

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perjalanan mengenai otonomi daerah di Indonesia, yang diwujudkan kedalam kerangka desentralisasi, menjadi suatu kebijakan yang strategis guna mengembangkan konsensus dalam hubungan pusat dengan daerah. Otonomi daerah tersebut, dimaksudkan guna menjadi salah satu gerakan dari upaya besar pembaharuan menuju tata pemerintahan baru yang lebih baik.¹ Keberadaan otonomi daerah tersebut, ditentukan oleh keinginan-keinginan politik para penyelenggara negara yang terbungkus dalam berbagai kebijakan dan terumuskan kedalam bentuk aturan perundang-undangan. Hal tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah selalu berada dalam kerangka organisasi negara dan adanya dikendaki oleh negara.²

Sejak berdirinya Negara Republik Indonesia ini, ada beberapa undang-undang tentang pemerintahan daerah yang pernah diberlakukan. Hal tersebut dimaksudkan untuk mencari bentuk serta susunan pemerintahan yang sesuai dengan dinamika dan kondisi masyarakat Indonesia.³ Penjabaran akan hal tersebut, dapat dilihat dalam banyaknya pergantian undang-undang tentang

¹Wawan, *et al.*, *Inovasi Sebagai Referensi: Tiga Tahun Otonomi Daerah dan Otonomi Award* (Yogyakarta: Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi, 2004), p.ix

²Faried Ali dan Andi Syamsu Alam, *Studi Kebijakan Pemerintah* (Bandung: PT Refika Aditama, 2012), p. 156

³ Mudarajad Kuncoro, *Otonomi Daerah Menuju Era Baru Pembangunan Daerah*. (Jakarta: Erlangga, 2014), p.36

pemerintah daerah. Misalnya saja pada era reformasi undang-undang tentang pemerintahan daerah di mulai dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang selanjutnya diganti kembali dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan yang terbaru adalah pada tahun 2014 keluar kembali Undang-Undang Nomor 23 Tentang Pemerintahan Daerah mengganti undang-undang sebelumnya.

Sesuai dengan yang menjadi amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, bahwasannya pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya dengan berasaskan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam penyelenggaraannya, pemerintahan daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, yang artinya bahwa daerah berwenang untuk mengatur semua urusan pemerintahan diluar urusan pemerintahan yang ditetapkan undang-undang.⁴

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai undang-undang terbaru pengganti undang-undang tentang pemerintahan daerah sebelumnya, dalam Bab IV di dijelaskan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan urusan pemerintah pusat yang meliputi, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Sedangkan, urusan pemerintahan konkuren adalah urusan

⁴ Republik Indonesia, *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 & 33 Tahun 2004 Tentang OTODA 2004-2011* (Surabaya: Anfaka Perdana, 2011),.p.114.

yang dapat dikelola bersama antar Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah semua urusan pemerintahan diluar urusan yang sepenuhnya kewenangan pemerintah pusat.⁵

Dalam urusan pemerintahan konkuren tersebut, terdapat penjelasan mengenai urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yang salah satunya adalah mengenai penanaman modal. Sebagaimana yang diketahui, penanaman modal telah menjadi bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional serta ditempatkan sebagai upaya untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian nasional dan perekonomian daerah. Berlangsungnya pelaksanaan kegiatan penanaman modal, baik ditingkat pusat maupun di daerah, nyatanya masih ditemui sejumlah permasalahan yang menjadi penghambat dalam kegiatan penanaman modal itu sendiri. Sebagaimana yang dituturkan oleh Thomas Lembong selaku Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal dalam (Tempo.co), bahwa permasalahan tersebut seperti permasalahan yang terkait dengan perizinan yang masih rumit, tidak adanya kepastian hukum serta perpajakan yang bisa dikatakan cukup besar yang tidak memberikan ruang lebih kepada pelaku usaha.⁶

Berkenaan dengan pemaparan diatas, terdapat upaya yang dilakukan oleh pemerintah guna meningkatkan kualitas kegiatan penanaman modal tersebut, yakni dengan jalan membentuk suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian insentif dan kemudahan penanaman modal bagi para

