

## **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 2 TAHUN 2011 PENYELENGGARAAN KAWASAN EKONOMI KHUSUS DI MARUNDA**

**Ade Sumardi**

Universitas Hang Tuah Surabaya  
Ade\_sumardi@gmail.com

### ***Abstract***

The development and advancement of science and technology policy to build special economic zone is apt to be realized. In order to realize a very important need common spatial planning, so that land use can be optimized according to the needs. In the process of development of special economic zones will have an impact of environment itself.

This study is purposed to describe and analyze the factors that supporting and constraints in the implementation of Government Regulation No. 2 of 2011 about implementation of special economic zones in Marunda jakarta, while the methods used in this study indicate that the development of special economic zones have an impact on peoples in the region, which led to the loss of homes and livelihoods.

This research, treatment of those affected by the development of special economic zones with the alternative involving the community as labor at the site of special economic zones adapted to the education and skills needed. Another alternative to the people who still pursue the profession as a fisherman accommodated by preparing FADs as a fishing location that does not interfere of the harbor traffic.

**Keywords:** Implementation, Policy, Content, Context, Relocation And Marunda

### **I. Pendahuluan**

Ditinjau dari aspek Geopolitik, Geoekonomi dan Geografi, Indonesia mempunyai posisi sangat strategis karena terletak diantara dua benua dan dua samodera. Empat jalur lalu lintas laut strategis / *choke point* ada di Indonesia dari sembilan lokasi di dunia. Empat jalur lalu lintas laut / *choke point* ( Selat Malaka, Selat Sunda, Selat Lombok dan Selat Sulawesi ) merupakan lalu lintas pelayaran internasional sebagai *Sea Lanes of Communication* (SLOC) maupun sebagai *Sea Lanes of Trade* (SLOT).

Guna mengantisipasi perkembangan perekonomian global dan memperlancar kegiatan perekonomian nasional, diperlukan membangun kawasan yang dijadikan sentral perekonomian untuk mempermudah administrasi maupun keluar masuknya barang dan jasa serta sarana prasarana pendukung lainnya. Sebagai perwujudan dalam mengakomodasi kepentingan perekonomian nasional tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan dengan membuat kawasan khusus untuk kepentingan perekonomian. Hal tersebut tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun

2011 tentang penyelenggaraan kawasan ekonomi khusus (KEK) dan diharapkan dapat mengakomodir masing-masing daerah sesuai dengan yang dipersyaratkan, dengan tujuan dapat meningkatkan perekonomian nasional dan kesejahteraan masyarakat.

Sebagai tindak lanjut terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 tersebut, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menerbitkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2030 pada pasal 98 ayat (2) menyatakan bahwa pengembangan pelabuhan di Kawasan Ekonomi Strategis Marunda diarahkan untuk menjadi Kawasan Pelabuhan berwawasan lingkungan. Dilingkungan kawasan Marunda telah beroperasi Kawasan Berikat Nusantara (KBN), merupakan zona industri yang sangat relevan dengan dibangunnya kawasan ekonomi khusus (KEK) di Marunda.

Dalam pengimplementasian kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011, diperlukan penyusunan rencana umum tata ruang (RUTR) (PP 26 ; 2006), guna memadukan tata guna tanah dan tata guna sumber daya alam lainnya. sehingga dapat dihindari adanya duplikasi terhadap penggunaan lahan dan disesuaikan dengan peruntukannya.

Adapun untuk mengakomodasi kepentingan kegiatan perekonomian yang berskala internasional tersebut, dibutuhkan lahan seluas 3.680,34 Ha sesuai Surat Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta nomor 1412 tahun 2011 tanggal 30 September 2011 tentang lokasi rencana kawasan ekonomi khusus (KEK) Marunda. Dari kebutuhan lahan tersebut terdiri dari  $\pm 1.180,92$  Ha daratan dan  $\pm 2.499,42$  Ha reklamasi, hal tersebut dilakukan untuk mempermudah pergerakan barang dan jasa dibutuhkan dermaga dan sarana prasarannya, sehingga diperlukan reklamasi pantai.

Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta dituntut untuk merelokasi penduduk yang terkena proyek pembangunan KEK dan menempatkan penduduk didaerah yang dapat memberikan peluang untuk melanjutkan profesinya, serta tidak menutup kemungkinan sumber daya manusia yang ada dapat diberdayakan sebagai tenaga kerja di KEK. Untuk dapat melaksanakan pembangunan dengan memperhatikan dinamika yang berkembang, penanganan kawasan dan nasib para pemilik lahan, perlu adanya peningkatan dan pemberdayaan sumber daya manusia serta perlu adanya pembinaan dalam rangka transformasi lapangan pekerjaan dari nelayan, buruh tani maupun pedagang menjadi tenaga perindustrian.

Dalam penelitian ini perhatian hanya difokuskan pada kondisi penduduk yang terpinggirkan/termarginalkan dari lapangan pekerjaannya, sebagai dampak implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah (1) Bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus di Kelurahan Marunda ? (2) Faktor apa saja yang menjadi pendukung dan kendala dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus di Kelurahan Marunda ?

Tujuan dari penelitian ini adalah (1) Untuk mendiskripsikan dan menganalisis implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) di Kelurahan Marunda. (b) Untuk mendiskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang menjadi pendukung dan kendala dalam

implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus di Kelurahan Marunda.

