

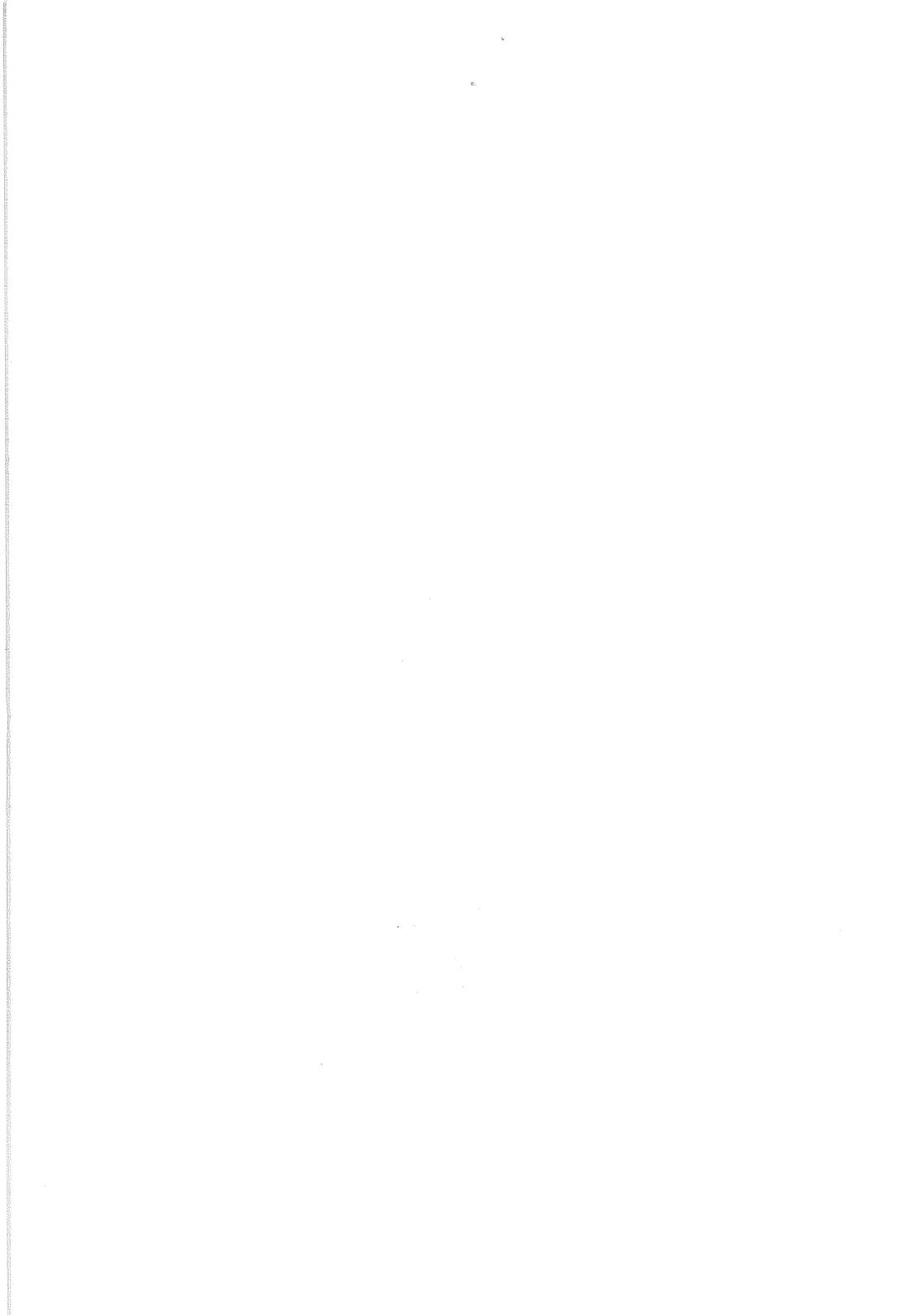
**KUTAI KARTANEGARA DALAM ERA
OTONOMI DAERAH :
KEBIJAKAN KETENAGAKERJAAN**

2.

Nawawi
Laila Nagib
Eniarti Djohan
Sumono
Sri Hargiono



**PUSAT PENELITIAN KEPENDUDUKAN
LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA
JAKARTA
2004**



Nawawi, et.al.

Kutai Kartanegara Dalam Era Otonomi Daerah: Kebijakan Ketenagakerjaan / Nawawi; Laila Nagib; Eniarti Djohan; Sumono; Sri Hargiono. Jakarta: PPK-LIPI, 2004
xiii, 108 hlm, 22 cm

Seri Penelitian PPK-LIPI No. 52/2004
ISSN : 0852-9280

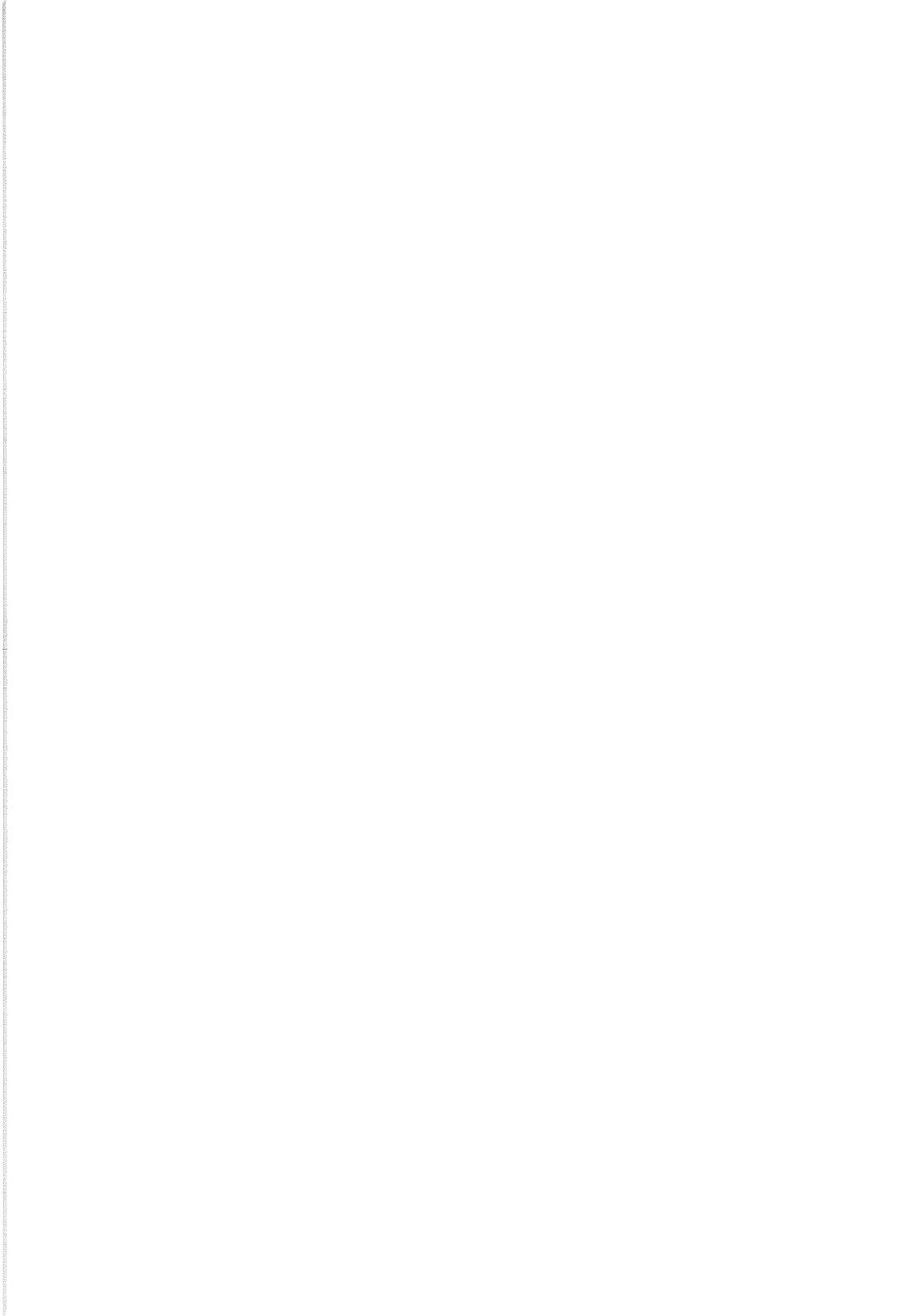
1. Kutai Kartanegara 2. Kebijakan Ketenagakerjaan 3. Otonomi Daerah
I. Judul II. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia-Pusat Penelitian Kependudukan

**KUTAI KARTANEGARA DALAM ERA OTONOMI
DAERAH: KEBIJAKAN KETENAGAKERJAAN**
Nawawi; Laila Nagib; Eniarti Djohan; Sumono; Sri Hargiono

Desain isi : Sutarno

Desain sampul : Puji Hartana

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang
Diterbitkan oleh Pusat Penelitian Kependudukan
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia



KATA PENGANTAR

Salah satu tugas pokok Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK LIPI) adalah melakukan kegiatan penelitian secara nasional. Hasil dari kegiatan penelitian tersebut ditujukan untuk pengembangan ilmu pengetahuan serta sebagai bahan pertimbangan pemerintah dalam merumuskan berbagai kebijakan pembangunan khususnya di bidang kependudukan. Serangkaian penelitian telah banyak dilakukan, salah satunya adalah penelitian tentang "Kebijakan Ketenagakerjaan dalam Era Otonomi Daerah di Kabupaten Kutai Kartanegara" yang telah selesai dilaksanakan pada tahun anggaran 2003.

Publikasi hasil penelitian ini berisi kajian tentang arah, strategi dan proses kebijakan ketenagakerjaan di Kabupaten Kutai Kartanegara. Era otonomi daerah yang sedang berlangsung sebagai tahapan transisi saat ini, dinilai telah memberikan peluang sekaligus tantangan bagi setiap daerah dalam merancang berbagai kebijakan pembangunannya. Penekanan kajian ini pada kebijakan ketenagakerjaan dinilai sangat menarik dan diharapkan dari hasil kajian ini dapat dimanfaatkan oleh semua pihak, terutama kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam merumuskan berbagai kebijakan dan program yang berkaitan dengan ketenagakerjaan.

Dengan selesainya laporan hasil penelitian ini, kami panjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT sehingga bisa menyelesaikan amanat tersebut. Terlaksanannya kegiatan penelitian ini dengan baik tidak terlepas dari kerjasama dan bantuan berbagai pihak, terutama Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara, institusi swasta dan masyarakat di lokasi penelitian. Untuk itu kami ucapkan terima kasih. Ucapan yang sama juga kami sampaikan kepada anggota peneliti yang melakukan penelitian ini, staff penunjang di PPK LIPI serta semua pihak yang telah membantu hingga selesainya publikasi hasil penelitian ini.

Jakarta, Juni 2004
Kepala Pusat Penelitian Kependudukan
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Dr. Ir. Aswatini, MA.

KATA SAMBUTAN

Tantangan yang dihadapi Indonesia pada abad 21 semakin berat, termasuk yang berkaitan dengan pengembangan sumberdaya manusia (SDM). Situasi dan permasalahan ketenagakerjaan di Indonesia dewasa ini tetap ditandai dengan kualitas SDM yang rendah serta keterbatasan kerja produktif, sehingga mengakibatkan tingkat kesejahteraan penduduk masih rendah. Demikian pula ditambah dengan permasalahan tingginya tingkat pengangguran sementara penciptaan lapangan kerja sangat terbatas akibat krisis ekonomi yang belum pulih.

Namun demikian, secercah harapan kembali muncul, sejak tahun 2001, ketika UU No. 22/1999 dan UU No.25/1999 tentang pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan. Melalui pelaksanaan kedua undang-undang tersebut peluang untuk pengembangan ketenagakerjaan yang lebih baik pada tingkat daerah semakin terbuka lebar. Pemerintah daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab yang lebih besar untuk memilih dan mengelola potensi SDA dan SDM daerahnya bagi kemajuan dan kesejahteraan masyarakatnya.

Tentunya untuk meraih peluang tersebut diperlukan kemauan politik di tingkat daerah dan keseriusan dalam pengelolaan dengan mengikutkan sebanyak mungkin *stakeholders*, seperti pihak pemerintah, swasta dan masyarakat pada umumnya. Keberhasilan dalam pengembangan bidang ketenagakerjaan sangat dipengaruhi oleh perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pembangunan yang kondusif, koordinasi antar komponen pembangunan yang mantap, serta pengawasan dalam pelaksanaannya. Perbaikan pada kelemahan kualitas SDM harus mendapat prioritas dalam kebijakan atau program pembangunan, sehingga kualitas tenaga kerja dapat ditingkatkan.

Hasil dari penelitian ini menjelaskan bahwa implementasi dua paket undang-undang otonomi daerah, telah memberikan wewenang yang lebih luas kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam mengidentifikasi, merencanakan dan melaksanakan

pembangunan sesuai aspirasi dan potensi yang dimiliki. Pemikiran bahwa pemerintah daerahlah yang mengetahui kondisi dan kebutuhannya dalam pembangunan, telah menempatkan pelaksanaan otonomi daerah sebagai “resep baru” pelaksanaan pembangunan nasional saat ini.

Kabupaten Kutai Kartanegara, yang dahulunya merupakan bagian dari Kabupaten Kutai, merupakan salah satu daerah di Indonesia yang kaya akan potensi dan hasil sumberdaya alam (SDA) khususnya pertambangan dan kehutanan. Namun demikian, selama masa orde baru yang lalu, hasil eksplorasi kekayaan yang diperoleh dari daerah ini lebih banyak dinikmati oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, kehadiran dua paket undang-undang tersebut dianggap sebagai momentum baru dalam menata pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Kutai Kartanegara ke arah dan hasil yang lebih baik.

Nuansa gerak pembangunan di Kabupaten Kutai Kartanegara terlihat semakin meningkat setelah otonomi daerah. Pembangunan sarana dan prasarana pembangunan dalam tiga tahun terakhir terlihat semakin meningkat pesat, terutama jika dilihat dari pembangunan proyek-proyek yang melibatkan pendanaan sangat besar (misalnya pembangunan jembatan sungai Mahakam, jalan lintas Kota Samarinda-Tenggarong, dan penataan Kota Tenggarong). Di bidang ketenagakerjaan, meskipun masih dihadapkan pada permasalahan rendahnya kualitas SDM yang tersedia, melalui program ‘Gerbang Dayaku’ diyakini permasalahan ketenagakerjaan di Kutai Kartanegara dapat teratasi di tahun-tahun mendatang. Hal tersebut dapat diyakini karena program ‘Gerbang Dayaku’ yang di dalamnya termuat program unggulan peningkatan kualitas SDM Kutai Kartanegara, dapat menjawab permasalahan ketenagakerjaan yang sedang dialami daerah ini. Hal ini sekaligus mengindikasikan adanya keseriusan pemerintah daerah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam mengoptimalkan peluang otonomi daerah.

Namun demikian, sisi lain dari proses pembangunan di Kabupaten Kutai Kartanegara, ternyata masih dihadapkan pada tantangan berat yang sedang dihadapi, baik dari faktor internal maupun eksternal. Faktor internal selain rendahnya kualitas SDM, antara lain adalah keterisolasian di beberapa daerah, kesenjangan ekonomi antar wilayah dan terbatasnya kegiatan investasi dari sektor swasta. Sementara tantangan eksternal berasal dari semakin meningkatnya tuntutan masyarakat dalam bidang ekonomi, politik, sosial dan

budaya sebagai akibat derasnya arus informasi dan teknologi, perubahan iklim ekonomi yang semakin kompetitif, hingga tuntutan persaingan di dunia internasional dalam era globalisasi. Dengan demikian, maka proses pembangunan di Kabupaten Kutai Kartanegara di masa mendatang akan semakin terkait dengan perkembangan nasional dan internasional, sehingga menuntut peningkatan daya saing (khususnya SDM) dan optimalisasi seluruh potensi dan kekuatan sumberdaya yang ada di daerah ini.

Buku dengan judul “Kebijakan Ketenagakerjaan Dalam Era Otonomi Daerah di Kabupaten Kutai Kartanegara” yang ditulis oleh para peneliti Bidang Ketenagakerjaan PPK LIPI memberikan bahan kajian yang cukup menarik, karena analisisnya didasarkan pada hasil data dan informasi penelitian langsung di Kabupaten Kutai Kartanegara. Penekanan analisis buku ini ada pada kajian kebijakan ketenagakerjaan yang meliputi arah, strategi dan prosesnya, disertai isu-isu yang terkait dengan permasalahan ketenagakerjaan di Kabupaten Kutai Kartanegara. Oleh karena itu, selain dapat memperkaya khasanah pengetahuan, buku ini diharapkan dapat menjadi masukan berharga bagi para pengambil keputusan, khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara, serta segenap pihak yang tertarik dengan kajian bidang ketenagakerjaan, para peneliti, dosen, mahasiswa, LSM dan kalangan swasta. Bersamaan dengan itu pula pada kesempatan ini, saya memberikan penghargaan kepada para penulis dan semua pihak yang telah membantu dari proses penelitian hingga terbitnya buku ini.

Jakarta, Juni 2004



Prof. Dr. Payaman J. Simanjuntak
Staff Ahli Mentri Tenaga Kerja dan
Transmigrasi RI

DAFTAR ISI

Halaman

KATA PENGANTAR	iii
KATA SAMBUTAN	v
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR LAMPIRAN	xiii

BAB I	PENDAHULUAN	1
1.1.	Latar Belakang	1
1.2.	Perumusan Masalah	4
1.3.	Tujuan dan Sasaran Penelitian	5
1.4.	Metode Penelitian	5
	1.4.1. Tinjauan Teoritis dan Alur Pikir Penelitian	5
	1.4.2. Pemilihan Lokasi	10
	1.4.3. Pendekatan Penelitian	11
	1.4.4. Teknik Pengumpulan Data	11
	1.4.5. Pemilihan Informan	11
	1.4.6. Analisis Data	12
	1.4.7. Sistematika Laporan Penelitian	12

BAB II	SETTING DAN POTENSI SOSIAL EKONOMI KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA	13
2.1.	Pendahuluan	13
2.2.	Gambaran Umum Kutai Kartanegara	14
2.3.	Potensi Sumberdaya Alam	18
2.4.	Potensi Sumberdaya Manusia	21
2.5.	Potensi Ekonomi	25
2.6.	Penutup	28

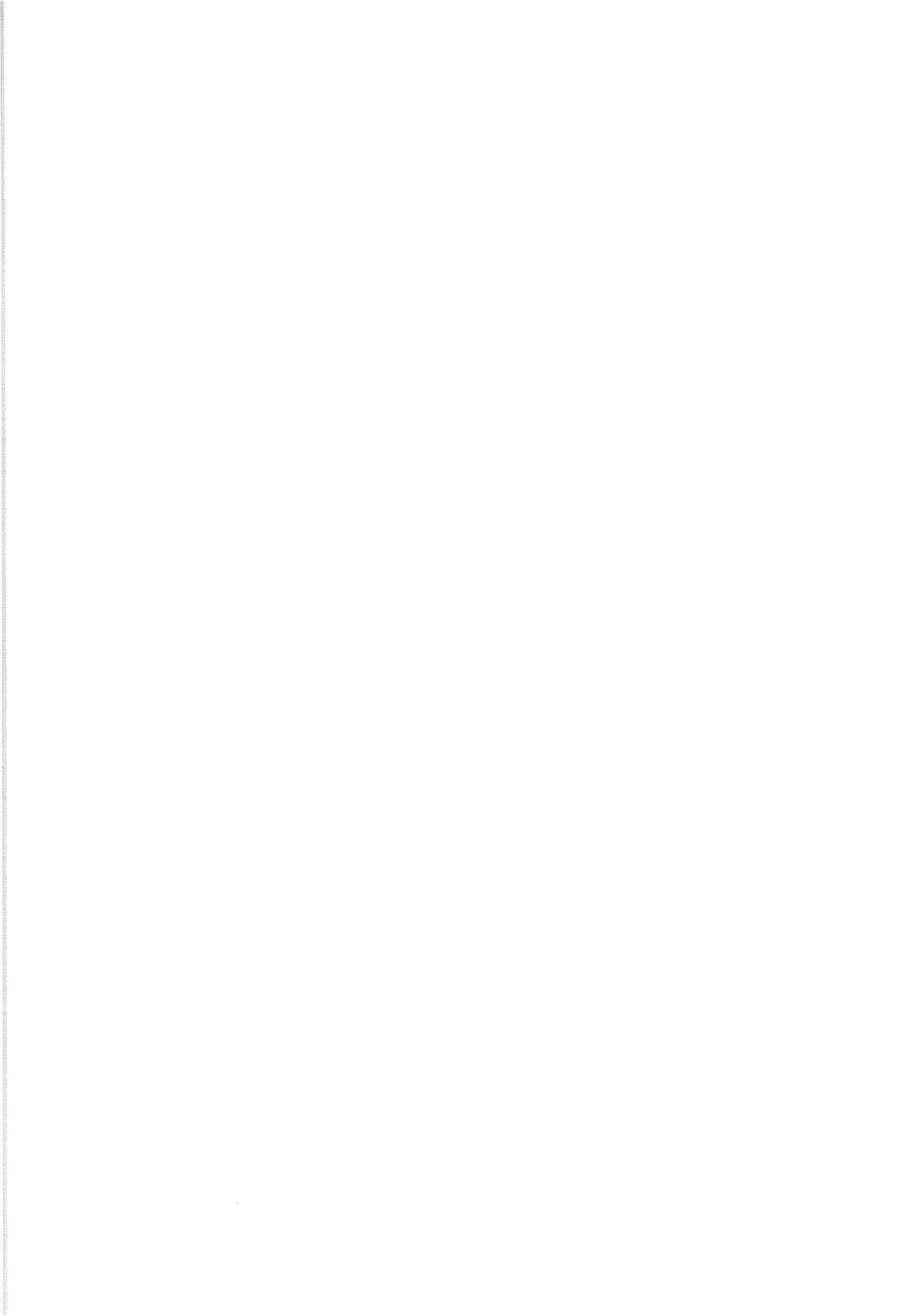
BAB III	KEBIJAKAN KETENAGAKERJAAN DAN PEMBANGUNAN DAERAH : ARAH DAN STRATEGI	31
3.1.	Pendahuluan	31
3.2.	Pembangunan Daerah dan Arah Kebijakan Ekonomi	32

ix

3.3.	Kebijakan Investasi dan Penciptaan Lapangan Kerja Sektoral: Padat Modal atau Padat Tenaga Kerja	37
3.4	Peningkatan Kualitas Tenaga Kerja dan Kebutuhan Sumberdaya Manusia	42
3.5	Strategi Kebijakan dan Implementasi Program Ketenagakerjaan	45
	3.5.1. Peningkatan Kualitas Sumberdaya Manusia	47
	3.5.2. Pemberdayaan Ekonomi Rakyat	48
	3.5.3. Pentingnya Koordinasi antar kelembagaan	51
3.6	Faktor-faktor Terkait dengan Kebijakan Ketenagakerjaan	53
	3.6.1. Pertumbuhan Ekonomi Daerah	53
	3.6.2. Pelaksanaan Otonomi Daerah	54
	3.6.3. Kepentingan Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota	57
	3.6.4. Kondisi Sumberdaya Manusia dan Mobilitas Penduduk	59
3.7	Penutup	62
BAB IV	PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN KETENAGAKERJAAN	65
4.1	Pendahuluan	65
4.2	Mekanisme Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan	68
4.3.	Peran Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Proses Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan : Pengalaman Empiris	72
4.4.	Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Ketenagakerjaan	74
4.5.	Penutup	81
BAB V	KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	83
5.1.	Kesimpulan	83
5.2.	Rekomendasi	87
	DAFTAR PUSTAKA	91
	LAMPIRAN	97

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2.1. Luas Wilayah, Jumlah dan Kepadatan Penduduk Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002	16
Tabel 2.2. Jumlah Murid, Guru dan Sekolah/Universitas yang ada di Kabupaten Kutai Kartanegara, Tahun 2002	17
Tabel 2.3. Produksi Komoditas Pertanian dan Perikanan Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002	19
Tabel 2.4. Luas Panen dan Jumlah Produksi Komoditas Pertanian Tanaman Pangan di Kabupaten Kutai Kartanegara, 2001-2002	19
Tabel 2.5. Luas Panen dan Produktivitas 4 Produk Komoditas Pertanian Tanaman Pangan Berdasarkan Kecamatan di Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002	20
Tabel 2.6. Potensi Investasi Sektor Pertambangan di Kabupaten Kutai kartanegara	21



DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman	
Lampiran I	Peraturan daerah Kabupaten Kutai Tentang Kewenangan Pemerintah Kabupaten Kutai	97
Lampiran II	Rekapitulasi Pertambahan Industri Kecil di Kabupaten Kutai Kartanegara 2000-2001	100
Lampiran III	Data Jumlah Industri Kecil di Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2000	101
Lampiran IV	Data Jumlah Industri Kecil di Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2000	102
Lampiran V	Data Jumlah Industri Menengah Besar di Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2001	103
Lampiran VI	Daftar Komoditi Unggulan Kabupaten Kutai kartanegara Tahun 2001- Bidang IHPK	104
Lampiran VII	Daftar Komoditi Unggulan Kabupaten Kutai kartanegara Tahun 2001- Bidang IA dan IMLK	105
Lampiran VIII	Potensi Sumberdaya Manusia Kutai Kartanegara, Samarinda dan Kalimantan Timur, Tahun 1999 dan 2002	106
Lampiran IX	Perkembangan PDRB Kutai Kartanegara dengan Migas dan Tanpa Migas Tahun 1993, 1997-2001	108

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Selama tiga dasawarsa pemerintahan Orde Baru di Indonesia, strategi pembangunan lebih menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut disebabkan adanya tuntutan politis pada waktu itu untuk menyehatkan kondisi ekonomi. Oleh karena itu, ukuran-ukuran keberhasilan pembangunan mengacu pada tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Strategi pembangunan tersebut telah menghasilkan tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata di atas 6 persen pada tahun 80-an dan awal 90-an. Pada waktu itu pembangunan di sektor *manufacture* telah menjadi tumpuan harapan dan kebanggaan untuk keberhasilan pembangunan ekonomi. Perkembangan sektor manufaktur cukup menonjol dan nampak telah terjadi pergeseran sektor perekonomian (transformasi struktural) dari pertanian ke arah non-pertanian. Namun demikian proses perubahan struktur ekonomi tersebut belum mampu menciptakan kesempatan kerja seperti apa yang diharapkan. Dampak selanjutnya adalah meningkatnya kesenjangan ekonomi (kemiskinan) dan sosial (pengangguran) sebagai akibat pembangunan ekonomi yang lebih menekankan pada *economic growth* dan tidak diimbangi pemerataan hasil pembangunan (UNDP, 1990).

Dalam era orde baru, pertumbuhan ekonomi telah menunjukkan angka yang cukup tinggi. Pertumbuhan sektor *manufacture* telah melampaui pertumbuhan sektor pertanian. Selama 3 dasawarsa tersebut telah terjadi peningkatan sumbangan sektor *manufacture* dari hanya sekitar 9 persen pada awal tahun 70-an menjadi 26 persen pada tahun 2000. Sebaliknya, pada waktu yang sama, sumbangan dari sektor pertanian telah terjadi penurunan dari 53 persen menjadi 17 persen. Dalam kurun waktu yang sama, penurunan proporsi tenaga kerja sektor pertanian sebesar 73 persen menjadi 45 persen (BPS, 2000). Angka-angka tersebut menunjukkan bahwa di Indonesia memang telah terjadi perubahan struktur perekonomian secara makro yang cukup berarti selama 3 dasawarsa terakhir. Namun transformasi struktur ekonomi tersebut belum mampu merubah struktur tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor *manufacture*. Pembangunan ekonomi yang

menekankan pertumbuhan dengan sektor *manufacture* yang lebih berorientasi pada padat modal (*capital intensive*), ternyata belum banyak menyerap tenaga kerja Indonesia yang melimpah, sehingga yang terjadi adalah bertambahnya jumlah angka pengangguran setiap tahunnya.

Kondisi tersebut semakin diperparah sejak Indonesia mengalami krisis pada pertengahan tahun 1997, yang berdampak luas terhadap kehidupan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan ketenagakerjaan. Pemerintah dihadapkan pada tantangan utama yaitu penciptaan lapangan kerja untuk mengurangi pengangguran yang terus bertambah. Jika pada satu tahun sebelum krisis (1996) jumlah penganggur terbuka mencapai 4,3 juta orang atau 4,9 persen dari seluruh angkatan kerja, pada tahun 2000 telah meningkat menjadi 6 juta orang atau 6,1 persen. Dengan asumsi konservatif di mana tingkat pertumbuhan ekonomi berkisar di bawah 5 persen serta tidak memperhitungkan kenaikan upah pekerja, diperkirakan tingkat pengangguran akan terus mengalami peningkatan yaitu sekitar 7,9 juta orang atau 7,8 persen pada tahun 2003 (Bappenas, 2002). Dilain pihak, tuntutan peningkatan kualitas sumberdaya manusia merupakan tantangan di bidang ketenagakerjaan baik di tingkat lokal maupun global. Hal tersebut berkaitan dengan isu rendahnya kualitas tenaga kerja baik dilihat dari tingkat pendidikan formal maupun keterampilan. Meskipun secara nasional tingkat pendidikan angkatan kerja di setiap wilayah mengalami peningkatan, namun mayoritas tenaga kerja masih tetap didominasi oleh mereka yang berpendidikan dasar.

Kegagalan pembangunan ekonomi yang lebih berorientasi pertumbuhan tersebut telah menyadarkan para pengambil keputusan negeri ini untuk merubah orientasi pembangunan ekonomi ke arah yang lebih *pro-people* (pemerataan). Sehingga kegiatan ekonomi yang dikembangkan diharapkan lebih ke arah ekonomi kerakyatan, dengan lebih mengembangkan sektor industri kecil dan menengah, yang selama ini dikenal sebagai sektor yang lebih ke padat tenaga kerja (*labour intensive*) daripada padat modal (*capital intensive*).

Awal tahun 2001 merupakan era otonomi daerah di Indonesia. Dalam pelaksanaan otonomi daerah salah satu tujuan utama adalah untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi penduduk di suatu daerah yang bersangkutan. Pembangunan dalam rangka otonomi daerah juga diharapkan mampu menggali dan memanfaatkan baik potensi sumberdaya alam maupun sumberdaya manusianya seoptimal mungkin untuk meningkatkan kesejahteraan penduduknya. Dalam hal ini sangat

diperlukan partisipasi dari seluruh masyarakat baik yang duduk di tingkat legislatif, eksekutif, yudikatif, kalangan swasta, akademisi, LSM, maupun masyarakat pada umumnya. Partisipasi dapat berupa peran aktif dalam proses perencanaan dan penyusunan kebijakan, pelaksanaan dan pengawasannya. Jika proses tersebut berjalan baik, maka proses demokratisasi yang menjadi salah satu agenda reformasi dapat terlaksana dalam setiap proses kegiatan pembangunan. Secara empirik terdapat korelasi positif antara pertumbuhan ekonomi dan demokratisasi sebuah negara (Umi Karomah, 2002). Terciptanya kesejahteraan masyarakat melalui kontribusi pertumbuhan ekonomi harus didukung oleh sistem demokrasi pada masyarakat tersebut. Dalam proses demokrasi tersebut perlu didukung stabilitas tingkat pertumbuhan ekonomi, namun secara kualitas dapat lebih menjamin tingkat kesejahteraan masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat memberi kewenangan secara demokratis bagi daerah (kabupaten/kota) untuk mengatur dan menentukan arah kebijakan pembangunan yang akan dikembangkan di daerahnya. Melalui pembangunan ekonomi diharapkan lebih mengutamakan penggalan atau pemanfaatan potensi sumber daya alam dan sumberdaya manusia yang tersedia. Di samping itu, juga membangun sektor-sektor yang lebih membuka kesempatan kerja yang seluas-luasnya baik bagi penduduk di wilayahnya maupun penduduk di sekitarnya. Berdasarkan kesimpulan dari berbagai studi tentang perencanaan tenaga kerja menunjukkan bahwa perencanaan tenaga kerja selama ini masih bersifat *top-down policy*. Dalam perencanaan tersebut berlaku program dengan parameter yang bersifat seragam, serta kurang diberdayakan aparatur ketenagakerjaan di daerah (Puslitbang Tenaga Kerja Depnakertrans, 2002). Disamping itu, kendala dalam penyusunan perencanaan tenaga kerja adalah kesenjangan persepsi, visi, kelembagaan, pembiayaan dan sarana, sebagai akibat dari lemahnya koordinasi antar lembaga, perencanaan, persiapan, sosialisasi dan pengawasan berbagai program pembangunan di bidang ketenagakerjaan.

Kabupaten Kutai Kartanegara pada dasarnya memiliki potensi daerah, seperti potensi sumberdaya alamnya yang sangat besar, namun demikian, sebagian besar potensi tersebut belum dikelola secara optimal. Belum maksimalnya pengelolaan sumberdaya alam tersebut, tampaknya salah satunya disebabkan oleh kemampuan sumberdaya manusianya yang relatif rendah. Fenomena terakhir itu, tampaknya ditambah lagi dengan masih terbatasnya prasarana dan sarana penunjang pembangunan. Untuk mengatasi permasalahan tersebut,

dibutuhkan peran sektor swasta dalam mengelola potensi sumberdaya alam tersebut. Peran serta sektor swasta ini diharapkan akan memberikan sumbangan besar terhadap peningkatan usaha ekonomi warga masyarakat Kutai Kartanegara, dan pengembangan sumberdaya manusianya.

1.2. Perumusan Masalah

Ada tiga hal yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini. Ketiga permasalahan tersebut adalah :

1. Politik pembangunan Indonesia selama era orde baru lebih mengutamakan pertumbuhan ekonomi tinggi, sehingga dipercaya dapat menciptakan kesempatan kerja sebagai efek tetesan ke bawah (*trickle down effect*). Data empiris menunjukkan bahwa meskipun proses pembangunan pada dasawarsa tersebut telah berhasil mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, namun disisi lain prestasi tersebut belum berhasil memenuhi hak warga negara terhadap pekerjaan. Tingginya tingkat pengangguran, ketimpangan ekonomi antar kelompok masyarakat baik di desa maupun di kota, serta meningkatnya kemiskinan terutama sesudah krisis ekonomi, menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan selama ini bersifat semu. Pertanyaan yang harus dijawab adalah apakah dengan otonomi daerah dapat menciptakan arah pembangunan khususnya bidang ketenagakerjaan yang lebih memenuhi hak bagi masyarakat, terutama yang terkait dengan peluang kesempatan kerja dan penyerapan tenaga kerja di daerah.
2. Selama era orde baru, kebijakan pembangunan cenderung sentralistik, otoriter dan *top down*, sehingga daerah terbiasa mengambil peran sebagai pelaksana daripada peran sebagai perencana. Sebaliknya dengan otonomi daerah, daerah dituntut untuk lebih mampu mengelola dan memanfaatkan potensi sumberdaya yang dimilikinya untuk memenuhi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat. Permasalahannya adalah apakah dalam menentukan kebijakan pembangunan ekonomi dan ketenagakerjaan, daerah juga mengakomodasi potensi sumber daya (SDA dan SDM) yang dimilikinya secara berkelanjutan? Dengan kelebihan dan kekurangan otonomi daerah, isu apakah yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan yang berkaitan dengan ketenagakerjaan ?

