

BAB I

PENDAHULUAN

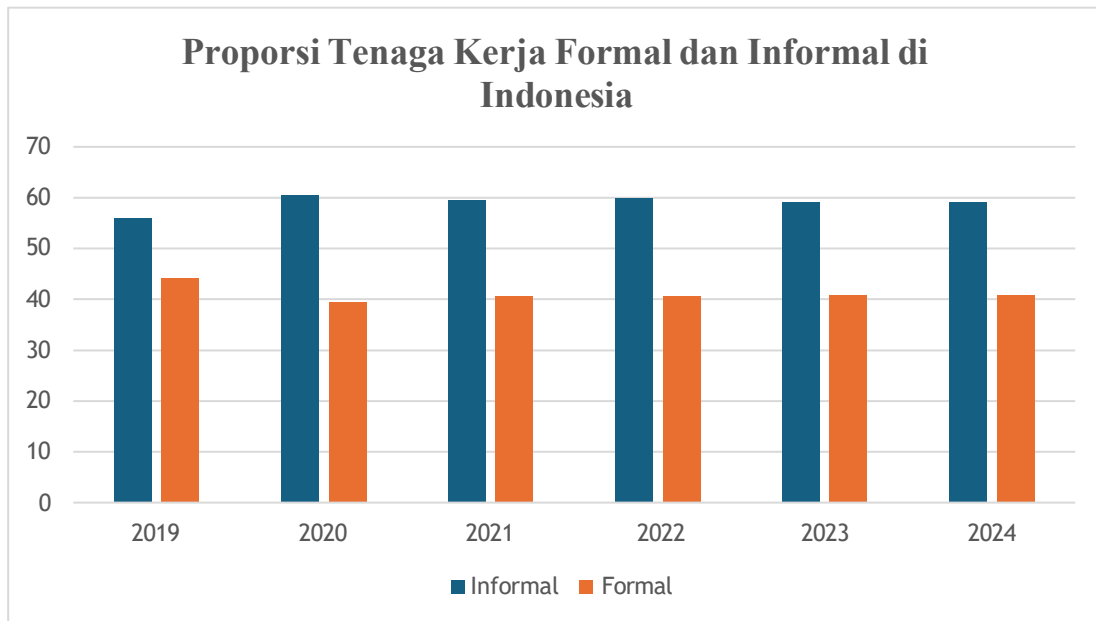
1.1 Latar Belakang

Di Indonesia, tenaga kerja terbagi ke dalam dua kategori utama, yaitu pekerja sektor formal dan pekerja sektor informal. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), pekerja sektor formal adalah mereka yang bekerja dengan status sebagai buruh/karyawan/pegawai tetap, baik di lembaga pemerintahan maupun perusahaan swasta, serta mereka yang memiliki akses terhadap berbagai bentuk perlindungan tenaga kerja, seperti jaminan sosial, kontrak kerja, dan upah yang tetap. Sementara itu, pekerja sektor informal mencakup mereka yang bekerja tanpa kontrak resmi, tidak memiliki kepastian kerja, serta minim atau bahkan tidak memiliki akses terhadap jaminan sosial dan kesejahteraan ketenagakerjaan (BPS, 2024). Sektor informal di Indonesia mencakup berbagai jenis pekerjaan, seperti pedagang kaki lima, buruh harian lepas, pekerja rumah tangga, pengemudi transportasi online, hingga pekerja lepas yang tidak memiliki kontrak tetap. Keberadaan sektor informal sangat penting dalam perekonomian nasional karena menyerap sebagian besar tenaga kerja, terutama mereka yang tidak memiliki keterampilan khusus atau sulit mengakses pekerjaan formal. Namun, meskipun jumlahnya sangat besar, pekerja di sektor informal sering kali menghadapi berbagai tantangan, termasuk upah yang rendah, kondisi kerja yang rentan, serta minimnya perlindungan dari kebijakan ketenagakerjaan yang berlaku di Indonesia (BPS, 2024).

Jumlah pekerja sektor informal di Indonesia menunjukkan tren peningkatan dari tahun ke tahun. Berdasarkan data Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas)

Badan Pusat Statistik (BPS) yang diolah oleh Kementerian Koordinator Bidang Pemberdayaan Masyarakat, pada Februari 2022 terdapat 80,2 juta pekerja informal atau sekitar 59,3% dari total 135,30 juta penduduk yang bekerja. Angka ini meningkat pada Februari 2023 menjadi 82,6 juta orang atau 59,2% dari total 139,85 juta penduduk bekerja. Kemudian, pada Februari 2024, jumlah pekerja informal kembali naik menjadi 84,2 juta orang dari total 142,17 juta penduduk yang bekerja, yang berarti sekitar 59,2% masih tergolong sebagai pekerja informal. Pekerja informal tersebut meliputi mereka yang berusaha sendiri, dibantu buruh tidak tetap, pekerja bebas, atau termasuk pekerja keluarga yang tidak menerima upah.

