

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Tenaga kerja memainkan peran penting dalam pembangunan ekonomi suatu negara, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Pemenuhan hak-hak dasar tenaga kerja, termasuk perlindungan sosial, adalah bagian dari tanggung jawab negara untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja dan keluarganya. Perlindungan tersebut didukung oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan regulasi seperti Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang sistem jaminan sosial nasional (SJSN) serta Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang badan penyelenggara jaminan sosial (BPJS).

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) menyebutkan “Bahwa untuk mewujudkan tujuan sistem jaminan sosial nasional perlu dibentuk badan penyelenggara yang berbentuk badan hukum berdasarkan prinsip kegotongroyongan, nirlaba, keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas, portabilitas, kepesertaan bersifat wajib, dana amanat, dan hasil pengelolaan dana jaminan sosial seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan peserta.

Undang-undang tersebut menetapkan badan penyelenggara yang akan melaksanakan jaminan sosial sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang sistem jaminan sosial nasional. Badan penyelenggara ini akan terbagi atas dua fungsi yang berbeda, yaitu BPJS Kesehatan memberikan jaminan pemeliharaan kesehatan bagi seluruh masyarakat dan BPJS Ketenagakerjaan memberikan

perlindungan kepada tenaga kerja<sup>1</sup>. BPJS Ketenagakerjaan, sebagai transformasi dari PT. Jamsostek, bertanggung jawab memberikan perlindungan bagi pekerja melalui lima (5) program jaminan sosial yaitu, Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), Jaminan Kematian (JKM), Jaminan Hari Tua (JHT), Jaminan Pensiun (JP), dan Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP). Program yang sudah menjadi amanat tentu perlu dilaksanakan, untuk penyelenggaraannya BPJS Ketenagakerjaan berkewajiban untuk memperluas cakupan kepesertaan dari sektor formal maupun sektor informal serta mempertahankan status kepesertaan agar selalu menjadi peserta aktif di BPJS Ketenagakerjaan<sup>2</sup>.

Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan diatur dalam Perpres Nomor 109 Tahun 2013, mencakup pekerja formal, informal, dan tenaga kerja asing (TKI) yang telah bekerja minimal enam bulan di Indonesia. Kepesertaan terbagi atas segmen Penerima Upah (PU), Bukan Penerima Upah (BPU), Jasa Konstruksi (Jakon), dan Pekerja Migran Indonesia (PMI). Program ini bertujuan meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja melalui jaminan sosial seperti tunjangan, asuransi kesehatan, perencanaan pensiun, dan kenyamanan kerja.

Kesejahteraan sosial, sebagai bagian dari kebijakan sosial, memastikan kondisi pekerja yang makmur, sehat, dan damai, mencerminkan konsep negara yang sejahtera. Program-program tersebut bermanfaat untuk memenuhi kebutuhan

---

<sup>1</sup> Ahmad Nizar Shihab, 'Hadirnya Negara Di Tengah Rakyatnya Pasca Lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial', *Jurnal Legislasi Indonesia*, 9.2 (2018), pp. 175–90.

<sup>2</sup> Pratomo Beritno, 'Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Yang Tidak Mendapatkan Bpjs Ketenagakerjaan', *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai*, 7.1 (2022), pp. 83–97, doi:10.61394/jihtb.v7i1.220.

tenaga kerja dan keluarga mereka, meningkatkan keterlibatan pekerja, serta memotivasi dan mempertahankan karyawan dalam perusahaan.

Di Indonesia penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan (jamsostek) dinilai masih kurang optimal, karena masih banyaknya tenaga kerja yang belum terlindungi oleh jaminan sosial ketenagakerjaan. Berdasarkan pemberitaan Kompas, Mediana menuliskan bahwa baru sekitar 60 juta dari 90 juta tenaga kerja di Indonesia yang telah terdaftar, sedangkan angka tersebut merupakan angka tenaga kerja yang memenuhi syarat menjadi peserta jaminan sosial ketenagakerjaan, dari jumlah terdaftar tersebut, hanya 40 juta tenaga kerja yang tercatat sebagai peserta aktif<sup>3</sup>. Selain itu, kenaikan jumlah kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan sepanjang tahun 2023 belum signifikan. Per bulan Februari tahun 2023, peserta BPJS Ketenagakerjaan yang dilaporkan oleh BPJS Ketenagakerjaan kepada Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia (Kemnaker RI) yaitu tercatat 54,88 juta orang terdaftar, jumlah tersebut sekitar 64,33 persen tenaga kerja aktif dan sekitar 35,67 persen tenaga kerja non aktif<sup>4</sup>.

Oleh karena itu, untuk pemenuhan hak dasar bagi tenaga kerja di seluruh Indonesia, setiap kota/kabupaten di provinsi terdapat kantor BPJS Ketenagakerjaan guna memberikan pelayanan dan perluasan kepesertaan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) per bulan Agustus tahun 2023 Tingkatan Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) Provinsi Sumatera Barat mencapai 69,61%, serta *coverage share*

<sup>3</sup> Mediana, “Perlu Sosialisasi Manfaat Jamsostek”, Kompas, 22 Desember 2023, <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2023/12/21/cakupan-kepesertaan-jaminan-sosial-ketenagakerjaan-belum-merata>, diakses pada 15 Juli 2024.