3. Sejak runtuhnya orde baru, reformasi politik mengamankan adanya demokratisasi dalam setiap aspek pembangunan termasuk pembangunan ketenagakerjaan. Proses pembangunan yang berlangsung diharapkan berorientasi pada ekonomi kerakyatan, melalui peningkatan partisipasi masyarakat dalam produktivitas usaha, baik pada tingkat perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan. Dengan otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan lebih luas, sementara pada masyarakat apakah juga memperoleh hak untuk berpartisipasi dalam proses menentukan kebijakan pembangunan ketenagakerjaan dan apakah peran legislatif meningkat ?

1.3. Tujuan dan Sasaran Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengkaji arah dan strategi kebijakan ketenagakerjaan dalam konteks otonomi daerah di Kabupaten Kutai Kartanegara. Secara spesifik, penelitian ini difokuskan untuk :

1. Mengkaji isu pokok yang berkaitan dengan penentuan kebijakan ketenagakerjaan di daerah.
2. Mengkaji arah dan strategi kebijakan ketenagakerjaan yang berkaitan dengan penciptaan kesempatan kerja dan penyerapan tenaga kerja di daerah.
3. Mengkaji partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan yang berkaitan dengan ketenagakerjaan, baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan.

Berdasarkan kajian tersebut, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tentang isu-isu berkaitan dengan pembangunan ketenagakerjaan di Kabupaten Kutai Kartanegara, serta memberikan alternatif bahan masukan bagi pengambil keputusan dalam menentukan penyempurnaan kebijakan ketenagakerjaan.

1.4. Metode Penelitian

1.4.1. Tinjauan Teoritis dan Alur Pikir Penelitian

Sebagai suatu proses, kegiatan pembangunan tidak hanya melibatkan aspek ekonomi tetapi terkait pula dengan aspek - aspek lain seperti lingkungan sosial, budaya, politik, dan hukum. Segala perubahan yang

terjadi dalam setiap aspek tersebut akan berpengaruh terhadap keberlangsungan jalannya kegiatan pembangunan. Sementara itu, dalam proses pembangunan, terkadang arah kebijakan yang menjadi tujuan pencapaian pembangunan. Arah kebijakan pembangunan tersebut terkait dengan strategi pembangunan yang meliputi pencapaian pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan kesinambungan. Strategi pertumbuhan yang cenderung meninggalkan aspek *equity* seperti selama ini terjadi telah terbukti berimplikasi pada besarnya pengangguran. Di sisi lain, untuk mengejar besaran pertumbuhan sering dilakukan dengan mengeksploitasi sumberdaya alam tanpa memperhatikan kelangsungan potensi yang tersedia.

Pengamatan di banyak negara berkembang, proses pembangunan melalui mekanisme industrialisasi telah berdampak terhadap terjadinya '*lompatan ke depan*' dan meninggalkan tahapan-tahapan pembangunan yang seharusnya dilalui. Mekanisme kebijakan pembangunan yang menargetkan pertumbuhan tertentu, tanpa melihat kondisi dan kemampuan suatu negara yang bersangkutan, berdampak terhadap terjadinya *gap* antar sektor, terutama antara sektor *manufacture* dan pertanian. Umumnya laju pertumbuhan sektor *manufacture* lebih tinggi dari pada proses penyerapan tenaga kerja, sedangkan pada sektor pertanian laju pertumbuhannya menurun lebih cepat dari pada proses penyerapan tenaga kerja (Query, 1987). Kenyataan tersebut terjadi di Indonesia, pertumbuhan ekonomi yang telah dicapai, tidak menyebabkan terjadinya penyerapan tenaga kerja dalam jumlah yang berarti dan tidak proporsional dengan jumlah investasi yang ditanamkan (Sritua Arief, 1998).

Secara teoritis, strategi pembangunan yang dikembangkan sangat dipengaruhi oleh berbagai pendekatan yang ada. Teori neoklasik telah mempengaruhi kebijakan ekonomi baik negara maju maupun negara berkembang, meyakini keunggulan-keunggulan sosial ekonomi sistem kapitalis yang membenarkan pemilikan sumberdaya alam oleh swasta dan alokasinya melalui pasar bebas. Negara-negara yang telah menerapkan pendekatan neo klasik ini seringkali berhasil mencapai peningkatan GNP, tetapi biasanya diikuti oleh pengorbanan sosial yang besar (Clements, 1997:32). Sementara itu teori strukturalis yang mengakui pentingnya akumulasi modal atau pertumbuhan yang cepat sebagai motor pembangunan, di pihak lain juga beranggapan bahwa ketimpangan distribusi pendapatan dan kekayaan merupakan hambatan besar dalam pembangunan. Oleh karena itu, teori strukturalis mengetengahkan adanya pengaruh positif redistribusi pendapatan terhadap pembangunan.

Berbeda dengan paham struktural dan neo klasik, teori pembangunan Marxis dan Neo Marxis menjadikan ekonomi dunia atau sistem kapitalis global sebagai unit analisis utama. Salah satu pandangan dari pendekatan ini adalah adanya hubungan eksploitatif antara negara kaya (maju) dan negara miskin (terbelakang), bahkan terjadi ketergantungan terus menerus yang telah terstruktur dari negara-negara miskin terhadap negara maju. Pandangan lain dalam tingkatan yang lebih rendah yaitu pada tingkat nasional, adalah adanya kelas-kelas dominan di tingkat pusat dalam suatu negara yang tumbuh dengan mengorbankan kelas-kelas atau wilayah-wilayah di bawahnya, dengan cara mengambil ketersediaan sumberdaya di wilayah atau daerah (Clements, 1997; Muhaimin, 1991).

Sejak dimulainya era reformasi dalam proses pembangunan nasional (diawali dengan tumbangannya pemerintahan orde baru), kebijakan pembangunan nasional telah dipertajam dengan arah, strategi dan proses yang baru. Arah, strategi dan proses tersebut setidaknya bertolak dari tiga hal yaitu:

1. Pemihakan dan pemberdayaan terhadap rakyat;
2. Desentralisasi dan otonomi daerah melalui pendelegasian wewenang lebih luas kepada masyarakat dan aparat daerah untuk melaksanakan program pembangunan; dan
3. Pemanjapan perubahan struktur masyarakat melalui teknologi yang dilakukan melalui peningkatan kegiatan ekonomi sosial produktif yang berorientasi pada pembangunan yang berkelanjutan.

Sejalan dengan hal tersebut, pembahasan dalam kebijakan ketenagakerjaan tidak dapat dibedakan dari arah dan strategi pembangunan di daerah. Penetapan kebijakan ketenagakerjaan dalam jangka panjang terkait erat dengan permasalahan ketenagakerjaan yang mendesak seperti penciptaan lapangan kerja, pemberdayaan tenaga kerja serta peningkatan kualitas tenaga kerja. Permasalahan ini diselesaikan melalui pemanfaatan dan pengelolaan berbagai unsur yang terkait, melalui kebijakan ketenagakerjaan seperti pengelolaan potensi daerah, kegiatan investasi, penyelenggaraan pendidikan, dan kestabilan jaminan iklim usaha. Sementara dalam jangka pendek, kebijakan ketenagakerjaan yang ditetapkan harus terkait erat dengan berbagai program jangka panjang yang hendak dicapai yakni kelangsungan penciptaan ketenagakerjaan secara berkelanjutan.

Melihat peluang otonomi daerah, maka reorientasi politik pembangunan berkaitan dengan kebijakan ketenagakerjaan akan menjadi isu strategis di daerah sebagai evaluasi pelaksanaan pembangunan yang selama ini akan dan telah dilakukan. Orientasi pembangunan yang terlalu *bias* kota, padat modal dan lebih ke arah pertumbuhan tanpa memperhatikan keberlangsungan dan pemerataan melalui peningkatan pendapatan dan penyerapan tenaga kerja, dinilai tidak kondusif lagi terhadap kelangsungan pembangunan di daerah. Dalam beberapa hal, pernyataan ini semakin diakui kebenarannya, karena secara konseptual, penerapan otonomi daerah, telah memberikan berbagai harapan dan peluang untuk perbaikan pelaksanaan pembangunan di setiap daerah.

Eforia Otonomi daerah sebenarnya telah menimbulkan tantangan baru bagi penyelenggaraan pembangunan di daerah, khususnya dalam penyusunan kebijakan ketenagakerjaan. Pemerintah daerah semakin dituntut untuk meningkatkan kemampuan, terutama dalam penentuan proses pengambilan kebijakan ketenagakerjaan dan program-program pelaksanaannya, dengan memperhatikan berbagai unsur pendukung keberhasilan pembangunannya (potensi SDA dan SDM, kegiatan ekonomi, pendidikan dan kesehatan, dan kepastian hukum). Namun demikian, layaknya sebagai fase proses pembangunan yang dinilai masih dalam tahap transisi, maka dapat dipahami bila akan selalu ada perbedaan pendapat yang muncul dalam menyikapi peluang otonomi daerah tersebut

Dalam penelitian ini, kebijakan ketenagakerjaan pada hakekatnya berkaitan dengan kebijakan ekonomi di daerah yang meliputi arah, strategi, dan proses yang langsung maupun tidak langsung mempengaruhi pasar kerja. Pasar kerja diartikan sebagai keseimbangan sisi penawaran dan permintaan tenaga kerja (*supply dan demand side*) yang akan berpengaruh terhadap penciptaan kesempatan kerja. Hipotesa yang digunakan adalah, baik kebijakan ketenagakerjaan maupun ekonomi di tingkat lokal (daerah otonom) dan nasional yang mempertimbangkan keseimbangan pasar kerja, akan mendorong keseimbangan pasar kerja dan mendayagunakan sumberdaya manusia.

Sementara itu, diberlakukannya otonomi daerah secara langsung telah mendorong keikutsertaan partisipasi masyarakat dalam menentukan arah dan strategi kebijakan pembangunan khususnya dalam perluasan kesempatan kerja. Pemikiran tersebut sejalan dengan maksud penelitian, yaitu sejauh mana daerah telah mempersiapkan dan merencanakan proses pembangunan khususnya di bidang ketenagakerjaan yang berorientasi pada penciptaan kesempatan kerja

dan pendayagunaan tenaga kerja yang tersedia. Secara skematis, hipotesis tentang kebijakan ketenagakerjaan sebelum dan setelah otonomi daerah dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Kebijakan Ketenagakerjaan Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah

Kebijakan	Sebelum Otonomi Daerah	Setelah Otonomi Daerah
1. Arah Kebijakan	<i>Top Down Policy</i>	<i>Bottom Up Policy</i>
2. Peranan Pemerintah	Dominasi Pemerintah Pusat dan Propinsi	Pemerintah Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota Seimbang Menurut Proporsi Kewenangan Masing-masing
3. Partisipasi Masyarakat	Rendah dan Terbatas.	Meningkat dan Meluas

Dalam mengkaji potensi dan isu pokok yang berkaitan dengan penentuan kebijakan ketenagakerjaan, diperlukan suatu konsep operasional yang mengarah pada pembahasan politik pembangunan. Hal tersebut mengingatkan, kebijakan ketenagakerjaan merupakan bagian integral dari suatu keputusan politik di bidang pembangunan ekonomi, yang meliputi arah, strategi dan proses kebijakan pembangunan. Kajian tersebut harus dilihat berdasarkan keterkaitan kebijakan ketenagakerjaan dengan potensi SDA dan SDM yang dimiliki daerah, keberlangsungan kegiatan ekonomi dan investasi, perbaikan pelayanan pendidikan, dan jaminan kepastian hukum. Arah dan strategi kebijakan ketenagakerjaan yang dimaksud sangat berkaitan dengan penciptaan lapangan kerja, pendayagunaan tenaga kerja dan peningkatan kualitas tenaga kerja di daerah. Ketiga dimensi tersebut merupakan faktor penentu, artinya tanpa arah, strategi dan proses yang telah direncanakan, maka penciptaan kesempatan kerja dan penyerapan tenaga kerja pastilah tidak akan terjadi.

Demikian juga dalam upaya mengkaji partisipasi masyarakat dalam proses penentuan kebijakan yang berkaitan dengan ketenagakerjaan, harus dilihat baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya. Berdasarkan konsep operasional tersebut diharapkan analisis terhadap arah; strategi; dan proses menuju keseimbangan pasar kerja dapat diungkapkan melalui keputusan politik di bidang

ketenagakerjaan, khususnya di daerah, baik saat ini maupun yang akan datang.

Penelitian ini merupakan tahap awal dari rangkaian penelitian selama tiga tahun (2003-2005). Pada tahun pertama kajian memfokuskan pada arah, strategi dan proses kebijakan ketenagakerjaan di daerah. Pelaksanaan penelitian dilakukan di dua kabupaten yaitu, Kabupaten Kutai Kartanegara Propinsi Kalimantan Timur dan Kabupaten Bangka Propinsi Bangka Belitung. Dalam laporan penelitian ini, difokuskan pada hasil kajian yang didapatkan di Kabupaten Kutai Kartanegara. Sedangkan hasil penelitian di Kabupaten Bangka dipublikasikan dalam laporan penelitian terpisah dengan maksud untuk tidak diperbandingkan. Hal tersebut karena masing-masing daerah penelitian memiliki karakteristik isu ketenagakerjaan yang dinilai berbeda. Pada tahapan penelitian berikutnya akan dilihat aspek lainnya dari penentuan kebijakan ketenagakerjaan di daerah, meliputi kebijakan pembangunan sektoral dan analisis penentuan sektor unggulan dalam pembangunan daerah.

1.4.2. Pemilihan Lokasi

Publikasi tulisan ini merupakan hasil dari laporan penelitian tentang “Kebijakan Ketenagakerjaan dalam Era Otonomi Daerah” studi kasus di Kabupaten Kutai Kartanegara Propinsi Kalimantan Timur. Pilihan Kabupaten Kutai Kartanegara sebagai lokasi penelitian dinilai sangat tepat, mengingat Kabupaten Kutai Kartanegara merupakan salah satu Kabupaten di Propinsi Kalimantan Timur sebagai daerah percontohan pelaksanaan otonomi daerah. Dalam kerangka pembangunan nasional, daerah ini juga memiliki peran yang cukup besar sebagai kontributor ekonomi nasional melalui eksplorasi kegiatan pertambangan, seperti pengeboran minyak dan batubara yang banyak tersebar di daerah ini.

Kabupaten Kutai Kartanegara juga terkenal dengan konsep pembangunan “Gerbang Dayaku” yang memberikan insiprasi baru model pelaksanaan pembangunan daerah di era otonomi daerah. Dari beberapa kelebihan tersebut, tentunya akan menimbulkan peluang dan tantangan baru, yang menuntut kesiapan pemerintah daerah dalam menentukan pencapaian keberhasilan pembangunan. Diantaranya melalui perencanaan dan pelaksanaan kebijakan dan program pembangunan di bidang ketenagakerjaan.

1.4.3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan untuk mendapatkan informasi yang lebih mendalam berkaitan dengan pokok-pokok bahasan penelitian ini, terutama berkaitan dengan isu ketenagakerjaan, arah, strategi dan proses kebijakan ketenagakerjaan. Dalam mendukung analisis digunakan juga data-data publikasi BPS potensi sosial ekonomi yang terkait dengan peluang dan tantangan pengembangan ketenagakerjaan di daerah penelitian.

1.4.4. Teknik Pengumpulan Data

Data atau informasi yang dikumpulkan dalam penelitian ini dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu data primer dan sekunder. Dalam menggali data primer dan sekunder ini digunakan beberapa teknik pengumpulan data, yaitu wawancara mendalam (*indepth interview*), diskusi kelompok terfokus (*Fokus Group Discussion*), studi literatur dan pengamatan (*observation*). Pilihan ketiga teknik pengumpulan data ini merupakan strategi untuk memperoleh informasi secara menyeluruh, agar temuan yang dihasilkan dalam penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

1.4.4. Pemilihan Informan

Pihak yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah mereka yang dianggap mengetahui dan dapat memberi informasi mengenai: isu dan potensi SDA dan SDM daerah; arah dan strategi kebijakan berkaitan dengan ketenagakerjaan; dan partisipasi masyarakat dalam proses penentuan kebijakan ketenagakerjaan. Dalam pelaksanaan penelitian, informan yang terlibat dapat dikategorikan menjadi 3 golongan, yaitu:

Pertama, Aparatur pemerintahan daerah; diantaranya Bappeda propinsi Kalimantan Timur, Bappeda Kabupaten Kutai Kartanegara, Dinas Tenaga Kerja, Dinas Perindustrian, Dinas Pariwisata, Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan, Dinas Pendidikan, BPMD, Diskluspora, Biro Hukum Pemda Kutai Kartanegara dan Aparatur pemerintahan di tingkat Kecamatan.

Kedua, Aparatur Birokrasi dan Elemen Pengusaha; meliputi Anggota DPRD Komisi E Kabupaten Kutai Kartanegara, Asosiasi Pengusaha

Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara, Kadinda Kabupaten Kutai Kartanegara dan kelompok Usaha Ekonomi Kemitraan.

Ketiga, Komponen Masyarakat; meliputi tokoh masyarakat Kutai, penduduk, pemuda, anggota kelompok kemitraan ekonomi, dan akademisi.

1.4.5. Analisis Data

Berbagai data atau informasi yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis secara deskriptif-eksploratif. Analisis secara deskriptif dilakukan untuk menjelaskan gambaran peluang dan tantangan di bidang ketenagakerjaan berdasarkan data sosial ekonomi daerah penelitian. Sedangkan analisis eksploratif dilakukan untuk menunjang penjelasan deskriptif yang lebih mendalam berkaitan dengan arah dan strategi pembangunan ketenagakerjaan di Kabupaten Kutai Kartanegara, proses pembuatan kebijakan ketenagakerjaan di tingkat komponen masyarakat, dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan ketenagakerjaan tersebut.

1.4.6. Sistematika Penulisan

Publikasi laporan hasil penelitian 'Kebijakan Ketenagakerjaan dalam Era Otonomi Daerah' dengan kasus di Kabupaten Kutai Kartanegara ini terdiri dari 5 Bab, yaitu Bab I berisi pendahuluan, yang memberikan penjelasan tentang latar belakang permasalahan, tujuan dan sasaran, dan metodologi penelitian yang digunakan.

Bab II berisi peluang dan tantangan pengembangan ketenagakerjaan di Kabupaten Kutai Kartanegara dengan melihat potensi SDA, SDM, dan ekonomi daerah. Bab III menganalisis Kebijakan Ketenagakerjaan dan pembangunan daerah, meliputi arah dan strateginya. Bab IV berisi penjelasan tentang partisipasi komponen masyarakat seperti DPRD, pengusaha dan masyarakat dalam penentuan kebijakan ketenagakerjaan. Terakhir, yaitu Bab V merupakan kesimpulan dan rekomendasi yang berisi ringkasan pembahasan dan beberapa hal yang perlu diperhatikan sebagai masukan untuk pertimbangan kebijakan.

BAB II

SETTING DAN POTENSI SOSIAL EKONOMI KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA

2. 1. Pendahuluan

Sebagai salah satu kabupaten di Propinsi Kalimantan Timur, Kutai Kartanegara merupakan daerah yang memiliki peran dan posisi strategis dalam pembangunan regional di wilayah ini. Pembangunan sarana dan prasarana ekonomi yang terlihat begitu cepat dan melibatkan proyek-peroyek besar, mengindikasikan adanya keseriusan daerah ini dalam mengoptimalkan peluang otonomi daerah, sekaligus menunjukkan semangat membangun Kutai Kartanegara sebagai sebuah kabupaten baru yang sangat menjanjikan.

Sisi lain dari kegiatan pembangunan di Kutai Kartanegara, tampaknya masih banyak tantangan berat yang dihadapi mengingat berbagai perubahan yang terjadi. Masalah kemiskinan, kesenjangan ekonomi, kualitas sumberdaya manusia yang rendah merupakan kendala internal yang masih mewarnai perjalanan pembangunan ekonomi daerah ini. Sementara dari aspek eksternal, tantangan tersebut berkaitan dengan semakin meningkatnya tuntutan masyarakat dalam bidang ekonomi, politik, sosial dan budaya sebagai akibat derasnya arus informasi dan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi, perubahan iklim ekonomi nasional yang semakin kompetitif antar regional, serta tuntutan persaingan yang mencakup skala internasional dalam era globalisasi (Bappeda Kab.Kutai Kartanegara, 2001).

Dengan demikian, maka pembangunan Kutai Kartanegara di masa mendatang akan semakin terkait dengan perkembangan daerah, nasional dan internasional. Keberhasilan pembangunan hanya dapat dihadapi dengan peningkatan daya saing dan optimalisasi seluruh potensi dan kekuatan sumberdaya yang ada daerah ini. Terutama bagaimana memberdayakan potensi sumberdaya manusia dan memanfaatkan sumberdaya alam daerah ini menjadi lebih baik dan optimal.

Bab II dalam laporan penelitian ini akan memberikan gambaran secara deskriptif peluang dan tantangan yang dihadapi Kabupaten Kutai

Kartanegara dalam membangun daerahnya, khususnya pengembangan sumberdaya manusia. Terdapat empat sub bagian yang akan dibahas dalam bagian ini. Pembahasan pada bagian awal meliputi gambaran umum tentang kependudukan, geografis dan sosial budaya penduduk setempat, seperti jumlah penduduk dan kepadatannya, kondisi geografis, sarana prasarana pembangunan, dan kehidupan sosial masyarakatnya. Pembahasan kedua berkaitan dengan peluang dan potensi sumberdaya alam yang dimiliki daerah ini. Pembahasan ketiga berkaitan dengan potensi dan peluang di bidang pengembangan sumberdaya manusia dan pembahasan terakhir berkaitan dengan potensi dan peluang di bidang ekonomi.

2.2. Gambaran Umum Kabupaten Kutai Kartanegara

Kondisi Geografis

Kabupaten Kutai Kartanegara memiliki luas daratan mencapai 27,263.10 km² dan luas perairannya sekitar 4.097 km². Secara administratif, Kabupaten Kutai Kartanegara terbagi menjadi 18 Kecamatan dan 194 desa/kelurahan dengan ibu Kota Kabupaten bernama Kota Tenggarong. Jumlah tersebut sebenarnya telah mengalami pengurangan, setelah pada tahun 1999 dilakukan pemekaran wilayah kabupaten ini menjadi 3 wilayah Kabupaten dan 1 kota (Kutai Barat, Kutai Timur, Kutai Kartanegara dan Kota Bontang). Kabupaten Kutai Kartanegara dibatasi oleh beberapa daerah, sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Bulungan, Kabupaten Kutai Timur dan Kota Bontang. Pada bagian Timur, diapit oleh sebuah selat, yang dikenal dengan Selat Makasar. Di sebelah Selatan berbatasan dengan Kota Balikpapan, sementara di sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Kutai Barat.

Dilihat dari keadaan struktur alamnya, Kabupaten Kutai Kartanegara dipenuhi banyak gunung, danau, dan sungai. Sedikitnya terdapat 10 gunung yang berada dalam wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara. Gunung tertinggi di dalam wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara ini adalah Gunung Lengkup, dengan tinggi sekitar 485 meter. Gunung ini tepatnya berada di wilayah Kecamatan Loa Kulu. Selain gunung yang menghiasi wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara, terdapat sedikitnya 17 danau yang turut memenuhi indahnya alam kabupaten ini. Dari sebanyak 17 danau itu, Danau Semayang adalah danau terluas mencapai 130.000 hektar. Selain dihiasi oleh danau dan gunung,

kabupaten ini bertambah indah dengan liukan-liukan 31 sungai, diantaranya sungai Mahakam, yang seolah-olah membelah daratan Kabupaten Kutai Kartanegara dengan begitu dahsyatnya. Sungai ini adalah sungai terbesar dan terpanjang di Kabupaten Kutai Kartanegara yang mencapai 920 kilometer.

Iklim di wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara tampaknya banyak dipengaruhi iklim tropis basah. Iklim ini memiliki karakteristik yang khas, yaitu adanya curah hujan di atas rata-rata daerah lain. Persebaran hujan ini berlangsung hampir sepanjang tahun. Dengan demikian sulit dipisahkan antara musim penghujan dengan musim kemarau, karena jeda sering kali tidak tegas. Suhu udara di Kabupaten Kutai Kartanegara berkisar pada angka 26° celcius. Perbedaan antara suhu terendah dengan suhu tertinggi berkisar antara 5° hingga 7° C. Jumlah curah hujan diperkirakan antara 2000 hingga 4000 mm/tahun, dengan jumlah hari hujan rata-rata 130 hingga 150 hari/tahun. Curah hujan terendah adalah 0 hingga 2000 mm/tahun yang berada di daerah pantai. Curah hujan ini semakin bertambah banyak menjelang wilayah pedalaman atau tepatnya ke arah Barat Kabupaten Kutai Kartanegara.

Sosial Kependudukan

Berdasarkan data BPS Kabupaten Kutai Kartanegara tahun 2002, jumlah penduduk di daerah ini mencapai 424.452 orang, terdiri dari laki-laki 221.314 orang dan perempuan 203.138 orang. Jumlah penduduk tersebut terhimpun dalam 109.187 rumah tangga, dengan rata-rata penduduk setiap kilometer persegi sekitar 16 orang atau kurang lebih 4 rumah tangga. Wilayah kecamatan yang memiliki tingkat kepadatan tinggi adalah Kecamatan Tenggarong (149 orang/ km^2) sementara tingkat kepadatan penduduk terendah berada di Kecamatan Tabang ($0,2$ orang/ km^2).

Tabel 2.1.
Luas wilayah, Jumlah dan Kepadatan Penduduk Kabupaten
Kutai Kartanegara, 2002

Kecamatan	Luas wilayah (km ²)	Jumlah Rumah tangga (Ruta)	Jumlah penduduk (orang)	Kepadatan	
				Rata/ km ²	Penduduk / km ²
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1. Samboja	1045.90	8962	35395	8.57	33.84
2. Muara Jawa	754.50	5237	19709	6.94	26.12
3. Sanga-Sanga	233.40	2806	11118	12.02	47.63
4. Loa Janan	644.20	10896	38845	16.91	60.30
5. Loa Kulu	1405.70	7134	27777	5.08	19.76
6. Muara Muntai	928.60	3510	14454	3.78	15.57
7. Muara Wis	1108.16	1564	6748	1.41	6.09
8. Kota Bangun	1143.74	5996	24100	5.24	21.07
9. Tenggarong	398.10	14838	59383	37.27	149.17
10. Sebulu	859.50	7749	28723	9.02	33.42
11. Tenggarong Seberang	437.00	10512	39431	24.05	90.23
12. Anggana	1798.80	4094	18368	2.28	10.21
13. Muara Badak	939.09	7145	26083	7.61	27.77
14. Marang Kayu	1165.71	5051	18886	4.33	16.20
15. Muara Kaman	3410.10	6320	25819	1.85	7.57
16. Kenohan	1302.20	2559	9585	1.97	7.36
17. Kembang Janggut	1923.90	2780	10669	1.44	5.55
18. Tabang	7764.50	2034	9359	0.26	1.21
Jumlah	27263.10	109187	424452	4.00	15.57

Sumber: Diolah dari 1. Kerjasama BAPPEDA dan BPS Kutai Kartanegara, Desember 2001, Kabupaten Kutai Kartanegara dalam angka 2001, (Tenggarong: BAPPEDA dan BPS), hal: 36; 2. BPS dan BAPPEDA Propinsi Kalimantan Timur, 2002, Indeks Pembangunan Manusia Kalimantan Timur 2002, Samarinda: BPS dan BAPPEDA Propinsi Kalimantan Timur), 14-28; 3. Gubernur Kalimantan Timur, 2003, Pelaksanaan pembangunan Kalimantan Timur 1998-2003, Buku 2, (Samarinda: Pemerintah Propinsi Kalimantan Timur), hal: IV.2 - IV.6; 4. Kerjasama BAPPEDA dan BPS Propinsi Kalimantan Timur, 2001, Kalimantan Timur dalam angka 2001, (Samarinda: BAPPEDA dan BPS), hal.: 53.

Penduduk asli Kutai Kartanegara adalah suku Kutai dan Dayak. Sedangkan penduduk pendatang biasanya adalah mereka yang disebut Orang Jawa; Orang Bugis; Orang Madura; Orang Banjar; Orang Buton; Orang Cina; dan Orang Melayu Malaysia. Beragamnya suku bangsa yang tinggal di Kutai Kartanegara mengindikasikan sangat terbukanya daerah ini bagi para pendatang.

Keanekaragaman suku bangsa tersebut pada akhirnya menimbulkan adanya *steriotipe* di kalangan masyarakat Kutai Kartanegara dalam hal jenis pekerjaannya. Orang Kutai dan Dayak atau penduduk lokal umumnya banyak bekerja di bidang pemerintahan dan pertanian. Sedangkan penduduk asal bugis sebagian besar bergerak dalam bidang usaha perikanan, jasa dan perdagangan, sementara penduduk dari Jawa umumnya bekerja lebih fleksibel tersebar di berbagai sektor baik di sektor pertanian, perdagangan dan aparatur pemda.

Hampir setiap kecamatan di Kabupaten Kutai Kartanegara memiliki kelembagaan kependidikan (sekolah). Mulai dari peringkat pra-sekolah (Taman Kanak-kanak) sampai dengan sekolah menengah (SMU). Baik itu yang diselenggarakan oleh negara (sekolah negeri), maupun yang dikelola oleh pihak swasta (sekolah swasta). Data berikut ini memperlihatkan jumlah tingkatan sekolah berdasarkan statusnya, jumlah murid dan guru yang ada di Kabupaten Kutai Kartanegara tahun 2002.

Tabel 2.2.
Jumlah Murid, Guru dan Sekolah/Universitas
di Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002

Tingkatan	Jumlah Bangunan	Jumlah Murid	Jumlah Guru/Pengajar
Taman Kanak-kanak	70	2.864	226
SD Negeri	406	61.893	37.79
SD Swasta	750	940	63
SLTP Negeri	45	13.158	995
SLTP Swasta	22	2.033	385
SLTA Negeri	13	5.766	381
SLTA Swasta	25	2.695	398
Akademi+Universitas	2	2.345	197

Sumber : BPS Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002

Kabupaten Kutai Kartanegara memiliki sebuah rumah sakit di Kota Tenggarong, Ibukota Kabupaten Kutai Kartanegara. Sedangkan di setiap kecamatan di Kabupaten Kutai Kartanegara terdapat sedikitnya sebuah Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas). Di Kecamatan Tenggarong dan Loa Janan masing-masing terdapat 3 Puskesmas. Di Kecamatan Samboja, Kota Bangun, Sebulu, dan Tenggarong Seberang masing-masing terdapat 2 Puskesmas.

Pada tahun 2001 tempat ibadah sudah berjumlah 509, terlebih lagi pada saat penelitian ini dilakukan. Dari jumlah tersebut, terdapat 399 masjid; 23 gereja Katolik; 83 gereja Protestan; dan 4 pure. Sarana

ibadah agama Islam, selain masjid, juga ada yang disebut dengan langgar, sebanyak 541 buah dan mushola sebanyak 55 buah. Sehingga jumlah keseluruhan sarana ibadah bagi umat Islam adalah sebanyak 995 buah pada tahun 2001. Fakta tersebut menunjukkan bahwa sebagian terbesar penduduk Kabupaten Kutai Kartanegara adalah beragama Islam (416.245 orang).

2.3. Potensi Sumberdaya Alam.

Pertanian tanaman pangan adalah jenis tanaman yang paling banyak diusahakan oleh penduduk di Kabupaten Kutai Kartanegara. Tersedia sekitar 455.562 hektar lahan potensial untuk usaha pertanian tanaman pangan. Lahan potensial pertanian tanaman pangan tersebut terdiri dari 29.281 hektar lahan sawah, 133.804 hektar berupa bukan lahan sawah, tetapi tetap ditanami tanaman pangan. Sisanya sebesar 272.263 hektar secara fungsional berpotensi sebagai lahan tanaman pangan, namun dibiarkan sebagai lahan tidur.

Pada tahun 2001 produksi padi mencapai 183.565,17 ton, angka produksi padi itu naik pada tahun 2002 menjadi 184.456,26 ton. Meskipun mengalami sedikit kenaikan, tetapi produksi padi tersebut belum mampu untuk memenuhi kebutuhan konsumsi penduduk Kabupaten Kutai Kartanegara. Produksi lain dari pertanian tanaman pangan adalah jagung, kedelai, kacang tanah, kacang hijau, ubi kayu, dan ubi jalar (Tabel 2.3.).

Tabel 2.3.
Produksi Komoditas Pertanian dan Perikanan
Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002

No.	Komoditas	Produksi 2001 (ton)	Produksi 2002 (ton)
1.	Padi (sawah dan ladang)	183565.17	184456.26
2.	Jagung	3899.47	4774.54
3.	Kedele	704.49	634.81
4.	Kacang tanah	997.15	1041.14
5.	Kacang hijau	255.94	225.43
6.	Ubi kayu	35532.02	63580.48
7.	Ubi jalar	7475.85	13963.64
8.	Kakao	401.41	684.51
9.	Kelapa dalam	6258.76	5902.91
10.	Kopi	995.01	1045.89
11.	Lada	4798.01	4804.01
12.	Karet	1062.01	1125.01
13.	Kemiri	217.51	39.01
14.	Aren	27.26	18.31
15.	Perikanan laut	19.600.11	20074.81
16.	Perikanan darat	25638.51	14352.11
17.	Kolam keramba	8029.21	6334.11
18.	Budidaya tambak	6623.92	5063.54

Sumber: Dinas Pertanian Kabupaten Kutai Kartanegara.

Produksi perkebunan atau pertanian tanaman keras di Kabupaten Kutai Kartanegara tampaknya cukup beraneka ragam. Produksi yang cukup menonjol adalah kakao, kelapa dalam, kopi, lada, karet, kemiri, dan aren. Produksi kelapa tampaknya memiliki jumlah yang terbesar di antara komoditas perkebunan, yaitu mencapai 5.902,91 ton pada tahun 2002. Produksi perkebunan lainnya adalah lada, produksinya sebesar 4.804,01 ton di tahun 2002 dan karet dengan tingkat produksi 1.125,01 ton pada tahun 2002.

