

## **COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PERLUASAN KEPESERTAAN BPJS KETENAGAKERJAAN DI KOTA PADANG**

**Yona Trimaulina<sup>1(a)</sup>, Hendri Koeswara<sup>2(b)</sup>, Nila Wahyuni<sup>3(c)</sup>**

<sup>1,2,3</sup>Jurusan Administrasi Publik, Universitas Andalas

<sup>a)</sup>trimaulinayona@gmail.com, <sup>b)</sup>hendrikoeswara@soc.unand.ac.id, <sup>c)</sup>nilawahyuni@soc.unand.ac.id

### **INFORMASI ARTIKEL**

#### **Article History:**

Dikirim:

29-05-2025

Diterbitkan Online:

30-09-2025

#### **Kata Kunci:**

Kolaborasi, Governance,

Jaminan Sosial

Ketenagakerjaan

### **ABSTRAK**

Rendahnya tingkat Universal Coverage Jamsostek (UCJ) di Kota Padang menunjukkan masih terbatasnya perlindungan jaminan sosial, terutama bagi pekerja sektor informal. Penelitian ini bertujuan menganalisis proses kolaborasi antar pemangku kepentingan dalam memperluas kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan serta mengidentifikasi faktor yang mendukung maupun menghambatnya. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif melalui wawancara, dokumentasi, dan observasi dengan validasi triangulasi sumber. Informan ditentukan secara purposive sampling untuk memastikan keterwakilan aktor kunci. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa kolaborasi yang dijalankan belum menghasilkan peningkatan signifikan dalam jumlah peserta dari sektor informal. Namun demikian, proses interaksi menunjukkan adanya kesetaraan peran, komitmen, dan komunikasi yang lebih terbuka antar lembaga. Secara teoretis, penelitian ini memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian Collaborative Governance dengan menekankan pentingnya dinamika proses, bukan hanya hasil akhir. Dari sisi kebijakan, temuan ini mengimplikasikan perlunya penguatan regulasi, dukungan anggaran yang memadai, serta keterlibatan aktif pemerintah daerah untuk memastikan keberlanjutan kolaborasi lintas sektor. Dengan demikian, upaya memperluas cakupan jaminan sosial dapat lebih terstruktur, inklusif, dan berorientasi pada perlindungan pekerja informal yang selama ini masih rentan.

#### **Keywords:**

*Collaboration, Governance,  
Employment Social Security*

#### **Corresponding Author:**

*trimaulinayona@gmail.com*

#### **ABSTRACT**

*The low level of Universal Coverage Jamsostek (UCJ) in Padang City reflects the limited access to social security protection, particularly for informal and vulnerable workers. This study aims to analyze the collaborative process among stakeholders in expanding BPJS Ketenagakerjaan participation and to identify the supporting and inhibiting factors. A descriptive qualitative method was employed through interviews, documentation, and observations, with data validated using source triangulation. Informants were selected through purposive sampling to ensure the representation of key actors. The findings reveal that the collaboration has not yet produced a significant increase in the number of participants from the informal sector. Nevertheless, the process has fostered equality of roles, stronger commitment, and more open communication among institutions. Theoretically, this research contributes to the development of Collaborative Governance studies by emphasizing the importance of process dynamics rather than solely focusing on outcomes. In terms of policy implications, the results highlight the need to strengthen regulations, provide sufficient budgetary support, and encourage active involvement of local governments to ensure the sustainability of cross-sector collaboration. Thus, efforts to expand social security coverage can become more structured, inclusive, and oriented toward the protection of informal workers who remain highly vulnerable.*

DOI:

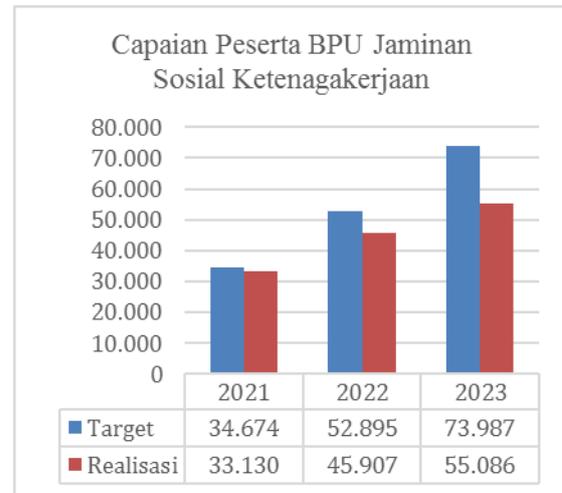
<https://doi.org/10.24036/jmiap.v7i3.1259>

## PENDAHULUAN

Pemenuhan hak dasar tenaga kerja melalui jaminan sosial merupakan salah satu upaya negara dalam mewujudkan kesejahteraan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Melalui BPJS Ketenagakerjaan (BPJSTK), negara memberikan perlindungan terhadap risiko kerja melalui lima program utama, termasuk jaminan kecelakaan kerja (JKK), jaminan kematian (JKM), jaminan hari tua (JHT), jaminan pensiun (JP), dan jaminan kehilangan pekerjaan (JKP) (Arrazeq et al., 2024). Berdasarkan wawancara dengan kepala cabang BPJSTK Cabang Sumatera Barat menyebutkan bahwa program ini bersifat wajib, namun pengimplementasian kepada peserta masih belum optimal, terutama di sektor informal.

Secara nasional, data BPJSTK dan Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia (2023) menunjukkan bahwa dari 90 juta tenaga kerja potensial, baru sekitar 54,88 juta yang terdaftar, dan hanya 64,33 persen di antaranya yang aktif. Di tingkat daerah, Provinsi Sumatera Barat mencatat *coverage share* BPJSTK sebesar 22%, padahal Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) cukup tinggi, mencapai 69,61% (BPS, 2023). Kota Padang sebagai ibu kota provinsi mencatat jumlah tenaga kerja sebesar 426.765 jiwa per Agustus 2023, sedangkan yang terlindungi aktif menjadi peserta BPJSTK per 2024 masih di angka 134.249 jiwa. Kondisi ini mengindikasikan masih rendahnya tingkat perlindungan ketenagakerjaan, meskipun Kota Padang tercatat sebagai wilayah dengan jumlah *coverage share* tertinggi di Provinsi Sumatera Barat.

