

2-11-2011

Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Industri

SYHRUDDIN Syahrudin

Bagian Pelayanan Risalah dan Putusan Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jbb>

Recommended Citation

Syahrudin, SYHRUDDIN (2011) "Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Industri," *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*: Vol. 17 : No. 1 , Article 3.

DOI: 10.20476/jbb.v17i1.624

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jbb/vol17/iss1/3>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Administrative Science at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Industri

SYAHRUDDIN^{1*}

¹*Bagian Pelayanan Risalah dan Putusan Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*

Abstract. The research aims to evaluate the implementation of industrial area development policy in Karawang Regency, West Java. The research uses qualitative approach with in-depth interview with the related officials. The result of research shows that there has not been an effective communication among institutions, and there is a low availability of resources, i.e. human resources and infrastructures to arrange and implement the industrial area development policy. In addition, the industrial area development has not been the special focus of local government since industrial area developer is merely considered as an area development company instead of an investment partner, necessary to develop the industrial sector. The local government of Karawang Regency needs to improve its bureaucracy structure and bureaucracy culture in order to provide excellent public service and to use information technology advancement to attract investors.

Keywords: *public policy, local government, bureaucracy structure*

PENDAHULUAN

Kebijakan pengembangan kawasan industri ya-ng diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1996 merupakan langkah yang ditempuh pemerintah pusat dalam mendorong peningkatan in-vestasi di sektor industri serta memberikan kepastian hukum dan mengatur pengelolaan kawasan industri dalam suatu daerah. 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 umum (Dirdjojuwono, 2004). 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 1986) (Kwanda, 2000). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2009, tujuan pembangunan kawasan industri adalah untuk (a) mengendalikan pemanfaatan ruang; (b) meningkatkan upaya pembangunan industri yang berwawasan lingkungan; (c) mempercepat pertumbuhan industri di daerah; (d) meningkatkan daya saing In-dustri; (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 (Sagala dkk., 2004). Lumbuun (2005) berpendapat bahwa pemerintah daerah perlu mengembangkan perekonomian dan investasi di daerahnya. Pengembangan kawasan industri penting untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Melalui pertumbuhan ekonomi satu persen saja dapat menyerap tenaga kerja sekitar seratus ribu orang (Soeling, 2007). 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 telah diatur bahwa pembangunan kawasan industri tidak mengurangi tanah pertanian. Hal ini penting untuk mengantisipasi terjadinya pengalihan lahan pertanian menjadi lahan nonpertanian 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 di sektor 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.

Di samping mendorong kemajuan industri, pemerintah juga merumuskan kebijakan publik pembangunan kawasan industri yang berwawasan ling-

*Korespondensi: +62818 900 370; syahrudin.suseno@mahkamahkonstitusi.co.id

Tabel 1. Nama dan Luas Perusahaan Kawasan Industri di Kab. Karawang tahun 2008

NO	NAMA PERUSAHAAN	LUAS (Ha)
1	Aneka Inti Sejahtera	500
2	Bintang Puspita Dwikarya	400
3	Canggih Bersaudara Muliajaya	300
4	Daya Kencanasia	210
5	Hab & Son's	358
6	Indotaisei Indah Development	700
7	Karawang Jabar Industrial Estate	506
8	Karawang tatabina Industrial Estate	314
9	Kawasan Industrial Kujang Cikampek	140
10	Maligi Permata Industrial Estate	1100
11	Mandalapratama Permai	300
12	Mitra Karawangjaya	430
13	Persadanusa Makmurindo	300
14	Pertiwi Lestari	7100
15	Pradidhana Anugerah	250
16	Rasindo Perkasa	100
17	Sejatibuana Jayadharma	200
18	Sitiswadaya Permai	500
19	Sumber Air Mas Pratama	500
20	Suryacipta Swadaya	1400

Sumber: Data HKI tahun 2008 dalam <http://www.hki-industrialestate.com>

kungan, yang erat kaitannya dengan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat sekitar kawasan yang terkena langsung dampaknya. Hal ini dapat menimbulkan masalah kesehatan akibat pencemaran udara dan air, mempengaruhi kualitas tanah atau lahan sekitarnya sehingga dapat menurunkan produksi pertanian. Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang berupaya menyusun kebijakan publik yang meningkatkan kesejahteraan masyarakat Karawang melalui pembangunan sektor pertanian (yang terkenal sebagai kota lumbung padi Jawa Barat) dan kemajuan atau pertumbuhan sektor industri melalui implementasi pembangunan kawasan industri di Kabupaten. Kesejahteraan, pelayanan, dan kemakmuran rakyat adalah produk dari sistem administrasi negara secara keseluruhan (Prasojo, 2006). Pada tabel 1 disebutkan perusahaan pengelola kawasan industri yang berlokasi di Kabupaten Karawang. Adapun industri yang beroperasi dalam kawasan industri adalah berbagai jenis produksi dengan beraneka produk olahan seperti komponen otomotif, manufaktur, mesin pengolahan logam, kimia olahan, dan lain berbagai jenis produk industri.

Kebijakan publik merupakan kewenangan pemerintah menjalankan tugas dan fungsinya dalam hubungannya dengan masyarakat dan dunia usaha. Pada dasarnya kebijakan pemerintah dalam mengembangkan kawasan industri merupakan kebijakan negara yang

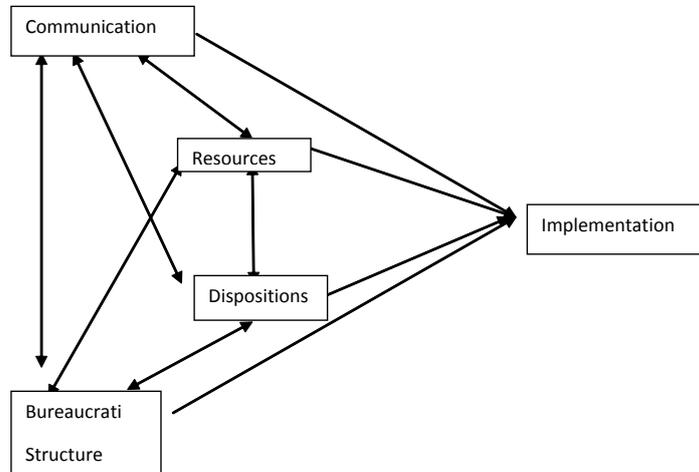
berorientasi pada kepentingan publik (masyarakat). Menurut Suharto (2005), kebijakan (*policy*) adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Lebih lanjut Islamy (1997) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk peraturannya berupa tindakan-tindakan pemerintah, dilaksanakan dalam bentuk yang nyata dan mempunyai tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat.

