

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemerintah Indonesia mendorong percepatan pembangunan ekonomi di berbagai wilayah melalui pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). KEK diposisikan sebagai pusat pertumbuhan dan pemerataan ekonomi nasional yang mampu membuka lebih banyak penyerapan tenaga kerja, menarik investor, serta memperkuat daya saing industrialisasi (Indonesia SEZ, 2021). KEK dikembangkan untuk mewadahi pelaku usaha dalam meningkatkan perekonomian di sektor terkait dengan fasilitas dan kemudahan tertentu dari sisi perizinan, perpajakan, dan ketenagakerjaan (Undang-Undang (UU) Nomor 39 Tahun 2009 Tentang Kawasan Ekonomi Khusus, 2009). Dengan fasilitas dan kemudahan tersebut, daya saing badan usaha di zona KEK dapat lebih dilirik oleh investor, sehingga mampu menggerakkan perekonomian yang menciptakan banyak permintaan tenaga kerja. Kebijakan KEK sebagai pusat pertumbuhan ini sejalan dengan teori kutub pertumbuhan (*growth pole*) yang dinyatakan oleh Perroux (1950) dalam penelitian Putera & Wahed (2025) yang menyatakan pertumbuhan ekonomi terkonsentrasi pada kutub pertumbuhan yang disokong oleh sektor penggerak dan selanjutnya menyebar pada perekonomian daerah sekitarnya.

Pemusatan aktivitas ekonomi melalui KEK menyebabkan terjadinya efek *spillover* baik secara positif maupun negatif. Melihat pertumbuhan ekonomi dari KEK, pada publikasi resmi Dewan Nasional KEK (2025) dari 24 KEK di Indonesia per Desember 2024 telah menyerap 187.376 tenaga kerja dan melampaui target investasi yaitu sebesar Rp294,4 triliun. Capaian tersebut terjadi atas *spillover* positif efek penyebaran (*spread effect*) maupun melalui *spillover* negatif efek penghisapan

(*backwash* effect) yang dicetuskan oleh Myrdal (1972) dalam penelitian Laksono et al. (2018) tentang *spillover* negatif. Adanya efek *spillover* ini mencerminkan bahwa keberadaan KEK berpotensi menciptakan dinamika ketenagakerjaan dan pertumbuhan ekonomi yang memiliki efek berbeda-beda pada setiap kawasannya.

Salah satu KEK di Indonesia yaitu pembangunan kawasan industri dan kebijakan penetapan *Java Integrated Industrial and Ports Estate* (JIPE) di Kabupaten Gresik yang ditetapkan melalui PP Nomor 71 Tahun 2021 Tentang Kawasan Ekonomi Khusus Gresik dan berlokasi di Kecamatan Manyar dengan luas 2.167 hektar. KEK Gresik dikembangkan dengan fokus pada kegiatan industri seperti Smelter, industri energi, kimia, maupun logistik. Kawasan ini diberikan kemudahan fiskal meliputi pembebasan PPN, pengurangan pajak daerah, insentif pajak tertentu dan insentif bea cukai. Selain itu, KEK Gresik juga diberikan kemudahan non-fiskal seperti kemudahan pengurusan izin dan lisensi, hak pakai pengadaan tanah, fasilitas keimigrasian dari visa hingga izin tinggal, tidak ada pembatasan pengimporan, pelaku usaha tidak diwajibkan mengekspor, tidak ada kewajiban memenuhi Standar Nasional Indonesia (SNI), dan kebijakan non-fiskal lainnya yang menunjang percepatan pertumbuhan ekonomi secara inklusif. Dengan fasilitas dan kemudahan fiskal maupun non-fiskal yang diberikan, KEK Gresik dapat berperan dalam memacu perekonomian Indonesia di mata dunia (Dewan Nasional KEK, 2022). KEK Gresik diresmikan beroperasi pada 8 November 2022 dan ditargetkan dalam lima tahun awal operasionalnya dapat menyerap 42.000 tenaga kerja serta memperoleh investasi hingga USD 6,7 miliar. Dengan peraturan ketenagakerjaan diprioritaskan diisi oleh tenaga kerja (Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2021 Tentang Kawasan Ekonomi Khusus Gresik, 2021).