Tabel 2.4.
Luas Panen dan Jumlah Produksi Komoditas Pertanian Tanaman
Pangan Kabupaten Kutai Kartanegara, 2001-2002

Komoditas	Tahun 2001		Tahun 2002	
	Luas panen (Ha)	Produksi (Ton)	Luas panen (Ha)	Produksi (Ton)
Padi sawah	33686	160586,40	41081	162868,48
Padi ladang	8402	22978,77	9027	21587,78
Jagung	891	3899,47	1660	4774,54
Kedele	373	704,49	754	634,80
Kacang tanah	477	997,15	922	1041,14
Kacang hijau	141	255,94	250	225,43
Ubi kayu	1669	35532,02	3310	63580,48
Ubi jalar	539	7475,85	917	13963,64

Sumber: Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan BPS Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002, Data produksi komoditas pertanian tanaman pangan berdasarkan hasil ubinan tahun 2002, (Tenggarong: Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Kutai Kartanegara).

Potensi pengusahaan ikan juga berkembang di Kabupaten Kutai Kartanegara. Jumlah produksi ikan pada tahun 2002 sebesar 45.824,51 ton, turun sekitar 30,7 persen dari tahun sebelumnya, yaitu sebesar 59.891,71 ton. Pada tahun 2002, produksi perikanan terbesar adalah perikanan laut, mencapai sebesar 20.074,81 ton, kemudian diikuti oleh perikanan darat atau air tawar sebesar 14,352.11 ton, kolam keramba sebesar 6.334,11 ton dan usaha budidaya tambak sebesar 5.063,51 ton.

Tabel 2.5

Luas Panen dan Produktivitas Empat Produk Komoditas Pertanian Tanaman Pangan Berdasarkan Kecamatan di Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002

Kecamatan	Padi sawah		Padi ladang		Ubi kayu		Ubi jalar	
	Ha	Kw	Ha	Kw	Ha	Kw	Ha	Kw
Muara Muntai	482	36,40	654	30,73	39	147,15	10	140,81
Kota Bangun	3911	34,05	69	22,74	147	281,41	72	146,81
Muara Wis	750	29,49	22	19,95	9	263,83	8	105,00
Kenohan	396	30,73	708	14,12	38	151,29	10	202,18
Kembang Janggut	463	19,66	510	16,75	52	129,03	22	119,03
Tabang	157	28,51	1610	22,70	24	167,36	17	128,66
Muara Kaman	9263	40,30	1855	28,08	1894	177,89	298	146,61
Sebulu	2448	49,28	147	36,13	312	208,62	169	179,20
Tengga-rong Seberang	7396	40,61	8	28,08	34	227,68	39	124,65
Tengga-rong	3184	40,30	9	25,88	225	172,07	81	212,48
Loa Kulu	3992	40,30	1431	26,71	18	171,74	18	127,18
Loa Janan	2192	41,39	420	25,19	24	237,84	12	124,36
Samboja	1987	41,94	75	28,08	115	208,79	9	146,61
Muara Jawa	416	34,71	534	22,49	47	171,51	23	123,56
Sanga-Sanga	96	29,62	83	26,58	62	227,68	10	109,27
Anggana	3022	39,59	557	14,40	185	245,88	72	126,71
Muara Badak	390	38,59	335	22,93	70	249,88	40	122,52
Marang-kayu	536	38,60	-	-	15	227,48	7	126,27
Jumlah	41081	39,65	9027	23,91	3310	192,09	917	152,28

Sumber: Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan BPS Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002, Data produksi komoditas pertanian tanaman pangan berdasarkan hasil ubinan tahun 2002. (Tenggarong: Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Kutai Kartanegara).

Selain sektor pertanian, perikanan dan kehutanan, Kabupaten Kutai Kartanegara dikenal sebagai daerah yang memiliki potensi sumberdaya sektor pertambangan yang sangat besar. Potensi tersebut meliputi hasil tambang batubara, emas, perak, minyak bumi dan gas alam, yang tersebar hampir merata di seluruh kecamatan.

Hingga saat ini potensi pertambangan tersebut telah dan sedang dieksplorasi oleh berbagai perusahaan besar baik skala nasional maupun internasional. Sederet nama perusahaan berskala besar tersebut misalnya Expan, Vico Unical, dan Total Indonesia yang bergerak dibidang minyak dan gas bumi. PT Tanito Harum, PT Multi Harapan Utama, PT Kideco Jaya Agung, PT Utah Indonesia, PT Tambang Batubara, PT Bukit Baiduri Enterprise (BBE), PT Anugrah Bara Kaltim (ABK), PT Fajar Bumi Sakti (FBS) dan PT Kitadin yang sebagian besar

dari perusahaan tersebut bergerak di bidang eksplorasi batu bara. Keberadaan beberapa perusahaan tersebut diakui telah memberikan kontribusi sangat besar bagi Kabupaten Kutai Kartanegara terutama dalam hal kontribusi PAD dan penciptaan kesempatan kerja. Adapun data tentang peluang investasi di bidang pertambangan dan persebrannya dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel. 2.6
Peluang Investasi Sektor Pertambangan di Kabupaten Kutai Kartanegara

No	Peluang Investasi	Lokasi
1	Minyak Bumi dan Gas Alam	Delta Mahakam, Kec. Muara Badak, Muara Jawa dan Samboja
2	Batu Bara	Kec. Muara Kaman, Sebulu, Samboja, Muara Jawa, Kota Bangun, Kenohan, dan Kembang Janggut
3	Emas dan Perak	Kec. Tabang
4	Kristal Kuarsa	Kec. Kota Bangun dan Kembang Jenggot
5	Rutenium dan Zikron	Kec. Samboja dan Muara Jawa

Sumber : Bappeda Kab. Kutai Kartanegara, 2001

2.4. Potensi Sumberdaya Manusia.

Gambaran sumberdaya manusia Kabupaten Kutai Kartanegara antara tahun 1999 dan tahun 2002 menunjukkan beberapa peningkatan walaupun masih dalam status yang perlu terus diperbaiki. Berdasarkan tingkat pendidikan yang ditamatkan dapat terlihat bahwa sebagian besar penduduk berpendidikan rendah yaitu SLTP ke bawah. Jumlah ini mencakup sekitar 64,5 persen atau 219.256 orang dari jumlah penduduk berusia 10 tahun ke atas. Dari jumlah tersebut 32,3 persen (109.700 orang) tamatan SLTP, 25,8 persen (85.867 orang) tamatan SD, dan sisanya 7 persen (23.868 orang) tidak/belum pernah sekolah. Sementara penduduk yang mampu menamatkan pendidikan setingkat SLTA berjumlah 96.849 orang atau 23,5 persen dan pendidikan akademi atau perguruan tinggi hanya mencakup 13.511 orang atau 7,2 persen.

Dilihat dari partisipasi penduduk dalam pendidikan, dapat dinyatakan adanya trend peningkatan yang cukup signifikan. Partisipasi penduduk usia 7 tahun sampai dengan 12 tahun yang berada di SD di kabupaten ini naik dari 103.7 persen pada tahun 1999 menjadi 108 persen pada tahun 2002. Bahkan angka tahun 2002 ini sama dengan tingkat partisipasi sekolah dasar di Propinsi Kalimantan Timur. Partisipasi SD di

atas seratus persen ini biasa terjadi, karena program wajib belajar enam tahun, yang kini ditingkatkan menjadi program belajar sembilan tahun. Namun demikian, yang cukup menarik adalah persentase sumberdaya manusia perempuan yang tamat SD naik dari 62 persen pada tahun 1999 menjadi 65,5 persen pada tahun 2002. Gambaran yang sebenarnya untuk menyimak kualitas sumberdaya manusia ada pada partisipasi sekolah menengah lanjutan, baik itu SLTP maupun SLTA.

Partisipasi penduduk usia 13 tahun sampai dengan 15 tahun yang berada di SLTP di Kabupaten Kutai Kartanegara naik dari 81,1 persen pada tahun 1999 menjadi 87,2 persen pada tahun 2002. Proporsi angka tahun 2002 ini sama dengan tingkat partisipasi SLTP Propinsi Kalimantan Timur (87.4 persen). Namun demikian jika dibandingkan dengan Kota Samarinda, angka ini cukup jauh berada di bawahnya (lihat tabel lampiran).

Partisipasi penduduk usia 16 tahun sampai dengan 18 tahun yang berada di SLTA di Kabupaten Kutai Kartanegara naik dari 50 persen pada tahun 1999 menjadi 52,3 persen pada tahun 2002. Angka ini masih berada di bawah Propinsi Kalimantan Timur, sebesar 57,7 persen pada tahun 1999 dan 61.5 persen pada tahun 2002, bahkan cukup jauh tertinggal dari Kota Samarinda, yaitu 68,6 persen pada tahun 1999 dan 68,7 persen pada tahun 2002. Meskipun demikian, angka partisipasi SLTA Kabupaten Kutai Kartanegara ini termasuk memadai.

Selain unsur kependidikan, unsur ketenagakerjaan merupakan salah satu indikator penting untuk mengkaji potensi sumber daya manusia di suatu satuan kewilayahan. Ketenagakerjaan di Kabupaten Kutai Kartanegara dapat digambarkan ke dalam tingkat partisipasi angkatan kerja; pengangguran terbuka; persentase pekerja di atas 35 jam dalam seminggu; lapangan-lapangan usaha yang ada; dan kegiatan-kegiatan usaha penduduk. Partisipasi angkatan kerja di Kabupaten Kutai Kartanegara meningkat sangat signifikan dari tahun 1999 sebesar 28,1 persen menjadi 62,5 persen pada tahun 2002. Meskipun masih berada di bawah Propinsi Kalimantan Timur, tetapi peningkatannya tidak setajam Kabupaten Kutai Kartanegara. Bahkan, jika dibandingkan dengan Samarinda, pada tahun 2002, angka partisipasi angkatan kerja Kabupaten Kutai Kartanegara terlihat lebih tinggi. Hal tersebut karena faktor pembangunan industri pengolahan dan industri jasa di Kota Tenggarong saat ini yang cukup pesat, sehingga kemungkinan besar menjadi faktor utama tingginya tingkat partisipasi angkatan kerja di Kabupaten Kutai Kartanegara.

Pengangguran terbuka di Kabupaten Kutai Kartanegara tergolong rendah, jika dibandingkan dengan Samarinda dan Propinsi Kalimantan Timur. Dari ketiga lokasi tersebut, semua menunjukkan penurunan dari tahun 1999 ke tahun 2002. Pada tahun 1999 angka pengangguran terbuka di Kabupaten Kutai Kartanegara sebesar 5,2 persen turun menjadi 4,7 persen pada tahun 2002. Pada tahun 1999 angka pengangguran terbuka di Kota Samarinda sebesar 12,1 persen, turun sangat drastis menjadi 5,9 persen pada tahun 2002. Pada tahun 1999 angka pengangguran terbuka di Propinsi Kalimantan Timur sebesar 7,8 persen, turun menjadi 5,3 persen pada tahun 2002.

Penduduk Kabupaten Kutai Kartanegara ini termasuk lebih giat bekerja dibandingkan dengan penduduk Kota Samarinda dan penduduk di Propinsi Kalimantan Timur pada umumnya. Penduduk yang bekerja selama lebih dari 35 jam dalam seminggu di Kabupaten Kutai Kartanegara pada tahun 1999 sebesar 33,2 persen, naik menjadi 34,8 persen pada tahun 2002. Sedangkan kedua lokasi lainnya itu menunjukkan penurunan. Misalnya, pada tahun 1999 persentase penduduk yang bekerja selama lebih dari 35 jam dalam seminggu di Kota Samarinda sebesar 22 persen, turun menjadi 17,8 persen pada tahun 2002. Sementara itu, pada tahun 1999 persentase penduduk yang bekerja selama lebih dari 35 jam dalam seminggu di Propinsi Kalimantan Timur sebesar 31,9 persen, turun menjadi 27,8 persen pada tahun 2002. Perbedaan tersebut tampaknya disebabkan oleh konsentrasi pembangunan di Ibukota Kabupaten Kutai Kartanegara sedang giat dilakukan. Misalkan, pembangunan sarana jasa pariwisata dan prasarana pendukungnya, seperti jembatan yang membentang di atas Sungai Mahakam yang terkenal sangat lebar.

Peristiwa bias kota yang sangat signifikan tersebut tampaknya tengah berlangsung di Ibukota Kabupaten Kutai Kartanegara. Sedangkan kota-kota kecamatan lain di Kabupaten Kutai Kartanegara masih mengandalkan kegiatan usaha di sektor pertanian. Dari ketiga lapangan usaha yang menyerap tenaga kerja di Kabupaten Kutai Kartanegara, peringkat pertama adalah sektor pertanian (42,8 persen), kemudian sektor jasa (34 persen), dan yang terkecil adalah sektor industri pengolahan (23,1 persen).

Kesehatan adalah juga indikator untuk mengkaji potensi sumber daya manusia. Angka kematian bayi per seribu kelahiran di Kabupaten Kutai Kartanegara tidak berubah dari 48 per seribu kelahiran pada tahun 1999, tetap pada angka tersebut pada tahun 2002. Angka ini tampaknya masih berada di atas Kalimantan Timur, bahkan jauh di atas Samarinda.

Perbaikan kualitas kesehatan penduduk juga diikuti dengan perbaikan indikator angka harapan hidup penduduk. Angka harapan hidup penduduk Kabupaten Kutai Kartanegara pada tahun 1999 adalah 65,3 tahun dan naik menjadi 66,4 tahun pada tahun 2002. Angka harapan hidup ini memang masih lebih rendah bila dibandingkan dengan Samarinda dan Propinsi Kalimantan Timur. Paling tampak berbeda jauh dengan Kalimantan Timur dan Samarinda adalah jumlah penduduk yang tinggal di kota. Demikian juga dengan jumlah penduduk yang bekerja di non pertanian. Artinya, pada umumnya potensi sumberdaya manusia Kabupaten Kutai Kartanegara berada di sektor pertanian.

Struktur penduduk di suatu wilayah dapat digunakan untuk mengukur kematangan potensi sumberdaya manusia, dengan mengetahui berapa banyak penduduk muda dan masih sangat produktif serta penduduk tua dan tidak produktif lagi. Dengan melihat persentase penduduk berumur 10 tahun ke atas dan telah menamatkan pendidikan SMTP ke atas sebesar 38,2 persen pada tahun 1999 menjadi sebesar 41,3 persen pada tahun 2002, dapat dikatakan bahwa, penduduk Kabupaten Kutai Kartanegara cukup muda dan tergolong kelompok usia produktif. Kenaikan dari tahun 1999 sebesar 38,2 persen menjadi 41,3 persen pada tahun 2002 kemungkinan disebabkan oleh keberhasilan program keluarga berencana dan pengaruh penduduk migran masuk yang pada umumnya dilakukan oleh penduduk usia muda dan dewasa. Sementara itu, rasio jenis kelamin penduduk di Kabupaten Kutai Kartanegara yang berkisar antara 112,42 pada tahun 2002, memberi makna bahwa di Kutai Kartanegara, setiap 100 sumberdaya manusia laki-laki terdapat 112,42 sumberdaya manusia perempuan. Rasio jenis kelamin lebih tinggi penduduk perempuannya ini biasa terjadi karena faktor migrasi keluar yang cukup bermakna.

Urbanisasi merupakan pilihan yang dilakukan penduduk untuk tinggal dan bekerja di daerah perkotaan. Tingginya urbanisasi di suatu daerah diukur dengan besarnya penduduk yang tinggal di perkotaan dibandingkan jumlah penduduk yang ada di daerah itu. Selain pilihan penduduk untuk migrasi ke daerah perkotaan, urbanisasi dapat berlangsung karena faktor pertambahan alami, dan reklasifikasi kewilayahan. Biasanya, urbanisasi ini sangat dipengaruhi oleh pembangunan yang lebih banyak dilakukan di daerah perkotaan. Aktivitas pembangunan pada dasarnya merupakan upaya mengalihkan pemusatan kegiatan ekonomi dari industri pertanian menjadi industri pengolahan dan jasa. Hal ini terkait dengan proses modernisasi model kapitalis.

Tingkat urbanisasi di Kabupaten Kutai Kartanegara hanya sebesar 38.01 persen pada tahun 1999 dan turun menjadi 29.71 persen pada tahun 2002. Angka ini termasuk rendah bila dibandingkan dengan Samarinda, yang mencapai 72.22 persen pada tahun 1999 dan bertambah lagi di tahun 2002 menjadi 88.51 persen (lihat tabel lampiran). Penurunan angka yang cukup bermakna dari tahun 1999 ke tahun 2002 tampaknya disebabkan oleh berkurangnya secara drastis komoditas hutan di Kabupaten Kutai Kartanegara. Selain itu, karena jarak antara Kota Samarinda dengan Ibukota Kabupaten Kutai Kartanegara sudah semakin dekat, yaitu dapat ditempuh hanya 20 menit, sehingga menjadikan Ibukota Kabupaten Kutai Kartanegara seperti *sub urban* atau kota satelitnya Kota Samarinda.

2.5. Potensi Ekonomi.

Krisis ekonomi dan moneter yang melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 ternyata berdampak langsung terhadap stabilitas perekonomian di Kabupaten Kutai Kartanegara. Kondisi ini dapat dilihat dari penurunan nilai produksi berbagai sektor ekonomi dan ditambah lagi dengan bencana kemarau panjang dan kebakaran hutan yang semakin memperparah kondisi perekonomian Kabupaten Kutai Kartanegara saat itu. Satu tahun setelah krisis (tahun 1998), tingkat pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kutai Kartanegara mengalami penurunan, yaitu dari 12,2 persen (1996) kemudian turun menjadi 6,6 persen (1997) dan kembali turun menjadi 4,3 persen pada tahun 1998 (Pemerintah Kab. Kutai Kartanegara.2000, III-5).

Rendahnya pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kutai Kartanegara pada tahun 1998 disebabkan oleh pertumbuhan negatif dari beberapa sektor dan subsektor yang memiliki sumbangan cukup besar dalam tatanan perekonomian Kabupaten Kutai Kartanegara. Sektor tersebut antara lain adalah sektor pertanian, yang mengalami perubahan sebesar minus 13,3 persen, subsektor kehutanan, yaitu minus 15,6 persen, dan subsektor perikanan sebesar minus 15,6 persen. Sektor pertambangan dan penggalian mengalami pertumbuhan sebesar minus 1,3 persen, subsektor pertambangan minyak dan gas bumi minus 1.71 persen, sektor industri pengolahan sebesar minus 0.25 persen dan subsektor industri kerajinan rumah tangga juga mengalami pertumbuhan negatif sebesar minus 6.61 persen.

Di samping sektor-sektor tersebut, sektor bangunan juga mengalami pertumbuhan negatif yaitu minus 2,7 persen, sektor angkutan dan komunikasi minus 0.5 persen, dan subsektor perbankan minus 12 persen. Namun demikian, ada beberapa sektor atau subsektor ekonomi di Kabupaten Kutai Kartanegara yang dapat bertahan dalam menghadapi krisis ekonomi tahun 1997. Sektor tersebut adalah sektor perdagangan yang mengalami pertumbuhan sebesar 2,8 persen, sektor listrik, gas dan air tumbuh sebesar 12 persen, serta sektor jasa mengalami pertumbuhan sebesar 5,2 persen. Gejala ini menunjukkan bahwa potensi sumberdaya manusia untuk bertahan menghadapi krisis ekonomi menjadi sangat penting artinya.

Dalam kurun waktu 1999 hingga 2000, merupakan periode pemulihan ekonomi di Kabupten Kutai Kartanegara. Pada tahun 1999 pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kutai Kartanegara tampak mulai membaik. Nilai laju pertumbuhan tersebut terjadi karena dukungan dari sektor pertanian, dengan pertumbuhan sebesar 16,6 persen. Dari sektor pertanian itu, kekuatan pertumbuhan tampaknya bertumpu pada subsektor kehutanan yaitu sebesar 17,4 persen, sektor pertambangan dan penggalian juga tumbuh sebesar 4,6 persen, dan subsektor pertambangan migas sebesar 4,4 persen. Begitu pula beberapa sektor lain, pada umumnya tumbuh cukup bermakna, seperti subsektor bangunan atau konstruksi sebesar 12 persen, dan sektor industri pengolahan tumbuh sebesar 9,5 persen.

Pada tahun 2000, pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kutai Kartanegara menunjukkan gejala melamban, meskipun tetap tumbuh. Pertumbuhan ekonomi mencapai sebesar 3,6 persen dengan migas dan sebesar 5,2 persen tanpa migas. Gejala ini tampaknya tidak saja terjadi di Kabupaten Kutai Kartanegara, melainkan terjadi juga di daerah-daerah lain. Jika dicermati secara lebih mendalam pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kutai Kartanegara ini termasuk terbaik.

Pada kurun waktu selanjutnya, yaitu tahun 2001, laju pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Kutai Kartanegara mengalami kenaikan lebih baik dari pada yang terjadi pada tahun 2000. Secara umum, nilai laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kutai Kartanegara dapat mencapai angka 6,6 persen dengan migas, sedangkan tanpa migas adalah sebesar 7,5 persen. Gejala ini terjadi karena hampir semua sektor yang berperan terhadap PDRB juga mengalami kenaikan. Kenaikan paling berkesan adalah pada sektor pertambangan dan penggalian dan sektor pertanian, masing-masing sebesar 6,3 persen dan 5,6 persen. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kutai Kartanegara pada tahun ini

terkesan meyakinkan untuk dapat naik lagi pada periode-periode tahun berikutnya.

Struktur ekonomi Kabupaten Kutai Kartanegara dinyatakan dalam persen, memberikan arti bahwa besarnya peranan nilai tambah setiap sektor ekonomi dalam membentuk Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Struktur ekonomi ini juga menggambarkan suatu ketergantungan suatu daerah pada kemampuan produksi masing-masing sektor ekonomi. Struktur ekonomi Kabupaten Kutai Kartanegara dalam kurun waktu antara tahun 1997 hingga tahun 2001 relatif tidak mengalami pergeseran. Sektor-sektor ekonomi didominasi oleh sektor pertambangan dan penggalian (subsektor pertambangan migas) dan sektor pertanian (subsektor kehutanan). Pada tahun 1997, subsektor pertambangan migas dan sektor pertanian memberikan kontribusi terhadap PDRB sebesar masing-masing 12,3 persen dan 68,9 persen. Sementara di tahun 2001, meskipun kontribusi sektor pertanian menurun dari tahun 2000 (sebesar 10,6 persen) tetapi tidak merubah kedudukannya pada urutan kedua setelah subsektor pertambangan migas (72,9 persen¹). Dengan demikian, tampaknya sistem perekonomian Kabupaten Kutai Kartanegara hingga sekarang masing sangat bergantung pada subsektor pertambangan migas dan subsektor kehutanan.

Dilihat dari sisi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar penggunaannya, perkembangan ekonomi Kabupaten Kutai Kartanegara pada tahun 2001 pada dasarnya lebih besar digerakkan oleh kegiatan-kegiatan konsumsi di dalam negeri, yakni antara lain adalah pengeluaran konsumsi rumah tangga dan pengeluaran konsumsi pemerintah. Kenyataan tersebut dapat ditunjukkan melalui besarnya laju pertumbuhan konsumsi rumah tangga, yakni dari 5,2 persen di tahun 2000 menjadi 7,4 persen di tahun 2001. Di lain sisi, terlihat bahwa pengeluaran konsumsi pemerintah daerah Kabupaten Kutai Kartanegara juga mengalami peningkatan, walaupun secara relatif masih kecil. Sementara itu, sumbangan dari komponen PDRB atas dasar penggunaan lainnya menunjukkan adanya kecenderungan yang menurun. Kenyataan tersebut dapat diantisipasi bahwa: besarnya komponen konsumsi di dalam Kabupaten Kutai Kartanegara tentunya menunjukkan lemahnya komponen lain di dalam proses pembentukan produksi, dan rendahnya komponen investasi tentunya dapat dianalisis sebagai rendahnya faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi.

¹ BAPPEDA dan BPS, *Kabupaten Kutai Kartanegara dalam angka 2001*, (Tenggarong: BPS), 2001, hal. 216-227.

Beberapa hal tersebut di atas tentunya pada gilirannya akan mempengaruhi pula perubahan pada tingkat kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Kutai Kartanegara di masa mendatang.

2.6. Penutup

Kabupaten Kutai Kartanegara selama kurun waktu 1996-2000 memang mengalami gangguan ekonomi karena krisis yang melanda semenjak paruh kedua 1997. Namun demikian, semenjak tahun 1999 hingga kini ada gambaran bahwa perkembangan potensi sumberdaya alam, potensi ekonomi dan potensi sumberdaya manusia cenderung membaik. Perubahan ke arah yang lebih baik dari struktur ekonomi Kabupaten Kutai Kartanegara berpengaruh terhadap kontribusi produk domestik regional bruto (PDRB). PDRB yang semakin baik akan memberikan dampak pada terbukanya penciptaan lapangan-lapangan usaha. Bertambahnya lapangan usaha memberikan nilai yang positif terhadap pencarian kesempatan kerja dan pada gilirannya akan memberikan upaya penduduk untuk berusaha meningkatkan kesejahteraannya.

Sumbangsih sektor/subsektor terhadap PDRB meskipun masih didominasi oleh sektor/subsektor yang padat modal, tetapi dampak ikutannya juga akan mengena pada sektor/subsektor yang merupakan padat karya, seperti pertanian tanaman pangan dan perkebunan. Bahkan sektor lain, seperti sektor industri pengolahan; sektor listrik, gas, dan air bersih; sektor bangunan; sektor perdagangan, hotel dan restoran; sektor pengangkutan dan komunikasi; sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan; dan sektor jasa-jasa, akan ikut juga terangkat. Dengan demikian akan semakin banyak kesempatan kerja atau berusaha yang dapat diraih.

Namun demikian, karena sektor-sektor tersebut saling berlomba untuk memanfaatkan potensi sumberdaya alam yang terbatas, setidaknya cenderung semakin terbatas, maka peningkatan kualitas sumberdaya manusia untuk mengelolanya juga perlu ditingkatkan. Paling tidak memanfaatkan sumberdaya alam secara optimal tanpa merusaknya, akan membutuhkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang tepat guna. Potensi untuk mencapai kondisi inipun di Kabupaten Kutai Kartanegara tampaknya telah tersedia dengan baik.

Daya saing dan daya tahan sumberdaya manusia yang ada di Kabupaten Kutai Kartanegara, terutama yang datang dari potensi penduduk asli, tampaknya harus ditingkatkan. Apabila hal ini tidak dilakukan, maka

kemungkinan akan terjadi persaingan, dan pada akhirnya akan menimbulkan konflik.

BAB III

PEMBANGUNAN DAERAH DAN KEBIJAKAN KETENAGAKERJAAN: ARAH DAN STRATEGI

3.1. Pendahuluan

Kabupaten Kutai Kartanegara selama ini telah memberikan kontribusi yang besar terhadap perkembangan ekonomi nasional, bahkan sampai sekarang, setelah Kabupaten Kutai dimekarkan menjadi tiga kabupaten dan satu kota. Kontribusi terhadap ekonomi nasional tersebut terutama berasal dari berkembangnya industri padat modal yang mengolah berbagai sumberdaya alam terutama dari minyak mentah, gas alam, batubara dan kehutanan untuk komoditas ekspor. Sebagai ilustrasi, nilai PDRB Kabupaten Kutai Kartanegara mencapai Rp 18,37 trilyun pada tahun 1999 kemudian meningkat menjadi Rp 20,73 trilyun pada tahun 2001. Nilai tersebut sekitar 25 persen dari total PDRB Propinsi Kalimantan Timur yang mencapai sekitar Rp 80,56 trilyun pada tahun 2001 (BPS. Kab. Kukar dalam Angka. 2002). Namun demikian sebagian besar penduduknya masih menghadapi permasalahan kemiskinan, keterbelakangan dan kebodohan. Sementara itu, masih tersebar perekonomian rakyat terutama di pedesaan dan pedalaman yang dikelola secara tradisional bahkan masih dalam tahap ekonomi subsisten.

Beberapa data tentang indikator kesejahteraan rakyat Kabupaten Kutai Kartanegara masih menunjukkan keadaan yang memprihatinkan, karena masih tingginya proporsi keluarga pra-sejahtera (11,6 persen) dan tingkat pengangguran terbuka (2,5 persen). Demikian pula sekitar 63 persen (dari 182 desa/kelurahan) wilayahnya, masih tergolong desa tertinggal (Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara, 2000: II-8). Keadaan ini menunjukkan adanya dualisme ekonomi yang timpang, karena di satu sisi ekonomi modern mampu menyumbang pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, namun di sisi lain tidak ada keterkaitan dengan ekonomi kerakyatan yang banyak melibatkan masyarakat lokal. Akibatnya penciptaan kesempatan kerja menjadi masalah utama ketenagakerjaan di Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kalimantan Timur pada umumnya, terutama bagi masyarakat lokal yang umumnya

berpendidikan terbatas. Sebaliknya kebutuhan perusahaan modern akan sumberdaya manusia (SDM) yang berkualitas, banyak dipenuhi oleh pendatang dari luar Kutai Kartanegara atau luar Kalimantan Timur.

Masalah lain yang dihadapi daerah dalam penciptaan lapangan kerja adalah berkaitan dengan terhambatnya akselerasi sosial ekonomi di wilayah tersebut. Hal ini berkaitan dengan terbatasnya infrastruktur, penyebaran SDM yang tidak merata, terbatasnya SDM yang berkualitas, kurangnya investasi sektor swasta, serta menurunnya kualitas lingkungan sebagai dampak adanya eksploitasi sumberdaya alam yang kurang terkendali pada era sebelumnya.

3.2. Pembangunan Daerah dan Arah Kebijakan Ekonomi

Pembangunan daerah selama era orde baru menganut pola sentralistik, atau bersifat *top down*. Pemerintah daerah hanya melaksanakan kebijakan pembangunan pusat, tanpa ada ruang untuk mengimplementasikan keinginan masyarakat daerah. Akibatnya banyak aset daerah yang dikuasai oleh para konglomerasi, sehingga pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi tidak diimbangi oleh kemajuan sosial, ekonomi dan politik yang demokratis dan berkeadilan bagi masyarakat di wilayah yang bersangkutan. Hampir semua penghasilan daerah diatur oleh pusat, sehingga meskipun Kutai Kartanegara termasuk salah satu daerah kaya (terutama dari hasil migas), namun kesejahteraan masyarakatnya masih memprihatinkan.

Diterapkannya undang-undang otonomi daerah yaitu No 22 tahun 1999 dan No 25 tahun 1999 serta PP No 25 tahun 2000, memungkinkan daerah untuk mengelola dan mencari solusi dari permasalahan yang dihadapi. Sebelum pelaksanaan otonomi daerah, Kabupaten Kutai Kartanegara merupakan salah satu daerah percontohan pelaksanaan otonomi daerah sejak tahun 1998. Diberlakukannya undang-undang otonomi daerah berarti memberi landasan yuridis yang kuat bagi pemerintah daerah, untuk menentukan arah pembangunan dan kehidupan masa depan masyarakat Kabupaten Kutai Kartanegara. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

Arah dan kebijakan pembangunan Kabupaten Kutai Kartanegara dapat dilihat dalam Propeda tahun 2001-2005. Rencana Pembangunan tahun 2001-2005 dilaksanakan dalam tatanan satu kesatuan dengan

Pembangunan Nasional dan Propeda Propinsi Kaltim. Dalam Propeda, perencanaan pembangunan daerah meliputi program, strategi, visi dan misi. Kemudian masing-masing sektor menjabarkannya dalam Rencana Strategis (RENSTRA) 2001-2005, yang meliputi visi, misi, potensi, masalah, kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan dari masing-masing sektor tersebut. Perencanaan strategis tersebut diharapkan dapat menjadi panduan bagi masing-masing sektor dalam melaksanakan pembangunan daerah tersebut. Nihin (1999:53) dalam bukunya *'Paradigma Baru Pemerintah Daerah'*, mensitir pendapat David Orsbone dan Ted Gaebler yang mengingatkan perlunya unsur lain yaitu "konsensus" dalam pemerintahan, karena banyaknya pihak yang berkepentingan dibandingkan dunia bisnis. Berbagai langkah dasar dalam RENSTRA harus menjadi komitmen bersama baik pimpinan maupun aparat pelaksanaanya.

Rencana pembangunan tersebut diaktualisasikan dalam suatu konsep pembangunan yang berbasis pada pemberdayaan seluruh komponen pembangunan di Kabupaten Kutai Kartanegara yang dikenal sebagai Gerakan Pengembangan Pemberdayaan Kutai (Gerbang Dayaku). Namun masih banyak kelemahan dari pelaksanaan otonomi daerah baik pada tingkat undang-undang maupun tingkat implementasinya. Implementasi UU NO 22/1999 di tingkat lokal menimbulkan ketidak pastian yang tinggi dalam pengelolaan pembangunan daerah (Nugroho, 2003). Adapun kebijakan pembangunan yang berkaitan dengan bidang ketenagakerjaan, tercakup dalam visi dan misi Propeda Kabupaten Kutai Kartanegara 2001-2005 (Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara, 2000 :III-1), yaitu:

"Terwujudnya masyarakat madani yang sejahtera, mandiri dan berkualitas melalui sumberdaya pembangunan yang berorientasi pada peningkatan nilai tambah dan lestari".

Sedangkan pengembangan kesempatan kerja secara eksplisit tercakup dalam misi program pembangunan daerah terutama pada butir 5,8 dan 10 yaitu:

- Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi di Kabupaten Kutai dengan mengembangkan ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar dan berbasis pada SDA dan SDM yang produktif, maju, mandiri, mempunyai daya saing berwawasan lingkungan dan berkelanjutan;
- Penyediaan infrastruktur dalam rangka peningkatan ekonomi dan taraf hidup masyarakat;
- Menciptakan iklim yang kondusif untuk investasi.

Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Kutai Kartanegara, merupakan instansi yang paling kompeten dalam menangani masalah ketenagakerjaan tersebut. Hal ini tertuang dalam RENSTRA Disnaker Kutai Kartanegara 2002-2006 (Disnaker Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002). Namun demikian dilihat dari visi, misi dan tujuan dari RENSTRA Disnaker, tampaknya penekanan fungsi lebih pada pembinaan dan perlindungan tenaga kerja daripada permasalahan yang dihadapi pencari kerja (pengangguran dan penciptaan lapangan kerja). Tampaknya porsi untuk pencari kerja, terutama berkaitan dengan bursa tenaga kerja, belum ditangani secara profesional dan masih bersifat pasif, tergantung pada kemauan pihak pencari kerja dan pengguna untuk mendaftar ke Disnaker. Hal ini merupakan hambatan dalam mewujudkan perencanaan tenaga kerja daerah, sehingga berpengaruh terhadap pembinaan dan perlindungan tenaga kerja. Akibatnya strategi atau program ketenagakerjaan yang berkaitan dengan pengangguran dan perluasan kesempatan kerja relatif terabaikan, bila dibandingkan dengan strategi/program Disnaker dalam pelatihan dan perlindungan tenaga kerja.