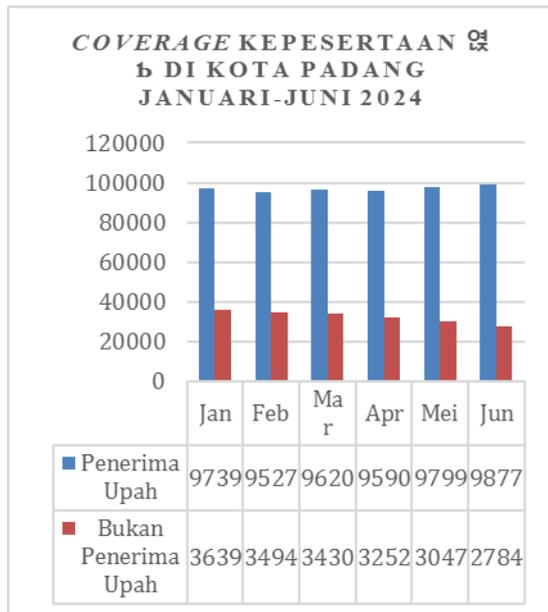
Meskipun telah dilakukan berbagai bentuk kerja sama antar pemangku kepentingan, realisasi perluasan kepesertaan BPJSTK di Kota Padang masih belum mencapai target yang diharapkan. Berdasarkan data BPJSTK Cabang Sumatera Barat, capaian kepesertaan dalam tiga tahun terakhir untuk segmen Bukan Penerima Upah (BPU) belum memenuhi target, sesuai dengan tabel 1, yaitu:



**Gambar 1. Capaian Peserta BPU Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Kota Padang**  
Sumber: BPJSTK Cabang Sumatera Barat

Berdasarkan grafik di atas, dapat dianalisis bahwa capaian target kepesertaan pada segmentasi bukan penerima upah (BPU) masih belum optimal, karena realisasinya belum mencapai target yang ditetapkan. Ketimpangan tersebut tampak paling signifikan pada tahun 2023. Kondisi ini mencerminkan masih adanya tantangan dalam upaya perluasan cakupan jaminan sosial ketenagakerjaan, khususnya dalam menjangkau pekerja informal yang merupakan kelompok dominan di Kota Padang.

Perbedaan regulasi antara pekerja formal dan informal menjadi salah satu penyebab tidak optimalnya pemenuhan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Padang. Segmentasi PU dilindungi secara wajib oleh pemberi kerja, sementara segmen BPU bergantung pada kesadaran individu para pekerja. Berikut perbedaan capaian peserta segmentasi PU dengan BPU, dari tabel 2. *Coverage* Kepesertaan BPJSTK di Kota Padang dari Bulan Januari-Juni pada Tahun 2024:



**Gambar 2. Coverage Kepesertaan BPJSTK di Kota Padang Januari-Juni 2024**

Sumber: BPJSTK Cabang Sumatera Barat

Berdasarkan data kepesertaan BPJSTK di Kota Padang pada periode Januari–Juni 2024, terlihat bahwa dominasi peserta masih berasal dari segmen Penerima Upah (PU) dengan angka yang relatif stabil di kisaran 95.000–98.000 orang. Sementara itu, jumlah peserta dari kalangan Bukan Penerima Upah (BPU) justru mengalami tren penurunan yang signifikan, dari 3.639 peserta pada Januari menjadi 2.784 peserta pada Juni. Kondisi ini mencerminkan masih adanya tantangan besar dalam menjangkau pekerja informal, sehingga diperlukan strategi kolaboratif yang lebih adaptif.

Dengan situasi tersebut, upaya untuk mengoptimalkan perluasan kepesertaan harus didukung oleh kebijakan nasional dan daerah, antara lain melalui Instruksi Presiden No. 2 Tahun 2021 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Peraturan Gubernur Sumatera Barat No. 24 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi Tenaga Kerja dan Peraturan Wali Kota Padang No. 13 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Regulasi tersebut menekankan pentingnya sinergi antar lembaga, mulai dari penyusunan regulasi, pengalokasian anggaran, hingga pembinaan dan sosialisasi program secara terpadu.

Sebagai tindak lanjut, BPJSTK dan Pemerintah Daerah Kota Padang telah menandatangani nota kesepakatan yang

mencakup kolaborasi dalam pelaksanaan program secara menyeluruh. Bentuk kolaborasi ini mencerminkan praktik *collaborative governance* pada tingkat tinggi, dengan komitmen kuat dari aktor pemerintah dan non-pemerintah dalam memenuhi hak dasar tenaga kerja. Selain bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja, kolaborasi ini juga merupakan respon terhadap tantangan struktural dan sosial yang dihadapi dalam implementasi program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

Proses kolaborasi yang dilakukan oleh OPD terkait dan BPJSTK ini dimulai dari tahapan regulatif, lalu berlanjut pada kegiatan sosialisasi dan pembinaan. Langkah-langkah ini mencerminkan integrasi dari motivasi bersama menuju peningkatan kapasitas untuk bertindak secara kolektif dalam skema *collaborative governance*.

Keterlibatan sektor swasta juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2013 tentang Tata Cara Hubungan Antar Lembaga Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Pasal 7 menggaris bawahi pentingnya kolaborasi dengan organisasi atau lembaga dalam negeri seperti badan usaha, asosiasi profesi, organisasi masyarakat, dan lembaga keuangan untuk meningkatkan kualitas layanan jaminan sosial. Subarsono (2011) juga menjelaskan proses kolaboratif merupakan mekanisme manajemen dan perumusan kebijakan publik yang melibatkan aktor dari lintas sektor pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam mencapai kepentingan publik yang tidak dapat dicapai secara unilateral.

Sebagai implementasinya, kerja sama telah dijalin dengan PT. Damko Manggala Utama sebagai wadah Perisai yaitu organisasi atau asosiasi yang dibentuk oleh dan untuk peserta yang melakukan pekerjaan di luar hubungan kerja dan perusahaan ini bertindak sebagai mitra profit dalam akuisisi peserta melalui agen Perisai, serta Rumah BUMN Kota Padang. Rumah BUMN menjangkau pelaku usaha mikro dan kecil di Kota Padang yang berjumlah lebih dari 98.800 jiwa (BPS, 2023).

Meskipun kolaborasi telah dijalankan secara struktural dan formal, realisasi cakupan kepesertaan BPJSTK masih belum optimal. Data BPJSTK Cabang Sumatera Barat menunjukkan bahwa target perlindungan belum tercapai secara konsisten. Studi ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana bentuk dan dinamika kolaborasi tersebut diterapkan dalam

perluasan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kota Padang. Kajian terhadap dinamika dan efektivitas kolaborasi menjadi penting untuk memahami sejauh mana tata kelola kolaboratif mampu memperluas cakupan jaminan sosial ketenagakerjaan di tingkat daerah.

Untuk memperdalam analisis mengenai dinamika dan efektivitas kolaborasi tersebut, penelitian ini merujuk pada kerangka teoretis *Collaborative Governance* serta sejumlah studi terdahulu yang relevan. Tinjauan literatur ini penting untuk memahami bagaimana konsep tata kelola kolaboratif dipraktikkan dalam berbagai konteks, sekaligus menunjukkan posisi dan kontribusi penelitian ini dalam memperkaya literatur yang ada. Ansell dan Gash (2008) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai tata kelola di mana aktor pemerintah dan non-pemerintah terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang berorientasi pada konsensus. Sementara itu, Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) mengembangkan kerangka *Collaborative Governance Regime* (CGR) yang menekankan tiga dimensi utama, yaitu *system context*, *drivers*, dan *collaborative dynamics* yang berujung pada tindakan dan hasil kolaboratif. Kerangka ini menegaskan bahwa keberhasilan kolaborasi tidak hanya ditentukan oleh adanya regulasi atau kesepakatan, melainkan juga oleh motivasi bersama, kapasitas bertindak, dan komitmen jangka panjang. Dengan kerangka tersebut, penelitian ini menempatkan dirinya pada upaya untuk menelaah bagaimana *collaborative governance* bekerja dalam konteks perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Kota Padang yang ditandai dengan dominasi pekerja informal, sekaligus menegaskan *novelty* dan kontribusinya dalam memperluas literatur mengenai variasi penerapan tata kelola kolaboratif di Indonesia.

