan ke-sejahteraan rakyatnya. Kepala daerah dituntut kemampuannya untuk meng-hasilkan kreatifitas sebagai upaya dalam pengelolaan potensi sumber daya alam yang tersedia secara optimal dan/atau mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat setempat. Inovasi adalah tindakan yang memberi sumber daya kekuatan dan kemampuan baru untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Peluang kepala daerah untuk melakukan inovasi sangatlah luas,

hal ini berdasarkan banyaknya kewenangan yang diberikan pemerintah kepada pemerintah daerah, dimana bupati atau walikota menangani urusan 76 persen urusan, sementara gubernur hanya berwenang 24 persen. Karena itu tidak ada alasan lagi bagi kepala daerah di kota atau kabupaten untuk tidak melakukan apa yang dibutuhkan masyarakat di daerah.

Dalam berinovasi memang dibutuhkan pemahaman dari setiap kepala daerah terkait prosedur pembuatan kebijakan. Sehingga hal yang paling mendasar dalam membuat inovasi adalah dasar hukum yang melandasi keputusan itu kuat.

Berdasarkan pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dibagi menjadi tiga yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Selanjutnya berdasarkan pasal 9 ayat (3) urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Atas

dasar urusan pemerintahan konkuren inilah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana dimaksud oleh pasal 9 ayat (4) Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Adapun bunyi lengkapnya dari pasal 9 Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah;

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

(5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya berdasarkan pada pasal 11 ayat (1) Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membagi lagi urusan pemerintahan kongkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Untuk urusan pemerintahan wajib sendiri berdasarkan pasal 11 ayat (2) Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membagi lagi yaitu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Bunyi lengkap pasal 11 Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah:

- 1) Urusan pemerintahan konkuren sebagai-mana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah ter-diri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- 2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada

ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak ber-kaitan dengan Pelayanan Dasar.

- 3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupa-kan Pelayanan Dasar.

Inovasi yang berkaitan dengan pengembangan kawasan industri dapat dikategorikan sebagai urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar serta dapat juga masuk dalam urusan pemerintahan pilihan. Hal ini sebagaimana bunyi pasal 12 ayat (2) huruf (1) dan ayat (3) huruf (g) Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun bunyi lengkapnya adalah:

- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
  - a. tenaga kerja;

- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;**
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

(3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan**

h. transmigrasi.

Dari landasan yuridis diatas telah menggambarkan bahwa pemerintah daerah dalam penyelenggaraan otonomi atas dasar kewenangan kongkuren dalam hal urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar serta urusan pemerintahan pilihan dapat melakukan pengembangan kawasan industri didalam daerah otonomnya.

Pengembangan kawasan industri salah satunya bertujuan untuk penyerapan tenaga kerja serta peningkatan perekonomian masyarakat sehingga akan tercapai dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Hal ini bertujuan sebagaimana dalam konsideran undang-undang No 23 tahun 2014 tentang otonomi daerah, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui pe-ningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan

suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Pentingnya inovasi dalam pengembangan kawasan industri adalah merupakan salah satu bentuk indikator adanya kemandirian dalam pengelolaan dan penyelenggaraan otonomi daerah. Tanpa inovasi masyarakat akan tetap tertinggal dibandingkan dengan kemajuan masyarakat daerah lain, serta memiliki daya saing yang rendah dalam percaturan regional dan global.

Pembangunan kawasan industry ini merupakan bagian dari pembangunan daerah yang bertujuan untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat. Hal ini sebagaimana tercantum dalam pasal 258 ayat (1),

“Daerah melaksanakan pembangunan untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah”.

Oleh karena itu pemerintah daerah harus secara aktif untuk berinovasi meningkatkan daya saing daerahnya dengan melakukan

pembangunan daerah disegala bidang. Salah satu bidang yang memberikan dampak luas terhadap kesejahteraan masyarakatnya adalah pembangunan kawasan industri. Untuk itu perlu kiranya pemerintah daerah dengan cara menarik para investor untuk turut serta membantu pembangunan daerah.

Selanjutnya pemerintah daerah perlu memberikan insentif dan kemudahan-kemudahan kepada para investor untuk menanamkan modalnya di daerah sebagai bagian dari investasi daerah. Perlu kiranya pemerintah daerah melakukan inovasi dari berbagai aspek untuk merangsang investor dari berbagai perusahaan dengan cara melibatkan peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam rangka melakukan pembangunan daerah. Berbagai insentif dan kemudahan perlu diatur lebih lanjut dalam sebuah peraturan daerah.