Evaluasi kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang terhadap pengembangan kawasan industri dapat dianalisis berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 19 Tahun 2004 (Perda Nomor 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. Asas-asas yang dianut dalam Perda tersebut adalah (1) pemanfaatan ruang untuk semua kepentingan secara terpadu, berdayaguna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan; (2) persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum; dan (3) keterbukaan, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat



Gambar 1. Proses Kebijakan Publik oleh Willian Dunn

Sumber: Dunn, 1999



Gambar 2. Hubungan Antar Faktor dalam suatu Implementasi Kebijakan

Sumber: Edwards III, 1980

Langkah pertama bagi pembuat kebijakan publik adalah merumuskan masalah dan menempatkannya dalam agenda kebijakan. Kemudian, masalah-masalah yang telah diidentifikasi dan dicari pemecahannya disusun dalam bentuk formulasi kebijakan. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan, dipilih yang mungkin terbaik dan selanjutnya mencari dukungan dari pihak legislatif dan yudikatif. Apabila suatu kebijakan sudah mendapatkan dukungan publik dan telah disusun dalam bentuk program panduan rencana kegiatan, maka kebijakan tersebut harus dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun oleh unit kerja pemerintah di tingkat bawah. Setelah kebijakan dilaksanakan perlu adanya penilaian untuk melihat sampai sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

Proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh berbagai variabel baik yang individual maupun variabel organisasional dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan dan mempengaruhi satu sama lain. Menurut Edwards III (1980), implementasi kebijakan adalah salah satu tahap antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi oleh empat variabel:

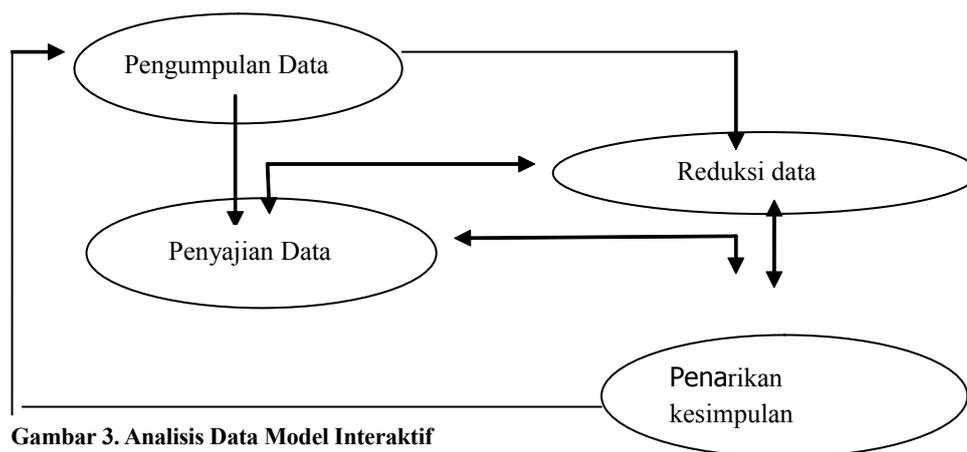
Pertama, adanya komunikasi atau penyampaian pesan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Edwards III (1980) berpendapat bahwa suatu komunikasi yang baik tergantung oleh tiga faktor yang menentukan, yaitu (a) transmisi (*transmission*), apabila suatu kebijakan telah ditetapkan, maka itu menjadi perintah untuk dilaksanakan; (b) kejelasan (*clarity*), apabila kebijakan akan diimplementasikan, maka harus diikuti oleh petunjuk pelaksanaan yang jelas diterima oleh pelaksana kebijakan; dan (c) konsistensi (*consistency*), suatu implementasi kebijakan akan efektif

dan berdayaguna apabila perintah pelaksanaannya konsisten, yakni petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak saling bertentangan.

Kedua, sumber daya (resources) yang dalam hal ini adalah staf yang memadai. Staf ini harus memiliki keahlian yang terampil dan kompeten dalam melaksanakan tugasnya, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul guna melaksanakan pelayanan publik.

Ketiga, adanya variabel sikap seperti yang dinyatakan Edwards III (1980), bahwa jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan, berarti ada dukungan sehingga mereka akan melaksanakan kebijakan sesuai dengan yang diinginkan. Tipikal kepribadian atau pandangan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan memiliki korelasi positif dengan keberhasilan implementasi kebijakan. Hal ini terjadi karena ada kesesuaian pandangan mengenai isi dan tujuan kebijakan yang akan diterapkan oleh pelaksana di lapangan. Selanjutnya Edwards III (1980) menyatakan bahwa ada dua hal penting berkenaan dengan sikap (*dispositions*), yaitu pengangkatan birokrasi (*staffing bureaucracy*) dan insentif bagi pelaksana kebijakan. *Staffing bureaucracy* menekankan pada pentingnya pembuat kebijakan untuk menyusun atau menempatkan staf-staf yang sepaham dalam struktur organisasi demi menjamin pelaksanaan sesuai dengan yang direncanakan.

Keempat, adanya struktur birokrasi (bureaucratic structure), yang sangat mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.



Gambar 3. Analisis Data Model Interaktif

Sumber: Miles and Huberman (1984)

Edwards III (1980) mengidentifikasi dua karakteristik utama birokrasi dalam pelaksanaan implementasi: *pertama*, adanya *standard operating procedures* (SOP). Hal ini penting untuk pedoman keseragaman dalam bekerja dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang selanjutnya dapat menimbulkan fleksibilitas dan kesamaan dalam menerapkan peraturan. Apabila *standard operating procedures* telah ditetapkan dan berlaku, maka memudahkan para pelaksana kebijakan karena telah jelas tugas pokok dan fungsi masing-masing elemen organisasi (unit kerja) dan bagaimana melaksanakan pekerjaan tersebut. *Kedua*, fragmentasi berasal dari tekanan dan pengaruh eksternal organisasi. Seperti politisi, pemangku kepentingan (*stakeholder*), dan lembaga sosial masyarakat (*nongovernment organization*). Fragmentasi birokrasi menimbulkan konsekuensi lemahnya koordinasi antar instansi akibat intervensi faktor eksternal

Penelitian ini memfokuskan pada deskripsi evaluasi implementasi kebijakan pemerintah dalam mengembangkan kawasan industri. Penelitian ini bertujuan untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri di Kabupaten Karawang.

METODE PENELITIAN

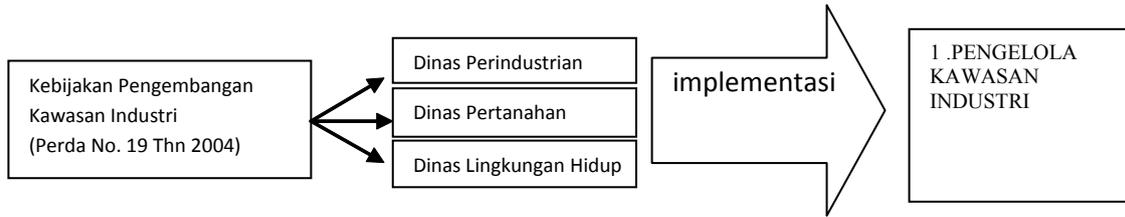
Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode evaluasi bersifat kualitatif. Data-data kualitatif dalam penelitian ini diperoleh dengan melakukan wawancara langsung kepada para informan yang terkait dengan objek masalah yang akan dikaji. Selain itu, observasi dilakukan terhadap birokrasi Pemerintahan Daerah Kabupaten Karawang, perusahaan pengelola kawasan industri, dan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Analisis data primer dan sekunder dilakukan dari hasil pencatatan dan rekaman wawancara secara bebas maupun terpimpin serta semua data yang diperoleh dari hasil penelitian terdahulu, informasi dari media massa/surat kabar, peraturan perundang-undangan serta dokumen lainnya yang dapat mendukung data dan informasi penelitian. Teknik

analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1984).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan pengembangan kawasan industri di Kabupaten Karawang didasarkan pada Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Karawang Nomor 19 Tahun 2004. Implementasi kebijakan Tata Ruang Wilayah melalui pendekatan partisipatif sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang pelaksanaan hak dan kewajiban, serta bentuk dan tata cara peran serta masyarakat dalam penataan ruang. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang dapat dievaluasi dan ditinjau kembali apabila Perda tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan situasi, kondisi, dan perkembangannya. Selanjutnya, kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah perlu ditindaklanjuti ke dalam rencana yang lebih rinci secara operasional oleh masing-masing instansi/badan dalam bentuk kegiatan rencana kerja tahunan yang ditetapkan oleh Bupati Karawang.