Sebagai kawasan industri modern, KEK Gresik memiliki kapasitas besar untuk menciptakan lapangan kerja baik bagi tenaga kerja terampil maupun semi-terampil sehingga dapat mengurangi pengangguran terbuka di wilayah Gresik. Menurut penelitian Moberg (2015), masuknya investasi pada KEK membuka peluang kerja baru serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi bagi daerah tempat kawasan tersebut dan sekitarnya. KEK tidak hanya berfungsi sebagai pusat produksi yang meningkatkan perekonomian, tetapi juga menjadi akses bagi masyarakat lokal terhadap pasar kerja formal. Maka keberhasilan KEK dalam menciptakan lapangan kerja bagi tenaga kerja lokal bergantung pada sejauh mana kawasan tersebut mampu menautkan sinergi investasi dan ketenagakerjaan.

KEK di Indonesia dirancang untuk menjadi kawasan yang lebih unggul daripada zona tanpa KEK. Pandangan ini didukung oleh hasil penelitian Warr & Menon (2015) bahwa dengan pembentukan KEK di Kamboja berhasil menarik investasi asing dan menciptakan lapangan kerja dengan upah yang setara atau bahkan lebih tinggi dibandingkan lapangan kerja yang tersedia tanpa KEK. Dengan demikian, keberadaan KEK dapat meningkatkan kesejahteraan ekonomi negara dan mengurangi disparitas ekonomi. Demikian pula pada KEK Gresik yang berhasil menyerap tenaga kerja kedua tertinggi dari 24 KEK di Indonesia yaitu di angka 7.656 orang di tahun 2024 dan sebanyak 39.656 orang secara kumulatif dari 2022. Angka tersebut cukup besar dan hampir memenuhi target penyerapan tenaga kerja selama lima tahun sebesar 42.000 orang (Dewan Nasional KEK, 2024). Meskipun angka penyerapan tenaga kerja pada laporan tahunan sangat besar, namun tidak diklasifikasikan secara eksplisit antara jumlah tenaga kerja lokal dan tenaga kerja asing yang diserap.

Menurut laporan tahunan KEK 2024, serapan tenaga kerja terbaik di tahun 2024 diraih oleh KEK Kendal, KEK Gresik, KEK Mandalika, KEK Sei Mangkei, dan KEK Tanjung Lesung. KEK Kendal menyerap tenaga kerja sebanyak 17.635 orang, KEK Gresik sebanyak 7.656 orang, KEK Mandalika sebanyak 7.477 orang, KEK Sei Mangkei sebanyak 3.246 orang, dan KEK Tanjung Lesung sebanyak 2.261 orang. Meskipun serapan tenaga kerja kelima KEK tersebut menjadi yang terbaik di tahun 2024, namun serapan tenaga kerja yang terjadi pada wilayah kota/kabupaten masing-masing KEK memiliki Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) yang berbeda-beda. Hubungan kausalitas yang terjadi pada serapan tenaga kerja yang sesuai dengan prioritas ketenagakerjaan berdampak pada penurunan pengangguran yang dapat dilihat dari penurunan TPT.

Tabel 1.1. Perubahan Penyerapan Tenaga Kerja KEK dan TPT

KEK	Perubahan Penyerapan Tenaga Kerja (orang)	Perubahan TPT (%)
Kendal	2020 : 8.690 2024 : 17.635 Perubahan : +102,9%	2020 : 7,56 2024 : 5,01 Perubahan : -2,55%
Gresik	2021 : 2.000 2024 : 7.656 Perubahan : +282,8%	2021 : 8,00 2024 : 6,45 Perubahan : -1,55%
Mandalika	2018 : 1.660 2024 : 7.477 Perubahan : +350,4%	2018 : 2,98 2024 : 2,55 Perubahan : -0,43%
Sei Mangkei	2018 : 3.672 2024 : 3.246 Perubahan : -11,6%	2018 : 5,11 2024 : 5,17 Perubahan : +0,06%
Tanjung Lesung	2018 : 1.358 2024 : 2.261	2018 : 8,19 2024 : 8,09

KEK	Perubahan Penyerapan Tenaga Kerja (orang)	Perubahan TPT (%)
	Perubahan : +66,5%	Perubahan : -0,10%