Berdasarkan Propeda 2001-2005, pembangunan di Kabupaten Kutai Kartanegara dibagi menjadi 3 Wilayah Pengembangan Terpadu (WPT) yaitu WPT I merupakan Wilayah Pesisir/Pantai, WPT II merupakan Wilayah Tengah dan WPT III merupakan Wilayah Hulu. Masing-masing WPT memiliki potensi unggulan yang sedang dan akan dikembangkan. Di daerah pantai, bidang unggulan/prioritas pengembangan pada pertambangan migas, perikanan laut dan tambak serta bidang industri. Di bagian tengah prioritas pengembangan adalah bidang pertambangan batubara, pariwisata, bidang pertanian pangan. Sedangkan di bagian hulu sungai, prioritas pengembangan diarahkan pada bidang perikanan air tawar, perkebunan kelapa sawit dan kehutanan.

Melihat pembagian wilayah dan prioritas pembangunan pada masing-masing wilayah, tampaknya paradigma pembangunan tidak hanya menekankan pada pertumbuhan ekonomi semata, tetapi juga memperhatikan pemerataan dengan memilih sektor yang banyak digeluti masyarakat luas. Dengan memperhatikan potensi unggulan masing-masing wilayah, berarti orientasi pembangunan cenderung lebih memprioritaskan pada sumberdaya alam yang tersedia di wilayah tersebut. Hal ini dapat memberi nilai tambah serta berpotensi untuk menciptakan lapangan kerja di wilayah tersebut. Pemilihan sumberdaya alam yang dapat diperbaharui terutama untuk bidang pertanian berarti juga potensial untuk perluasan ekonomi rakyat,

karena banyak masyarakat terlibat dalam kegiatan yang bersifat tradisional yang selama ini relatif terabaikan.

Paradigma lama yang lebih menekankan pada pertumbuhan ekonomi tinggi, terbukti tidak berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas, karena tidak ada keterkaitan antara sektor manufaktur dengan sektor pertanian yang banyak melibatkan masyarakat tradisional. Dinamika ekonomi yang terjadi di Kabupaten Kutai Kartanegara selama ini juga mengikuti strategi penekanan pada pertumbuhan tinggi. Namun seperti dikatakan Arif (1998: 414) pembangunan tersebut telah menghasilkan "pertumbuhan tinggi untuk sekelompok kecil orang, kemiskinan untuk banyak orang, dan ketergantungan untuk semua". Menurutnya hancurnya ekonomi Indonesia selama krisis, akibat pertumbuhan ekonomi tinggi yang dinikmati oleh sekelompok kecil orang merupakan pertumbuhan ketergantungan dan keterkaitan antar sektor domestik sangat lemah. Dengan menekankan arah pembangunan pada perluasan ekonomi rakyat dan mengatasi permasalahan yang ada, maka pertumbuhan ekonomi yang terjadi diharapkan dapat diikuti oleh pemerataan, karena melibatkan banyak orang sesuai komoditas unggulan masing-masing wilayah.

Apabila arah pembangunan Kabupaten Kutai Kartanegara telah menekankan pada ekonomi kerakyatan seperti tercantum dalam Propeda Kabupaten Kutai Kartanegara, seyogianya juga diikuti dengan perubahan tolok ukur dalam menilai perkembangan ekonomi. Selama ini tolok ukur hanya menekankan pada pertumbuhan GNP per kapita, tetapi seperti yang disarankan oleh ekonom Sussex (dikutip Arif, 1998) perlu juga didasarkan pada 3 kriteria lain yaitu berkurangnya kemiskinan absolut, menurunnya ketimpangan distribusi pendapatan dan mengecilnya tingkat pengangguran. Kriteria tersebut dapat menggambarkan kemajuan ekonomi sekaligus pemerataan kesejahteraan masyarakat di wilayah tersebut.

Sumberdaya alam (SDA) yang menjadi unggulan masing-masing wilayah pada umumnya merupakan aset yang dapat diperbaharui, sehingga potensial untuk kelangsungan pembangunan di masa depan. Perubahan orientasi pembangunan ini menjadi penting untuk Kabupaten Kutai Kartanegara yang selama ini lebih mengandalkan pembangunan pada SDA yang habis pakai seperti minyak dan gas bumi, batubara serta hasil hutan yang terbatas ketersediaannya, sehingga kurang memperhatikan potensi SDA lainnya yang lebih berkelanjutan. Meskipun sampai sekarang pendapatan daerah masih mengandalkan pada hasil eksploitasi sumberdaya migas, namun karena keterbatasan waktu

pemanfaatannya (tidak dapat diperbaharui), sudah waktunya pemerintah daerah otonom untuk mencari alternatif pilihan pada ketersediaan SDA lainnya yang lebih dapat diandalkan untuk kelangsungan pembangunan daerah (jangka panjang).

Salah satu prioritas pembangunan sektoral di Kabupaten Kutai Kartanegara adalah pengembangan bidang pariwisata. Sektor ini diharapkan dapat memicu perkembangan sektor-sektor terkait lainnya seperti bidang perdagangan, perindustrian dan jasa, sehingga sektor ini potensial dapat memperluas kesempatan kerja di wilayah tersebut. Demikian pula pilihan untuk program unggulan pada sektor pertanian dalam arti luas, terutama tanaman pangan dapat melibatkan lebih banyak masyarakat lokal, yang umumnya sebagai petani tanaman pangan. Pengembangan pertanian demikian dapat diarahkan juga ke pengembangan agroindustri dan agribisnis, sehingga dapat meningkatkan nilai tambah hasil produksi pertanian yang berarti pula memperluas peluang kerja.

Peran sektor pertambangan dan penggalian dalam pembentukan PDRB Kabupaten Kutai Kartanegara sampai sekarang masih dominan, sehingga diprediksikan struktur perekonomian regional Kabupaten Kutai untuk 5 tahun ke depan tidak banyak mengalami perubahan. Sektor pertanian (dalam arti luas) sebagai sektor unggulan kedua dalam kontribusinya terhadap pertumbuhan ekonomi, berpotensi besar untuk peningkatan ekonomi rakyat, karena keterkaitannya dengan kegiatan ekonomi masyarakat. Komoditi andalan dari Kabupaten Kutai Kartanegara adalah minyak mentah, gas alam, batubara dan emas dan industri pengolahan dengan komoditi gas alam cair (LNG) (Propeda Kabupaten Kutai Kartanegara, 2000). Hal ini berarti pengembangan bidang-bidang lainnya sesuai dengan unggulan masing-masing wilayah belum dapat merubah struktur ekonomi daerah, meskipun diharapkan dapat tumbuh lebih cepat dalam era otonomi daerah.

Dengan perencanaan program pembangunan sektoral melalui Gerbang Dayaku, pertumbuhan ekonomi sektoral diperkirakan meningkat rata-rata sekitar 7 persen per tahun. Meskipun program Gerbang Dayaku menekankan pada pengembangan ekonomi kerakyatan, namun dalam lima tahun ke depan sektor unggulan tetap masih didominasi bidang pertambangan dan penggalian. Dilihat dari konsep Gerbang Dayaku, penekanan pada pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi diharapkan dapat berjalan seiring dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pendapatan per kapita yang lebih merata. Keadaan ini dimungkinkan apabila sektor-sektor yang dikuasai orang

banyak juga mengalami pertumbuhan. Apabila hanya sektor tertentu yang berkembang dan hanya melibatkan sekelompok kecil masyarakat, maka peningkatan pendapatan per kapita bersifat semu dan tidak mencerminkan peningkatan kesejahteraan masyarakat luas, seperti pengalaman selama era Orde Baru. Sebagai contoh pemberian subsidi peralatan pertanian, seperti *hand tractor*, pada satu sisi dapat meningkatkan kesejahteraan petani sekaligus membuka kesempatan kerja bagi usaha jasa yang terkait dengan peralatan pertanian. Namun di sisi lain, beberapa kebijakan yang menyangkut pengembangan teknologi juga dapat mengurangi kesempatan kerja yang selama ini dilakukan dengan sistem manual. Misalnya pembangunan pabrik penggilingan padi (*Rice Processing Unit*) di Kutai Kartanegara, kabarnya merupakan pabrik penggilingan padi termodern di Indonesia, secara potensial dapat mengurangi kesempatan kerja (juga kesejahteraan) bagi pengusaha *huller* yang selama ini tersedia di wilayah tersebut. Dengan berbagai kelebihan peralatan modern tersebut, para petani akan lebih efisien untuk memanfaatkannya daripada ke *huller-huller* kecil seperti selama ini dilakukannya. Apalagi kapasitas peralatan canggih yang dimiliki pemerintah daerah ini berada jauh di atas omzet padi yang dihasilkan wilayah tersebut.

3.3. Kebijakan Investasi dan Penciptaan Lapangan Kerja Sektoral: Padat Modal atau Padat Tenaga Kerja?

Untuk mengatasi masalah pengangguran, kegiatan investasi diperlukan untuk membuka kesempatan kerja. Salah satu masalah yang dihadapi dalam pembangunan Kabupaten Kutai Kartanegara adalah kurangnya investasi yang berasal dari pihak swasta. Salah satu peran penting Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam bidang ketenagakerjaan adalah “menciptakan iklim yang kondusif bagi pengusaha dan investor, agar lapangan kerja dapat terbuka bagi para pencari kerja” (Disnaker Kab.Kukar, 2002:4). Dalam menggerakkan roda perekonomian daerah, pada setiap tahun anggaran diperlukan investasi baik dari sektor pemerintah maupun swasta. Untuk wilayah Kutai Kartanegara ditargetkan proporsi investasi swasta sekitar 75-80 persen dan sektor pemerintah sekitar 20-25 persen (Pem. Kabupaten Kutai Kartanegara, 2000:II-9). Namun selama ini target investasi sulit tercapai, terutama dari swasta yang tingkat pencapaiannya selalu di bawah target, sementara kemampuan Pemerintah Daerah masih terbatas. Untuk mendukung target pertumbuhan ekonomi yang direncanakan, peran dan partisipasi masyarakat untuk menginvestasikan modalnya masih perlu diupayakan secara serius.

Kabupaten Kutai Kartanegara memiliki potensi SDA yang memungkinkan investor menanamkan modalnya di sektor industri pengolahan. Keberhasilan investasi sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti tersedianya fasilitas dan akses bagi investor, kemudahan perizinan dan tersedianya SDM yang sesuai dengan kebutuhan industri. Dengan otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kesempatan lebih luas untuk mengoptimalkan pengelolaan potensi wilayahnya, guna peningkatan pembangunan dan kesejahteraan masyarakatnya. Salah satu upaya untuk memperluas penyerapan tenaga kerja dan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), pemda harus berhasil dalam menarik investor sehingga dapat mengelola dan mendayagunakan SDA dengan penekanan pada peningkatan produktivitas daerah di luar migas.

Data investasi proyek Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), sampai dengan tahun 2002 menunjukkan adanya realisasi investasi sebesar 61 proyek (sekitar 73,5 persen), dengan nilai Rp 8,8 triliun. Dari investasi tersebut berhasil menyerap tenaga kerja Indonesia (TKI) sebanyak 106.388 orang dan tenaga asing (TKA) sebanyak 3.184 orang. Sedangkan dari proyek Penanaman Modal Asing (PMA) terealisasi 14 proyek (58,3 persen) dengan nilai sekitar US \$2,8 Milyar dan penyerapan tenaga kerja sebesar 16.785 orang TKI dan 276 orang TKA (BPMD Kutai Kartanegara, n.d: 4). Adapun proyek investasi yang mempunyai prospek cerah dan banyak diminati investor adalah bidang perkebunan (terutama kelapa sawit), pertambangan dan batubara. Sedangkan berbagai komoditas yang potensial untuk perkembangan agro industri, belum banyak diminati investor. Sementara investor juga menghadapi kendala kelemahan SDM, sehingga diperlukan biaya untuk mendatangkan SDM dari luar daerah.

Berdasarkan proyeksi tenaga kerja tahun 2000-2005, angka pertumbuhan tenaga kerja meningkat seiring dengan peningkatan rata-rata penduduk yang mencapai 2,5 persen per tahun. Apabila data proyeksi pekerja dianggap sebagai proksi dari angka peluang kerja, maka angka penyerapan tenaga kerja tertinggi pada tahun 2001 adalah sektor jasa (S), yang meliputi bidang perdagangan, pengangkutan, keuangan dan jasa (sekitar 47persen), bidang pertanian (A) sekitar 27 persen, dan sektor *manufaktur* (M) sekitar 25 persen. Ketimpangan sektoral terjadi karena kemampuan dalam menyumbang pertumbuhan ekonomi tidak seimbang dengan peluang kerja yang dapat diciptakannya. Sektor *Manufacture* dengan kontribusi pertumbuhan ekonomi tertinggi, menyerap pekerja dengan proporsi terkecil. Hal ini

menunjukkan bahwa selama ini Kabupaten Kutai Kartanegara mengalami perkembangan ekonomi yang bersifat padat modal (*capital intensive*), yang mampu meningkatkan nilai PDRB dan pertumbuhan ekonomi. Namun di sisi lain ekonomi kerakyatan yang diharapkan dapat menyediakan peluang kerja dan mengangkat kesejahteraan masyarakat luas tetap tertinggal. Hal ini disebabkan investasi pada bidang-bidang yang banyak menyerap tenaga kerja, seperti bidang jasa, pertanian, atau industri kecil menengah, selama ini cenderung terabaikan.

Penyerapan tenaga kerja di subsektor industri kecil, berdasarkan daftar sentra industri kecil yang sudah dibina sampai tahun 2001, tercatat sebanyak 1.741 unit usaha dengan penyerapan tenaga kerja sebesar 4.942 orang (Dinas Perindustrian Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002). Penyerapan pekerja terbesar pada industri penggergajian kayu yang melibatkan sekitar 25 persen dari total unit usaha, dan 29 persen dari total pekerja di sentra industri kecil (data lengkap lihat lampiran).

Keterkaitan antar sektor domestik dalam bidang industri pengolahan dapat dilihat terutama pada industri kecil, seperti industri penggergajian kayu, industri makanan, mebel, pakaian dan kerajinan. Namun demikian perkembangan industri kecil menengah (IKM) dinilai relatif lambat, karena berbagai kelemahan baik internal maupun eksternal. Berbagai faktor yang merupakan ancaman antara lain iklim usaha yang kurang kondusif (retribusi dan perizinan), persaingan global, keterbatasan bahan baku (cadangan sumberdaya yang makin berkurang) dan keterbatasan kemampuan SDM di bidang teknis, managerial, pemasaran dan kewirausahaan (Dinas Perindustrian Kabupaten Kutai Kartanegara, 2001).

Data tentang nilai investasi di Kabupaten Kutai selama ini menunjukkan kecenderungan investasi yang lebih mengarah pada sektor unggulan dan komoditas ekspor, terutama sektor pertambangan dan penggalian dari pada sektor non migas. Data proyeksi 2001-2005 menunjukkan sektor tersebut telah dan tetap akan mendominasi sumbangan PDRB Kabupaten Kutai Kartanegara. Bidang lain yang diharapkan mendukung pertumbuhan ekonomi adalah bidang pertanian dalam arti luas, bidang konstruksi dan jasa-jasa yang diharapkan tumbuh sejalan dengan bergulirnya konsep Gerbang Dayaku di era otonomi daerah ini. Berdasarkan kebijaksanaan dan program pengembangan sektoral menurut 3 wilayah terpadu, menunjukkan adanya kecenderungan untuk pemanfaatan SDA unggulan di masing-masing wilayah tersebut, baik sektor migas maupun non migas (Propeda Kabupaten Kutai

Kartanegara, 2000). Hal ini mengindikasikan adanya kemauan politik untuk memperhatikan sektor yang banyak melibatkan kegiatan ekonomi masyarakat, di samping sektor yang selama ini mendominasi pertumbuhan ekonomi. Untuk mendorong pertumbuhan sektoral ini diharapkan adanya investasi di bidang terkait, baik melalui perimbangan keuangan pusat dan daerah, maupun dengan mendorong investasi swasta. Permasalahannya adalah bagaimana kebijakan investasi dapat diarahkan untuk memanfaatkan SDA yang berlimpah seoptimal mungkin, sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi sekaligus dapat memperluas kesempatan kerja bagi masyarakat di wilayah tersebut? Investasi yang bersifat padat modal diperlukan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Sedangkan untuk memperluas kesempatan kerja dibutuhkan investasi yang bersifat padat karya. Pilihan terhadap sasaran investasi serta pola investasinya (padat modal atau tenaga kerja) akan berpengaruh terhadap tercapainya visi dan misi pembangunan daerah.

Apabila investasi dimaksudkan untuk memperluas kesempatan kerja, maka seharusnya investasi diprioritaskan pada sektor yang dapat menyumbang pertumbuhan ekonomi dan juga banyak melibatkan ekonomi masyarakat seperti industri kecil dan menengah (IKM), bidang pertanian dan jasa. Namun mengingat bahwa SDA yang memberi kontribusi tinggi pada pertumbuhan ekonomi umumnya tidak dapat diperbaharui, maka perluasan kesempatan kerja dapat diarahkan pada pengembangan sektor-sektor padat tenaga kerja, sekaligus untuk pengembangan ekonomi kerakyatan. Investasi padat modal dan padat tenaga kerja dapat berjalan seiring untuk saling melengkapi, sehingga dapat mengurangi ketimpangan ekonomi antara sektor modern dengan sektor tradisional. Hal ini sesuai dengan Renstra pembangunan daerah yang menekankan pada pengembangan ekonomi kerakyatan dengan memanfaatkan potensi SDA non migas yang dapat diperbaharui. Salah satu komoditi unggulan untuk SDA non migas adalah hasil pertanian dalam arti luas, dengan pengembangan agro industri terkait, yang memungkinkan perluasan kesempatan kerja. Investasi padat modal yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi tinggi, dapat dimanfaatkan untuk memperluas kesempatan kerja, apabila diarahkan pada sektor ekonomi kerakyatan yang umumnya bersifat padat tenaga kerja.

Investasi lain di luar komoditi minyak dan gas yang cukup potensial untuk Kabupaten Kutai Kartanegara adalah bidang pariwisata, dengan penekanan lebih pada wilayah perkotaan (WPT II). Sejak era reformasi, Pemda Kutai Kartanegara gencar menyiapkan diri menjadikan Kota Tenggarong sebagai kota wisata yang modern, berbasis budaya lokal

dengan memanfaatkan peninggalan Kerajaan Kutai. Penyiapan infrastruktur sedang gencar dilakukan seperti jalan, jembatan, taman rekreasi, bangunan di sekitar perkantoran, restoran bahkan beberapa akomodasi, seperti hotel berbintang yang telah siap beroperasi. Untuk mempercepat jalur Balikpapan - Tenggarong, Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara sedang menjalin kerja sama dengan Pemerintah Kota Samarinda untuk pembangunan *airport* (bandara) yang terletak antara Kota Samarinda dan Tenggarong. Pemerintah daerah juga sedang merehabilitasi berbagai sarana budaya seperti renovasi kraton Kerajaan Kutai, kesenian dan adat istiadat kraton, dengan melibatkan keluarga kerajaan. Di area kraton juga sudah disiapkan berbagai kios yang menjual berbagai barang kerajinan yang berkaitan dengan budaya setempat, seperti kerajinan dari Suku Dayak, Kutai dan suku lain di Kalimantan Timur. Kios-kios tersebut saat ini mulai ramai dikunjungi wisatawan dari luar kota Tenggarong, terutama pada akhir pekan atau hari-hari libur.

Persiapan berbagai infrastruktur tersebut sangat potensial dalam menarik investor untuk pengembangan berbagai bidang terkait seperti bidang transportasi, akomodasi, industri dan perdagangan. Kegigihan Pemkab. Kutai Kartanegara dalam menyiapkan diri menjadi daerah pariwisata, merupakan indikasi keseriusan Pemda dalam upaya mempercepat pengembangan ekonomi rakyat, melalui sektor yang dapat melibatkan berbagai aktivitas masyarakat setempat. Meski demikian persiapan Kota Tenggarong untuk menjadi daerah pariwisata sempat menggusur berbagai pengusaha/pedagang yang berlokasi di sepanjang jalan strategis, di tepi Sungai Mahakam. Area tersebut kini berubah menjadi jalur dengan taman rekreasi di sekitarnya. Namun demikian berbagai informasi menyatakan bahwa pengggusuran tersebut tidak menimbulkan gejolak yang berarti, karena warga yang tergusur memperoleh imbalan yang memadai sebagai "ganti untung", dengan nilai penggantian di atas harga pasaran waktu itu. Di sisi lain, pembangunan infrastruktur tersebut telah berpengaruh terhadap berbagai kegiatan ekonomi di sekitarnya, yaitu meningkatnya jumlah restoran/warung makan, pertokoan, fasilitas pendidikan/kursus serta jasa-jasa lain seperti foto copy, salon, wartel, angkutan dan pedagang kaki lima.

Sampai saat ini pemerintah daerah masih kesulitan dalam meningkatkan PAD, karena pengusaha yang ada pada umumnya masih dalam katagori kecil-menengah dan keberatan dengan berbagai redistribusi yang direncanakan. Dalam hal ini pemda menghadapi dilema antara upaya menciptakan iklim yang kondusif untuk para investor dan

kebutuhan dana untuk berbagai fasilitas dan kemudahan tersebut. Kendala lain yang dihadapi adalah kesenjangan pembangunan infrastruktur yang makin besar antar wilayah seperti kota dan pedesaan, pantai dan pedalaman. Keadaan ini potensial untuk meningkatkan urbanisasi, sehingga dapat mengganggu proses pengembangan wilayah perkotaan. Untuk mengurangi kesenjangan tersebut, melalui Program Gerbang Dayaku pembangunan ekonomi kerakyatan di daerah pedesaan, perlu mendapat perhatian yang serius, agar berhasil mengembangkan ekonomi sekaligus memperluas kesempatan kerja di pedesaan.

Berdasarkan berbagai informasi dan pengamatan di daerah pedesaan, pelaksanaan program ekonomi kerakyatan melalui Gerbang Dayaku, termasuk penyaluran kredit usaha bagi keluarga di tingkat desa, masih membutuhkan koordinasi dan pengawasan yang efektif, agar mengenai sasaran yang diinginkan. Terdapat kecenderungan bahwa sistem dan prosedur dalam pelaksanaan program, masih tetap didominasi birokrasi di tingkat kabupaten/kecamatan, sehingga kurang memberi ruang untuk partisipasi masyarakat luas di tingkat pedesaan. Hal ini dapat berdampak terhadap kontinuitas program, karena sebagai proyek biasanya akan berakhir dengan selesainya anggaran proyek. Salah satu sasaran pembangunan Kabupaten Kartanegara adalah “pembangunan ekonomi kerakyatan yang berbasis pada SDA dan SDM yang produktif, maju, mandiri, mempunyai daya saing, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan” (Pemerintah daerah Kabupaten Kutai Kartanegara, 2000: III-1). Dalam merealisasikan sasaran tersebut masih diperlukan upaya keras dalam pemberdayaan masyarakat, sehingga dapat melaksanakan pembangunan sesuai dengan harapan.

3.4. Peningkatan Kualitas Tenaga Kerja dan Kebutuhan Sumberdaya Manusia

Salah satu permasalahan dalam pembangunan daerah Kabupaten Kutai Kartanegara seperti halnya Kalimantan Timur pada umumnya, adalah rendahnya kualitas SDM yang berpangkal pada kurang meratanya penyebaran penduduk dan tenaga terdidik di wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara. Hal ini ditengarai dengan masih terkonsentrasinya lembaga-lembaga pendidikan yang lebih tinggi di wilayah perkotaan. Berdasarkan data statistik yang tersedia, tingkat pendidikan rata-rata penduduk Kutai Kartanegara didominasi oleh tamatan SLTP ke bawah dan apabila diperinci antara penduduk lokal dan pendatang, maka rata-rata pendidikan penduduk lokal lebih rendah dari rata-rata pendatang.

Keadaan ini berdampak pada banyaknya lowongan kerja yang tidak dapat diisi oleh penduduk setempat. Sebaliknya banyak pendatang yang umumnya lebih selektif, memanfaatkan peluang kerja yang tersedia. Rendahnya kualitas SDM tersebut dianggap sebagai faktor penyebab rendahnya posisi tawar tenaga kerja dalam mengisi peluang kerja yang tersedia di Kabupaten Kutai Kartanegara. Data penempatan tenaga kerja tahun 2002 menunjukkan adanya ketimpangan antara pencari kerja dan penempatannya. Selama periode Januari-Juli 2002, jumlah pencari kerja yang tercatat di Kabupaten Kutai Kartanegara mencapai 2.886 orang, sementara jumlah yang berhasil ditempatkan di perusahaan hanya 328 orang (Disnaker Kutai Kartanegara, 2002:11).

Kebutuhan akan SDM yang berkualitas, semakin diperlukan dalam upaya membangun daerah yang berorientasi global, bahkan dapat menjadi daya penarik bagi para investor yang datang. Selama ini kebutuhan akan SDM yang berkualitas dapat dipenuhi dari para pendatang ke Kutai Kartanegara, sehingga potensial menimbulkan kecemburuan sosial bagi pencari kerja setempat. Apabila masalah ini tidak berhasil teratasi, menghadapi persaingan yang makin ketat di era globalisasi, banyak penduduk lokal yang makin tersisih dalam memperebutkan peluang kerja. Hal ini akan menimbulkan permasalahan sosial yang lebih rumit, seperti banyak terjadi di daerah Indonesia lainnya di Indonesia. Apabila dibiarkan berlangsung, posisi penduduk lokal akan semakin tersisih, dan terbatas sebagai penonton pembangunan yang terjadi di wilayahnya.

Menyadari adanya kelemahan tersebut, salah satu penekanan program pembangunan Kabupaten Kutai Kartanegara adalah peningkatan kualitas SDM. Hal ini sesuai dengan GBHN 1999-2004 yang juga menekankan beberapa aspek penting dan prinsipil diantaranya peningkatan SDM dalam menghadapi tantangan global. Kebijakan ini tertuang dalam salah satu misi pembangunan daerah yaitu : "meningkatkan SDM yang menguasai IPTEK dan IMTAQ menuju era globalisasi" (Pemda Kutai Kartanegara, 2000:III-1). Dalam Renstra Disnaker Kabupaten Kutai Kartanegara, hal ini dijabarkan dalam salah satu tujuan pembangunan tenaga kerja yaitu: "mewujudkan pembangunan SDM yang terampil, mandiri, berkepribadian dinamis, kreatif, demokrasi dan kooperatif, serta religius melalui program pelatihan dan pengembangan produktivitas tenaga kerja."

Dalam menyusun kebijakan pembangunan daerah, peningkatan kualitas SDM merupakan salah satu penekanan sasaran pembangunan yang mendukung visi dan misi pembangunan Kabupaten Kutai Kartanegara. Titik berat sasaran program lainnya adalah peningkatan bidang ekonomi

kerakyatan dan peningkatan infrastruktur. Hal ini menunjukkan adanya kemauan politik yang konsisten antara visi, misi dan sasaran serta tujuan yang ingin dicapai dalam pembangunan daerah, terutama yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat.

Program Gerbang Dayaku telah berjalan selama 3 tahun, dengan mengalokasikan dana sebesar Rp 1 milyar untuk setiap desa per tahun (tahun 2001 dan 2002) dan Rp 2 milyar untuk tahun 2003. Dana ini dialokasikan untuk 3 program pokok yaitu pengembangan infrastruktur (35 persen), ekonomi kerakyatan (35 persen) dan pengembangan SDM (30 persen). Dana pengembangan SDM dimaksudkan untuk pembebasan BP3, SPP, santunan warga tidak mampu (SWTM), beasiswa, tunjangan veteran dan subsidi sekolah. Berdasarkan alokasi dana tersebut, semua murid SD sampai SLTA (negeri atau swasta) harus bebas dari beban BP3 dan SPP. Di samping itu tiap sekolah dari SD sampai SLTA mendapat subsidi dari pemerintah untuk keperluan peningkatan mutu sekolah. Subsidi juga diberikan pada mahasiswa yang kuliah di Perguruan Tinggi, untuk semua jurusan, baik swasta maupun negeri, baik yang kuliah di Tenggarong maupun di luar daerah, dengan pemberian subsidi yang berbeda antar lokasi (Tenggarong lebih besar dari luar Tenggarong).

Kemampuan Kabupaten Kutai Kartanegara untuk mengalokasikan dana relatif besar, sebagai realisasi diperolehnya dana perimbangan dari pusat sesuai dengan UU otonomi daerah No 25 tahun 1999. Sebagai daerah otonom yang kaya dengan SDA, terutama dari hasil minyak bumi dan gas, Kabupaten Kutai Kartanegara merencanakan pembangunan daerah berdasarkan usulan program dari masyarakat. Namun dalam pelaksanaan pengelolaan uang tetap dalam wewenang birokrasi yang ketat, terutama di tingkat kecamatan dan kabupaten.

Namun berdasarkan wawancara mendalam dan pengamatan di tingkat desa, pelaksanaan kebijakan ini masih menghadapi hambatan seperti keterlambatan pencairan dana dari pusat, penentuan sasaran subsidi dan sistim pengawasannya. Belum adanya prioritas subsidi untuk jurusan studi yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan, menyebabkan banyak pihak berkepentingan dalam pengalokasian dana pendidikan tersebut.

Sebagai dampak dari adanya berbagai kebijakan subsidi di bidang pendidikan, terdapat berbagai lembaga pendidikan/kursus baru, yang potensial dimanfaatkan berbagai pihak untuk sekedar menampung peserta kursus/pendidikan yang mendapat subsidi dari wilayah masing-masing. Apabila alokasi dana pendidikan kurang tepat sasaran sesuai

dengan kebutuhan pembangunan daerah, dikhawatirkan dapat meningkatkan pengangguran terdidik atau salah penempatan (*mismatch*) dalam mengisi peluang kerja. Apalagi pelaksanaan subsidi tersebut tidak disertai upaya sosialisasi terhadap masyarakat untuk mengarahkan anak didik pada jurusan pendidikan sesuai dengan kebutuhan pembangunan daerah, baik untuk jangka pendek maupun jangka panjang. Ada kecenderungan terjadi euphoria politik dalam menentukan kebijaksanaan publik, sehingga orientasi kebijaksanaan cenderung lebih mementingkan 'perubahan kebijakan' daripada hasil yang ingin diperoleh. Apabila hal ini berlanjut tanpa pengawasan yang serius, dikuatirkan hasil yang diperoleh kurang efektif dan kurang mengenai sasaran.

3.5. Strategi Kebijakan dan Implementasi Program Pembangunan Bidang Ketenagakerjaan

Strategi kebijakan pembangunan Kabupaten Kutai Kartanegara mengacu pada tiga pilar pokok yang menjadi indikator keberhasilan pembangunan di daerah ini. Ketiga indikator ini adalah keberhasilan pembangunan pedesaan, pembangunan perkotaan, dan pembangunan SDM.

Dari ketiga indikator tersebut, pengembangan SDM yang berkualitas merupakan isu strategis dan salah satu target yang ingin dicapai pemerintah daerah Kabupten Kutai Kartanegara. Strategi ini terutama berkaitan dengan tantangan yang dihadapi pemerintah daerah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam pengembangan SDM. Tantangan tersebut yaitu bagaimana membangun SDM yang tersedia menjadi modal dalam pembangunan daerah, dengan meningkatkan produktivitas dan profesionalisme, sehingga mampu bersaing dengan SDM dari daerah lain (Properda Kab.Kutai Kartanegara, 2001-2002:II.32).

Respon pemerintah daerah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam menghadapi peluang dan tantangan pembangunan SDM adalah dengan menetapkan beberapa strategi kebijakan ketenagakerjaan, yang tertuang dalam Properda Kabupaten Kutai Kartanegara tahun 2001-2005. Strategi tersebut diimplementasikan menurut kesesuaian kondisi dan permasalahan yang dihadapi pada ketiga wilayah pembangunan terpadu dan dikategorikan menurut pembagian prioritas sektoral, yaitu sektor unggulan, penunjang utama dan penunjang umum.

Secara garis besar, strategi kebijakan ketenagakerjaan di Kabupaten Kutai Kartanegara tahun 2001 -2005 meliputi:

1. Peningkatan kemampuan SDM dalam mengelola potensi sumberdaya alam di setiap sektor, melalui upaya peningkatan fungsi dan peran kelembagaan pendidikan dan pelatihan, pemagangan, dan kelembagaan akselerasi transformasi teknologi dan manajemen usaha.
2. Pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana pendidikan disertai perbaikan kualitas anak didik, kualitas dan kesejahteraan guru, dan peran aktif masyarakat dalam pengembangan pendidikan.
3. Peningkatan kerjasama pihak luar institusi dan pemerintahan dalam rangka meningkatkan kualitas SDM
4. Mempersiapkan SDM pariwisata melalui upaya peningkatan daya tarik komponen masyarakat (khususnya pemuda) dalam pengembangan pariwisata .
5. Peningkatan kemampuan SDM bidang pemerintahan, melalui upaya peningkatan profesionalitas aparatur pemerintah daerah di seluruh jajaran instansi pemerintah daerah yang ada.
6. Mengutamakan pembangunan infrastruktur pembangunan di pusat pertumbuhan, sentra produksi dan pemasaran di seluruh daerah.
7. Peningkatan kualitas dan pelayanan kesehatan masyarakat disertai dengan peningkatan kesadaran masyarakat untuk menjaga kebersihan lingkungan.
8. Pengembangan dan pembinaan berbagai usaha ekonomi masyarakat
9. Peningkatan kemampuan komponen masyarakat (petani, nelayan, pengrajin, pedagang, dan usaha UKM lainnya) melalui bantuan penyediaan faktor produksi, pengembangan kerjasama dan kemitraan antar skala usaha, dan peningkatan dukungan kelembagaan pertanian.
10. Meningkatkan fungsi lembaga keuangan agar mampu menampung dan menyalurkan minat masyarakat untuk memiliki aktivitas di bidang perekonomian.

Dari berbagai strategi tersebut, dapat disimpulkan bahwa terdapat dua aspek pokok yang menjadi penekanan dalam strategi pembangunan ketenagakerjaan Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara, yaitu peningkatan kualitas SDM dan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Kedua pokok strategi kebijakan ketenagakerjaan tersebut sejalan dengan misi dan visi pembangunan yang sedang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara saat ini. Relevansi dari kedua pokok strategi tersebut juga menunjukkan adanya keseriusan pemerintah daerah dalam mengejar ketertinggalan

daerahnya, terutama berkaitan dengan perbaikan kualitas hidup penduduk di daerah ini.

3.5.1. Peningkatan Kualitas Sumberdaya Manusia

Peningkatan kualitas SDM yang menjadi prioritas strategi kebijakan ketenagakerjaan di Kabupaten Kutai Kartanegara, merupakan program mendesak yang terus diupayakan dalam mengatasi berbagai permasalahan mendasar pembangunan ketenagakerjaan di daerah ini. Seperti telah disinggung pada bagian sebelumnya, permasalahan mendasar ketenagakerjaan tersebut terutama berkaitan dengan rendahnya kualitas tenaga kerja dan kondisi yang tidak sebanding antara jumlah kesempatan kerja yang tersedia dengan peningkatan jumlah pencari kerja setiap tahunnya di daerah ini.