Pendekatan Edwards III (1980) digunakan untuk mengkaji implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri di Kabupaten Karawang. Edwards III (1980) menyebutkan bahwa suatu kebijakan sekalipun diimplementasikan dengan baik, namun bila tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan. Demikian juga apabila suatu kebijakan yang telah direncanakan sangat baik namun dalam implementasinya kurang baik, maka bisa saja kebijakan tersebut mengalami kegagalan. Terdapat dua pertanyaan penting untuk mengkaji implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri yaitu pra-kondisi apa yang diperlukan oleh faktor-faktor atau variabel yang mempengaruhi kebijakan pengembangan kawasan industri di kabupaten karawang sehingga implementasi kebijakan pengembangan kawasan indus-



Gambar 4. Arah komunikasi Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2004

Sumber: Hasil pengolahan data penelitian, 2008

tri dapat berhasil dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri mengalami kegagalan.

A. Mengkomunikasikan Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang

Kebijakan pengembangan kawasan industri oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah yang ditetapkan pada tanggal 8 Nopember 2004 dan ditempatkan dalam lembaran daerah Lembaran Daerah Kabupaten Karawang Tahun 2004 Nomor 19 seri E. Sesuai dengan Pasal 75 Bab XIV disebutkan bahwa penempatan Perda Nomor 19 Tahun 2004 itu dalam lembaran daerah ditujukan agar setiap orang dapat mengetahuinya. Tindak lanjut setelah Perda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah disusun adalah Bupati dengan kewenangan yang dimilikinya menyusun petunjuk pelaksana (jukturak) menerjemahkan substansi Perda dalam bentuk keputusan dan peraturan yang dapat dijadikan pedoman dan arahan bagi pejabat dibawahnya yaitu para Kepala Dinas atau jabatan setingkatnya di bidang industri, pertanahan, lingkungan hidup, dan tenaga kerja. Proses komunikasi antara kebijakan pembangunan industri dengan instansi terkait dijelaskan pada gambar 4.

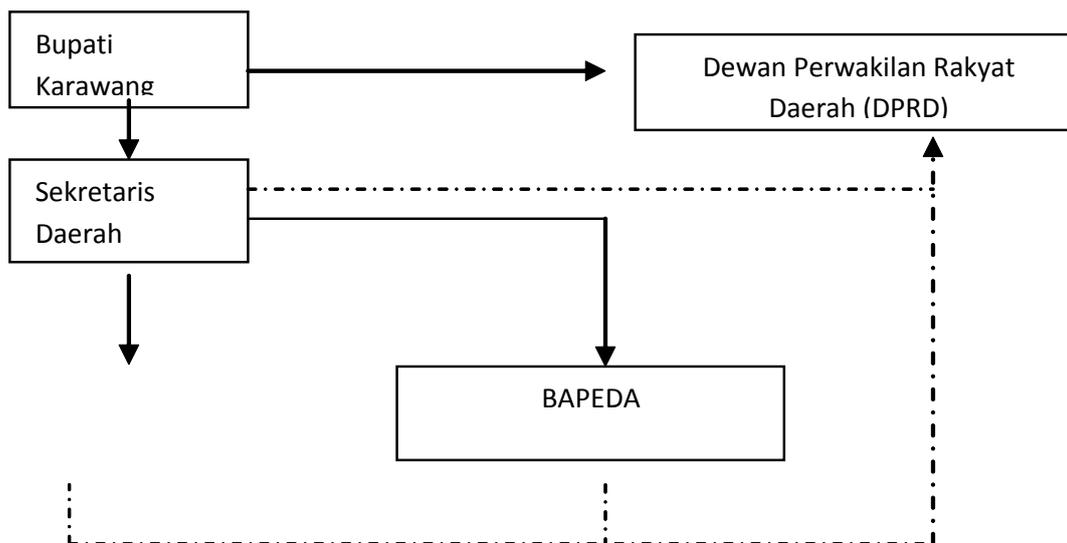
Penjelasan dan arahan dari Bupati Karawang dilakukan melalui rapat koordinasi antar instansi terkait dan penjelasan tentang dasar kebijakan serta tujuan yang hendak dicapai dalam rapat kerja yang diadakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang. Penjelasan yang disampaikan sangat penting bagi setiap pimpinan instansi sebagai unit pelaksana untuk menerjemahkan isi kebijakan yang kemudian disusun dalam bentuk program kerja. Koordinasi antar instansi terkait sangat penting dalam pengembangan kawasan industri. Hal pokok terlaksananya koordinasi yang baik adalah terjalannya komunikasi yang lancar antar instansi dan ini sangat ditentukan oleh pengertian yang luas dan mendalam bagi masing-masing pimpinan instansi dalam memahami kebijakan yang akan diimplementasikan. Selanjutnya peraturan daerah tersebut perlu disebarluaskan kepada masyarakat melalui kegiatan sosialisasi dan pemberitahuan melalui berbagai media massa baik cetak maupun elektronik, seperti siaran televisi, siaran radio, pemuatan dikoran, majalah, dan berbagai media kegiatan seni budaya.

Sosialisasi yang jelas diharapkan dapat memberikan pemahaman yang luas bagi masyarakat sehingga akan menumbuhkan kesadaran dalam menggunakan hak dan kewajibannya terhadap rencana tata ruang wilayah di Kabupaten Karawang. Secara umum dalam pandangan Edwards III (1980) terdapat tiga faktor penting dalam proses komunikasi kebijakan, yaitu transmisi, jelas, dan konsisten. Berikut akan dijelaskan ketiga faktor tersebut dalam implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri di Kabupaten Karawang.

Pertama, terdapat beberapa hambatan dalam mentransmisikan implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri, yakni (1) pertentangan pendapat antara Bupati sebagai pejabat publik yang dipengaruhi oleh pandangan politik partai dan para pejabat dan staf instansi sebagai birokrat karier yang menjalankan administrasi negara; (2) perencanaan, penyusunan, dan pelaksana, serta pengawasan kebijakan pengembangan kawasan industri adalah para birokrasi yang bekerja sangat birokratis. Birokrasi mempunyai struktur hierarkis dalam rentang organisasi berlapis, sehingga setiap informasi yang disampaikan menjadi kurang efektif dan rentan terjadi distorsi substansi kebijakan; dan (3) sikap para pimpinan instansi terkait sebagai pelaksana lapangan yang mengabaikan apa yang sudah jelas tercantum dalam isi Perda Nomor 19 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui isi kebijakan tentang pengembangan kawasan industri dan tujuan yang diharapkan atas kebijakan tersebut.