Kewenangan daerah dalam memberikan insentif dan kemudahan-kemudahan kepada para investor sebenarnya sudah diberikan kelonggaran oleh pasal 278 Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang



Pemerintahan daerah. Adapun bunyi lengkap dari pasal tersebut adalah:

Pasal 278

- 1) Penyelenggara Pemerintahan Daerah melibatkan peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam pembangunan Daerah.
- 2) Untuk mendorong peran serta masyarakat dan sektor swasta se-bagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelenggara Pemerintahan Daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat dan/atau investor yang diatur dalam Perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu perlu kiranya dalam mempercepat pembangunan ekonomi daerah diperlukan penanaman modal untuk mengolah potensi ekonomi menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan modal yang berasal berbagai pihak. Undang-Undang No 25 tahun 2007 tentang penanaman modal, memberikan garis besar tentang tujuan adanya penanaman modal sebagaimana dalam pasal 3 ayat (2) antara lain untuk menciptakan

lapangan kerja dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Untuk kabupaten sidoarjo sendiri sebenarnya sudah ada Peraturan Daerah No 5 Tahun 2014 tentang Penanaman Modal. Dinama dalam peraturan daerah tersebut pemerintah daerah telah berkomitmen untuk memberikan berbagai fasilitas kemudahan bagi para investor yang ingin menanamkan modalnya di daerah kabupaten sidoarjo. Hal ini telah diamanatkan dalam pasal 29 Peraturan Daerah No 5 Tahun 2014 tentang Penanaman Modal.

Adapun bunyi lengkapnya pasal 29 ter-sebut adalah:

“Dalam pelaksanaan kegiatan penanaman modal, Pemerintah Daerah memberikan fasilitas penanaman modal berupa pemberian insentif dan/atau pemberian kemudahan sesuai dengan kewenangan, kondisi dan kemampuan Daerah yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Dalam pembangunan dan pengembangan kawasan industri yang ada ditingkat perdesaan, pemerintah daerah sidoarjo juga mempunyai

wewenang untuk menyusun rancangan pembangunan kawasan perdesaan yang dibahas bersama dengan pemerintah pusat dan pemerintah desa. Selanjutnya pembangunan kawasan perdesaan ini ditetapkan oleh Bupati sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Adapun landasan yuridis dari kewenangan pemerintah daerah ini secara tegas telah diatur dalam pasal 83 Undang-Undang No 6 tahun 2014 tentang desa. Adapun bunyi pasal 83 adalah:

- (1) Pembangunan Kawasan Perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar-Desa dalam 1 (satu) Kabupaten/ Kota.
- (2) Pembangunan Kawasan Perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di Kawasan Perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif.
- (3) Pembangunan Kawasan Perdesaan meliputi:
  - a. penggunaan dan pemanfaatan wilayah Desa dalam rangka

penetapan kawasan pembangunan sesuai dengan tata ruang Kabupaten/Kota;

- b. pelayanan yang dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan;
- c. pembangunan infrastruktur, peningkatan ekonomi perdesaan, dan pengembangan teknologi tepat guna; dan
- d. pemberdayaan masyarakat Desa untuk meningkatkan akses terhadap pelayanan dan kegiatan ekonomi.

(4) Rancangan pembangunan Kawasan Perdesaan dibahas bersama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota, dan Pemerintah Desa.

(5) Rencana pembangunan Kawasan Perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan oleh Bupati/ Walikota sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Berdasarkan dari pasal 83 ayat (5) Undang-Undang No 6 tahun 2014 tentang Desa, bahwa Bupati atau walikota memiliki wewenang untuk menetapkan rencana pembangunan kawasan perdesaan didalam wilayah

daerah otonomnya, termasuk rencana pembangunan kawasan industri sebagai bentuk inovasi pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, sehingga memiliki daya saing yang tinggi dalam kancah persaingan regional maupun global.

Atas berbagai kajian yuridis diatas, maka jelaslah bahwa kepala daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan berupa inovasi dalam membangun kawasan industri di wilayah yuridiksinya dan khususnya di daerah kawasan pedesaan berdasarkan Undang-Undang No 6 tahun 2014.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian dan ketentuan perundang-undangan diatas, maka dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, bupati sebagai kepala daerah berwenang mengatur pembangunan kawasan pedesaan sebagai kawasan industri dengan menetapkan standar upah pedesaan yang mengacu kepada kebutuhan hidup layak yang dihitung berdasarkan prinsip

keadilan dan diterima oleh pengusaha dan pekerja.

## **Daftar Pustaka**

- 1) Undang Undang Republik Indonesia, Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587
- 4) Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Penanaman Modal, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 53.