<sup>4</sup> Peserta BPJS Ketenagakerjaan, Februari Tahun 2023, 03 April 2023, <https://satudata.kemnaker.go.id/data/kumpulan-data/1151>, diakses pada 15 Juli 2024.

kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan Provinsi Sumatera Barat masih mencapai 22%<sup>5</sup>. Angka tersebut menandakan bahwa Provinsi Sumatera Barat termasuk provinsi yang memiliki tenaga kerja tinggi di Indonesia, namun peserta yang terlindungi jaminan sosial ketenagakerjaan masih rendah. Adapun faktor yang menjadi penghambat optimalisasi pemenuhan jaminan sosial ketenagakerjaan di Provinsi Sumatera Barat yaitu kondisi mayoritas mata pencaharian masyarakat di sini di sektor informal. Sehingga masalah kepatuhan dari pemberi kerja, keterbatasan akses dan sosialisasi kepada masyarakat adalah hal penghambatnya.

Kota Padang merupakan salah satu kota dan menjadi ibu kota Provinsi Sumatera Barat, tidak dipungkiri bahwa Kota Padang memiliki angka yang tinggi sebagai penyalur tenaga kerja. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sumatera Barat per Agustus 2023, jumlah tenaga kerja di Kota Padang 426.765 Jiwa. Berikut tabel 1.1 yang menunjukkan bahwa jumlah tenaga kerja yang aktif terlindungi (segmentasi PU, BPU, dan Jakon) yang terlindungi oleh BPJS Ketenagakerjaan pada Tahun 2024 di Provinsi Sumatera Barat.

**Tabel 1.1 Data Coverage Tenaga Kerja Aktif Terdaftar Menjadi Peserta BPJS Ketenagakerjaan Kabupaten Kota di Provinsi Sumatera Barat Tahun 2024**

NO	Kabupaten/Kota	Total Coverage Kepesertaan Aktif
1	AGAM	43,960
2	DHARMASRAYA	33,640
3	KEPULAUAN MENTAWAI	86,826
4	BUKITTINGGI	17,946
<b>5</b>	<b>PADANG</b>	<b>134,249</b>

<sup>5</sup> BPS, “Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) dan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) Menurut Provinsi, 2023”, [Tingkat Pengangguran Terbuka \(TPT\) dan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja \(TPAK\) Menurut Provinsi, 2023 - Tabel Statistik - Badan Pusat Statistik Indonesia \(bps.go.id\)](https://www.bps.go.id/publication/view_publication.aspx?id=1700)

6	PADANG PANJANG	13,868
7	PARIAMAN	9,426
8	PAYAKUMBUH	12,686
9	SAWAHLUNTO	22,544
10	KOTA SOLOK	12,975
11	LIMA PULUH KOTA	39,504
12	PADANG PARIAMAN	66,194
13	PASAMAN	24,232
14	PASAMAN BARAT	49,198
15	PESISIR SELATAN	44,843
16	SIJUNJUNG	44,060
17	KAB. SOLOK	31,647
18	SOLOK SELATAN	20,928
19	TANAH DATAR	30,863

Sumber: Data BPJS Ketenagakerjaan Cabang Padang 2024

Berdasarkan data pada tabel 1.1 terlihat bahwa Kota Padang menduduki angka paling tinggi untuk jumlah tenaga kerja yang sudah terlindungi jaminan sosial ketenagakerjaan, namun dari hasil wawancara dengan Kepala Bidang Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan Cabang Padang, menyebutkan bahwa terdapat lebih kurang 900 jiwa jumlah tenaga kerja di Kota Padang, namun hanya lebih kurang 300 jiwa yang terlindungi oleh BPJS Ketenagakerjaan, yang mana angka tersebut termasuk angka peserta yang terlindungi namun sudah non aktif. Hal ini menunjukkan bahwa masih banyaknya tenaga kerja yang belum terlindungi oleh jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Padang.

Meskipun telah dilakukan berbagai kerjasama dengan *stakeholders* untuk perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Kota Padang, pemenuhan jaminan sosial ketenagakerjaan (jamsostek) di Kota Padang masih belum optimal. Berikut

adalah data perbandingan jumlah target dan realisasi kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan dari Kantor Cabang BPJS Ketenagakerjaan yang menampilkan belum optimalnya pemenuhan hak dasar tenaga kerja di Kota Padang, sebagai berikut:

**Tabel 1.2 Target dan Realisasi Kepesertaan Kantor BPJS Ketenagakerjaan Cabang Padang**

Segmen Peserta	2021		2022		2023	
	Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realisasi
Penerima Upah (PU)	108.179	91.769	128.042	110.342	143.752	125.944
Bukan Penerima Upah (BPU)	34.674	33.130	52.895	45.907	73.987	55.086
Jasa Kontruksi (Jakon)	95.562	134.498	101.843	124.769	112.534	101.950