Data terakhir (tahun 2001) tentang kualitas penduduk di Kabupaten Kutai Kartanegara memperlihatkan bahwa sekitar 219.256 orang (64,55 persen) penduduk berumur 10 tahun ke atas berpendidikan SLTP ke bawah (Biro Pusat Statistik, 2002). Dari proporsi tersebut sekitar 25 persen berpendidikan setingkat SD dan sekitar 7 persen tidak/belum pernah sekolah. Sementara itu data dari Disnaker Kabupaten Kutai Kartanegara memperlihatkan ketidakseimbangan yang cukup besar antara pencari kerja dan permintaan tenaga kerja yang terdaftar, yaitu jumlah pencari kerja mencapai sekitar 3.936 orang pada tahun 2000/2001, sementara jumlah permintaan tenaga kerja hanya mencapai 2.285 orang. Selisih jumlah tersebut dapat diartikan terdapat kelebihan tenaga kerja yang tidak terserap di pasar kerja, atau dalam indikator statistik termasuk dalam katagori penganggur terbuka.

Dalam tataran pencapaian keberhasilan pembangunan daerah, relatif rendahnya kualitas tenaga kerja di Kabupaten Kutai Kartanegara diperkirakan akan menjadi salah satu faktor penghambat dalam memenuhi kebutuhan SDM yang berkualitas. Hal ini secara tidak langsung dapat menjadi hambatan bagi upaya mendorong kegiatan investasi di daerah ini, sehingga memperlambat perluasan kesempatan kerja. Seperti dijelaskan oleh Hammer,dkk dalam Darwin, dkk. (2001), menyebutkan bahwa kegiatan investasi yang merupakan bagian terpenting dalam suatu proses pembangunan merupakan faktor penentu pertumbuhan ekonomi, karena selain akan menciptakan kegiatan ekonomi melalui aliran modal, juga akan diikuti dengan adanya *transfer knowledge and technology* antar SDM. Alih pengetahuan dan tekhnologi tersebut sering terhambat karena

angkatan kerja yang tersedia tidak dapat memenuhi kualifikasi yang dibutuhkan. Untuk memenuhi prasyarat tersebut, dilakukan dengan cara penempatan atau *recruitment* tenaga kerja dari luar daerah atau antar negara. Kondisi ini merupakan tantangan serius bagi keberhasilan pembangunan di Kabupaten Kutai Kartanegara, karena SDM yang kurang siap akan menghambat kemajuan yang ditimbulkan dari kegiatan investasi tersebut. Sementara SDM yang tersedia membutuhkan peluang kerja di daerahnya.

Kenyataan di lapangan menunjukkan adanya kecenderungan untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja yang berkualitas, dengan rekrutmen tenaga kerja dari luar daerah (terutama dari Pulau Jawa dan juga tenaga asing). Tenaga kerja yang direkrut dari luar daerah ini terutama untuk pengelolaan berbagai proyek besar di Kabupaten Kutai Kartanegara, khususnya untuk tingkat managerial. Kondisi ini diakui oleh aparat pemerintah di Kabupaten Kutai Kartanegara sebagai upaya memaksimalkan peluang pembangunan yang ada di daerah ini. Walaupun selama ini tenaga ahli yang dibutuhkan masih banyak didatangkan dari luar daerah, namun diharapkan dapat dilakukan *transfer of knowledge* terhadap masyarakat lokal. Lebih lanjut, dengan meningkatnya keterampilan melalui mekanisme *transfer of knowledge* tersebut, diharapkan untuk masa mendatang kebutuhan tenaga kerja yang berkualitas dapat digantikan oleh masyarakat lokal.

3.5.2. Pemberdayaan Ekonomi Rakyat

Pemberdayaan ekonomi rakyat dimaksudkan untuk mengoptimalkan pendistribusian dan pemanfaatan berbagai sumberdaya alam secara proporsional. Pemanfaatan sumberdaya alam tersebut dilakukan melalui upaya menumbuhkembangkan berbagai kegiatan ekonomi masyarakat, serta pembangunan berbagai sarana dan prasarana yang dapat mendukung langsung kegiatan ekonomi masyarakat dan kegiatan investasi. Sarana dan prasarana yang sedang giat dibangun pada saat penelitian antara lain pembangunan dan perbaikan jalan, jembatan, pasar, dan pengembangan daerah wisata beserta fasilitas akomodasi perhotelan. Demikian pula melalui skema program "Gerbang Dayaku" pemerintah daerah Kabupaten Kutai Kartanegara juga berupaya mengembangkan berbagai unit usaha di setiap desa, baik perorangan maupun kelompok. Diantara bentuk unit usaha pedesaan ini adalah:

1. Bidang Usaha Pengolahan Hasil Pertanian, seperti usaha penggilingan padi (*rice mill*), pengolahan kayu, pengeringan ikan, dan budidaya ternak.
2. Bidang Usaha Industri Kecil dan Usaha Perbengkelan, seperti usaha jahit pakaian, pengolahan bahan makanan, kerajinan tangan, pertukangan, servis elektronika, dan perbengkelan.
3. Bidang Usaha Koperasi dan Perdagangan seperti koperasi simpan pinjam dan kelompok usaha industri kecil.
4. Bidang Usaha Angkutan/transportasi, seperti memberi pinjaman pembelian sepeda motor, *cess/ketinting*, dan mobil angkutan.

Keempat kelompok usaha ini diprioritaskan sebagai penerima kredit modal usaha yang merupakan bagian dari program peningkatan ekonomi masyarakat yang tercakup dalam Gerbang Dayaku. Diharapkan dari upaya pemberdayaan masyarakat tersebut, partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan menjadi semakin optimal. Meningkatnya partisipasi masyarakat (diantaranya partisipasi ekonomi) akan berdampak terhadap peningkatan kegiatan ekonomi, sehingga potensial dapat meningkatkan penciptaan kesempatan kerja dan diharapkan juga dapat meningkatkan penyerapan tenaga kerja di sekitar wilayah ini.

Berdasarkan informasi dari berbagai nara sumber dalam penelitian ini, sejak dilaksanakannya Program Gerbang Dayaku pada tahun 2000, kegiatan ekonomi masyarakat Kutai Kartanegara cenderung meningkat. Berdasarkan data yang tersedia (lihat lembar Lampiran IV), dalam kurun waktu 1 tahun (2000-2001), terdapat sekitar 80 unit usaha skala kecil yang dilakukan masyarakat mengalami perkembangan usaha, bahkan diantaranya sekitar 8 unit usaha merupakan usaha baru. Peningkatan jumlah unit usaha skala kecil tersebut telah memberikan peluang kerja sebanyak 313 orang. Diperkirakan jumlah ini akan terus mengalami peningkatan, seiring dengan meningkatnya kegiatan ekonomi di daerah ini, bersamaan dengan semakin merata dan meningkatnya alokasi dana kredit usaha yang diterima oleh setiap desa.

Secara umum selama tahun 2000-2001 berbagai kegiatan industri terutama skala kecil dan menengah cenderung mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Data pada lampiran menunjukkan selama tahun 2000-2001, jumlah industri kecil dan menengah di Kabupten Kutai Kartanegara mengalami peningkatan sekitar 5 persen yaitu dari 1.655 unit usaha menjadi 1.741 unit usaha, dengan tambahan tenaga kerja yang terserap sebanyak 437 orang, yaitu dari 4.504 (tahun 2000) menjadi 4.942 orang pada tahun 2001 (Dinas Perindustrian Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002).

Berdasarkan jenis usahanya, sekitar 80 persen jenis usaha pada industri kecil dan menengah di Kabupaten Kutai Kartanegara merupakan usaha non formal yang relatif banyak menyerap tenaga kerja. Pada tahun 2001 jumlah unit usaha di sektor non formal ini mencapai 1581 unit usaha dan menyerap sekitar 3.925 tenaga kerja. Jenis usaha yang dilakukan masyarakat antara lain usaha penggergajian kayu, bahan makanan (seperti industri kerupuk dan tahu tempe), kerajinan tangan, dan usaha perbengkelan. Meskipun terjadi peningkatan jumlah unit usaha, namun pengembangan usaha tersebut mengalami berbagai hambatan. Salah satu hambatan tersebut adalah rendahnya keterampilan yang dimiliki masyarakat dalam upaya pengembangan usahanya. Data tentang perkembangan komoditas unggulan (lihat lampiran) memperlihatkan bahwa walaupun perkembangan jumlah unit usaha di Kabupaten Kutai Kartanegara hampir didominasi oleh industri kecil dan menengah, namun umumnya baik pengusaha dan tenaga kerja yang terlibat dalam pengelolaan usaha memiliki keterbatasan dalam keterampilan.

Kondisi tersebut menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah untuk dapat merumuskan program peningkatan kualitas SDM melalui berbagai program pendidikan dan pelatihan yang dapat diterima dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Program pemberdayaan yang sedang berjalan perlu diarahkan pada keseimbangan pengembangan antara peningkatan skala usaha dan pelatihan wirausaha seperti pelatihan managerial dan kepemimpinan. Strategi ini penting, karena selama ini usulan program pemberdayaan ekonomi dari masyarakat (proses *bottom up*), cenderung lebih menekankan usulan tentang tambahan permodalan daripada usulan mengenai pelatihan manajemen dan kewirausahaan.

Berdasarkan kriteria kualitas SDM yang terdapat pada berbagai unit usaha yang sedang dikembangkan tersebut, pemerintah daerah perlu memfokuskan program pengembangan kualitas SDM pada bidang usaha pengolahan pertanian dan industri kecil. Penekanan pengembangan pada kedua bidang ini diperlukan, karena dominannya jumlah unit usaha dan cukup banyak menyerap tenaga kerja. Namun demikian pengembangan keterampilan pada kedua bidang tersebut masih kurang optimal dilakukan. Apabila hal ini dapat direalisasikan berarti salah satu tujuan dari pelaksanaan program pemberdayaan ekonomi rakyat ini dapat tercapai, yaitu keselarasan dan pemerataan kegiatan ekonomi baik yang bersifat ekonomi modern (diwakili oleh industri pengolahan) maupun ekonomi tradisional (industri kecil dan menengah).

3.5.3. Pentingnya Koordinasi Antar Kelembagaan

Pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kutai Kartanegara ternyata telah berdampak terhadap semakin luasnya kewenangan pemerintah daerah dalam bidang ketenagakerjaan. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara No. 27 tahun 2000, saat ini pemerintah daerah Kabupaten Kutai Kartanegara memiliki 97 kewenangan di bidang ketenagakerjaan. Kewenangan tersebut mencakup bidang pelayanan, pembinaan dan penyuluhan, penyusunan program, pengawasan, dan penanganan perselisihan hubungan kerja (rincian kewenangan dapat di lihat pada lampiran). Dengan adanya perubahan kewenangan yang sebelumnya menjadi kewenangan pemerintah pusat dan propinsi, pemerintah daerah kini mendapat tantangan dalam menentukan berbagai program di bidang ketenagakerjaan. Pemerintah daerah juga semakin ditantang untuk berhasil dalam menyusun program pengembangan di bidang ketenagakerjaan, sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah tersebut. Peningkatan profesionalisme juga diperlukan di kalangan aparaturnya pemerintahan, sehingga mereka mampu untuk merumuskan program yang berkesinambungan serta berhasil dalam meningkatkan kualitas SDM di Kabupaten Kutai Kartanegara.

Ketentuan tentang pelimpahan kewenangan di bidang ketenagakerjaan di Kabupaten Kutai Kartanegara, sebagian besar berada dalam tugas pokok dan fungsi (tupoksi) Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Kutai Kartanegara, terutama dalam sub bidang pelayanan dan pengawasan ketenagakerjaan. Sementara pada program-program yang sifatnya pembinaan ketenagakerjaan, tertampung dalam setiap program kerja dari masing-masing dinas atau kelembagaan di luar dinas tenaga kerja. Bahkan untuk memperbesar jangkauan pelayanan pembinaan tenaga kerja, pemerintah daerah membentuk lembaga baru bernama Dinas Pendidikan Luar Sekolah Pemuda dan Olah Raga (Dikluspora). Khusus untuk pembentukan Dikluspora tersebut, berdasarkan wawancara dengan berbagai pihak tampaknya masih menyimpulkan perdebatan tentang urgensi keberadaannya, karena adanya kemiripan program dengan dinas lainnya. Begitu banyaknya dinas atau lembaga yang menangani masalah pembinaan tenaga kerja tersebut dikhawatirkan akan menimbulkan 'tumpang tindih' program serta perbenturan kepentingan antar dinas yang ada.

Pembentukan kelembagaan baru dan keterlibatan banyak dinas dalam program pembinaan tenaga kerja, memerlukan koordinasi yang mantap

dan terarah agar dapat mencapai tujuan yang ditetapkan. Hal ini diperlukan terutama dalam implementasi program dan pengawasan berbagai program yang telah ditetapkan sebelumnya. Hasil wawancara mendalam dengan berbagai instansi pemerintah yang terkait dengan pembinaan tenaga kerja, menunjukkan adanya kerancuan fungsi dan tugas pokok antar dinas terkait. Bahkan dalam pelaksanaan program diakui adanya tumpang tindih program yang makin menguatkan 'ego sektoral' dari masing-masing dinas.

Contoh kasus pada saat penelitian adalah program yang dilakukan oleh Dinas Pertanian Kabupaten Kutai Kartanegara berkaitan dengan pengembangan unit usaha pengolahan hasil perkebunan usaha keripik nangka. Pengembangan usaha ini melibatkan sekelompok masyarakat dengan bantuan peralatan dan teknis pengolahan yang difasilitasi oleh Dinas Pertanian. Dalam pengembangannya melalui proses pembinaan, kegiatan usaha kecil ini berhasil menjadi salah satu komoditi unggulan daerah ini, karena didukung oleh permintaan yang terus meningkat. Dinas Perindustrian sebagai instansi yang memiliki wewenang dalam pengembangan usaha kecil menengah, dalam kasus ini tidak terlibat dalam pengembangan usaha keripik nangka tersebut. Padahal pengembangan usaha seperti ini merupakan bagian pokok dari dinas perindustrian dan perdagangan. Dalam hal ini terjadi kerancuan fungsi dalam upaya pengembangan unit usaha komoditi unggulan tersebut. Akibatnya sampai saat penelitian dilakukan belum ada pembagian fungsi yang jelas dan koordinasi yang terarah dalam menangani masalah pembinaan unit usaha komoditi unggulan ini.

Di bidang pelatihan tenaga kerja masih terlihat adanya kerancuan fungsi dari masing-masing dinas terkait. Berbagai program pelatihan yang menjadi kegiatan masing-masing dinas masih saling tumpang tindih. Misalnya, Disnaker memiliki program pelatihan perbengkelan dan pengembangan usaha kecil, sementara program serupa juga terdapat pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Begitu pula dengan Diskluspورا yang melakukan pelatihan kursus keterampilan yang juga dilakukan oleh dinas -dinas lainnya seperti Dinas Tenaga Kerja dan Dinas Pendidikan.

Dalam skala yang lebih luas, tumpang tindih kepentingan antar instansi ini dikuatirkan dapat mengganggu tercapainya misi pembangunan yang berkaitan dengan peningkatan kualitas SDM, karena penanganan oleh banyak pihak membutuhkan koordinasi yang kuat dan bersifat komprehensif. Pembinaan unit usaha atau tenaga kerja oleh masing-masing sektor seperti dilakukan selama ini, dapat menimbulkan

pelaksanaan yang sporadis, tumpang tindih dan tidak efektif. Hal ini juga potensial untuk disalahgunakan untuk kepentingan pihak terkait, karena kelemahan dalam pengawasannya. Untuk mengurangi dampak negatif diperlukan kejelasan fungsi masing-masing dinas dalam pengelolaan unit usaha dan tenaga kerja. Disamping itu, perlunya koordinasi dari lembaga tertentu seperti Disnaker atau lembaga independen di bawah kepala daerah, sehingga sasaran peningkatan kualitas SDM dan pemberdayaan ekonomi masyarakat dapat tercapai.

3.6. Faktor-faktor Terkait dengan Kebijakan Ketenagakerjaan

Berbagai arah dan strategi kebijakan ketenagakerjaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah untuk perencanaan lima tahun ke depan, pada hakikatnya sangat dipengaruhi oleh dukungan berbagai faktor lain yang turut menentukan keberhasilan pembangunan daerah. Beberapa faktor tersebut antara lain adalah pertumbuhan ekonomi daerah, pelaksanaan otonomi daerah, penyelesaian antar kepentingan pusat, propinsi dan pemerintah kabupaten, serta kesiapan sumberdaya manusia dan keadaan mobilitas penduduk. Faktor-faktor tersebut dinilai dapat mempengaruhi baik secara langsung maupun tidak langsung arah, strategi dan keberhasilan implementasi program pembangunan ketenagakerjaan di Kabupaten Kutai Kartanegara.

3.6.1. Pertumbuhan Ekonomi Daerah

Pertumbuhan ekonomi dalam proses pembangunan sangat diyakini berpengaruh langsung terhadap kinerja pembangunan, khususnya bidang ketenagakerjaan. Setiap terjadi pertumbuhan ekonomi, baik itu naik atau turun, akan berpengaruh terhadap kesempatan kerja yang tercipta. Dalam konteks ketenagakerjaan nasional, untuk mengatasi permasalahan ketenagakerjaan di Indonesia, yaitu penciptaan kesempatan kerja bagi sekitar 2,1 juta orang pencari kerja baru setiap tahunnya, maka diperlukan pertumbuhan ekonomi rata-rata sebesar 6 persen per tahun (Tjiptoheriyanto, 2003). Padahal pada tahun 2003 ini diprediksikan perekonomian Indonesia akan tumbuh hanya sekitar 4 persen. Jika mengacu pada asumsi tersebut, permasalahan ketenagakerjaan Indonesia untuk beberapa tahun mendatang akan tetap berat, terutama karena tingginya angka pengangguran. Kondisi ini tentunya berlaku juga bagi Kabupaten Kutai Kartanegara, karena tingkat pertumbuhan ekonomi yang dicapai sampai sekarang belum optimal, sebagai akibat dari krisis ekonomi yang terjadi pada tahun

1997. Demikian pula di bidang ketenagakerjaan daerah ini masih dihadapkan pada permasalahan tingginya angka pengangguran.

Pada negara-negara berkembang, faktor terpenting yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi adalah kegiatan investasi yang (Soekirno,1987). Kegiatan investasi dapat terlaksana jika tersedia kesempatan untuk mengoptimalkan berbagai potensi sumberdaya. Kegiatan investasi juga mensyaratkan adanya ketersediaan SDM yang berkualitas, adanya kepastian hukum, kestabilan ekonomi, kelengkapan sarana dan prasarana pembangunan, dan iklim yang kondusif bagi kegiatan usaha (Hariyadi, 2002).

Kabupaten Kutai Kartanegara yang memiliki persediaan sumberdaya alam yang melimpah, selama ini menjadikan kegiatan investasi sebagai aspek strategis yang diharapkan dapat mengoptimalkan pemanfaatan dan pengolahan sumberdaya alam tersebut. Meskipun kegiatan investasi terus diupayakan di daerah kaya sumberdaya ini, namun peningkatan kegiatan investasi di Kabupten Kutai Kartanegara selama ini banyak menemui hambatan. Hambatan untuk peningkatan investasi disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain adalah terbatasnya sarana dan prasarana untuk mendukung kegiatan investasi; dan kurangnya informasi yang lengkap dan rinci mengenai potensi sumberdaya alam dan pengembangan pembangunan di wilayah ini. Di sisi lain, makin transparannya masyarakat dalam mensiasati perubahan yang terjadi, mengakibatkan kasus-kasus penyerobotan tanah semakin terungkap dan tuntutan pengembalian tanah adat makin gencar dilakukan masyarakat. Kondisi tersebut tentunya menjadi penghambat upaya menarik investor untuk melakukan kegiatan investasi di daerah ini. Oleh karena itu, dalam rangka mencapai keberhasilan pembangunan, pencapaian dan penyelesaian berbagai aspek yang mendukung kegiatan investasi harus terus diupayakan agar proses pembangunan dapat dilaksanakan semaksimal mungkin.

3.6.2. Pelaksanaan Otonomi Daerah

Kehadiran dua paket undang-undang tentang otonomi pemerintahan daerah, yakni Undang-undang Nomor 22 dan 25 tahun 1999, diharapkan menjadi landasan dilakukannya perubahan yang mendasar dalam tataran pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Kutai Kartanegara. Kedua undang-undang tersebut telah memberikan wewenang lebih luas kepada daerah dalam melakukan identifikasi permasalahan, merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerah sesuai dengan

potensi yang dimiliki dan aspirasi masyarakatnya. Lahirnya undang-undang ini didasari pemikiran bahwa daerah lebih mengetahui kondisi dan kebutuhan masyarakatnya sehingga dalam melaksanakan proses pembangunan selalu didasarkan pada suatu kebijakan pembangunan yang sesuai dengan potensi dan kondisi wilayahnya. Keadaan ini menempatkan sistem otonomi daerah sebagai 'resep baru dalam menciptakan solusi terhadap permasalahan pembangunan nasional selama ini. Kondisi tersebut dirasakan juga di Kabupten Kutai Kartanegara yang selama ini merasa diperlakukan 'tidak adil' dalam pembagian hasil pembangunan nasional. Oleh karena itu, lahirnya undang-undang otonomi daerah dianggap sebagai momentum baru dalam menata pembangunan di Kabupten Kutai Kartanegara ke arah yang lebih baik.

Secara konseptual kehadiran undang-undang tentang otonomi daerah telah memberikan harapan baru yang lebih baik bagi pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Kutai Kartanegara. Implementasi undang-undang ini diharapkan dapat memberi kemudahan bagi pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pembangunan baik secara politik maupun administratif. Tujuan politik akan memposisikan pemerintah daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat tercapainya *civil society*. Sedangkan tujuan administratif akan mengoptimalkan peran pemerintah daerah sebagai pelaksana pemerintahan di tingkat lokal yang memiliki fungsi sebagai pelayan masyarakat (Suwandi, 2002).

Melalui pencapaian tujuan politik dan administratif ini maka misi utama dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah bagaimana menciptakan keadilan dalam distribusi hasil pembangunan; bagaimana mencapai efisiensi dan efektifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan ekonomi di daerah; dan bagaimana menciptakan demokratisasi di tingkat lokal (LIPI, 2003). Dengan kata lain, otonomi daerah merupakan sebuah instrumen untuk menjadi jaminan tercapainya tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa yang lebih demokratis (Suwandi, 2002).

Disamping berbagai harapan dan peluang tersebut, perlu disadari bahwa pelaksanaan otonomi daerah juga mensyaratkan adanya tantangan yang harus dihadapi. Berbagai tantangan ini diyakini akan menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, sekaligus jaminan terlaksananya berbagai kebijakan pembangunan di daerah,

khususnya di Kabupaten Kutai Kartanegara. Tantangan tersebut meliputi sekurang-kurangnya dua hal, yaitu:

Pertama: Peningkatan kemampuan dan kualitas aparatur pemerintahan daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah semakin dituntut untuk dapat meningkatkan kemampuannya dalam mengidentifikasi, merancang dan melaksanakan berbagai kebijakan yang berkaitan dengan kegiatan pembangunan. Hal ini tentunya menjadi tantangan tersendiri, mengingat hampir selama 30 tahun berbagai keputusan pembangunan ditetapkan pemerintah pusat, sehingga berpengaruh terhadap kapabilitas aparatur pemerintahan di daerah untuk mengambil berbagai keputusan kebijakan. Oleh karena itu, diperlukan adanya upaya untuk mengejar ketertinggalan kapabilitas aparatur pemerintahan daerah tersebut. Peningkatan kapabilitas aparatur pemerintah daerah ini dapat dilakukan melalui beberapa kegiatan, antara lain perbaikan mekanisme kerja kelembagaan daerah; peningkatan profesionalisme melalui pendidikan dan pelatihan aparatur pelaksana pemerintahan daerah; serta perbaikan sarana dan prasarana pendukung pelaksanaan pemerintahan daerah (LIPI, 2003).

Namun di sisi lain, dengan diberikannya kewenangan manajemen kepegawaian daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 76 UU 22 tahun 1999, telah merangsang timbulnya isu 'putra daerah' karena penafsiran yang sempit terhadap esensi otonomi daerah itu sendiri (Ratnawati-P2P LIPI, 2000). Kecenderungan ini perlu diwaspadai oleh penyelenggara pemerintahan di daerah, agar dalam pelaksanaannya tidak kembali menyuburkan nepotisme dan primordialisme yang dalam sejarahnya, dua sifat ini menjadi penyebab runtuhnya sendi-sendi pembangunan nasional.

Kedua: Peningkatan kemampuan daerah dalam pembiayaan pembangunan. Pelaksanaan otonomi daerah semakin menuntut pemerintahan daerah untuk secara mandiri menggali sumber-sumber ekonomi bagi pembiayaan pembangunan di daerahnya. Penggalan sumber pembiayaan pembangunan ini dilakukan antara lain dengan mendorong kegiatan investasi baik swasta maupun asing, yang diharapkan dapat memberikan masukan modal, penciptaan kegiatan ekonomi dan kesempatan kerja di daerah. Namun demikian, luasnya pelimpahan kewenangan daerah dalam menentukan sumber keuangan ini sering dijadikan argumen untuk menarik sumber-sumber penerimaan daerah sebesar-besarnya. Melalui kewenangan yang dimiliki, daerah dapat menentukan perda-perda secara bebas, sehingga diharapkan dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Akibatnya muncul

berbagai perda tentang pungutan daerah yang diragukan urgensinya terhadap kepentingan pembangunan daerah. Berbagai pungutan tersebut menyebabkan inefisien dalam pelaksanaan pembangunan yaitu menimbulkan *high cost economy*, yang pada akhirnya dapat menghambat proses pembangunan daerah. Bahkan, maraknya berbagai pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah ini telah mendorong *International Monetary Fund (IMF)* untuk melakukan intervensi yaitu mendorong pemerintah pusat mengeluarkan peraturan yang dapat membatalkan peraturan daerah yang dianggap akan membebani dunia usaha (Nugroho, 2002). Kondisi ini perlu menjadi perhatian pemerintah daerah, terutama untuk daerah dengan potensi SDA yang besar seperti Kabupaten Kutai Kartanegara. Hal ini memungkinkan dilakukannya penggalian sumber pendapatan asli daerah, tanpa mempedulikan dampak terhadap kelangsungan pembangunan daerahnya.

3.6.3. Kepentingan Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Pelaksanaan otonomi daerah dalam perkembangannya juga telah berdampak terhadap meningkatnya tarik menarik berbagai kepentingan antara kepentingan pemerintah pusat, propinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Akses ini muncul berkaitan dengan persoalan aktual yang dihadapi pada masa transisi ini, terutama berkaitan dengan pembagian sumber pembiayaan pembangunan. Kondisi di Kabupaten Kutai Kartanegara sebagai wilayah yang kaya SDA, pelimpahan wewenang yang berkaitan dengan sumber pendapatan pembangunan (seperti pajak, retribusi, perijinan, investasi asing, hasil kekayaan alam) dalam pelaksanaannya cenderung menimbulkan masalah perebutan wewenang. Sementara itu, pelimpahan kewenangan lainnya (seperti pembinaan keagamaan dan penyediaan fasilitas sosial) sering terabaikan, karena jauh dari kemungkinan keuntungan ekonomi yang akan dihasilkan.

Secara umum tarik menarik kewenangan dan kepentingan antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupten dalam pelaksanaan otonomi daerah selama ini mencakup beberapa hal antara lain :

1. Masalah kewenangan pengelolaan pelabuhan laut, bandar udara, kehutanan, perkebunan (PTP), pertambangan dan kegiatan eksplorasi sumberdaya laut (minyak dan gas bumi).
2. Masalah kewenangan pengaturan tenaga kerja asing (TKA), seperti pengurusan ijin tinggal dan kerja dan pajak penghasilan.

3. Masalah kewenangan pertanahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang ditandai dengan adanya Dinas Pertanahan milik daerah dan Kantor Pertanahan yang masih menginduk kepada pusat
4. Masalah kewenangan pemberian ijin usaha seperti kegiatan pertambangan, Hak Pengelolaan Hutan (HPH), penambangan pasir laut, dan pengeboran minyak lepas pantai.
5. Masalah pembagian hirarki otonomi antara propinsi dengan pemerintah kabupaten/kota
6. Masalah perbedaan substansi pengaturan perundang undangan. Misalnya, Depertemen Kehutanan berpegangan pada UU No. 41 tahun 1999 tentang pengaturan kewenangan kehutanan, sementara pemerintah daerah kabupaten bersikukuh pada substansi yang diatur oleh UU No.22 tahun 1999 yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam.

Adanya tarik menarik kepentingan ini kemudian berdampak pada hubungan yang tidak harmonis antar pemerintah pusat, propinsi dengan pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah daerah kabupaten/kota beranggapan bahwa dengan adanya otonomi daerah maka kebutuhan pembiayaan pembangunan semakin besar. Daerah juga harus mengejar ketertinggalan pembangunan dan melakukan penyesuaian terhadap tuntutan perubahan yang terjadi. Untuk mengatasi permasalahan kekurangan pembiayaan pembangunan tersebut, pemerintah daerah kabupten/kota harus mengupayakan tambahan sumber penerimaan dengan penguasaan obyek-obyek ekonomi yang potensial dapat menghasilkan tambahan pendapatan daerah. Masalahnya, pengelolaan obyek-obyek ekonomi tersebut, sebelumnya sebagian besar dikuasai dan dikelola oleh pemerintah pusat atau propinsi. Sementara pemerintah pusat atau propinsi memiliki alasan untuk tetap menguasai obyek ekonomi tersebut demi kepentingan nasional dan pembangunan daerah lainnya, sehingga tetap menjadi ajang rebutan pihak-pihak terkait.

Melihat fenomena tarik menarik kepentingan ini, maka untuk menjamin tercapainya tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kutai Kartanegara, maka perlu dilakukan penyesuaian terhadap berbagai peraturan tentang suatu kewenangan yang dianggap masih tumpang tindih dan bertentangan satu dengan lainnya. Secara lebih mendasar, penyelesaian berbagai kepentingan dan kewenangan antar tingkatan pemerintahan ini adalah dengan memperhatikan aspek skala ekonomi, akuntabilitas dan eksternalitas dari keberadaan obyek yang dipertentangkan tersebut. Luasnya pemberian wewenang kepada

daerah haruslah berkaitan dengan pelayanan yang diberikan pemerintah daerah kepada masyarakatnya, sehingga makna otonomi daerah itu sendiri bernar-benar dirasakan antara pemerintah daerah dan masyarakatnya.

3.6.4. Kondisi Sumberdaya Manusia dan Mobilitas Penduduk

Uraian pada bagian sebelumnya menjelaskan bahwa salah satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan pembangunan daerah, khususnya di bidang ketenagakerjaan adalah aspek kualitas SDM. Pengembangan SDM merupakan faktor utama untuk menciptakan penduduk yang berkualitas, sehingga dapat menghasilkan tenaga kerja yang handal dan berdaya saing tinggi. Kondisi tersebut dapat tercapai jika ada perhatian yang lebih besar dari pemerintah daerah untuk memberikan prioritas terhadap program-program pembangunan yang memiliki kaitan dengan kebijakan atau program pengembangan SDM. Salah satu keterkaitan tersebut adalah kebijakan atau program perbaikan kualitas kesehatan penduduk, perbaikan mutu pendidikan dan peningkatan program pelatihan bagi angkatan kerja yang ada di wilayah tersebut.

Dalam teori ekonomi, tenaga kerja merupakan salah satu asset atau modal yang memiliki kontribusi besar dalam setiap proses produksi. Kontribusi tersebut dihasilkan dari adanya pengetahuan dan keterampilan tenaga kerja dalam mengolah atau menggunakan faktor produksi lainnya (seperti mesin, peralatan, dan pengaturan manajemen). Tenaga kerja yang memiliki pengetahuan dan keterampilan yang tinggi akan mempengaruhi tingkat produktivitas yang dihasilkan. Begitu pula sebaliknya, pengetahuan dan keterampilan yang rendah akan berpengaruh terhadap rendahnya produktivitas tenaga kerja yang digunakan (Thoha, 2002).

Ilustrasi teori di atas berlaku juga dalam cakupan yang lebih luas tentang pembangunan ketenagakerjaan. Dalam hal ini SDM di daerah merupakan modal utama pemerintah daerah dalam mengoptimalkan seluruh potensi sumberdaya alamnya. Baik SDM ataupun penduduk merupakan subyek sekaligus obyek dalam pembangunan. Oleh karena itu SDM yang berkualitas merupakan aset berharga yang dapat menjamin kelangsungan pembangunan di daerah. Sebaliknya, kualitas SDM yang rendah akan menjadi penghambat jalannya proses pembangunan.

Penciptaan SDM yang berkualitas hanya dapat dilakukan dengan memberikan porsi anggaran pembangunan yang memadai untuk berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan SDM. Kebijakan tersebut antara lain berupa peningkatan pendidikan dan keterampilan, perbaikan dan penyediaan sarana belajar mengajar, perbaikan nasib guru, perbaikan program pelatihan dan ketrampilan, serta perbaikan status kesehatan penduduk. Strategi pembangunan yang memberikan perhatian besar pada perbaikan kondisi SDM dalam jangka pendek memang diakui akan memperlambat pertumbuhan ekonomi, karena akan menyerap lebih besar alokasi anggaran yang tersedia, sementara hasilnya baru akan dapat dirasakan satu hingga dua generasi berikutnya. Namun kebijakan tersebut memberikan suatu jaminan bahwa perkembangan ekonomi yang dicapai akan berkelanjutan dalam jangka panjang (*sustainable development*) (Tjiptoheriyanto, 2003).

Sebagai perbandingan, Kebijakan yang dilakukan negara Malaysia berkaitan dengan perbaikan kualitas SDM, seharusnya menjadi contoh Indonesia. Saat ini Malaysia diakui memiliki stabilitas ekonomi dan kualitas hidup penduduk yang lebih baik dibandingkan keadaan negara tetangga lainnya. Bahkan Malaysia menjadi negara tujuan utama angkatan kerja Indonesia untuk mengisi kesempatan kerja yang terus meningkat di negara tersebut. Oleh karena itu, keberhasilan pembangunan ekonomi Malaysia telah menempatkannya sebagai negara dengan memiliki pondasi ekonomi yang kuat dan bahkan sangat disegani di kawasan Asia. Padahal pada awal sejarah pembangunan negara ini keadaannya tidak jauh berbeda dengan kondisi Indonesia, bahkan di beberapa aspek pernah tertinggal dibandingkan Indonesia. Perbedaannya adalah sejak awal Malaysia telah menekankan pembangunan SDMnya sebagai prioritas dalam membangun dan mengejar ketertinggalan negara tersebut. Investasi untuk meningkatkan kualitas SDM telah dilakukan Malaysia melalui perbaikan kesehatan dan alokasi anggaran pendidikan dan pelatihan yang relatif besar, terbukti telah menghasilkan pembangunan ekonomi yang lebih baik dan berkesinambungan di negara tersebut.