⁵Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

⁶Seto Wardhana, "Kendala Investasi di RI Perlu Pemecahan Bersama" dikutip dari [https://www.google.co.id/amp/s/bisnis.tempo.co/amp/843683/bkpm-5-kendala-inestasi-di-ri-perlu-pemecahan-bersama/pada 12 Apri 2018 pukul 21:09](https://www.google.co.id/amp/s/bisnis.tempo.co/amp/843683/bkpm-5-kendala-inestasi-di-ri-perlu-pemecahan-bersama/pada%2012%20Apri%202018%20pukul%2021:09).

penanam modal. Pemberian insentif dan kemudahan penanaman modal tersebut tidak saja dilakukan oleh pemerintah pusat namun juga dilakukan oleh pemerintah daerah, tak terkecuali Pemerintah daerah Kota Tasikmalaya.

Pada tahun 2016, Pemerintah daerah Kota Tasikmalaya mengeluarkan sebuah kebijakan berupa peraturan daerah mengenai pemberian insentif dan kemudahan penanaman modal yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemberian Insentif Dan Kemudahan Penanaman Modal. Peraturan daerah tersebut merupakan inisiatif dari pihak eksekutif dengan usulan berasal dari Dinas Penanaman Modal Kota Tasikmalaya.

Dibuatnya peraturan daerah tersebut, merupakan pelaksanaan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni penjabaran akan undang-undang di tingkat pusat yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian Insentif dan Pemeberian Kemudahan Penanaman Modal di Daerah serta Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Insentif dan Pemeberian Kemudahan Penanaman Modal di Daerah.

Namun disamping hal tersebut, terdapat hal menarik yakni lahirnya peraturan daerah yang mengatur tentang pemberian insentif dan kemudahan penanaman modal di Kota Tasikmalaya tidak hanya disusun atas dorongan akan penjabaran undang-undang ditingkat atasnya saja. Akan tetapi, lahirnya peraturan daerah yang mengatur tentang pemberan insentif dan kemudahan

penanaman modal ini adalah berawal dari adanya fenomena yang terjadi dimasyarakat pelaku usaha.⁷

Dalam observasi awal yang dilakukan oleh penulis, yang didasarkan pada hasil wawancara dengan Wawan Gunawan selaku Kepala Bidang Penanaman Modal Kota Tasikmalaya, didapatkan penjelasan bahwa memang dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Kota Tasikmalaya ini adalah berawal dari adanya fenomena yang terjadi. Fenomena tersebut yaitu berkaitan dengan permasalahan yang selalu dijumpai oleh masyarakat pelaku usaha secara umum seperti sulit, lama dan mahal nya perizinan usaha. Sehingga, masyarakat pelaku usaha semakin hari kian menginginkan pelayanan yang cepat, murah, berkualitas, sederhana, terjangkau dan efisien.

Abdullah Ahyani selaku Ketua BPC HIPMI (Himpunan Pengusaha Muda Indonesia) Kota Tasikmalaya, menuturkan bahwa memang kondisi dunia usaha di Kota Tasikmalaya sendiri masih berkebutuhan dengan persoalan perizinan yang sulit dan berbelit.⁸ Hal senada pun dituturkan oleh Teguh Suryaman selaku Ketua Pengusaha Indonesia (APINDO) yang sekaligus anggota Kamar Dagang Indonesia (KADIN) Kota Tasikmalaya ini, menjelaskan bahwa keberadaan aturan atau regulasi di Kota Tasikmalaya ini seakan bertumpuk-tumpuk. Di satu sisi pemerintah pusat memiliki regulasi, akan tetapi di daerah juga dibuat

⁷Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Penanaman Modal Wawan Gunawan, tanggal 22 Februari 2018 di Kantor Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Tasikmalaya

⁸Firgiawan, "Wali Kota Tasik Siap Hapus Perda Izin Gangguan Dan Fatwa Lokasi" dikutip dari <https://www.radartasikmalaya.com/wali-kota-tasik-siap-hapus-perda-izin-gangguan-dan-fatwa-lokasi/>

bahkan ditambahkan. Menurutnya hal tersebut menjadi penghambat yang sangat dirasakan oleh pelaku usaha di Kota Tasikmalaya. Kondisi secara umum yang terjadi yakni tak jarang para pelaku usaha terlebih dahulu mendirikan usahanya, sehingga otomatis karena kondisi seperti itulah para pelaku usaha ini menginginkan pelayanan perizinan yang cepat dan gampang.⁹