Kedua, kebijakan pengembangan kawasan industri yang diterima oleh pimpinan instansi harus dikomunikasikan secara jelas dan terinci. Menurut Edwards III (1980), seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana-pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan. Apabila terjadi hal seperti ini, maka dapat mengakibatkan terhambatnya tujuan yang diharapkan dari implementasi kebijakan untuk mengembangkan kawasan industri di Kabupaten Karawang.

Ketiga, konsistensi implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri yang diikuti dengan berbagai petunjuk pelaksanaan harus jelas dan konsisten dalam memberikan panduan bagi Kepala Dinas Perindustrian untuk menjalankan kebijakan yang menjadi kewenangannya. Perda Tata Ruang Wilayah



Gambar 5. Struktur Organisasi Pemda dalam Kebijakan industri

Sumber: Hasil pengolahan data penelitian, 2008

menyangkut kawasan industri berdasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri. Padahal dalam rangka mempercepat pengembangan kawasan industri, pemerintah menetapkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1996 tentang Kawasan Industri. Ketidaktercermatan menyusun landasan dasar Perda Nomor 19 Tahun 2004 sangat berpengaruh pada akselerasi pertumbuhan dan perkembangan pembangunan kawasan industri. Selain itu, Perda yang disusun lemah pertimbangan hukum yang mendasarinya. Hal ini menjadi pertimbangan dalam mengevaluasi Perda tersebut pada tahun 2009 sehingga kebijakan pengembangan kawasan industri sesuai dengan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Karawang.

B. Sumber-Sumber (Resources) yang mendukung implementasi kebijakan Pemda Karawang

Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) serta Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Pasar merupakan instansi yang berwenang menjalankan kebijakan pengembangan kawasan industri. Kedua instansi tersebut dituntut untuk menyediakan dan memanfaatkan sumber daya yang tersedia secara maksimal. Kemampuan para staf mengelola administrasi negara yang melaksanakan dan menerjemahkan kebijakan pengembangan kawasan industri sangat menentukan dalam memberikan pelayanan publik kepada dunia usaha dan masyarakat. Salah satu masalah yang selalu dihadapi oleh birokrasi pemerintah daerah adalah terbatas atau sedikitnya pejabat yang mempunyai kompetensi sesuai bidang tugasnya berdasarkan pendidikan dan pengalaman kerja bahkan banyak jabatan profesinya tidak sesuai dengan latar belakang pendidikannya. Apalagi dengan berlakunya otonomi daerah yang memberikan keleluasaan bagi pejabat pemerintah daerah untuk menetapkan promosi dan mutasi pegawai sesuai dengan kepentingannya bukan berdasarkan kecakapan atau keterampilannya.

C. Sikap (Dispositions) Staf Pelaksana dalam Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang

Apabila para pejabat dan staf Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Pasar telah mendukung kebijakan yang telah ditetapkan tersebut, maka implementasi kebijakan yang dilaksanakan cenderung sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Kebijakan yang dilaksanakan oleh para pelaksana baik pejabat maupun staf Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Pasar akan efektif apabila cara berpikir, sikap atau perspektif sama dengan Bupati dan Pimpinan serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karawang sebagai pihak yang menetapkan kebijakan. Kesamaan pandangan dan sikap tersebut sangat diperlukan dalam bagi keberhasilan usaha untuk mencapai tujuan pengembangan kawasan industri. Kesamaan sikap ini juga harus ditunjukkan oleh instansi terkait lainnya seperti pejabat dan staf Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Pertambangan dan Energi, Dinas Penerangan, dan Dinas Pariwisata dan Budaya Kabupaten Karawang.

D. Struktur Birokrasi (Bureaucratic Structure) Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang

Kebijakan pengembangan kawasan industri pada dasarnya dilaksanakan oleh dua institusi yang terkait langsung mengimplementasikan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 19 Tahun 2004. Institusi yang melaksanakan kebijakan tersebut adalah Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Karawang dan Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Pasar Kabupaten Karawang. Kedua institusi tersebut berbeda tugas pokok dan fungsinya serta mempunyai masing-masing program kegiatan yang mempengaruhi efektivitas keberhasilan kebijakan pengembangan kawasan industri.

Bappeda Kabupaten Karawang menyelenggarakan manajemen pemerintahan di bidang perencanaan daerah dan penilaian pelaksanaannya serta tugas perbantuan

Tabel 2. Perkembangan Kontribusi Sektor Pertanian dan Sektor Industri dalam PDRB Kabupaten Karawang

No.	Tahun	Pertanian (%)	Industri (%)
1.	2001	13,96	46,11
2.	2002	11,80	51,45
3.	2003	10,92	53,62
4.	2004	10,35	53,34
5.	2005	9,38	52,91
6.	2006	6,48	52,84

Sumber: RKPD Kab. Karawang dalam www.karawangkab.go.id.

yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Tugas pokok demikian menjadikan Bappeda sebagai lembaga yang sangat strategis bagi perencanaan semua program kegiatan berbagai kebijakan termasuk usaha pengembangan kawasan industri. Selain Bappeda, instansi yang terlibat mengimplementasikan kebijakan pengembangan kawasan industri adalah Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Pasar. Keberadaan Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Pasar disusun berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 tentang pembentukan Dinas Daerah, kemudian ditindaklanjuti melalui Peraturan Bupati Karawang Nomor 29 Tahun 2006 tentang perubahan struktur organisasi dan tata kerja Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Pasar. Tugas pokok dinas ini adalah membantu Bupati dalam melaksanakan sebagian kewenangan daerah di bidang perindustrian. Adapun fungsinya adalah mengatur dan mengurus kegiatan teknis operasional, melaksanakan pengembangan program, serta memberikan perizinan dan pelayanan masyarakat di bidang perindustrian. Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Pasar mempunyai visi terwujudnya industri yang tangguh untuk kesejahteraan masyarakat Kabupaten Karawang. Misinya adalah menjadikan sektor industri sebagai penggerak utama roda perekonomian melalui pembinaan dan pengembangan serta pelayanan prima kepada masyarakat. Struktur birokrasi Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Pasar merupakan susunan organisasi tata kerja yang membawa tanggungjawab mewujudkan visi dan misi yang telah ditetapkan. Bentuk organisasi tersebut diitata untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi sesuai dengan kewenangan yang dimiliki dan sebagai instansi yang memberikan pelayanan publik dalam menjalankan kebijakan pengembangan kawasan industri.

Kebijakan umum dalam RPJMD Kabupaten Karawang 2006 – 2010 dalam penguatan struktur industri di antaranya adalah mendorong terwujudnya peningkatan utilitas kapasitas, memperluas basis usaha dengan penyederhanaan prosedur perizinan, dan meningkatkan iklim persaingan yang sehat dan berkeadilan. Kebijakan ini tidak efektif sebab pengurusan izin masih dilaksanakan pada masing-masing instansi yang berbeda prosedur standar operasinya.

E. Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Industri

Arah kebijakan pemerintah daerah dalam mendorong pengembangan kawasan industri merupakan bagian kebijakan pemerintah daerah dalam membangun dan mengembangkan perekonomian daerah sejalan dengan visi dan misi yang telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2006. Pada visi Kabupaten Karawang disebutkan bahwa terwujudnya masyarakat Karawang yang sejahtera melalui pembangunan di bidang pertanian dan industri yang selaras dan seimbang berdasarkan iman dan taqwa. Melalui visi ini jelas terlihat bahwa untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Karawang dapat dilakukan melalui penguatan dan bertumpu pada pembangunan sektor pertanian dan sektor industri yang selaras dan seimbang. Sebagai tindak lanjut dari pembangunan pertanian yang berbasis ekonomi rakyat maka dikembangkan pola agro industri yang didukung oleh sektor industri. Berdasarkan rumusan visi dan misi tersebut nyata perhatian Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang sangat menekankan pentingnya sektor pertanian bahkan menjadi andalan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini berdasarkan pertimbangan bahwa Karawang dikenal sebagai lumbung padi dan tersedianya lahan pertanian yang luas dengan dukungan irigasi teknis yang baik serta sumber daya manusia

Mengharapkan sektor pertanian sebagai tumpuan harapan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tidak sesuai dengan perkembangan sosial ekonomi dewasa ini. Perubahan kontribusi sektor pertanian yang sekarang lebih dominan diberikan oleh sektor industri dapat dilihat pada tabel 2.

Berdasarkan data statistik tersebut terjadi penurunan kontribusi sektor pertanian dalam Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sebagai indikator bahwa sektor pertanian sudah rendah peranannya dalam Perekonomian Daerah Kabupaten Karawang. Kenaikan kontribusi sektor industri dalam PDRB menunjukkan bahwa industri menjadi sektor yang sangat produktif dan berkembang pesat di daerah yang sebelumnya terkenal sebagai lumbung padi nasional. Kenaikan peranan sektor industri memberikan harapan dan peluang bagi berkembangnya usaha pengelolaan kawasan industri.

Kebijakan umum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Karawang 2006 – 2010 dalam penguatan struktur industri di antaranya adalah mendorong terwujudnya peningkatan utilitas kapasitas; memperluas basis usaha dengan penyederhanaan prosedur perizinan, meningkatkan iklim persaingan yang sehat dan berkeadilan. Kebijakan ini tidak efektif sebab pengurusan izin masih dilaksanakan pada masing-masing instansi yang berbeda prosedur standar operasinya. Selain itu

informasi dan waktu penyelesaian izin yang diperlukan tidak jelas dan tidak ada kepastian. Pengurusan izin masing-masing instansi belum menggunakan sistem pelayanan satu atap yang mempermudah bagi investor mengurus izin usahanya. Padahal apabila menggunakan kemajuan teknologi dengan menggunakan fasilitas internet, akan dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik.

Pengembangan kawasan industri perlu dukungan pemerintah daerah melalui peningkatan pelayanan publik yang dapat mendorong terwujudnya iklim investasi yang baik bagi dunia usaha. Pelayanan publik yang diberikan merupakan implementasi kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan dunia usaha dan masyarakat. Kebijakan yang disusun merupakan arah dan pedoman bagi birokrasi dan pengusaha pemilik modal serta penduduk sekitar daerah kawasan industri, sehingga terjalin kepentingan yang selaras antara pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat.

Pada Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang terdapat berbagai kebijakan pemerintah daerah mengenai pedoman dan dasar program kegiatan pembangunan seperti bidang sosial, ekonomi, sarana dan prasarana, lingkungan hidup, dan sebagainya. Rencana Tata Ruang Wilayah sangat terkait langsung dengan penentuan lokasi industri dan arah pemusatan kegiatan industri di Kabupaten Karawang. Perda tersebut dapat menjadi pedoman dan dasar kebijakan bagi pemerintah daerah untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya kawasan industri sejalan dengan perbaikan iklim investasi sehingga menarik minat investor membangun pabrik-pabrik industri dalam kawasan yang telah tertata dan dikelola dengan baik.

Peraturan daerah mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang ditetapkan pada tanggal 8 Nopember 2004. Jangka waktu Peraturan daerah tersebut berakhir sampai dengan tahun 2013 yang dievaluasi setiap lima tahun. Perda Tata Ruang Wilayah menyangkut kawasan industri mendasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri. Padahal dalam rangka mempercepat pengembangan Kawasan Industri, pemerintah menetapkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1996 tentang Kawasan Industri. Pada Pasal 20 dalam Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1996 dinyatakan bahwa “Dengan berlakunya Keputusan Presiden ini, Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri sebagaimana diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 98 Tahun 1993 dinyatakan tidak berlaku”. Ketidackermatan menyusun landasar dasar Perda Nomor 19 Tahun 2004 sangat berpengaruh pada akselerasi pertumbuhan dan perkembangan pembangunan kawasan industri. Selain itu Perda yang disusun lemah pertimbangan hukum

yang mendasarinya. Hal ini menjadi pertimbangan dalam mengevaluasi Perda tersebut pada tahun 2009 sehingga kebijakan pengembangan kawasan industri sesuai dengan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Karawang.

Evaluasi implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 19 tahun 2004 yang berkaitan dengan kebijakan pengembangan kawasan industri dapat digambarkan sebagai berikut:

Pertama, rencana pengembangan struktur ruang yang dilihat melalui adanya prasarana transportasi. Prasarana transportasi merupakan tulang punggung pola distribusi baik barang maupun orang dan sangat mendukung bagi pengembangan kawasan industri. Kebijakan Umum Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang sesuai RPJMD Karawang 2006 - 2010 dalam pengembangan struktur ruang adalah meningkatkan pembangunan infrastruktur wilayah. Pembangunan transportasi jalan sangat penting perannya dalam kegiatan pembangunan sehingga memiliki nilai ekonomi yang tinggi bagi dunia usaha dan nilai sosial bagi masyarakat. Dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kabupaten Karawang disebutkan bahwa pada tahun 2007 telah dibangun: jalan sepanjang 347.976,90 M²; pengerasan/pembangunan jalan sepanjang 21.520 M²; pembangunan jembatan sepanjang 23,52 M²; pembangunan pembuatan *box culvert* sepanjang 44,50 M²; pengurangan tanah *box culvert* sepanjang 48 M²; perbaikan *emplacement* sepanjang 94 M²; dan rehabilitasi jalan sepanjang 7.442 M².

Pembangunan sarana transportasi menuju kawasan industri telah tersedia dengan adanya jalan bebas hambatan (*tol*) Jakarta – Cikampek yang bersebelahan dengan wilayah pengembangan kawasan industri. Keberadaan jalan tol tersebut sangat mendukung bagi kelancaran arus transportasi menuju pelabuhan Tanjung Priok dan Bandara Udara Soekarno – Hatta Cengkareng.

Pembangunan dan pengembangan kawasan industri di Kabupaten Karawang sangat strategis dan ekonomis dipandang dari segi lokasinya. Hal ini didukung dengan posisi Kabupaten Karawang yang terletak pada jalur transportasi darat yang mudah dilalui dari dan ke pelabuhan laut dan bandara udara serta Ibu kota Jakarta, sehingga memungkinkan kelancaran bagi mobilitas arus orang dan barang. Apalagi Kota Karawang bersebelahan dengan jalur lingkaran Jabotabek yang memungkinkan kawasan industrinya menjadi pilihan alternatif yang kompetitif bagi investor.