## II. Landasan Teori

Menurut Randy R. Wrihatnolo dan Riant Nugroho D (2006) bahwa pembangunan kawasan adalah pembangunan yang dilakukan untuk suatu sektor tertentu di suatu daerah atau lebih dengan sasaran masyarakat yang berdomisili di satu daerah atau lebih. Berdasarkan penjelasan diatas bahwa untuk pembangunan suatu kawasan akan mengakibatkan adanya penggusuran terhadap masyarakat yang berdomisili di daerah yang menjadi obyek pembangunan kawasan tersebut.

Menurut J. Widodo (2007) menyatakan bahwa kebijakan publik dibuat bukannya tanpa maksud dan tujuan. Maksud dan tujuan kebijakan publik dibuat adalah untuk memecahkan masalah publik yang tumbuh kembang di masyarakat. Masalah tersebut begitu banyak macam, variasi dan intensitasnya. Oleh karena itu tidak semua masalah publik tadi bisa melahirkan suatu kebijakan publik.

Menurut Lilik (2012) menyatakan bahwa pada umumnya tugas implementasi adalah mengkaitkan realisasi tujuan kebijakan publik dengan hasil kegiatan pemerintah. Tugas implementasi meliputi kreasi tentang sistim pengiriman kebijakan, didesain secara khusus dan diupayakan dengan harapan mencapai tujuan khusus tersebut.

Menurut Van Meter dan Van Horn (Agus Subianto 2013) menjelaskan bahwa : Implementasi kebijakan adalah suatu tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Hal ini dijelaskan pula bahwa sifat-sifat kebijaksanaan yang akan dilakukan mempengaruhi proses implementasi.

Dalam mengimplementasikan kebijakan diharapkan tercapainya tujuan dan sasaran sesuai program yang telah direncanakan. Dari kegiatan tersebut perlu adanya evaluasi mengenai hasil dari kegiatan implementasi, agar diketahui hasil kinerja dan dampak yang diakibatkan dari aktifitas kegiatan implementasi dari kebijakan tersebut. Akan tetapi dapat dikatakan bahwa aktifitas dalam implementasi akan mempengaruhi hasil akhir kebijakan. Dalam mewujudkan hasil akhir sesuai dengan tujuan dan sasaran yang diharapkan, diperlukan rancang bangun kebijakan (*the policy design stage*) sejak awal serta telah dipikirkan berbagai kendala yang akan terjadi saat proses implementasi.

Menurut Grindle (Loc.Cit) menjelaskan bahwa Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah menyangkut mekanisme penjabatan-penjabatan publik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi melainkan menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan. Maka tidak salah aspek penting dalam keseluruhan proses kebijaksanaan adalah implementasi kebijakan. Disebutkan pula bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Variabel kebijakan mencakup :

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
2. Jenis manfaat yang akan diterima oleh target group.
3. Sejauh mana derajat perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan.

4. Apakah letak sebuah program sudah tepat.
5. Siapa pelaksana program.
6. Dukungan sumber daya yang memadai.

Sedangkan yang dimaksud dengan variable lingkungan mencakup :

1. Seberapa besar kekuasaan,kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat.
2. Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa.
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Dalam penelitian ini model yang akan digunakan adalah model Grindle dengan alasan sebagai berikut :

- a. Pelaksana kegiatan implementasi melibatkan beberapa pemangku kepentingan (*stakeholders*) ditunjukan kepada prestasi kerja (*performance*) yang dipengaruhi isi kebijakan dan konteks kebijakan.
- b. Dalam penelitian ini fokus penelitian tertuju kepada masyarakat yang tergusur sebagai dampak implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 di Kelurahan Marunda, yang menekankan pada unsur-unsur pokok dalam organisasi terutama sumber daya, peran implementor dan hasil/*outcomes* yang menjadi acuan keberhasilan implementasi kebijakan.

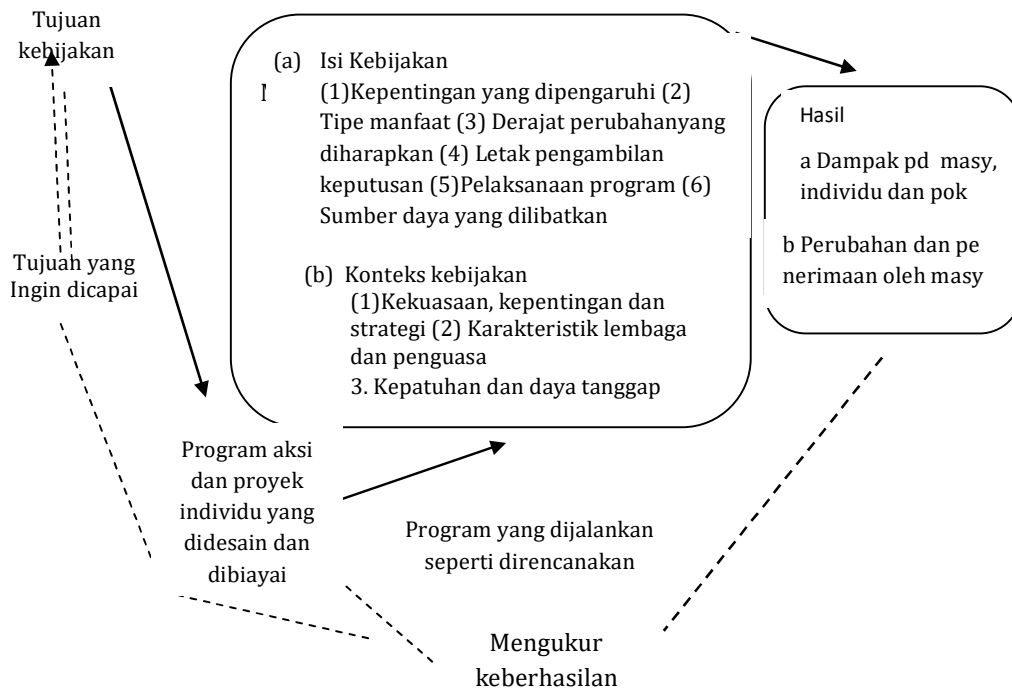
Kebijakan pembangunan KEK, merupakan program pemerintah provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam berupaya memajukan perekonomian daerahnya. KEK adalah suatu kawasan yang direncanakan khusus bagi pengembangan investasi yang dilengkapi dengan infrastruktur dan sarana penunjang serta fasilitas administrasi sebagai kemudahan-kemudahan dalam melaksanakan investasi, proses produksi maupun ekspor dan import.

