



Implementation of Employment Policy in Rokan Hilir Regency (Study on Local Labor Placement in Upstream Oil and Gas Businesses)

Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Ketenagakerjaan di Kabupaten Rokan Hilir (Studi Penempatan Tenaga Kerja Lokal pada Usaha Hulu Migas)

Muhammad Yusuf*, Hasim As'ari

Universitas Riau, Pekanbaru, Indonesia.

ABSTRACT

Regional Regulation No.8 of 2014 on the Implementation of Workers in Rokan Hilir Regency to apply the priority quota for 60 percent. This of course is not a good situation for workers in the upstream oil and gas sector, especially following the handover of operations of PT Pertamina Hulu Rokan (PHR). Applying the Van Meter and Van Horn framework with descriptive qualitative methods, this article aims to gain a textured understanding of the policy's implementation. These results further suggest that failure to reach the 60 percent objective is an institutional one, thus failing in several aspects of policy implementation. Among the various problems are: (1) low authority; (2) lack of oversight from Disnaker as executive, causing it to be regarded as a normative document only; (3) huge skill gap but poor training and inadequate training given to workers, demonstrating the minimal coordination towards non-transparent recruitment passage through informal channels that encourages nepotism and not even public acknowledgment for local human resources. The permissive position of the local government and the low (disposition) of enterprise are also obstacles. In conclusion, the scheme itself signifies the pressing requirement of institutional strengthening, obligatory certification programs and prompt and rational benefits that are yet to be claimed in order to enhance local labor welfare by also keeping open the main employment gateway for compliance.

Keywords: Policy Implementation, Lokal Workers, Employment

OPEN ACCESS

ISSN 2338-445X (online)

ISSN 2527-9246 (print)

Edited by:

Sulikh Asmorowati

Reviewed by:

RD Kusyeni and Theresia

Octastefani

*Correspondence:

muhammadyusuf110500@gmail.com

Published: 27 Oktober 2025

Citation:

Yusuf, M., & As'ari, H. (2025).

Implementation of
Employment Policy in Rokan
Hilir Regency (Study on Local
Labor Placement in Upstream
Oil and Gas Businesses).

JKMP (Jurnal Kebijakan dan
Manajemen Publik). 13:2.

doi: 10.21070/jkmp.v13i2.1952

ABSTRAK

Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Ketenagakerjaan di Kabupaten Rokan Hilir untuk menerapkan kuota prioritas sebesar 60 persen. Hal ini tentu saja bukan situasi yang baik bagi para pekerja di sektor hulu minyak dan gas, terutama setelah serah terima operasi PT. Pertamina Hulu Rokan (PHR). Penelitian ini menggunakan kerangka kerja Van Meter dan Van Horn dengan metode deskriptif kualitatif. Artikel ini bertujuan untuk mendapatkan pemahaman yang bertekstur tentang implementasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kegagalan mencapai tujuan 60 persen adalah kegagalan kelembagaan, sehingga gagal dalam beberapa aspek implementasi kebijakan. Di antara berbagai masalah

tersebut adalah: (1) otoritas rendah; (2) kurangnya pengawasan dari Disnaker sebagai pelaksana, menyebabkannya dianggap sebagai dokumen normatif saja; (3) kesenjangan keterampilan yang besar tetapi pelatihan yang buruk dan pelatihan yang tidak memadai diberikan kepada pekerja, menunjukkan koordinasi yang minimal terhadap jalur rekrutmen yang tidak transparan melalui jalur informal yang mendorong nepotisme dan bahkan tidak ada pengakuan publik untuk sumber daya manusia lokal. Posisi pemerintah daerah yang permisif dan rendahnya (disposisi) perusahaan juga menjadi kendala. Singkatnya, skema ini sendiri menandakan kebutuhan mendesak akan penguatan kelembagaan, program sertifikasi wajib, dan manfaat yang cepat dan rasional yang belum diklaim untuk meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja lokal dengan tetap membuka pintu gerbang utama ketenagakerjaan untuk kepatuhan.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Pekerja Lokal, Ketenagakerjaan

PENDAHULUAN

Pekerjaan merupakan salah satu penunjang pembangunan nasional, sehingga SDM dianggap tidak hanya sebagai alat produksi tetapi juga menjadi faktor penentu dalam menentukan daya saing dan kesejahteraan nasional. Masalah struktural bagi Negara Indonesia saat ini adalah bagaimana mengelola pertumbuhan tenaga kerja dengan pekerjaan yang layak (Praja & Auzola, 2021). Lapangan pekerjaan yang semakin sedikit berkontribusi pada meningkatnya Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) dan kemiskinan serta ancaman kerusuhan sosial (Rinaldo, 2020). Isu ini diperumit oleh fenomena ketidaksesuaian keterampilan (*skill mismatch*) antara output pendidikan dan kebutuhan industri. Sektor strategis dan padat modal, seperti minyak dan gas bumi (Migas), secara *inheren* menuntut standar teknis dan kompetensi yang sangat tinggi (Siswanto et al., 2021). Akibatnya, angkatan kerja lokal di daerah penghasil sumber daya alam seringkali kesulitan mengakses pekerjaan di sektor tersebut karena kesenjangan kualifikasi. Kondisi ini menegaskan bahwa kebijakan penempatan tenaga kerja, selain harus menyediakan peluang, juga harus memprioritaskan peningkatan kapasitas SDM lokal (Desrinelti et al., 2021).