Disamping adanya fenomena masyarakat pelaku usaha tadi, lebih lanjut Wawan Gunawan menjelaskan bahwa lahirnya peraturan daerah tentang Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Kota Tasikmalaya ini juga karena adanya kebutuhan akan payung hukum bagi yang melakukan usaha di Kota Tasikmalaya. Hal tersebut mengacu kepada apa yang dibutuhkan para penanam modal dalam negeri maupun asing selama ini yakni adanya jaminan kepastian hukum.

Kendati demikian, terbitnya sebuah peraturan daerah sebagai bentuk akhir dari sebuah kebijakan yang diambil oleh pemerintah, tentunya melalui beberapa rangkaian proses serta tak sedikit yang menemui pertentangan didalamnya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Agustino bahwa suatu kebijakan publik sebagai sebuah produk akhir tidak dapat dikatakan lahir mulus begitu saja. Akan tetapi, mengalami proses yang panjang dan berliku.¹⁰

Sejalan dengan apa yang dipaparkan diatas, dalam prosesnya sebelum disahkan dan ditetapkan menjadi sebuah Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Kota

⁹Hasil wawancara dengan Ketua Pengusaha Indonesia (APINDO) Kota Tasikmalaya Teguh Suryaman, tanggal 23 Juli 2018 di Kantor Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Tasikmalaya

¹⁰Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2014), p.104

Tasikmalaya, peraturan daerah tersebut mengalami pertentangan yang cukup kuat. Proses sampai pada akhirnya disetujui dan ditetapkan menjadi sebuah Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Kota Tasikmalaya memerlukan waktu hampir 1 tahun lamanya.

Pada saat proses dibentuknya peraturan daerah yang mengatur tentang pemberian insentif dan kemudahan penanaman modal tersebut, sempat muncul polemik yaitu adanya pertentangan dari pihak DPRD Kota Tasikmalaya. Nada pertentangan yang muncul pada saat dibentuknya peraturan daerah tersebut yaitu pertentangan untuk menyikapi atas pemberian insentif dan kemudahan penanaman modal yang justru akan berdampak terhadap berkurangnya Pendapatan Asli Daerah dari sektor kegiatan penanaman modal.

Tak hanya itu saja, perbedaan persepsi pun sempat mewarnai proses dibentuknya peraturan daerah tersebut. Perbedaan persepsi tersebut mengarah kepada kekhawatiran akan peraturan daerah tersebut, yang nantinya justru menggiring kepada makin maraknya kegiatan usaha di Kota Tasikmalaya ini akan menggeser usaha lokal di Kota Tasikmalaya oleh para pendatang diluar Kota Tasikmalaya.

Dalam wawancara bersama Dani selaku pengusaha industri bordir sekaligus bendahara Gapebta (Gabungan Pengusaha Bordir) Kota Tasikmalaya, tahun 2018 usahanya kian sepi. Hal tersebut diakuinya karena kebanyakan masyarakat saat ini akan lebih tertarik mendatangi pasar-pasar modern

ketimbang mendatangi pasar tradisional.¹¹ Sepinya usaha pelaku usaha lokal Kota Tasikmalaya pun dirasakan oleh Beben Junaedi Junaedi selaku pelaku usaha alas kaki sandal pria serta wanita ini, menjelaskan bahwa usahanya kian meredup sejak 3 tahun terakhir. Beliau mengakui bahwa produknya mulai kalah saing oleh produk-produk luar yang memiliki kesan modern serta diminati banyak orang.¹²

Sehinggajika melihat kasus diatas, kekhawatiranyang dirasakan oleh pelaku usaha lokal Kota Tasikmalaya pada saat munculnya wacanaPeraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Kota Tasikmalayatersebut, dirasa cukup wajar mengingat kondisi Kota Tasikmalaya pada saat itu saja sudahberkembang oleh geliat kegiatan usaha. Sebagaimana yang tercantum dalam tabel dibawah ini.