Penelitian sebelumnya yang relevan secara konseptual mendukung penelitian ini, salah satunya adalah penelitian yang dilakukan oleh (Wibowo, 2024) membahas tentang *collaborative governance* pada penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kabupaten Sijunjung Provinsi Sumatera Barat. Penelitian ini memiliki kesamaan topik, yaitu bagaimana *collaborative governance* dalam penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, namun memiliki perbedaan dalam cara mengukur prosesnya. Pada

penelitian ini menggunakan teori Ansell dan Gash serta lokasi penelitian pada Kabupaten Sijunjung.

Penelitian lainnya dilakukan oleh (Susniwati & Kurhayadi, 2020) dan (Mahmudah & Hertati, 2023) penelitian tersebut sama-sama membahas tentang *collaborative governance* untuk mendukung optimalisasi program. Namun perbedaannya adalah pada penelitian tersebut berfokus kepada program BPJS Kesehatan.

Perbandingan dengan penelitian-penelitian tersebut menunjukkan bahwa konteks lokal sangat memengaruhi efektivitas *collaborative governance*. Studi Wibowo (2024) di Kabupaten Sijunjung menegaskan pentingnya kepemimpinan pemerintah daerah dalam menggerakkan kolaborasi, sementara penelitian Mahmudah dan Hertati (2023) di Surabaya menyoro strategi sosialisasi digital yang lebih agresif sehingga mampu menjangkau pekerja informal secara lebih luas. Di sisi lain, penelitian Susniwati dan Kurhayadi (2020) di Bandung memperlihatkan bahwa dukungan anggaran daerah menjadi faktor penting dalam mengatasi keterbatasan program jaminan sosial. Berbeda dengan ketiga konteks tersebut, penelitian ini menemukan bahwa di Kota Padang meskipun telah tersedia payung hukum dan kesetaraan peran antar aktor, hasil yang dicapai masih belum optimal karena lemahnya *political will* pemerintah daerah, keterbatasan inovasi strategi, serta hambatan struktural dalam menjangkau pekerja informal yang mendominasi pasar tenaga kerja.

Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menguatkan temuan-temuan sebelumnya, tetapi juga memberikan kontribusi baru dalam literatur *collaborative governance* dengan menekankan bahwa regulasi formal dan interdependensi antar aktor tidak cukup untuk menghasilkan capaian yang signifikan. Faktor kepemimpinan politik, keberlanjutan alokasi sumber daya, serta inovasi strategi lapangan terbukti menjadi penentu utama efektivitas tata kelola kolaboratif. Oleh karena itu, studi ini memperluas diskursus teoretis sekaligus menghadirkan perspektif kritis terhadap praktik *collaborative governance* dalam konteks perlindungan sosial ketenagakerjaan di daerah dengan tingkat informalitas tinggi seperti Kota Padang.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus deskriptif.

Pemilihan desain ini didasarkan pada tujuan penelitian, yaitu untuk memahami secara mendalam praktik *collaborative governance* dalam perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan (BPJSTK) di Kota Padang. Menurut Yin (2014), studi kasus merupakan strategi penelitian yang sesuai digunakan apabila peneliti ingin mengeksplorasi suatu fenomena kontemporer secara holistik dalam konteks kehidupan nyata. Dengan demikian, desain ini relevan karena fenomena yang dikaji melibatkan interaksi kompleks antaraktor, kebijakan, dan kondisi sosial yang tidak dapat dipisahkan dari konteks empirisnya.

Metode deskriptif dipilih untuk menggambarkan secara sistematis dinamika kolaborasi yang terjadi, termasuk peran aktor, bentuk koordinasi, hambatan, serta peluang yang muncul dalam penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan. Melalui metode ini, peneliti tidak hanya memotret fakta, tetapi juga menafsirkan makna dari interaksi yang terjalin di antara pemangku kepentingan. Dengan kata lain, metode ini memungkinkan peneliti memperoleh pemahaman yang lebih dalam mengenai *proses*, bukan sekadar hasil akhir dari kolaborasi.

Lokasi penelitian ditentukan secara purposif pada lima lembaga yang memiliki keterkaitan langsung dengan implementasi perluasan kepesertaan BPJSTK, yakni: (1) BPJSTK Cabang Padang, (2) Dinas Tenaga Kerja dan Perindustrian (Disnakerin) Kota Padang, (3) Dinas Sosial (Dinsos) Kota Padang, (4) Rumah BUMN Padang, serta (5) PT. Damko Manggala Utama. Pemilihan lokasi ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai peran institusional dan kontribusi masing-masing pihak dalam kerangka *collaborative governance*.

Informan penelitian ditentukan menggunakan teknik purposive sampling (Sugiyono, 2013), yakni pemilihan informan secara sengaja dengan mempertimbangkan relevansi, peran, serta pengetahuan mereka terhadap isu yang diteliti. Jumlah informan adalah delapan orang, terdiri atas pimpinan atau perwakilan dari masing-masing lembaga, pengusaha yang telah terdaftar sebagai peserta BPJSTK, serta pengusaha yang belum terdaftar. Komposisi informan ini dipandang mampu merepresentasikan variasi perspektif, baik dari pihak penyelenggara, mitra pemerintah, maupun pihak swasta sebagai penerima manfaat.

Pengumpulan data dilakukan selama tiga bulan, mulai Desember 2024 hingga Februari 2025, melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan studi dokumentasi. Wawancara dilakukan untuk menggali pengalaman, pandangan, dan strategi yang diterapkan para aktor, sedangkan dokumentasi digunakan untuk menelaah dokumen resmi, laporan, serta data pendukung lain yang relevan.

Analisis data dilakukan secara interaktif mengacu pada model Miles & Huberman (1994), yang meliputi tiga tahapan utama: (1) reduksi data, yaitu proses pemilahan, pengkategorian, dan penyederhanaan data sehingga fokus pada informasi yang relevan; (2) penyajian data, yaitu menyusun hasil reduksi ke dalam bentuk naratif sehingga memudahkan interpretasi; dan (3) penarikan kesimpulan, yaitu merumuskan temuan berdasarkan pola, hubungan, dan makna yang diperoleh dari data.

Untuk menjamin keabsahan data, penelitian ini menerapkan teknik triangulasi sumber. Menurut Burhan (2010), triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan data dari berbagai informan yang memiliki latar belakang, kepentingan, dan sudut pandang berbeda, tetapi tetap relevan dengan topik penelitian. Dengan demikian, validitas temuan dapat lebih terjamin karena tidak hanya bersandar pada satu perspektif tunggal, melainkan hasil konfirmasi silang antaraktor yang terlibat.