Meskipun kontribusinya cukup besar terhadap struktur ketenagakerjaan nasional, tingkat partisipasi pekerja informal dalam program jaminan sosial ketenagakerjaan masih tergolong rendah. Hingga 30 November 2024, BPJS Ketenagakerjaan mencatat bahwa jumlah peserta aktif dari kalangan pekerja informal baru mencapai 9,5 juta orang. Dari jumlah tersebut, sekitar 2,5 juta merupakan petani, 524.284 adalah nelayan, dan sisanya sekitar 6,4 juta orang berasal dari profesi lain di luar dua kategori tersebut. Hal ini menunjukkan hanya sekitar 9% dari total potensi pekerja informal yang telah menjadi peserta aktif program jaminan ketenagakerjaan.



Tabel 1. 1 Proporsi Tenaga Kerja Formal dan Informal Indonesia

Sumber : Badan Pusat Statistika (diolah peneliti, 2025)

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), proporsi pekerja informal di Indonesia mengalami fluktuasi selama periode 2019 hingga 2024. Pada Februari 2019, jumlah pekerja informal tercatat sebanyak 74,09 juta orang atau 55,88% dari total penduduk yang bekerja. Angka ini meningkat pada tahun 2020, mencapai 60,47% dari total pekerja. Pada Februari 2024, jumlah pekerja informal naik menjadi 84,13 juta orang atau 59,17% dari total penduduk yang bekerja. Pada Agustus 2024, jumlah pekerja informal sedikit menurun menjadi 83,8 juta jiwa atau 57,95% dari total pekerja. Secara keseluruhan, data ini menunjukkan bahwa meskipun terdapat penurunan proporsi pekerja informal pada beberapa tahun, sektor informal masih mendominasi pasar tenaga kerja Indonesia hingga tahun 2024.

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) tahun 2024, struktur ketenagakerjaan di wilayah ini masih

didominasi oleh pekerja sektor informal. Rilis resmi BPS mencatat bahwa pada Februari 2024, proporsi tenaga kerja informal di DIY mencapai 56,33% dari total penduduk yang bekerja, sedangkan tenaga kerja formal hanya sekitar 43,67%. Data lain yang dipublikasikan oleh BPS menunjukkan bahwa lebih dari setengah pekerja di DIY, tepatnya 53,12%, bekerja di sektor informal, menjadikan Yogyakarta sebagai salah satu provinsi dengan tingkat pekerja informal tertinggi di Pulau Jawa. Kondisi ini menggambarkan bahwa sebagian besar masyarakat Yogyakarta menggantungkan hidupnya pada sektor-sektor nonformal seperti perdagangan kecil, jasa, kuliner, transportasi daring, hingga industri rumahan.

Tabel 1. 2 Komposisi Pekerja Sektor Formal dan Informal
di Kota Yogyakarta (03 Desember 2024)

Jenis Pekerjaan	Jumlah (Orang)	Persentase (%)
Pekerja Formal	1.023.000	46,88
Pekerja Informal	1.159.440	53,12
Total	2.182.440	100

Sumber : Badan Perencanaan Pembangunan, Riset, dan Inovasi Daerah (Bapperida)

DIY (diolah peneliti, 2025)

Badan Perencanaan Pembangunan, Riset, dan Inovasi Daerah (Bapperida) DIY mencatat bahwa jumlah pekerja sektor informal di wilayah ini mencapai 1.159.440 orang atau 53,12% dari total penduduk yang bekerja. Namun, berdasarkan data dari aplikasi Dataku Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2024, jumlah pekerja sektor informal yang aktif terdaftar sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan kategori Bukan Penerima Upah (BPU) hanya sebanyak 86.607 orang. Artinya, tingkat partisipasi

pekerja informal dalam program jaminan sosial ketenagakerjaan di Yogyakarta baru mencapai sekitar 7,47% dari total pekerja informal. Angka ini menunjukkan masih sangat rendahnya kesadaran dan partisipasi pekerja informal terhadap pentingnya perlindungan sosial ketenagakerjaan, padahal mereka adalah kelompok yang paling rentan terhadap risiko ekonomi, kecelakaan kerja, dan ketidakpastian penghasilan.

Sebagai bentuk kehadiran negara dalam menjamin perlindungan sosial bagi seluruh tenaga kerja, pemerintah membentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) adalah badan hukum publik yang ditugaskan untuk menyelenggarakan jaminan sosial demi terwujudnya perlindungan sosial masyarakat Indonesia. (Agus, 2015). Lembaga ini merupakan transformasi dari PT Jamsostek (Persero) yang secara resmi beroperasi sebagai badan hukum publik sejak 1 Januari 2014, berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Fungsi utama BPJS Ketenagakerjaan adalah menyelenggarakan program jaminan sosial ketenagakerjaan yang mencakup perlindungan terhadap risiko-risiko kerja, seperti kecelakaan kerja, kematian, hari tua, dan kehilangan pekerjaan. Kehadiran BPJS Ketenagakerjaan bertujuan untuk mewujudkan sistem jaminan sosial nasional yang berkeadilan dan merata, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Melalui pelaksanaan program-program tersebut, diharapkan seluruh pekerja, baik sektor formal maupun informal, dapat memperoleh rasa aman dalam menjalankan aktivitas ekonomi mereka, sekaligus memperkuat jaring pengaman sosial nasional. Adanya landasan hukum yang kuat dan struktur kelembagaan yang terorganisir menjadikan BPJS Ketenagakerjaan sebagai

instrumen strategis dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional di bidang kesejahteraan tenaga kerja.