Kabupaten Rokan Hilir memegang peran sentral sebagai salah satu lumbung energi strategis nasional. Potensi sumber daya alam ini seharusnya menjadi katalisator utama untuk menggerakkan kesejahteraan lokal melalui penciptaan lapangan kerja. Harapan ini memuncak pasca alih kelola Blok Rokan kepada PT Pertamina Hulu Rokan (PHR) pada tahun 2021, dimana perubahan operator besar ini memicu ekspektasi tinggi masyarakat terhadap munculnya *multiplier effect* ekonomi dan peningkatan signifikan dalam penyerapan tenaga kerja daerah. Namun, realitas empiris menunjukkan adanya dilema yang nyata. Data Badan Pusat Statistik (BPS) merekam fluktuasi angka pengangguran yang memerlukan intervensi serius. Disparitas ini dikonfirmasi oleh temuan Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) Rokan Hilir yang mencatat persentase penempatan kerja lokal yang rendah, mengindikasikan bahwa laju penyerapan tenaga kerja lokal oleh perusahaan hulu migas, khususnya subkontraktor, belum optimal.

Merespon tantangan ini, Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir telah mengambil langkah afirmatif dengan mengesahkan Peraturan Daerah (Perda) No. 8 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Ketenagakerjaan. Peraturan ini secara lugas menerangkan tentang kewajiban perusahaan hulu migas untuk memprioritaskan tenaga kerja lokal dengan kuota minimal 60 persen. Namun realita yang ada menunjukkan bahwa regulasi ini belum diaplikasikan dengan baik oleh pihak perusahaan. Hasil observasi awal dapat diidentifikasi bahwa penyerapan tenaga kerja berada dibawah standar batas yang memicu memicu gelombang protes dan ketidakpuasan publik terhadap kinerja yang diberikan khususnya terhadap operasional PT PHR. Inkonsistensi implementasi ini menunjukkan adanya celah kebijakan. Diantaranya koordinasi antarlembaga yang lemah, keterbatasan sumber daya pendukung, dan kurangnya ketegasan pengawasan dari pemerintah daerah (Rinaldo, 2020).

Penelitian sebelumnya terkait implementasi kebijakan afirmatif ketenagakerjaan lokal telah dilakukan di berbagai daerah (Praja & Auzola, 2021; Siswanto et al., 2021). Penelitian yang telah dilakukan oleh Praja & Auzola (2021) dan Siswanto et al., (2021) memiliki dua keterbatasan mendasar. Pertama, terdapat Perbedaan Konteks Locus dan Waktu, di mana sebagian besar studi dilakukan sebelum transisi Blok Rokan, sehingga dinamika operasional PT PHR yang sangat spesifik pasca 2021 belum dibahas secara mendalam. Kedua, banyak studi menggunakan Kerangka Teori yang Parsial (misalnya hanya fokus pada Model Edwards III atau Grindle), sehingga gagal menganalisis interaksi komprehensif antara seluruh variabel implementasi yang terlibat dalam proses tersebut (Rino Rinaldo, 2020) dan (Desrinelti et al., 2021). Berdasarkan keterbatasan tersebut, GAP Penelitian ini adalah ketiadaan analisis komprehensif mengenai Implementasi Perda No. 8 Tahun 2014 di Rokan Hilir secara spesifik dalam konteks kritis transisi dan operasional PT Pertamina Hulu Rokan (PHR). Situasi ini menuntut diagnosis mendalam untuk mengidentifikasi akar masalah mengapa kuota afirmatif 60 persen sulit dicapai.

Oleh karena itu, kebaruan dari penelitian ini terletak pada pendekatan diagnostik yang menyeluruh dengan menggunakan model pendekatan Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn. Pendekatan ini dipilih karena capaiannya dalam menganalisis enam variabel implementasi dapat dilakukan. Seperti standar dan target kebijakan, ketersediaan sumber daya, komunikasi antar-organisasi, karakteristik agen pelaksana, serta kondisi lingkungan dan sikap pelaksana. Penerapan kerangka kerja enam dimensi ini akan memungkinkan para peneliti untuk mendiagnosis secara holistik dan valid atas faktor-faktor yang dominan dalam berkontribusi terhadap kebijakan penempatan tenaga kerja lokal yang kurang optimal di Rokan Hilir.