Disamping kondisi SDM di Kabupten Kutai Kartanegara, aspek lain sebagai faktor yang dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan ketengakerjaan, adalah kegiatan mobilitas penduduk, baik dari maupun ke luar wilayah Kalimantan Timur. Dalam beberapa tahun terakhir, kemajuan ekonomi dan proses pembangunan di daerah ini, telah menjadi daya tarik bagi banyak pencari kerja dari berbagai tempat di luar Kabupaten Kutai Kartanegara. Kondisi ini terjadi secara alamiah

yaitu sebagai akibat adanya perbedaan karakteristik antar daerah di Indonesia, terutama berkaitan dengan ketersediaan sumber daya, aksesibilitas, dan tersedianya berbagai kesempatan ekonomi (Bandiono, 2002 :11).

Proses migrasi penduduk, diakui memiliki kontribusi besar terhadap keberhasilan pembangunan suatu daerah. Hasil studi tentang migrasi yang dilakukan oleh PPK- LIPI di beberapa daerah di Indonesia, menyimpulkan bahwa terdapat korelasi positif antara perkembangan suatu wilayah dengan kegiatan migrasi (Raharto, 2000); (Mujiyani, 2001); dan (Romdiati, 2001). Umumnya alasan utama yang melatarbelakangi kegiatan migrasi adalah kepentingan ekonomi. Proses migrasi biasanya diikuti dengan adanya alih pengetahuan dan keterampilan (*transfer of knowledge*) antara migran dengan masyarakat lokal (Sumono.dkk. 2002:26).

Proses migrasi biasanya juga diikuti dengan interaksi sosial budaya antara migran dan masyarakat lokal. Pada daerah tertentu, seperti halnya di Kalimantan Timur, proses interaksi sosial ini telah banyak menghasilkan difusi sosial budaya antar dua suku bangsa yang berbeda. Dalam tataran nasional, proses difusi ini dinilai sebagai salah satu faktor penting penghalang terjadinya disintegrasi bangsa. Namun demikian tidak selamanya kegiatan migrasi memberikan keuntungan positif bagi daerah penerima. Kegiatan migrasi juga memberikan dampak negatif jika kegiatan ini tidak diikuti dengan dukungan pemerintah daerah dalam merumuskan berbagai kebijakan berkaitan dengan dampak perpindahan penduduk ini. Contoh negatif dari kegiatan migrasi tersebut antara lain: timbulnya perkampungan kumuh di daerah perkotaan; meningkatnya angka pengangguran; konflik sosial antar etnis; kecemburuan sosial antara pendatang dan masyarakat lokal; serta ancaman disintegrasi bangsa karena disulut rasa ketidakadilan yang dialami masyarakat lokal.

Berdasarkan pengamatan dan wawancara mendalam dengan beberapa informan, sejauh ini masalah migrasi di Kabupaten Kutai Kartanegara belum dirasakan menimbulkan ekkses negatif. Bahkan sebaliknya mobilitas penduduk di Kabupaten Kutai Kartanegara dianggap berdampak positif bagi perkembangan wilayah ini. Sebagai contoh, pola pertanian berladang yang banyak dilakukan oleh migran dari Jawa kini telah banyak dilakukan oleh penduduk lokal yang sebelumnya terbiasa dengan pola pertanian berpindah. Demikian jug kegiatan perdagangan yang dikembangkan oleh pendatang dari Makassar

terutama oleh suku Bugis dan pendatang dari Jawa kini telah banyak dilakukan oleh masyarakat setempat.

Namun demikian, berkaitan dengan migrasi penduduk, pemerintah daerah Kabupaten Kutai Kartanegara perlu memberi perhatian pada upaya mempersempit jurang ketimpangan antara pendatang dan penduduk lokal. Dalam kaitan ini, berbagai program gerakan pemberdayaan masyarakat yang tercakup dalam Gerbang Dayaku perlu terus ditingkatkan (seperti perbaikan mutu pendidikan masyarakat, pemberian kredit usaha, pelatihan keterampilan, usaha peningkatan produksi pertanian/perkebunan, serta pembangunan sarana dan prasarana penunjang). Upaya ini diharapkan dapat meredam isu kesenjangan sosial ekonomi antara penduduk lokal dan pendatang yang banyak terjadi di beberapa daerah di Indonesia. Hal ini juga dimaksudkan untuk meningkatkan daya dukung penduduk lokal dalam proses pembangunan.

Gambaran peluang dan tantangan dari pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Kutai Kartanegara seperti diuraikan sebelumnya, dapat menjelaskan betapa beratnya tantangan dan persoalan yang harus dihadapi pemerintah daerah Kabupaten Kutai Kartanegara ke depan. Untuk mendukung kegiatan tersebut, hal terpenting adalah diperlukannya sikap terbuka dari seluruh komponen pembangunan di daerah ini, terutama dengan melihat kembali berbagai kekurangan yang masih perlu diperbaiki dalam pelaksanaan pembangunan daerah selama ini.

3.7. Penutup

Kebijakan otonomi daerah yang dilaksanakan sejak tahun 1999, telah memacu Kabupaten Kutai Kartanegara sebagai daerah otonom untuk lebih bergairah dalam pembangunan daerahnya. Keadaan ini juga dipicu oleh kondisi wilayah yang kaya sumberdaya alam sehingga potensial untuk mengejar ketertinggalannya selama ini. Dengan kewenangan daerah yang meningkat untuk mengatur daerahnya, dan didukung oleh dana perimbangan yang kuat, Pemda tampaknya lebih percaya diri dalam merencanakan pembangunan sesuai dengan potensi unggulan sumberdaya alam dan SDM yang dimilikinya. Melihat arah, visi, misi dan tujuan/sasaran pembangunan yang tertuang dalam Propeda 2001-2005, secara konsep terdapat konsistensi dalam mengarahkan program pembangunan sesuai dengan visi dan misinya.

Namun dalam pelaksanaannya masih terdapat hambatan baik struktural maupun kesiapan SDM, sehingga dikuatirkan hasil yang dicapai memerlukan waktu untuk dapat sejalan dengan perencanaannya. Kelemahan yang utama adalah masih dominannya peran birokrasi dalam pelaksanaan program, sehingga partisipasi masyarakat yang merupakan tuntutan reformasi, masih terbatas pada awal perencanaan, tanpa berkelanjutan dalam proses selanjutnya, termasuk dalam pelaksanaan maupun pengawasannya. Hal ini juga dipengaruhi oleh kebiasaan selama era orde baru yang cenderung mengutamakan kebijakan yang lebih bersifat *top down* daripada *bottom up*. Kelemahan lainnya adalah dalam pelaksanaan berbagai program pembangunan cenderung masih berorientasi pada kegiatan proyek, sehingga kurang peduli terhadap kontinuitas program dan hasil yang diperoleh. Karenanya banyak program yang masih kental rasa 'ego sektoralnya', sehingga koordinasi dan pengawasan masih tetap banyak kelemahannya. Hal ini dapat menimbulkan permasalahan baru di daerah, seperti yang dialami pusat selama ini, yaitu pembangunan yang gegap gempita, namun hasil yang diperoleh belum tentu sejalan dengan arah dan tujuannya. Dikhawatirkan semangat membangun daerah di era otonomi daerah menjadi slogan yang hanya menguntungkan kelompok-kelompok tertentu di daerah yang pandai memanfaatkan situasi baru, sedang kebanyakan penduduk tetap menjadi penonton dari hiruk pikuk pembangunan yang berslogan indah dan sarat makna yaitu 'Gerbang Dayaku' di wilayahnya.

BAB IV

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN KETENAGAKERJAAN

4.1. Pendahuluan

Otonomi daerah dicanangkan oleh Pemerintah Indonesia dengan tujuan untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi penduduk di daerah. Adanya pengalihan tugas atau kekuasaan yang biasanya diatur oleh pusat ini diharapkan pemerintah daerah mampu menggali dan memanfaatkan potensi sumberdaya alam maupun sumberdaya manusia seoptimal mungkin agar kesejahteraan penduduk di daerahnya meningkat. Tujuan ini akan berhasil bila semua komponen masyarakat, baik kelompok legislatif, eksekutif, yudikatif dan swasta, sadar untuk berpartisipasi aktif maupun pasif dalam setiap kegiatan. Untuk itu diperlukan suatu kebijakan yang akan menjadi dasar pegangan dalam menyusun tujuan, perencanaan, proyek yang akan menjadi program agar menghasilkan output sebagai hasil dari keputusan kebijakan yang ada (Cohen, 1987:141).

Pada era otonomi daerah saat ini, Kabupaten/Kota diberi kesempatan untuk menciptakan perencanaan yang akan dilaksanakan sehingga muncul paradigma baru yang diharapkan masyarakat pendukungnya. UU No. 22 tahun 1999 memberi kesempatan kepada daerah untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah. Kebijakan tersebut diharapkan datang dari bawah (*bottom up policy*) yang dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat daerah tersebut. Oleh karena itu, kelompok legislatif, eksekutif, yudikatif dan *stakeholders* terkait mempunyai peran penting dalam membuat perencanaan tersebut. Kondisi ini berbeda pada masa orde baru, di mana kebijakan pembangunan dibuat oleh pemerintah pusat yang kurang mempertimbangkan kebutuhan daerah sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Seperti kebijakan ketenagakerjaan dalam peningkatan kemampuan tenaga kerja di daerah umumnya dilakukan secara sentralistik (*top-down policy*), yaitu melalui paket yang terkadang kurang sesuai dengan kebutuhan daerah.

Perbedaan kebijakan pada dua era tersebut membutuhkan penyesuaian yang cukup berat bagi daerah mengingat sudah terbiasanya daerah dengan sistem *top-down policy*. Pada era otonomi, partisipasi masyarakat merupakan bagian dari dimensi politik dengan meningkatkan keterlibatan masyarakat yang akan merubah politik di daerah dari dominasi eksekutif ke legislatif (Donatus, 2000). Untuk itu dibutuhkan kekuatan badan legislatif daerah yang akan menentukan proses demokratisasi dan keberhasilan otonomi di daerah tersebut. Di samping itu, aparatur negara yang menjalankan roda pemerintah di daerah harus siap dalam melaksanakan perencanaan dari kebijakan yang telah disepakati bersama. Lembaga lain yang juga harus kuat adalah lembaga-lembaga lokal atau lembaga sosial masyarakat (*non government organization*), karena merupakan media kontrol badan legislatif dan eksekutif, di samping membantu masyarakat dalam melaksanakan berbagai program secara individu maupun kelompok.

Berbicara tentang aspirasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan, menurut Jamieson dalam tulisan E.Sobirin Nadj (2002)² dapat dilihat dari dua perspektif. *Pertama*, masyarakat terlibat dalam pemilihan, perancangan, perencanaan, dan pelaksanaan pada berbagai kebijakan dan program yang akan mewarnai kehidupan masyarakat tersebut. *Kedua*, membuat umpan balik yang pada hakikatnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan berbagai kebijakan dan program pembangunan. Kedua pendekatan tersebut, dalam implementasinya dapat terjadi bila setiap komponen masyarakat bebas menyatakan pendapat (demokratis).

Apabila sistem tersebut dapat berjalan, di mana semua komponen masyarakat berpartisipasi dalam pembuatan perencanaan maka kebijakan yang diambil pemerintah seharusnya dapat diterima oleh masyarakat. Peran DPRD sebagai wakil rakyat di tingkat legislatif, organisasi masyarakat lokal, dan *stakeholders* terkait dengan kebijakan yang akan dibuat sangat penting dalam memberikan pertimbangan dan informasi yang diperlukan bagi pemerintah selama menjalankan pemerintahannya. Keterlibatan berbagai komponen masyarakat tersebut akan menciptakan alam demokrasi yang kondusif bagi isu-isu yang muncul di masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah daerah dalam penyusunan suatu kebijakan seharusnya telah memahami bahwa terjadinya kebijakan melalui proses dengan mengumpulkan serangkaian

² Dikutip dari Birtha Mikkelsen, *Model Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan : Sebuah Buku Pegangan Bagi Para Praktisi Lapangan* (Jakarta: Yayasan Obor, 1999. Hal 63).

pedoman, sehingga tercapai kesuksesan sebagai harapan berbagai pihak. Namun tampaknya di era otonomi ini keterlibatan semua unsur masyarakat dalam penyusunan, perencanaan dan pelaksanaan kebijakan selama ini masih lemah; walaupun mereka mengetahui bahwa seharusnya kebijakan yang dikeluarkan merupakan ketetapan birokrasi yang dibuat berdasarkan kondisi masyarakat.

Untuk mengetahui proses pembuatan kebijakan pemerintah daerah di era otonomi daerah, bagian ini akan menggambarkan dan mengkaji partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan ketenagakerjaan di daerah. Pilihan terhadap isu ketenagakerjaan, mengingat orientasi pembangunan daerah pada masa lalu kurang memperhatikan pemerataan dalam penyerapan tenaga kerja sehingga banyak terjadi ketidakseimbangan antara tenaga kerja lokal dan pendatang; walaupun SDM daerah sering dianggap lemah. Apalagi bila dikaitkan dengan otonomi daerah, isu ketenagakerjaan sudah seharusnya menjadi perhatian berbagai pihak karena merupakan salah satu indikator peningkatan ekonomi masyarakat. Berpartisipasinya semua komponen masyarakat dalam perumusan arah kebijakan ketenagakerjaan diharapkan akan lebih meningkatkan kesempatan kerja yang kompeten untuk pengembangan daerah tersebut. Dalam hal ini, masyarakat sudah seharusnya tidak hanya menjadi objek (penonton) namun turut terlibat sebagai subjek (pelaku), karena isu-isu yang berkaitan dengan sumberdaya manusia merupakan tonggak pembangunan daerah.

Kabupaten Kutai Kartanegara yang menjadi daerah kasus untuk melihat permasalahan ini sedang mengembangkan konsep pembangunan daerah yang dikenal dengan 'Gerbang Dayaku'. Konsep ini lahir dari filosofis budaya untuk membangun solidaritas masyarakat Kutai Kartanegara yang pluralistis dengan basis pada pemberdayaan semua komponen masyarakat, yaitu lembaga eksekutif, legislatif, masyarakat dan pengusaha swasta. Keterlibatan berbagai unsur ini diharapkan dapat membangun Kutai Kartanegara secara berkesinambungan. Untuk itu, setiap komponen masyarakat akan terlibat secara aktif dan mengambil peran dalam gerakan pembangunan berdasarkan prinsip-prinsip memberdayakan diri sendiri. Setiap individu berhak dan wajib menyumbangkan potensinya dalam pembangunan Kutai Kartanegara. Apabila berhasil mengikutsertakan komponen masyarakat dalam kebijakan yang akan diambil, maka konsep ini akan menjadi wahana baru bagi kehidupan masa depan masyarakat Kutai Kartanegara. Pemikiran ini juga berlaku dalam proses pembuatan kebijakan ketenagakerjaan.

Tiga komponen masyarakat, yakni eksekutif, legislatif dan masyarakat, dalam proses pembuatan kebijakan ketenagakerjaan akan dibahas pada bab ini. Sebelum menggambarkan keterlibatan ketiga komponen tersebut, tulisan ini akan diawali dengan pendahuluan sebagai pengantar tulisan dan mekanisme proses pembuatan kebijakan di Kabupaten Kutai Kartanegara. Bab ini ditutup dengan suatu kesimpulan tentang partisipasi ketiga komponen dalam pembuatan kebijakan ketenagakerjaan di Kabupaten Kutai Kartanegara.

4.2. Mekanisme Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan

Landasan konstitusional pelaksanaan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah (UU No.22/1999 dan UU No. 25/1999) adalah pasal 18 UUD 45 dan Amandemen II UUD 45 ayat 18 a dan 18 b. Berdasarkan landasan ini maka pelaksanaan otonomi daerah harus dilaksanakan dan tetap menjaga keutuhan negara kesatuan Indonesia dengan tetap melaksanakan prinsip keadilan dan pemerataan. UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah mengamanatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih otonom dengan menganut azas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Tujuan yang paling mendasar dalam melaksanakan otonomi daerah adalah untuk lebih memberdayakan, menumbuhkan prakarsa, kreatifitas dan peran serta masyarakat serta meningkatkan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Landasan dari pelaksanaan otonomi daerah adalah pemberlakuan UU No. 25 tahun 1999 yang mengatur sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Sistem pengaturan ini diharapkan dapat memberikan nuansa pemerataan dan keadilan, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab.

Sesuai dengan UU No. 22 tahun 1999 dalam penyelenggaraan pemerintahan maka kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota semakin meningkat dan kewenangan pusat dan propinsi lebih bersifat koordinatif. Keadaan ini memungkinkan pemerintah daerah menyelenggarakan pembangunan daerahnya sesuai dengan aspirasi setempat. Keadaan ini memerlukan kreatifitas penyelenggara pemerintahan dan ketersediaan data yang relevan untuk pengembangan daerah. Dalam kaitan dengan pengembangan sumberdaya manusia, Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara mendapatkan

kesempatan untuk mengembangkan sumberdaya manusianya sesuai dengan kondisi yang ada.

Kedudukan legislatif dan eksekutif secara tegas telah dibedakan dalam UU No. 22 Tahun 1999. Dalam setiap pembuatan kebijakan yang menyangkut sistim penyelenggaraan pemerintahan dan khususnya berkaitan dengan tenaga kerja maka peranan pemerintah dan DPRD telah diatur dengan jelas. Keadaan ini sangat berbeda dengan situasi sebelum diberlakukannya otonomi daerah dimana DPRD merupakan bagian dari pemerintah, sehingga fungsi legislatif tidak dapat terpenuhi karena DPRD berada dibawah kontrol pihak eksekutif. Dengan demikian proses demokratisasi tidak dapat berjalan dan terdapat kecenderungan sistim yang dianut adalah penguasa tunggal di daerah (eksekutif).

Peranan DPRD dalam era otonomi daerah terlihat sangat sentral dalam sistim pemerintahan yang baru. Tiga tugas DPRD dari 8 tugas yang diembannya (pasal 14 ayat (1) menyangkut kebijaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yaitu:

1. Bersama bupati membuat peraturan daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat di daerah setempat.
2. Bersama bupati menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda, pelaksanaan keputusan Bupati, pelaksanaan APBD, pelaksanaan kerjasama internasional dan kebijakan Pemerintah daerah.
4. Menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Oleh karena DPRD Kabupaten memiliki hak untuk: meminta pertanggungjawaban bupati, meminta keterangan, mengadakan penyelidikan, mengadakan perubahan rancangan perda, mengajukan pendapat, mengajukan rancangan perda, menentukan APBD dan menentukan tata tertib.

Dari tugas DPRD seperti tersebut diatas, maka kewenangan DPRD menyangkut penentuan kebijakan dari segi manajemen pemerintahan daerah mempunyai fungsi penentu dan pengontrol pelaksanaan kebijakan, proses penentuan ini harus didasari oleh aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Dengan demikian diharapkan peraturan, perda maupun kebijakan lainnya dapat sebesar besarnya memenuhi aspirasi masyarakat.

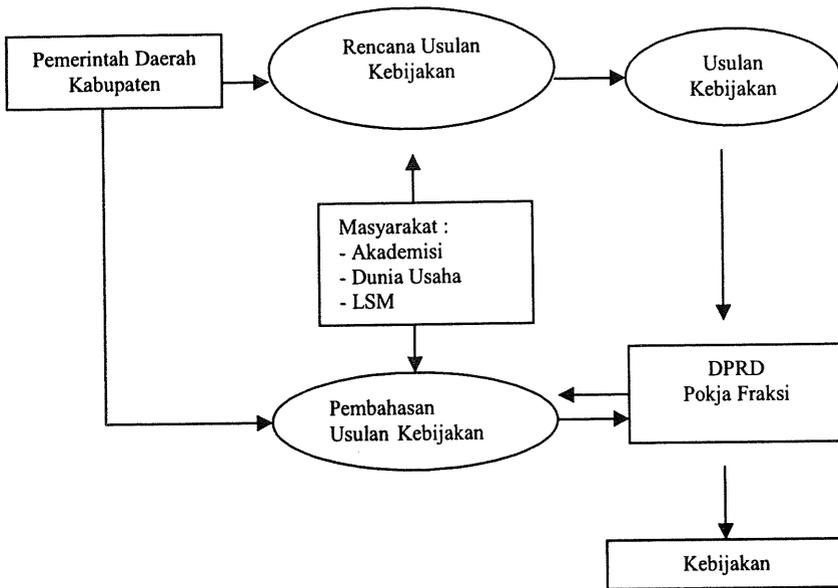
Fungsi pemerintah (eksekutif) menurut ketentuan UU No. 22/1999 secara politis bupati ditentukan melalui pemilihan dan diangkat oleh DPRD sedang dalam menjalankan tugasnya dibantu perangkat

pemerintahan (pasal 60) yang terdiri dari sekretariat daerah, dinas daerah dan lembaga tehnik daerah. Dengan demikian jelas dipisahkan bupati sebagai pejabat politis dan jabatan sekretariat dan dinas dinas sebagai jabatan karier. Pemisahan yang jelas antara pihak eksekutif dan DPRD telah melahirkan mekanisme setiap pembuatan kebijakan maupun peraturan lainnya yang menyangkut kepentingan pelaksanaan pemerintahan.

Berdasarkan informasi yang diperoleh, Kabupaten Kutai Kartanegara belum mempunyai tata tertib yang baku (dalam bentuk perda) tentang mekanisme pembuatan kebijakan. Proses pembuatan kebijakan umumnya dimulai dengan pihak eksekutif (Bupati) yang membuat usulan kebijakan, seperti pada program 'Gerbang Dayaku'. Ide dasar yang diusulkan ini merupakan hasil dari Rakorbang yang dihadiri oleh seluruh jajaran pemerintahan dari tingkat desa, kecamatan dan dinas dinas yang ada. Termasuk keterlibatan komponen lainnya yaitu LSM, universitas dan dunia usaha. Usulan berasal dari bupati kemudian dikaji secara bersama dengan semua unsur yang ada. Upaya ini dimaksudkan untuk menangkap aspirasi semua pihak sebelum kebijakan diserahkan kepada pihak legislatif untuk dibahas dan ditentukan. Usulan ini setelah selesai dibuat oleh pihak bupati kemudian diserahkan kepada biro hukum untuk dibuatkan berita acara dan disampaikan kepada pihak DPRD. Selanjutnya setelah pihak DPRD menerima usulan tersebut, segera membentuk pokja yang membahas usulan tersebut untuk dikaji baik dari segi isi maupun menyangkut kepentingan masyarakat.

Setelah kebijakan yang akan diambil telah diputuskan dan diterima oleh DPRD maka draft ini kemudian diundangkan dan menjadi ketentuan yang mengikat dan dilaksanakan oleh semua pihak yang terkait. Proses sosialisasi kebijakan ini secara luas dilakukan baik oleh DPRD maupun pihak pemerintah agar dapat diketahui secara lebih jelas dalam pelaksanaannya. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh pemerintah dan merupakan pedoman dalam setiap langkah pelaksanaannya. DPRD mempunyai fungsi kontrol dalam pelaksanaan setiap kebijakan agar dapat menemui sasarannya.

Proses Pembuatan Kebijakan



Dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan di Kabupaten Kutai Kartanegara (termasuk didalamnya pembangunan sumberdaya manusia) fungsi kontrol DPRD dapat dilihat dalam salah satu Keputusan Bupati Kutai No. 180-188/HK.264/2002 tentang Penetapan mekanisme Pengelolaan Program Pembangunan Pedesaan Dalam rangka Gerbang Dayaku Kabupaten Kutai. Tujuan dari Keputusan Bupati tersebut adalah menjamin terselenggaranya pelaksanaan program pembangunan pedesaan yang efektif dan efisien dalam mencapai tujuan dan sasaran yang diharapkan. Pengelolaan program dimaksudkan proses sejak perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian evaluasi dan pelaporannya.

Pengawasan/kontrol terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah diambil dalam Gerbang Dayaku khususnya dalam pembangunan pedesaan dilakukan baik oleh pihak instansi resmi pemerintah,

masyarakat maupun pengawasan kelembagaan (DPRD). Secara rinci keputusan bupati tersebut memuat beberapa sistim pengawasan yaitu :

1. Pengawasan Melekat (Waskat); sistim pengawasan intern pada masing-masing komponen/lembaga/dinas/instansi/unit Kerja secara berjenjang.
2. Pengawasan Fungsional (Wasnal); sistim pengawasan fungsional merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan suatu aparat/ unit organisasi yang dibentuk dan ditugaskan untuk melakukan pengawasan dan pemeriksaan dalam batas-batas lingkungan kewenangan yang telah ditentukan.
3. Pengawasan Masyarakat (WASMAS); sistim pengawasan ekstern yang lebih bersifat umum dan bersifat non teknis dan tidak secara langsung melakukan pemeriksaan terhadap obyek yang diawasi karena sudah ada lembaga fungsional yang menangani (WASNAL) Pengawasan Masyarakat dapat dilakukan oleh masyarakat luas baik melalui pribadi, organisasi, kotak pos, media massa dan lain sebagainya.
4. Pengawasan Kelembagaan (WASGA); pengawasan melalui fungsi DPRD sebagai lembaga wakil rakyat yang menjadi mitra pemerintah untuk menjalankan fungsi kontrol. Dalam konteks pengawasan ini DPRD mempunyai akses yang luas untuk melaksanakan *chek and balance* pengawasan sesuai dengan fungsi dan kedudukannya yang telah diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam sistim pengawasan diatas jelas dapat dibedakan antara fungsi pengawasan internal maupun eksternal. Pengawasan internal lebih bersifat teknis dan birokratis administrasi sedangkan pengawasan eksternal lebih pada arah pencapaian sasaran pembangunan. Fungsi pengawasan DPRD terlihat luas dan dapat masuk baik ekstern maupun intern yaitu melaksanakan *chek and balance* pengawasan..

4.3. Peran Pemerintah dan DPRD dalam Proses Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan: Pengalaman Empiris

Dengan diberlakukannya Undang Undang No 22 tahun 1999, maka sejak Januari 2001, Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara telah menjalankan sistim otonom Daerah. Peran DPRD dan pemerintah daerah sangat penting karena mereka mempunyai fungsi yang saling melengkapi. Sebagai *partner* dalam menjalankan fungsi pemerintah, DPRD merupakan lembaga yang harus mengkaji setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah kemudian menyetujui atau menolaknya.

Dalam pelaksanaan kebijakan DPRD mempunyai fungsi yang luas dalam pengawasan. DPRD sebagai wakil rakyat maka dalam menjalankan fungsinya harus dapat menangkap aspirasi masyarakat yang diwakilinya.

Kabupaten Kutai dalam era otonomi daerah merupakan daerah yang mempunyai sumber dana pembangunan yang relatif besar yang berasal dari dana perimbangan. Dengan dana tersebut, pemerintah daerah mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengembangkan kreatifitas dalam pembangunan daerahnya. Gerbang Dayaku merupakan konsep pembangunan daerah Kutai Kartanegara yang cukup baik dan mempunyai jangkau ke depan. Dengan dana yang ada pemerintah bersama DPRD mempunyai peluang yang besar melaksanakan pembangunannya. Pertanyaannya sekarang adalah seberapa jauh rencana pembangunan ini direncanakan dan dilaksanakan sesuai dengan prinsip otonomi daerah.

Peran DPRD yang demikian besar dalam menjalankan fungsinya memerlukan SDM dengan kemampuan yang baik dalam menganalisa serta mengkaji setiap usulan kebijakan dari pihak eksekutif. Tampaknya kendala ini yang dihadapi oleh DPRD, karena anggota DPRD banyak masih banyak yang terbatas kemampuannya untuk menganalisa dan mengkaji kebijakan yang diusulkan pihak eksekutif. Kalangan eksekutif (Pemerintah) mempunyai daya analisis dan kemampuan untuk berargumentasi dalam mempertahankan rasional dibalik usulannya. Ketidak seimbangan kemampnan analisis antara pihak pemerintah dan DPRD akan berakibat kurang mendalamnya pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

Pengkajian yang dilakukan di DPRD dalam pokja yang dibentuk maupun dalam fraksi juga sering diwarnai oleh kepentingan kelompok atau partai yang dominan. Disadari bahwa kelompok partai dominan yang ada dalam DPRD adalah merupakan partai dari sebagian besar elite pemerintahan di Kutai. Keadaan ini akan banyak berpengaruh pada keseimbangan dalam setiap perdebatan yang ada dalam fraksi maupun pokja. Meskipun beberapa wakil rakyat mencoba untuk memperjuangkan aspirasi dari kelompoknya akan tetapi karena kalah dalam suara di DPRD mereka merasa sulit menembus dominasi tersebut. Keluhan semacam ini muncul bukan keluar dari kalangan anggota DPRD tapi justru dari anggota salah satu partai yang diwakilinya. Sebagai contoh proses pembuatan dua perda tentang retribusi jembatan dan pembatasan pekerja anak yang masih menjadi perdebatan.

Fungsi kontrol DPRD juga belum sepenuhnya terjadi karena tampak bahwa kontrol dari masyarakat (WASKAT) melalui tulisan di surat kabar maupun tulisan pribadi nampak sangat tajam terutama melalui media cetak. Bila DPRD dapat menangkap aspirasi masyarakat luas dan dapat menjalankan fungsi kontrol dengan baik maka kontrol dari masyarakat akan lebih baik. DPRD mempunyai kewenangan yang luas secara kelembagaan untuk mengontrol dan menegur pemerintah. Isu yang berkaitan dengan rencana akan diterbitkan perda maupun tentang pelaksanaan proyek pembangunan oleh pemerintah banyak mendominasi berita dalam surat kabar setempat.

Dari sisi Pemerintah setiap kebijakan yang diambil telah melalui mekanisme yang telah baku dan disepakati disesuaikan prinsip prinsip otonomi daerah. Setiap kebijakan yang akan diambil harus dengan prinsip *bottom-up*. Sebagai contoh Program Pembangunan Pedesaan (Keputusan Bupati Kutai No. 180-188/HK.264/2002) direncanakan melalui penjangkauan dari bawah dengan menggunakan pendekatan pemberdayaan seluruh komponen masyarakat. Di tingkat desa rencana dibahas pada forum Musyawarah Pembangunan Desa, hasilnya di bahas dalam Temukarya Tingkat Kecamatan. Hasil dari temukarya ini kemudian dibawa dalam Rakorbang yang dipimpin oleh Bappeda. Salah satu kendala yang dihadapi dalam proses ini adalah bagaimana menentukan prioritas pembangunan untuk masyarakat desa. Permasalahan seperti lebih mengetengahkan kepentingan kelompok tertentu terkadang masih muncul. Keadaan ini kemungkinan disebabkan karena kemampuan untuk menentukan prioritas atau kebiasaan orde baru yang lalu yaitu menerima saja apa yang telah direncanakan oleh pemerintah. Dengan demikian hasilnya kurang maksimal untuk kepentingan masyarakat setempat. Bila rencana ini dibawa keatas maka kemungkinan menjadi makin jauh dari harapan masyarakat.

4.4. Partisipasi Pengusaha dan Masyarakat dalam Kebijakan Ketenagakerjaan

Pada bagian sebelumnya telah diungkapkan, bahwa pembangunan Kabupaten Kutai Kartanegara berpedoman kepada Program Gerbang Dayaku. Program ini bertujuan untuk memberdayakan seluruh komponen masyarakat, swasta dan aparat pemerintahan dalam setiap strategi pembangunan yang akan dilaksanakan di Kutai Kartanegara. Program ini dikenal sebagai *grand strategy* yang intinya adalah implementasi dari sistem ekonomi kerakyatan, namun tidak menghilangkan usaha swasta berskala besar dan nasional yang telah

ada sebelum Program Gerbang Dayaku dicanangkan. Keberadaan perusahaan-perusahaan besar tersebut diharapkan dapat memacu usaha lain dengan menciptakan dunia usaha yang melibatkan dan bermanfaat bagi masyarakat setempat. Apabila program ini berhasil diharapkan akan tercipta dunia usaha yang stabil sebagai salah satu indikator dari keberhasilan pembangunan daerah.

Peran swasta dalam pencapaian keberhasilan program Gerbang Dayaku sangat penting mengingat keterbatasan dana pemerintah untuk pembangunan. Ada empat peran swasta yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan program Gerbang Dayaku, yaitu: (1) mitra pemerintah/masyarakat untuk memberdayakan potensi sumberdaya alam bagi kesejahteraan bersama; (2) penumbuh dinamika ekonomi masyarakat melalui penanaman modal usaha; (3) komponen yang dapat menampung permintaan tenaga kerja; (4) sumber pemasukan pendapatan bagi daerah Kabupaten Kutai (Subandi, 2001:82). Keterlibatan swasta ini diharapkan dapat mengisi pembangunan di Kutai Kartanegara, terutama yang dapat memberi kesempatan kerja bagi penduduk, sehingga meningkatkan pendapatan atau ekonomi masyarakat.

Perusahaan swasta besar yang ada di Kutai Kartanegara dan sekitarnya sebenarnya membuka peluang kerja bagi pencari kerja, namun umumnya sangat selektif sesuai dengan bidang yang dibutuhkan. Situasi ini mengakibatkan banyak penduduk Kutai Kartanegara sulit untuk masuk pada bidang yang membutuhkan ke-profesionalan karena tingkat pendidikan yang masih rendah atau tidak sejalan dengan kebutuhan perusahaan. Kondisi ini menjadi isu yang perlu menjadi perhatian Pemerintah Daerah Kutai Kartanegara, terutama pada era otonomi dan menghadapi globalisasi dengan memasukkannya sebagai sub-program prioritas pengembangan sumberdaya manusia. Ada lima bidang yang masuk dalam kategori pengembangan sumberdaya manusia, yaitu pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, kependudukan, dan agama. Khusus pada bidang ketenagakerjaan dilaksanakan melalui program untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat agar dapat memperoleh lapangan kerja yang sesuai dengan kebutuhan pengusaha.

Program yang akan dilaksanakan pemerintah Kutai Kartanegara berkaitan dengan ketenagakerjaan agar dapat dilaksanakan, maka diperlukan kerjasama antara instansi pemerintah dan pihak swasta sebagai mitra yang akan membuka usahanya. Untuk itu, pemerintah perlu menyusun kebijakan-kebijakan yang dapat mengakomodir kepentingan swasta dalam membuka usaha, namun tetap mengingat

kebutuhan masyarakat yang juga akan terlibat pada setiap kebijakan yang dibuat. Adanya kebijakan tersebut merupakan pegangan daerah dalam menyusun Peraturan Daerah (Perda) yang pelaksanaannya menjadi kewenangan Bupati Kutai Kartanegara. Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh, kebijakan-kebijakan pemerintah daerah Kutai Kartanegara yang ada saat ini umumnya masih mengacu kepada kebijakan pemerintah pusat yang disesuaikan dengan kondisi daerah.

