

Implementasi kebijakan persentase 60% pribumi dan 40% non-pribumi dalam penerimaan pekerja industri

Indra Nirwan Fauzi^{1✉}, Lukmanul Hakim², Kariena Febriantini³
Universitas Singaperbangsa Karawang

Abstrak

Dalam upaya memaksimalkan tenaga kerja lokal di tengah gangguan industri, Pemkab Karawang menggunakan skema proporsi 60:40 (masing-masing lokal dan non lokal) sebagaimana tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Administrasi Ketenagakerjaan, dan diatur selanjutnya melalui Peraturan Bupati Karawang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perluasan Kesempatan Kerja. Regulasi ini dibuat sebagai akibat dari banyaknya pengangguran di tengah sektor industri yang terus berkembang. Para pejabat di Kabupaten Karawang berharap dengan adanya peraturan tersebut, warga sekitar Karawang berpeluang lebih besar untuk dipekerjakan di pabrik di lingkungan pemerintahan Karawang. Namun dalam implementasinya, teridentifikasi beberapa masalah utama yang dapat menghambat tujuan utama dari peraturan ini. Beberapa permasalahan, latar belakang peraturan ini, dan beberapa faktor lainnya menjadi daya tarik saya untuk menganalisis peraturan ini dengan menggunakan metode penelitian kualitatif.

Kata Kunci: Pengangguran; penerapan

Implementasi kebijakan persentase 60% pribumi dan 40% non-pribumi dalam penerimaan pekerja industri

Abstract

In an effort to maximize its local manpower in the middle of industrial disruption, the Regency of Karawang uses 60:40 proportion (local and non-local respectively) scheme as written in Karawang Regency Local Regulation Number 1 of 2011 about Manpower Administration, and regulated further through Karawang Regent Regulation Number 8 of 2016 concerning Expansion of Employment Opportunities. These regulations was created in result of massive number of unemployment in midst of ever-growing industrial sector. The officials in Karawang Regency hoped that with these regulations, local citizens of Karawang could have a higher chance to be employed at a factory within Karawang administration. But in its implementation, several key problems are identified that can hinder the main goals of this regulation. A number of problems, the background of this regulation, and several other factors are what interests me to analyze this regulation using qualitative research method.

Keywords: Unemployment; implementation

Copyright © 2021 Indra Nirwan Fauzi, Lukmanul Hakim, Kariena Febriantini

✉ Corresponding Author

Email Address: indranfauzi17@gmail.com

DOI: 10.29264/jmmn.v13i4.9878

PENDAHULUAN

Perkembangan Kabupaten Karawang dalam beberapa tahun terakhir bisa dibilang tumbuh dengan pesat. Percepatan pembangunan kota Pangkal Perjuangan ini ditopang dengan adanya eksistensi beberapa kawasan industri besar yang digadang-gadang menjadi yang terbesar di kawasan Asia Tenggara. Salah satu *trickle down effect* dari pesatnya pembangunan industri di Kab. Karawang tentu dengan meningkatnya pendapatan asli daerah atau (PAD) dari Kab. Karawang.

Namun di tengah hingar bingar status sebagai kawasan industri terbesar di Asia Tenggara, angka pengangguran di Kabupaten Karawang masih berada di status mengkhawatirkan. Dalam data Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi (Disnakertrans) Kabupaten Karawang, pada tahun 2019, jumlah pengangguran penduduk Karawang berada di angka 102.000 orang. Angka tersebut tentu akan meningkat di tengah situasi pandemi Covid-19 ini yang masih belum menemui tanda-tanda akan selesai.

Dalam pertimbangan antara masifnya pembangunan industri dan efektifnya penyaluran tenaga kerja lokal, Pemerintah Kabupaten Karawang memformulasikan aturan yang mengatur persentase pekerja lokal dan non-lokal melalui skema 60:40. Dasar hukumnya terdapat dalam Peraturan Daerah Kab. Karawang No. 1 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan dan diatur secara lebih detil di Peraturan Bupati Kab. Karawang No. 8 Tahun 2016 tentang Perluasan Kesempatan Kerja. Diharapkan melalui skema tersebut, angkatan kerja penduduk asli Karawang dapat terserap dan perusahaan-perusahaan yang berdomisili di Karawang harus berpegang teguh pada peraturan tersebut dalam proses penerimaan tenaga kerja baru.