Tujuan utama penelitian ini adalah menganalisis dan mendeskripsikan secara mendalam implementasi kebijakan penyelenggaraan ketenagakerjaan di Kabupaten Rokan Hilir (Studi Penempatan Tenaga Kerja Lokal pada Usaha Hulu Migas) menggunakan enam variabel Model Van Meter dan Van Horn. Secara spesifik, penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi secara teoretis yakni dapat memperkaya khazanah ilmu Administrasi Publik, khususnya dalam kajian Implementasi Kebijakan di sektor industri strategis, sekaligus memberikan validasi empiris pada Model Van Meter dan Van Horn dalam konteks desentralisasi ketenagakerjaan daerah. Sedangkan kontribusi teknisnya ialah dapat menyediakan rekomendasi strategis kepada Dinas Tenaga Kerja dan PT PHR terkait upaya peningkatan koordinasi pengawasan, perbaikan mekanisme pelatihan, dan penyesuaian regulasi teknis. Hal ini penting demi memastikan Perda No. 8 Tahun 2014 terlaksana optimal dan memberikan manfaat nyata bagi kesejahteraan masyarakat lokal Rokan Hilir.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan desain deskriptif kualitatif dengan jenis studi kasus dilakukan untuk mendapatkan indikasi yang mendalam tentang suatu topik (Lestari et al., 2023). Penelitian ini menganalisis penempatan tenaga kerja daerah (tenaga kerja lokal) pada Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi di Kabupaten Rokan Hilir. Desain kualitatif merupakan pilihan yang tepat karena menawarkan latar belakang teori yang kuat untuk mengeksplorasi objek penelitian dari sudut pandang pemangku kepentingan utamanya (Mackiewicz, 2018). Lokasi penelitian ini terletak di wilayah operasi PT Pertamina Hulu Rokan (PHR), Kabupaten Rokan Hilir. Informan diambil secara purposif dari perusahaan, Dinas Tenaga Kerja, tokoh masyarakat, dan pekerja lokal. Pengambilan sampel secara purposif diambil dari daftar cakupan pekerjaan di bagian produksi yang dipilih, termasuk pembuat, kepala mekanik, dan kepala mekanik; penanggung jawab rekrutmen atau penanggung jawab pengawasan; peserta advokasi masalah ketenagakerjaan; dengan demikian, data yang dikumpulkan mengacu pada perspektif praktisi dan termasuk pelaksana kebijakan/pengawas/penerima kebijakan.

Data dikumpulkan melalui wawancara, studi lapangan dan dokumentasi (peraturan dan laporan perusahaan). Data yang terkumpul kemudian dianalisis mengikuti model interaktif

Miles dan Huberman yang terdiri dari tiga tahap, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi (Shafira, 2025). Selama tahap reduksi data, hasil observasi lapangan dipersempit dan dikategorikan ke dalam enam faktor yang dijelaskan dalam Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn (standar kebijakan - tujuan, sumber daya, komunikasi, karakteristik agen pelaksana, konteks lingkungan dan sikap pelaksana) (Aos et al., 2023). Sistematika ini akan memberikan diagnosis terhadap akar permasalahan dari kegagalan dan ketidakefektifan kebijakan dari semua sudut pandang. Untuk menentukan validitas informasi, penelitian ini menggunakan triangulasi sumber dan metode yang membandingkan antara informan dan jenis sumber informasi, sehingga memiliki tingkat validasi yang tinggi dari pemahamannya (Susanto et al., 2023).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi kebijakan penyelenggaraan ketenagakerjaan di Kabupaten Rokan Hilir, khususnya terkait penempatan tenaga kerja lokal di sektor hulu migas, menunjukkan dinamika yang kompleks. Asas transparansi, kebebasan, objektif, kesetaraan, beserta nondiskriminasi haruslah dijadikan pedoman dalam penempatan tenaga kerja (Khotimah et al., 2019). Melalui Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014, pemerintah daerah telah menetapkan standar yang jelas bahwa sekurang-kurangnya 60% tenaga kerja yang direkrut harus berasal dari masyarakat lokal. Namun, hasil penelitian di lapangan memperlihatkan bahwa regulasi tersebut belum sepenuhnya berjalan sesuai harapan.

Standar dan Sasaran Kebijakan Penyelenggaraan Ketenagakerjaan di Kabupaten Rokan Hilir

Secara normatif, Perda No. 8 Tahun 2014 telah menetapkan standar yang jelas, yaitu minimal 60 persen tenaga kerja lokal (Aprilia et al., 2019; Hikmah & Rudiadi, 2024). Namun, terdapat ketidakselarasan antara standar normatif ini dengan praktik aktual di lapangan. Capaian penyerapan tenaga kerja lokal belum merata antar perusahaan. Perusahaan besar cenderung memiliki proporsi yang lebih tinggi, sementara perusahaan yang lebih spesifik atau subkontraktor memiliki tingkat penyerapan yang lebih rendah karena kebutuhan keterampilan khusus. Ini mengindikasikan bahwa standar kuota tunggal tersebut tidak mempertimbangkan heterogenitas kebutuhan teknis dan kapasitas perusahaan yang berbeda dalam rantai bisnis migas.

Ketidakmerataan capaian ini memiliki kesamaan dengan temuan Rinaldo (2020) di Kabupaten Kampar dan Siswanto et al., (2021) di Kabupaten Siak yang juga menyoroti hambatan penerapan kuota lokal karena perbedaan jenis dan skala perusahaan yang beroperasi. Meskipun tujuan Perda kuat untuk meningkatkan kesejahteraan lokal, sejalan dengan penekanan Desrinelti et al., (2021) tentang pentingnya kebijakan memprioritaskan peningkatan kapasitas SDM lokal, standar yang tidak fleksibel berpotensi menjadi dokumen normatif tanpa daya paksa jika tidak dibarengi skema implementasi yang adaptif.

Sumber Daya Penyelenggara Ketenagakerjaan di Kabupaten Rokan Hilir

Variabel sumber daya menunjukkan kelemahan di sisi institusional dan SDM lokal. Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) menghadapi keterbatasan serius dalam jumlah pengawas, anggaran operasional, dan sarana monitoring. Kapasitas yang minim ini membuat Disnaker lebih menjalankan fungsi administratif daripada pengawasan substantif. Disamping itu, SDM Lokal juga terdapat kesenjangan keterampilan (*skill gap*) yang kritis. Data menunjukkan persentase penempatan kerja lokal yang sangat rendah, hanya 5,37 persen (26 dari 484 pencari kerja terdaftar) pada tahun 2023. Program pelatihan dan sertifikasi yang disediakan Disnaker masih sangat terbatas dan tidak mampu memenuhi standar keterampilan tinggi industri migas. Kesenjangan ini menjadi dalih utama bagi perusahaan untuk merekrut tenaga kerja dari luar daerah.