Berdasarkan Pasal 36 Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2004 disebutkan bahwa pembiayaan pembangunan infrastruktur wilayah dialokasikan dari sumber anggaran pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah daerah serta masyarakat dan dunia usaha atau dalam bentuk kerjasama pembiayaan. Sesuai dengan ketentuan tersebut, maka pada tanggal 14 Mei 2009 telah diresmikan pembukaan pintu tol

Karawang Barat 2 yang memudahkan akses transportasi menuju kawasan industri di sekitarnya. Pintu tol yang pembangunan konstruksinya dimulai sejak bulan Mei 2007 dibiayai seluruhnya oleh *Karawang International Industrial City* (KIIC) dengan biaya keseluruhan sebesar Rp 40 milyar. Pintu tol baru dan Jalan Tol Cikampek akan langsung terhubung dengan jalan sepanjang 1,5 kilometer. Sementara lahan yang terpakai untuk konstruksi seluas 2,5 hektar disumbangkan oleh Taman Pemakaman *San Diego Hills*, Lippo Group. Setelah diresmikannya gerbang tol tersebut, maka akan memudahkan akses transportasi menuju kawasan industri *Karawang International Industry City* (KIIC) dan akan meningkatkan pendapatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Jalan alternatif antar kawasan di sebelah selatan kawasan industri Teluk Jambe kawasan industri Cikarang yang telah direncanakan dalam tata ruang wilayah dibangun tanpa ada peningkatan kualitas sehingga sukar dilalui. Kondisi jalan tersebut dibangun tanpa konstruksi beton sehingga tidak dapat dilalui oleh alat transportasi industri di atas kapasitas 10 ton. Dengan kondisi tersebut, maka jalan alternatif antar kawasan industri yang melintasi Teluk Jambe – Cikarang menjadi tidak efektif. Dengan tersedianya gerbang pintu tol Karawang Timur dan telah dibukanya gerbang pintu tol Karawang Barat 2 yang langsung menuju akses jalan kawasan industri, maka semua pabrik dalam kawasan industri di Karawang lebih baik menggunakan jalan tol daripada jalan alternatif.

Kedua, rencana pengembangan kawasan andalan di Kabupaten Karawang yang terdiri dari: kawasan industri, kawasan permukiman, kawasan jalur perhubungan, dan kawasan lahan basah pada jalur pantai utara. Kawasan industri dibagi dua kelompok yaitu kelompok kawasan industri yang dikelola oleh perusahaan yang menyediakan tapak bangun dan menyediakan berbagai fasilitas yang dibutuhkan, dan kelompok zona industri.

Pasal 7 Keppres Nomor 41 Tahun 1996 menyatakan bahwa Perusahaan Kawasan Industri wajib melakukan kegiatan pengembangan dan pengelolaan kawasan industri. Dalam pengelolaan dan pengembangannya, Perusahaan Kawasan Industri wajib melakukan kegiatan: (1) Menyediakan dan tanah, (2) Menyusun rencana tapak tanah, (3) Merencanakan teknis kawasan, (4) Menyusun analisis mengenai dampak lingkungan, (5) Menyusun tata tertib kawasan industri, (6) Pematangan tanah, (7) Memasarkan kapling industri, dan (8) Membangun serta mengadakan prasarana dan sarana penunjang termasuk pemasangan instalasi/peralatan yang diperlukan. Selain dari kewajiban tersebut, maka pemberian izin lokasi kepada perusahaan kawasan industri dilakukan berdasarkan rencana tata ruang wilayah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah setempat. Berdasarkan peraturan tersebut jelas bahwa pengembangan kawasan industri sangat ditentukan

oleh rencana tata ruang wilayah sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan daerah Kabupaten Karawang Nomor 19 Tahun 2004.

Pemusatan kegiatan industri Karawang berlokasi di bagian selatan yakni di Kecamatan Klari, Teluk Jambe Barat dan Teluk Jambe Timur, Kota Karawang, Jatisari, Pangkalan, dan Cikampek. Berdasarkan sarana dan prasarana yang tersedia bagi kegiatan industri, lokasi industri dapat dibedakan dalam tiga kategori: (1) Kawasan Industri yaitu tempat pemusatan kegiatan industri yang dikelola oleh perusahaan yang memiliki izin kawasan; (2) Zona Industri yaitu daerah industri yang peruntukannya diizinkan untuk pembangunan dan pengembangan industri; dan (3) Kota Industri yaitu industri yang dibangun dalam wilayah perkotaan yang umumnya industri yang kurang mengganggu lingkungan dan dalam skala kecil.

Pada tahun 2005, Seksi Industri Logam Mesin, Elektronika dan Aneka telah menyusun Data Kawasan Industri dan Perusahaan Industri di Kabupaten Karawang. Dalam laporan tersebut diuraikan komposisi lahan untuk kawasan industri, kota industri, dan zona industri. Jumlah lahan yang disediakan seluas 19.055,10 ha.

Pengelola pengembang kawasan industri dalam melakukan kegiatan usahanya menghadapi berbagai masalah yang penyelesaiannya menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang. Permasalahan yang dihadapi oleh *Karawang International Industry City* (KIIC) adalah persoalan keamanan terhadap masalah kuli bongkar muat yang selalu menimbulkan ketegangan antara perusahaan dengan para kuli bongkar muat yang sebagian besar adalah penduduk di sekitar kawasan. Para kuli memaksa hak bongkar muat dengan harga yang ditentukan sendiri oleh para kuli kepada perusahaan dalam kawasan. Cara kerja dan harga yang diatur kuli bongkar muat selalu menjadi keluhan pengusaha. Pengelola Kawasan Industri Mitrakarawang mengeluhkan kondisi jalan menuju kawasan industri, yang pemeliharaannya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Akses jalan menuju kawasan industri yang buruk dapat mengganggu kelancaran arus transportasi. Bagi Perusahaan Pengelola Kawasan Industri Kujang Cikampek masalah pelayanan publik dalam menciptakan iklim investasi yang baik menjadi perhatian utama. Pemerintah daerah diharapkan dapat mempermudah pengurusan berbagai ijin dengan ketentuan biaya yang jelas dan tidak memberatkan serta cepat penyelesaiannya.

Pengelola kawasan industri di Kabupaten Karawang akan dapat mengembangkan usahanya apabila ada jaminan dan kepastian hukum, iklim investasi yang baik, dan tersedianya lahan untuk membangun dan mengembangkan kawasan industri. Kondisi itu sangat ditentukan oleh kebijakan pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan Pemerintah Daerah

Kabupaten Karawang. Kewajiban pihak dunia usaha dalam hal ini pengelola kawasan industri dalam mengembangkan kawasan industri telah diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 41 tahun 1996 pada Pasal 8. Berbagai permasalahan yang dihadapi tersebut di atas bersumber dari pemerintah daerah dan masyarakat. Pemerintah daerah harus dapat memperbaiki birokrasi sehingga dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan, para aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang dapat mewujudkan pelayanan publik yang baik, efisien, dan efektif. Demikian pula bagi masyarakat penduduk di sekitar kawasan industri dapat memanfaatkan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha dengan adanya kawasan industri.

Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang mempunyai kewenangan yang jelas sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota serta Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian insentif dan Pemberian Kemudahan Penanaman Modal di Daerah. Berdasarkan landasan hukum tersebut, sejalan dengan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1996, maka sebagai Bupati dan berbagai jajaran pimpinan dan staf dinas terkait mempunyai kewenangan yang jelas dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan pengembangan kawasan industri.