Penelitian ini bertujuan untuk menjabarkan dinamika dan fenomena mengenai implementasi kebijakan tersebut. Sebagaimana yang **Guntur Setiawan (2004)** katakan, **Implementasi** adalah perluasan dari aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan serta tindakan, untuk menggapai tujuan implementasi diperlukan jaringan pelaksana birokrasi yang efektif. Birokrasi akan berjalan efektif ketika semua variabel baik itu dari pihak masyarakat, aparat, atau pihak swasta, juga IPTEK dan lain-lain bekerja sesuai perannya masing-masing dengan optimal. Ketika semuanya bekerja dengan optimal, birokrasi sebagai outputnya pun akan sehat. Implementasi adalah salah satu kajian yang menarik untuk diteliti dalam program studi Ilmu Pemerintahan. Ini dikarenakan implementasi harus sesegera mungkin dilakukan setelah proses penggodokan kebijakan dilakukan dan diratifikasi. Masyarakat sebagai subjek dari implementasi pun pasti menaruh perhatian yang khusus untuk terus mengawasi jalannya peng-implementasian yang dilakukan oleh organ pemerintahan.

Dinamika dari implementasi kebijakan proporsi tenaga kerja 60:40 sesuai dengan Perda No.1/2011 dan Perbup No.8/2016 membuat peneliti tertarik untuk mengkajinya secara lebih komprehensif lagi. Apakah program dari pemerintah untuk menjawab kendala-kendala yang ada sudah berjalan dengan baik atau belum, bagaimana respon masyarakat, dan lain-lain. Baik atau buruknya sebuah implementasi kebijakan atau program dari pemerintah menurut **George C. Edwards III (1990)** meliputi empat variabel, yaitu (1) Komunikasi; (2) Sumber daya; (3) Disposisi dan; (4) Struktur Birokrasi.

Kajian teori

Kebijakan publik

Kebijakan publik adalah sebuah gugusan aturan-aturan yang disusun dan disahkan oleh pemerintah terkait. Kebijakan publik berisi tentang kaidah-kaidah tata negara, hukum, sosial budaya, ekonomi, dan masih banyak lainnya.

Proses kebijakan publik menurut Anderson (Subarsono, 2006 : 12:13) yaitu:
Formulasi Masalah (*Problem Identification*), pengidentifikasian masalah atau fenomena yang akan menjadi inti dari kebijakan;
Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*), setelah masalah ditentukan, maka berbagai opsi kebijakan ditentukan berdasarkan banyak faktor dan latar belakang;
Penentuan Kebijakan (*Adoption*), kebijakan yang dinilai paling baik dari banyak alternatif disahkan dan ditentukan pihak mana yang akan menjalankannya;
Implementasi Kebijakan (*Implementation*), pelaksanaan kebijakan oleh implementor yang sudah ditentukan sebelumnya; dan
Evaluasi Kebijakan (*Evaluation*), proses peninjauan ulang kebijakan yang sudah diimplementasikan.

Menurut Anderson yang dikutip dalam (Henriyani, 2015) ada lima implikasi kebijakan publik. Pertama, kebijakan publik berorientasi kepada tujuan. Kedua, kebijakan publik berisi tentang rangkaian tindakan yang diambil sepanjang waktu. Ketiga, kebijakan publik merupakan tanggapan dari kebutuhan yang bisa bersifat mendesak ataupun tidak. Keempat, kebijakan publik merupakan gambaran nyata dari segala kegiatan pemerintah. Dan kelima, kebijakan publik dapat merupakan kegiatan aktif ataupun pasif dalam menghadapi suatu masalah.

Kebijakan publik merupakan suatu kerja kolektif antara pemerintah sebagai regulator, masyarakat, pihak swasta, organisasi non-pemerintah dan juga banyak pihak lain. Baik atau buruknya sinergitas antar pihak dapat berimplikasi besar terhadap *outcome* dari suatu kebijakan.

Implementasi kebijakan

Implementasi berasal dari bahasa Latin klasik *implementum* yang berarti mengisi, arti lebih spesifiknya yaitu untuk melaksanakan, atau mempraktikkan sesuai apa yang sudah diperintahkan. Kata implementasi menurut *Cambridge Dictionary* (2019) adalah *the act of putting a plan into action or of starting to use something*; yang juga berarti sebuah tindakan untuk menerapkan sebuah rencana atau mulai menggunakan sesuatu.

Kata implementasi banyak digunakan sebagai ciri khas dalam konteks kebijakan publik. Implementasi merupakan hal yang sudah pasti dilakukan ketika sebuah kebijakan, program, peraturan, sistematika atau yang sebagainya sudah selesai diformulasikan dan disahkan.