Tabel 1. Jumlah Pencari Kerja dan Penempatan di Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2021–2023

Tahun	Pencari Kerja Terdaftar	Penempatan	Persentase Penempatan (%)
2021	650	54	8,31
2022	602	61	10,13
2023	484	26	5,37

Sumber: Diolah Peneliti (2025)

Kesuksesan implementasi kebijakan sangatlah ditentukan oleh ketersediaan sumber daya, baik dari sisi institusi pelaksana maupun tenaga kerja yang menjadi sasaran kebijakan. Sehingga implementasi kebijakan menjadi tahapan yang sangatlah penting dari keseluruhan struktur dan proses kebijakan (Sutmasa, 2021). Hasil temuan ini sangat selaras dengan penelitian Maria & As'ari (2022) dan Praja & Auzola (2021) yang mengidentifikasi rendahnya keterampilan tenaga kerja lokal sebagai hambatan serius. Praja & Auzola (2021) secara spesifik menegaskan bahwa ketersediaan SDM dan staf berdampak pada keberhasilan program penempatan tenaga kerja lokal. Kegagalan penyediaan sumber daya ini secara struktural merusak implementasi kebijakan, sejalan dengan prinsip Sutmasa (2021) bahwa implementasi adalah tahapan krusial yang ditentukan oleh ketersediaan sumber daya.

Komunikasi Antar Organisasi Penyelenggaraan Ketenagakerjaan di Kabupaten Rokan Hilir

Komunikasi antarorganisasi merupakan faktor penting yang menentukan sejauh mana kebijakan dapat diimplementasikan (Setiabudi et al., 2025). Sejumlah penelitian telah memperlihatkan manfaat lingkungan kerja yang baik, hubungan kerja yang kuat, beserta komunikasi yang efektif terhadap kepuasan beserta kinerja karyawan (Ambarwati et al., 2024).

Pemerintah daerah, perusahaan (khususnya subkontraktor) dan masyarakat setempat tidak terkoordinasi dengan baik dan informasi yang ada tidak memadai. Banyak perusahaan yang tidak melaporkan kebutuhan tenaga kerja mereka ke Dinas Tenaga Kerja. Pengumuman lowongan kerja jarang diiklankan secara terbuka, melainkan melalui beberapa saluran informal. Jalur komunikasi yang tersumbat ini membuat masyarakat merasa bahwa kepentingan mereka diabaikan, bahwa ada rasa ketidakadilan dan hal ini memicu tuduhan (benar atau tidak) tentang penempatan karyawan atau praktik kolusi. Menurut proposisi Van Meter dan Van Horn, komunikasi yang buruk menyebabkan kebijakan yang tidak seimbang dan kurangnya fokus.

Temuan penelitian ini tentang rendahnya transparansi dan koordinasi konsisten dengan temuan yang dilaporkan oleh Khotimah et al., (2019) dan Praja & Auzola, (2021) yang mengidentifikasi transparansi dalam proses rekrutmen, dan kurangnya koordinasi antara pemangku kepentingan sebagai penghambat implementasi. Tidak adanya transparansi dalam sistem penempatan tenaga kerja tidak sesuai dengan prinsip objektivitas, keadilan, dan nondiskriminasi yang harus menjadi acuan standar dalam penempatan tenaga kerja (Khotimah et al., 2019).

Karakteristik Agen Pelaksana Penyelenggara Ketenagakerjaan di Kabupaten Rokan Hilir

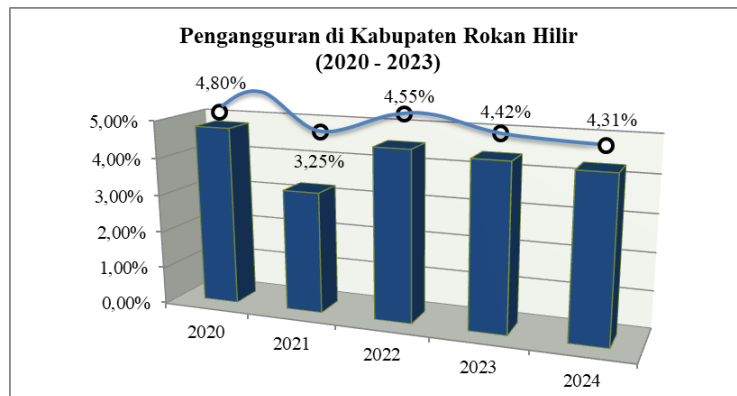
Karakteristik agen pelaksana, yaitu Disnaker menunjukkan masalah keterbatasan kewenangan (otoritas). Disnaker tidak memiliki kewenangan penuh untuk mengontrol proses rekrutmen atau menjatuhkan sanksi tegas (misalnya, pembatalan rekrutmen) kepada perusahaan yang melanggar aturan. Peran Disnaker hanya bersifat administratif, seperti menerima laporan dan memberikan teguran. Kondisi ini memungkinkan perusahaan memiliki keleluasaan untuk mengabaikan regulasi tanpa konsekuensi serius. Van Meter dan Van Horn menegaskan bahwa otoritas agen pelaksana sangat menentukan efektivitas implementasi. Dalam kasus ini, kelemahan birokrasi menjadikan Perda hanya sekadar dokumen normatif

yang minim daya paksa di lapangan.