BPJS Ketenagakerjaan menyediakan beberapa program perlindungan sosial yang dirancang khusus untuk menjangkau pekerja sektor informal, yaitu kelompok pekerja yang memperoleh penghasilan secara mandiri dan tidak terikat pada hubungan kerja formal dengan pemberi kerja. Program-program ini mencakup Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), Jaminan Kematian (JKM), serta Jaminan Hari Tua (JHT). Ketiga program ini disusun untuk memberikan perlindungan dasar yang menyeluruh terhadap berbagai risiko yang dapat mengancam keberlangsungan hidup para pekerja mandiri, yang sering kali tidak memiliki cadangan keuangan atau perlindungan ketenagakerjaan lainnya.

Pertama, Program Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) merupakan salah satu bentuk perlindungan sosial yang sangat penting, terutama bagi pekerja sektor informal yang selama ini tidak memiliki jaminan perlindungan dari risiko kecelakaan kerja. JKK hadir sebagai upaya negara untuk menjamin keselamatan dan kesejahteraan kerja seluruh tenaga kerja Indonesia, termasuk mereka yang bekerja secara mandiri, tanpa naungan perusahaan atau institusi formal. Secara substantif, JKK memberikan perlindungan menyeluruh atas risiko kecelakaan yang terjadi dalam hubungan kerja, baik saat pekerja berada di tempat kerja, maupun ketika dalam perjalanan menuju atau kembali dari tempat kerja. Perlindungan ini mencakup pembiayaan pengobatan dan perawatan tanpa batasan biaya selama sesuai dengan kebutuhan medis, yang tentu menjadi solusi penting mengingat keterbatasan akses kesehatan bagi sebagian besar pekerja informal. Tidak hanya itu, manfaat lain yang disediakan mencakup santunan

pengganti penghasilan selama masa pemulihan, baik sementara maupun tetap, serta santunan dalam kasus cacat atau kematian akibat kecelakaan kerja. Manfaat-manfaat tersebut pada dasarnya menjadi jaring pengaman ekonomi bagi para pekerja informal yang rentan, karena kehilangan pendapatan meski hanya dalam waktu singkat dapat sangat memengaruhi keberlangsungan hidup mereka. Dari implementasinya, program JKK telah dirancang dengan mekanisme yang mempertimbangkan kemampuan finansial peserta. Sistem pembayaran iuran disesuaikan dengan pendapatan masing-masing pekerja, yang mencerminkan asas keadilan dan keterjangkauan. Sebagai contoh, pekerja informal dengan penghasilan bulanan antara Rp0 hingga Rp1.099.000 hanya diwajibkan membayar iuran sebesar Rp10.000 per bulan. Jumlah ini relatif kecil jika dibandingkan dengan manfaat besar yang diterima, menjadikan program ini layak diakses oleh berbagai lapisan masyarakat pekerja informal.

Kedua, Program Jaminan Kematian (JKM) adalah program perlindungan bagi ahli waris peserta apabila peserta meninggal dunia bukan karena kecelakaan kerja. Program ini memberikan santunan kematian, bantuan biaya pemakaman, dan santunan berkala bagi ahli waris, yang umumnya terdiri dari pasangan dan anak. Dengan adanya program ini, beban finansial keluarga yang ditinggalkan dapat sedikit berkurang, serta tetap memiliki jaminan keberlangsungan hidup untuk sementara waktu pasca-kehilangan tulang punggung keluarga. Program Jaminan Kematian (JKM) merupakan salah satu instrumen penting dalam sistem perlindungan sosial ketenagakerjaan di Indonesia, khususnya bagi para pekerja sektor informal yang selama ini cenderung tidak memiliki perlindungan finansial saat terjadi musibah kematian dalam keluarga. JK M bukan hanya sebagai angka-angka atau nominal santunan, tetapi sebagai bentuk