Menurut Van Meter dan Van Horn seperti yang dikutip dalam (Zulkarnain, 2017) mengemukakan bahwa implementasi adalah *“those actions by public or private individual (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”*. Secara harfiah, pernyataan tersebut dapat berarti bahwa implementasi adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau pihak swasta yang mengarah pada tujuan dari kebijakan yang sudah ditentukan sebelumnya. Implementasi kebijakan merupakan tahapan pelaksanaan dari kebijakan yang sudah ditentukan sebelumnya. Tanpa tahap implementasi, maka kebijakan tersebut akan terus mengambang dan akhirnya tidak dapat diterapkan.

Berhasil atau tidaknya implementasi bisa dirunut dari tahap awal, yaitu tahap formulasi kebijakan. Menurut (Gita & Mulyadi, 2019), kualitas dari kebijakan publik akan berpengaruh besar terhadap proses pengimplementasiannya. Begitu juga dari sisi lainnya, seperti kualitas sumber daya implementor, sarana dan prasarana, dan lain-lain. Jika kualitas kebijakan baik, disertai dengan siapnya faktor-faktor lain, maka proses implementasi akan berjalan dengan baik dan hasilnya pun akan sesuai dengan harapan awal dari dibuatnya kebijakan tersebut.

Menurut (Bunker, 2010), implementasi kebijakan diperlukan untuk melihat kesesuaian dan relevansi model deskriptif yang dibuat. *Statement* tersebut dapat berarti bahwa, implementasi ditujukan untuk melihat dan mengkomparasi antara harapan dan kenyataan. Kesesuaian antara kedua aspek tersebut dapat menjadi relevansi utama dari implementasi kebijakan.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Penelitian kualitatif mengkonsepkan kejadian, tindakan, fenomena, atau pun permasalahan yang terjadi secara empirik di masyarakat ditafsirkan oleh peneliti dengan teori-teori tertentu (Rijali, 2019). Sedangkan pengertian dari metode deskriptif adalah metode penelitian yang ditujukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri atau lebih tanpa membuat perbandingan atau penggabungan antara satu variabel dengan variabel yang lain (Iii et al., n.d.).

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Karawang dan juga melalui studi literatur dari sumber-sumber ilmiah yang relevan.

Sumber-sumber data yang digunakan dalam penelitian ini secara keseluruhan bersifat data sekunder, melalui *literature review*, jurnal-jurnal terkait, berita, dan lain-lain.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Industri dan Dampaknya terhadap Karawang

Saat ini Karawang telah menjadi kawasan industri terbesar di Asia Tenggara dengan presentase tingkat ekspor tertinggi di Indonesia, yaitu 40%. Berdasarkan data sementara tahun 2019, menurut Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kab. Karawang, dari awal tahun 2019 sampai

bulan Oktober 2019, tercatat sudah ada penanaman modal asing di angka 11,635 triliun. Untuk tahun ini, tercatat 6 perusahaan asing yang terletak di Karawang Barat melakukan investasi yang jumlahnya mencapai USD 100 juta.

Industri juga merupakan sektor paling vital dalam kontribusi terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kab. Karawang. Presentase kontribusi sektor industri terhadap PDRB Karawang sangatlah fantastis, yaitu berada di angka 71,5% yang angkanya mencapai Rp. 130,7 triliun menurut data dari (Sijunjung, 2019).

Percepatan pembangunan industri telah menggeser paradigma Kab. Karawang yang awalnya adalah sebagai lumbung padi, menjadi lumbung industri. Efek domino dari banyaknya kawasan industri yang dibangun tentu akan ada banyak lowongan pekerjaan yang tersedia. Pendatang dari seluruh penjuru Indonesia datang menyerbu Karawang dengan harapan akan bekerja di wilayah yang memiliki Upah Minimum Kabupaten (UMK) tertinggi di Indonesia, yang berada di angka Rp. 4.594.324,54. Pendatang dan penduduk asli Karawang pun berjibaku mencari pekerjaan untuk menyambung hidup di lumbung industri terbesar se-Asia Tenggara ini.

Perda No. 1/2011 dan Perbup No.8/2016 Kab. Karawang

Dalam menjawab permasalahan masih banyaknya pengangguran di Kab. Karawang serta mengakomodir warga asli Karawang untuk disalurkan ke industri sebagai bentuk simbiosis mutualisme yang diharapkan pemerintah Kab. Karawang dalam pesatnya perkembangan kawasan industri di kota berjuduk Pangkal Perjuangan ini, Pemerintah Kabupaten Karawang memformulasikan implementasi kebijakan *aturan main* dalam penyaluran tenaga kerja di Karawang. Dalam apa yang tercatat di Pasal 25 ayat 2 Perda No.1/2011 serta Pasal 7 ayat 3 Perbup No.8/2016 Kabupaten Karawang, dalam proses penempatan tenaga kerja di sektor industri, sedikit-dikitnya 60% warga Karawang harus ditempatkan sebagai tenaga kerja atas bentuk kontribusi sosial perusahaan terhadap warga yang menempati domisili perusahaan tersebut. Sisa 40% dari persentase perekrutan tenaga kerja ini adalah untuk pencari kerja yang bukan berdomisili dari Karawang.