Keterbatasan kewenangan ini adalah temuan krusial yang membedakan dokumen normatif dengan kebijakan yang efektif. Hal ini kontras dengan harapan ideal Aprilia et al., (2019) yang menyebutkan bahwa birokrasi yang baik dan transparan akan mendukung pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan. Sejalan dengan prinsip Van Meter dan Van Horn, lemahnya otoritas ini adalah alasan utama mengapa perusahaan tidak terikat pada aturan.

Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik Penyelenggaraan Ketenagakerjaan di Kabupaten Rokan Hilir

Implementasi kebijakan penyelenggaraan ketenagakerjaan di Rokan Hilir tidak dapat terlepas dari kondisi sosial, ekonomi, ataupun politik yang melingkupinya (Setiawan, 2024). Faktor eksternal ini secara signifikan memperburuk implementasi kebijakan. Meskipun migas adalah motor pendapatan daerah, serapan tenaga kerja lokal dari sektor ini rendah. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Rokan Hilir masih tinggi, mencapai 4,31 persen (13.909 orang) pada tahun 2024. Masyarakat juga merasa kecewa dan terpinggirkan karena peluang kerja yang seharusnya diprioritaskan justru diisi oleh pekerja dari luar daerah, membuat masyarakat lokal hanya menjadi penonton di tanah sendiri. Ditambah lagi dengan Fenomena intervensi oknum tertentu dan praktik titipan tenaga kerja yang terungkap dari wawancara menegaskan bahwa akses kerja seringkali ditentukan oleh koneksi politik, bukan kemampuan. Dalam perspektif Grindle, konteks sosial-politik yang penuh intervensi ini mereduksi esensi kebijakan publik yang pro-lokal.



Gambar 1. Tingkat Pengangguran di Kabupaten Rokan Hilir
Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Riau 2024

Dinamika eksternal berupa intervensi dan patronage ini memperkuat temuan Ivana & As'arii (2024), yang mengkaji dampak kondisi ekonomi politik dalam memengaruhi pelaksanaan kebijakan ketenagakerjaan lokal. Kekecewaan sosial akibat tingginya TPT dan perasaan terpinggirkan selaras dengan peringatan Rinaldo (2020) Rino Rinaldo bahwa terbatasnya kesempatan kerja dapat berujung pada kemiskinan dan potensi gejolak sosial.

Sikap Pelaksana Penyelenggara Ketenagakerjaan di Kabupaten Rokan Hilir

Sikap atau disposisi pelaksana, baik dari perusahaan maupun Pemda, menjadi faktor dominan dalam kegagalan implementasi. Perusahaan Cenderung menjadikan kewajiban regulasi sebatas formalitas. Komitmen tertulis untuk memprioritaskan tenaga kerja lokal tidak diikuti dengan tindakan nyata. Sementara itu Pemda/Disnaker menunjukkan sikap permisif dan tidak ada sanksi tegas yang diberikan kepada perusahaan yang tidak memenuhi kuota 60 persen. Van Meter dan Van Horn mengungkapkan bahwa disposisi pelaksana adalah komponen krusial keberhasilan implementasi. Jika pelaksana tidak memiliki komitmen kuat, kebijakan tidak akan berjalan efektif.

Tabel 2. Ringkasan Kutipan Wawancara Terkait Sikap Pelaksana Kebijakan

Informan	Kutipan Penting	Makna Implementasi
Pegawai Disnaker	“Kami hanya bisa menegur perusahaan, tidak punya kewenangan menghentikan rekrutmen.”	Lemahnya kewenangan pengawas → aturan tidak memiliki daya paksa
Pekerja Lokal (DDF)	“Saya menunggu dua tahun untuk bisa masuk, banyak orang luar yang cepat diterima.”	Akses kerja lokal terhambat → ada dugaan titipan
Tokoh Masyarakat	“Alasan perusahaan tenaga lokal tak memenuhi syarat sering dibuat-buat.”	Komitmen perusahaan rendah → aturan hanya formalitas

Sumber: Diolah Peneliti (2025)

Lemahnya sikap baik dari perusahaan maupun Pemda ini sejalan dengan temuan Rino Rinaldo (2020) yang menyoroti inkonsistensi implementasi kebijakan di Kampar, yang dipengaruhi oleh kurangnya ketegasan pengawasan. Sikap ini bertentangan dengan prinsip (Heliwanimar & Jamilus, 2024) yang menyatakan bahwa kualitas layanan dan kinerja institusi didukung oleh penempatan tenaga kerja yang tepat. Dalam konteks Rokan Hilir, lemahnya disposisi menjadikan kebijakan ketenagakerjaan hanya menjadi dokumen administratif tanpa nilai substantif. Hingga kini belum ada sanksi yang benar-benar diberikan kepada perusahaan yang tidak memenuhi ketentuan 60% tenaga kerja lokal. Temuan penelitian ini menguatkan dan memperluas temuan dari kajian-kajian sebelumnya mengenai kendala implementasi kebijakan ketenagakerjaan lokal.