Dengan persyaratan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011, yaitu menentukan kawasan Marunda sangat sesuai dengan kriteria yang seperti dipersyaratkan apabila dijadikan KEK, karena disamping posisinya merupakan perlintasan pelayaran internasional dan infrastruktur dari dan/atau menuju kawasan Marunda sangat mendukung.

Salah satu persyaratan KEK yaitu adanya embrio kawasan industri dan tenaga kerja siap pakai, sehingga kawasan Marunda menjadi pilihan untuk dijadikan Proyek pembangunan KEK. Dan dikarenakan kawasan tersebut harus bebas dari penduduk, maka diperlukan kebijakan yang dapat memberi solusi terhadap masyarakat yang terdampak pembangunan KEK tersebut. Atas permasalahan tersebut maka perlu dikaji secara cermat dan pertimbangan pengambilan keputusan setiap kegiatan secara hierarki, sejak tahap persiapan proyek, program, rencana dan kebijakan.

Dengan demikian dalam implementasinya diperlukan adanya komunikasi dengan masyarakat Marunda (tergusur) sebagai obyek pembangunan KEK, sehingga diperoleh adanya kesepahaman dalam meningkatkan fasilitas perekonomian nasional untuk kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan pengembangan teori implementasi kebijakan pembangunan KEK di Kelurahan Marunda dihadapkan dengan kebijakan pemerintah daerah terhadap pembangunan kawasan perekonomian untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya bagi provinsi DKI Jakarta, maka kerangka konseptual disusun sebagai berikut;



Gambar 1. Implementasi Kebijakan  
Sumber; Samodra Wibawa (1994)

### III. Metode Penelitian

Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif yaitu penelitian naturalistik dengan mengumpulkan data dengan melihat langsung gejala/fenomena yang terjadi saat peneliti melakukan pengamatan langsung pada kondisi yang alamiah. Sedangkan jenis penelitian bersifat deskriptif yaitu menggambarkan dan menginterpretasikan obyek sesuai dengan apa adanya (Sugiyono 2009 ; 8 ), data yang diberikan merupakan data asli yang tidak diubah serta dengan menggunakan cara yang sistematis dan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya. Dari uraian diatas bahwa maksud dan tujuan penelitian yang telah disebutkan, maka penelitian ini berusaha memperoleh gambaran secara riil di lapangan dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011, tentang penyelenggaraan kawasan ekonomi khusus (KEK), dari aspek kondisi sosial terhadap masyarakat yang tergusur karena adanya perluasan lahan dengan reklamasi pantai maupun dengan merelokasi penduduk.

Fokus penelitian pada penelitian ini adalah sebagai berikut : (1) Sejauh mana kepentingan dan jenis manfaat serta perubahan dari kebijakan dengan terwujudnya Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) di Kelurahan Marunda ? (2) Mengidentifikasi proses terhadap pelaksanaan program kebijakan kepada masyarakat di Kelurahan Marunda. (3) Mengidentifikasi dan menganalisis faktor pendukung dan kendala dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan kawasan ekonomi khusus (KEK) di Kelurahan Marunda. Dan sebagai lokus penelitian dilakukan di wilayah Kelurahan Marunda Kecamatan Cilincing Pemprov DKI Jakarta.

Informan pada penelitian ini adalah : BUMD Biro Perekonomian, Wakil kepala Dinas Tata Ruang, Kasi Pembangunan dan Lingkungan hidup Kecamatan Cilincing Jakarta Utara., Kepala Kelurahan Marunda, LSM wilayah Kec Cilincing, Masyarakat di kawasan Marunda.

Dalam pengumpulan data menurut Patton 2004 dalam Emzir (2014) terdapat tiga jenis data dalam penelitian kualitatif yaitu :

a. Pengamatan / *observations*.

Observasi tersebut dapat dilakukan dengan observasi sederhana dan observasi sistematis. Pada observasi sederhana (*simple observation*) peneliti melakukan pengamatan dengan apa adanya gejala-gejala dan kejadian-kejadian dalam kondisi alami. Sedangkan observasi sistematis (*systematic observation*) adalah pengamatan ilmiah yang terkontrol. Dalam pelaksanaan observasi ditentukan oleh situasi dan kondisi pada obyek penelitian, sehingga penggunaan alat perekam, foto-foto maupun alat perekam sangat membantu dalam pengumpulan data.

b. Wawancara / *interviews*.