Pengembangan kawasan andalan yang dilaksanakan di antaranya melalui program pengembangan industri (Perda Nomor 19 tahun 2004 Pasal 38 angka 2), dalam rangka mewujudkan kawasan andalan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi. Kegiatan yang dilakukan untuk melaksanakan program ini adalah mendorong masuknya investasi melalui regulasi dan perizinan serta mengarahkan pengembangan kegiatan industri di lokasi kawasan industri (*industrial estate*). Regulasi dan perizinan selama ini selalu dikeluhkan oleh pengusaha dan dianggap sebagai penghambat minat investor menanamkan modalnya. Banyak hal yang melatarbelakangi penyebabnya di antaranya kualitas sumber daya manusia rendah akibat rekrutmen yang salah, pendidikan dan pelatihan yang tidak terarah dan kurang berkesinambungan, sarana dan prasarana kerja yang terbatas, kesejahteraan yang rendah, dan informasi yang kurang efektif.

Pengaturan perizinan sangat terikat pada prosedur administrasi sesuai rentang kewenangan organisasi. Adapun izin yang harus dimiliki oleh pengusaha pengelola kawasan industri menurut Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1996 adalah persetujuan prinsip, izin lokasi industri, izin usaha kawasan industri, permohonan Hak Guna Bangunan Induk dan Tanah, dan izin perluasan industri. Proses perizinan dilaksanakan oleh masing-masing instansi terkait

yang belum dilaksanakan secara terpadu. Hal ini menyulitkan bagi pengusaha dalam mengurus berbagai izin yang diperlukan sehingga banyak memerlukan biaya dan waktu serta tidak ada kepastian usaha.

Kebijakan pengembangan kegiatan industri yang diarahkan di lokasi kawasan industri menjadi tidak efektif karena banyaknya perusahaan yang masih beroperasi di luar kawasan industri. Pembagian peruntukkan lahan untuk kawasan industri dan zona industri serta kota industri menjadi penghalang yang mengurangi minat investor untuk berkonsentrasi membangun pabrik dalam kawasan industri. Hal ini disebabkan pertimbangan biaya dan efektivitas usaha yang lebih praktis apabila berusaha di zona industri atau di kota industri. Selain itu harga yang ditawarkan pengelola kawasan industri untuk pemanfaatan pabrik yang siap bangun atau siap huni dinilai masih tinggi. Untuk mengatasi masalah ini perlu kiranya pemerintah daerah bersama pemerintah provinsi dan pemerintah pusat mencari jalan keluar agar pengusaha kecil dan menengah dapat masuk berusaha di kawasan industri melalui pemberian insentif dan subsidi bagi pengelola kawasan industri dan bantuan modal bagi pengusaha kecil dan pengusaha menengah.

Pengembangan kawasan industri memberikan dampak bagi masyarakat sekitarnya. Sebelum berkembang sektor industri, sektor pertanian paling besar kontribusinya dalam penyerapan tenaga kerja. Sektor pertanian yang mencakup tanaman bahan makanan, peternakan, hortikultura, perkebunan, perikanan, dan kehutanan mendominasi lapangan usaha. Namun sektor pertanian yang selama ini menjadi andalan penciptaan lapangan kerja tidak dikelola secara baik dalam bentuk usaha tani (*farm enterprise*) bahkan cenderung masih bersifat subsistem. Setelah dikeluarkannya Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 53 tahun 1989 yang mengatur pembangunan kawasan industri, terjadi perubahan sosial ekonomi dan budaya masyarakat. Pembangunan kawasan industri memerlukan lahan dan tenaga kerja serta menimbulkan pencemaran udara, air, dan tanah. Masyarakat agraris yang bekerja tanpa perlu sertifikasi pendidikan berbeda dengan tenaga kerja sektor industri yang memerlukan tingkat pendidikan dan keahlian tertentu. Begitu pula cara kerja sektor industri yang teratur dan berdasarkan waktu berbeda dengan bekerja disektor pertanian yang sangat dipengaruhi musim tanam. Berkembangnya sektor industri salah satu penyebab terjadinya alih fungsi lahan yang sebelumnya digunakan sebagai areal pertanian berubah menjadi kawasan industri, daerah pemukiman, dan tempat usaha lainnya.

Keberadaan kawasan industri pada dasarnya akan menciptakan kesempatan kerja dan kesempatan usaha bagi masyarakat dan penduduk sekitar kawasan. Namun dalam kenyataannya angkatan kerja serta tenaga kerja dari penduduk setempat sedikit yang terserap bahkan untuk pekerjaan yang tanpa sederhana sekalipun,

seperti *cleaning service*, tenaga pengaman, dan supir. Perusahaan industri yang beroperasi dalam kawasan industri lebih menitikberatkan pada tenaga kerja yang produktif, loyal, dan disiplin. Demi mendapatkan tenaga kerja yang berkualitas, perusahaan akan menggunakan berbagai kriteria sehingga syarat utama yang diperlukan adalah tingkat pendidikan dan sikap perilaku serta disiplin.

Pada kenyataannya angkatan kerja dan tenaga kerja lokal terutama yang hidup dalam garis kemiskinan relatif rendah tingkat pendidikannya. Hal ini disebabkan masyarakat di Kecamatan Teluk Jame Barat, Teluk Jame Timur, Kecamatan Ciampel, dan sekitar kawasan sebelum dibangun areal industri sebahagian besar bekerja di sektor pertanian. Budaya kerja tani yang diterima turun temurun berubah dengan munculnya sektor industri yang mempengaruhi orientasi dan harapan bagi angkatan kerja muda yang produktif. Sektor usaha pertanian sudah mulai tidak menarik bahkan dewasa ini berkembang sektor jasa yang lebih menguntungkan daripada bekerja di sektor pertanian. Keadaan ini menjadi dilematis bagi masyarakat Karawang sekitar kawasan industri. Di satu sisi mereka kalah bersaing dengan tenaga kerja pendatang yang lebih agresif dan sabar di lain pihak mereka menjadi penonton di daerahnya sendiri. Dalam kondisi demikian, muncul berbagai gejolak sosial yang apabila tidak terkendali dapat menjadi keresahan sosial.

Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang terhadap pemberdayaan masyarakat atau penduduk sekitar kawasan industri adalah mengembangkan ekonomi kerakyatan pada sektor pertanian dengan pola agribisnis dan agroindustri yang didukung oleh sektor industri lainnya. Melalui kebijakan ini diharapkan tenaga kerja di sektor pertanian tidak beralih usaha dengan permasalahan yang dihadapi petani dewasa ini, yaitu (1) rendahnya kesejahteraan dan relatif tingginya tingkat kemiskinan petani, (2) lahan pertanian yang semakin menyempit, (3) terbatasnya akses ke sumber daya produktif terutama akses terhadap sumber daya permodalan yang diiringi dengan rendahnya kualitas sumber daya manusia, (4) penguasaan teknologi masih rendah, dan (5) lemahnya infrastruktur di sektor pertanian.

Berbagai kelemahan tersebut dan keterbatasan yang dihadapi petani menjadikan sektor pertanian khususnya budidaya padi sudah tidak menarik lagi sebagai lapangan usaha terutama bagi angkatan kerja muda. Padahal angkatan kerja muda inilah sebagai tenaga kerja yang sangat produktif dan diharapkan dapat membawa pembaharuan di sektor pertanian.