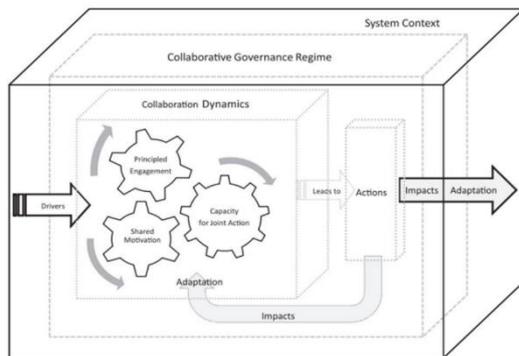
## HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemenuhan hak dasar atas perlindungan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi pekerja di Indonesia diupayakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang pembentukan Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (BPJS). Namun, implementasi program ini masih menghadapi berbagai kendala, khususnya rendahnya tingkat kepesertaan di Kota Padang.

Sebagai upaya mengatasi permasalahan tersebut, dibutuhkan kolaborasi lintas pemangku kepentingan sebagaimana yang diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2013 tentang Tata Cara Hubungan Antar Lembaga Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Menindaklanjuti hal tersebut, Pemerintah Daerah menerbitkan Instruksi Gubernur Sumatera Barat Nomor 5 Tahun 2021 tentang optimalisasi program jaminan sosial ketenagakerjaan untuk meningkatkan

kepesertaan dan manfaat program jaminan sosial ketenagakerjaan di Sumatera Barat dan Peraturan Walikota Padang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan untuk mendorong peningkatan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan.

Kolaborasi ini mulai dilaksanakan sejak tahun 2021 dengan BPJS Ketenagakerjaan sebagai *leading sector* dan melibatkan berbagai *stakeholder* terkait. Meskipun telah berlangsung hingga tahun 2024, capaian *Universal Coverage Jamsostek* (UCJ) di Kota Padang masih belum terpenuhi, terutama bagi pekerja informal atau peserta kategori bukan penerima upah (BPU). Oleh karena itu, pada hasil dan pembahasan ini akan menguraikan temuan lapangan dan analisis mendalam mengenai proses kolaborasi tersebut dengan menggunakan kerangka teori *Collaborative Governance Regime* yang dikembangkan oleh (Emerson & Nabatchi, 2015) sebagai berikut:



**Gambar 3. Model Collaborative Governance Regime Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012)**

Sumber: Emerson, Nabatchi, and Balogh (2012)

### Sistem Konteks (*System Context*)

Sistem ini melibatkan berbagai faktor internal maupun eksternal yang mempengaruhi dinamika, peluang, serta tantangan selama kolaborasi. Pada penelitian ini indikator pengukurannya berdasarkan indikator kebijakan dan kerangka hukum dan indikator kegagalan sebelumnya dalam menyelesaikan masalah tentang pelaksanaan perluasan kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kota Padang.

Kebijakan dan kerangka hukum setiap pemangku kepentingan yang terlibat akan saling berkaitan, di mana akan menjadi landasan dari setiap tugas serta fungsi masing-masing, namun perbedaan tersebut akan tetap berorientasi pada satu tujuan utama, yaitu

menjamin Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Berikut tabel 1 yang menjadi landasan utama dari setiap pemangku kepentingan dalam berkolaborasi yang disampaikan oleh informan dalam penelitian ini:

**Tabel 1. Kebijakan dan Kerangka Hukum Masing-Masing Stakeholder**

<i>Stakeholder</i>	<b>Kebijakan dan Kerangka Hukum</b>
BPJSTK Cabang Sumatera Barat	UU No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS
Disnakerin Kota Padang	Peraturan Walikota Padang No. 30 Tahun 2023 tentang kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi, dan tata kerja Disnakerin Kota Padang.
Dinsos Kota Padang	Peraturan Walikota Padang No. 13 Tahun 2022 tentang penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.
PT. Damko Manggala Utama	Peraturan BPJS Ketenagakerjaan No. 1 Tahun 2023 tentang kerja sama dengan berbagai wadah.
Rumah BUMN Padang	Surat edaran Menteri BUMN No: SE/-8/MBU/06/2021 tentang mendorong BUMN untuk aktif dalam program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa ada regulasi yang menjadi payung hukum bagi setiap *stakeholder* dalam menjalankan tugas dan fungsi pokok sesuai dengan tujuan dikeluarkannya regulasi tersebut. Pada indikator ini yang menjadi *leading sector* dalam kolaborasi adalah BPJSTK Cabang Sumatera

Barat, berdasarkan UU No. 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) pada pasal 1 ayat 1 dan pasal 9 ayat 2. Dengan adanya dasar hukum yang jelas serta regulasi yang mengikat, seluruh instansi tersebut memiliki peran strategis dalam memperluas akses serta meningkatkan jumlah tenaga kerja yang terlindungi dalam program program jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Padang.

Selanjutnya indikator kegagalan sebelumnya dalam menyelesaikan masalah yaitu pengalaman yang telah dialami oleh suatu instansi menjadi pelajaran berharga, yang mendorong upaya untuk mengatasi masalah yang telah terjadi sebelumnya. Selama perjalanan implementasi program ini, kegagalan dalam menjalankan program yang terjadi yaitu keterbatasan sumber daya, tidak efektifnya kebijakan, serta koordinasi yang tidak baik. Beberapa hambatan dalam menjalankan program ini diantaranya, (1) belum optimalnya kebijakan pemerintah daerah dalam menjalankan program ini sebagai prioritas utama; (2) struktur ketenagakerjaan di Kota Padang yang mayoritas terdiri dari pekerja informal, sehingga menjangkau calon peserta menjadi tantangan sendiri; (3) keterbatasan dalam aspek pendanaan dan sumber daya manusia di BPJSTK Cabang Sumatera Barat; (4) rendahnya tingkat kepatuhan badan usaha dalam mendaftarkan tenaga kerja sebagai peserta Jaminan Sosial Ketenagakerjaan; (5) terbatas dalam pendataan pekerja rentan. Sehingga pada variabel ini disimpulkan bahwa perlu diperbaiki soal pengambilan peran, karena ditemui masih belum seimbang. Ciptakan strategi baru untuk perubahan program kerja, sehingga program ini bisa dijadikan sebagai program prioritas utama daerah.

**Pemicu Kolaborasi (*Drivers*)**

Faktor-faktor pendorong dalam proses kolaborasi ini akan meliputi kepemimpinan yang kuat, pemberian insentif bagi aktor yang terlibat, dan ketergantungan antar pemangku kepentingan. Pertama kepemimpinan, peran pemimpin akan sangat krusial dalam tanggung jawab mengkoordinir upaya kolaborasi dengan berbagai pihak. Pada penelitian ini, yang menjadi *leading sector* adalah BPJS Ketenagakerjaan, upaya yang dilakukan yaitu memfasilitasi percepatan proses kolaborasi.

Dalam hal ini, Kepala Cabang BPJSTK Cabang Sumatera Barat sudah menunjukkan

sifat proaktif dan mampu mengarahkan pegawainya untuk mendorong percepatan pembuatan regulasi di tingkat daerah, yang mana dibuktikan pada tahun 2021, upaya optimalisasi perlindungan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kota Padang menghasilkan Nota Kesepakatan antara BPJSTK Cabang Sumatera Barat dengan Pemerintah Daerah Kota Padang dengan Nomor: 130.60/NK/BKS-PDG/2021. Nota kesepakatan ini bertujuan untuk menyelaraskan dan menyinergikan sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing pihak guna mempercepat optimalisasi perlindungan jaminan sosial bagi seluruh tenaga kerja di Kota Padang.