Dalam pelaksanaan wawancara sebaiknya disiapkan materi pertanyaan sesuai dengan tujuan tertentu, guna menghindari percakapan yang tidak sistematis atau tidak arah percakapan yang dimaksud oleh peneliti dalam melengkapi data-data yang dikehendaki.

c. Dokumen

Untuk melengkapi dalam menganalisa hasil penelitian diperlukan data-data tertulis yang berupa dokumen-dokumen, yang berkaitan dengan obyek penelitian yaitu berupa buku-buku, ketentuan-ketentuan/peraturan atau keputusan, referensi, buku-buku, artikel, media cetak dan elektronik ataupun sumber lainnya yang berkaitan dengan maksud dan tujuan penelitian.

Menurut Creswell dalam Emzir (2014) bahwa melalui proses pengumpulan dan analisis data, peneliti perlu menjamin bahwa temuan dan interpretasi akurat. Menurut model Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2009) bahwa analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data dalam periode tertentu. Ada tiga macam kegiatan dalam analisis data kualitatif, yaitu :

a. Reduksi Data

Reduksi data merujuk pada proses pemilihan, pemokusan, penyederhanaan, abstraksi, dan pentransformasian “data mentah” yang terjadi dalam catatan– catatan lapangan tertulis.

b. Model Data ( *Data Display* )

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Dalam hal ini Miles and Huberman ( 1984 ) “Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah teks yang bersifat naratif.”

c. *Conclusion Drawing* ( *verification* )

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif menurut Miles and Huberman adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak

ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulandata berikutnya.

#### IV. Hasil dan Pembahasan

Kelurahan Marunda merupakan hasil penggabungan sebagian wilayah Jawa Barat ke wilayah Provinsi DKI Jakarta berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 1251 Tahun 1996 tentang Pemecahan, Penetapan Batas, Perubahan Nama Kelurahan yang Kembar, Penetapan Luas Wilayah Kelurahan-Kelurahan di DKI Jakarta. Luas wilayah Kelurahan Marunda 791,69 Ha. Dari luas wilayah tersebut 50 % merupakan pemukiman penduduk, sedangkan 50 % lainnya berupa empang, industry/pergudangan, dan garasi truk trailer.

Dengan adanya proyek pembangunan kawasan ekonomi khusus, akan mengakibatkan adanya pengrusakan/relokasi penduduk, hal tersebut perlu menjadi pertimbangan bagi *stakeholder* untuk mengkaji dan merencanakan program sebagai tindak lanjut terhadap masa depan penduduk tersebut. Sumber daya manusia usia produktif dapat dikembangkan dengan menambah ilmu pengetahuan (*knowledge*) dan ketrampilan (*skill*), sehingga dapat dimanfaatkan sebagai tenaga kerja diKEK.

Tabel.1 Jumlah Penduduk Menurut Pendidikan dan Pekerjaan

Pendidikan/Pekerjaan	Jenis Kelamin		Jumlah
	Laki-laki	Perempuan	
Jumlah Penduduk	13.064	12.160	25.224
Jumlah KK	4.890	2.114	7.004
Pendidikan			
a. Tidak Sekolah	2.262	2.117	4.379
b. Tidak Tamat SD	795	735	1.530
c. Tamat SD	2.390	2.917	5.307
d. Tamat SLP	2.092	2.119	4.211
e. Tamat SLA	3.840	2.589	6.429
f. Tamat Akademi / PT	593	504	1.097
Pekerjaan			
a. Tani	1.537	2.089	3.626
b. Swasta/pemerintah/TNI	5.176	4.330	9.506
c. Pedagang	1.018	1.371	2.389
d. Nelayan	668	0	668
e. Buruh tani	513	149	662
f. Pensiunan	502	131	633
g. Pertukangan	259	0	259
h. Pengangguran	323	119	442
i. Fakir miskin	1.951	2.187	4.138
j. Lain-lain			
Putus Sekolah (Drop out)	-	-	-
a. SD	-	-	-
b. SMP	-	-	-



c. SMA	-	-	-
d. Akademi / Perguruan Tinggi	-	-	-

*Sumber: Data Laporan Bulanan Nopember 2014 Kelurahan Marunda*

Dari tabel 1 dari jumlah penduduk yang tidak mengikuti pendidikan formal cukup banyak, sehingga kemampuan terhadap ilmu pengetahuan (*knowledge*) yang sangat minim dan tidak dapat mengikuti perkembangan yang terjadi secara nasional maupun internasional. Berdampak pada kurangnya ketrampilan (*skill*) secara individu, sehingga sebagian besar penduduk tersebut bekerja apa adanya yang penting bisa makan hari itu.

Wilayah kelurahan Marunda berada di tepi pantai / pesisir utara pulau Jawa, memiliki arti strategis karena merupakan pertemuan/peralihan antara ekosistem darat dan laut serta mempunyai potensi sumber daya alam. Hal ini dimanfaatkan masyarakat nelayan untuk berbudi daya kerang hijau, pemasangan bagan-bagan untuk menangkap ikan. Sedangkan di pantai dimanfaatkan masyarakat sebagai tambak untuk budidaya ikan bandeng.

Guna meningkatkan ketrampilan warga khususnya kaum wanita, dilaksanakan beberapa kegiatan yang dikelola secara kelompok / *home industry*. Disamping pemberdayaan sumber daya alam tersebut, bahwa di lokasi obyek KEK terdapat peninggalan bersejarah merupakan tujuan wisata daerah Jakarta Utara dan pantai publik sebagai wisata masyarakat Marunda dan sekitarnya ( Masjid Al Alam dan Rumah Si Pitung) serta Sekolah Tinggi Ilmu Pelayaran (STIP) yang tidak boleh digusur/dipindahkan ketempat lain.

