

**COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENYELENGGARAAN
JAMINAN SOSIAL KETENAGAKERJAAN DI KOTA PROBOLINGGO**

Fifin Indrawati

fifin.indra@gmail.com

Kecamatan Kanigaran Kota Probolinggo

Mohammad Natsir

mohammadnatsir@uwp.ac.id

Universitas Wijaya Putra Surabaya

ABSTRACT

This study aims to analyze collaborative governance in the implementation of employment social security in Probolinggo City, as well as to identify the supporting and inhibiting factors within the collaboration. The method used is descriptive qualitative with a case study approach. The analysis refers to the collaborative governance model by Ansell and Gash, in which the initial condition for the collaboration between the Probolinggo City Government and BPJS Ketenagakerjaan stemmed from a shared awareness of the importance of social protection for all workers. Facilitative leadership was demonstrated by the Mayor of Probolinggo, who acted not only as a director but also as a bridge connecting various interests and fostering cross-sector communication. This commitment was manifested through regional regulations and the provision of budgetary support. The collaboration was gradually built through an intensive cross-sector dialogue process, coordination meetings, and information exchange between BPJS Ketenagakerjaan and local government agencies. As a result, there was a significant 36% increase in BPJS Ketenagakerjaan membership in Probolinggo City.

Keywords: collaborative governance, employment social security, vulnerable workers, social protection, stakeholder

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis *collaborative governance* dalam penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Probolinggo serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat dalam kolaborasi tersebut. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Analisis ini mengacu pada model *collaborative governance* dari Ansell dan Gash, dimana kondisi awal terjadinya kolaborasi antara Pemerintah Kota Probolinggo dan BPJS Ketenagakerjaan bermula dari kesadaran bersama akan pentingnya perlindungan sosial bagi seluruh pekerja. Kepemimpinan fasilitatif ditunjukkan oleh walikota Probolinggo yang tidak hanya berfungsi sebagai pengarah, tetapi juga sebagai jembatan yang mampu menghubungkan berbagai kepentingan, membangun komunikasi lintas sektor. Komitmennya diwujudkan melalui regulasi daerah dan menyediakan dukungan anggaran. Kolaborasi ini dibangun secara bertahap melalui proses dialog intensif lintas sektor, rapat koordinasi, dan pertukaran informasi antara BPJS Ketenagakerjaan dan perangkat daerah. Hasilnya terlihat dari peningkatan signifikan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Kota Probolinggo sebesar 36%.

Kata kunci: *collaborative governance*, jaminan sosial ketenagakerjaan, pekerja rentan, perlindungan sosial, pemangku kepentingan

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan merupakan bentuk tanggung jawab negara dalam menjamin perlindungan terhadap risiko sosial ekonomi yang dihadapi oleh pekerja. Dalam upaya memperkuat perlindungan tersebut, pemerintah menegaskan komitmennya melalui penerbitan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2021 tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Menindaklanjuti hal tersebut, Pemerintah Kota Probolinggo menunjukkan komitmennya melalui penerbitan regulasi berupa Peraturan Wali Kota yang mengatur tata cara penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di wilayahnya. Kebijakan ini dirancang sebagai pedoman bagi perangkat daerah, pelaku usaha, serta pemangku kepentingan lainnya dalam mendukung implementasi program secara efektif dan berkelanjutan. Selain bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada para pekerja dari berbagai risiko kerja, penyelenggaraan jaminan sosial ini juga menjadi salah satu instrumen strategis dalam meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Program ini dimulai pada tahun 2021 dengan sasaran mitra kerja pemerintah yaitu ketua RT, ketua RW, guru ngaji, dan guru minggu sebagai kelompok pertama yang mendapatkan perlindungan. Pada tahap berikutnya, kelompok petani, nelayan, pelaku UMKM, dan tim pembina aktivitas keagamaan turut diberikan perlindungan dalam jaminan sosial ketenagakerjaan. Perluasan kepesertaan ini dikoordinasikan lintas perangkat daerah yaitu Kecamatan, Dinas Ketahanan Pangan, Pertanian dan Kelautan Kota Probolinggo, Bagian Kesejahteraan Rakyat Setda Kota Probolinggo, Dinas Koperasi, Usaha Mikro Kecil Menengah, dan Perdagangan Kota Probolinggo serta Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Probolinggo.

Hingga akhir 2023, sebanyak 10.372 pekerja telah menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan. Meski demikian, jumlah tersebut masih belum memenuhi harapan karena masih banyak kelompok rentan yang belum terlindungi. Permasalahan yang dihadapi antara lain adalah kurangnya koordinasi antar instansi, terjadinya pendataan ganda, serta minimnya sosialisasi manfaat program kepada peserta.

Berdasarkan kajian terhadap beberapa penelitian terdahulu terlihat persamaan dalam pendekatan dan fokus analisis, namun masing-masing penelitian memiliki konteks, objek kajian, dan fokus pelaksanaan kolaborasi yang berbeda. Penelitian ini melibatkan empat organisasi lintas sektor, yaitu BPJS Ketenagakerjaan, Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Probolinggo, Kecamatan Kanigaran, dan Bagian Pemerintahan Setda Kota Probolinggo. Hal ini memberi gambaran lebih komprehensif tentang kompleksitas koordinasi antar aktor lokal dalam kolaborasi penyelenggaraan jaminan sosial. Selain itu penelitian ini fokus pada inisiatif pemerintah daerah dalam mendorong inklusi sosial melalui perlindungan pekerja informal, dengan menyoroti aspek budaya, institusi, dan politik secara mendalam.

Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji praktik *collaborative governance* dalam penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Probolinggo, serta mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambatnya. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam kajian kebijakan publik dan manfaat praktis bagi penguatan koordinasi lintas sektor di tingkat daerah.

TINJAUAN TEORETIS

Collaborative Governance

Menurut Ansell dan Gash (dalam Noor,Suaedi & Mardiyanta, 2022) *collaborative governance* merupakan

“Pengaturan pemerintahan di mana satu atau lebih badan publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi pada konsensus, dan musyawarah dan yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik”. Dengan kata lain, *collaborative governance* adalah pengaturan formal di mana para pemangku kepentingan berkomunikasi satu sama lain dalam proses musyawarah dan multilateral.

Model *Collaborative Governance* menurut Ansell dan Gash terdiri atas beberapa tahap yaitu:

1. *Starting Condition* (Kondisi Awal)

Kondisi awal sebelum dimulainya proses kolaborasi memiliki pengaruh penting terhadap keberhasilan kerja sama. Situasi ini dapat berperan sebagai faktor pendukung maupun penghambat dalam membangun hubungan kolaboratif antara para pemangku kepentingan, maupun antara lembaga atau organisasi dengan para aktor yang terlibat. Terdapat tiga variabel utama yang membentuk kondisi awal tersebut, yaitu: 1) adanya ketimpangan dalam hal kekuasaan, sumber daya, dan pengetahuan antar pemangku kepentingan; 2) rekam jejak hubungan sebelumnya, baik dalam bentuk kerja sama maupun konflik yang pernah terjadi; 3) adanya motivasi atau hambatan yang memengaruhi keterlibatan aktor dalam proses kolaborasi.

2. Kepemimpinan Fasilitatif

Dalam proses kolaborasi, konflik dan ketidakpercayaan antar pemangku kepentingan sangat mungkin terjadi, meskipun pada saat yang sama terdapat keinginan besar untuk berpartisipasi. Oleh karena itu, dibutuhkan kepemimpinan yang dipercaya dan diterima oleh semua pihak sebagai mediator yang mampu menjembatani perbedaan. Kepemimpinan yang kuat, dihormati,

dan berasal dari komunitas pemangku kepentingan sendiri menjadi kunci keberhasilan kolaborasi, karena mampu membangun kepercayaan dan menjaga arah kerja sama tetap berjalan secara konstruktif.

Ryan dalam Ansell dan Gash mengidentifikasi tiga komponen kepemimpinan kolaboratif yang efektif, yaitu:

- a. Manajemen yang cukup terhadap proses kolaborasi;
 - b. Pengelolaan kemampuan melaksanakan kredibilitas teknis;
 - c. Memastikan bahwa kolaborasi tersebut diberdayakan untuk membuat keputusan yang kredibel dan meyakinkan bagi semua aktor.
3. Desain Kelembagaan (*Institutional Design*)
- Desain kelembagaan mengacu pada perumusan aturan dasar yang mengatur jalannya kolaborasi. Aspek ini memegang peran penting karena memberikan legitimasi secara prosedural terhadap proses kerja sama yang dilakukan. Fokus utama dalam desain kelembagaan adalah penetapan mekanisme partisipasi, pembentukan forum kolaboratif, kejelasan dalam aturan pelaksanaan, serta jaminan adanya transparansi selama proses kolaborasi berlangsung.
4. Proses Kolaborasi (*Collaborative Process*)

Awal dari proses kolaborasi sangat sulit ditentukan akan dimulai darimana. Dari kelima proses kolaboratif, dapat dimulai dari mana saja.

a. Dialog tatap muka (*Face to face*)

Setiap *collaborative governance* dibangun berdasarkan adanya “dialog antara para pemangku kepentingan”. Dialog ini dipahami sebagai suatu proses yang bertujuan untuk mencapai kesepakatan atau konsensus bersama. Umumnya, dialog semacam ini dimanfaatkan untuk menggali berbagai peluang dengan menekankan pentingnya

- kerja sama yang dapat menghasilkan kondisi yang saling menguntungkan bagi semua pihak yang terlibat.
- b. Membangun kepercayaan (*Trust Building*)
 Proses membangun kepercayaan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari aktivitas dialog. Seorang pemimpin dalam kolaborasi dituntut untuk mampu menumbuhkan kepercayaan di antara para pemangku kepentingan. Membangun kepercayaan bukanlah hal yang instan, melainkan memerlukan waktu yang panjang serta komitmen yang kuat dan berkelanjutan dari semua pihak yang terlibat.
- c. Komitmen Dalam Proses Kolaborasi (*Commitment to Process*)
 Tingginya tingkat saling ketergantungan antar pemangku kepentingan dapat mendorong munculnya komitmen yang lebih kuat untuk bekerja sama dalam kolaborasi. Perlu ditegaskan bahwa kolaborasi bukan sekadar kesepakatan sesaat, melainkan merupakan proses kerja sama jangka panjang yang berkesinambungan dan memberikan manfaat bagi semua pihak yang terlibat.
- d. Pemahaman Bersama (*Share Understanding*)
 Pada tahap tertentu, para pemangku kepentingan perlu membangun pemahaman bersama mengenai apa yang ingin dicapai dalam kolaborasi. Pemahaman bersama ini mencakup penetapan tujuan bersama yang terarah, kejelasan dalam merumuskan permasalahan yang dihadapi secara kolektif, serta pemahaman yang selaras mengenai nilai-nilai yang ingin diwujudkan melalui kerja sama tersebut.
- e. Hasil antara (Pertengahan)
 Kolaborasi cenderung memiliki peluang lebih besar untuk berlanjut apabila manfaat atau capaian dari kerja sama tersebut mulai terlihat secara nyata, meskipun masih berskala kecil dan merupakan hasil sementara dari proses yang sedang berlangsung. Keberhasilan kecil ini (*small win*) dapat menjadi faktor penting dalam memperkuat rasa saling percaya dan komitmen bersama di antara para pemangku kepentingan.