Sumber: BPJS Ketenagakerjaan Cabang Padang Tahun 2024

Berdasarkan data tersebut, dapat dianalisis bahwa target dengan realisasi kepesertaan tenaga kerja aktif tidak tercapai pada kurun waktu tiga tahun belakang ini. Terutama untuk segmen peserta PU dan BPU, angka realisasi selalu berada pada zona kuning. Target yang sudah ditetapkan oleh BPJS Ketenagakerjaan didasarkan oleh jumlah tenaga kerja yang ada di Kota Padang berdasarkan data BPS Kota Padang. Oleh karena itu, perlu perhatian khusus oleh beberapa *stakeholder* terkhusus pemerintah, karena di Kota Padang sendiri untuk capaian perlindungan ketenagakerjaan pada segmen penerima upah (PU) masih ditemukan pemberi usaha yang tidak patuh dan untuk mereka tergolong segmen bukan penerima upah (BPU) masih jauh dari angka patuh.

Fenomena ini diakibatkan karena perbedaan aturan yang mengikat untuk dua segmen tersebut, untuk segmen penerima upah mereka sudah terikat dengan

aturan yang mewajibkan setiap pemberi usaha memberikan jaminan sosial ketenagakerjaan kepada pekerjanya. Sedangkan, mereka yang tergolong segmen bukan penerima upah hanyalah bentuk kesadaran dari masyarakat itu sendiri, betapa pentingnya jaminan sosial ketenagakerjaan mereka penuhi. Pernyataan tersebut didukung dengan hasil wawancara Kepala Bidang Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan Cabang Padang,

“...Provinsi Sumatera Barat termasuk unik, karena jumlah tenaga kerja yang harus dilindungi itu adalah mereka yang bekerja informal atau kita sebutnya sebagai segmentasi bukan penerima upah. Kondisi ini membuat kita pegawai BPJS Ketenagakerjaan harus melakukan *treatment* khusus kepada mereka. Harus dilakukan satu-persatu kepada mereka agar mereka paham akan manfaat dari program BPJS Ketenagakerjaan...” ujar Yori Pratama Kepala Bidang Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan Cabang Padang pada Rabu (14/08/2024).

Perluasan kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan didasarkan dari Instruksi Presiden (Inpres) Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, kepada Direksi BPJS Ketenagakerjaan untuk meningkatkan kerja sama dengan kementerian/lembaga atau pihak lain dalam rangka kampanye dan sosialisasi program jaminan sosial ketenagakerjaan, dan meningkatkan kerja sama dengan pemangku kepentingan dalam rangka meningkatkan pelayanan, kepatuhan, dan kemudahan pembayaran iuran pada program jaminan sosial ketenagakerjaan.

Upaya optimalisasi pemenuhan jaminan sosial ketenagakerjaan di Provinsi Sumatera Barat telah dilakukan oleh pemerintah daerah dengan dikeluarkannya Peraturan Gubernur Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelaksanaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Tenaga Kerja. Peraturan tersebut dibentuk sebagai payung

hukum, agar pemenuhan jaminan sosial ketenagakerjaan di Provinsi Sumatera Barat bisa dilakukan kolaborasi dengan berbagai *stakeholder*.

Berdasarkan kondisi ini, untuk pemberian perlindungan kepada tenaga kerja terkhusus di Kota Padang, dikeluarkannya Peraturan Wali Kota (Perwako) Padang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Maksud dan tujuan dikeluarkannya perwako ini adalah sebagai pedoman bagi pengusaha dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan<sup>6</sup>. Dalam peraturan wali kota ini juga disebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan program jaminan sosial bagi tenaga kerja dilakukannya suatu pembinaan secara terpadu, yang dilakukan dalam bentuk rapat koordinasi, pembinaan langsung ke lapangan, sosialisasi, bimtek dan publikasi manfaat program jaminan sosial<sup>7</sup>. Pembinaan secara terpadu ini dilakukan oleh tim pembinaan yang melibatkan satuan kerja perangkat daerah terkait, unsur BPJS Ketenagakerjaan dan Mediator Hubungan Industrial pada Dinas.

Menindaklanjuti perwako ini, sebagaimana diamanatkan bahwa perlu dilakukan aksi agar jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Padang dapat optimal, maka BPJS Ketenagakerjaan sebagai badan yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan program jaminan sosial ketenagakerjaan. Proses kerja sama dibutuhkan agar optimalisasinya bisa terlaksana dengan sinergi, proses ini pun juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 85 tahun 2013, tentang Tata Cara Hubungan Antar Lembaga Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Pada pasal 2 disebutkan bahwa BPJS, dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan

---

<sup>6</sup> Peraturan Wali Kota Padang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Pasal 2. Diakses pada Kamis, 15 Agustus 2024.

<sup>7</sup> Ibid. Pasal 20. Diakses pada Senin, 2 September 2024.

program Jaminan Sosial bekerja sama dengan lembaga pemerintah. Pasal 2 ayat 4 menyebutkan bahwa pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan peraturan pemerintah tersebut, pada pasal 4 disebutkan bahwa perjanjian kerja sama bisa dilakukan secara tertulis dan dapat dituangkan dalam bentuk nota kesepahaman, kerja sama operasional, kerja sama fungsional, atau bentuk lain yang disepakati bersama. Dalam hal ini, pemerintah daerah Kota Padang melakukan suatu Nota Kesepakatan bersama dengan BPJS Ketenagakerjaan di Kota Padang tentang optimalisasi perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan. Ruang lingkup dalam nota kesepakatan yang dilakukan oleh kedua belah pihak di antaranya, penyusunan dan penetapan regulasi serta pengalokasian anggaran mendukung pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Padang, sosialisasi program jaminan sosial ketenagakerjaan, pembinaan, monitoring dan evaluasi bersama terkait pelaksanaan jaminan sosial ketenagakerjaan<sup>8</sup>.

Proses kolaborasi yang terjadi antara BPJS Ketenagakerjaan dengan Pemerintah Daerah di Kota Padang berada pada tingkat kolaborasi tertinggi, yaitu normatif tinggi komitmen terhadap kolaborasi, sering kali merupakan risiko politik/manajerial yang paling tinggi. Tingkat kolaborasi ini akan menimbulkan interaksi transformasi antar pelaku jaringan, keterlibatan dan pemberdayaan

---

<sup>8</sup> Nota Kesepakatan antara Pemerintah Kota Padang dengan BPJS Ketenagakerjaan Kantor Cabang tentang Optimalisasi Perlindungan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Nomor: 130.60/NK/BKS-PDG/2021. Pasal 4.

substantif, mencari konsensus dan kerja sama pemangku koalisi oleh aktor pemerintah dan non-pemerintah<sup>9</sup>.

Kolaborasi ini dimulai karena kepentingan yang sama, yaitu ingin memberikan jaminan sosial ketenagakerjaan kepada tenaga kerja di Kota Padang. Meskipun Pemerintah Daerah Kota Padang berusaha menurunkan angka pengangguran dengan menyediakan pekerjaan, mereka juga harus memastikan bahwa mereka yang bekerja mendapatkan jaminan sosial ketenagakerjaan. Sementara BPJS Ketenagakerjaan bertanggung jawab untuk menyediakan program jaminan sosial ketenagakerjaan. Tata kelola kolaboratif diperlukan untuk mencapai tujuan menyejahterakan dan memenuhi hak tenaga kerja.

Rencana kerja yang direncanakan pada nota kesepakatan ini salah satunya adalah penyusunan dan penetapan regulasi, tahapan yang akan dilakukan dalam tahapan ini yaitu melakukan *Focus Group Discussion (FGD)* dalam penyusunan naskah regulasi, proses ini menjadi salah satu bentuk proses kolaborasi seperti yang diungkapkan Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2011) dalam artikelnya *an Integrative Framework for Collaborative Governance* yaitu keterlibatan berprinsip. Dalam tahap ini, Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait ditunjuk oleh Pemerintah Kota Padang untuk melakukan proses musyawarah, mengarah pada serangkaian keputusan yang akan menghasilkan output berupa regulasi untuk mendukung optimalisasi cakupan pelaksanaan jaminan sosial ketenagakerjaan.

Dinas Tenaga Kerja dan Perindustrian (Disnakerin) Kota Padang adalah bagian dari perangkat daerah Kota Padang yang bertanggung jawab untuk

---

<sup>9</sup> Ann Florini, *Collaborative Governance, Handbook of Inclusive Innovation: The Role of Organizations, Markets and Communities in Social Innovation*, 2019, doi:10.4337/9781786436016.00036. hlm. 4.

mengoptimalkan jaminan sosial ketenagakerjaan. Sesuai dengan kesepakatan pemerintah daerah dengan BPJS Ketenagakerjaan, Disnakerin Kota Padang akan terus terlibat dalam pengoptimalan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Padang. Terutama dalam bidang hubungan industrial dan jaminan sosial ketenagakerjaan, Disnakerin Kota Padang bertanggung jawab untuk merencanakan, melaksanakan, mengkoordinasikan, memfasilitasi, mengawasi, dan melaporkan kegiatan. Kegiatan ini mencakup pembinaan syarat kerja dan jaminan sosial ketenagakerjaan, hubungan industrial dan kelembagaan, dan perlindungan.

Selain Disnakerin, Dinas Sosial (Dinsos) juga dilibatkan sebagai OPD yang melakukan kolaborasi dengan BPJS Ketenagakerjaan Cabang Padang. Pada prinsipnya dinas sosial juga mempunyai tugas dan fungsi dalam menyejahterakan tenaga kerja, pada hal ini dikhususkan kepada mereka tenaga kerja informal atau pekerja rentan sebagai penghubung antara masyarakat dan lembaga penyedia jaminan sosial yaitu BPJS Ketenagakerjaan.

Oleh karena itu, untuk mengoptimalkan program jaminan sosial ketenagakerjaan, kolaborasi antara OPD dan BPJS Ketenagakerjaan akan dimulai dengan membangun dan menetapkan regulasi. Setelah itu, jika dasar hukum sudah ada, program akan disosialisasikan untuk mengedukasi tenaga kerja di Kota Padang. Setelah itu, pembinaan akan dilakukan. Untuk menerapkan tata kelola kolaboratif, langkah-langkah ini diperlukan dan langkah tersebut bisa disebut sebagai bentuk bagaimana *stakeholder* bisa melakukan motivasi bersama yang akhirnya mereka mencapai kapasitas untuk bertindak bersama.

Peran dari pemangku kepentingan dalam perlindungan tenaga kerja sangat berpengaruh dan bisa meningkatkan kesadaran seberapa pentingnya jaminan sosial

tenaga kerja jika dijalankan. Sejalan dengan pendapat Balogh et.al dalam (Subarsono, 2011), keterlibatan pemangku kepentingan atau *collaborative governance* adalah suatu proses dalam manajemen dan perumusan keputusan kebijakan publik yang melibatkan aktor-aktor dari berbagai level, seperti pemerintah, instansi swasta, dan masyarakat sipil, untuk mencapai tujuan publik yang tidak dapat dicapai jika dilaksanakan oleh satu pihak<sup>10</sup>.

*Stakeholder* yang dimaksud dalam konsep *collaborative governance* adalah adanya aturan yang mengikat antara pemerintah, swasta dan masyarakat untuk mencapai tujuan bersama. Selanjutnya, kondisi rezim yang terjadi pada fenomena perluasan kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan ini dibutuhkan aktor atau pemangku kepentingan pihak swasta. Sebagaimana yang disebutkan dalam peraturan pemerintah Nomor 85 tahun 2013 tentang tata cara hubungan antar lembaga badan penyelenggara jaminan sosial, kerja sama dengan organisasi atau lembaga lain dalam negeri juga dibutuhkan dalam rangka meningkatkan kualitas BPJS atau meningkatkan kualitas pelayanan peserta.

Pasal 7 menyebutkan bahwa kerja sama dengan organisasi atau lembaga lain dalam negeri yang dimaksud di antaranya yaitu, Pemberi kerja, Bank dan lembaga keuangan, Organisasi profesi, Fasilitas kesehatan, Organisasi kemasyarakatan, Lembaga aset, Organisasi pekerja/buruh, Asosiasi pengusaha, Badan usaha, dan Organisasi atau lembaga terkait.

Hubungan kerja sama dengan organisasi atau lembaga lain untuk mengoptimalkan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Padang sudah banyak

---

<sup>10</sup> A. Astuti, R.S., Warsono, H., & Rachim, *Collaborative Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik*, ed. by Tim DAP Press, *Collaborative Govenance Dalam Perspefkit Publik* (Universitas Diponegoro Press, 2020).

dilakukan melalui perjanjian kerja sama, di antaranya terdapat PT. Damko Manggala Utama dan Rumah BUMN Kota Padang.

Kolaborasi yang dilakukan dengan Rumah BUMN adalah pelaksanaan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan untuk anggota organisasi hal ini dilakukan berdasarkan banyaknya masyarakat Kota Padang yang melakukan usaha sendiri dengan angka 98.800 orang per Agustus 2023. Agar perlindungan kepada pekerja informal dilakukan dengan cepat, maka dilakukanlah kesepakatan bersama untuk memberikan perlindungan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan bagi Usaha dan Anggota Rumah BUMN Kota Padang<sup>11</sup>. Perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan juga dibantu oleh pihak masyarakat, yaitu agen Perisai.

Untuk bisa membentuk agen perisai dibutuhkan wadah perisai agar ada bentuk perjanjian kerja sama yang resmi. Pada Kota Padang, salah satu wadah perisai yang menjalin kerja sama dengan BPJS Ketenagakerjaan adalah PT. Damko Manggala Utama. Wadah ini mempunyai tujuan profit berupa mendapatkan pesenan dari mengakuisisi peserta BPJS Ketenagakerjaan, sehingga mereka yang tergabung menjadi agen akan otomatis mendapat penghasilan ekonomi.

Peran masyarakat dari wawancara dengan Kepala Bidang Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan Cabang Padang menyebutkan adanya Penggerak Jaminan Sosial Indonesia (Perisai), yang berasal dari masyarakat sipil yang membantu

---

<sup>11</sup> Penandatanganan MoU dan Sosialisasi Program BPJS Ketenagakerjaan dengan Rumah BUMN Kota Padang. [Rumah BUMN Padang | Hallo #SobatRumahBUMN 🤝👉 Pada tanggal 24 Agustus 2024 telah berlangsung Acara Penandatanganan Nota Kesepahaman BPJS Ketenagakerjaan dengan... | Instagram](#)

perluasan cakupan kepesertaan dan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan, PU atau BPU dan usaha mikro kecil menengah (UMKM)<sup>12</sup>.

Dilihat dari pelaksanaan *collaborative governance* untuk perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan sudah terlaksana, namun jika dari pengimplementasian target perlindungan tenaga kerja masih belum tercapai, hal ini bisa dilihat pada tabel 1.3 tentang capaian tenaga kerja yang aktif terlindungi selama enam bulan terakhir ini pada Tahun 2024.

**Tabel 1.3 Data Coverage Kepesertaan Tenaga Kerja Aktif BPJS Ketenagakerjaan di Kota Padang Tahun 2024**

NO	BULAN	TOTAL TK AKTIF (PU+BPU+PMI+JAKON)	
		Target	Realisasi
1	JANUARI	17,582	3,707
2	FEBRUARI	35,164	8,438
3	MARET	52,745	15,006
4	APRIL	70,327	17,984
5	MEI	87,908	23,436
6	JUNI	105,491	32,530

Sumber: BPJS Ketenagakerjaan Cabang Padang 2024

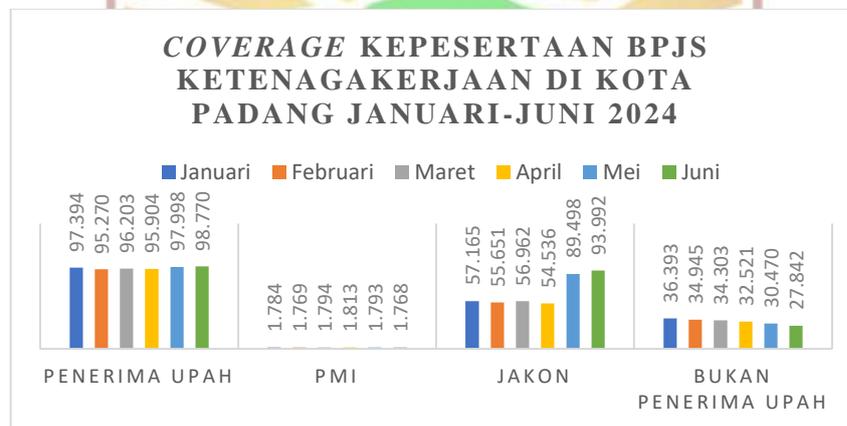
Dari data tersebut bisa dianalisis, bahwa angka yang menjadi target tidak tercapai pada tahun 2024 hitungan per bulan Juni. Alasan umum yang terjadi akibat tidak tercapainya pemenuhan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Padang, yaitu masyarakat yang masih belum awam dengan adanya BPJS Ketenagakerjaan, masih menganggap bahwa BPJS itu hanya BPJS Kesehatan. Alasan lainnya, masyarakat pekerja informal masih berasumsi bahwa BPJS Kesehatan bisa menanggung biaya pengobatan akibat risiko kecelakaan kerja. Selain itu, ketidakpatuhan dari mereka pemberi usaha yang tidak memberikan

<sup>12</sup> Berita Bisnis, "Perisai BPJS Ketenagakerjaan: Program untuk Seluruh Pekerja Indonesia", 7 Desember 2022, [Perisai BPJS Ketenagakerjaan: Program untuk Seluruh Pekerja Indonesia | kumparan.com](https://www.kumparan.com), diakses pada 17 Juli 2024.

jaminan sosial tenaga kerja kepada pekerjanya juga menjadi alasan tidak tercapainya target jaminan sosial ketenagakerjaan. Oleh karena itu, dibutuhkan hubungan dengan *stakeholder* agar jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Padang bisa terlaksana dengan baik.

Berikut ditampilkan data *coverage* dari semua segmen yang dilindungi oleh BPJS Ketenagakerjaan guna mewujudkan tujuan negara dalam memberikan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Padang.

**Grafik 1.1 Coverage Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Kota Padang Januari-Juni 2024**



Sumber: BPJS Ketenagakerjaan Cabang Padang Tahun 2024

Jika dilihat perkembangan jumlah tenaga kerja aktif terlindungi dari bulan Januari hingga bulan Juni pada tahun 2024, segmen kepesertaan yang relatif stabil hanya segmentasi pekerja migran Indonesia, sedangkan segmentasi bukan penerima upah relatif mengalami penurunan jumlah tenaga kerja aktif terlindungi. Lalu untuk segmentasi penerima upah, dari bulan Februari hingga April relatif mengalami penurunan jumlah tenaga kerja aktif terlindungi, namun bulan Mei dan Juni mengalami peningkatan. Selain itu, segmentasi Jasa Konstruksi (JAKON) mengalami naik turun pada bulan Januari hingga April, pada Bulan Mei mengalami peningkatan jumlah peserta yang sangat signifikan hingga Bulan Juni.

Angka yang tercatat pada grafik tersebut dapat diinterpretasikan bahwa *Universal Coverage Jamsostek (UCJ)* di Kota Padang memerlukan perhatian lebih untuk peningkatannya, mengingat peran UCJ sebagai indikator utama dalam memperluas cakupan jaminan sosial bagi tenaga kerja. *Universal Coverage Jamsostek (UCJ)* adalah suatu konsep yang bertujuan untuk memastikan semua tenaga kerja di Indonesia terdaftar dalam program jaminan sosial BPJS Ketenagakerjaan. UCJ berfungsi untuk memverifikasi dan mengidentifikasi kepesertaan jaminan sosial bagi pekerja, baik yang bekerja di sektor formal maupun informal. UCJ sangat penting karena menjadi dasar untuk memperluas akses pekerja terhadap berbagai program perlindungan sosial, seperti jaminan kecelakaan kerja, jaminan pensiun, dan jaminan hari tua. Peningkatan angka UCJ di Kota Padang, yang tercermin dalam grafik, menunjukkan kebutuhan untuk meningkatkan kualitas administrasi serta memperluas cakupan kepesertaan, sehingga lebih banyak pekerja mendapatkan perlindungan yang layak dan merata.

Untuk mencapai tujuan negara dalam peningkatan tenaga kerja yang terlindungi oleh jaminan sosial ketenagakerjaan, proses kolaborasi *stakeholder* atau pemangku kepentingan telah dilaksanakan di Kota Padang, tetapi dilihat dari data tenaga kerja yang aktif terlindungi masih ditemukan bahwa ada tenaga kerja yang belum terlindungi. Secara umum aktor dalam *collaborative governance* dikelompokkan menjadi 3 sektor utama yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat.

Proses kolaborasi ini telah diterapkan dengan penyamaan visi misi aktor yang terlibat, di mana perluasan kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Padang yang melakukan kolaborasi seperti yang sudah disampaikan sebelumnya, dari pihak pemerintah adalah Pemerintah Kota Padang dengan OPD

terkait yaitu Dinas Tenaga Kerja dan Perindustrian dan Dinas Sosial Kota Padang bertindak sebagai fasilitator utama dalam menciptakan kerangka kebijakan yang mendukung, sementara BPJS Ketenagakerjaan bertindak sebagai pelaksana teknis dalam mengimplementasikan program dan memastikan aksesibilitas layanan. Melihat bagaimana hasil yang ditimbulkan setelah diadakannya kolaboratif, ternyata masih belum maksimal.

Berdasarkan rangkaian proses kolaborasi yang dilakukan, masih ditemukan permasalahan yang diduga disebabkan karena belum optimal proses kolaborasi. Dalam *collaborative governance regime* yang dikemukakan oleh Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012), ada beberapa alasan mengapa capaian realisasi perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan tidak tercapai meskipun kolaborasi telah dilakukan. Konsep ini menekankan bahwa keberhasilan kolaborasi tergantung pada beberapa elemen kunci yang harus berfungsi dengan baik, termasuk *dynamics of collaboration, principled engagement, dan shared motivation*.

Keterlibatan berprinsip adalah mencakup bagaimana aktor-aktor yang terlibat saling berinteraksi dan mengkoordinasikan tindakan mereka. Berdasarkan wawancara dengan Kepala Bidang Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan, hal yang menjadi penghambat perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan adalah prioritas kepala daerah yang menjabat saat ini, karena rata-rata mata pencaharian masyarakat di Kota Padang adalah di sektor informal maka anggaran pemerintah daerah mungkin bisa dialokasikan untuk memberikan perlindungan kepada mereka tenaga kerja informal tersebut, agar masyarakat yang bekerja informal tersebut bisa mengenal terlebih dahulu jaminan sosial ketenagakerjaan.

Berbeda dengan Kabupaten Sijunjung, pemerintah daerah Kabupaten Sijunjung sudah menjadikan pelaksanaan jaminan sosial ketenagakerjaan sebagai program unggulan pemda untuk mendorong kesejahteraan masyarakat, karena mayoritas masyarakat Sijunjung bekerja pada sektor informal. Sebenarnya situasi ini sama untuk seluruh daerah di Provinsi Sumatera Barat, yaitu mayoritas pekerjaan masyarakat di daerah Sumatera Barat adalah pekerja informal dan pekerja rentan.

Selain itu aturan yang mewajibkan pemerintah daerah menganggarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk memberikan perlindungan kepada pekerja rentan belum ada. Sebagaimana wawancara dengan narasumber:

“.. aturannya sudah ada yaitu Permendagri Nomor 15 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024, diperbolehkan pemerintah daerah menganggarkan APBD nya untuk membayar iuran sosial jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian dan jaminan hari tua bagi pekerja rentan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kalau itu sudah boleh, harus ada aturan yang mengatur di bawahnya, seperti perwako dan sebagainya, cuma itu aturannya tidak mewajibkan hanya diperbolehkan..” (wawancara dengan Yori Pratama selaku Kepala Bidang Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan Cabang Padang, pada 14 Agustus 2024)

Tantangan pengimplementasiannya adalah pemerintah daerah perlu memprioritaskan alokasi anggaran untuk jaminan sosial bagi pekerja rentan di Kota Padang. Karena terdapat 37 ribu tenaga kerja rentan dengan risiko yang tinggi dengan penghasilan hanya cukup untuk kebutuhan pokok saja, jika terjadi apa-apa dengan mereka yang miskin akan menjadi miskin karena keluarga akan menjadi dampaknya. Mereka yang bekerja dengan risiko tinggi ini, akan menimbulkan dampak yang besar bagi perekonomian dan keberlangsungan hidup keluarga yang

akan ditinggalkan. Berdasarkan data Pensasaran Percepatan Penghapusan Kemiskinan ekstrem (P3KE) terdapat 37 ribu pekerja rentan di Kota Padang, sedangkan pada tahun 2024 ini, baru 3 ribu orang yang dibayarkan iuran jaminan sosial ketenagakerjaan oleh Pemda Kota Padang dengan APBD dari Dinas Sosial.

Selain itu, banyaknya masyarakat yang perlu diedukasi oleh BPJS Ketenagakerjaan tidak mumpuni oleh jumlah pegawai yang bekerja. Hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Kepala Bidang Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan Kota Padang, menyampaikan bahwa:

“untuk saat ini, hanya dua belas orang pegawai kita di Kota Padang yang akan melakukan edukasi berupa sosialisasi atau pendekatan kepada masyarakat pekerja informal dan formal di Kota Padang, jika dilakukan tanpa adanya kolaborasi akan sangat memakan waktu yang lama, oleh karena itu kita membutuhkan kolaborasi dengan berbagai pemangku kepentingan agar hal ini bisa tercapai, lalu pendekatan kepada mereka pun lebih efektif dilakukan dengan cara pendekatan emosional, jika dilakukan dengan sosialisasi apa yang disampaikan tidak tersampaikan sepenuhnya.” (wawancara dengan Yori Pratama selaku Kepala Bidang Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan Cabang Padang, pada 14 Agustus 2024)

Dari wawancara di atas dapat diketahui bahwa masih terdapat kekurangan sumber daya manusia dalam pemenuhan perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan, perlu dilakukan pendekatan emosional lebih mendalam kepada tenaga kerja baik itu di sektor informal maupun formal. Keterlibatan berprinsip sangat dibutuhkan pada proses ini agar motivasi bersama untuk menjalankan tujuan yang sudah disepakati bisa berjalan dengan baik.

Tipologi *collaborative governance regime* akan mencakup penerapan kolaboratif yang diselenggarakan secara independen dan diarahkan secara eksternal, dalam hal ini kesesuaian tipologi tersebut adalah dengan adanya

keagenan perisai di Kota Padang. Pencarian peserta atau tenaga kerja yang akan dilindungi dapat dibantu secara independen oleh mereka agen perisai, hal ini akan membantu keresahan dari BPJS Ketenagakerjaan Cabang Padang. Namun agen perisai yang ada di Kota Padang masih belum banyak, hal ini berkaitan dengan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama dalam kolaboratif perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Kota Padang.

Sumber daya yang akan menjadi implementor di lapangan tidak memadai, jumlah pegawai BPJS Ketenagakerjaan yang turun ke lapangan hanya 12 orang dan jumlah keagenan juga tidak banyak. Selain itu, kepercayaan masyarakat akan keagenan terkadang juga menjadi permasalahan. Kasus yang sering ditemui adalah, masyarakat mengira mereka yang menjadi agen perisai adalah penipu, oleh karena itu perlu juga pendampingan oleh BPJS Ketenagakerjaan untuk meminimalisir pemikiran yang berkembang di masyarakat.

Meskipun kolaborasi dalam perluasan jaminan sosial ketenagakerjaan, seperti BPJS Ketenagakerjaan, merupakan isu yang krusial dan relevan dalam konteks manajemen publik, penelitian yang mendalami topik ini masih relatif terbatas. Sebagian besar studi lebih berfokus pada aspek administratif atau teknis program jaminan sosial itu sendiri, sementara pendekatan kolaboratif yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan, seperti pemerintah daerah, sektor swasta, dan masyarakat, belum banyak dieksplorasi secara mendalam. Hal ini menunjukkan adanya kebutuhan untuk memperluas penelitian di bidang ini guna memahami dinamika kolaborasi dan faktor-faktor yang dapat meningkatkan efektivitas perluasan kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan.

Berdasarkan latar belakang di atas dan fenomena yang ada, peneliti tertarik melakukan penelitian yang berfokus pada kolaborasi dalam perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan untuk perlindungan tenaga kerja di Kota Padang dengan judul “*Collaborative Governance* dalam Perluasan Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Kota Padang”.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang telah peneliti uraikan, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah bagaimana *collaborative governance* dalam perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan sebagai pemenuhan perlindungan jaminan sosial kepada pekerja informal di Kota Padang?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini untuk menganalisis *collaborative governance* dalam perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan sebagai pemenuhan perlindungan jaminan sosial kepada pekerja informal di Kota Padang.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan tujuan penelitian yang telah dijelaskan, diharapkan hasil penelitian ini memberikan beberapa manfaat, antara lain:

### 1.4.1. Manfaat Teoritis

- a. Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah untuk dapat memberikan kontribusi ilmu administrasi publik konsentrasi Manajemen Publik, khususnya dalam kajian penerapan *collaborative governance* dalam perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Kota Padang.
- b. Penelitian ini dapat menjadi referensi yang relevan bagi penelitian selanjutnya, terutama yang membahas permasalahan serupa.

#### 1.4.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan bagi pemangku kepentingan yang menjadi unsur dalam perluasan kepesertaan jaminan sosial kepada tenaga kerja di Kota Padang, terutama BPJS Ketenagakerjaan Cabang Padang. Diharapkan ke depannya, dengan hasil penelitian ini perlindungan jaminan sosial untuk tenaga kerja di Kota Padang lebih diperhatikan dan ditingkatkan lagi.