Sumber: BPS, data diolah

Berdasarkan tabel di atas, perubahan serapan tenaga kerja KEK Kendal dari awal pembangunann yaitu pada tahun 2020 hingga 2024 terjadi kenaikan sebesar 102,9% dan perubahan TPT pada tahun yang sama di Kabupaten Kendal turun sebesar 2,55%. Hal tersebut mengasumsikan bahwa kinerja KEK Kendal cukup konsisten dalam menurunkan TPT di Kabupaten Kendal melalui penyerapan tenaga kerja yang memprioritaskan tenaga kerja lokal sesuai dengan peraturan yang berlaku. Sedangkan pada KEK Mandalika terjadi kenaikan perubahan penyerapan tenaga kerja yang drastis hingga mencapai 350,4%, namun nyatanya perubahan TPT menurut tahun yang sama hanya berkurang 0,43%. Fenomena ini sesuai dengan hasil penelitian Sa'diah & Khoirunurrofik (2025) yang menunjukkan bahwa KEK memiliki hubungan positif yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi regional, tetapi tidak signifikan terhadap kesejahteraan kabupaten/kota yang diukur dengan indikator TPT. Sementara itu, pada KEK Sei Mangkei dan KEK Tanjung Lesung mengindikasikan bahwasanya hubungan kausalitas antara kenaikan serapan tenaga kerja dengan penurunan TPT menunjukkan pola yang seragam meskipun kenaikan pada serapan tenaga kerja yang tidak diikuti dengan penurunan TPT yang sebanding.

Namun berbeda dengan KEK Gresik, berdasarkan tabel perubahan kenaikan serapan tenaga kerjanya sebanding dengan penurunan TPT, meskipun penurunan persentase TPT masih relatif kecil jika dibanding dengan kenaikan serapan tenaga kerja yang sangat tinggi. Kecilnya penurunan TPT juga dapat dilihat pada data

serapan tenaga kerja dan TPT Kabupaten Gresik per tahun. Kenaikan serapan tenaga kerja yang melesat tinggi per tahunnya tidak sebanding dengan penurunan TPT Kabupaten Gresik yang per tahunnya hanya turun 0,16-1,02% saja. Selain penurunan TPT yang relatif kecil, perbandingan peringkat TPT tingkat Jawa Timur pada tahun 2020, sebelum kebijakan KEK Gresik, sebesar 8,21% yaitu pada posisi peringkat ketujuh teratas Jawa Timur. Sedangkan setelah ada kebijakan KEK Gresik, pada tahun 2024, turun menjadi 6,45% tetapi dalam peringkat Jawa Timur justru naik di peringkat kedua teratas (Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, 2025). Namun meskipun TPT Gresik masih tergolong tinggi dibandingkan kabupaten lain di Jawa Timur, kondisi tersebut belum dapat secara langsung diartikan bahwa implementasi KEK tidak memberikan dampak terhadap penyerapan tenaga kerja. Tingginya tekanan jumlah penduduk usia kerja, urbanisasi kawasan industri, serta pertumbuhan angkatan kerja di wilayah industri dapat menyebabkan tingkat pengangguran tetap berada pada level relatif tinggi.

Menurut laporan tahunan KEK 2024, KEK Gresik mampu menarik investasi sebanyak 26,5 triliun rupiah yang mencapai 90,3% dari target investasi dan secara kumulatif mencapai 92,8 triliun rupiah. Tingginya angka investasi dapat mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan kapasitas produksi, penciptaan lapangan kerja, serta transfer teknologi dan pengetahuan yang berpotensi meningkatkan nilai tambah sektor industri dalam kenaikan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Namun, pertumbuhan ekonomi didasarkan pada kualitas investasi yang dapat menimbulkan efek keterkaitan ke belakang (*backward linkage*) dan ke depan (*forward linkage*) dengan sektor ekonomi lainnya. Jika investasi cenderung padat modal dan terisolasi (*enclave*), maka dampaknya

terhadap PDRB dan kesejahteraan masyarakat lokal bisa terbatas. Sebaliknya, jika investasi terintegrasi dengan ekonomi daerah, maka dapat memicu efek berganda (*multiplier effect*), seperti peningkatan pendapatan masyarakat, pertumbuhan sektor pendukung, dan penurunan pengangguran. Oleh karena itu, tingginya nilai investasi di KEK perlu dianalisis lebih lanjut tidak hanya dari sisi kuantitas, tetapi juga dari efektivitas dan distribusi dampaknya terhadap perekonomian regional.