empati negara terhadap beban psikologis dan ekonomi yang dialami keluarga ketika seorang anggota keluarga terutama tulang punggung ekonomi meninggal dunia. JKM memberikan perlindungan yang bersifat pasif namun strategis. Manfaat dari program ini diberikan kepada ahli waris peserta apabila peserta meninggal dunia bukan karena kecelakaan kerja. Bentuk perlindungannya mencakup santunan kematian tunai, bantuan biaya pemakaman, serta santunan berkala bagi ahli waris yang sah, seperti pasangan dan anak. Keberadaan JKM memberikan kelegaan di tengah duka, karena dapat meringankan beban ekonomi keluarga yang ditinggalkan, sekaligus memberikan waktu transisi sebelum mereka kembali menata kehidupan pasca-kehilangan. Sistem pembayaran JKM sangat terjangkau dan seragam, yakni hanya sebesar Rp6.800 per bulan tanpa memandang berapa besar penghasilan peserta. Hal tersebut mencerminkan prinsip solidaritas sosial di mana setiap peserta, baik dengan penghasilan rendah maupun tinggi, memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam konteks perlindungan dasar. Biaya iuran yang rendah ini membuka kesempatan luas bagi seluruh pekerja sektor informal untuk mengakses jaminan sosial tanpa terbebani oleh kewajiban finansial yang berat, menjadikan program ini mudah dijangkau dan berpotensi menjangkau cakupan kepesertaan yang lebih luas.

Ketiga, Jaminan Hari Tua (JHT) merupakan suatu bentuk program perlindungan sosial jangka panjang yang dirancang untuk menjamin keberlangsungan kesejahteraan ekonomi peserta ketika memasuki masa tidak produktif, seperti masa pensiun, mengalami cacat total tetap, atau meninggal dunia. Program ini berfungsi sebagai instrumen tabungan yang dikelola secara mandiri oleh peserta, di mana besaran iuran yang disetorkan bersifat fleksibel dan disesuaikan dengan kapasitas ekonomi

masing-masing individu. JHT memiliki peran strategis dalam mendorong terciptanya budaya menabung dan perencanaan keuangan jangka panjang, terutama bagi pekerja sektor informal yang secara struktural tidak memperoleh akses terhadap skema pensiun formal sebagaimana yang diterima oleh pekerja sektor formal. Program JHT dapat diposisikan sebagai bentuk jaminan eksistensial yang memberikan kepastian dan rasa aman terhadap masa depan yang sarat dengan ketidakpastian sosial-ekonomi. Sebagai ilustrasi, pekerja dengan penghasilan dalam rentang Rp0 hingga Rp1.099.000 per bulan dikenakan iuran minimum sebesar Rp20.000 per bulan. Sementara itu, peserta dengan tingkat penghasilan yang lebih tinggi dikenakan iuran dalam nominal yang lebih besar secara proporsional.

Tabel 1. 3 Skema Simulasi Perhitungan Iuran Kepesertaan BPJS

Ketenagakerjaan

Program	Upah	Jumlah Iuran
JHT	1.000.000	20.000
JKK		10.000
JKM		6.800
Total		36.800

Sumber : Website BPJS Ketenagakerjaan (diolah peneliti, 2025)

Ketiga program ini dirancang dengan skema iuran yang relatif terjangkau dan fleksibel, agar dapat menyesuaikan dengan kondisi penghasilan para pekerja sektor informal yang cenderung fluktuatif. Dengan demikian, apabila seorang pekerja sektor informal berpenghasilan minimum mengikuti ketiga program secara sekaligus, maka total iuran yang harus dibayarkan per bulan adalah sebesar Rp36.800. Nominal ini mencerminkan bentuk kontribusi yang relatif terjangkau, mengingat manfaat

multidimensional yang diterima, yakni perlindungan atas risiko kecelakaan, jaminan bagi keluarga apabila peserta meninggal dunia, serta tabungan jangka panjang untuk masa tua. Skema ini menunjukkan komitmen negara dalam menyelenggarakan jaminan sosial ketenagakerjaan yang inklusif, partisipatif, dan adaptif terhadap kebutuhan serta kemampuan kelompok pekerja informal yang selama ini cenderung termarginalkan dari sistem perlindungan formal. Meski demikian, tingkat partisipasi pekerja informal dalam ketiga program ini masih tergolong rendah, yang sebagian besar disebabkan oleh kurangnya literasi mengenai manfaat jaminan sosial serta persepsi bahwa program ini hanya penting bagi pekerja sektor formal. Oleh karena itu, pemahaman yang komprehensif mengenai isi dan manfaat dari program-program BPJS Ketenagakerjaan bagi pekerja sektor informal sangat penting untuk meningkatkan cakupan perlindungan sosial secara merata dan berkeadilan.

Pemilihan fokus penelitian terhadap pekerja sektor informal didasarkan pada fakta bahwa kelompok ini tergolong sebagai kelompok rentan karena tidak memiliki hubungan kerja tetap dan harus mendaftarkan diri secara mandiri ke dalam sistem jaminan sosial. Banyak dari mereka mengalami hambatan berupa rendahnya literasi jaminan sosial, pendapatan yang tidak stabil, serta keterbatasan informasi terkait manfaat dan prosedur kepesertaan. Padahal, kontribusi mereka terhadap perekonomian lokal sangat besar. Untuk itulah, evaluasi terhadap efektivitas implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi pekerja sektor informal menjadi penting. Terlebih lagi, penyelenggaraan program ini telah diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial dan diperkuat melalui Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 5

Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, yang merupakan dasar hukum terbaru dalam pengelolaan dan perluasan cakupan jaminan sosial tenaga kerja informal.