Tabel 1.1
Jumlah Perusahaan Badan Hukum di Kota Tasikmalaya Tahun 2012-2016

No	Tipe Badan Hukum	2012	2013	2014	2015	2016
1	Perseroan Terbatas	96	128	129	194	108
2	CV/Firma	272	258	233	274	254
3	Koperasi	13	19	13	15	15

¹¹Hasil wawancara bersama Dani selaku Bendahara GAPEBTA (Gabungan Pengusaha Bordir Kota Tasikmalaya, pada tanggal 10 Oktober di Kantor GAPEBTA

¹²Kaskus.id, “Mengap-mengap Pelaku Usaha Industri Kreatif di Kota Tasik”, dikutip dari <https://www.google.com/amp/s/amp.kaskus.co.id/thread/5bb75247dac13e6168b4568/mengap--mengap-pelaku-usaha-industri-kreatif-di-kota-tasik>

4	Perorangan	639	592	541	590	742
5	Lainnya	1	2	0	0	2
Jumlah		1.021	999	916	1.073	1.121

Sumber: BPS Kota Tasikmalaya, Kota Tasikmalaya Dalam Angka 2018

Seyogyanya peraturan daerah sebagai suatu bentuk akhir dari kebijakan publik di tingkat daerah, tentunya dalam proses pembuatannya tidak lepas dari peran aktor didalamnya. Sebagaimana menurut pemikiran Anggara, yang menjelaskan bahwa secara umum terdapat dua kategori besar aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik. Dua kategori besar tersebut yakni aktor *inside government* (aktor didalam pemerintah) dan aktor *outside government* (aktor diluar pemerintah).¹³ Begitupun Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Kota Tasikmalaya, dalam penyusunannya, peraturan daerah tersebut tidak lepas dari adanya keikutsertaan aktor *inside government* maupun aktor *outside government*.

Berbicara mengenai Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Kota Tasikmalaya ini, Wawan menuturkan bahwa penyusunan peraturan daerah yang mengatur pemberian insentif dan kemudahan penanaman modal di Kota Tasikmalaya tersebut, merupakan hasil dari uji publik. Dalam pembahasannya bersama antara DPRD dan unsur Pemerintah Daerah Kota Tasikmalaya, DPRD Kota Tasikmalaya mengundang *stakeholder* diluar pemerintah (aktor *outside government*) untuk terlibat dalam penyusunan peraturan daerah tersebut. Salah

¹³Sahaya Anggara, Kebijakan Publik (Bandung: CV Pustaka Setia, 2014), p.156

satunya adalah dilibatkannya para pelaku usaha dalam penyusunan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Kota Tasikmalaya. Dilibatkannya pelaku usaha tersebut guna menyerap informasi, masukan maupun kritikan akan rancangan peraturan daerah pemberian insentif dan kemudahan penanaman modal pada kala itu.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis merumuskan masalah yang akan diteliti yaitu bagaimana relasi kuasa antar aktor *outside government* yakni antara pelaku usaha lokal Kota Tasikmalaya dengan pelaku usaha non-lokal diluar Kota Tasikmalaya dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Kota Tasikmalaya?

C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah diatas, usulan penelitian ini disusun dengan tujuan untuk mengetahui relasi kuasa yang terjadi antar aktor *outside government* yakni antara pelaku usaha lokal Kota Tasikmalaya dengan pelaku usaha non-lokal diluar Kota Tasikmalaya dalam formulasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Kota Tasikmalaya.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Dari hasil penelitian ini, diharapkan dapat berguna bagi berbagai pihak terutama bagi pengembangan ilmu politik. Penulis berharap dengan penelitian mengenai formulasi kebijakan ini dapat memicu untuk pengembangan bahasan-bahasan yang mengangkat kajian penelitian mengenai relasi kuasa dalam kebijakan publik. Pengembangan tersebut pula, diharapkan dapat berguna bagi perkuliahan ataupun penelitian selanjutnya yang berkenaan dengan kajian mengenai kebijakan publik.

2. Manfaat Praktis

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan akan memberikan wawasan pengetahuan baik bagi penulis maupun yang membacanya, sehingga hasil penelitian ini diharapkan menjadi sebuah hasil penelitian yang mempunyai manfaat yang optimal.