Dengan proporsi 60:40 tersebut, Pemerintah Kabupaten Karawang sebagai regulator kawasan industri berharap adanya tanggung jawab dan balas budi dari perusahaan kepada penduduk asli Karawang. Diharapkan dengan adanya *aturan main* tersebut, warga Karawang yang masih belum mendapat pekerjaan dapat sesegera mungkin ditempatkan di industri atas dasar penegasan aturan-aturan tersebut.

Namun kebijakan proporsi 60:40 ini bukan tidak menghadapi masalah. Banyak pro dan kontra terjadi atas inisiatif Pemerintah Kab. Karawang untuk memberdayakan warganya ke sektor industri tersebut.

Permasalahan-permasalahan Ketenagakerjaan Kabupaten Karawang

Salah satu problematika utama yang seakan masih melekat adalah angka pengangguran yang masih tinggi di Karawang. Menurut data Dinas Ketenagakerjaan Karawang tahun 2019, angka pengangguran di Karawang mencapai 102.000 orang dan kemungkinan besar akan meningkat mengingat pandemi Covid-19 masih belum usai. Tentu angka tersebut memprihatinkan ketika angka investasi di Karawang merupakan salah satu yang terbesar di Indonesia. Pertanyaannya, mengapa angka pengangguran penduduk asli Karawang masih saja tinggi ketika sektor industrinya terus berkembang pesat. Dari yang peneliti himpun, faktor-faktor masih tingginya angka pengangguran bagi penduduk asli Karawang adalah:

Maraknya praktik calo penerimaan tenaga kerja

Calo seakan sudah menjadi salah satu budaya dalam segala aspek di Indonesia ini. Tidak terkecuali di sektor ketenagakerjaan, praktik calo yang sudah terstruktur ini dinilai menjadi salah satu penyebab masih tingginya angka pengangguran di Karawang. Calo-calo tersebut berasal dari pihak karang taruna, oknum HRD perusahaan, atau bahkan pegawai dari dinas terkait. Nominal 'uang jalan' untuk diterima kerja yang diminta pun beragam, namun mayoritas angkanya berada di atas Rp. 10 juta. Persepsi masyarakat Karawang tentang bekerja masih sempit; masih banyak diantara ribuan pengangguran terlalu mengharapkan bekerja di sektor industri karena dinilai penghasilannya meyakinkan. Tapi masih banyak sekali sektor-sektor lain di Karawang yang potensial, contohnya pertanian, perikanan, perkebunan, dan lain-lain.

Perusahaan lebih mengutamakan tenaga kerja dari luar Karawang; banyak perusahaan yang berdiri di Karawang namun melakukan perekrutan tenaga kerja di luar Karawang. Ini salah satu penyebab mengapa angka pengangguran masih tinggi di Karawang karena banyak dari penduduknya tidak terserap menjadi angkatan kerja.

Implementasi Perda No. 1/2011 dan Perbup No. 8/2016 Kab. Karawang

Dinilai dari teori implementasi yang dikemukakan oleh George C. Edwards III yang dikutip dari (Hasibuan et al., 2016) yang meliputi (1) Komunikasi, (2) Sumber Daya, (3) Disposisi, dan (4) Struktur Birokrasi, penulis akan mencoba untuk menganalisis proses implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Kab. Karawang dengan memakai variabel-variabel tersebut, hasilnya adalah:

Komunikasi, pemerintah Kabupaten Karawang seringkali menegaskan kebijakan ini kepada mitra-mitra terkait, perusahaan, dan juga kepada masyarakat. Proses penyampaian atau sosialisasi tersebut pun dinilai konsisten dan jelas agar tujuan akhir dari kebijakan tersebut dapat dicapai. Namun acapkali perusahaan melanggar kebijakan ini dan jika perusahaan tersebut terbukti melanggar maka sanksi tegas pun akan menjadi konsekuensinya.

Sumber Daya, sarana dan prasarana pendukung serta sumber daya manusia implementor kebijakan ini dinilai masih kurang efektif berkaca dari masih tingginya angka pengangguran di Karawang.