Untuk melegalkan kawasan Marunda sebagai Kawasan Ekonomi Khusus dan sebagai dasar *stakeholder* dalam melaksanakan kegiatan di Marunda, Gubernur Pemprov DKI Jakarta menerbitkan Surat Keputusan Nomor 1412 Tahun 2011 tentang Penetapan Lokasi Rencana Kawasan Ekonomi Khusus Marunda seluas ± 3.680,34 Ha di Kelurahan Cilincing dan Kelurahan Marunda Kecamatan Cilincing Kota Administrasi Jakarta Utara.

Secara umum bahwa masyarakat Marunda telah tahu dan memahami bahwa di wilayah yang mereka tempati nantinya akan dilaksanakan pembangunan kawasan ekonomi khusus, dan masyarakat akan mengalami dampak dari adanya proyek tersebut. Demikian juga sebaliknya bahwa Pemprov pun tetap akan mempertimbangkan keberadaan masyarakat yang terdampak program KEK tersebut. Karena dengan adanya kawasan ekonomi khusus secara langsung akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan merekrut tenaga kerja yang ada di wilayah Marunda.

Implementasi model Grindle untuk mengetahui kinerja dari implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan kawasan ekonomi khusus di Marunda Provinsi Jakarta Utara adalah sebagai berikut :

1. Tujuan yang dicapai, bahwa implementasi kebijakan tentang pembangunan kawasan ekonomi khusus di Marunda, dapat di tinjau sejauh mana pelaksanaan program oleh institusi satuan kerja dibawahnya secara heirarki dalam menindak lanjuti dari kebijakan institusi diatasnya.



2. Tujuan Kebijakan, bahwa untuk mewujudkan kawasan ekonomi khusus merupakan kebijakan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam mengantisipasi perkembangan perekonomian global yang saat ini mengalami kemajuan sangat pesat. Posisi dan kondisi pantai Marunda sangat tepat untuk dijadikan kawasan ekonomi khusus, karena lokasi tersebut dekat dengan perairan dan lalu lintas perdagangan internasional lewat di dan atau laut serta dalam pelaksanaan pembebasan lahan tidak banyak penduduk yang tergusur sebagai dampak pembangunan kawasan ekonomi khusus.
3. Program aksi dan desain proyek dan pendanaan. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta membangun kawasan perekonomian yang dapat berfungsi menopang kegiatan perekonomian berskala internasional. Sumber dana berasal dari satu konsorsium badan swasta yang telah disepakati oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yaitu badan usaha milik daerah (BUMD).
4. Desain pengiriman program, bahwa desain perencanaan pembangunan kawasan ekonomi khusus mengacu kepada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa pemerintah daerah dapat mengatur dan mengendalikan wilayahnya dengan menyusun rencana umum tata ruang (RUTR) sesuai dengan peruntukannya.
5. Dalam pelaksanaan implementasi dipengaruhi oleh :
  - a. Variabel kebijakan meliputi :
    - 1) Wilayah tersebut terkena reklamasi pantai dan tidak meninggalkan sisa sama sekali bagi para nelayan untuk beraktifitas di laut dan mereka merasa dirugikan, walaupun dijanjikan akan diakomodasikan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan membuat terumbu karang ataupun kanal lateral. Dari hasil reklamasi tersebut dijadikan area perdagangan (*business*) dan perkantoran untuk mendukung operasionalnya pelabuhan tersebut.
    - 2) Jenis manfaat yang akan diterima oleh masyarakat Marunda adalah adanya tempat penampungan jika relokasi penduduk di rumah susun serta dijanjikan sebagai tenaga kerja di kawasan tersebut. Hal tersebut akan terjadi konflik kepentingan dikarenakan : (a) jika masyarakat masih menekuni profesinya sebagai nelayan, apakah memungkinkan untuk tinggal di rumah susun. Dan apakah memungkinkan para nelayan diijinkan untuk melakukan kegiatan apabila kawasan tersebut menjadi pelabuhan internasional. (b) Masyarakat Marunda masih banyak tidak mengalami pendidikan formal, jika sumber daya manusia tersebut dapat dimanfaatkan sebagai tenaga kerja di kawasan ekonomi khusus, maka diperlukan pelatihan dan pemberdayaan sumber daya manusia tersebut sesuai dengan bidang yang dibutuhkan.
    - 3) Derajat perubahan. Diharapkan dengan terwujudnya pembangunan kawasan ekonomi khusus dapat dijadikan peluang bagi masyarakat Marunda untuk dapat merubah profesi dari nelayan menjadi tenaga industri.
    - 4) Letak pengambilan keputusan. Dalam pelaksanaan program pembangunan KEK di Marunda, melibatkan beberapa *stakeholder* dalam hal ini Gubernur Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Letak

pengambilan keputusan terhadap program ini adalah Walikota Jakarta utara, Kecamatan Cilincing dan Kelurahan Marunda, Badan Pertanahan agraria.