Selain langkah awal tersebut, upaya optimalisasi perlindungan jaminan sosial juga tidak terlepas dari peran pimpinan masing-masing *stakeholder*, seperti pimpinan dari aktor di sektor non-pemerintah, yaitu PT. Damko Manggala Utama dan Rumah BUMN. Karena sifat kepemimpinan yang kuat, strategi baru dibentuk guna keberlanjutan serta optimalisasi program. Strategi yang dirancang oleh PT. Damko dalam hal ini yaitu menerapkan sistem jenjang karir kepada para agennya.

Indikator lainnya adalah insentif yang konsekuensial, yaitu harapan atas hasil tertentu yang menguntungkan atau menghindari kerugian, sebagai akibat dari keterlibatan mereka dalam proses kolaboratif (Arrozaaq, 2016) . pada indikator ini setiap pemangku kepentingan dalam kolaborasi perluasan kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kota Padang memiliki insentif yang berbeda sesuai dengan kepentingan dan perannya yang dapat dilihat dari tabel 2 berikut:

**Tabel 2. Peran dan Kepentingan Stakeholder**

<i>Stakeholder</i>	Peran dan Kepentingan
BPJSTK Cabang Sumatera Barat	Pencapaian target kepesertaan yang berpengaruh dalam KPI pegawai.
Disnakerin Kota Padang	Pemenuhan tanggung jawab perlindungan tenaga kerja serta peningkatan kesejahteraan

<i>Stakeholder</i>	<b>Peran dan Kepentingan</b>
	masyarakat di Kota Padang
Dinsos Kota Padang	Pemenuhan tanggung jawab tenaga kerja informal atau pekerja rentan di Kota Padang
PT. Damko Manggala Utama	Insentif berbasis profit, memanfaatkan peluang bisnis dalam penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.
Rumah BUMN Padang	Insentif berbasis profit untuk para fasilitator yang turun ke lapangan kepada pelaku UMKM yang didaftarkan ke pesertaan BPJS Ketenagakerjaan.

Mengacu pada tabel di atas, setiap pemangku kepentingan memiliki insentif konsekuensial masing-masing dalam perluasan kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Padang, baik berupa target kinerja, pemenuhan tanggung jawab kelembagaan, maupun keuntungan ekonomi. Hal ini menunjukkan adanya kepentingan bersama yang mendorong kolaborasi dalam mendukung perlindungan tenaga kerja secara lebih luas.

Pada dasarnya keberhasilan kolaborasi dalam *Collaborative Governance* sangat bergantung pada keseimbangan antara insentif yang dimiliki masing-masing aktor, sehingga dapat menciptakan hubungan yang saling menguntungkan dan berkelanjutan dalam memperluas kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kota Padang. Selain peran tersebut, ada hal yang menjadi kekurangan dari masing-masing *stakeholder* yang pada akhirnya hal inilah yang membuat kolaborasi terjadi, dapat dilihat pada tabel 3. *Stakeholder* berikut:

<b>Tabel 3. Kebutuhan Stakeholder</b>	
<i>Stakeholder</i>	<b>Kebutuhan</b>
BPJSTK Cabang Sumatera Barat dan Disnakerin Padang	Kekurangan sumber daya dalam menjalankan tupoksi secara optimal.
Dinsos Kota Padang	Keterbatasan dana serta kurangnya informasi yang memadai mengenai Jaminan Sosial Ketenagakerjaan
PT. Damko Manggala Utama (Wadah Perisai BPJS TK)	Tanpa adanya dukungan dari BPJS Ketenagakerjaan, profit yang mereka harapkan tidak dapat tervalidasi atau terwujud secara maksimal.
Rumah BUMN	Pihak ini diajak untuk bekerja sama karena memiliki hubungan yang erat dengan pengusaha atau UMKM. Dengan mengakuisisi pengusaha untuk menjadi peserta Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, mereka berpotensi mendapatkan profit.

Setiap *stakeholder* dalam perluasan kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kota Padang memiliki kebutuhan spesifik yang saling berkaitan. Instansi pemerintah seperti BPJS Ketenagakerjaan dan Disnakerin Padang menghadapi keterbatasan sumber daya, sementara Dinsos Kota Padang memerlukan dukungan informasi dan pendanaan. Di sisi lain, pihak swasta seperti PT. Damko Manggala Utama dan Rumah BUMN membutuhkan dukungan kelembagaan dan akses ke pelaku usaha untuk memastikan potensi profit dapat tercapai. Kondisi ini mencerminkan pentingnya kolaborasi untuk saling memenuhi kebutuhan

demikian tercapainya tujuan bersama dalam perlindungan tenaga kerja.

Keterlibatan aktor dalam kolaborasi memperlihatkan adanya forum formal antara BPJSTK, Disnakerin, Dinsos, Rumah BUMN, dan PT. Damko Manggala Utama. Namun, jika dilihat secara kritis, *engagement* ini lebih bersifat prosedural ketimbang substantif. BPJSTK sebagai aktor dominan lebih banyak menentukan agenda, sementara pemerintah daerah hanya menyesuaikan. Pengusaha kecil dan sektor informal hampir tidak memiliki ruang artikulasi. Dengan demikian, prinsip keterlibatan setara (*principled engagement*) masih timpang dan cenderung menghasilkan *tokenistic participation*.

Selain itu, di tingkat formal, para aktor menyatakan komitmen untuk memperluas kepesertaan BPJSTK. Akan tetapi, motivasi bersama ini tidak sepenuhnya otentik. Bagi BPJSTK, motivasi didorong target kepesertaan; bagi pemerintah daerah, keterlibatan lebih karena instruksi dan koordinasi vertikal; sementara bagi pengusaha, kepentingan utamanya adalah mengurangi beban kepatuhan. Ketidakseimbangan motivasi ini menimbulkan *trust deficit* dan menjadikan konsensus hanya bersifat pragmatis, bukan berbasis kepercayaan jangka panjang.

### **Dinamika Kolaborasi (*Collaborative Dynamics*)**

Dinamika dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti penggerakan prinsip bersama, motivasi bersama, dan kapasitas untuk bertindak bersama yang menentukan efektivitas kerja sama dan keberlanjutan program. Penggerakan prinsip bersama pada penelitian ini diawali dengan adanya penandatanganan nota kesepakatan dengan *stakeholder* utama yaitu pemerintah daerah dengan BPJSTK Cabang Sumatera Barat, sehingga pada tahun 2022, dikeluarkan regulasi oleh Pemerintah Daerah Kota Padang yaitu Peraturan Walikota (Perwako) Padang Nomor 13 Tahun 2022 tentang penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan sebagai landasan hukum untuk dinas yang ditunjuk dalam pelaksana optimalisasi perluasan kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kota Padang, yaitu Dinas Tenaga Kerja Dan Perindustrian dan Dinas Sosial Kota Padang.