1. Kesenjangan keterampilan dan sumber daya: Pelatihan keterampilan yang tidak efektif dengan rendahnya persentase tenaga kerja lokal yang ditempatkan dalam pekerjaan (5,37 persen pada tahun 2023). Hal ini konsisten dengan pengamatan (Maria & As'ari, 2022) yang menyoroti kurangnya keterampilan tenaga kerja lokal sebagai penghalang yang signifikan. Hasil ini juga didukung oleh (Praja & Auzola, 2021) yang menunjukkan dampak SDM yang besar pada program penempatan tenaga kerja lokal.
2. Kurangnya Koordinasi dan Transparansi: Koordinasi kebijakan longgar dan banyak perusahaan kontrak tidak membuat permintaan tenaga kerja mereka transparan, yang mengarah pada persepsi ketidakadilan. Kedua hasil tersebut sejalan dengan temuan penelitian (Praja & Auzola, 2021; Khotimah et al., 2019) tentang masalah transparansi pada saat perekrutan dan rendahnya koordinasi antar aktor serta lemahnya pelaporan perusahaan yang menghambat pemantauan.
3. Keterbatasan Kewenangan Agen Pelaksana: Temuan krusial adalah Disnaker tidak memiliki kewenangan penuh untuk menjatuhkan sanksi dan hanya bersifat administratif. Van Meter dan Van Horn menekankan bahwa otoritas agen pelaksana sangat menentukan efektivitas implementasi. Dalam konteks Rokan Hilir, kelemahan birokrasi ini menjadikan Perda hanya sekadar dokumen normatif.
4. Dinamika Sosial-Politik: Adanya intervensi oknum tertentu dan fenomena titipan tenaga kerja yang terungkap dari wawancara menjadi dinamika eksternal yang memperlemah implementasi, sejalan dengan temuan (Ivana & As'arii, 2024) bahwa dinamika eksternal, seperti kondisi ekonomi politik, turut memengaruhi pelaksanaan kebijakan ketenagakerjaan di daerah.

Implikasi utama dari temuan di atas adalah tujuan kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui penyerapan tenaga kerja belum tercapai secara optimal, yang menimbulkan kekecewaan sosial dan persepsi ketidakadilan. Kegagalan ini bersifat struktural, melibatkan aspek regulasi, kapasitas institusi, dan komitmen pelaksana.

Saran Spesifik Untuk Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Rokan Hilir dalam Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Ketenagakerjaan di Kabupaten Rokan Hilir

Berdasarkan pengamatan dan analisis pada lapangan, penelitian ini memiliki beberapa saran yang bertujuan untuk memperkuat daya paksa (otoritas) Pemerintah Daerah dan mengatasi kelemahan yang ada pada sumber daya kelembagaan yang ditemukan di Dinas Ketenagakerjaan. Diantaranya merevisi Peraturan Daerah atau Peraturan turunan untuk memperjelas dan memperkuat kewenangan Dinas Ketenagakerjaan. Selanjutnya, Pemerintah Daerah dapat meningkatkan SDM lokal. Lebih jelasnya, saran dapat disajikan seperti dalam Tabel 3 sebagai berikut:

Tabel 3. Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Ketenagakerjaan Di Kabupaten Rokan Hilir

No.	Fokus Area	Rekomendasi Konkret	Maksud dan analisis Implikasi Kebijakan
1.	Pengawasan & Kewenangan (Kelemahan Otoritas)	Revisi Perda atau Peraturan Turunan untuk memperjelas dan memperkuat kewenangan Disnaker agar dapat memberikan sanksi denda atau pembekuan izin (daya paksa) kepada perusahaan yang tidak memenuhi target 60% tenaga kerja lokal.	Mengubah peran Disnaker dari sekadar administrator menjadi regulator yang memiliki kekuatan penegakan hukum. Sanksi yang tegas (misalnya denda progresif harian atau pencabutan rekomendasi izin) akan memaksa perusahaan untuk mematuhi peraturan dan menghilangkan sikap permisif dari pemerintah daerah.
2.	Peningkatan SDM Lokal (Kesenjangan Keterampilan)	Integrasi Program Sertifikasi Wajib (CSR Keterampilan): yang domainnya mewajibkan PT PHR dan subkontraktor mengalokasikan dana CSR/kemitraan untuk program pelatihan dan sertifikasi keterampilan industri migas tertentu yang dikelola secara terpadu oleh Pemerintah Daerah (Disnaker).	Menutup kesenjangan kualifikasi, yang selama ini sering dijadikan dalih perusahaan untuk merekrut dari luar daerah. Dengan melibatkan dana dan standar industri migas secara wajib, program pelatihan Pemda akan relevan dengan kebutuhan industri dan meningkatkan persentase kelulusan tenaga kerja lokal.
3.	Transparansi & Komunikasi (Jalur Informal/Titipan)	Sistem Informasi Terpusat (Job Portal Pemda): Membangun platform digital terintegrasi yang mewajibkan semua perusahaan di sektor migas melaporkan kebutuhan dan hasil rekrutmen secara <i>real-time</i> kepada Disnaker.	Menjamin akses adil dengan memutus komunikasi informal yang mendukung nepotisme melalui platform yang menyediakan data kuota, kualifikasi, dan hasil penempatan agar publik dapat mengawasi kepatuhan Perda secara transparan.

Sumber: Hasil Olah Peneliti (2025)

Saran Spesifik Untuk Perusahaan (PT Pertamina Hulu Rokan /PHR) dalam Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Ketenagakerjaan di Kabupaten Rokan Hilir

Usulan ini ditujukan untuk memperkuat komitmen pelaksana perusahaan serta menjamin bahwa prosedur rekrutmen dilakukan secara adil untuk mengatasi isu intervensi dan formalitas. Seperti adanya sistem *reward* dan *punishment* internal dalam menjaga komitmen Perusahaan. Penerapan program magang dan lain-lainnya yang dapat dijelaskan dalam Tabel 4 sebagai berikut:

Tabel 4. Saran dalam Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Ketenagakerjaan Di Kabupaten Rokan Hilir

No.	Fokus Area	Rekomendasi Konkret	Maksud dan analisis Implikasi Kebijakan
1.	Komitmen Implementasi (Formalitas Perusahaan)	Internal Policy & KPI: Menjadikan pencapaian target 60% tenaga kerja lokal sebagai KPI (Key Performance Indicator) yang berjenjang di seluruh manajemen perusahaan, termasuk subkontraktor, dengan sistem <i>reward</i> dan <i>punishment</i> internal.	Mengubah kepatuhan Perda dari sekadar kewajiban eksternal menjadi tanggung jawab kinerja manajerial internal. Hal ini meningkatkan disposisi pelaksana perusahaan dan memastikan bahwa komitmen direalisasikan melalui anggaran dan upaya nyata, bukan hanya di atas kertas.
2.	Penguatan Kualitas Sumber Daya Manusia (pengurangan risiko kualifikasi) Program magang yang relevan (jalur cepat)	Menerapkan program magang yang cepat, tersertifikasi, dan berbayar di seluruh jaringan bisnis PHR dengan memprioritaskan perekrutan karyawan magang lokal yang telah berhasil menyelesaikan program magang.	Menciptakan "jalur" tenaga kerja lokal yang teruji dan tersertifikasi. Cara yang efektif ini memutus siklus alasan perusahaan tentang kurangnya kualifikasi dan secara bertahap meningkatkan persentase penyerapan dan kontinuitas pelokalan.
3.	Anti-Intervensi (Nepotisme dan Titipan)	Audit Rekrutmen Independen: Melakukan audit kepatuhan proses rekrutmen secara berkala oleh lembaga independen yang disepakati Pemda dan Perusahaan, untuk memastikan proses seleksi berbasis kompetensi dan kepatuhan terhadap kuota 60%.	Memberantas fenomena titipan dan intervensi politik, yang merupakan bagian dari kondisi lingkungan politik yang merusak implementasi kebijakan. Audit independen menjamin objektivitas, transparansi, dan menegaskan bahwa rekrutmen murni didasarkan pada kompetensi (<i>merit system</i>).

KESIMPULAN

Implementasi kebijakan penempatan tenaga kerja lokal di usaha hulu migas PT Pertamina Hulu Rokan di Rokan Hilir belum optimal meski Perda Nomor 8 Tahun 2014 mewajibkan minimal 60 persen tenaga kerja lokal, karena serapan rendah dan tidak proporsional dengan potensi daerah; menggunakan Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn, kegagalan ini disebabkan oleh enam variabel kunci: kesenjangan standar dan tujuan kebijakan, keterbatasan sumber daya organisasi dan defisit keterampilan, komunikasi antar organisasi yang buruk serta praktik nepotisme, kewenangan Dinas Tenaga Kerja yang hanya administratif tanpa sanksi tegas, kondisi sosial-ekonomi-politik dengan tingginya TPT dan intervensi individu, serta lemahnya komitmen perusahaan dan Pemda yang melihat peraturan sebagai formalitas; akibatnya tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal belum tercapai, menimbulkan kekecewaan dan persepsi ketidakadilan; ke depan perlu dilakukan studi komparatif implementasi kebijakan di daerah tambang/migas lain untuk menemukan praktik terbaik, evaluasi efektivitas program intervensi seperti CSR dan portal pekerjaan Pemda untuk mempersempit kesenjangan dan meningkatkan transparansi, serta investigasi mendalam terhadap jaringan politik informal yang menghambat rekrutmen adil dan mengurangi potensi ekonomi lokal.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih kepada seluruh pihak yang sudah mendukung sekaligus berkontribusi dalam penelitian ini, Semoga dapat memberikan manfaat nyata bagi pengembangan kebijakan ketenagakerjaan di Kabupaten Rokan Hilir.

REFERENCES

- Ambarwati, Sundari, S., & Pakpahan, M. (2024). Pengaruh Komunikasi Dan Hubungan Kerja Terhadap Kinerja Karyawan: Literatur Review. *Manajemen Kreatif Jurnal*, 2(1), 190–197. <https://doi.org/10.55606/makreju.v2i1.2626>
- Aos, A., Lituhayu, D., & Kismartini, K. (2023). The Implementation Analysis Of E-Government Using E-BPJS Kesehatan in Harjamukti Cirebon: A Case Study. *Tatar Pasundan: Jurnal Diklat Keagamaan*, 17(2), 195–206. <https://doi.org/10.38075/tp.v17i2.377>
- Aprilia, Susmiyati, H. R., & Susanti, E. (2019). Implementasi Peraturan Daerah Tentang Tenaga Kerja Lokal Pada Perusahaan Pertambangan Batubara di Kabupaten Berau Provinsi Kalimantan Timur. *Risalah Hukum*, 15(1), 11–31.
- Desrinelti, Afifah, M., & Gistituati, N. (2021). Kebijakan publik: konsep pelaksanaan. *JRTI (Jurnal Riset Tindakan Indonesia)*, 6(1), 83–88. <https://doi.org/10.29210/3003906000>
- Heliwanimar, H., & Jamilus, J. (2024). Pengaruh Penempatan Tenaga Kerja oleh Dinas Pendidikan terhadap Tenaga Pendidik dan Kependidikan. *Journal on Education*, 6(4), 18823–18837.
- Hikmah, W. F., & Rudiadi. (2024). Peran Dinas Perhubungan Kabupaten Rokan Hilir Dalam Menangani Parkir Liar Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum. *Journal of Sharia and Law*, 3(4), 1131–1146.
- Ivana, T. W., & As'arii, H. (2024). Implementasi Kebijakan Penempatan Tenaga Kerja Lokal di Kota Pekanbaru (Studi Kasus PT United Tractors Cabang Pekanbaru). *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 8(3), 45561–45569. <https://jptam.org/index.php/jptam/article/view/22183>
- Khotimah, K., Anzwar, B., & Wulan, S. E. R. (2019). Analisis Yuridis Implementasi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Perlindungan dan Penempatan Tenaga Kerja Lokal Terhadap Perusahaan yang Tidak Mempekerjakan Pekerja Lokal di Kabupaten Penajam Paser Utara. *Jurnal Lex Suprema*, 1(2), 1–20. <https://jurnal.law.uniba-bpn.ac.id/index.php/lexsuprema/article/view/108/pdf>
- Lestari, Y., Eprilianto, D. F., Megawati, S., Oktariyanda, T. A., Agustin, C. P., & Fitrianingrum, A. P. (2023). Strengthening Village Governance and Development of E-desita in Realizing Disability-Friendly Inclusive Villages in Ponorogo Regency. *JKMP (Jurnal Kebijakan Dan Manajemen Publik)*, 11(2), 156–162. <https://doi.org/10.21070/jkmp.v11i2.1762>
- Mackiewicz, J. (2018). *Writing Center Talk over Time*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429469237>
- Maria, I. S., & As'ari, H. (2022). Komunikasi Antar Implementor Kebijakan Penempatan dan Pemanfaatan Tenaga Kerja Lokal di Kabupaten Pelalawan. *Journal Publicuho*, 5(3), 616–625. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v5i3.15>
- Praja, S. J., & Auzola, F. (2021). Implementasi Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Penempatan Tenaga Kerja Lokal di Kota Pekanbaru Provinsi Riau. *Jurnal Kebijakan Pemerintah*, 4(2), 17–23. <https://doi.org/https://doi.org/https://doi.org/10.33701/jkp.v4i2.1833>
- Rinaldo, R. (2020). Pelaksanaan Penempatan Tenaga Kerja Tempatan Sesuai Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 5 Tahun 2009 tentang Penempatan Tenaga Kerja pada PT. Flora Wahana Tirta. *Jurnal Hukum Respublica*, 19(2), 62–74. <https://doi.org/10.31849/respublica.v19i2.5675>
- Setiabudi, T., Wahyu, & Supriantino, T. (2025). Konflik Insentif Dan Model Kinerja Dalam Kebijakan Pengurangan Food Loss and Wast. *Journal of Innovation Research and Knowledge*, 4(11), 8727–8736.
- Setiawan, A. (2024). Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan Dalam Perluasan Kesempatan Kerja Oleh Dinas Tenaga Kerja Kota Cimahi. *Jipolis : Jurnal Ilmu Politik Dan Ilmu Sosial*, 1(2). <https://ejournal.fisip.unjani.ac.id/index.php/jipolis/article/view/2118>
- Shafira, N. (2025). Implementation Regulation of the Minister of Labour No. 4 of 2022 Concerning Procedures and Requirements for Payment of Old Age Security Benefits. *JKMP (Jurnal Kebijakan Dan Manajemen Publik)*, 13(1), 1–6. <https://doi.org/10.21070/jkmp.v13i1.1784>
- Siswanto, R., Sujianto, S., & Yuliani, F. (2021). Evaluasi Perda Kabupaten Siak No. 11 Tahun 2001 Tentang Penempatan Tenaga Kerja Lokal. *Jurnal Sumber Daya Manusia Unggul (JSDMU)*, 1(1), 41–47. <https://doi.org/10.46730/jsdmu.v1i1.8>
- Susanto, D., Risnita, & Jailani, M. S. (2023). Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data Dalam Penelitian Ilmiah. *QOSIM :Jurnal Pendidikan Sosial & Humaniora*, 1(1), 53–61. <https://doi.org/10.61104/jq.v1i1.60>
- Sutmasa, Y. G. (2021). Memastikan Efektivitas Implementasi Kebijakan Publik. *Jurnal Ilmiah Cakrawarti*, 4(1), 25–36. <https://doi.org/10.47532/jic.v4i1.242>

Conflict of Interest Statement: The authors declare that the research was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

Copyright ©2025 Muhammad Yusuf, Hasim As'ari. This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC BY). The use, distribution or reproduction in other forums is permitted, provided the original author(s) and the copyright owner(s) are credited and that the original publication in this journal is cited, in accordance with accepted academic practice. No use, distribution or reproduction is permitted which does not comply with these terms.