- 5) Pelaksana program / implementor. Sesuai dengan kebijakan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta relokasi dilaksanakan dengan menempatkan penduduk tersebut secara sisipan di rumah susun. Salah satu sisi permasalahan adalah masyarakat yang telah lama tinggal di kawasan tersebut, dan sementara rencana relokasi masyarakat di rumah susun akan terjadi kecemburuan sosial terhadap masyarakat yang telah menempati rumah susun terlebih dahulu. Hal tersebut merupakan tugas dan kewajiban implementor untuk menangani hal tersebut guna menghindari adanya konflik.
  - 6) Dukungan sumber daya. Dalam perencanaan proyek pembangunan kawasan ekonomi khusus memerlukan sarana prasarana fasilitas dan finansial cukup besar, oleh karena itu Pemerintah Provinsi DKI Jakarta membuat konsorsium menunjuk salah satu PT swasta / BUMD sebagai pengusul dan sekaligus penyandang dana terlaksananya program pembangunan kawasan ekonomi khusus tersebut.
- b. Variabel lingkungan adalah sebagai berikut :
- 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki aktor. Kemampuan para aktor terkait dalam mengimplementasikan kebijakan harus didukung dengan pengetahuan yang memadai terhadap dampak yang akan ditimbulkan atas proyek pembangunan kawasan ekonomi khusus. Masyarakat Marunda yang telah menantikan adanya pembangunan kawasan ekonomi khusus di wilayahnya menjadi kurang percaya diri terhadap implementor yang terlibat dalam proyek pembangunan kawasan ekonomi khusus.  
*Political will* daerah tidak konsisten terutama untuk implementasi kebijakan, berakibat kepada pelaksana kebijakan yang mempunyai persepsi/menafsirkan kebijakan yang berbeda dalam menjalankan tugasnya dengan baik. Disamping menyebabkan ketidak efektifan dalam implementasi kebijakan, tidak menutup kemungkinan formulasi kebijakan tersebut tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijaksanaan tersebut.
  - 2) Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa. Pemerintah daerah mempunyai kesempatan luas untuk memberdayakan masyarakat dan sumber daya alam lainnya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Dengan kondisi masyarakat Marunda yang masih perlu adanya peningkatan ilmu pengetahuan dan ketrampilan, dijadikan peluang dengan membangun kawasan sehingga menjadi tujuan masyarakat dalam mencari pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sehingga karakteristik dan rezim yang berkuasa seharusnya dengan cepat berani mengambil keputusan dalam melaksanakan kebijakan yang tidak dapat ditunda-tunda lagi, hal tersebut jika dihadapkan dengan perkembangan perekonomian global.

- 3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran. Penataan kawasan teluk Jakarta di koordinir oleh Kemenko Perekonomian, dimana sampai saat ini belum adanya titik terang tentang tata ruang mengenai penataan teluk Jakarta tersebut. Sudah semestinya bahwa birokrasi patuh dan tanggap terhadap kebijakan insitusi diatasnya terhadap kebutuhan mereka dalam program pembangunan secara terkoordinir serta menjadi sasaran kebijakan agar memberi pelayanan yang tepat. Masyarakat nelayan di Marunda adalah masyarakat nelayan tradisional dalam arti bahwa nelayan tersebut dalam mencari ikan tidak melaut jauh dari pantai, tetapi memanfaatkan perairan pantai tersebut untuk budidaya kerang hijau, membuat alat tangkap ikan (bagan) dan rumpon sebagai sarana untuk memancing ikan. Dengan adanya penataan kawasan pantai di teluk Jakarta, secara umum para nelayan setuju dan meminta agar tetap diberikan ruang kepada para nelayan tersebut bisa mencari ikan di kawasan pantai Marunda. Kelurahan Marunda selaku implementor yang langsung menghadapi sasaran tujuan, dengan kepatuhannya telah melaksanakan sosialisasi dan pencegahan terhadap intervensi dari pihak-pihak luar terhadap masyarakat Marunda dengan tujuan untuk menghambat program yang telah dicanangkan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam membangun kawasan ekonomi khusus. Hal tersebut sesuai dengan teori Grindle yang menyatakan bahwa rezim politik dan institusi penguasa sangat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan yang telah dicanangkan.

Hasil/*Outcomes* dari proses implementasi kebijakan sejauh mana memberi dampak terhadap masyarakat di wilayah obyek implementasi kebijakan dan bagaimana perubahan serta penerimaan masyarakat terhadap program tersebut.

Dari teori Grindle menyatakan bahwa hasil/*outcomes* dari proses implementasi kebijakan menjadi indikator adanya koordinasi dan kepatuhan yang baik dari para implementor dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut. Dari uraian variable-variabel diatas bahwa dampak yang ditimbulkan dengan adanya pembangunan kawasan ekonomi khusus adalah terjadi penggusuran terhadap tempat tinggal masyarakat, akan tetapi hal tersebut dapat diatasi dengan cara disisipkan dan dipindahkan secara bertahap kerumah susun. Secara umum masyarakat Marunda menerima terhadap rencana pembangunan kawasan ekonomi khusus di Marunda. Hal tersebut bahkan memberi peluang kepada masyarakat yang tergusur dapat dijadikan sebagai tenaga kerja di kawasan tersebut dan secara langsung meningkatkan kesejahteraan perekonomian masyarakat Marunda. Disamping itu pula dengan adanya kawasan ekonomi khusus Marunda memberi dampak ganda terhadap lingkungan.

Dengan penerimaan masyarakat Marunda sebagai sasaran tujuan pembangunan, maka dalam mengimplementasikan kebijakan sebetulnya tidak menjadi masalah, karena dalam proses pembebasan tanah dan penataan ruang sesuai peruntukan kawasan ekonomi khusus tidak mengalami hambatan. Dalam arti bahwa pembangunan kawasan ekonomi khusus di Marunda akan terlaksana dengan baik dan lancar. Dengan adanya kawasan ekonomi khusus dan didukung oleh adanya kawasan industri kawasan berikat nusantara (KBN) serta infrastruktur yang sangat menunjang

keberadaan kawasan ekonomi khusus Marunda tersebut memberi dampak politik sangat besar.