Berdasarkan peraturan yang berlaku, pemerintah daerah telah memfasilitasi pertemuan rutin antara perangkat daerah terkait

dengan BPJS Ketenagakerjaan. Pertemuan ini difokuskan pada pembahasan arah kolaborasi dan evaluasi terhadap proses optimalisasi perlindungan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kota Padang.

Namun demikian, pelaksanaan prinsip kolaboratif tersebut masih berjalan secara sepihak. Hal ini terlihat dari belum dilibatkannya pihak swasta dalam forum evaluasi program yang difasilitasi oleh pemerintah daerah. Meski demikian, dalam upaya mendukung optimalisasi perluasan kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, pemerintah daerah telah memberikan bentuk pengakuan resmi terhadap peran aktor non-pemerintah, khususnya agen Perisai dari PT. Damko Manggala Utama. Pengakuan ini bertujuan untuk meningkatkan kepercayaan calon peserta terhadap peran agen Perisai dalam memperluas cakupan kepesertaan.

Bentuk konkret dari pengakuan tersebut ditunjukkan melalui pelantikan resmi agen Perisai oleh Gubernur Sumatera Barat, yang turut dihadiri oleh Disnakerin Kota Padang serta BPJS Ketenagakerjaan. Selanjutnya, komitmen terhadap perluasan kepesertaan semakin ditegaskan melalui kegiatan Optimalisasi *Universal Coverage Jamsostek* (UCJ) pada November 2024. Kegiatan ini diselenggarakan melalui skema keagenan BPJS Ketenagakerjaan bersama PT. Damko Manggala Utama, dan dihadiri oleh Penanggung Jawab Wali Kota Padang.

Seluruh rangkaian kegiatan ini mencerminkan adanya dukungan multipihak dalam meningkatkan cakupan perlindungan tenaga kerja di Kota Padang, sebagaimana ditunjukkan pada gambar dibawah ini:



**Gambar 4. Pelantikan 100 Agen Perisai oleh Gubernur Sumatera Barat Tahun 2024**

*Sumber: Dokumentasi PT. Damko Manggala Utama*



**Gambar 3. Pelantikan 100 Agen Perisai oleh Gubernur Sumatera Barat Tahun 2024**  
*Sumber: Dokumentasi PT. Damko Manggala Utama*



**Gambar 4. Kegiatan Optimalisasi UCJ Bersama PT. Damko Manggala Utama**  
*Sumber: Dokumentasi PT. Damko Manggala Utama*

Selain itu, Rumah BUMN Padang turut berperan dalam perluasan kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, khususnya bagi pelaku UMKM. Kolaborasi ini dimulai dengan penandatanganan nota kesepakatan bersama BPJS Ketenagakerjaan pada Agustus 2024, yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja sektor informal.

Kolaborasi ini menjadi bagian dari upaya bersama yang melibatkan BPJS Ketenagakerjaan Cabang Sumatera Barat, Rumah BUMN, Disnakerin Kota Padang, Dinsos Kota Padang, dan PT. Damko Manggala Utama, sebagai wujud pergerakan prinsip bersama dalam perluasan kepesertaan di Kota Padang.

Indikator lain yang tampak adalah adanya motivasi dan kapasitas bertindak bersama. Contohnya, strategi optimalisasi yang dirancang oleh PT. Damko melalui wadah

Perisai mendapat dukungan langsung dari BPJS Ketenagakerjaan. Dukungan ini memperkuat legalitas dan kepercayaan masyarakat terhadap strategi yang dijalankan di lapangan.

Strategi yang diterapkan meliputi sistem jenjang karir bagi agen Perisai, dimulai dari level awal di bawah PT. Damko, dengan pendampingan dua kali seminggu oleh *coach* internal. Pendekatan ini bertujuan meningkatkan pemahaman agen terhadap program dan manfaat Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, khususnya bagi segmen Bukan Penerima Upah (BPU), serta mengatasi kesalahan komunikasi yang sebelumnya terjadi di lapangan.

Dukungan juga datang langsung dari CEO Rumah BUMN Padang, yang menekankan pentingnya perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pelaku UMKM sebagai upaya menjaga keberlangsungan usaha mereka dari risiko kerja yang tidak terduga.

Berdasarkan temuan lapangan, indikator kapasitas untuk bertindak bersama menunjukkan bahwa keberhasilan kolaborasi dalam perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Kota Padang sangat dipengaruhi oleh kesiapan institusi, kualitas kepemimpinan, tingkat pengetahuan, dan ketersediaan sumber daya. Struktur kelembagaan yang semakin berkembang ditandai dengan hadirnya regulasi yang mengatur peran masing-masing aktor telah menjadi fondasi kuat bagi kerja sama lintas sektor. Selain itu, kepemimpinan yang efektif berperan penting dalam menginisiasi, memfasilitasi, dan mengoordinasikan keterlibatan berbagai pihak guna mencapai tujuan bersama.

Namun demikian, masih terdapat tantangan pada aspek pengetahuan dan sumber daya. Meski pelatihan rutin bagi agen perisai telah dilakukan untuk meningkatkan pemahaman terhadap program BPJS Ketenagakerjaan, keterbatasan anggaran di beberapa instansi, seperti Dinsos Kota Padang dan Disnakerin Kota Padang, menjadi hambatan dalam pelaksanaan program secara optimal.

### **Hasil Kolaborasi (*Collaborative Actions and Outcomes*)**

Hasil dari kolaborasi mengacu pada pencapaian atau dampak yang timbul dari kerja sama antara berbagai aktor dalam tata kelola kolaboratif. Indikator pertama yaitu tindakan kolaboratif, Rencana kerja yang tertuang dalam

Nota Kesepakatan antara Pemerintah Kota Padang dan BPJS Ketenagakerjaan salah satunya tujuannya adalah penyusunan dan penetapan regulasi, yang akan diawali dengan pelaksanaan *Focus Group Discussion* (FGD). Tahapan FGD ini ditujukan untuk merumuskan naskah regulasi sebagai hasil musyawarah antara organisasi perangkat daerah (OPD) yang ditunjuk oleh Pemerintah Kota Padang. Proses ini merepresentasikan elemen "keterlibatan berprinsip" sebagaimana dikemukakan oleh (Emerson et al., 2012) dalam *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, di mana interaksi deliberatif antara aktor dilakukan untuk mencapai konsensus kebijakan secara kolaboratif.

Dalam konteks ini, Disnakerin Kota Padang memiliki peran strategis yang bertanggung jawab terhadap optimalisasi pelaksanaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Disnakerin Padang berfungsi dalam aspek hubungan industrial dan perlindungan tenaga kerja, serta melaksanakan kegiatan seperti pembinaan, pengawasan, dan pelaporan terkait program jaminan sosial. Di sisi lain, Dinsos Kota Padang turut dilibatkan dengan fokus pada kelompok pekerja informal atau rentan. Instansi ini bertugas menjembatani masyarakat dengan lembaga penyedia jaminan sosial, dalam hal ini BPJS Ketenagakerjaan.

Berdasarkan hasil nota kesepakatan, telah diterbitkan Peraturan Wali Kota Padang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kota Padang. Namun, dalam pelaksanaannya di lapangan, ditemukan bahwa pendanaan untuk pemenuhan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi pekerja rentan masih bergantung pada dana pokok pikiran (pokir) anggota DPRD. Ketergantungan ini menimbulkan kendala, karena penggunaan anggaran harus disesuaikan dengan wilayah kerja dari penyedia anggaran, sehingga implementasi program tersebut belum berjalan secara optimal.

Dalam rancangan, seharusnya bisa mencakup 3.670 pekerja rentan yang akan terlindungi tetapi perhitungan Desember 2024 yang terlindungi baru 349 orang yang telah melalui proses validasi dan persetujuan dari BPJS Ketenagakerjaan. Hal ini dapat menghambat optimalisasi jaminan sosial ketenagakerjaan dalam menjangkau kelompok pekerja rentan yang paling membutuhkan.

Selain itu bentuk tindakan kolaboratif yang dilakukan oleh Disnakerin Padang pada

program ini yaitu, memainkan peran strategis dalam memperluas kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan dengan menerapkan pendekatan berbasis regulasi. Salah satu mekanisme yang digunakan adalah melalui proses pengesahan Peraturan Perusahaan (PP), di mana perusahaan yang mengajukan pengesahan diwajibkan terlebih dahulu mendaftarkan pekerjanya pada program BPJS Ketenagakerjaan. Strategi ini mencerminkan bentuk intervensi kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan kepatuhan perusahaan terhadap kewajiban jaminan sosial tenaga kerja.

Tindakan lainnya adalah dengan upaya tinjauan langsung ke lapangan juga menjadi bagian dari pendekatan yang dilakukan untuk memastikan implementasi program ini berjalan efektif. Dengan mendatangi langsung perusahaan, Disnakerin dapat melakukan sosialisasi, edukasi, serta pemantauan terhadap kepatuhan perusahaan dalam mendaftarkan tenaga kerja mereka. Pendekatan ini tidak hanya bersifat administratif tetapi juga memberikan dorongan nyata bagi peningkatan perlindungan tenaga kerja, sejalan dengan tujuan kolaborasi dalam sistem Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kota Padang.

Selain itu, tindakan kolaboratif yang dilakukan oleh Rumah BUMN bersama BPJSTK Cabang Sumatera Barat adalah melakukan sosialisasi manfaat program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Berbeda dengan pemangku kepentingan lainnya, bentuk tindakan kolaboratif yang dilakukan oleh PT. Damko Manggala Utama adalah turun langsung ke lapangan untuk mengakuisisi peserta terkhusus mereka di segmentasi bukan penerima upah.

Dampak dari kolaborasi tersebut bisa dirasakan langsung oleh peserta terdaftar, terutama dalam menghadapi risiko kerja. Kesadaran dan partisipasi pekerja dalam program ini sebagian besar diperoleh melalui informasi dari lingkungan kerja, seperti rekan sesama pekerja. Berikut, hasil wawancara yang peneliti lakukan dalam menganalisis indikator tersebut;

*“ . . . Jujur saya sangat bersyukur terdaftar sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan, karena saya sudah merasakan manfaatnya langsung saat terjadi risiko kerja. Untuk mengetahui program serta manfaat dari BPJS Ketenagakerjaan saya mengetahuinya dari rekan kerja. Oleh karena itu, kami mendaftarkan diri sebagai peserta BPJS*

*Ketenagakerjaan.*” (wawancara dengan Admin Manager PT. Mentawai Surf Retreat Sumatera, Wiwit Safitri Wijaya Sinaga, Pada 9 Januari 2025)

Hal ini mengindikasikan bahwa mekanisme penyebaran informasi secara informal memiliki peran penting dalam meningkatkan kepesertaan BPJSTK. Selain itu, pengalaman positif yang dirasakan oleh peserta dapat menjadi faktor pendorong dalam meningkatkan kesadaran kolektif dan mendorong lebih banyak pekerja untuk bergabung dalam program jaminan sosial ketenagakerjaan. Namun, dalam hal ini, peran pemerintah masih belum tampak secara optimal, terutama dalam penyebarluasan informasi dan sosialisasi program secara lebih terstruktur agar dapat menjangkau lebih banyak pekerja, khususnya yang berada di sektor informal atau belum memiliki akses informasi yang memadai. Seperti halnya disampaikan oleh pekerja yang tidak terdaftar dalam program jaminan sosial ketenagakerjaan dalam wawancara berikut:

*“ . . . Bahkan saya baru tau bahwa pekerja informal juga bisa ya mendapatkan perlindungan dari BPJS Ketenagakerjaan, karena dulu benar saya menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan, tapi saat saya masih bekerja di Perusahaan dan itu di potong dari gaji saya. Menurut saya, kekurangannya masih kurang pemberian informasi baik itu sosialisasi langsung dari pemerintah atau setidaknya gunakan platform media online yang saat ini happening di masyarakat. Dengan begitu, informasi ini bisa tersampaikan.”* (wawancara dengan Owner/Fouder Prabumi, Afifah Putri Adita, Pada 22 Januari 2025).

Selain itu, dampak dalam kolaborasi jaminan sosial ketenagakerjaan dapat dilihat dari sejauh mana masyarakat memahami, mengakses, dan merasakan manfaat dari program BPJS Ketenagakerjaan. Berdasarkan hasil wawancara, masih terdapat keterbatasan dalam penyebaran informasi kepada pekerja, terutama di sektor informal. Banyak peserta yang baru memahami manfaat serta prosedur klaim setelah mendapatkan informasi dari rekan kerja atau pihak lain, bukan dari pemerintah atau BPJSTK secara langsung.

Adaptasi yang bisa dilakukan dari permasalahan ini berdasarkan wawancara dengan informan adalah upaya menarik pekerja

informal untuk bergabung dalam kepesertaan BPJSTK memerlukan strategi yang lebih inovatif dan berkelanjutan. Mengingat bahwa pembayaran iuran dilakukan secara mandiri, diperlukan insentif yang dapat meningkatkan daya tarik program ini. Salah satu strategi yang telah diterapkan adalah memberikan iuran gratis pada pembayaran awal, yang dinilai sebagai langkah awal yang baik. Namun, terdapat kekhawatiran bahwa tanpa insentif lanjutan, peserta mungkin kehilangan motivasi untuk terus membayar iuran. Oleh karena itu, usulan untuk memberikan pembebasan iuran tambahan, misalnya satu kali dalam setahun, dapat menjadi strategi yang lebih efektif dalam mempertahankan dan meningkatkan kepesertaan, terutama bagi pekerja informal yang memiliki keterbatasan finansial.

Selain itu, strategi perluasan kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan dinilai tidak cukup hanya dengan kolaborasi formal yang mengutamakan pertemuan rutin, melainkan dengan pemetaan tenaga kerja di Kota Padang. Hal ini disebabkan karena data DTKS hanya mencantumkan daftar nama tanpa informasi mengenai status pekerja rentan maupun lokasi mereka. Maka, diperlukan pendekatan yang lebih sistematis dalam mengidentifikasi dan menjangkau pekerja rentan agar program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan dapat lebih optimal dan tepat sasaran.

Terdapat harapan agar seluruh lapisan masyarakat, khususnya pekerja informal dan kelompok rentan, dapat memperoleh perlindungan melalui program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Untuk mewujudkan hal tersebut, salah satu solusi yang diusulkan adalah intervensi pemerintah melalui program bantuan iuran bagi masyarakat yang tidak mampu membayar secara mandiri. Namun, apabila dukungan anggaran pemerintah terbatas, alternatif lain yang dapat ditempuh adalah menjalin kerja sama dengan sektor swasta, misalnya melalui pemanfaatan dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) dari Bank Nagari.

Akan tetapi, strategi yang telah diterapkan mendukung optimalisasi jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Padang yaitu dengan adanya inovasi dalam sistem perekrutan peserta oleh PT. Damko, pemanfaatan teknologi seperti CS Online untuk mendukung kinerja agen perisai di lapangan.

Dari segi kapasitas, BPJSTK memiliki sumber daya paling kuat, baik finansial, kelembagaan, maupun regulatif. Sebaliknya,

Disnakerin dan Dinsos bergantung pada alokasi program pusat, Rumah BUMN hanya berperan sebagai fasilitator, dan pengusaha kecil memiliki kapasitas minim untuk memengaruhi kebijakan. Ketimpangan kapasitas ini memperlihatkan adanya relasi kuasa asimetris yang berdampak pada efektivitas kolaborasi. Kolaborasi lebih tampak sebagai koordinasi top-down daripada *joint action* yang egaliter.

Dengan memakai kerangka CGR, penelitian ini menunjukkan bahwa *collaborative governance* di Kota Padang masih menghadapi tantangan serius. Idealitas yang digambarkan Emerson tentang keterlibatan setara, motivasi bersama, dan kapasitas kolaborasi belum sepenuhnya tercapai. Sebaliknya, yang muncul adalah arena dominasi, di mana BPJSTK memegang kendali arah kebijakan, sementara aktor lain berada pada posisi subordinat.

Analisis ini memperlihatkan bahwa CGR tidak dapat dipahami hanya secara normatif, tetapi juga perlu dilihat dari dinamika power relations yang memengaruhi kualitas kolaborasi. Dengan kata lain, *collaborative governance* bukan hanya forum dialog, tetapi juga arena negosiasi kuasa.

## PENUTUP

Kolaborasi yang telah dilakukan oleh para *stakeholder* dalam upaya perluasan kepesertaan BPJSTK di Kota Padang menunjukkan adanya kesetaraan peran dan interdependensi antar aktor. Proses ini telah ditopang oleh payung hukum yang mengikat, sekaligus memperlihatkan alasan yang kuat dari setiap pihak untuk menjalankan peran masing-masing. Kontribusi penelitian ini terhadap teori *Collaborative Governance* adalah penegasan bahwa kesetaraan peran dan keterkaitan antar aktor belum sepenuhnya menjamin keberhasilan kolaborasi apabila tidak diikuti dengan kepemimpinan yang kuat, strategi inovatif, dan hasil yang terukur. Dengan demikian, penelitian ini memperluas pemahaman bahwa efektivitas *Collaborative Governance* tidak hanya ditentukan oleh regulasi dan komitmen aktor, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh keberlanjutan dukungan sumber daya, kreativitas dalam strategi, serta prioritas program oleh sektor utama, yaitu pemerintah daerah.

Meskipun kolaborasi telah berlangsung selama kurang lebih dua tahun, hasil yang dicapai masih belum optimal. Hal ini disebabkan oleh kepemimpinan pemerintah

daerah sebagai *leading sector* yang belum menjadikan program perluasan kepesertaan sebagai prioritas utama. Selain itu, strategi kolaboratif yang dijalankan masih minim inovasi akibat keterbatasan sumber daya manusia maupun anggaran. Dampak kolaborasi juga belum signifikan, terlihat dari rendahnya jumlah pekerja informal yang terlindungi, rendahnya kepatuhan badan usaha dalam mendaftarkan pekerjanya, serta keterbatasan Dinas Sosial dalam melakukan pendataan pekerja rentan.

Rekomendasi yang dihasilkan dari penelitian ini menekankan perlunya langkah yang terencana secara bertahap. Dalam jangka pendek, pemerintah daerah bersama BPJS Ketenagakerjaan perlu memperkuat pemutakhiran data pekerja informal serta menerbitkan regulasi yang menegaskan kewajiban badan usaha dalam mendaftarkan pekerja. Dalam jangka menengah, diperlukan peningkatan kapasitas agen Perisai melalui pelatihan dan pemberian insentif, serta optimalisasi sosialisasi berbasis komunitas oleh Dinas Ketenagakerjaan dan Dinas Sosial dengan melibatkan organisasi masyarakat. Sedangkan dalam jangka panjang, Pemerintah Kota Padang perlu menyusun Peraturan Daerah mengenai kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan dan mengalokasikan anggaran khusus dalam APBD untuk subsidi iuran pekerja rentan.

Selain itu, penelitian ini juga membuka ruang untuk agenda riset masa depan. Kajian selanjutnya dapat menelaah efektivitas peran agen Perisai dalam menjangkau pekerja informal, mengevaluasi dampak dukungan anggaran pemerintah daerah terhadap peningkatan kepesertaan, serta mengembangkan model kolaborasi digital berbasis teknologi informasi yang dapat mempercepat perluasan cakupan jaminan sosial ketenagakerjaan di daerah dengan dominasi pekerja informal.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arrazeq, M. H., Azpha, R., Munthe, A. J., Siregar, H., & Berlianti. (2024). INDONESIA. *Triwikrama: Jurnal Ilmu Sosial*, 6(1).
- Arrozaaq, D. L. C. (2016). *Collaborative Governance (Studi Tentang Kolaborasi Antar Stakeholders Dalam Pengembangan*

Kawasan Minapolitan di Kabupaten Sidoarjo). *Kebijakan Dan Manajemen Publik*, 3, 1–13.  
<http://repository.unair.ac.id/67685/>

Burhan, B. (2010). *Penelitian Kualitatif*. Kencana.

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: A performance matrix. *Public Performance and Management Review*, 38(4), 717–747.  
<https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.  
<https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

Mahmudah, I., & Hertati, D. (2023). Collaborative Governance Dalam Perluasan Kepesertaan Bpjs Ketenagakerjaan Cabang Surabaya Karimun Jawa Di Kota Surabaya. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik (JISIP)*, 12(2), 261–272.  
<https://doi.org/10.33366/jisip.v12i2.2737>

Milies, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. CA: Sage Publications.

Sugiyono. (2013). Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D. In *Alfabeta* (19th ed., Vol. 1, Issue April). Alfabeta.

Susniwati, S., & Kurhayadi, K. (2020). Kolaborasi Tata Kelola Program BPJS Dalam Penanggulangan Defisit Program BPJS di Kota Bandung. *Jurnal Ilmiah MEA (Manajemen ...)*, 4(2), 349–359.

Wibowo, T. A. B. (2024). Collaborative Governance Pada Penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kabupaten Sijunjung Provinsi Sumatera Barat. *Jurnal Abulyatama*, 8(1), 31–51.