Berdasarkan fenomena KEK Gresik, tingginya investasi serta kondisi TPT di Kabupaten Gresik, maka perlu adanya evaluasi dampak KEK Gresik untuk mengetahui apakah KEK Gresik benar-benar berdampak kausalitas terhadap penurunan TPT dari serapan tenaga kerja lokal dan kenaikan pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan sejumlah penelitian terbaru yang membahas studi KEK Sei Mangkei dengan menganalisis dampak operasional KEK Sei Mangkei terhadap pertumbuhan ekonomi pada tingkat Kecamatan menggunakan metode *Difference in Differences* (DiD). Pada penelitian Riesfandiari et al. (2023), terdapat temuan kecamatan lokasi KEK unggul 0,06 poin persentase dibanding wilayah kontrol pasca-operasional. Temuan tersebut selaras dengan tujuan dibentuknya KEK yang menjadi alat pertumbuhan ekonomi. Selain itu, ada penelitian Purnomosidi et al. (2025) yang menerapkan metode DiD untuk mengevaluasi dampak pembentukan KEK Kendal terhadap tingkat pengangguran terbuka di kawasan Kedungsepur, Jawa Tengah. Hasil temuan bahwa tingkat pengangguran terbuka di wilayah *treatment* yaitu Kabupaten Kendal mengalami peningkatan, sementara wilayah *control* yaitu Kedungsepur menunjukkan tren penurunan dengan estimasi efek DID sebesar 0,25 setelah KEK berlangsung. Dari temuan tersebut, maka dapat

disimpulkan KEK Kendal belum sesuai dengan tujuannya yang mampu membuka lapangan pekerjaan untuk menurunkan pengangguran.

Studi terdahulu mengenai KEK di Indonesia umumnya berfokus pada pengaruh terhadap ekonomi regional yang diukur melalui Produk Domestik Bruto (PDRB) seperti penelitian Violita & Khoirunurrofik (2025) yang menganalisis hubungan kausal KEK terhadap pertumbuhan wilayah dengan berbagai variabel kontrol menggunakan metode spasial. Dominasi pendekatan spasial dalam literatur cenderung menangkap keterkaitan geografis antar wilayah, namun kurang mampu mengisolasi perubahan pengangguran dan pertumbuhan ekonomi yang secara langsung disebabkan oleh intervensi kebijakan KEK. Selain itu, kajian yang secara eksplisit mengevaluasi dampak KEK terhadap Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) dan pertumbuhan ekonomi masih sangat terbatas, meskipun secara teoritis pengembangan KEK sebagai pusat pertumbuhan diharapkan dapat memengaruhi dinamika pasar tenaga kerja dan perekonomian wilayah sekitarnya sebagaimana dijelaskan dalam teori *growth pole*. Hingga saat ini belum ditemukan penelitian empiris yang secara khusus mengkaji dampak keberadaan KEK Gresik terhadap TPT dan pertumbuhan perekonomian menggunakan pendekatan evaluasi dampak kausal. Oleh karena itu, penelitian menawarkan kontribusi baru dengan mengalihkan fokus analisis pada hasil pasar tenaga kerja dan perekonomian untuk mengidentifikasi pengaruh kausal KEK terhadap perubahan TPT dan pertumbuhan ekonomi.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana dampak kausal KEK Gresik terhadap Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di Kabupaten Gresik?
2. Bagaimana dampak kausal KEK Gresik terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Gresik?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengukur dampak kausal KEK Gresik terhadap perubahan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di Kabupaten Gresik.
2. Mengukur dampak kausal KEK Gresik terhadap pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Gresik.

1.4. Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian ini dibatasi dengan masalah dampak kausal dimana dapat diteliti menggunakan metode *Difference in Differences* (DiD). Subjek yang diteliti dalam penelitian ini dibatasi pada dampak KEK Gresik dengan menggunakan variabel TPT dan pertumbuhan ekonomi. Periode yang dipakai dalam evaluasi dampak kausalnya dibatasi pada sebelum pembukaan KEK Gresik yaitu tahun 2015-2020 dan setelah intervensi KEK Gresik yaitu tahun 2021-2025.

1.5. Manfaat Penelitian

1. Memberikan bukti empiris terbaru mengenai dampak kausal KEK Gresik dalam menurunkan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) dan menaikkan pertumbuhan ekonomi di wilayah Gresik.

2. Memperkaya literatur tentang evaluasi dampak kebijakan publik dengan pendekatan *Difference in Differences* (DiD) dalam pembangunan wilayah di Indonesia.
3. Menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya yang ingin mengkaji dampak KEK terhadap aspek lain pembangunan daerah.