Dari hasil proses implementasi kebijakan perlu adanya evaluasi keberhasilan apakah sudah sesuai dengan sasaran dan tujuan yang diharapkan. Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat membuahkan hasil, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan/atau target kebijakan publik yang ditentukan (Joko W, 2006). Dari uraian diatas peneliti dapat menjelaskan tentang evaluasi dari implementasi kebijakan terkait dengan rencana pembangunan kawasan ekonomi khusus di Marunda adalah dari hasil survey dan analisa implementasi kebijakan yang telah dicanangkan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, masyarakat Marunda sangat antusias dan mengharap terwujudnya kawasan ekonomi khusus di Marunda. Dukungan publik sangat kuat terkait dengan perkembangan perekonomian global sekaligus sebagai penyangga kegiatan/aktifitas di pelabuhan Tanjung Priok. Ditetapkannya Marunda sebagai kawasan ekonomi khusus secara geografi dan demografi sangat tepat dan mendukung keberadaan kawasan ekonomi mendukung kawasan perindustrian (KBN) yang sudah beroperasi. Sesuai dengan tujuan dibangunnya kawasan ekonomi khusus adalah sebagai sarana prasarana penunjang perekonomian wilayah Pemprov DKI Jakarta.

Peneliti menyadari bahwa pembangunan kawasan ekonomi khusus di Marunda masih dalam proses persiapan untuk pelaksanaan. Jika dipelajari dari formulasi kebijakan yang disusun oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, dengan proposal yang dilengkapi persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 dengan tujuan kebijakan membangun kawasan ekonomi khusus di Marunda sangat tepat. Tindakan awal implementasi kebijakan tersebut dengan mengumpulkan data dan melaksanakan sosialisasi kepada masyarakat Marunda untuk mendapatkan masukan-masukan di lapangan sebagai bahan pertimbangan lebih lanjut. Kondisi masyarakat yang masih tergolong masyarakat tradisional, dapat diberdayakan disesuaikan dengan pendidikan, ilmu pengetahuan dan ketrampilan yang dimiliki.

Dengan perubahan kebijakan Pemerintah Pusat merencanakan pembangunan tanggul raksasa dan menata kawasan teluk Jakarta berdampak terhadap penyusunan tata ruang wilayah di Marunda, tidak terkecuali program relokasi dan pemberdayaan masyarakat Marunda yang tempat tinggal maupun lahan dalam mencari nafkah. Sampai saat ini Pemerintah Pusat belum menerbitkan rencana tata ruang wilayah kawasan teluk Jakarta, sehingga menjadi salah satu faktor penghambat terhadap program-program daerah yang berada di kawasan teluk Jakarta. Sehingga evaluasi terhadap implementasi kebijakan terhadap pembangunan kawasan ekonomi khusus perlu dilakukan secara bertahap disesuaikan dengan kemajuan perencanaan Pemerintah Pusat. Dalam arti jika Pemerintah Pusat lambat dalam mengambil keputusan tentang penataan ruang kawasan di teluk Jakarta, berdampak Daerah Provinsi DKI Jakarta mengalami ketertinggalan dalam mengantisipasi kemajuan perekonomian global.

## **V. Kesimpulan dan Saran**

Bahwa kebijakan tentang pembangunan kawasan ekonomi khusus di Marunda masih dalam proses perencanaan Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta, sehingga belum

dapat diimplementasikan di lapangan karena adanya kebijakan Pemerintah Pusat dengan rencana program penataan kawasan teluk Jakarta. Peneliti menganalisa permasalahan tersebut dengan pendekatan teori Grindle, maka dapat disimpulkan dan saran sebagai berikut :

- a. Secara geografi dan demografi kawasan Marunda sangat tepat dijadikan sebagai kawasan ekonomi khusus (KEK), sesuai yang dipersyaratkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011. Kawasan tersebut telah ditunjang dengan adanya kawasan berikat nusantara (KBN) sebagai sektor industri dan infrastruktur dari dan/atau menuju Marunda yang telah terbangun sehingga pergerakan barang tidak mengalami hambatan yang berarti.

Pembangunan kawasan ekonomi khusus di Marunda tertunda karena awalnya kurang adanya konsistensi Pemerintah Daerah terhadap formulasi kebijakan penetapan kawasan ekonomi khusus di Marunda. Dengan adanya pergantian Pemimpin Daerah sesuai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali, tidak menutup kemungkinan pemimpin baru memiliki visi dan misi sendiri dan mengabaikan formulasi kebijakan yang telah disusun oleh pemimpin daerah sebelumnya. Keterlambatan tersebut semakin berlarut-larut dengan adanya kebijakan Pemerintah Pusat berencana membuat tanggul raksasa serta menata ulang peruntukan tata ruang terhadap kawasan teluk Jakarta. Sesuai dengan teori Grindle bahwa lingkungan implementasi (konteks) sangat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan.