Disposisi, sikap dari pihak implementor berperan penting dalam sukses atau tidaknya kebijakan yang sudah atau sedang diimplementasikan.

Struktur Birokrasi, kejelasan wewenang serta tugas dari masing-masing pelaksana kebijakan harus jelas dan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Dari implementasi kebijakan ini, Disnakertrans Karawang sebagai pihak implementor dinilai sudah ideal dalam menjalankan tugasnya.

SIMPULAN

Pemerintah Kabupaten Karawang melalui Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi dinilai masih kurang efektif dalam melaksanakan implementasi Peraturan Daerah Kab. Karawang No. 1 tahun 2011 dan Peraturan Bupati Kab. Karawang No. 8 tahun 2016. Proses pengimplementasian kebijakan tersebut bisa dinilai kurang efektif karena masih banyak pengangguran di Karawang karena berbagai hal yang seharusnya dapat ditangani. Masih maraknya praktik calo yang terstruktur, sulitnya kompetisi, dan masih banyaknya perusahaan yang melanggar kebijakan tersebut menjadi bukti bahwa kebijakan ini belum berjalan sebagaimana mestinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Bunker, D. R. (2010). IMPLEMENTASI KEBIJAKAN: Apa, Mengapa, dan Bagaimana HAEDAR AKIB. *Jurnal Administrasi Publik*, 1(1), 1–11.
- Gita, I., & Mulyadi, M. (2019). Implementasi Kebijakan Program Pembangunan partisipatif Berbasis Komunitas (P3BK) di Kecamatan Pondok Melati Kota Bekasi. *Jurnal Aspirasi*, 10(1), 61–75. <https://doi.org/10.22212/aspirasi.v10i1.1255>
- Hasibuan, H., Yusnadi, & Purba, S. (2016). Implementasi Kebijakan Standar Kualifikasi Dan Kompetensi Kepala SMK Negeri di Kabupaten Aceh Selatan. *Pendidikan Dan Pengawasan*, 3(2), 33–49. <https://jurnal.unitri.ac.id/index.php/reformasi/article/download/689/673>
- Henriyani, E. (2015). Problematika Dalam Implementasi Kebijakan Publik. In *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan Moderat* (Vol. 1, pp. 657–666).
- Iii, B. A. B., Jenis, A., & Penelitian, P. (n.d.). 1 24 24. 2012–2015.
- Kraft, K. (2014). *Sejarah Karawang sebagai Kota Industri Pollux Technopolis*.
- Rijali, A. (2019). Analisis Data Kualitatif [Qualitative Data Analysis]. *Alhadharah: Jurnal Ilmu Dakwah*, 17(33), 81.
- Sijunjung, B. P. S. K. (2019). *Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Sijunjung Menurut Pengeluaran*.

- Zulkarnain, U. (2017). Analisis kebijakan standar pelayanan minimal untuk peningkatan kualitas layanan publik daerah. *Jurnal Analisis Dan Kebijakan Publik*, 3(1), 1–13. Pelaku Bisnis. 2018. *Karawang Menjadi Kantong Ekonomi Baru*
<https://pelakubisnis.com/2018/09/kabupaten-karawang-menjadi-kantong-ekonomi-baru/> Tanggal Akses : 02/12/2020
- Gian Asmara, Chandra. 2019. *Nih UMK Baru Jabar, Karawang-Bekasi hingga Bandung-Cimahi*
<https://www.cnbcindonesia.com/news/20191202081041-4-119429/nih-umk-baru-jabar-karawang-bekasi-hingga-bandung-cimahi> Tanggal Akses : 02/12/2020
- Olsen, Erica. 2019. *Strategic Implementation* <https://onstrategyhq.com/resources/strategic-implementation/> Tanggal Akses : 02/12/2020
- C, Anton. 2019. *Investasi Asing Meningkat di Karawang, Permintaan Properti Tinggi*
<https://ekbis.sindonews.com/read/1453784/34/investasi-asing-meningkat-di-karawang-permintaan-properti-tinggi-1572415876> Tanggal Akses: 03/02/2020
- Situs Dosen Pendidikan. 2019. *Pengertian Pembangunan Menurut Para Ahli*
<https://www.dosenpendidikan.co.id/pengertian-pembangunan-menurut-para-ahli/> Tanggal Akses : 03/12/2020
- Pemerintah Kabupaten Karawang. 2011. *Peraturan Daerah No.1 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan*
- Pemerintah Kabupaten Karawang. 2016. *Peraturan Bupati No.8 Tahun 2016 Tentang Perluasan Kesempatan Kerja*