Tabel 1. Operasionalisasi Konsep Tata Kelola Kolaboratif Model Ansell and Gash

Dimensi	Indikator
Kondisi Awal	<ul style="list-style-type: none"> - Ketimpangan dalam hal sumber daya atau kekuasaan antar pemangku kepentingan yang terlibat. - Adanya insentif yang perlu disatukan atau disejajarkan oleh para pihak dalam kolaborasi. - Riwayat hubungan sebelumnya antara pemangku kepentingan, baik berupa konflik maupun kerja sama.
Kepemimpinan Fasilitatif	<ul style="list-style-type: none"> - Pemimpin mendorong keterlibatan yang inklusif dan aktif dari berbagai pihak. - Pemimpin menjamin distribusi pengaruh dan kontrol yang merata. - Pemimpin mengarahkan dinamika kelompok agar tetap efisien dan konstruktif. - Pemimpin memperluas jangkauan dan cakupan proses yang berlangsung.

Desain Kelembagaan	<ul style="list-style-type: none"> - Terdapat aturan yang jelas. - Terdapat aturan yang konsisten. - Terdapat transparansi proses yang diberikan pada setiap pemangku kepentingan. - Penentuan batas waktu yang realistis.
Proses Kolaborasi	<ul style="list-style-type: none"> - Para pemangku kepentingan menjalin komunikasi melalui dialog tatap muka - Terjalin kepercayaan antara para pemangku kepentingan. - Terdapat komitmen antara para pemangku kepentingan - Terdapat pemahaman bersama antara para pemangku kepentingan - Terdapat keberhasilan sementara yang dicapai

Teori ini menekankan bahwa keberhasilan *collaborative governance* sangat bergantung pada interaksi yang berkelanjutan, kepemimpinan yang efektif, serta upaya membangun kepercayaan dan komitmen bersama.

Faktor Pendukung dan Penghambat Collaborative Governance

Dalam konteks *collaborative governance*, keberhasilan suatu kolaborasi antarpemangku kepentingan sangat dipengaruhi oleh adanya faktor-faktor pendukung dan penghambat yang muncul selama proses pelaksanaan.

Menurut *Government of Canada* (dalam Astuti, Warsono & Rachim, 2020) terhambatnya kolaborasi maupun partisipasi adalah disebabkan oleh beberapa faktor antara lain:

1. Faktor Budaya

Kegagalan kolaborasi sering kali disebabkan oleh budaya birokrasi yang terlalu kaku, bergantung pada prosedur, dan enggan berinovasi. Kolaborasi yang efektif membutuhkan aparatur yang mampu dan mau membangun kemitraan secara setara dan berorientasi pada hasil. Pendekatan top-down yang dominan, partisipasi masyarakat yang diabaikan, serta kooptasi terhadap kelompok pendukung pemerintah juga menjadi hambatan utama, menjadikan

kolaborasi hanya bersifat formalitas tanpa makna substansial.

2. Faktor Institusi

Kolaborasi sering terhambat oleh pendekatan hierarkis dalam lembaga pemerintah yang masih mengedepankan struktur vertikal dan sistem akuntabilitas top-down. Meskipun dalam sistem demokrasi, prosedur yang kompleks dan formal sering kali tidak selaras dengan semangat kolaborasi yang fleksibel dan partisipatif. Kolaborasi menuntut pola kerja yang adaptif dan horizontal, berbeda dengan birokrasi yang kaku dan mekanistik. Selain itu, akuntabilitas di institusi publik cenderung sempit dan tidak terbuka, sehingga menghambat terwujudnya kolaborasi yang sejati.

3. Faktor Politik

Kegagalan kolaborasi sering disebabkan oleh kurangnya inovasi dan visi dari para pemimpin dalam menghadapi kompleksitas serta konflik kepentingan. Kepemimpinan yang visioner dan mampu merumuskan tujuan bersama sangat penting untuk menjaga arah kolaborasi. Tanpa kemampuan tersebut, perbedaan kepentingan sulit disatukan. Selain itu, perubahan komitmen dan munculnya kepentingan baru yang bertentangan dengan kesepakatan awal juga menjadi faktor yang melemahkan

keberlangsungan dan efektivitas kolaborasi.

Keberhasilan *collaborative governance* bergantung pada keseimbangan ketiga faktor ini, di mana budaya yang kuat, institusi yang mendukung, dan stabilitas politik menciptakan lingkungan yang kondusif untuk kerja sama yang efektif.

Jaminan Sosial Ketenagakerjaan

Berdasarkan Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional terdapat lima (5) jenis program jaminan sosial, yaitu:

- a. Jaminan kesehatan
- b. Jaminan Kecelakaan kerja (JKK)
Program ini bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap risiko kecelakaan yang terjadi dalam konteks hubungan kerja, termasuk insiden yang terjadi saat perjalanan dari rumah ke tempat kerja atau sebaliknya, serta penyakit yang timbul akibat kondisi lingkungan kerja.
- c. Jaminan Kematian (JKM)
Jaminan Kematian (JKM) ditujukan bagi ahli waris peserta BPJS Ketenagakerjaan yang meninggal dunia bukan akibat kecelakaan kerja. Program ini bertujuan untuk membantu meringankan beban keluarga yang ditinggalkan, baik melalui bantuan biaya pemakaman maupun santunan tunai. Manfaat Jaminan Kematian diberikan kepada ahli waris peserta yang masih dalam masa kepesertaan aktif, dan mencakup santunan sekaligus, santunan berkala, biaya pemakaman, serta beasiswa pendidikan untuk anak peserta. Penetapan besaran iuran dan manfaat program ini dievaluasi secara berkala, paling lambat setiap dua tahun sekali.
- d. Jaminan Hari Tua (JHT)
Program ini merupakan bentuk perlindungan bagi tenaga kerja yang dirancang untuk menjamin mereka dari risiko sosial ekonomi saat memasuki masa pensiun, mengundurkan diri dari pekerjaan, mengalami pemutusan

hubungan kerja, atau sedang tidak bekerja di mana pun, termasuk bagi peserta yang menetap di luar negeri secara permanen. Manfaat Jaminan Hari Tua (JHT) diberikan dalam bentuk uang tunai yang berasal dari akumulasi iuran yang telah dibayarkan peserta, ditambah hasil pengembangannya, dan diserahkan kepada peserta saat memenuhi ketentuan yang berlaku.

- e. Jaminan Pensiun (JP)
Program ini bertujuan untuk menjaga kelayakan hidup peserta dan/atau ahli warisnya. Melalui program ini, BPJS Ketenagakerjaan memberikan manfaat berupa penghasilan bagi peserta yang telah memasuki usia pensiun, mengalami cacat total permanen, atau meninggal dunia.

BPJS Ketenagakerjaan menyediakan empat kategori untuk menjadi kepesertaan, yaitu:

1. Pekerja Penerima Upah (PPU),
2. Pekerja Bukan Penerima Upah (PBPU)
3. Pekerja Migran Indonesia
4. Jasa Layanan Konstruksi

Pekerja informal dapat termasuk dalam tiga dari empat kategori kepesertaan yang ada yaitu kategori Peserta Bukan Penerima Upah (PBPU). PBPU adalah individu yang menjalankan kegiatan atau usaha ekonomi secara mandiri dan memperoleh penghasilan dari aktivitas tersebut. Kelompok ini mencakup pemberi kerja, pekerja mandiri atau yang bekerja di luar hubungan kerja formal, serta individu lain yang tidak termasuk pekerja penerima upah. Contoh dari kelompok ini antara lain pedagang, petani, nelayan, pengecer, dan jenis pekerjaan mandiri lainnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menerapkan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Peneliti memilih pendekatan deskriptif kualitatif untuk menggali secara mendalam bagaimana penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan dilaksanakan serta faktor pendukung dan penghambat dalam kolaborasi tersebut.

Tabel 2. Fokus dan Dimensi Penelitian

NO	FOKUS	DIMENSI
1.	<i>Collaborative governance</i> dalam penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Probolinggo	1. Kondisi awal 2. Kepemimpinan fasilitatif 3. Desain kelembagaan 4. Proses kolaborasi
2.	Faktor pendukung dan penghambat <i>Collaborative governance</i> dalam penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Probolinggo	1. Faktor budaya 2. Faktor institusi 3. Faktor politik

Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Organisasi Perangkat Daerah Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kota Probolinggo yaitu BPJS Ketenagakerjaan unit Probolinggo, Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Probolinggo, Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Probolinggo, serta Kantor Kecamatan Kanigaran Kota Probolinggo.

Sumber Data dan Informan

Penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder dengan teknik purposive sampling, Teknik ini memungkinkan peneliti memperoleh data yang akurat dari pihak-pihak yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Probolinggo. Sumber data primer (Informan penelitian) terdiri dari:

1. Staf BPJS Ketenagakerjaan Kota Probolinggo
2. Analis kebijakan pada Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Probolinggo
3. Kepala Bidang Hubungan Industrial pada Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja
4. Kasi Pemerintahan Kecamatan Kanigaran
5. Lurah dan Kasi Pemerintahan Kelurahan
6. Pekerja rentan yang menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan

Adapun data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2021, Peraturan Walikota Probolinggo No 101 Tahun 2020, Peraturan Wali Kota

Probolinggo No 36 Tahun 2023, Peraturan Walikota Probolinggo No 76 Tahun 2024, Peraturan Walikota Probolinggo No 80 Tahun 2024, Perjanjian kerjasama BPJS Ketenagakerjaan dengan kecamatan dan Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja, Laporan kepesertaan program jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Probolinggo.

Metode Pengumpulan data

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan, penelitian ini menggunakan tiga metode pengumpulan data, yaitu:

1. **Observasi**, dilakukan dengan mengamati secara langsung interaksi antara peserta dan penyelenggara program jaminan sosial ketenagakerjaan di lokasi penelitian tanpa intervensi.
2. **Wawancara**, dilakukan secara semi terstruktur terhadap berbagai informan kunci, termasuk staf BPJS Ketenagakerjaan, pejabat pemerintah daerah, lurah, ketua RT/RW, serta pekerja rentan peserta program, guna menggali informasi secara mendalam.
3. **Dokumentasi**, dilakukan dengan menelaah arsip dan dokumen resmi dari BPJS Ketenagakerjaan, Kecamatan Kanigaran, dan Bagian Pemerintahan Setda Kota Probolinggo, seperti peraturan walikota, laporan iuran dan manfaat, serta dokumen kerja sama antarinstansi terkait program jaminan sosial ketenagakerjaan.

Teknik Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, analisis data dilakukan secara sistematis terhadap

wawancara, catatan lapangan, dan data lainnya agar hasil temuan tersaji secara jelas. Menurut model Miles dan Huberman (dalam Sugiyono, 2018), analisis dilakukan melalui tiga tahap utama:

1. **Reduksi Data**
Menyederhanakan dan memilah data yang diperoleh agar fokus pada informasi yang relevan. Proses ini dilakukan terus-menerus selama penelitian untuk menemukan pola dan makna dari data yang kompleks.
2. **Penyajian Data**
Data disusun dalam bentuk deskripsi, diagram, atau hubungan antarkategori untuk memudahkan pemahaman dan analisis.
3. **Penarikan Kesimpulan/Verifikasi**
Kesimpulan dirumuskan dari pola atau temuan utama yang muncul selama analisis. Proses ini bisa dilakukan secara bertahap dan diverifikasi sepanjang penelitian untuk menjawab rumusan masalah.

Teknik Keabsahan Data

Untuk memastikan bahwa data dalam penelitian kualitatif dapat diakui secara ilmiah, perlu dilakukan pengujian terhadap keabsahannya. Pengujian ini dilakukan melalui teknik triangulasi, baik dari segi sumber data maupun metode yang digunakan. Triangulasi sumber melibatkan pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan analisis dokumen tertulis, sementara triangulasi metode dilakukan dengan cara mengombinasikan wawancara yang kemudian dilanjutkan dengan observasi guna memperoleh informasi yang konsisten dan saling menguatkan

HASIL DAN PEMBAHASAN

***Collaborative Governance* Dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kota Probolinggo**

Kolaborasi antara Pemerintah Kota Probolinggo dan BPJS Ketenagakerjaan merupakan wujud nyata dari praktik *collaborative governance* dalam tata kelola pelayanan publik. Kolaborasi ini tidak

sekadar menjadi bentuk kerja sama antar lembaga, tetapi merupakan bagian dari strategi pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya bagi kelompok pekerja rentan yang selama ini belum tersentuh perlindungan sosial ketenagakerjaan.

1. Kondisi Awal

Kondisi awal perlindungan sosial ketenagakerjaan di Kota Probolinggo sebelum adanya kerja sama dengan BPJS Ketenagakerjaan masih terbatas pada pekerja formal. Sementara pekerja informal seperti nelayan, petani, dan pelaku UMKM yang jumlahnya sangat besar belum seluruhnya terlindungi. Pandemi COVID-19 menjadi momen penting yang menyadarkan pemerintah akan lemahnya jaring pengaman sosial, namun disisi lain pandemi juga memperlihatkan keterbatasan kewenangan dan anggaran pemerintah dalam menjamin kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh. Kesadaran inilah yang mendorong terbentuknya kolaborasi antara Pemerintah Kota Probolinggo dengan BPJS Ketenagakerjaan untuk melindungi seluruh pekerja dan meningkatkan kesejahteraannya.

2. Kepemimpinan Fasilitatif

Kolaborasi antara Pemerintah Kota Probolinggo dengan BPJS Ketenagakerjaan dapat berjalan dengan baik berkat dukungan pemimpin yang fasilitatif. Kepemimpinan fasilitatif ini ditunjukkan oleh walikota yang tidak hanya berfungsi sebagai pengarah, tetapi juga sebagai jembatan yang mampu menghubungkan berbagai kepentingan, membangun komunikasi lintas sektor. Pemimpin yang fasilitatif mampu menciptakan ruang dialog yang terbuka, memfasilitasi koordinasi antar instansi, dan memotivasi perangkat daerah hingga tingkat kelurahan untuk turut serta dalam mendukung perluasan cakupan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan. Walikota juga mendorong penerbitan regulasi daerah yang mendukung

keberlangsungan program, serta menyediakan dukungan anggaran.

3. Desain Kelembagaan

Penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Probolinggo dilaksanakan secara bertahap dan terstruktur oleh berbagai organisasi perangkat daerah (OPD), sesuai dengan karakteristik dan sasaran kelompok pekerja rentan yang menjadi prioritas perlindungan. Pendekatan ini mencerminkan desain kelembagaan yang adaptif, kolaboratif, dan berbasis regulasi daerah, guna mendukung perluasan kepesertaan program secara lebih efektif.

Kolaborasi ini diawali dengan kesepakatan bersama antara Pemerintah Kota Probolinggo dengan BPJS Cabang Pasuruan pada tanggal 9 Juli 2020 tentang dukungan Pemerintah Kota Probolinggo terhadap kepesertaan program BPJS Ketenagakerjaan. Kesepakatan ini kemudian ditindaklanjuti dengan sejumlah regulasi turunan, berupa Peraturan Walikota dan perjanjian kerja sama yang mengatur peran dan tanggung jawab masing-masing OPD. Beberapa regulasi penting yang menjadi fondasi pelaksanaan antara lain: Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 101 Tahun 2020, Peraturan Wali Kota Probolinggo Nomor 36 Tahun 2023, Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 76 Tahun 2024, serta Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 80 Tahun 2024.

Selain melalui regulasi daerah, kerja sama ini juga dituangkan dalam perjanjian kerja sama antara Pemerintah Kota Probolinggo dan BPJS Ketenagakerjaan. Perjanjian tersebut memuat secara rinci mengenai objek kerja sama, ruang lingkup, hak dan kewajiban masing-masing pihak, tata cara pelaksanaan, mekanisme pembiayaan, penanganan perselisihan, klausul force majeure, masa berlaku, serta ketentuan pengakhiran kerja sama.

Model ini menunjukkan bahwa desain kelembagaan di Kota Probolinggo dirancang untuk menjamin kepastian hukum, kejelasan peran antar instansi, serta koordinasi pelaksanaan yang terukur dan berbasis tugas pokok masing-masing OPD. Pendekatan ini memungkinkan terciptanya penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan yang inklusif dan berkelanjutan, serta menysasar pekerja rentan di berbagai sektor kehidupan masyarakat.

4. Proses Kolaborasi

Kolaborasi antara Pemerintah Kota Probolinggo dan BPJS Ketenagakerjaan lahir dari kesadaran bersama akan rendahnya tingkat perlindungan sosial ketenagakerjaan, khususnya bagi kelompok pekerja informal seperti nelayan, petani, pelaku UMKM, hingga ketua RT/RW. Kolaborasi ini dibangun secara bertahap melalui proses dialog intensif lintas sektor, rapat koordinasi, dan pertukaran informasi antara BPJS Ketenagakerjaan dan perangkat daerah. Proses kolaborasi ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Dialog Tatap Muka

Kolaborasi ini berawal dari kesadaran bersama bahwa perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan belum sepenuhnya menjangkau kelompok pekerja rentan di Kota Probolinggo. Karena itu Pemerintah Kota Probolinggo membuka ruang dialog dengan BPJS Ketenagakerjaan perihal kondisi ketenagakerjaan di kota ini. Proses dialognya cukup panjang, dalam forum tersebut BPJS Ketenagakerjaan menyampaikan secara komprehensif kondisi ketenagakerjaan di wilayah Kota Probolinggo, khususnya mengenai karakteristik pekerja informal yang masih belum terproteksi oleh

program jaminan sosial ketenagakerjaan.

Selain itu, BPJS juga memaparkan program dan skema perlindungan, serta estimasi kebutuhan biaya iuran, baik untuk skema mandiri maupun skema subsidi bagi pekerja rentan, guna menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan dan alokasi anggaran daerah. Selain pertemuan dengan walikota, BPJS Ketenagakerjaan juga berdialog secara intens dengan dinas terkait untuk membahas teknis pelaksanaan mulai dari menentukan sasaran, mekanisme pendaftaran, pembiayaan hingga pelaporan. Mereka membangun komunikasi yang terbuka, saling mendengarkan, dan mencoba memahami apa saja tantangan dan kebutuhan dari masing-masing. Dalam pertemuan-pertemuan tersebut semua aktor terlibat aktif menyampaikan pendapat hingga tercapai keputusan mekanisme penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Probolinggo.

b. Membangun Kepercayaan

Kepercayaan mulai tumbuh ketika kedua pihak menunjukkan tanggung jawab, transparansi dan saling menghormati peran masing-masing. Pemerintah Kota Probolinggo menunjukkan tanggung jawabnya dengan menginisiasi berbagai kebijakan daerah, mengalokasikan anggaran untuk kelompok pekerja rentan, serta mengintegrasikan program perlindungan sosial ke dalam agenda pembangunan daerah. Di sisi lain, BPJS Ketenagakerjaan secara aktif memberikan dukungan teknis, melakukan sosialisasi program, dan menyediakan data serta layanan kepesertaan secara terbuka.

Transparansi menjadi fondasi penting dalam membangun komunikasi dan koordinasi yang sehat. BPJS Ketenagakerjaan melaporkan hasil penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan ini secara berkala kepada Walikota Probolinggo. Dari laporan tersebut walikota dapat melihat jumlah iuran yang telah dibayar dan manfaat yang sudah diberikan kepada peserta. Untuk perangkat daerah pelaksana dapat memantau laporan tersebut secara online dan realtime di <https://sipp.bpjsketenagakerjaan.go.id/>.

Selain itu, keduanya menjunjung tinggi sikap saling menghormati peran dan kewenangan masing-masing. Pemerintah daerah memahami peran BPJS Ketenagakerjaan sebagai pelaksana program secara nasional, sementara BPJS Ketenagakerjaan menghargai otonomi daerah dalam menentukan prioritas dan strategi pelibatan kelompok pekerja rentan sesuai konteks lokal.

c. Komitmen Dalam Proses Kolaborasi

Komitmen kuat ditunjukkan oleh Pemerintah Kota Probolinggo melalui kebijakan konkret seperti menyediakan dukungan anggaran dan regulasi. Sementara BPJS Ketenagakerjaan memberikan respons positif dengan membuka ruang koordinasi teknis, mempermudah proses pendaftaran dan klaim, serta memastikan pelayanan yang transparan dan berkualitas. Dukungan Walikota juga terlihat berkelanjutan meskipun terjadi pergantian kepemimpinan, dengan target cakupan perlindungan minimal 60% pekerja dan alokasi anggaran

melalui DBHCHT untuk subsidi iuran bagi pekerja rentan.

d. Pemahaman Bersama

Kedua pihak memiliki kesepahaman bahwa perlindungan sosial merupakan bagian penting dari pembangunan kesejahteraan masyarakat, terutama bagi masyarakat kalangan bawah. Pemerintah Kota menyadari bahwa pelaksanaan program ini bukan sekadar kewajiban administratif, tetapi merupakan investasi sosial jangka panjang untuk menciptakan masyarakat yang produktif dan terlindungi. Sementara itu, BPJS Ketenagakerjaan memahami perlunya pendekatan lokal dalam menjangkau kelompok sasaran, yang tidak bisa dilakukan secara sentralistik.

Kesamaan persepsi ini menjadi dasar dalam menyusun rencana kerja, menentukan kelompok sasaran prioritas, menetapkan alur pelaksanaan, serta membagi tanggung jawab sesuai kewenangan masing-masing. Pemahaman bersama juga menjadi kunci dalam menyelesaikan kendala teknis di lapangan, menjaga kesinambungan program, dan memastikan bahwa tujuan perlindungan sosial benar-benar menyentuh masyarakat yang membutuhkan.

e. Hasil Antara (Pertengahan)

Hasil kolaborasi ini terlihat dari peningkatan signifikan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Kota Probolinggo, yang mencakup 36 % atau lebih dari 46.000 pekerja dari berbagai segmen. Capaian ini mendapat Penghargaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan PARITRANA AWARD Tahun 2023 Provinsi Jawa Timur, Kategori Pemerintah

kabupaten/Kota dari Gubernur Jawa Timur sebagai Peringkat III. Selain itu, manfaat langsung berupa santunan kematian, beasiswa pendidikan untuk anak pekerja yang meninggal dunia, dan perlindungan bagi kelompok pekerja rentan telah dirasakan oleh masyarakat.

Melalui *collaborative governance*, penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Probolinggo tidak hanya berhasil memperluas cakupan kepesertaan, tetapi juga membangun ekosistem perlindungan sosial yang berkelanjutan.

Faktor Pendukung dan Penghambat Collaborative Governance Dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Di Kota Probolinggo

1. Faktor Budaya

Pemerintah Kota Probolinggo melakukan inovasi birokrasi dengan mendaftarkan pekerja rentan ke BPJS Ketenagakerjaan secara otomatis berbasis data dinas tanpa perlu usulan langsung. Pendekatan ini mempercepat cakupan perlindungan dan mencerminkan koordinasi lintas sektor. Namun, minimnya sosialisasi menyebabkan banyak peserta tidak sadar telah terdaftar, yang menghambat partisipasi aktif masyarakat. Selain itu, budaya masyarakat seperti kerja harian, enggan mengurus administrasi, dan rendahnya kepercayaan terhadap lembaga menjadi hambatan dalam membangun kesadaran jaminan sosial.

2. Faktor Institusi

Keberhasilan kolaborasi diperkuat oleh:

- a. Kemitraan setara antar lembaga, yang menciptakan sinergi dan peran jelas antar aktor.
- b. Regulasi pendukung, yang mempertegas peran dan tanggung jawab masing-masing institusi.
- c. Pemanfaatan teknologi informasi (aplikasi JMO) yang memudahkan akses informasi dan layanan secara digital.

Namun, tantangan institusional masih ada, seperti:

- a. Akuntabilitas yang sempit, terbatas pada internal pemerintah, tanpa pelibatan publik.
- b. Rendahnya literasi digital pekerja informal yang menyulitkan akses ke aplikasi JMO tanpa pendampingan.

3. Faktor Politik

Komitmen politik kepala daerah menjadi faktor kunci dalam menjadikan perlindungan sosial sebagai prioritas pembangunan. Hal ini terlihat dari penganggaran melalui APBD dan penerbitan peraturan walikota. Program ini tidak hanya bertujuan perlindungan sosial, tetapi juga menjadi simbol keberhasilan politik pro-rakyat yang meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah.

SIMPULAN

Penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Probolinggo mencerminkan praktik *collaborative governance* yang berjalan secara dinamis dan inklusif. Kolaborasi ini dilandasi oleh kesadaran bersama akan pentingnya perlindungan sosial bagi seluruh lapisan pekerja, khususnya kelompok rentan. Kepemimpinan fasilitatif dari Walikota menjadi faktor kunci, ditunjukkan melalui dukungan regulatif (Perwali), penganggaran subsidi iuran, dan pembentukan forum komunikasi lintas perangkat daerah. Kolaborasi ini berkembang secara bertahap melalui dialog intensif, koordinasi, serta pertukaran informasi antar instansi. Hasil nyata dari kolaborasi ini ditunjukkan oleh peningkatan kepesertaan sebesar 36% dan penghargaan Paritran Award 2023. Faktor pendukung dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Di Kota Probolinggo antara lain : a) Percepatan proses pendaftaran peserta melalui database dinas terkait, b) Penerapan kemitraan dan kolaborasi, c) Regulasi pendukung, d) Pemanfaatan teknologi informasi, e) Komitmen kepala daerah yang kuat. Sedangkan faktor penghambat dalam

penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan Di Kota Probolinggo antara lain : a) Ketimpangan informasi dan sosialisasi, b) Budaya masyarakat seperti budaya enggan mengurus administrasi, anggapan BPJS TK hanya untuk pekerja formal, c) Akuntabilitas yang sempit dan internalistik, d) Keterbatasan literasi digital peserta BPJS Ketenagakerjaan.

Untuk memperkuat keberlanjutan kolaborasi, perlu dilakukan peningkatan kapasitas SDM pelaksana melalui pelatihan teknis dan penguatan koordinasi. Perluasan sasaran kepesertaan juga penting untuk menjangkau kelompok pekerja lain seperti pedagang pasar, peternak, dan pekerja seni. Selain itu, forum evaluasi lintas sektor secara berkala diperlukan guna mengidentifikasi kendala dan merumuskan strategi perbaikan. Dalam mengatasi hambatan, optimalisasi peran kelurahan dalam sosialisasi, edukasi berbasis komunitas melalui tokoh masyarakat, transparansi laporan kepesertaan, serta pendampingan literasi digital menjadi langkah strategis. Dengan upaya-upaya tersebut, *collaborative governance* dalam penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Probolinggo diharapkan semakin inklusif, adaptif, dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, J. (2018). Bentuk-Bentuk Jaminan Sosial Dan Manfaatnya Bagi Tenaga Kerja Dalam Hukum Ketenagakerjaan Indonesia. *YUDISIA: Jurnal Pemikiran Hukum Dan Hukum Islam*, 9(1), 121-135. (<https://journal.iainkudus.ac.id/index.php/Yudisia/article/download/3676/2562>)
- Hardi, Warsono. "Collaborative Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik." (2020), ([https://doc-pak.undip.ac.id/id/eprint/1143/1/collaborative%20gov%20%20\(revisi\)_5%20%2020-converted-.pdf](https://doc-pak.undip.ac.id/id/eprint/1143/1/collaborative%20gov%20%20(revisi)_5%20%2020-converted-.pdf))

- Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2021 :
Optimalisasi Pelaksanaan
Program Jaminan Sosial
Ketenagakerjaan
- Murdiyanto, E. (2020). Metode Penelitian Kualitatif (Sistematika Penelitian Kualitatif). Bandung: Rosda Karya, 1-2. (
<http://eprints.upnyk.ac.id/24095/1/Penelitian%20Kualitatif%20-Eko%20mUrdiyanto.pdf>)
- Nasution, A. F. (2023). Metode penelitian kualitatif. (
<http://repository.uinsu.ac.id/19091/1/buku%20metode%20penelitian%20kualitatif.Abdul%20Fattah.pdf> WIB).
- Noor, M., Suaedi, F., & Mardiyanta, A. (2022). *Collaborative Governance Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktik*. Bildung. (
https://repository.unair.ac.id/126355/1/4.%20Collaborative%20Governance_ebook.pdf)
- Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 1 Tahun 2016 : Tata Cara Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Kematian, dan Jaminan Hari Tua Bagi Peserta Bukan Penerima Upah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2019 : Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja Dan Jaminan Kematian
- Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 101 Tahun 2020 : Tambahan Honorarium Bagi Ketua Rukun Tetangga, Ketua Rukun Warga, Guru Ngaji Dan Guru Minggu Yang Dipergunakan Untuk Membayar Iuran Jaminan Ketenagakerjaan
- Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 82 Tahun 2023 : Optimalisasi Kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Pekerja Rentan Untuk Petani, Nelayan, Dan Pelaku Usaha Mikro
- Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 76 Tahun 2024 : Fasilitas Kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Pekerja Rentan Untuk Kader Pendukung Program Pelayanan Kesehatan
- Peraturan Wali Kota Probolinggo Nomor 80 Tahun 2024 : Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Probolinggo Nomor 82 Tahun 2023 Tentang Optimalisasi Kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Pekerja Rentan Untuk Petani, Nelayan, Dan Pelaku Usaha Mikro
- Perjanjian Kerja Sama antara Kecamatan Kanigaran Kota Probolinggo dan BPJS Ketenagakerjaan Kantor Cabang Pasuruan Nomor 100.3.7.1/40/KS/425.011/2024 tentang Perlindungan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi Ketua RT dan Ketua RW se Kecamatan Kanigaran Kota Probolinggo
- Ramdhan, M. (2021). *Metode penelitian*. Cipta Media Nusantara. (
https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=Ntw_EAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=metode+penelitian&ots=f3oM4QQx4t&sig=QQ-pY5WYny1ck9I4QQ8C-okofHA diakses pada Hari Selasa Tanggal 4 Februari 2025 Pukul 21.10 WIB).
- Sugiyono. (2018). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung, Indonesia: Alfabeta
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 : Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.
- Undang-undang No. 40 Tahun 2004 : Sistem Jaminan Sosial Nasional.