Di samping unsur pemerintah dan swasta, agar sebuah kebijakan dapat dihasilkan sesuai dengan yang diharapkan berbagai pihak, maka keterlibatan masyarakat perlu menjadi pertimbangan. Hal ini mengingat permasalahan ketenagakerjaan yang ada di daerah lebih banyak diketahui oleh masyarakat yang akan melaksanakan kebijakan tersebut. Seperti dalam pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan perusahaan akan menghasilkan lebih baik bila melibatkan berbagai komponen masyarakat yang terlibat dalam kegiatan tersebut, yakni pengusaha, pemerintah, masyarakat umum, karyawan/buruh dan lembaga sosial agar tercapai kesepakatan dan tidak akan menimbulkan konflik bila kebijakan tersebut dilaksanakan. Pemahaman ini diperlukan oleh pemerintah daerah Kutai Kartanegara yang sedang melaksanakan program pembangunan 'Gerbang Dayaku' agar tidak bersifat 'setengah hati', sehingga masyarakat dapat berpartisipasi pada semua kegiatan pemerintah.

Peraturan daerah yang merupakan kebijakan pemerintah daerah Kutai Kartanegara yang ada saat ini, secara langsung maupun tidak langsung yang berkaitan dengan isu-isu ketenagakerjaan meliputi tujuh bidang, yaitu bidang ketenagakerjaan, bidang pendidikan, bidang peternakan, bidang perkoperasian, bidang pertanian, bidang perkebunan, dan bidang perindustrian. Enam bidang terakhir tidak langsung berkaitan dengan ketenagakerjaan, namun dilihat dari program yang ada secara garis besar berkaitan dengan pembinaan dan peningkatan kualitas sumberdaya manusia dalam bentuk pelatihan maupun penyuluhan. Pada umumnya tujuan dari program ini menuju kepada peningkatan kesejahteraan tenaga kerja di bidang-bidang tersebut (Syaukani HR, 2000:1-29).

Program bidang ketenagakerjaan yang menjadi kewenangan Kabupaten Kutai Kartanegara ada 97; di antaranya sekitar 25 jenis adalah program yang berkaitan dengan tenaga kerja, perusahaan atau industri. Apabila dikelompokkan, jenis program tersebut meliputi pelayanan bagi pencari kerja, pembinaan dan pelatihan bagi pemuda yang ingin mandiri, keterkaitan perusahaan dengan pekerja, dan hubungan dengan instansi

instansi terkait. Salah satu dari kewenangan kabupaten adalah pembuatan 'kartu kuning' bagi pencari kerja, untuk Kabupaten Kutai Kartanegara kegiatan ini tidak lagi diurus Dinas Tenaga Kerja namun diserahkan kepada pemerintahan tingkat kecamatan. Kebijakan ini diambil agar memudahkan para pencari kerja dalam memperoleh kartu tersebut, mengingat luasnya wilayah dan masih sulitnya sarana-prasarana transportasi ke kota kabupaten. Program yang berkaitan dengan pembinaan tenaga kerja, di kabupaten ini tampaknya lebih kepada penciptaan tenaga kerja mandiri melalui pelatihan dan pemagangan di dalam maupun luar negeri. Pelaksanaan kegiatan ini ada pada Dinas Pendidikan Luar Sekolah Pemuda dan Olah Raga (Dikluspora) yang mempunyai tugas khusus dalam penyiapan tenaga kerja pada bidang-bidang yang ada di Kutai Kartanegara.

Kewenangan kabupaten dalam bidang ketenagakerjaan yang berhubungan dengan pihak swasta lebih berfokus pada persoalan-persoalan pekerja seperti penerimaan pekerja asing, PHK, kesehatan dan kesejahteraan pekerja, pekerja perempuan dan perselisihan buruh. Khusus mengenai pemberian izin mempekerjakan tenaga warga negara asing pendatang (TKWNP)³ tampaknya masih mengacu pada kebijakan pusat. Bupati Kutai Kartanegara mempunyai kewenangan untuk menerbitkan SK rencana penggunaan Tenaga Kerja Asing (Perda No. 12 tahun 2001) dan ketentuan umum tentang dana izin kerja di Indonesia (Perda No. 13 tahun 2001). Dana tersebut digunakan untuk pengembangan keahlian dan ketrampilan tenaga kerja Indonesia yang berasal dari penerimaan pemerintah daerah bukan pajak yang dikelola oleh Dinas Tenaga Kerja. Peraturan ini sebelum otonomi daerah ditangani langsung oleh pemerintah pusat, namun sekarang dikelola pemerintah daerah. Dalam kaitannya dengan instansi terkait, kewenangan kabupaten lebih pada penyusunan perencanaan tenaga kerja daerah (PTKD), penyusunan program pelatihan, dan pengumpulan data untuk pembuatan buku yang berkaitan dengan situasi ketenagakerjaan di Kabupaten Kutai Kartanegara. Disamping itu, ada juga kewenangan kabupaten dalam penyusunan perencanaan tenaga kerja mikro untuk instansi sektoral maupun perusahaan.

Program-program ketenagakerjaan di atas merupakan kebijakan pemerintah daerah Kutai Kartanegara yang harus dilaksanakan sejak tahun 2000. Pada saat penelitian ini dilakukan, sedang diproses

³ PERDA TKWNP adalah peraturan daerah yang mengatur pemberian izin mempekerjakan Tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendatang agar setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara.

kebijakan ketenagakerjaan yang berkaitan dengan tenaga kerja anak, yaitu 'Zona Bebas Pekerja Anak di Kutai Kartanegara'. Kebijakan ini dibuat berdasarkan acuan dari ILO No. 182 mengenai pelarangan dan tindakan segera penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak dan UU RI No. 1 tahun 2000, di mana dalam pasal 6 konvensi ILO No. 12 diamanatkan untuk menyusun dan melaksanakan program aksi nasional penghapusan bentuk pekerjaan terburuk anak⁴. Ada beberapa jenis pekerjaan terburuk yang tidak layak dilakukan seorang anak, yaitu semua pekerjaan yang dianggap mengeksploitasi secara fisik maupun ekonomi seperti dilacurkan, dipertambangan, penyelam mutiara, sektor konstruksi, jermal, pemulung sampah, dilibatkan dalam produksi dan kegiatan yang menggunakan bahan peledak, bekerja di jalan, pembantu rumah tangga (PRT), industri rumah tangga, perkebunan, penebangan, pengolahan dan pengangkutan kayu, bekerja di industri dan jenis kegiatan yang menggunakan bahan kimia. Pada saat penelitian ini dilakukan, proses untuk menjadi sebuah kebijakan yang akan dijadikan program di Kutai Kartanegara mendekati tahap akhir yakni di tingkat DPRD sebagai pemutus suatu kebijakan.

Mengacu kepada program ketenagakerjaan tersebut di atas memperlihatkan, bahwa dalam pelaksanaan program pemerintah Kutai Kartanegara akan melibatkan banyak instansi dan pengusaha. Kelompok pengusaha dan masyarakat merupakan kekuatan untuk menentukan tercapainya program 'Gerbang Dayaku'. Oleh karena itu, keterlibatan kelompok-kelompok masyarakat yang ada di Kutai Kartanegara dalam perumusan kebijakan yang akan dijalankan merupakan salah satu indikator demokratisasi masyarakat dalam berpolitik, yaitu kesadaran masyarakat dalam melihat persoalan daerahnya. Apakah hal tersebut berlaku dalam proses pembuatan kebijakan ketenagakerjaan di pemerintahan Kutai Kartanegara, di mana unsur masyarakat seperti pengusaha, pekerja, lembaga masyarakat berpartisipasi dari awal hingga ditetapkannya kebijakan pada tingkat DPRD? Apabila masyarakat telah berpartisipasi pada proses pembuatan kebijakan berarti kelompok ini telah mampu memberikan sumbangan pemikiran

⁴ Bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak menurut UU No. 1 RI tahun 2000 adalah: 1) Segala bentuk perbudakan atau praktek sejenis perbudakan seperti penjualan dan perdagangan anak, kerja ijon dan penghambatan serta kerja paksa untuk dimanfaatkan dalam konflik bersenjata; 2) Pemanfaatan, penyediaan atau penawaran anak untuk pelacuran, untuk produksi pornografi atau untuk pertunjukan porno; 3) Pemanfaatan, penyediaan atau penawaran anak untuk kegiatan terlarang khususnya untuk produksi dan perdagangan obat-obatan terlarang sebagaimana diatur dalam perjanjian internasional yang relevan; 4) Pekerjaan yang bersifat atau keadaan tempat pekerjaan itu jika dilakukan dapat membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak-anak.

pada daerahnya. Dengan kata lain, masyarakat Kutai Kartanegara telah memasuki alam demokrasi yang dapat berperan sebagai subyek maupun obyek untuk pembangunan daerahnya.

Proses terbentuknya sebuah kebijakan atau peraturan daerah secara ideal diawali dari masyarakat yang banyak mengetahui permasalahan di lingkungan masyarakat. Seperti kebijakan upah minimum dan pekerja asing di perusahaan, sebaiknya melibatkan kelompok masyarakat, pekerja dan pengusaha yang memahami permasalahan tersebut. Namun kenyataannya, proses penyusunan kebijakan tersebut di atas masih mencerminkan kondisi sebelum reformasi yang diawali oleh pihak eksekutif, kemudian dilanjutkan ke tingkat legislatif sebagai pembahas. Pada tingkat legislatif kebijakan tersebut disempurnakan yang sangat tergantung dari kekuatan dominan dari latar belakang politik anggota di lembaga tersebut. Kelompok dominan akan mempengaruhi diterima atau ditolaknya kebijakan atau program tersebut. Proses selanjutnya baru *stakeholders* yang terkait dengan kebijakan tersebut diundang untuk memberi syaran akhir; walaupun seharusnya sudah dilibatkan sejak awal penyusunan.

Contoh kasus di atas, pada dasarnya kurang mencerminkan proses penyusunan suatu kebijakan karena tidak semua fungsi yang harus dilakukan DPRD Kutai Kartanegara dalam proses pembuatan kebijakan berjalan. Pada dasarnya, lembaga tersebut seharusnya dalam menetapkan sebuah kebijakan hingga pelaksanaan program adalah: 1) dapat menyerap aspirasi masyarakat namun pada kenyataan cenderung hanya di atas meja; 2) dapat menyalurkan aspirasi masyarakat; 3) dapat mengontrol atau memonitoring program-program yang dilaksanakan pemerintah Kutai Kartanegara. Secara tertulis telah banyak berubah yang memunculkan keterlibatan unsur masyarakat, namun dalam pelaksanaannya masih terlihat pengaruh era sebelum reformasi. Begitupula bila dilihat dari sisi mentalitas anggota lembaga, tampaknya belum siap dalam menjalankan tugas dan fungsi sebagai anggota DPRD. Seperti yang diungkapkan seorang pengusaha yang juga anggota lembaga legislatif:

".....Demokrasi masih jauh, terutama dengan adanya sistem penunjukkan bila ada proyek. Sistem yang ada sekarang, anggota DPRD ke lapangan tapi pada waktu memutuskan suatu kebijakan akan tarik-menarik dengan 'kekuatan' yang ada".

Ungkapan di atas memperlihatkan, bahwa dalam penyusunan suatu kebijakan belum melibatkan unsur-unsur terkait karena masih dikuasai

kelompok yang dominan di lembaga eksekutif maupun yudikatif. Pengusaha maupun masyarakat belum terlibat langsung dalam penyusunan kebijakan ketenagakerjaan; kecuali wakil-wakil kelompok atau masyarakat di legislatif seperti Kadinda yang menjadi anggota DPRD Kutai Kartanegara. Hal ini menunjukkan, bahwa proses penyusunan kebijakan di tingkat Pemerintahan Kutai Kartanegara masih bersifat 'top down' yang hanya melibatkan instansi terkait. Misalnya dalam penyusunan kebijakan ketenagakerjaan melibatkan Dinas Ketenagakerjaan, kebijakan perindustrian melibatkan Dinas Perindustrian, dan kebijakan pelatihan anak luar sekolah melibatkan Dikluspora. Pengusaha dan masyarakat umumnya hanya sebagai obyek atau pelaksana dari kebijakan yang disusun pemerintah kemudian disahkan oleh DPRD.

Dalam perkembangan proses penyusunan kebijakan ketenagakerjaan, gambaran keikutsertaan masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan baru muncul pada pembuatan kebijakan pekerja anak yang merupakan ketetapan dari ILO. Kegiatan awal dilakukan suatu kajian terhadap gambaran kehidupan anak-anak yang bekerja (Kajian Pekerja Anak dan Rencana Aksi Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2002). Kajian ini tampaknya hanya memberi gambaran sosio-demografis dari anak-anak yang bekerja, yang akan lebih baik bila juga dikaji secara mendalam alasan bekerja dan hal-hal positif kepada anak dampak dari aktivitas tersebut, seperti rasa tanggung jawab, kemandirian dan peningkatan ekonomi keluarga. Di samping itu, akan lebih baik bila dilihat dari sisi-sisi pengusaha alasan mereka mempekerjakan anak-anak usia wajib sekolah dan alasan anak-anak tersebut mencari kerja di tempat mereka. Oleh karena itu, dalam proses pembuatan kebijakan tentang pekerja anak ini akan lebih baik bila melibatkan masyarakat, orang tua, pengusaha dan unsur terkait lainnya yang lebih memahami alasan anak bekerja serta dampak positif dan negatif dari anak bekerja.

Gambaran proses penyusunan kebijakan pekerja anak dengan cara penyebaran angket tersebut memang belum sepenuhnya dapat memuaskan sebagian masyarakat, namun kegiatan tersebut dapat dianggap sebagai hal positif sebelum kebijakan dikeluarkan, yang selanjutnya akan menjadi program pemerintah. Pemikiran seperti ini perlu dikembangkan menjadi suatu dinamika proses pembuatan kebijakan mengingat idealnya suatu kebijakan seharusnya berasal dari masyarakat, yang dilanjutkan pada tingkat eksekutif dan legislatif. Terlaksananya suatu kebijakan yang menjadi perda tersebut juga sangat terkait dengan usaha pihak legislatif untuk melakukan

peninjauan ke lapangan dalam mencari informasi berkaitan dengan isu-isu positif maupun negatif yang terjadi di masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan keberadaan Perda tersebut.

Dilihat dari sisi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan atau program bidang ketenagakerjaan tampaknya belum memperlihatkan partisipasi aktif, baik masyarakat secara individu maupun kelompok. Kondisi ini juga terlihat pada pengusaha yang umumnya hanya pada mereka yang masuk asosiasi pengusaha. Mereka ini pun hanya sekedar 'tahu', namun tidak mengetahui isi dan maksud dari kebijakan yang telah menjadi undang-undang ketenagakerjaan. Kelompok pengusaha yang mengetahui isi dan maksud kebijakan ketenagakerjaan yang ada umumnya adalah pengurus asosiasi pengusaha karena di antaranya ada yang terlibat dalam penyusunan sebagai anggota DPRD. Kelompok pengusaha yang tidak mempunyai akses 'tidak tahu' karena selain tidak ada keinginan untuk 'tahu', juga dari pihak asosiasi, pemerintah dan legislatif tampaknya tidak ada usaha untuk mensosialisasikan ke tingkat masyarakat 'bawah'.

4.5. Penutup

Dalam pelaksanaan otonomi daerah diharapkan setiap pemerintah daerah mampu menggali dan memanfaatkan potensi sumberdaya alam maupun sumberdaya manusia seoptimal mungkin untuk meningkatkan kesejahteraan penduduknya. Keberhasilan program ini sangat terkait dengan kebijakan yang ada serta partisipasi berbagai unsur masyarakat terkait yang dapat menghasilkan apa yang diharapkan setiap masyarakat daerah tersebut. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat merupakan indikator penting bagi keberhasilan pembangunan di daerah. Di samping itu, partisipasi masyarakat juga merupakan bentuk tanggung jawab politik dari masyarakat dalam menyikapi perubahan yang terjadi di daerahnya.

Pemerintah Daerah Kutai Kartanegara telah menunjukkan perubahan sikap dengan mengedepankan pendekatan partisipatif dalam rangka pemerdayaan masyarakatnya. Usaha ini merupakan dinamika pemerintahan yang perlu dicatat dalam proses kemajuan pembangunan Kutai Kartanegara. Konsep pembangunan "Gerbang Dayaku", secara konseptual sangat mengedepankan adanya pendekatan partisipasi dalam menentukan pelaksanaan kebijakan pembangunan di daerah ini. Persoalan selanjutnya adalah, apakah pendekatan partisipatif dalam rangka pemberdayaan masyarakat yang termuat dalam konsep

“Gerbang Dayaku” tersebut secara substansif telah mengedepankan makna yang terkandung didalamnya? Pertanyaan ini setidaknya masih merupakan “pekerjaan rumah” bagi seluruh komponen masyarakat di Kabupaten Kutai Kartanegara dalam menentukan keberhasilan pembangunan di daerah ini.

Disamping itu, UU No. 22/1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No.25/1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, secara konseptual memang mengandung semangat untuk memasukkan konsep partisipasi masyarakat dalam penentuan seluruh kebijakan pembangunan di daerah. Namun pegangan hukum dalam kedua UU tersebut dapat dikatakan sangat minim. Apabila ditelusuri kembali, hanya ada satu pasal dalam UU otonomi tersebut yang mengatur masalah partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah, yaitu pasal 92 UU No. 22/1999k, yang berkaitan dengan tugas pemerintahan daerah. Oleh karena itu, sangat wajar bila dalam penentuan berbagai kebijakan pembangunan di daerah saat ini masih ditemukan adanya dominasi eksekutif dan yudikatif dengan berbagai kepentingan di dalamnya, walaupun dalam mekanismenya dikatakan sudah menyertakan komponen masyarakat lainnya.

Kondisi ini juga berlaku pada proses penyusunan kebijakan ketenagakerjaan, yang belum sepenuhnya melibatkan unsur masyarakat serta melihat kebutuhan yang ada di masyarakat. Kebijakan yang ada masih banyak mengacu kepada kebijakan pada masa orde baru, kecuali pada penyusunan kebijakan ketenagakerjaan anak yang diawali dengan pengumpulan data pekerja anak. Diharapkan proses pembuatan kebijakan ketenagakerjaan ini makin membaik pada masa datang, yaitu dengan melibatkan berbagai *stakeholders* terkait serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kutai Kartanegara, agar tercapai program pembangunan bagi kesejahteraan masyarakatnya.

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. Kesimpulan

Kabupaten Kutai Kartanegara dengan luas wilayah sekitar 27.263,10 km² dan jumlah penduduk pada tahun 2002 mencapai sekitar 424.452 orang, merupakan salah satu kabupaten di Propinsi Kalimantan Timur yang memiliki posisi sangat strategis dalam pengembangan ekonomi regional. Selama ini Kabupaten Kutai Kartanegara dan Propinsi Kaltim dalam perspektif yang lebih luas, diakui memiliki kontribusi yang sangat besar dalam proses pembangunan ekonomi nasional, terutama kontribusi terhadap pendapatan devisa yang berasal dari berkembangnya industri padat modal di bidang eksplorasi pertambangan (minyak bumi, gas dan batubara).

Selama ini Kabupaten Kutai Kartanegara dikenal sebagai daerah yang kaya akan potensi sumberdaya alamnya, baik yang bersifat dapat diperbaharui maupun sebaliknya. Berbagai komoditas sumber daya alam yang dapat dihasilkan dari potensi tersebut diantaranya minyak mentah, gas alam, batu bara, emas, LNG, produk kehutanan, dan perikanan tangkap. Sederet nama perusahaan berskala besar turut mengolah sumber daya tersebut diantaranya perusahaan Expan, Vico, Unocal, Total Indonesia, PT Tambang Batubara, serta sekitar 28 perusahaan pemegang hak penguasaan hutan (HPH) disamping 185 pemegang hak penguasaan hasil hutan (HPHH). Kabupaten Kutai Kartanegara juga memiliki banyak potensi obyek wisata, terutama wisata alam dan budaya, seperti kawasan wisata Danau Semayang dan Melintang, Kawasan Wisata Pulau Kumala, Pasir Putih, dan Wisata Alam Bukit Suharto. Keseluruhan potensi dan sumberdaya tersebut merupakan modal ekonomi yang cukup besar bagi daerah ini dalam membangun perekonomiannya.

Walaupun daerah ini terlihat memiliki potensi kekayaan daerah yang sangat besar, dalam proses pembangunannya masih tetap dihadapkan pada persoalan dan hambatan mendasar pembangunan sebagai “pekerjaan rumah” yang harus diselesaikan. Persoalan atau hambatan tersebut diantaranya adalah permasalahan keterisolasian dan

keterbelakangan di beberapa kecamatan, seperti masalah kemiskinan, dualisme ekonomi pedesaan dan perkotaan yang timpang, keterbatasan infrastruktur pembangunan, rendahnya kualitas sumberdaya manusia, tidak meratanya persebaran penduduk, rendahnya kesadaran masyarakat akan pelayanan kesehatan, kurangnya investasi sektor swasta, serta menurunnya kualitas lingkungan sebagai dampak adanya eksploitasi sumberdaya alam yang tidak terkendalikan pada masa sebelumnya. Berbagai hambatan tersebut merupakan tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan saat ini.

Pembangunan ekonomi di Kabupaten Kutai Kartanegara mulai kembali pulih sejak tahun 1999, setelah dampak krisis ekonomi pertengahan tahun 1997 turut meruntuhkan kegiatan ekonomi daerah ini. Kondisi tersebut terlihat dari turunya pertumbuhan ekonomi yaitu dari 12,24 persen pada tahun 1996 menjadi 6,61 persen pada tahun 1997 dan 4,3 persen pada tahun 1998. Pada tahun 1999 laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kutai Kartanegara kembali positif sebesar 6.14 persen dengan migas dan sebesar 10.79 persen tanpa migas. Perbaikan situasi ekonomi tersebut dipengaruhi peningkatan kegiatan perdagangan dan investasi terutama dari subsektor pertambangan migas dan subsektor kehutanan.

Di bidang pengembangan sumberdaya manusia, dalam kurun waktu kurang dari 5 tahun terakhir ini, terlihat adanya perkembangan ke arah perbaikan yang berarti. Hal ini dapat dilihat dari perbaikan indikator pembangunan manusia di daerah ini, seperti meningkatnya angka harapan hidup penduduk, menurunnya tingkat kematian bayi, menurunnya laju pertumbuhan penduduk, menurunnya angka pengangguran terbuka, meningkatnya jumlah penduduk yang melek huruf, meningkatnya tingkat partisipasi sekolah penduduk, serta meningkatnya tingkat pendapatan per kapita penduduk melebihi tingkat propinsi. Perbaikan berbagai indikator pembangunan manusia di Kabupaten Kutai Kartanegara ini merupakan prestasi tersendiri kabupaten ini dalam mengejar ketertinggalannya.

Khusus di bidang ketenagakerjaan, walaupun telah mengalami perbaikan indikator, namun masih tetap dihadapkan pada permasalahan berkaitan dengan rendahnya kualitas sumberdaya manusia yang ditunjukkan dari rendahnya tingkat pendidikan angkatan kerja yang tersedia. Hampir separuh lebih (64 persen) angkatan kerja di Kabupaten Kutai Kartanegara pada tahun 2001 berpendidikan

setingkat SLTP kebawah, 33 persen dari proporsi tersebut berpendidikan setingkat SD ke bawah.

Kehadiran dua undang undang tentang pelaksanaan otonomi daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu UU No.22 tahun 1999 dan UU No.25 tahun 1999, telah memacu Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara sebagai daerah otonom untuk lebih bergairah dalam membangun daerahnya. Keadaan ini didukung dengan kekayaan sumberdaya alam dan jatah DAU yang sangat besar sebagai modal pembangunan. Momentum otonomi daerah dijadikan sebagai dasar pembangunan daerah ini untuk mengejar ketertinggalannya setelah hampir selama tiga dasawarsa yang lalu merasa diperlakukan 'tidak adil' oleh berbagai kebijakan pusat.

Respon pemerintah daerah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam memaksimalkan peluang kehadiran kedua undang-undang tersebut diimplementasikan melalui paradigma pembangunan daerah yang bertajuk "Gerbang Dayaku". Gerbang Dayaku merupakan bentuk dari arah dan strategi pembangunan di Kabupaten Kutai Kartanegara, bukan saja untuk mengatasi berbagai permasalahan pembangunan yang terjadi, akan tetapi juga merupakan paradigma baru arah dan strategi pembangunan daerah ini yang berbasis pada kekuatan komponen masyarakat sebagai subyek dan obyek pembangunan. Program Gerbang dayaku memiliki tiga skenario kebijakan pembangunan yaitu pembangunan perkotaan, pedesaan, dan pembangunan sumber daya manusia.

Arah dan strategi yang tertuang dalam konsep Gerbang Dayaku tersebut merupakan dasar bagi pemerintah daerah dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan pembangunan. Termasuk didalamnya adalah bidang ketenagakerjaan. Dalam properda Kabupaten Kutai Kartanegara tahun 2002-2005, arah dan strategi pembangunan ketenagakerjaan secara garis besar mencakup dua hal yaitu peningkatan kualitas sumber daya manusia (tenaga kerja) dan pemberdayaan ekonomi masyarakat.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia diupayakan untuk menjawab permasalahan rendahnya kualitas sumberdaya manusia di daerah ini. Terutama berkaitan dengan rendahnya tingkat pendidikan angkatan kerja yang tersedia. Selama ini kebutuhan sumberdaya manusia yang berkualitas dapat dipenuhi melalui para migran yang datang ke Kabupaten Kutai Kartanegara dengan kualitas yang lebih baik dan siap bersaing.

Sementara itu, strategi pemberdayaan ekonomi rakyat ditempuh agar dapat mengoptimalkan pemanfaatan dan distribusi sumberdaya alam yang ada di daerah ini. Strategi ini ditempuh diantaranya dengan memberikan bantuan modal, pelatihan dan pembinaan usaha bagi masyarakat secara luas, terutama industri kecil yang banyak berkembang di wilayah pedesaan. Upaya ini diharapkan dapat menumbuhkembangkan usaha produktif rakyat dan penciptaan lapangan kerja yang lebih luas dan pada akhirnya akan menimbulkan kemandirian masyarakat dan meningkatkan peran mereka dalam proses pembangunan daerah. Relevansi dari kedua strategi ini sekaligus menunjukkan keseriusan pemerintah daerah Kabupten Kutai Kartanegara dalam memperbaiki kualitas hidup penduduk, serta mengejar ketertinggalan proses pembangunan di Kabupaten Kutai Kartanegara.

Pelaksanaan otonomi daerah juga telah membawa perubahan besar ke arah lebih baik dalam proses penentuan berbagai kebijakan pembangunan, khususnya kebijakan ketenagakerjaan. Dalam paradigma perencanaan pembangunan ketenagakerjaan di era otonomi daerah, terdapat paradigma baru yaitu diberikannya kesempatan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan ketenagakerjaan sesuai dengan kebutuhan daerah (UU No. 22 tahun 1999 pasal 11 ayat 2). Hal ini berarti bahwa eksekutif (dalam hal ini pemerintah daerah kabupaten/kota) dan legislatif (DPRD) memegang peranan penting dalam menentukan perencanaan pembangunan daerah. Keadaan ini tentunya memerlukan penyesuaian yang cukup berat bagi pemerintah daerah kabupaten/kota, mengingat selama lebih 30 tahun kemandirian daerah tidak tersalurkan akibat kebijakan *top down policy* pada era pembangunan *sentralistik*.

Era otonomi daerah juga membuka peluang bagi seluruh komponen masyarakat (dunia usaha, LSM, akademisi, dan masyarakat) di Kabupaten Kutai Kartanegara untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan. Partisipasi masyarakat ini merupakan bagian dari dimensi politik yang terkandung dalam konsep pelaksanaan otonomi daerah. Di bidang ketenagakerjaan partisipasi masyarakat tersebut diimplementasikan dalam bentuk penyerapan aspirasi masyarakat berkaitan dengan penentuan kebijakan ketenagakerjaan yang merupakan salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.

5.2. Rekomendasi

Implementasi pelaksanaan Undang Undang No 22 tahun 1999 dan Undang Undang No. 25 tahun 1999, merupakan peluang sekaligus tantangan bagi pemerintah daerah Kabupaten Kutai Kartanegara untuk dapat mendayagunakan segala potensi SDA dan SDM. Berdasarkan pembahasan yang telah disampaikan dalam bagian per bab laporan penelitian ini, berikut ini beberapa hal yang bisa dijadikan bahan pertimbangan dalam penentuan kebijakan pembangunan di Kabupaten Kutai Kartanegara, khususnya berkaitan dengan pembangunan ketenagakerjaan:

1. Strategi pembangunan daerah yang menitikberatkan pada pengembangan bidang ekonomi (ekonomi kerakyatan yang menyerap tenaga kerja) dan peningkatan sumber daya manusia dinilai sangat tepat, mengingat Kabupaten Kutai Kartanegara selama ini memiliki potensi SDA yang sangat melimpah dan bernilai tinggi, namun masih memiliki kelemahan dalam kualitas dan daya saing sumberdaya manusianya.
2. Pemanfaatan potensi SDA harus ditujukan untuk peningkatan kegiatan ekonomi daerah yang sebelumnya sempat terhambat akibat krisis ekonomi. Penekanan kegiatan ekonomi tidak hanya mengejar pertumbuhan ekonomi semata, tetapi harus memperhatikan pemerataan hasil dan perbaikan kualitas hidup penduduk. Pembangunan bidang ekonomi ini pada perjalannya harus diikuti oleh pembangunan bidang lainnya yaitu bidang politik, sosial, budaya, dan hukum. Sebaliknya pembangunan di segala bidang tersebut harus secara simultan dapat menghasilkan situasi iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan pembangunan di bidang ekonomi.
3. Pemanfaatan dan distribusi potensi SDA secara optimal harus diarahkan pada sektor yang dapat menyumbang pertumbuhan ekonomi dan juga banyak melibatkan ekonomi masyarakat seperti industri kecil dan menengah (IKM). Strategi ini diharapkan dapat memacu perkembangan ekonomi modern sekaligus tidak meninggalkan ekonomi tradisional sebagai basis perekonomian daerah.
4. Pembangunan bidang ekonomi juga harus didukung oleh pembangunan sarana dan prasarana pembangunan, terutama di beberapa daerah yang masih terisolasi dari proses pembangunan.

Pembangunan sarana dan prasarana ini harus melibatkan masyarakat setempat, sehingga pemanfaatan sarana dan prasarana yang sudah dibangun akan berkelanjutan sejalan dengan munculnya rasa memiliki dan tanggung jawab dari masyarakat tersebut.

5. Upaya untuk mendukung peningkatan kegiatan investasi melalui sektor swasta harus didukung oleh iklim usaha yang kondusif dan konsistensi pelaksanaan berbagai peraturan daerah. Pemda harus sedapat mungkin menghindari berbagai pungutan, pajak, atau retribusi yang tidak ada korelasinya untuk pemanfaatan pembangunan. Upaya untuk mendapatkan PAD setinggi-tingginya harus diimbangi dengan transparansi penggunaan PAD dan pelayanan yang maksimal bagi masyarakat.
6. Dalam pengembangan sumberdaya manusia, melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia harus didasarkan pada prioritas kebutuhan di masing-masing daerah. Program pelatihan dan bimbingan kerja harus diupayakan dapat memberdayakan potensi yang terdapat di daerah. Pembangunan berbagai prasarana yang memakan anggaran cukup besar seperti *Rice Processing Unit* seharusnya mempertimbangkan dampaknya terhadap keberlangsungan unit usaha di tingkat desa.
7. Pelaksanaan berbagai program pengembangan sumberdaya manusia saat ini dilakukan oleh hampir seluruh instansi dinas yang ada di lingkungan Pemerintahan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara. Banyaknya instansi pelaksana ini diduga sebagai penyebab tumpang tindihnya berbagai program pelatihan dan pendidikan yang sedang dijalankan. Untuk menciptakan efisiensi anggaran, perlu kiranya dibentuk lembaga koordinasi yang dapat mengontrol pelaksanaan program pendidikan dan pelatihan tersebut. Pelaksanaannya tidak harus membentuk dinas baru, tetapi dapat mendayagunakan instansi yang sudah ada misalnya Dinas Tenaga Kerja.
8. Mekanisme atau prosedur dalam pelaksanaan berbagai program yang terkait dalam implementasi Gerbang Dayaku harus diarahkan pada kekuatan masyarakat pada basis pedesaan. Selama ini dominasi birokrasi penentuan berbagai program tentang Gerbang Dayaku terlihat masih dikuasai mulai dari kecamatan hingga kabupaten, sehingga kurang memberi ruang gerak yang lebih luas bagi masyarakat di lapisan bawah (tingkat desa). Upaya ini juga untuk menjamin keberlangsungan program, karena pengalaman pada berbagai program pemberdayaan yang diupayakan pemerintah

dan didominasi oleh aparat pemerintah tidak ada keberlangungannya, berakhir dengan selesainya anggaran proyek yang disediakan.