- b. Dalam proses relokasi penduduk sebagai dampak dari pembangunan kawasan ekonomi khusus, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tetap mengakomodasikan kesejahteraan masyarakat yang tergusur yaitu dengan menempatkan dirumah susun dan membuat rumpon-rumpon untuk tempat mengambil ikan sehingga kegiatan masyarakat nelayan dapat beraktifitas kembali di pantai Marunda dan kebutuhan dasar mencari nafkah dapat terpenuhi. Dalam hal ini perlu diwaspadai bahwa dengan perencanaan dan penataan ruang kawasan teluk Jakarta, khususnya dipantai Marunda akan di kembangkan menjadi pelabuhan internasional, sehingga di wilayah pelabuhan tersebut tidak dibenarkan adanya kegiatan di perairan sekitar pelabuhan. Kondisi demikian menjadi pertimbangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk mencari alternatif tempat lain dalam merelokasi masyarakat yang tergusur karena adanya proyek KEK tersebut, sehingga para nelayan Marunda khususnya tetap dapat memenuhi kebutuhan hidupnya dari sumber daya alam di laut.
- c. Dengan adanya rencana program Pemerintah Provinsi DKI Jakarta membangun kawasan ekonomi khusus di kawasan Marunda, telah mendapat respon dari masyarakat Marunda secara antusias, masyarakat menyatakan setuju dengan adanya proyek tersebut. Dihadapkan dengan hasil kerja sebagai nelayan tradisional pendapatan yang diperoleh tidak sebanding / *significant*, sehingga dengan adanya proyek pembangunan KEK tersebut merupakan peluang bagi masyarakat baik sebagai tempat mencari pekerjaan dan untuk merubah profesi dari nelayan menjadi tenaga industri. Disadari bahwa kondisi masyarakat Marunda berpengetahuan (*knowledge*) dan ketrampilan (*skill*) masih dibawah rata-rata diperlukan manajemen sumber daya manusia yang tepat, sehingga

sumber daya manusia di Marunda dapat diberdayakan secara maksimum sesuai dengan kebutuhan industri di kawasan ekonomi khusus tersebut.

Pemanfaatan sumber daya manusia di Marunda yang menjadi obyek pembangunan, secara langsung dapat memberi kontribusi dan meningkatkan dukungan masyarakat terhadap berlangsungnya pembangunan di wilayah tersebut. Dengan dukungan dan antusias masyarakat di wilayah obyek pembangunan kawasan ekonomi khusus di Marunda, memberi dampak sangat berarti terhadap kehidupan masyarakat tersebut. Bahwasanya dengan adanya kawasan ekonomi khusus tersebut dapat memberi manfaat kepada masyarakat Marunda dan dalam jangka panjang merupakan sentra perekonomian yang secara langsung dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

### Saran

- a. Dengan mempertimbangkan kemajuan perekonomian global, perlu adanya ketegasan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam mengimplementasikan kebijakan untuk mewujudkan pembangunan kawasan ekonomi khusus di Marunda. Rencana pembangunan KEK tersebut memberi manfaat kepada masyarakat Marunda dan dengan antusias dukungan masyarakat setempat merupakan peluang sangat baik untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut.
- b. Sumber daya manusia di Marunda dapat dijadikan peluang sebagai tenaga kerja di kawasan ekonomi khusus, dengan terlebih dahulu dilaksanakan pembinaan dan pelatihan ketrampilan secara praktis untuk dapat diaplikasikan sesuai dengan kebutuhan.
- c. Dihadapkan profesi masyarakat Marunda sebagian besar adalah nelayan dan swasta, maka untuk pelaksanaan relokasi tepatnya dilakukan secara konsentrasi/disatukan dalam lahan khusus bagi masyarakat yang berprofesi sebagai nelayan.

### Daftar Referensi

- Afrizal. (2014). *Metode Penelitian Kualitatif: Sebuah Upaya Mendukung Penggunaan Penelitian Kualitatif Dalam Berbagai Disiplin Ilmu*, PT Raja grafindo Persada Jakarta.
- Arikunto.Suharsimi (2010).*Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, IKAPI Jakarta.
- Bangun Wilson.(2012). *ManajemenSumberDayaManusia*, Erlangga Jakarta.
- Emzir. (2014). *Metodologi Penelitian Kualitatif: Analisis Data*, PT Raja grafindo Persada Jakarta.
- Lilik Ekowati Mas Roro. (2012). *Perencanaan, Implementasi&Evaluasi Kebijakan atau Program*, Litera Media Center Surabaya
- Max Weber. (2009). *Sosiologi*, Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Nugroho Riant (2014). *Metode Penelitian Kebijakan*, Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Biro Perekonomian DKI Jakarta (2012), *Laporan Akhir Kegiatan Kajian Dokumen Amdal, RKL, RPL, dan RE Kawasan Ekonomi Khusus Marunda*, Jakarta.

- R. Wrihatnolo Randy & Nugroho D. Riant (2006). *Manajemen Pembangunan Indonesia, Sebuah Pengantar dan Panduan*, Alex Media Komputindo Jakarta,
- Sedarmayanti.(2013). *Manajemen Sumber Daya Manusia Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Refika Aditama Bandung.
- Siagian Sondang P..(2012). *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara Jakarta.
- Subianto Agus. (2013). *Buku Ajar, Perencanaan, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan Publik*.UHT Surabaya.
- Sugiyono (2009). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, IKAPI Bandung.
- Wahab S.A. .(2014). *Analisis Kebijakan, Dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*.Bumi aksara, Jakarta.
- Widodo Joko. (2007). *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Bayumedia Publishing Malang.
- William Dunn. (2013). *Analisis Kebijakan Publik*, Gajahmada University Press.
- Winarno Budi. (2014). *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*, CAPS (Center of Academic Publishing Service) Yogyakarta.
- Yanuar Akbar. (2012). *Metode Penelitian Sosial Kualitatif*, Refika Aditama Bandung.
- Yunus Wahid. (2014). *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Prenada media group Jakarta

#### **Peraturan Pemerintah**

- Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030.
- Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
- Peraturan pemerintah Nomor 8 Tahun 2013 tentang Ketelitian Peta Rencana Tata Ruang.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus.

#### **Undang-Undang**

- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus.