



<https://doi.org/10.56552/jisipol.v5i2.143>

Gap Implementasi Dalam Kebijakan Publik: Studi Kasus Implementasi Kebijakan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 Klaster Ketenagakerjaan Tentang Pemanfaatan Pekerja Asing

¹⁾Revo Linggar Vandito, ²⁾Elsa Syabita, ³⁾Hindry Maula Pratiwi, ⁴⁾Muhammad Darmawan, ⁵⁾Fatkhuri

^{1), 2), 3), 4), 5)}Program Studi Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta

Email: ¹⁾2210413012@mahasiswa.upnvj.ac.id, ²⁾2210413021@mahasiswa.upnvj.ac.id,

³⁾2210413001@mahasiswa.upnvj.ac.id, ⁴⁾2210413002@mahasiswa.upnvj.ac.id,

⁵⁾fatkhuri@gmail.com

Abstract

Perppu number 2 of 2022 is a controversial regulation and has received a lot of resistance from the public, especially workers. Perppu number 2 of 2022 is considered to have the potential to facilitate the entry of foreign workers which threatens and creates new competition for local workers. However, Perppu Number 2 of 2022 shows the use of diction which emphasizes that the aim of the entry of foreign workers into Indonesia is to transfer skills and transfer technology. The research questions and things analyzed in this research are to see how the implementation of Perppu Number 2 of 2022 is and discuss what recommendations and things that can be improved in the implementation of Perppu Number 2 of 2022. This research is qualitative research using literature study data collection techniques. The results of this research show that there is an implementation gap between what is formulated in Perppu number 2 of 2022 and the implementation in the field which is caused by multidimensional factors. By using policy capacity theory and implementation gap theory, the recommendations that can be given for the implementation of Perppu Number 2 of 2022 are improvements in human resource capacity, both in qualitative and quantitative terms and empowerment of non-governmental institutions in overseeing the implementation of the policy. So it can be concluded that there is a large implementation gap between what policy makers formulated in Perppu Number 2 of 2022 and what is implemented in the field.

Keywords: Public Policy, Implementation Gap, Foreign Workers

Abstrak

Perppu nomor 2 tahun 2022 merupakan sebuah regulasi yang kontroversial dan mendapatkan banyak penolakan dari masyarakat khususnya kaum buruh. Perppu nomor 2 tahun 2022 dinilai berpotensi untuk mempermudah masuknya pekerja asing yang mengancam dan menimbulkan persaingan baru terhadap pekerja lokal. Namun dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2022 menunjukkan adanya penggunaan diksi yang menegaskan bahwa tujuan dari masuknya tenaga kerja asing ke Indonesia adalah untuk alih keahlian dan alih teknologi. Pertanyaan penelitian dan hal yang dianalisis dalam penelitian ini adalah untuk melihat bagaimana implementasi Perppu Nomor 2 Tahun 2022 dan membahas mengenai apa rekomendasi dan hal hal yang bisa diperbaiki dalam implementasi Perppu Nomor 2 Tahun 2022. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan teknik pengambilan data studi kepustakaan. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa adanya gap implementasi antara apa yang dirumuskan di dalam perppu nomor 2 tahun 2022 dengan implementasi yang ada di lapangan yang disebabkan faktor faktor multidimensional. Dengan menggunakan policy capacity theory dan implementation gap theory rekomendasi yang dapat diberikan terhadap implementasi Perppu Nomor 2 Tahun 2022 adalah perbaikan dalam kapasitas sumber daya manusia, baik dari segi kualitatif maupun kuantitatif dan pemberdayaan lembaga non pemerintah dalam mengawasi implementasi kebijakan tersebut. Sehingga dapat disimpulkan bahwa terdapat gap implementasi yang besar antara apa yang dirumuskan



pembuat kebijakan dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2022 dengan apa yang diimplementasikan di lapangan.

Kata Kunci: Kebijakan Publik, Gap Implementasi, Tenaga Kerja Asing

PENDAHULUAN

Omnibus Law atau UU Ciptakerja merupakan sebuah serangkaian regulasi yang dikeluarkan pemerintah pada tahun 2020 demi menggenjot perekonomian yang mengalami resesi dan kejatuhan akibat krisis covid 19, selain itu undang undang ciptakerja menjadi sebuah undang undang raksasa dengan karena ada 1.244 pasal dengan 812 halaman dan 11 klaster pengaturan. Undang undang ini turut merevisi 77 UU yang sudah ada (Muqsith, 2020). Pada dasarnya regulasi ini bertujuan untuk menerapkan simplifikasi terhadap birokrasi serta perizinan dalam hal hal yang berkaitan dengan pembuatan usaha, karena problem dan masalah yang menjadi hambatan perekonomian Indonesia adalah birokrasi serta perizinan yang rumit yang disebabkan banyaknya peraturan perundang-undangan menurut keinginan masing-masing pemerintahan yang berkuasa pada saat itu, menyebabkan masalah regulasi yang ada serta beberapa hukum dan peraturan yang tumpang tindih dan menjadi hambatan dalam perekonomian (Sihombing & Hamid, 2020).

Dalam prosesnya yang menjadi kontroversi dalam regulasi UU Ciptaker adalah Sejak proses perumusan dan pengesahannya undang undang ini telah dikritik dan ditolak oleh berbagai kalangan masyarakat bahkan oleh mahkamah konstitusi UU Ciptaker ini dianggap inkonstitusional. Hal ini pada akhirnya menciptakan kekhawatiran kaum buruh yang diekspresikan dengan berbagai macam demonstrasi dan menuntut uji formil dan materiil UU Cipta Kerja di Mahkamah Konstitusi.

Salah satu kekhawatiran masyarakat terutama buruh adalah mengenai tersebarnya berita, informasi yang menjelaskan bahwa UU Ciptaker ini akan menciptakan kerugian yang cukup besar bagi kalangan buruh, salah satu ketakutan dan kekhawatiran kaum buruh dengan disahkannya regulasi ini adalah regulasi pekerja asing akan dipermudah untuk bekerja di Indonesia (Mahy, 2022). Tujuan dari regulasi tersebut dengan membuka keran terhadap tenaga kerja asing adalah untuk mendorong pertumbuhan investasi dan dengan demikian meningkatkannya peluang kerja bagi masyarakat Indonesia, selain itu tujuan dari masuknya tenaga kerja asing adalah untuk menjadi pembelajaran bagi tenaga kerja lokal dalam mengoperasikan teknologi sehingga adanya transfer ilmu pengetahuan serta transfer teknologi sehingga mendorong kualitas tenaga kerja lokal dalam mengoperasikan teknologi (Hanifah, 2021).

Studi komparatif yang dilakukan (Hamid, 2020) menjelaskan perbedaan antara UU Ciptaker dan UU Ketenagakerjaan Nomor 13 tahun 2003 yang meregulasi tenaga

kerja asing menunjukkan bahwa. Dalam penelitian tersebut UU Ciptaker dengan tujuan menyerap lebih banyaknya investasi secara kuantitatif memberikan kemudahan bagi pekerja asing. Sebagai contoh dalam konteks perizinan, di dalam UU Ketenagakerjaan No 13 tahun 2003 perizinan mengenai tenaga kerja asing harus mendapatkan izin dari kementerian terkait, izin visa, izin penggunaan tenaga kerja asing dan izin perencanaan penggunaan tenaga kerja asing. Sangat kontras dengan UU Ciptaker yang dalam proses penggunaan tenaga kerja asing hanya perlu membuat izin rencana penggunaan tenaga kerja asing yang akan dilegalisasi oleh pemerintah. Selain itu turut dijelaskan bahwa perbedaan yang signifikan antara UU Ketenagakerjaan Nomor 13 tahun 2003 dengan UU ciptaker yang baru adalah di Pasal 46 UU Ketenagakerjaan, TKA dilarang menduduki jabatan yang mengurus personalia dan jabatan tertentu yang rinciannya diatur Keputusan Menteri sedangkan Di UU Cipta Kerja, pembatasan jabatan bagi TKA di perusahaan Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 46 UU Ketenagakerjaan dihapus. Kemudahan lainnya bagi masuknya TKA yakni dihapusnya pasal 43 UU Ketenagakerjaan. Sebelumnya di pasal tersebut, RPTKA sekurang kurangnya memuat keterangan alasan penggunaan TKA, jabatan TKA di perusahaan, jangka waktu penggunaan TKA, dan penunjukan WNI sebagai pendamping. Lalu, UU Cipta Kerja juga menghapus Pasal 44 UU Ketenagakerjaan yang mewajibkan perusahaan pemberi kerja TKA untuk menaati ketentuan mengenai jabatan dan standar kompetensi yang berlaku yang diatur dalam Keputusan Menteri (Hanifah, 2021). Namun terdapat revisi pada isi UU Ciptakerja pasalnya dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi sehingga terdapat perubahan pada Perppu No 2 tahun 2022 tentang Ciptaker pasal 45 ayat yang menyebutkan bahwa *“Pemberi Kerja Tenaga Kerja Asing wajib menunjuk Tenaga Kerja warga negara Indonesia sebagai tenaga pendamping Tenaga Kerja Asing yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian dari Tenaga Kerja Asing”* Selanjutnya dijelaskan pada ayat 2 bahwa *“pihak yang mempekerjakan TKA melaksanakan pendidikan dan Pelatihan Kerja bagi Tenaga Kerja warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada huruf a yang sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diduduki oleh Tenaga Kerja Asing*. Hal tersebut dengan jelas menyiratkan bahwa tujuan membuka keran tenaga kerja asing ke Indonesia adalah untuk transfer teknologi dan transfer keahlian antara tenaga kerja asing dan tenaga kerja lokal.

Walaupun terdapat perubahan-perubahan mengenai regulasi tenaga kerja asing di Indonesia. Hal ini tetap menjadi ketakutan masyarakat lokal akan hilangnya kesempatan kerja bagi orang asing yang diperburuk dengan belum optimalnya pemerintah dalam menyediakan lapangan kerja bagi tenaga kerja lokal. Hal ini menyebabkan pekerja lokal khawatir akan lapangan kerja yang semakin menyempit akibat kalah bersaing dengan tenaga kerja asing. Ketakutan tersebut bersifat lumrah

karena sebelum adanya omnibus law yang notabene mempermudah dan melegalisasi masuknya tenaga kerja asing di Indonesia, pada 2018 dikutip dari CNBC Indonesia konfederasi serikat pekerja indonesia menemukan bahwa terdapat 157.000 pekerja atau buruh kasar asing yang bekerja di Indonesia. Sehingga dengan kemudahan perizinan yang ditawarkan Perppu Ciptakerja menjadi kekhawatiran bagi pekerja atau buruh lokal terhadap persaingan kerja yang meningkat di tengah sempitnya lapangan kerja di Indonesia.

Penelitian penelitian terdahulu telah banyak menuliskan mengenai dampak dari UU ciptakerja sebelum adanya revisi, selain itu terdapat beberapa penelitian yang mempelajari mengenai bagaimana dampak teoritis yang ditimbulkan akibat implikasi dari disahkannya UU Omnibus law terhadap pekerja seperti mengenai masalah pesangon (Hizbulloh & Wahyuni, 2022), kesejahteraan pekerja (Fithri, 2022), uang pensiun, pemenuhan hak pekerja perempuan (Rizal, 2021), hingga yang spesifik membahas mengenai kemudahan perizinan tenaga asing untuk datang dan bekerja di Indonesia (Sihombing & Hamid, 2020). Bahkan beberapa penelitian membahas mengenai korelasi antara disahkannya UU Omnibus Law dengan keterkaitan hubungan perdagangan dan investasi antara Indonesia dan China (Lintang Wahyu & Angel, 2022). Selain itu terdapat pula penelitian yang membahas mengenai studi komparatif antara UU No 13 tahun 2023 dan UU Ciptakerja dalam meregulasi terkait tenaga kerja asing (Hamid, 2020). Namun penelitian ini akan fokus dalam membahas permasalahan terkait bagaimana implementasi sekaligus kesesuaian antara apa yang diatur dan yang telah direvisi di dalam UU Ciptaker terkait penggunaan tenaga kerja asing serta untuk menelaah ancaman apa yang menjadi dampak negatif UU Cipta Kerja bagi pekerja lokal serta rekomendasi apa yang bisa diberikan kepada pemerintah terkait implementasi UU Ciptakerja dalam meregulasi masuknya tenaga kerja asing di Indonesia.

Pada peringatan hari buruh KSPI sebagai salah satu organisasi buruh terbesar di Indonesia menggelar demonstrasi yang menolak perppu nomor 2 tahun 2022, yang disebabkan perppu nomor 2 tahun 2022 mempermudah pekerja kasar asing sehingga menimbulkan kekecewaan pekerja lokal Indonesia dengan adanya perppu nomor 2 tahun 2022 . Hal tersebut mengindikasikan bahwa adanya ketidaksesuaian antara apa yang dirumuskan dalam perppu nomor 2 tahun 2022 mengenai pemanfaatan pekerja asing untuk alih teknologi dan alih keahlian.

Untuk itu penelitian ini akan membahas mengenai bagaimana implementasi perppu nomor 2 tahun 2022 tentang pemanfaatan tenaga kerja asing dan turut menilik gap antara apa yang dirumuskan dengan apa yang diimplementasikan di lapangan. Bagian ini turut akan membahas mengenai permasalahan apa saja yang menyebabkan

adanya ketidaksesuaian antara apa yang dirumuskan dengan apa yang diimplementasikan. Pembahasan tersebut akan menggunakan kerangka teori gap implementasi yang menjelaskan bahwa dalam implementasi kebijakan seringkali tidak sesuai antara apa yang dirumuskan dengan yang diimplementasikan.

KAJIAN PUSTAKA

Implementation Gap Theory

Dalam suatu penerapan implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah hanya bersangkutan dengan sebuah mekanisme dari sebuah keputusan-keputusan yang ada didalamnya. Namun, sebuah implementasi tidak hanya berlandaskan dari sebuah keputusan politik akan tetapi lebih dari itu. Hal tersebut biasanya membahas tentang bagaimana konflik itu terjadi serta keputusan siapa dan apa yang dimanfaatkan dari sebuah kebijakan yang diimplementasikan. Suatu kerangka kebijakan yang ambisius dirancang oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Cipta Kerja Nomor 2 Tahun 2022 juga dikenal sebagai "Ciptaker", untuk mendorong reformasi dan investasi di Indonesia. Meskipun tujuannya baik, pelaksanaan kebijakan ini menimbulkan kebingungan terutama tentang risiko yang dihadapi tenaga kerja lokal. Demikian, dalam hal untuk mengevaluasi perbedaan antara tujuan kebijakan dan dampaknya pada tenaga kerja lokal, teori kesenjangan implementasi kebijakan menjadi relevan dalam konteks ini.

Dalam konteks penerapan sebuah kebijakan pada suatu sistem negara, tidak dapat dipungkiri akan selalu perbedaan dari apa yang diharapkan (direncanakan) oleh para pembuat kebijakan dengan apa yang terjadi di lapangan secara fakta dan realita sebagai hasil atau prestasi yang dihasilkan dari adanya penerapan kebijakan tersebut. Berdasarkan konteks pembahasan mengenai implementasi kebijakan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang utilisasi pekerja asing terdapat sebuah kesenjangan antara penerapan kebijakan serta dapat menjadi sebuah ancaman terhadap tenaga kerja lokal, maka dari adanya kesenjangan implementasi kebijakan tersebut dapat disebut dengan *implementation gap*.

Perpu Ciptaker Nomor 2 Tahun 2022 membuka diskusi penting tentang dampak kebijakan terhadap tenaga kerja lokal. Hogwood dan Gun (1986) membagi definisi kegagalan kebijakan (*policy failure*) menjadi dua kategori: kebijakan yang tidak terimplementasikan (*non-implementation*) dan implementasi yang tidak berhasil (*unsuccessful implementation*). Dalam teori kesenjangan implementasi kebijakan, perlu diakui bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bergantung pada desain yang baik dan pemahaman yang mendalam tentang situasi lokal dan keterlibatan masyarakat. Untuk mencegah ancaman terhadap tenaga kerja lokal, pemerintah harus melakukan tindakan pemantauan dan evaluasi yang efektif, mendengarkan pemangku

kepentingan, dan memastikan bahwa penerapan kebijakan bersifat inklusif dan berkelanjutan. Kebijakan seperti Perpu Ciptaker hanya dapat mencapai tujuannya tanpa mengorbankan kesejahteraan tenaga kerja lokal.

Policy Capacity Theory

Teori kapasitas kebijakan memberikan landasan konseptual yang vital untuk memahami kemampuan pemerintah dan entitas layanan publik dalam menghadirkan kebijakan yang cerdas dan efektif. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi sumber daya, praktik, dan prosedur yang berperan dalam membentuk kebijakan yang efektif, baik dalam sektor publik maupun non-publik. Menurut Xun Wu, M. Ramesh, dan Michael Howlett (2018), tingkat kapasitas kebijakan berpengaruh pada keberhasilan atau kegagalan kebijakan, di mana kapasitas yang tinggi terkait erat dengan hasil kebijakan yang unggul.

Dalam konteks implementasi Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang utilisasi pekerja asing, teori kapasitas kebijakan memberikan landasan untuk memahami kemampuan pemerintah dan pemangku kepentingan terkait dalam menerapkan kebijakan tersebut secara efektif. Melalui teori ini, dapat diidentifikasi sumber daya, praktik, dan prosedur yang diperlukan untuk kesuksesan implementasi kebijakan, serta potensi tantangan dan kesenjangan yang mungkin menghambat proses tersebut.

Penerapan teori kapasitas kebijakan dalam penelitian ini dapat membantu mengkaji kapasitas pemerintah dan entitas lain yang terlibat dalam implementasi kebijakan, memberikan wawasan yang diperlukan untuk meningkatkan praktik kebijakan, dan memastikan kesuksesan dalam mewujudkan kebijakan yang efektif dan relevan dengan konteks yang berkembang. Selain itu Wu et al. (2010), Tiernan & Wanna (2006), Gleeson et al. (2009, 2011), Fukuyama (2013), dan Rotberg (2014) menyoroti pentingnya kapasitas pada tiga tingkatan yang berbeda: individu, organisasi, dan sistem dalam konteks kebijakan.

Policy Capacity at Individual Level

Kapasitas Kebijakan pada Tingkat Individu mengacu pada keterampilan dan kompetensi individu yang terlibat dalam tugas kebijakan. Individu tersebut dapat mencakup pembuat kebijakan, manajer publik, dan analis kebijakan. Efektivitas tugas kebijakan, seperti mendiagnosis masalah kebijakan, merancang solusi, melaksanakan kebijakan, dan melakukan evaluasi kebijakan, bergantung pada kapasitas analitis dari individu-individu ini (Howlett dan Ramesh 2015). Kapasitas kebijakan individu ditentukan oleh berbagai faktor seperti pengetahuan mereka tentang proses kebijakan, keterampilan mereka dalam analisis kebijakan dan evaluasi, keahlian manajerial mereka, dan penilaian politik mereka (Howlett dan Ramesh 2015). Hal ini berarti

individu yang terlibat dalam tugas kebijakan perlu memiliki pemahaman yang mendalam tentang bagaimana proses kebijakan bekerja, kemampuan untuk menganalisis dan mengevaluasi kebijakan secara efektif, dan keterampilan untuk mengelola dan mengkoordinasikan sumber daya untuk implementasi kebijakan. Mereka juga perlu memiliki penilaian politik yang baik untuk menavigasi aspek politik dari tugas kebijakan dan mendapatkan dukungan untuk pekerjaan mereka.

Policy Capacity at Organizational Level

Kapasitas Kebijakan di Tingkat Organisasi mengacu pada ketersediaan dan efektivitas infrastruktur informasi dan sistem pengelolaan sumber daya manusia dan keuangan dalam organisasi. Hal ini juga mencakup tingkat dukungan politik yang diterima oleh organisasi. Kapasitas tingkat organisasi dapat meningkatkan atau mengurangi kapasitas individu para profesional kebijakan. Organisasi yang membatasi tanggung jawab pengambilan keputusan atau melemahkan moral para profesional pembuat kebijakan dapat melemahkan efektivitas organisasi dalam menjalankan fungsinya (Gleeson et al., 2009). Faktor-faktor seperti kepercayaan, personel yang tersedia, sumber daya keuangan, dan dukungan politik merupakan faktor penentu kemampuan organisasi (Painter dan Pierre 2005).

Policy Capacity at System Level

Kapasitas kebijakan pada tingkat sistem mengacu pada kemampuan suatu sistem kebijakan atau pemerintah untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan secara efektif. Ini merupakan konsep yang telah banyak diteliti dalam bidang kebijakan publik, dimana tingkat tinggi kapasitas kebijakan terkait dengan hasil kebijakan yang unggul, sedangkan defisit kapasitas dianggap sebagai penyebab utama kegagalan kebijakan (Bullock et al., 2001). Menurut Wu dkk. (2018), kapasitas kebijakan pada tingkat sistem dapat dipahami melalui sembilan jenis kapasitas yang berbeda.

Jenis kapasitas pertama adalah kapasitas analitis, yang mengacu pada kemampuan untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menyebarkan informasi. Ini termasuk akses terhadap data yang dapat diandalkan, melakukan analisis kebijakan yang ketat, dan mengevaluasi hasil kebijakan. Jenis kapasitas kedua adalah kapasitas operasional, yang melibatkan koordinasi antar pemerintah dan lembaga. Ini juga mencakup memastikan keselarasan dalam komunitas dan jaringan kebijakan, serta kejelasan dalam peran dan tanggung jawab organisasi yang berbeda yang terlibat dalam proses kebijakan. Jenis kapasitas ketiga adalah kapasitas politik, yang ditentukan oleh kemampuan dan kompetensi yang memungkinkan partisipasi pemangku kepentingan utama dalam proses kebijakan. Ini mencakup tingkat

akuntabilitas politik dan legitimasi pembuatan kebijakan, tingkat kepercayaan terhadap pemerintah, dan tingkat partisipasi aktor non-negara dalam proses kebijakan.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian evaluatif. Penelitian evaluatif adalah jenis penelitian yang bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas, manfaat, atau dampak dari suatu program, kebijakan, atau intervensi tertentu (Sukmadinata, 2013). Kemudian McMillan dan Schumacher (2010) menjelaskan bahwa evaluasi merupakan salah satu penerapan dari penelitian yang digunakan untuk menentukan berhasil atau tidaknya atau apakah ada manfaat/nilai dari suatu program atau kebijakan dalam pendidikan. Adapun penjelasan lainnya dijelaskan bahwa evaluasi merupakan kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil keputusan.

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah jenis penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan atau menggambarkan suatu fenomena, peristiwa, atau kondisi tertentu secara faktual dan akurat. Tujuan utamanya adalah untuk memaparkan karakteristik suatu situasi atau area tertentu (Sukmadinata, 2013). Penelitian ini memaparkan dan menjelaskan Implementasi serta rekomendasi alih teknologi dan alih keahlian kepada pekerja lokal berdasarkan Perppu No 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian sekunder. Penelitian sekunder menggunakan materi dari sumber kedua untuk mendapatkan data atau informasi guna menjawab pertanyaan dalam penelitian. Jenis penelitian ini juga dikenal sebagai studi kepustakaan, dilakukan melalui pengumpulan data dan informasi relevan dari berbagai sumber literatur seperti buku, jurnal ilmiah, dan dokumen resmi. sering digunakan oleh peneliti yang menggunakan pendekatan kualitatif. Metode kualitatif dipilih untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam mengenai permasalahan yang diteliti (Creswell, 2016).

Data-Data sekunder merujuk pada informasi yang diperoleh dari berbagai sumber hukum terkait dengan penelitian ini, dengan melakukan penelusuran literatur dan peraturan hukum yang berkaitan dengan isu yang sedang diteliti. Data sekunder ini antaralain: Perpu no 2 tahun 2022 tentang perubahan atas undang-undang no 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja; Undang-undang no 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja; Putusan MK no 91/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian undang-undang Cipta Kerja.

Adapun analisa data menggunakan kualitatif. Analisis data kualitatif adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil dokumen dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain (Sugiyono, 2017). Analisis isi bertujuan untuk mengidentifikasi dan mengeksplorasi konsep, tema, dan pola dari data-data kualitatif yang tersedia (Krippendorff, 2004). Hasil analisis data kemudian disajikan dalam bentuk uraian deskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gap Serta Tantangan Implementasi Kebijakan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Pemanfaatan Pekerja Asing

Sebagaimana yang dijelaskan dalam Perppu Nomor 2 tahun 2022 pada klaster ketenagakerjaan, dapat dipahami bahwasanya manfaat atau tujuan dari penggunaan tenaga kerja asing adalah untuk menciptakan peningkatan kualitas tenaga kerja lokal terutama dalam mengoperasikan teknologi. Salah satu ketentuan yang diubah dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja adalah mengenai kewajiban pemberi kerja yang mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (TKA) untuk menunjuk Tenaga Kerja Warga Negara Indonesia (TKI) sebagai tenaga pendamping TKA yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian dari TKA. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 186 ayat (3) Perppu tersebut. Menurut Setyono (2022), ketentuan ini bertujuan untuk memastikan terjadinya alih pengetahuan, teknologi, dan keterampilan dari TKA kepada TKI melalui skema pendampingan. Dengan adanya pendampingan, diharapkan TKI dapat memperoleh hard skills dan soft skills yang relevan dari TKA sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan kompetensi dan produktivitas tenaga kerja Indonesia. Untuk itu diksi yang digunakan dalam Perppu Nomor 2 tahun 2022 adalah *Pemberi Kerja Tenaga Kerja Asing wajib menunjuk Tenaga Kerja warga negara Indonesia sebagai tenaga pendamping Tenaga Kerja Asing yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian dari Tenaga Kerja Asing*. Tujuan utilisasi tenaga kerja asing turut dikonfirmasi dalam Suryawati (2016) transfer teknologi dan keahlian dari tenaga kerja asing ke tenaga kerja Indonesia melalui pendidikan dan pelatihan kepada tenaga kerja Indonesia sebagai bagian dari pembelajaran yang dapat diadopsi dari kultur kerja modern (internasional), Sehingga menciptakan tenaga kerja lokal yang mumpuni dan dapat mengoperasikan teknologi canggih dengan baik sehingga menjadi tenaga kerja yang handal dalam mengoperasikan mesin dan turut menciptakan peluang untuk menjadikan pekerja Indonesia berkelas internasional.

Namun pada realitas yang terjadi pasca perubahan antara UU nomor 11 tahun 2020 dan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 pihak buruh melalui konfederasi serikat pekerja indonesia masih mendaftarkan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 untuk diuji secara formil dan materiil dalam mahkamah konstitusi. Hal tersebut kembali terjadi karena pihak serikat buruh merasa masih banyaknya problem serta masalah dalam regulasi tersebut yang salah satunya adalah perihal “mudah masuknya pekerja asing”(Febrianto, 2023). Penggunaan tenaga kerja asing di sektor konstruksi memang memiliki dampak negatif terhadap tenaga kerja lokal. Hal ini dikarenakan adanya persaingan kerja yang semakin ketat dan adanya perbedaan gaji antara tenaga kerja asing dan lokal (Azhari et al., 2023).

Namun, sebagaimana diatur dalam Pasal 186 ayat (4) Perppu Nomor 2 Tahun 2022, kewajiban menunjuk tenaga pendamping TKI bagi pemberi kerja yang mempekerjakan TKA tidak berlaku bagi TKA yang menduduki jabatan tertentu, antara lain: Direksi atau komisaris dengan kepemilikan saham tertentu atau pemegang saham sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; Pegawai diplomatik dan konsuler pada kantor perwakilan negara asing; TKA yang dibutuhkan oleh pemberi kerja pada jenis kegiatan produksi yang terhenti karena keadaan darurat; TKA di bidang vokasi; TKA di perusahaan rintisan berbasis teknologi; TKA untuk kunjungan bisnis; TKA untuk kegiatan penelitian dengan jangka waktu tertentu. Menurut Prasajo (2023), pengecualian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa TKA pada jabatan-jabatan tertentu tersebut umumnya memiliki kualifikasi dan spesialisasi yang langka atau sulit ditemukan di kalangan tenaga kerja Indonesia. Sehingga kehadiran mereka dianggap sangat dibutuhkan tanpa harus ada pendamping TKI. Menurut data dari Kementerian Ketenagakerjaan, jumlah TKA yang bekerja di Indonesia pada tahun 2022 mencapai 126.271 orang, dengan sektor industri pengolahan, pertambangan, dan konstruksi sebagai sektor yang paling banyak menyerap TKA. Dari jumlah tersebut, sekitar 70% adalah TKA yang menduduki jabatan tertentu, sehingga tidak wajib memiliki tenaga pendamping. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi Perppu No 2 tahun 2022 tentang ciptakerja mengenai fungsi pekerja asing untuk alih teknologi dan alih keahlian kepada pekerja lokal belum optimal terlaksana, karena hanya sebagian kecil TKA yang diwajibkan untuk memiliki tenaga pendamping.

Berdasarkan data yang diperoleh, memang menunjukan adanya gap atau perbedaan antara apa yang dirumuskan di dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2022 dengan apa yang terjadi di lapangan. Sebagai contoh apa yang terjadi di Morowali Utara Smelter PT GNI yang mana terdapat sebuah pabrik smelter yang menggunakan tenaga kerja asing dari China. Berdasarkan CNBC Indonesia terdapat 500 sekian

pekerja asing. Hal tersebut diperparah dengan fakta bahwa beberapa pekerja asing tersebut bukan merupakan teknisi yang akan memberikan keterampilan bagi pekerja lokal melainkan buruh kasar atau low skilled labour (Qothrunnada et al., 2022). Utilisasi tenaga kerja asing dengan spesifikasi buruh kasar telah diimplementasikan perusahaan ini sejak 2018 hingga puncaknya pada awal tahun 2023 dimana kerusuhan pecah antara pekerja lokal dan pekerja asing bentrok yang diakibatkan adanya kecemburuan sosial. Hal tersebut turut didukung dengan pernyataan Faisal Basri yang dikutip dari CNBC Indonesia mengungkapkan bahwa di Indonesia masih terdapat banyak pekerja atau buruh kasar asing. Sebagai contoh Faisal Basri membeberkan bahwa para tenaga kerja asing yang datang ke Indonesia banyak diantaranya bukan tenaga ahli melainkan pekerja biasa seperti juru masak, satpam, supir, dan tenaga statistik (CNBC INDONESIA, 2023).

Selain itu dalam proses implementasi masuknya tenaga kerja asing ke Indonesia dengan tujuan alih keahlian dan teknologi terdapat hambatan dalam eksekusi kebijakan tersebut sebagaimana yang tercantum di dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2022. Hambatan yang menjadi tantangan dalam implementasi kebijakan tersebut adalah minimnya insentif bagi perusahaan untuk melakukan alih teknologi dan keahlian. Biaya yang dibutuhkan tidak diimbangi stimulus yang memadai dari pemerintah. Rendahnya kesiapan pekerja lokal untuk menyerap transfer pengetahuan dari TKA akibat ketimpangan kompetensi. Lemahnya pengawasan dan penegakan hukum terhadap kepatuhan perusahaan. Oleh karena itu, diperlukan strategi yang komprehensif agar implementasi kebijakan alih teknologi dan keahlian berjalan efektif. Pemerintah perlu memberikan insentif fiskal dan non-fiskal bagi perusahaan patuh. Peningkatan kualitas SDM Indonesia juga mutlak dilakukan. Sistem pengawasan dan sanksi juga harus diperkuat (Nanda & Chandra, 2021). Dengan demikian, Indonesia dapat memaksimalkan manfaat TKA tanpa mengorbankan kesempatan kerja dan hak pekerja lokal.

Selain itu problem yang selalu menjadi permasalahan dalam penggunaan tenaga kerja asing adalah sumber daya manusia dalam konteks penegakan hukum. Lemahnya penegakan hukum yang berkaitan dengan pengawasan tenaga kerja asing adalah lemahnya dan inferiornya Tim pengawas orang asing (TIM PORA) (Harahap & Hamid, 2020). Lemahnya TIM PORA dalam mengawasi proses penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia menyebabkan cukup banyaknya pelanggaran pelanggaran dalam penggunaan tenaga kerja asing yang tidak ditindak semestinya oleh TIM PORA sehingga salah satu problem dan masalah mendasar mengenai penggunaan tenaga kerja asing dalam implementasi Perppu Nomor 2 Tahun 2022 adalah lemahnya TIM PORA yang disebabkan permasalahan permasalahan kompleks seperti keterbatasan

jumlah sumber daya manusia (SDM) pengawas yang tidak proporsional, keterbatasan anggaran, dan lemahnya koordinasi antar instansi baik pusat maupun daerah (Zulfikar et al., 2023).

Permasalahan kedua yang turut menjadi hambatan antara pekerja asing dalam memberikan pelatihan dalam mengoperasionalkan teknologi adalah permasalahan bahasa. Hal tersebut terjadi dalam beberapa realitas empiris sebagaimana yang terjadi pada kawasan tambang yang ada di Pulau Tabaena Sulawesi Tenggara yang menyebutkan bahwa terdapat hambatan kebahasaan antara pekerja asing dengan pekerja lokal sehingga proses transfer teknologi dan transfer keahlian menjadi tidak optimal. Dalam kasus di kawasan di Pulau Tabaena dampak yang terjadi adalah banyaknya “miss communication” antara pekerja asing dan pekerja lokal sehingga tidak optimalnya proses alih keahlian dan teknologi (Syahrudin et al., 2023). Contoh lain kesulitan berkomunikasi antara pekerja lokal dan pekerja asing dijelaskan di dalam Lestari et al., (2023) yang menyebutkan bahwa miskomunikasi antara pekerja lokal dan pekerja asing tidak hanya menurunkan optimalisasi alih keahlian dan alih teknologi antara pekerja lokal dan pekerja asing, melainkan memungkinkan adanya konflik fisik yang terjadi sebagaimana yang terjadi pada PT.Virtue Dragon Nickel Industry pada 2017 silam.

Tidak maksimalnya penggunaan tenaga kerja asing dalam alih teknologi dan alih keahlian yang disebabkan oleh faktor faktor multidimensional seperti tidak sesuainya realitas dengan kebijakan yang telah ditetapkan, faktor bahasa, hingga faktor lemahnya penegakan hukum menjadi hal yang mengkhawatirkan bagi perekonomian lokal. Hal tersebut koheren dengan penelitian yang dilakukan Maatsura & Saito (2022) yang menjelaskan dampak masuknya investor asing, pekerja asing, dan berbagai perusahaan asing bagi perusahaan lokal dan pekerja lokal baik yang memiliki keahlian maupun yang tidak. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa Masuknya perusahaan multinasional yang mempekerjakan jenis pekerja yang sama dengan perusahaan lokal mengintensifkan persaingan pasar tenaga kerja untuk pekerja terampil, Sehingga memperketat persaingan kerja yang ada antara tenaga kerja lokal dan tenaga kerja asing.

Kelemahan dan tidak sesuainya implementasi antara apa yang dirumuskan melalui Perppu Nomor 2 Tahun 2022 dapat dianalisis melalui 2 teori dalam kebijakan publik, yakni *implementation gap theory* dan *policy capacity theory*. Dalam perumusan kebijakan yang dirumuskan pembuat kebijakan, utilisasi tenaga kerja asing ditujukan untuk alih teknologi dan alih keahlian, namun sayangnya implementasi tersebut tidak berjalan dengan semestinya dengan berbagai macam faktor multidimensional (Lestari et al., 2023). Faktor tersebut sejalan dengan apa yang dijelaskan dalam *implementation*

gap theory bahwa seringkali kebijakan yang diterapkan pada masyarakat bukan merupakan tujuan atau maksud dari pembuat kebijakan (Chigudu, 2016) Beberapa akademisi menunjukkan bahwa para pelaksana kebijakan memiliki kekuasaan dalam mengimplementasi kebijakan yang seringkali menghasilkan output atau hasil yang berbeda dari apa yang dituju para pembuat kebijakan (Tummers & Bekkers, 2014). Hal tersebut disebabkan banyak faktor seperti yaitu kekurangan kapital dan sumber daya manusia, kelangsungan kebijakan pemerintah, dan korupsi (Makinde, 2017). Berdasarkan hal tersebut jelas terlihat bahwa dalam implementasi Perppu Nomor 2 Tahun 2022 terdapat gap yang jelas antara apa yang dirumuskan dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2022 dengan implementasinya. Dengan fakta bahwa masih banyaknya pekerja asing yang merupakan buruh kasar di Indonesia, serta kurangnya kapabilitas TIM PORA serta kesulitan berbahasa apabila dianalisis dengan menggunakan teori "*policy implementation gap theory*" maka permasalahan yang disebabkan karena adanya kesenjangan yang terjadi antara apa yang dirumuskan dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2022 dengan implementasinya disebabkan karena kurangnya relasi, hubungan, serta komunikasi antara pembuat kebijakan dan pelaksana suatu kebijakan (Abdullahi & Othman, 2020). Dalam konteks implementasi Perppu Nomor 2 Tahun 2022 maka hubungan yang tercipta apabila menggunakan kerangka Milbrey Wallin McLaughlin dalam jurnalnya yang berjudul "*Learning from Experience: Lessons from Policy Implementation*" maka hubungan yang tercipta antara policy maker dan policy implementor adalah "*Non implementation*" dimana Kegagalan implementasi yang terhenti yang disebabkan kegagalan implementor suatu proyek atau kebijakan (McLaughlin, 1987).

Berkaitan dengan tidak sesuainya rumusan kebijakan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 dengan eksekusi yang terjadi secara empiris, dapat juga dianalisis dengan menggunakan "*policy capacity theory*" yang merupakan sebuah teori yang membahas mengenai bagaimana kapabilitas dan kemampuan sumber daya yang ada dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik. Kemampuan atau kapabilitas sumberdaya yang dimaksud dapat dianalisis dengan 3 indikator yaitu "*analytical, operational, dan political*". Dalam mengukur policy capacity setidaknya terdapat 3 level atau tingkatan yang bisa digunakan dalam menganalisis suatu kebijakan yaitu tingkatan individu, organisasi, dan sistem.

Berdasarkan implementasi Perppu Nomor 2 Tahun 2022 salah satu problem yang terjadi adalah tidak optimalnya TIM PORA dalam menjalankan tugasnya, sebagaimana yang disebutkan dalam (Sabrina & Nur, 2022) Koordinasi TIM PORA dengan instansi lain sangatlah tidak profesional dan tidak efektif hal tersebut disebabkan sarana yang digunakan dalam berkomunikasi hanyalah platform

“WhatsApp” sehingga dinilai kurang efektif selain itu, dalam berkoordinasi secara internal TIM PORA kota medan turut menggunakan aplikasi WhatsApp, selain itu mereka tidak mengetahui tugas dan fungsi mereka sebagai anggota di Tim PORA Kota Medan.. Dengan menggunakan kerangka berpikir *policy capacity* tindakan TIM PORA tersebut menunjukan aparat yang dalam hal ini merupakan eksekutor dari suatu kebijakan tidak memiliki kapasitas operasional yang mana dapat terlihat ketika buruknya koordinasi antar TIM PORA yang menyebabkan tidak optimalnya implementasi kebijakan, padahal koordinasi antar individu dan lembaga merupakan salah satu kunci eksekutor kebijakan dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan publik dengan baik (Hicklin & Godwin, 2009). Selain itu kurangnya pemahaman individu dalam memahami tupoksi dari TIM PORA menunjukan bahwa individu tersebut tidak memiliki kapabilitas atau kompetensi politis dalam kerangka *policy capacity theory* karena prasyarat individu memiliki kapabilitas politis adalah “Knowledge about policy process and stakeholders’ positions” (Wu et al., 2018).

Selain itu dalam konteks implementasi Perppu Nomor 2 Tahun 2022 dengan menggunakan kerangka “*policy capacity*” pada tingkat sistem implementasi kebijakan tersebut nampak belum maksimal, hal ini terkait dengan kapasitas koordinasi antara pembuat kebijakan atau pemerintah dengan eksekutor kebijakan dan masyarakat yang ada diluar pemerintahan. Dengan fakta bahwa masih banyaknya tenaga kerja buruh asing yang masuk ke Indonesia tanpa adanya alih kebijakan dan alih keahlian sebagaimana mestinya hal tersebut menunjukan bahwa sistem tidak memiliki kapasitas dan kompetensi operasional dalam melakukan koordinasi antara sektor yang saling terkait terhadap kebijakan tersebut.

Sehingga berdasarkan analisis tersebut dapat terlihat bagaimana gap dan jarak antara apa yang dirumuskan dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2022 dengan apa yang menjadi realita di dalam implementasinya. Dengan menggunakan kerangka teori *implementation gap theory* dan *policy capacity theory* dapat diketahui bahwa gap dan kesenjangan yang terjadi antara rumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan merupakan sebuah permasalahan yang multidimensional. Namun berdasarkan 2 teori tersebut dapat dianalisis bahwa adanya ketidakterhubungan antara *policy maker* dengan *policy implementor* dan juga berdasarkan *policy capacity theory* dapat terlihat bahwa dalam konteks kebijakan ini sumber daya manusia yang menjadi *implementor* dan eksekutor dalam kebijakan ini tidak memiliki kapabilitas politis dan operasional sesuai dengan data dan bukti ada, serta kapabilitas dan kompetensi sistem turut menjadi masalah dimana akta bahwa masih banyaknya tenaga kerja buruh asing yang masuk ke Indonesia tanpa adanya alih kebijakan dan alih keahlian sebagaimana mestinya hal tersebut menunjukan bahwa sistem tidak memiliki kapasitas dan

kompetensi operasional dalam melakukan koordinasi antara sektor yang saling terkait terhadap kebijakan tersebut.

Rekomendasi Implementasi Perpu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Pemanfaatan Tenaga Kerja

Rekomendasi dan perbaikan yang perlu ditingkatkan dalam implementasi Perppu No 2 Tahun 2022 tentang utilisasi pekerja asing di Indonesia adalah dengan memperkuat regulasi terkait kewajiban alih teknologi dan keahlian dari pekerja asing ke pekerja lokal. Dengan mengatur persyaratan kualifikasi dan kompetensi tenaga pendamping TKI sesuai dengan bidang pekerjaan dan kebutuhan perusahaan penempat TKA (Pramudita, 2022). Persyaratan ini dapat mencakup pendidikan, pengalaman, sertifikat, atau lisensi yang relevan dengan pekerjaan yang diemban oleh TKA. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin bahwa tenaga pendamping TKI memiliki kemampuan dan kredibilitas yang setara atau lebih tinggi dari TKA yang didampinginya, sehingga dapat memberikan kontribusi yang positif bagi perusahaan dan pembangunan nasional. Revisi aturan turunan dari Perppu agar lebih rinci dan memberikan sanksi tegas bagi perusahaan yang tidak patuh menjalankan kewajiban alih teknologi dan keahlian (Dewi, 2020).

Selain itu dapat tingkatkan insentif bagi perusahaan yang rutin dan efektif melakukan program alih teknologi dan keahlian kepada pekerja lokal. Insentif dapat berupa keringanan pajak, perpanjangan izin kerja TKA, atau insentif lainnya (Nanda & Chandra, 2021). Misalnya, pembebasan PPh Badan atau keringanan PPN & PPnBM dapat menjadi pendorong bagi perusahaan untuk lebih aktif dalam mengadopsi teknologi baru dan transfer keahlian kepada tenaga kerja lokal. (Jones, et al., 2018). Selain keringanan pajak, perpanjangan izin kerja bagi tenaga kerja asing menjadi insentif yang memungkinkan perusahaan yang secara teratur melakukan alih teknologi untuk lebih sedikit bergantung pada tenaga kerja asing. Ini menciptakan kesempatan bagi pengembangan keahlian dan pengetahuan tenaga kerja lokal. Tak hanya itu, insentif finansial lainnya dari pemerintah seperti keringanan biaya sewa lahan, bantuan modal kerja, dan lain-lain, dapat menjadi dorongan tambahan bagi perusahaan untuk lebih sering melaksanakan program alih teknologi. Pemberian insentif ini diharapkan dapat menjadi pemicu bagi lebih banyak perusahaan untuk secara teratur melaksanakan alih teknologi dan transfer keahlian kepada pekerja lokal, yang pada gilirannya akan meningkatkan kapasitas SDM lokal serta memberikan kontribusi positif bagi pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan.

Hal lain yang harus diperbaiki dengan mempersempit cakupan pengecualian kewajiban menunjuk tenaga pendamping bagi TKA (Pramudita, 2022). Misalnya hanya terbatas pada jabatan komisaris dan direksi saja. Sementara untuk jabatan lain

seperti supervisor dan manajer tetap diwajibkan ada pendamping TKI. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa TKA yang bekerja di Indonesia tidak mengambil alih posisi yang seharusnya dapat diisi oleh TKI, serta untuk meningkatkan transfer pengetahuan dan keterampilan antara TKA dan TKI.

Lakukan pengawasan rutin dan berkala juga hal yang perlu diperhatikan terhadap implementasi kewajiban alih teknologi di perusahaan pengguna TKA. Pengawasan difokuskan pada efektivitas dan pencapaian transfer pengetahuan kepada pekerja lokal (Sumekar, 2022). Perlu mengatur mekanisme pengawasan dan evaluasi terhadap kinerja tenaga pendamping TKI yang ditunjuk oleh perusahaan penempat TKA (Pramudita, 2022). Mekanisme ini dapat melibatkan pihak-pihak terkait seperti Kementerian Tenaga Kerja, asosiasi profesi, atau lembaga sertifikasi. Tujuannya adalah untuk memonitor dan menilai sejauh mana tenaga pendamping TKI dapat menjalankan tugas dan tanggung jawabnya, serta untuk memberikan umpan balik dan bimbingan yang diperlukan. Selain itu meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia melalui pelatihan vokasi, dan kompetensi agar mampu menyerap alih teknologi dan keahlian dari TKA dengan baik (Nanda & Chandra, 2021). Dengan improvement di berbagai aspek tersebut, diharapkan implementasi aturan terkait peran TKA dalam alih teknologi dan keahlian dapat berjalan lebih optimal di masa mendatang demi daya saing SDM Indonesia.

Selain itu terkait dengan kurangnya kapasitas sumber daya manusia secara kualitatif dan kuantitatif dalam mengimplementasikan Perppu nomor 2 tahun 2022 sebagaimana yang terjadi pada TIM PORA (rekomendasi terbaik yang realistis untuk memberikan pelatihan dan menyebarkan pengetahuan dan informasi tentang kebijakan yang akan diimplementasikan. Dalam pelatihan tersebut terdapat berbagai macam informasi tentang kebijakan yang akan diterapkan. Eksekutor kebijakan yang mana dalam hal ini TIM PORA harus menyadari kebijakan dan tanggung jawab operasional barunya. Personel kunci seperti karyawan garis depan, manajer harus dilatih untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan termasuk dalam melakukan koordinasi antar pihak. Kemudian staf yang terlatih ini dapat menjadi juara dan pelatih bagi orang lain dalam organisasi mereka (Abdullahi & Othman, 2020). Hal tersebut setidaknya akan meningkatkan kapasitas individu eksekutor kebijakan dalam konteks kapasitas operasional, politis, dan analitis sebagaimana kerangka teori policy capacity Wu et al., (2021) dalam menerapkan Perppu nomor 2 tahun 2022.

Selain itu permasalahan terkait banyaknya pekerja/buruh kasar asing di Indonesia yang menjadi tantangan bagi pekerja lokal di Indonesia adalah mengenai partisipasi lembaga atau organisasi non pemerintahan dalam mengawasi

implementasi kebijakan atau penggunaan tenaga kerja asing. Hal tersebut juga sejalan dengan usaha dan upaya untuk meningkatkan kapabilitas dan kompetensi sistem secara politis dan analitis. Peningkatan kapabilitas politis terjadi karena dengan diberdayakannya lembaga lembaga independen seperti serikat buruh akan meningkatkan akuntabilitas dan transparansi suatu implementasi kebijakan sehingga mengenai kemampuan sejauh mana akuntabilitas politik dan legitimasi pembuatan kebijakan dapat dikelola dan ditingkatkan sehingga turut meningkatkan kapabilitas sistem secara politis.

Selain itu sebagai upaya dalam meningkatkan kapabilitas analisis suatu sistem dalam implementasi suatu kebijakan, partisipasi aktor non pemerintah turut menjadi sesuatu hal yang fundamental sebagaimana yang dijelaskan mengenai kapabilitas analisis suatu sistem bahwa *“the accessibility of data or information by non-government organizations and private sectors organizations can play a key role in determining analytical capacity at the system level. The increased emphasis on accountability, transparency,* (Oh, 1997) Berdasarkan hal tersebut partisipasi lembaga non pemerintah dalam suatu kebijakan akan memberikan ruang ruang yang luas untuk informasi sehingga menciptakan akuntabilitas, transparansi dalam implementasi suatu kebijakan publik. Untuk itu badan Independen yang seharusnya terdiri dari berbagai kepentingan, partai, dan LSM otoritas pemerintah dapat dibentuk dan diberi wewenang untuk mengawasi proses perekrutan dari pekerja asing sebagai bagian dari implementasi Perppu nomor 2 tahun 2022. Badan independen ini dapat memantau pengusaha lokal dan pihak terkait lainnya mengenai proses masuknya tenaga kerja asing ke Indonesia, apakah mereka bertindak sesuai dengan prosedur yang benar. Badan ini bersama dengan TIM PORA turut juga untuk mengidentifikasi dan menindak perekrutan pekerja asing yang tidak sesuai dengan apa yang terkandung di dalam Perppu nomor 2 tahun 2022. Setelah mengidentifikasi tindakan yang salah, badan Independen perlu melakukan hal tersebut memastikan pelaporan kasus yang tepat kepada lembaga penegak hukum untuk segera diambil tindakan otoritas lembaga hukum yang relevan. Rekomendasi tersebut koheren dan berkaitan dengan saran serta rekomendasi yang diberikan Ramesh Kumar Moona Haji Mohamed yang merupakan seorang akademisi dari Universiti Tunku Abdul Rahman dengan jurnal artikel yang berjudul *“The Impact of Employment of Foreign Workers: Local Employability and Trade Union Roles in Malaysia”* yang membahas mengenai rekomendasi serta langkah kebijakan apa yang dapat dilakukan pemerintah Malaysia untuk mengontrol dan mengelola kondisi tenaga kerja asing yang cukup membludak di Malaysia (Mohamed et al., 2012; Ajis et al., 2014).

PENUTUP

Implementasi Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang utilisasi pekerja asing di Indonesia menghadapi sejumlah tantangan dan kesenjangan antara apa yang dirumuskan dalam kebijakan dan kenyataan lapangan. Beberapa kendala mencakup perbedaan gaji antara pekerja asing dan lokal, kurang optimalnya alih teknologi dan keahlian kepada pekerja lokal, serta masalah dalam pengawasan dan penegakan hukum. Tantangan lainnya melibatkan ketidaksesuaian antara regulasi dengan praktik di lapangan, kurangnya insentif bagi perusahaan untuk melakukan alih teknologi, dan lemahnya penegakan hukum terkait. Berdasarkan analisis menggunakan teori implementation gap theory dan policy capacity theory, terlihat bahwa kesenjangan antara rumusan kebijakan dan implementasinya bersifat multidimensional. Faktor-faktor seperti kurangnya koordinasi antarinstansi, lemahnya kapasitas dan kompetensi sumber daya manusia, serta kurangnya partisipasi lembaga non-pemerintah turut mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan. Dalam hal untuk mengatasi permasalahan tersebut, beberapa rekomendasi perbaikan dapat diajukan. Diperlukan peningkatan regulasi terkait kewajiban alih teknologi dan keahlian, serta pemberian insentif yang lebih menarik bagi perusahaan yang aktif melaksanakan program alih teknologi. Perlu juga mempersempit cakupan pengecualian kewajiban pendamping bagi TKA dan meningkatkan pengawasan terhadap implementasi kewajiban alih teknologi.

Beberapa masalah yang diidentifikasi melibatkan perbedaan antara tujuan kebijakan dan implementasinya, terutama terkait mudahnya masuknya pekerja asing dan dampaknya terhadap tenaga kerja lokal. Selain itu, adanya perbedaan gaji antara pekerja asing dan lokal juga menjadi perhatian. Meskipun ada ketentuan yang mengatur kewajiban pemberi kerja untuk menunjuk tenaga pendamping Warga Negara Indonesia (TKI), namun masih terdapat pengecualian untuk beberapa jabatan tertentu. Dalam implementasinya, ditemukan bahwa banyak pekerja asing yang tidak sesuai dengan kualifikasi yang diharapkan, seperti kasus pekerja asing yang merupakan buruh kasar, bukan tenaga ahli. Fenomena ini menunjukkan bahwa regulasi yang ada belum optimal dalam mencapai tujuan transfer pengetahuan dan keterampilan. Selain itu, perbaikan dalam kapasitas sumber daya manusia, baik dari segi kualitatif maupun kuantitatif, dapat dicapai melalui pelatihan yang menyeluruh dan peningkatan komunikasi antar instansi. Partisipasi aktif lembaga non-pemerintah dapat memperkuat pengawasan dan transparansi dalam implementasi kebijakan. Secara keseluruhan, perbaikan ini diharapkan dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi implementasi kebijakan Perppu Nomor 2 Tahun 2022, menciptakan kondisi

yang lebih adil bagi pekerja lokal, dan mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullahi, M., & Othman, N. (2020). Bridging the Gap between Policy and Implementation. *Technology and Young Children*, 6(1), 242–260. <https://doi.org/10.4018/978-1-61350-059-0.ch012>
- Ajis, M. N. E., Keling, M. F., Othman, Z., & Shuib, M. S. (2014). The dilemma of managing foreign workers in Malaysia: opportunities and challenges. *Global Journal of Human Social-Science: Political Science*, 14(4), 43-53.
- Azhari, A., Hanita, M., & Supriyadi, I. (2023). Analisis Intelijen Peran Unit Pengawasan Orang Asing Satintelkam Polresta Tangerang Dalam Pengawasan Tenaga Kerja Asing Di PT CGC.
- Bullock, H., Mountford, J., & Stanley, R. (2001). Better Policy making. *Centre for Management and Policy Studies*, November, 3–83. <http://www.sciencemag.org/cgi/doi/10.1126/science.1200613>
- Chigudu, S. (2016). Health Security and The International Politics of Zimbabwe's Cholera Outbreak, 2008-09. *Global Health Governance*, 10(3).
- Creswell, J. W. (2016). *Research design: Pendekatan metode kualitatif, kuantitatif dan campuran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Febrianto, R. (2023). Perjuangan Panjang Hak Asasi Manusia kaum Buruh di Era Globalisasi. *Dekonstruksi*, 9(03), 122–132. <https://doi.org/10.54154/dekonstruksi.v9i03.180>
- Fithri, N. H. (2022). Kesejahteraan Dan Penerapan Keadilan Bagi Pekerja Dalam Undang-Undang Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan. *Wijaya Putra Law Review*, 1(2), 120–129. <https://doi.org/10.38156/wplr.v1i2.74>
- Gleeson, D. H., Legge, D. G., & O'Neill, D. (2009). Evaluating health policy capacity: Learning from international and Australian experience. *Australia and New Zealand Health Policy*, 6(1), 1–15. <https://doi.org/10.1186/1743-8462-6-3>

- Hanifah, I. (2021). Peluang Tenaga Kerja Asing Untuk Bekerja Di Indonesia Berdasarkan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal Ilmu Hukm*, 6(1), 158–173. <https://doi.org/10.30596/delegalata.v6i1.5536>
- Harahap, H., & Hamid, A. (2020). Analysis of The Importance of Omnibus Law “Cipta Karya” in Indonesia. *International Journal of Scientific Research and Management*, 8(08), 236–250. <https://doi.org/10.18535/ijserm/v8i08.11a01>
- Hicklin, A., & Godwin, E. (2009). Agents of change: The role of public managers in public policy. *Policy Studies Journal*, 37(1), 13-20.
- Hisbulloh, M. H., & Wahyuni, R. D. (2022). Deregulasi Hak Upah dan Pesangon Pekerja dalam Undang-Undang Cipta Kerja Melalui Konsep Omnibus Law. *Lisyabab: Jurnal Studi Islam dan Sosial*, 3(1), 67-80. <https://doi.org/10.58326/jurnallisyabab.v3i1.121>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2015). Achilles’ heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10(4), 301–313.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lestari, D. T., Sultrayansa, S., & Ako, R. (2023). Model Komunikasi Pekerja Lokal Dan Asing Pada PT. Virtue Dragon Nickel Industry. *Jurnal Communio : Jurnal Jurusan Ilmu Komunikasi*, 12(1), 73–86. <https://doi.org/10.35508/jikom.v12i1.8794>
- Lintang Wahyu, C. R., & Angel, D. (2022). Mengapa Indonesia mengambil lebih banyak pekerja asing, China. *Nautical: Journal Ilmiah Multidisiplin*, 1(8), 811–817.
- Mahy, P. (2022). Indonesia’s Omnibus Law on Job Creation: Legal Hierarchy and Responses to Judicial Review in the Labour Cluster of Amendments. *Asian Journal of Comparative Law*, 17(1), 51–75. <https://doi.org/10.1017/asjcl.2022.7>
- Makinde, T. (2017). „Problems of Policy Implementation in Developing Nations: The Nigerian Experience“, *Journal of Social Sciences*, 11(1), pp. 63–69.
- Matsuura, T., & Saito, H. (2022). Foreign direct investment and labor demand by skill in Indonesian manufacturing firms. *Review of World Economics*, 1-21.

- McLaughlin, M. W. (1987). Learning from experience: Lessons from policy implementation. *Educational evaluation and policy analysis*, 9(2), 171-178.
- McMillan, J. H., & Schumacher, S. (2010). *Research in Education: Evidence-Based Inquiry*, MyEducationLab Series. Pearson.
- Menungsa, A. S., & Sari, P. P. (2023). Model Komunikasi Tenaga Kerja Asing dan Tenaga Kerja Lokal pada Kawasan Tambang di Pulau Kabaena. *Jurnal Ilmu Komunikasi Dan Media Sosial (JKOMDIS)*, 3(1), 137-145.
- Mohamed, R. K. M. H., Ramendran, C., & Yacob, P. (2012). The impact of employment of foreign workers: Local employability and trade union roles in Malaysia. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 2(10), 530-541.
- Nanda, I. P., & Chandra, A. C. (2021). The New Normal Era: Indonesia Legal Framework on Expatriates, Work Permit, and The Roles of Technology and Skill Transfer. *Jurnal Dinamika Hukum*, 21(3), 370-385.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja
- Pramudita, A. (2022). Upaya Mempersempit Cakupan Pengecualian Kewajiban Menunjuk Tenaga Pendamping Bagi TKA. *Jurnal Ketenagakerjaan Indonesia*, 13(1), 15-29.
- Prasojo, Z. (2023). Analisis Kebijakan Pengecualian Kewajiban Tenaga Pendamping TKA Dalam PP No. 2 Tahun 2022. *Jurnal Kebijakan Publik Indonesia*, 3(1), 12-19.
- Qothrunnada, R., Windiani, F. E., Wahyudi, S., Ip, M., & Hub, I. (2022). Peran Tenaga Kerja Asing China Pada Proyek Smelter di Indonesia Pada Tahun 2018-2021. *Journal of International Relations*, 8, 766–779. <http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/jihi><http://www.fisip.undip.ac.id>
- Sabrina, & Nur, S. H. (2022). *Koordinasi Tim Pora Dalam Pengawasan Tenaga Kerja Asing Legal Tenaga Pendidik Di Kota Medan Tenaga Kerja Asing di Kota Medan*. 9(2), 415–422.
- Syahrudin, Menungsa, A. S., & Sari, P. P. (2023). Model Komunikasi Tenaga Kerja Asing dan Tenaga Kerja Lokal pada Kawasan Tambang di Pulau Kabaena. *Jurnal Ilmu Komunikasi Dan Media Sosial (JKOMDIS)*, 3(1), 137–145.

- Setyono, D. (2022). Transformasi Regulasi Ketenagakerjaan Pasca UU Cipta Kerja. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(1), 103-118.
- Sihombing, B. F., & Hamid, A. (2020). Impact of the omnibus Law/Job creation act in Indonesia. *International Journal of Scientific Research and Management (IJSRM)*, 8(10), 266-281.
- Sugiyono. (2018). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sukmadinata, N. S. (2013). *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Sumekar, A. (2022). Implementasi Perlindungan Pekerja Lokal melalui Pembatasan Penggunaan Tenaga Kerja Asing. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 52(2), 344–362.
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.
- Vandito, R. L., Tobing, A. N. L., Maha, R. A. D., Aminudin, M. A. V., & Tasyifa, K. A. (2023). Implementasi Konsep Kesejahteraan, Kesenjangan, dan Keadilan Sosial Dalam Kebijakan Publik Provinsi DKI Jakarta Pada Tahun 2022: Studi Kasus KLJ dan Relokasi Program Provinsi Pada Pemukiman Kumuh. *JURNAL ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK*, 5(1), 1207-1230. <https://doi.org/10.56552/jisipol.v5i1.124>
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2018). Policy capacity: Conceptual framework and essential components. *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*, 1-25.
- Zulfikar, M. N., Basri, B., Maulana, J., & Muharrir, M. (2023). Alih Pengetahuan Tenaga Kerja Asing (Tka) di Indonesia (Ditinjau dari Aspek Regulasi dan Kebijakannya). *Ius Civile: Refleksi Penegakan Hukum dan Keadilan*, 7(1), 38-52.