Angkatan kerja muda di pedesaan yang relatif lebih baik pendidikannya akan masuk pasar tenaga kerja yang lebih luas mendapatkan kesempatan kerja dan kesempatan usaha di luar sektor pertanian. Padahal sektor pertanianlah yang membiayai pendidikannya

tersebut. Pada pasar tenaga kerja, informasi permintaan tenaga kerja bagi pabrik-pabrik di kawasan industri sangat terbatas diterima oleh angkatan muda terdidik yang ada dipedesaan sekitar kawasan. Apalagi sistem penerimaan karyawan yang tidak transparan dengan kriteria yang tidak jelas, akan menambah sulitnya bagi angkatan kerja di sekitar kawasan untuk mendapatkan pekerjaan sebagai operator pabrik dalam kawasan industri. Hal ini menyebabkan meningkatnya pengangguran terdidik dan menambah jumlah pengangguran keseluruhan di pedesaan.

Permintaan tenaga kerja meningkat sejalan dengan bertambahnya perusahaan yang beroperasi di kawasan industri (*tenant*). Peningkatan ini menjadi tantangan bagi penduduk usia kerja produktif dan kompetitif bersaing dengan pekerja pendatang dan peraturan ketenagakerjaan serta kebijakan pemerintah daerah. Melalui penerimaan tenaga kerja yang selektif dan cenderung diskriminatif serta adanya perusahaan pengerah tenaga kerja yang memasok tenaga kerja *outsourcing* (sistem kontrak kerja lepas), telah membatasi kesempatan kerja bagi tenaga kerja lokal.

Memang pada kenyataannya pemanfaatan *outsourcing* sudah tidak dapat dihindari lagi oleh perusahaan di Indonesia termasuk perusahaan di kawasan industri Karawang. Keuntungan yang diperoleh perusahaan yang melakukan *outsourcing* adalah penghematan biaya (*cost saving*), perusahaan bisa memfokuskan kepada kegiatan utamanya (*core business*), dan akses kepada sumber daya (*resources*) yang tidak dimiliki oleh perusahaan. Permasalahannya adalah adanya perusahaan yang menyalurkan tenaga kerja tidak profesional dan hanya mencari keuntungan belaka tanpa ada seleksi yang adil dan pembinaan yang baik. Bahkan banyak perusahaan yang mengelola *outsourcing* menarik kutipan (biaya administrasi dan *fee*) kepada calon tenaga kerja dan memanfaatkan kesempatan ini untuk keuntungan semata.

Keterbatasan kesempatan kerja dan kesempatan usaha membuat penduduk sekitar menjadi pengangguran dan baik terselubung maupun memang tidak bekerja. Besarnya tingkat pengangguran kaum muda di sekitar kawasan industri sangat rentan dan rawan menimbulkan keresahan sosial serta mudah dipengaruhi untuk melakukan tindakan kriminal yang mengganggu keamanan pabrik di kawasan industri. Untuk mengatasi masalah sosial inilah program peningkatan keberdayaan masyarakat melalui pembinaan dan pengembangan diversifikasi usaha sangat tepat untuk dilakukan. Kemudian dilanjutkan dengan kemudahan akses pasar dan pengembangan sarana informasi serta komunikasi bagi masyarakat pedesaan.

Pengangguran sangat erat kaitannya dengan kemiskinan dan kemiskinan disebabkan oleh terbatasnya kemampuan orang memperoleh penghasilan yang mampu memenuhi kebutuhan dasar hidupnya. Kemiskinan merupakan masalah yang kompleks ber-

kaitan erat dengan tingkat pendapatan, kesehatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa, lokasi geografis, dan kondisi lingkungan. Data tahun 2007 yang bersumber dari RKPD Kabupaten Karawang tahun 2009 menyebutkan bahwa dibandingkan dengan tahun 2006, terjadi penurunan rumah tangga miskin (rtm) dari 191.618 rtm menjadi 155.121 rtm pada tahun 2007. Penurunan tingkat kemiskinan ini menunjukkan adanya perbaikan ekonomi bagi masyarakat Karawang.

Dampak pengembangan kawasan industri bagi masyarakat sekitar kawasan industri sangat positif apabila kawasan industri sebagai pusat pertumbuhan ekonomi dapat menciptakan kesempatan kerja bagi angkatan kerja penduduk sekitar kawasan dan memperluas kesempatan usaha bagi masyarakat yang bermukim di sekitarnya. Pada pembangunan daerah khususnya pengembangan kawasan industri, peran serta masyarakat lokal adalah sebagai modal sosial (*social capital*) dalam rangka mencapai masyarakat madani (*civil society*). Berbagai kegiatan pembangunan pengembangan kawasan industri selama ini dipandang kurang efektif dan inefisien karena tidak bermanfaat bagi masyarakat lokal.

KESIMPULAN

Implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri di Kabupaten Karawang masih terhambat, belum terjalin komunikasi yang efektif antara pembuat kebijakan (bupati) dengan pelaksana di lapangan (pejabat dan staf instansi terkait) dan pengelola kawasan industri. Selain itu, rendahnya kualitas pejabat dan staf Badan Perencanaan Daerah serta Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Pasar menghambat evaluasi pelaksanaan program kegiatan pengembangan kawasan industri dalam memberikan pelayanan publik. Hambatan ini juga ditambah dengan kurang tersedianya sarana kerja yaitu internet dan

komputer untuk memberikan pelayanan secara *on-line* dan memberikan informasi kepada masyarakat luas secara cepat dan tepat. Sikap pejabat terkait cenderung mempertimbangan kepentingan politik daripada kemampuan dan profesionalitas. Selanjutnya, perubahan struktur birokrasi dan perubahan tugas pokok dan fungsi instansi menjadikan unit kerja kurang fokus dalam menjalankan kewenangannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Dirdjojuwono, Roestanto W. 2004. *Kawasan Industri Indonesia: Sebuah Konsep Perencanaan dan Aplikasinya*. Bogor: Pustaka Wirausaha Muda.
- Dunn, William. 1999. *Analisa Kebijakan Publik*. Jogjakarta: Gajah Mada Press.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Islamy, M. Irfan. 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kwanda, Timoticin. 2000. Pengembangan Kawasan Industri di Indonesia. *Jurnal Dimensi Teknik Arsitektur*, Vol.28, No.1 (Juli).
- Lumbuun, T. Gayus. 2005. Permasalahan Investasi di Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, Vol.13, No.2 (Mei).
- Miles, Mathew B., and A. Michael Huberman. 1984. *Qualitative data Analysis: A Source book of New Members*. Beverly Hills, CA: SAGE.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang. *Peraturan Daerah No. 19 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah*. Lembaran Daerah Kabupaten Karawang Tahun 2004 Nomor 19 seri E.
- Prasojo, Eko. 2006. Reformasi Birokrasi di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, Vol.14, No.1 (Januari).
- Republik Indonesia. *Keputusan Presiden No. 41 Tahun 1966 Tentang Kawasan Industri*.
- Sagala, Aryanto, dkk. 2004. *Penyusunan Rencana Pengembangan Kawasan Industri*. Jakarta: BPPT Press.
- Soeling, Pantius.D. 2007. Pertumbuhan Bisnis dan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, Vol.15, No.1 (Januari).
- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik, Panduan Praktis mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.