9. Selain Kontinuitas, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan program Gerbang Dayaku juga harus menjadi penekanan berbagai pihak, terutama dalam menilai pertanggungjawaban akhir pelaksanaan program ini setiap tahunnya. Kiranya perlu dihindari, konsep ideal yang tercakup dalam program tersebut, dijadikan sebagai kebijakan populis sesaat beberapa pihak yang memiliki kepentingan tertentu. Seperti halnya berbagai program pemberdayaan yang dilakukan pemerintah selama ini yang sering dipertanyakan keberhasilan dan keberlangungannya (contoh : IDT dan KUT).
10. Sebagai daerah yang sedang berkembang dan sangat potensial, Kutai Kartanegara akan menjadi daerah tujuan bagi para investor untuk menanamkan modal atau usahanya di berbagai sektor yang tersedia. Biasanya kegiatan investasi atau usaha baru ini akan menyertakan tenaga ahli dan managerial professional dari luar daerah. Jika kondisi tersebut tidak didukung oleh kebijakan ketenagakerjaan yang memperhatikan kualitas angkatan kerja lokal untuk dapat bersaing, maka tidak mustahil akan timbul kecemburuan antara penduduk lokal dan pendatang dan pada akhirnya menjurus pada konflik sosial. Untuk menghindari konflik tersebut pemerintah daerah Kabupaten Kutai Kartanegara harus dapat menciptakan peluang yang sama bagi pencari kerja lokal. Oleh karena itu perlu ditetapkan peraturan daerah yang memberi peluang kerja bagi angkatan kerja penduduk asli lokal yang potensial, serta kesempatan yang lebih besar bagi penduduk lokal untuk mengikuti pelatihan peningkatan keterampilan dan menyelesaikan pendidikan tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Sritua. 1998. *Teori Dan Kebijakan Pembangunan*. Jakarta CIDES
- Bandiyono, Suko. dkk. 2002. *Kutai Timur Membangun Masa Depan*. Laporan Penelitian PPK LIPI 2002
- Badan Penanaman Modal Daerah (BPMD) Kabupaten Kutai Kartanegara, n.d. *Rencana Strategi (Renstra) Tahun 2001/2005* Tenggarong, BPMD Kab. Kutai Kartanegara
- BAPPEDA Kabupaten Kutai Kartanegara, 2000. *The investment profile of Kutai Regency*, Tenggarong: BAPPEDA Kabupaten Kutai Kartanegara.
- BAPPEDA dan BPS Propinsi Kalimantan Timur, 2001. *Kalimantan Timur dalam angka 2001*. Samarinda: Bappeda dan BPS.
- BAPPEDA dan BPS Kabupaten Kutai Kartanegara, 2001, *Kabupaten Kutai Kartanegara dalam angka 2001*. Tenggarong: Bappeda dan BPS.
- BAPPEDA dan BPS Propinsi Kalimantan Timur, 2002. *Indeks pembangunan manusia Kalimantan Timur 2002*. Samarinda: Bappeda dan BPS.
- Bappenas, 2002. *Kebijakan Kesempatan Kerja: Dampak Krisis Ekonomi Terhadap Penciptaan Kesempatan Kerja*. Laporan Hasil Penelitian Bappenas - Semeru, Jakarta.
- Biro Pusat Statistik, 2000. *Indikator Ekonomi Indonesia*, BPS. Jakarta, 2000.
- Biro Pusat Statistik dan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara, 2000, *Realisasi, target, dan perspektif pendapatan daerah Kabupaten Kutai Kartanegara*. Tenggarong: BPS dan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara.

- Cohen, Ronald, 1987, "Policy and Social Theory in Anthropology", in Elizabeth M. Eddy and William L. Partridge (ed), Applied Anthropology in America, New York: Columbia Press (page 140-158)
- Chennery, 1999. *Teori-teori Pembangunan Ekonomi*, UGM Press, Yogyakarta, 2000.
- Daliyo, dkk, 2000. *Pengembangan Ketenagakerjaan Subsektor Agroindustri Kalimantan Timur: PPK - LIPI*, Laporan Penelitian PPK LIPI.
- Darwin, et.al. 2001. *Ketenagakerjaan dalam Industri Berorientasi Ekspor Menghadapi Persaingan Global*. Jakarta. P2E LIPI.
- Dinas Perindustrian Kabupaten Kutai Kartanegara, 2001. *Rencana Strategik (Renstra) Pengembangan Industri di Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2001-2005*. Tenggarong, Deperind. Kutai Kartanegara
- _____, 2002. *Potensi Komoditi dan Peluang Investasi Sektor Industri*. Tenggarong, Disperind Kutai Kartanegara.
- Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan BPS Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002, Data produksi komoditas pertanian tanaman pangan berdasarkan hasil ubian tahun 2002. Tenggarong: Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan BPS Kabupaten Kutai Kartanegara).
- Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002. *Rencana Strategik (Renstra) Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2002-2006*. Tenggarong Disnaker Kutai Kartanegara.
- Gubernur Kalimantan Timur, 2003, *Pelaksanaan pembangunan Kalimantan Timur 1998-2003*, Buku 2. Samarinda: Pemerintah Propinsi Kalimantan Timur.
- Hariadi, Sugeng, 2002. *Manajemen Pemerintahan Daerah dalam Otonomi Daerah*. Makalah dalam Seminar Otonomi Daerah. Kab. Kukar, 2003.

- Kartasasmita, Ginanjar, 1997. *Pembangunan Nasional : memadukan pertumbuhan dan pemerataan*. CIDES, Jakarta.
- Koentjaraningrat dkk., 1984. *Kamus Antropologi*, Jakarta.
- Loubser, Jan. J., et.al, eds., 1976, *Exploration in general theory in social sciences: essays in honor of Talcot Parsons*, vol.1, New York: Macmillan Free Press.
- Lal, Deepak, 1983, *The poverty of development economics*. Sussex: The Institute of Economic Affairs.
- Mubyarto, 2001. *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia: Pasca Krisis Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta, 2001.
- Mujiyani; Denny Hidayati; Suko Bandiono dan Sri Sunarti. 2001. *Mobilitas Penduduk dan Pembangunan Kota Bontang dan Sekitarnya Pripinsi Kalimantan Timur*. Laporan Penelitian PPK LIPI
- Muliya Firdausy, Carunia a. 2002. *Pengembangan Iklim Usaha dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta : P2E LIPI
- Muhaimin, Yahya. 1990. *Kapitalisme Semu di Asia Tenggara*, LP3ES, Jakarta, 1990
- Nadj, Sobirin. 2002. *Pemberdayaan Masyarakat di Era Otonomi Daerah*. Makalah dalam Seminar Nasional Reposisi Otonomi Daerah. P2P LIPI. 2002
- Nihin, H.A. Dj., 1999. *Paradigma Baru Pemerintah Daerah Menyongsong Millenium Ketiga*. Palangkaraya, PT. Mardi Mulyo.
- Nugroho, D. Riant, 2003. *Re Inventing Pembangunan: Menata Ulang Paradigma Pembangunan untuk Membangun Indonesia Baru dengan Keunggulan Global*. Jakarta, Gramedia.
- Nugroho, Eko Agus. 2002. *Pola Pembangunan Sosial Ekonomi Daerah*. Jakarta : P2E LIPI.
- Pat Devine, 1995 *Demokrasi dan Perencanaan Ekonomi*, Tiara. Wacana Yogyakarta.

- Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara 2000. *Program Pembangunan Daerah (Propeda) Kabupaten Kutai Kartanegara. Tahun 2001-2005*. Tenggarong, Pemkab. Kutai Kartanegara.
- Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002, *APBD Kabupaten Kutai Kartanegara tahun 2003*, (Tenggarong: Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara).
- Pemerintah Propinsi Kalimantan Timur, 2001, *Renstra Pembangunan Sumberdaya Manusia Kalimantan Timur 2001*. Samarinda: Kantor Propinsi Kalimantan Timur.
- Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002. *Kajian Pekerja Anak dan Rencana Aksi Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2002*. (ringkasan eksekutif).
- Raharto, Aswatini; Suko Bandiyono dan Mujiyani. 2000. *Mobilitas Penduduk di Kawasan Kerjasama Regional*. Laporan Penelitian PPK LIPI.
- Romdiati, H; Mita Noveria, Ade latifa dan Fadjri Alihar. 2001. *Mobilitas Penduduk dan Pembangunan daerah Kota Bitung Propvinsi Sulawesi Utara*. Laporan Penelitian PPK LIPI.
- Ratnawati, Tri.et.all. 2000 *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lokal*. Jakarta : P2P LIPI.
- Sekretariat DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara, 2003, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam tulisan*, (Tenggarong: Humas dan Protokol Set. DPRD Kab. Kutai Kartanegara).
- Simanjuntak, Payaman. 2003. *Manajemen Hubungan Industrial*. Jakarta : Pusataka Sinar Harapan
- Subandi, Eddy (2001), *"Paradigma Baru Manajemen Sekretariat Kabupaten: Sebuah tinjauan tentang Desentralisasi Administrasi Sekretariat Kabupaten dalam Perspektif Pendekatan Gerbang Dayaku di Kabupaten Kutai Kartanegara"*, Tenggarong: Pustaka Pulau Kumala.
- Sukirno, Sadono. 1987. *Ekonomi Pembangunan. Proses Masalah dan Dasar Kebijaksanaan*. Jakarta : FE UI

- Sumono.dkk,.2002. *Pengembangan Ketenagakerjaan Subsektor Agroindustri di Provinsi Jawa Timur: PPK - Laporan Penelitian PPK LIPI.*
- Suradinata, Ermaya. 2002. *Pembaruan Birokrasi dan Kebijakan Publik.* Jakarta : Peradaban.
- Suwandi, 2002. *Pardigma Baru Pembangunan di Era Otonomi Daerah.* Makalah dalam Seminar Nasional Reposisi Otonomi Daerah. P2P LIPI. 20002
- Syaukani HR, 2000. *Peraturan Daerah Kabupaten Kutai No: 27 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah Kabupaten Kutai.* Tenggarong: Dinas perindustrian Kabupaten
- Syaukani HR .2002. *Kerajaan Kutai Kartanegara.* Tenggarong: Pustaka Pulau Kumala.
- Thoha, Mahmud.et.al 2001. *Globalisasi, Krisis Ekonomi dan Kebangkitan Ekonomi Kerakyatan.* Jakarta : P2E LIPI.
- Tjiptoheriyanto,2003. *Paradigma Baru Pembangunan Kependudukan di Indonesia.* Bussiness News. 2003
- Umi Karomah Y, 2002. *Demokrasi dan Pertumbuhan Ekonomi: Sebuah Pelajaran Krisis Asia,* Masyarakat Indonesia - LIPI, xxviii, no 2, Tahun 2002
- Weiss, Jhon, 1988, *Industry in developing countries: theory, policy, and evidence,* London: Routledge.
- Yudo Swasono, 1995 : *Pengaruh Perubahan Ekonomi Global Pada Pengembangan Dan Manajemen Sumber Daya Manusia.* Jakarta : Gradmedia

LAMPIRAN

Lampiran I

PERATURAN DAERAH KABUPATEN KUTAI TENTANG KEWENAGAN
PEMERINTAH KABUPATEN KUTAI
NOMOR : 27 TAHUN 2000
TANGGAL : 15 Desember 2000

KEWENANGAN WAJIB
PEMERINTAH KABUPATEN KUTAI
BIDANG KETENAGAKERJAAN

Jenis / Rincian Kewenangan
1. Pelayanan Pemberian Kartu Pendaftaran (AK/I) Kepada Pencari Kerja
2. Pencarian Lowongan Kerja
3. Pengiriman Pencari kerja kepada Calon Pengguna Tenaga Kerja
4. Penyediaan Calon Pegawai Negeri Sipil / Pegawai Negeri Sipil
5. Penerbitan Surat Persetujuan Penempatan/ Mutasi antar kerja antar daerah
6. Pembuatan kartu identitas tenaga kerja Indonesia kepada calon TKI
7. Penerbitan surat izin usaha penempatan kepada bursa kerja khusus, lembaga pelayanan penempatan swasta
8. Penerbitan SK Rencana penggunaan Tenaga Kerja Asing
9. Penerbitan IKTA
10. Pembinaan/Pemantauan TKA
11. Pembinaan/Pemantauan penyandang cacat, antar kerja daerah, Bursa Kerja Khusus, Lembaga Pelayanan Penempatan swasta dan Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia
12. Penciptaan kader wirausaha melalui penugasan/pemagangan tenaga kerja mandiri terdidik, tenaga kerja pemuda mandiri profesional
13. Pendayagunaan tenaga kerja melalui padat karya
14. Penerapan/pemanduan teknologi tepat guna/teknologi padat karya
15. Penyuluhan bimbingan jabatan
16. Penganalisaan jabatan
17. Menerbitkan ijin operasional lembaga latihan swasta
18. Melakukan pengawasan terhadap Lembaga Latihan Swasta (LLS)
19. Monitoring terhadap lembaga pelatihan perusahaan
20. Monitoring terhadap lembaga pelatihan pemerintah (pelatihan non PNS)
21. Melakukan Akreditasi Lembaga Latihan Swasta (LLS)
22. Melaksanakan Mobile Training Unit (MTU)
23. Bimbingan terhadap pelatihan swasta
24. Pemagangan tenaga kerja luar negeri
25. Sertifikasi pelatihan Lembaga Latihan Swasta (LLS)
26. Legalisasi sertifikat Pelatihan Ketenagakerjaan oleh LLS
27. Pembinaan instruktur latihan swasta

28. Pembinaan fasilitas lembaga latihan swasta
29. Pembinaan produktifitas tenaga kerja
30. Pembinaan terhadap siswa sekolah drop-out/ yang tidak sanggup melanjutkan sekolah
31. Pembinaan standarisasi latihan kerja
32. Pengumpulan, pengolahan dan penyajian informasi ketenagakerjaan
33. Penyusunan perencanaan tenaga kerja daerah (PTKD) bersama-sama dengan instansi terkait
34. Penyusunan perencanaan dan program pelatihan bekerja sama dengan instansi terkait untuk menentukan jenis pelatihan yang diperlukan daerah
35. Penyusunan daftar usulan proyek (DUP) Dinas tenaga Kerja Kabupaten
36. Penyusunan buku data tentang situasi Ketenagakerjaan Kabupaten
37. Pengadaan dan realisir data Perencana Tenaga Kerja Daerah (PTKD)
38. Penyusunan dan penyajian dan ketenagakerjaan dalam bentuk proyek yang meliputi jumlah penduduk, tenaga kerja, angkatan kerja, kesempatan kerja, pencari kerja di daerah menurut sektor dan lapangan usaha dalam waktu lima tahun serta mengadakan evaluasi tahunan
39. Penyusunan dan penyajian data perencanaan tenaga kerja tahunan yang meliputi jumlah penduduk, tenaga kerja, angkatan kerja yang bekerja, pencari kerja menurut sektor dan perusahaan
40. Menyusun perencanaan tenaga kerja mikro bagi instansi sektoral dan perusahaan
41. Melakukan Monitoring terhadap pelaksanaan rencana dan program rutin maupun pembangunan pada dinas Tenaga Kerja Kabupaten
42. Penyusunan buku ketenagakerjaan tahunan yang meliputi pelaksanaan program rutin dan pembangunan, jumlah penduduk, jumlah angkatan kerja, jumlah pencari kerja, perkembangan APINDO/Serikat Pekerja, PHK, Perselisihan/pemogokan, pelaksanaan pelatihan, dan sebagainya
43. Penyusunan laporan kegiatan rutin dan pembangunan yang berupa laporan bulanan, triwulan, maupun tahunan
44. Penyerbarluasan informasiketenagakerjaan kepada masyarakat baik melalui loket informasi, lembar informasi, media cetak maupun media elektronik
45. Penanganan penyelesaian perselisihan PHK baik perorangan maupun massal
46. Penanganan perselisihan hubungan industrial/perburuhan
47. Penanganan pemogokan kerja dan penutupan perusahaan
48. Memberikan surat keputusan pengesahan peraturan perusahaan
49. Memberikan surat keputusan pendaftaran kesepakatan kerja bersama (KKB)
50. Penanggulangan secara dini masalah ketenagakerjaan
51. Pembinaan / penyuluhan / pendidikan perundang-undangan ketenagakerjaan / hubungan industrial Pancasila
52. Fasilitasi Team/Dewan pengupahan dan jaminan sosial Kabupaten
53. Pengesahan perjanjian kerja
54. Monitoring Kebutuhan Hidup Minimum (KHM) dan sembilan bahan pokok
55. Menerbitkan SK Pendaftaran Organisasi Pekerja
56. Pembinaan pembentukan LKS Bipartit
57. Menerbitkan SK LKS Bipartit
58. Pembinaan sarana kesejahteraan pekerja
59. Pemilihan pekerja teladan tingkat kabupaten
60. Mempelajari dan memeriksa permohonan Wajib Laport Ketenagakerjaan di perusahaan
61. Menerbitkan wajib laport ketenagakerjaan di perusahaan
62. Mengawasi pelaksanaan wajib laport ketenagakerjaan di perusahaan
63. Mempelajari dan memeriksa permohonan ijin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat.

64. Menerbitkan ijin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat
65. Mengawasi Pelaksanaan ijin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat
66. Mempelajari dan memeriksa permohonan ijin kerja malam wanita
67. Menerbitkan ijin kerja malam wanita
68. Mengawasi pelaksanaan ijin kerja malam wanita
69. Pengawasan dan perlindungan tenaga kerja wanita, anak dan orang muda
70. Pengawasan pelaksanaan program jaminan sosial tenaga kerja
71. Mempelajari dan memeriksa permohonan pelaksanaan program jaminan pemeliharaan kesehatan tenaga kerja (JPK) secara mandiri
72. Menerbitkan rekomendasi pelaksanaan JPK secara mandiri
73. Monitoring dan pemeriksaan terhadap laporan kecelakaan kerja
74. Menetapkan/memutuskan tunjangan ganti rugi kecelakaan kerja
75. Mempelajari dan memeriksa permohonan ijin pemakaian pesawat uap
76. Menerbitkan ijin pemakaian mesin uap
77. Mempelajari dan memeriksa permohonan pengesahan pemakaian bejana tekan
78. Pengesahan pemakaian bejana tekan
79. Mempelajari dan memeriksa permohonan ijin pemakaian pesawat lift listrik
80. Menerbitkan ijin pemakaian pesawat lift listrik
81. Mempelajari dan memeriksa permohonan pengesahan pemakaian pesawat angkut/angkut
82. Mengesahkan pemakaian pesawat angkut/angkut
83. Mempelajari dan memeriksa permohonan pengesahan pemakaian pesawat tenaga dan produksi
84. Mengesahkan pemakaian pesawat tenaga dan produksi
85. Mempelajari dan memeriksa permohonan pengesahan pemakaian riil industri
86. Mengesahkan pemakaian riil industri
87. Mempelajari dan memeriksa permohonan pengesahan pemakaian instalasi listrik
88. Mengesahkan pemakaian instalasi listrik
89. Memeriksa dan permohonan pengesahan pemakaian instalasi penangkal petir
90. Mengesahkan pemakaian instalasi penangkal petir
91. Mempelajari dan memeriksa permohonan pengesahan pemakaian perancah bangunan
92. Mengesahkan pemakaian perancah bangunan
93. Menerbitkan buku akte pengawasan
94. Penyuluhan dan pembinaan pembentukan panitia keselamatan dan kesehatan kerja (P2K3) di perusahaan
95. Menerbitkan surat keputusan P2K3 di perusahaan
96. Pembinaan norma kerja, norma keselamatan kerja dan norma kesehatan kerja di perusahaan-perusahaan
97. Melakukan pengawasan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan yang meliputi norma kerja, keselamatan kerja, norma kesehatan kerja dan peraturan perundang-undangan dibidang ketenagakerjaan lainnya meliputi :
 - a. Pemeriksaan pertama
 - b. Pemeriksaan berkala
 - c. Pemeriksaan ulang
 - d. Pemeriksaan khusus
 - e. Tindakan refresif berupa penyidikan

Lampiran II

Rekapitulasi Pertambahan Industri Kecil di Kabupten Kutai Kartanegara, 2000-2001

No	Jenis Industri	Jumlah Unit Usaha (Unit Usaha)			Jumlah Tenaga Kerja (orang)		
		Formal	Non Formal	Total	Formal	Non Formal	Total
1	Minyak Kelapa	-	3	3	-	9	9
2	Es Batu	-	2	2	-	7	7
3	Tahu Tempe	-	2	2	-	7	7
4	Penggergajian Kayu	16	-	16	106	-	106
5	Moulding	1	-	1	3	-	3
6	Meubel Kayu	-	6	6	-	17	17
7	Photo Copy	-	4	4	-	8	8
8	Percetakan	2	-	2	8	-	8
9	Photo	-	2	2	-	4	4
10	Kerajinan Tanah	-	1	1	-	2	2
11	Genteng	-	1	1	-	3	3
12	Suthel Cho	-	2	2	-	4	4
13	Sablon	-	1	1	-	2	2
14	Perbaikan kapal	2	-	2	25	-	25
15	Konveksi	-	13	13	-	23	23
16	Pandai Besi	-	4	4	-	7	7
17	Perbengkelan /las	-	2	2	-	6	6
18	Servis mesin,mobl	-	8	8	-	25	25
19	Galangan kapal	2	1	3	2	6	41
20	Servis elektronik	-	5	5	-	6	6
21	Jumlah	23	57	80	177	136	313

Sumber : Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupten Kutai Kartanegara, 2002

Lampiran III

Jumlah Industri Kecil di Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2000

No	Jenis Industri	Jumlah Unit Usaha (Unit Usaha)			Jumlah Tenaga Kerja (orang)		
		Formal	Non Formal	Total	Formal	Non Formal	Total
1	Minyak Kelapa	1	15	16	131	30	161
2	Industri Mie	1	2	3	5	10	15
3	Kue Kering	4	93	97	29	381	410
4	Gula merah	-	65	65	-	87	87
5	Es Batu	5	-	5	41	-	41
6	Tahu Tempe	1	255	256	8	768	776
7	Penggergajian Kayu	7	75	82	27	375	402
8	Kerupuk	3	148	151	57	270	327
9	Minuman Ringan	1	2	3	-	15	15
10	Minuman Beruap	2	-	2	15	-	15
11	Moulding	5	5	10	40	69	109
12	Anyaman Rotan	2	162	164	10	243	253
13	Ukir kayu	2	125	127	10	338	348
14	Pengeringan Rotan	1	2	3	10	10	20
15	Meubel Kayu	20	89	109	111	71	182
16	Photo Copy	15	7	22	40	17	57
17	Percetakan	2	20	22	4	53	57
18	Pembekuan ikan	1	-	1	3	-	3
19	Susu Kedelai	-	13	13	-	15	15
20	Selai Nanas	-	15	15	-	15	15
21	Barang dari semen	5	1	6	35	9	44
22	Batako	4	15	19	20	75	95
23	Pemecah batu	9	-	9	63	-	63
24	Industri Photo	6	-	6	17	-	17
25	Pengasapan ikan	15	-	15	-	-	-
26	Konveksi	11	129	140	32	221	253
27	Industri kerajinan	5	88	93	27	306	333
28	Pandai Besi	2	65	67	12	195	207
29	Industri logam	-	11	11	-	33	33
30	Perbengkelan/las	10	14	24	14	34	48
31	Servis mesin,mobil	18	3	21	17	12	29
32	Barang perhiasan	-	75	75	-	-	0
33	Galangan kapal	3	-	3	74	-	74
	Jumlah	161	1.494	1.655	852	3.652	4.504

Sumber : Dinas Perindustrian Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002

Lampiran IV

Jumlah Industri Kecil di Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2001

No	Jenis Industri	Jumlah Unit Usaha (Unit Usaha)			Jumlah Tenaga Kerja (orang)		
		Formal	Non Formal	Total	Formal	Non Formal	Total
1	Minyak Kelapa	1	18	19	131	39	170
2	Industri Mie	1	2	3	5	10	15
3	Kue Kering	4	93	97	29	381	410
4	Gula merah	-	65	65	-	87	87
5	Es Batu	5	2	7	41	7	48
6	Tahu Tempe	1	257	258	8	775	783
7	Penggergajian Kayu	23	75	98	133	375	508
8	Kerupuk	3	148	151	57	270	327
9	Minuman Ringan	1	2	3	7	15	22
10	Minuman Beruap	2	-	2	15	-	15
11	Moulding	6	5	11	43	69	112
12	Anyaman Rotan	2	162	164	10	243	253
13	Ukir kayu	-	125	125	-	338	338
14	Pengeringan Rotan	1	2	3	10	10	20
15	Meubel Kayu	20	95	115	111	88	199
16	Photo Copy	15	11	26	40	25	65
17	Percetakan	4	20	24	12	53	65
18	Pembekuan ikan	1	-	1	3	-	3
19	Susu Kedelai	-	13	13	-	15	15
20	Selai Nanas	-	15	15	-	15	15
21	Barang dari semen	5	1	6	35	9	44
22	Batako	4	15	19	20	75	95
23	Pemecah batu	9	-	9	63	-	63
24	Industri Photo	6	2	8	17	4	21
26	Kerajinan tanah	-	1	1	-	2	2
27	Industri genteng	-	1	1	-	3	3
28	Industri sutel cho	-	2	2	-	4	4
29	Sablon	-	1	1	-	2	2
30	Perbaikan kapal	2	-	2	25	-	25
31	Pengasapan ikan	-	15	15	-	-	-
32	Konveksi	11	142	153	32	244	276
33	Industri kerajinan	5	88	93	27	306	333
34	Pandai Besi	2	69	71	12	202	214
35	Industri logam	-	11	11	-	33	33
36	Perbengkelan/las	10	16	26	14	40	54
37	Servis mesin,mobil	18	11	29	17	37	54
38	Service elektronik	-	75	75	-	92	92
39	Barang perhiasan	-	5	-	-	6	-
40	Galangan kapal	5	16	21	109	51	160
	Jumlah	167	1581	1741	1026	3925	4942

Sumber : Dinas Perindustrian Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002

Lampiran V

Jumlah Industri Menengah - Besar di Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2001

No	Jenis Industri	Jumlah Unit Usaha (Unit Usaha)			Jumlah Tenaga Kerja (orang)		
		Formal	Non Formal	Total	Formal	Non Formal	Total
1	Kayu Gergajian	23	-	23	1437	-	1437
2	Udang Beku	2	-	2	504	-	504
3	Kayu gergajian	4	-	4	931	-	931
4	Plywood	1	-	1	2600	-	2600
5	MDF	1	-	1	583	-	583
6	Moulding	1	-	1	25	-	25
7	Arang Berket	1	-	1	161	-	161
8	Gas Industri	1	-	1	45	-	45
	Jumlah	34	-	34	6286		6286

Sumber : Dinas Perindustrian Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002

Lampiran VI

Daftar Komoditi Unggulan Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2001

Bidang IHPK

No	Jenis Usaha/KLUI	Jenis Komoditi	Unit Usaha	TK	SDM
1	Industri Penggaraman/pengerinan gan ikan	Ikan Asin	29	126	Tersedia dan Cukup Terampil
2	Industri Pengupasan dan pembersihan biji-bijian	Lada Sortir	7	28	Tersedia dan Cukup Terampil
3	Industri Gula Merah	Gula Merah	62	197	Tersedia dan Kurang Terampil
4	Industri Berbagai kerupuk	Kerupuk Ikan	105	330	Tersedia dan Terampil
5	Industri Penggergajian Kayu	Kayu Gergajian	104	572	Tersedia dan Kurang Terampil
6	Industri barang lain dari kayu, Gabus dan Rotan	Rotan Kering	5	162	Tersedia dan Kurang Terampil
7	Industri Kopra	Kopra	4	25	Tersedia dan Kurang Terampil
8	Industri Es Batu	Es Batu	6	70	Tersedia dan Kurang Terampil
9	Industri Moulding dan Bahan Bangunan Lainnya	Moulding Peti Kemas Pelet	33	123	Tersedia dan Kurang Terampil
10	Industri Rotan dan Anyaman dari Bambu	Aneka Anyaman Rotan	247	586	Tersedia dan Kurang Terampil
11	Industri Kayu Lapis	Kayu Lapis	-	-	Tersedia dan Kurang Terampil
12	Industri Perabot dan Kelengkapan RT dari kayu	Mebel Kayu dan Rotan	50	160	Tersedia dan Kurang Terampil
13	Industri Ukiran dari Kayu kecuali Meubel	Aneka Ukiran Kayu	17	54	Tersedia dan Kurang Terampil
14	Industri Pengasan Karet	Karet Asapan	2	217	Tersedia dan Kurang Terampil
15	Industri Tahu Tempe	Tahu dan Tempe	5	17	Tersedia dan Kurang Terampil
17	Industri Kue-kue Basah	Dodol Durian	2	15	Tersedia dan Kurang Terampil
18	Industri Pengolahan dan Pengawetan lainnya untuk Ikan Biota Perairan Lainnya	Tepung Ikan	-	-	Tersedia dan Kurang Terampil

Sumber : Deperindag Kabupaten Kutai Kartanegara,2002

Lampiran VII

Daftar Komoditi Unggulan Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2001

Bidang IA dan IMLK

No	Jenis Usaha/KLUI	Jenis Komoditi	Unit Usaha	TK	SDM
1	Industri Pertenunan	Sarung, Ulap Doyo, Sulam Bordir, Batik Khas Kaltim, Hiasan Manik-manik	202	597	Tersedia dan Cukup Terampil
2	Industri Pakaian Jadi	Pakaian Jadi	1117	203	Tersedia dan Cukup Terampil
3	Industri Alat Pertanian, Alat Pertukangan, dan Alat Potong	Garu, Linggis, Arit, dan Parang	35	70	Tersedia dan Cukup Terampil
4	Industri Barang dari Semen	Genteng Semen	15	47	Tersedia dan Cukup Terampil
5	Industri Genteng dari Tanah	Genteng Tanah	3	15	Tersedia dan Cukup Terampil
6	Industri Batu Bata dari Tanah	Batu Bata	21	65	Tersedia dan Cukup Terampil
7	Industri Kapal dan Perahu	Kapal dan Perahu Kayu	17	52	Tersedia dan Kurang Terampil
8	Industri Perbaikan Kapal	Kapal Besi dan Baja	12	60	Tersedia dan Kurang Terampil

Sumber : Deperindag Kabupaten Kutai Kartanegara, 2002

Lampiran VIII

Potensi Sumberdaya Manusia Kutai Kartanegara, Samarinda dan Kalimantan Timur, Tahun 1999 dan 2002

Indikator dan variabel	Kutai Kartanegara		Samarinda		Kalimantan Timur	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Kependudukan						
Angka harapan hidup	65.30	66.40	66.10	69.83	66.99	68.51
Penduduk kota	38.01	29.71	72.22	88.51	52.83	57.33
Penduduk non pertanian	57.21	57.23	89.15	92.77	65.11	65.33
Rasio penduduk dan jalan aspal	965	777	2788.10	4485.85	517.99	1885.17
Angka melek huruf	91.42	96.07	96.47	97.58	94.23	95.61
Pendapatan/kapita	4380	3939	4463	4875	4245	3393
Jumlah penduduk (000)	832.04	445.36	602.41	544.04	2525.48	2558.57
Tingkat pertumbuhan penduduk	3.34	2.18	4.44	2.12	3.25	2.23
Rasio jenis kelamin	101.42	112.33	103.6	106.42	103.76	108.33
Angka ketergantungan	1.24	53.88	1.55	45.41	1.34	50.34
Kependidikan						
Pendidikan SD ke atas	68.70	70.25	78.50	83.21	70.91	76.94
Rata-rata lama sekolah	6.80	7.17	8.21	8.61	7.15	7.75
Partisipasi SD (7-12 tahun)	103.73	108.01	102.60	106.11	101.91	108.11
Partisipasi SMTP (13-15 tahun)	81.11	87.20	92.70	95.61	85.44	87.42
Partisipasi SMTA (16-18 tahun)	50.05	52.30	68.60	68.71	57.72	61.54
% penduduk 10 th + tamat SMTP+	38.21	41.33	53.58	57.84	42.44	47.71
Rasio murid dan guru SD	21.60	21.10	26.20	24.80	24.80	24.20
Rasio murid dan guru SMTP	22.90	13.50	19.70	14.40	22.20	15.60
Rasio murid dan guru SMTA	20.90	13.11	19.20	13.50	19.90	14.80
% perempuan tamat SD +	62.01	65.47	74.01	80.03	65.70	73.57
Kesehatan						
Angka kematian bayi	46	46	42	28	42	34
% persalinan oleh tenaga medis	55.17	76.25	78.60	92.30	63.04	79.19
Penduduk/puskesmas	16641	17129	35436	30225	20367	14962
Penduduk/petugas kesehatan	748	2732	695	1104	659	1483
Penduduk/dokter	5510	5366	3423	6182	3809	3730
Ketenagakerjaan						
Partisipasi angkatan kerja	28.15	62.48	55.78	61.34	55.90	62.66
Pengangguran terbuka	5.19	4.70	12.19	5.94	7.81	5.36
% pekerja < 35 jam/minggu	33.18	34.82	22.05	17.83	31.99	27.79

Lap. usaha sektor pertanian	42.80	42.77	10.87	7.24	34.90	34.70
Lap. usaha sektor industri	22.69	23.14	27.78	32.27	20.96	22.49
Lap. usaha sektor jasa	34.51	34.09	61.35	60.49	44.14	42.81
% PDRB sektor pertanian	8.34	9.45	1.27	1.41	8.13	7.93
% PDRB sektor industri	30.49	33.58	33.21	29.96	32.47	33.52
% PDRB sektor jasa	0.76	1.95	7.69	7.74	2.46	2.42
Usaha sendiri	21.60	25.44	22.84	22.31	21.87	22.38
Usaha dibantu orang lain	15.84	15.94	10.52	6.50	14.48	14.84
Usaha dibantu buruh tetap	0.86	1.88	1.50	2.78	1.54	2.62
Buruh/karyawan	39.23	43.30	56.48	62.11	44.64	46.44
Pekerja keluarga	22.47	13.44	8.61	6.30	17.49	13.77
Perumahan						
% rumah berlantai nontanah	97.27	93.18	99.27	97.85	98.71	97.25
% rumah beratap nondaun	90.71	91.43	95.85	94.89	92.96	94.73
% rumah berdinding tembok	16.26	12.36	30.11	29.95	22.23	22.72
% rumah berlistrik PLN	72.42	93.71	98.87	99.35	87.01	88.63
% rumah berair PAM	34.14	29.31	68.26	70.67	46.55	46.17
% rumah berair tanah	15.12	58.66	20.38	84.75	36.49	62.29
% rumah bertangi septik	35.53	37.54	55.82	64.08	46.43	50.31

Sumber: Diolah dari 1. Kerjasama BAPPEDA dan BPS Kutai Kartanegara, Desember 2001, Kabupaten Kutai Kartanegara dalam angka 2001, (Tenggarong: BAPPEDA dan BPS), hal: 36; 2. BPS dan BAPPEDA Propinsi Kalimantan Timur, 2002, Indeks Pembangunan Manusia Kalimantan Timur 2002, Samarinda: BPS dan BAPPEDA Propinsi Kalimantan Timur), 14-28; 3 Gubernur Kalimantan Timur, 2003, Pelaksanaan pembangunan Kalimantan Timur 1998-2003, Buku 2, (Samarinda: Pemerintah Propinsi Kalimantan Timur), hal: IV.2 – IV.6; 4 Kerjasama BAPPEDA dan BPS Propinsi Kalimantan Timur, 2001, Kalimantan Timur dalam angka 2001, (Samarinda: BAPPEDA dan BPS), hal.: 53.

Lampiran IX

Perkembangan PDRB Kutai Kartanegara dengan Migas dan Tanpa Migas Tahun 1993, 1997-2001

Tahun	PDRB harga berlaku (Rp. Juta)		PDRB harga konstan 93 (Rp. Juta)		Laju pertumbuhan PDRB (%)	
	Migas	Tanpa	Migas	Tanpa	Migas	Tanpa
1993	4565132	992190	4565132	1600586	-	-
1997	8445003	2628034	6210667	1678194	4.78	4.85
1998	13169307	3799703	6085214	1630426	-2.02	-2.85
1999	15596450	4510018	6468266	1806408	6.14	10.79
2000	18379996	4760079	6689149	1900580	3.56	5.21
2001	20734573	5607851	7128040	2042231	6.56	7.45

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Kutai Kartanegara, Kabupaten Kutai Kartanegara Dalam Angka 2001, (Tenggarong: BPS), Tabel 11.1.