Dalam kerangka pelaksanaan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja sektor informal, salah satu regulasi teknis yang sangat penting dan menjadi pijakan utama dalam mengkaji implementasi kebijakan di lapangan adalah Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Peraturan ini hadir sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011, serta Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013, yang secara hierarkis menjadi dasar normatif bagi penyelenggaraan sistem jaminan sosial nasional. Namun, yang menjadikan Permenaker ini sangat relevan dan signifikan adalah sifatnya yang operasional dan aplikatif, khususnya dalam menjangkau kelompok pekerja bukan penerima upah (BPU), seperti pekerja informal.

Permenaker No. 5 Tahun 2021 secara rinci mengatur berbagai aspek pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan, mulai dari mekanisme pendaftaran peserta, perhitungan iuran berdasarkan penghasilan, tata cara pembayaran, hingga pengelolaan manfaat program yang mencakup Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), Jaminan Kematian (JKM), Jaminan Hari Tua (JHT), dan Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP). Pada pasal-pasal tertentu, peraturan ini juga memuat ketentuan mengenai peran BPJS Ketenagakerjaan sebagai badan pelaksana, termasuk strategi perluasan kepesertaan melalui kemitraan dengan komunitas lokal, pemerintah daerah, serta penguatan literasi kepada pekerja sektor informal. Hal ini mencerminkan

semangat negara dalam menjadikan perlindungan sosial sebagai hak yang inklusif dan menjangkau seluruh lapisan masyarakat pekerja, tak terkecuali mereka yang tidak memiliki hubungan kerja formal.

Dengan demikian, Permenaker No. 5 Tahun 2021 bukan hanya sekadar payung hukum teknis, tetapi juga dapat diposisikan sebagai titik tumpu utama dalam mengkaji implementasi kebijakan di tingkat lokal, karena di sinilah detail pelaksanaan program dituangkan secara konkret. Dalam penelitian ini, Permenaker tersebut akan menjadi acuan utama dalam menilai sejauh mana substansi kebijakan benar-benar diterjemahkan ke dalam praktik oleh BPJS Ketenagakerjaan di Kota Yogyakarta, khususnya terkait pekerja sektor informal. Melalui peraturan ini pula dapat ditelusuri titik-titik potensi keberhasilan maupun hambatan implementasi, seperti dalam hal sosialisasi program, penyesuaian iuran dengan kondisi ekonomi peserta, hingga respons masyarakat terhadap manfaat yang ditawarkan. Maka dari itu, fokus penelitian pada peraturan ini dinilai relevan dan strategis, mengingat keberhasilan kebijakan publik bukan hanya terletak pada tataran normatif tertinggi, tetapi lebih pada bagaimana kebijakan itu dioperasionalisasikan dalam kehidupan masyarakat.

Implementasi kebijakan publik dapat dianalisis melalui berbagai model, salah satunya model Merilee S. Grindle yang menekankan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua dimensi utama, yakni *content of policy* dan *context of implementation*. Melalui pendekatan ini, perhatian tidak hanya diarahkan pada substansi kebijakan seperti bentuk manfaat, sasaran penerima, dan ketersediaan sumber daya tetapi juga pada konteks pelaksanaannya, termasuk peran aktor pelaksana, konfigurasi kekuasaan, serta kondisi sosial, politik, dan kelembagaan yang melingkupi

proses implementasi. Di sisi lain, model implementasi kebijakan George C. Edward III menawarkan perspektif yang lebih operasional terhadap faktor-faktor yang dapat menghambat pelaksanaan kebijakan melalui empat unsur kunci, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Kedua model ini sebenarnya menyediakan perangkat analitis yang komplementer: Grindle membantu memotret implementasi secara menyeluruh, sedangkan Edward III memungkinkan identifikasi yang lebih terarah terhadap hambatan-hambatan implementasi di tingkat praksis.

Secara teoretis, masih terdapat ruang kajian (theoretical gap) dalam pemanfaatan kedua model tersebut, khususnya untuk menganalisis implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja sektor informal pada level lokal. Berbagai penelitian implementasi kebijakan sosial selama ini cenderung menggunakan salah satu model secara parsial dan lebih banyak difokuskan pada konteks makro atau sektor formal, sementara penerapannya pada kelompok pekerja informal di kota seperti Yogyakarta yang memiliki karakteristik kerja, kerentanan, dan pola hubungan kerja yang berbeda, masih relatif terbatas. Dari sisi empiris (empirical gap), studi mengenai BPJS Ketenagakerjaan umumnya berfokus pada pencapaian program di tingkat nasional atau pada pekerja penerima upah di sektor formal, sehingga pengalaman konkret pekerja sektor informal dan dinamika implementasi di tingkat kota belum banyak dieksplorasi secara mendalam.

Pemilihan Kota Yogyakarta sebagai lokasi penelitian tidak hanya didasarkan pada pertimbangan administratif, tetapi juga karena karakteristik ketenagakerjaannya menunjukkan adanya kebutuhan yang nyata terhadap perlindungan sosial bagi pekerja sektor informal. Struktur ketenagakerjaan di Daerah Istimewa Yogyakarta masih didominasi oleh kegiatan kerja informal. Data Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa

Yogyakarta menunjukkan bahwa pada Februari 2024 sebanyak 1,20 juta orang atau 56,33 persen penduduk bekerja berada pada sektor informal. Kondisi ini memperlihatkan bahwa lebih dari separuh tenaga kerja di wilayah ini bekerja pada jenis pekerjaan yang umumnya memiliki pendapatan tidak tetap, hubungan kerja yang longgar, serta belum seluruhnya terlindungi oleh sistem jaminan sosial ketenagakerjaan. Kota Yogyakarta sebagai pusat kegiatan jasa, perdagangan, pendidikan, dan pariwisata menjadi wilayah yang relevan untuk melihat bagaimana kebijakan perlindungan sosial ketenagakerjaan dijalankan pada kelompok pekerja yang memiliki mobilitas tinggi dan penghasilan yang cenderung fluktuatif. Urgensi perlindungan sosial di Kota Yogyakarta juga semakin penting apabila dikaitkan dengan kemampuan ekonomi pekerja, sebab standar upah minimum Kota Yogyakarta tahun 2025 tercatat sebesar Rp2.655.041, sedangkan pada kenyataannya banyak pekerja informal memperoleh pendapatan yang tidak selalu stabil dan bahkan dapat berada di bawah standar tersebut. Pada situasi seperti ini, iuran BPJS Ketenagakerjaan bagi pekerja bukan penerima upah memang dirancang relatif terjangkau, namun bagi pekerja dengan pendapatan harian yang berubah ubah, kewajiban iuran tetap menjadi pertimbangan ekonomi yang cukup berarti. Oleh karena itu, latar belakang penelitian perlu dipertegas dengan menempatkan Kota Yogyakarta sebagai wilayah yang memiliki kerentanan ketenagakerjaan yang khas, sehingga kebutuhan terhadap perlindungan sosial ketenagakerjaan tidak dipahami secara umum saja, tetapi benar benar dilihat sebagai kebutuhan riil masyarakat pekerja yang menghadapi risiko kecelakaan kerja, kematian, serta ketidakpastian keberlanjutan pendapatan pada masa mendatang. Urgensi program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja sektor informal di Kota Yogyakarta juga perlu diperkuat melalui penjelasan pada aspek sosial

ekonomi dan perkembangan layanan digital. Dari sisi sosial ekonomi, besarnya jumlah pekerja informal menunjukkan bahwa masih terdapat kelompok masyarakat yang bekerja tanpa kepastian penghasilan, tanpa perlindungan kerja formal, dan dengan kemampuan terbatas dalam menghadapi guncangan ekonomi. Ketika risiko seperti kecelakaan kerja, kematian pencari nafkah, atau penurunan kemampuan bekerja terjadi, rumah tangga pekerja sangat rentan mengalami penurunan kesejahteraan bahkan terdorong ke kondisi kemiskinan. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan program BPJS Ketenagakerjaan bagi pekerja bukan penerima upah bukan hanya penting sebagai perlindungan individual, tetapi juga sebagai instrumen untuk menjaga ketahanan sosial ekonomi rumah tangga pekerja. Publikasi Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta mengenai analisis kemiskinan makro tahun 2024 dan data strategis daerah juga memperlihatkan bahwa persoalan kesejahteraan masyarakat masih menjadi isu pembangunan yang perlu mendapat perhatian serius. Selain itu, urgensi program ini juga semakin relevan seiring dengan berkembangnya pelayanan berbasis digital melalui aplikasi Jamsostek Mobile atau JMO. Aplikasi ini memberikan kemudahan bagi peserta untuk memperoleh informasi program, melakukan pendaftaran, memantau kepesertaan, mengecek saldo, membayar iuran, hingga mengakses layanan klaim secara lebih praktis. Kehadiran JMO menunjukkan bahwa penyelenggaraan perlindungan sosial ketenagakerjaan tidak lagi hanya bergantung pada pelayanan tatap muka, tetapi juga pada kemampuan sistem digital dalam menjangkau peserta secara lebih cepat dan efisien. Meskipun demikian, efektivitas pemanfaatan aplikasi tersebut tetap dipengaruhi oleh tingkat literasi digital, akses terhadap perangkat dan jaringan internet, serta kemampuan peserta memahami prosedur layanan berbasis teknologi. Karena itu, penambahan uraian mengenai aspek sosial ekonomi dan digital menjadi

penting agar penelitian ini dapat menunjukkan bahwa urgensi program tidak hanya terletak pada keberadaan kebijakan, tetapi juga pada fungsinya dalam melindungi pekerja informal dari kerentanan ekonomi sekaligus menyesuaikan pelayanan publik dengan perkembangan teknologi.

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa partisipasi pekerja sektor informal sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan di Kota Yogyakarta masih rendah, meskipun kerangka kebijakan dan regulasi melalui Permenaker No. 5 Tahun 2021, telah disusun untuk memperluas cakupan perlindungan sosial ketenagakerjaan. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan kritis mengenai bagaimana implementasi kebijakan tersebut berlangsung jika ditinjau dari sisi isi dan konteks kebijakan, serta faktor-faktor apa saja yang justru menghambat pelaksanaannya di tingkat lokal. Dengan demikian, penelitian ini menjadi penting untuk, menggambarkan implementasi kebijakan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja sektor informal di Kota Yogyakarta dengan menggunakan model Merilee S. Grindle, dan mengidentifikasi serta menganalisis faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan tersebut berdasarkan model George C. Edward III.

1.2 Identifikasi Masalah

- 1) Rendahnya tingkat partisipasi pekerja sektor informal dalam program BPJS Ketenagakerjaan di Kota Yogyakarta.
- 2) Kurangnya literasi dan kesadaran pekerja sektor informal terhadap manfaat program jaminan sosial.
- 3) Belum optimalnya strategi BPJS Ketenagakerjaan dalam menjangkau pekerja informal.

1.3 Rumusan Masalah

- 1) Bagaimana implementasi kebijakan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi pekerja sektor informal di Kota Yogyakarta?
- 2) Apa saja faktor yang menghambat implementasi kebijakan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi pekerja sektor informal di Kota Yogyakarta?

1.4 Tujuan Penelitian

- 1) Mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi pekerja sektor informal di Kota Yogyakarta.
- 2) Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi pekerja sektor informal di Kota Yogyakarta.

1.5 Kegunaan Penelitian

1.5.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberi kontribusi teoretis bagi pengembangan kajian administrasi publik, khususnya mengenai implementasi kebijakan perlindungan sosial ketenagakerjaan pada pekerja sektor informal. Penelitian ini memperkaya pemahaman tentang implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (JKK, JKM, JHT) dengan menggunakan kerangka Grindle (*content of policy* dan *context of implementation*) serta mengidentifikasi faktor penghambat melalui variabel Edwards III (komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi). Selain itu, penelitian ini dapat menjadi rujukan akademik untuk melihat keterkaitan antara desain kebijakan, karakteristik pelaksana, serta respons kelompok sasaran dalam konteks lokal Kota Yogyakarta, sehingga dapat digunakan sebagai dasar perbandingan atau penguatan

penelitian lanjutan terkait implementasi kebijakan jaminan sosial pada sektor informal.

1.5.2 Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan memberi manfaat praktis bagi pihak-pihak yang terlibat dan terdampak dalam implementasi Program BPJS Ketenagakerjaan di sektor informal, khususnya JKK, JKM, dan JHT.

1) Bagi Pekerja Sektor Informal

Meningkatkan pemahaman dan kesadaran mengenai pentingnya kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan sebagai perlindungan sosial, serta mendorong pengambilan keputusan yang lebih antisipatif terhadap risiko kerja, kematian, dan hari tua.

2) Bagi BPJS Ketenagakerjaan

Menjadi bahan evaluasi dan masukan dalam penyusunan strategi pelayanan dan sosialisasi yang lebih efektif bagi pekerja informal, terutama terkait hambatan akses, persepsi, dan tingkat partisipasi.

3) Bagi Pemerintah Daerah

Memberikan masukan bagi penyusunan kebijakan daerah yang mendukung perluasan jaminan sosial bagi pekerja rentan, termasuk penguatan kolaborasi lintas sektor untuk meningkatkan kepesertaan.

4) Bagi Akademisi dan Peneliti

Menambah referensi kajian administrasi publik dan perlindungan sosial, serta menjadi dasar bagi penelitian lanjutan terkait implementasi kebijakan sosial yang inklusif dan berkeadilan.

1.6 Kerangka Teori

1.6.1 Penelitian Terdahulu

Tabel 1. 4 *Literature Review*

No.	Judul Jurnal	Tujuan	Metode	Hasil & Teori yang digunakan	Kesimpulan
1.	Implementasi Program Jamsostek Bagi Pekerja Informal oleh BPJS Ketenagakerjaan Cabang Semarang Majapahit (Rendy Syachrezi, 2023)	Menganalisis implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja informal serta faktor pendukung dan penghambatnya di BPJS Ketenagakerjaan	Deskriptif kualitatif, teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi.	Teori implementasi kebijakan George C. Edward III (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi). Hasil menunjukkan komunikasi cukup baik, disposisi mendukung, namun masih ada kendala	Program berjalan cukup baik namun terkendala literasi dan ekonomi peserta. Penelitian saya Menggunakan teori implementasi Merilee S. Grindle dan berfokus pada Permenaker No. 5 Tahun 2021 serta konteks pekerja informal di Kota

		Cabang Semarang Majapahit.		sumber daya dan pemahaman masyarakat.	Semarang, berbeda dari studi ini yang menggunakan teori Edward III dan cakupan institusi yang lebih sempit.
2.	Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Melalui Pemberdayaan UMKM di Kabupaten	Menganalisis implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan melalui pemberdayaan UMKM di Kabupaten Sidoarjo.	Kualitatif deskriptif; data diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi.	Menggunakan teori Merilee S. Grindle (fokus pada <i>content of policy</i> dan <i>context of implementation</i>). Hasil menunjukkan bahwa pelaksanaan	Implementasi belum optimal karena lemahnya koordinasi dan alokasi sumber daya. Meskipun sama-sama menggunakan teori Grindle, penelitian ini berbeda secara substansi karena fokus

	Sidoarjo, Fidianing Sopah, Winda Kusumawati, Kalvin Edo Wahyudi (2023)			pemberdayaan UMKM mampu meningkatkan kesejahteraan, namun mengalami hambatan pada aspek komunikasi, koordinasi, dan sumber daya.	pada jaminan sosial ketenagakerjaan sektor informal, bukan pemberdayaan UMKM.
3.	Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif, Zaini Sudarto (2016)	Mendeskripsikan implementasi kebijakan pendidikan inklusif di tingkat SD dan SMP di Surabaya berdasarkan Pergub	Deskriptif kualitatif dengan teknik wawancara, observasi, dokumentasi, dan triangulasi.	Menggunakan model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle (<i>content of policy & context of implementation</i>). Ditemukan bahwa	Implementasi pendidikan inklusif berjalan namun masih mengalami kendala tenaga pendidik dan sosialisasi. Pada penelitian saya berbeda sektor dan kebijakan;

		Jatim No. 6 Tahun 2011.		meskipun kebijakan inklusif sudah berjalan, masih ada kendala pada aspek sumber daya manusia dan sosialisasi masyarakat.	penelitian saya mengkaji perlindungan sosial ketenagakerjaan informal, bukan kebijakan pendidikan.
4.	Implementasi Kebijakan Kartu Prakerja dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Kota Semarang, Heni Sukma	Untuk mengetahui keberhasilan dan kendala Disnaker Kota Semarang dalam implementasi program Kartu Prakerja.	Deskriptif kualitatif; data diperoleh melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.	Menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III (komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi). Hasil menunjukkan bahwa program berjalan cukup	Program berjalan cukup baik namun masih menghadapi kendala teknis dan literasi digital. Penelitian saya menggunakan teori Grindle serta berfokus pada Permenaker No. 5

	Ningrum, Wijayanto, Ahmad Taufiq (2022)			baik, namun masih menghadapi kendala pada sosialisasi, infrastruktur teknologi, literasi digital, dan ketepatan sasaran.	Tahun 2021 dan perlindungan sosial ketenagakerjaan, bukan pada program Kartu Prakerja.
5.	Implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kota Manado, Anna Feberina Ginting, Salmin Dengo, Helly F. Kolondam (2016)	Menganalisis implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan di Kota Manado berdasarkan empat aspek implementasi kebijakan.	Kualitatif deskriptif, melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi.	Menggunakan teori implementasi kebijakan Edward III (komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi). Hasil menunjukkan kurangnya sosialisasi, keterbatasan jumlah pegawai,	Implementasi belum optimal karena kurangnya komunikasi dan SDM. Sedangkan penelitian saya cakupannya dengan pendekatan Grindle dan fokus pada pekerja informal serta kebijakan

				pelayanan belum optimal, dan perlunya peningkatan kapasitas sumber daya manusia.	yang lebih baru dan spesifik.
6.	Implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi Tenaga Kerja Bukan Penerima Upah di BPJS Ketenagakerjaan Padang, Fakhri Ahmad Firdausi,	Untuk menganalisis implementasi program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi tenaga kerja bukan penerima upah di BPJS Ketenagakerjaan Padang berdasarkan teori implementasi	Deskriptif kualitatif; teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi	Menggunakan teori Van Meter dan Van Horn (6 variabel: ukuran & tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap pelaksana, komunikasi antar organisasi, dan lingkungan sosial ekonomi). Hasil	Implementasi belum efektif akibat kurangnya penyuluh dan kesadaran masyarakat. Saya menggunakan pendekatan Grindle, berbeda dari studi ini yang memakai model Van Meter dan Van Horn,

	Roni Ekha Putera, Yoserizal (2023)	Van Meter dan Van Horn		menunjukkan implementasi belum berjalan optimal karena keterbatasan SDM, sosialisasi yang kurang, dan rendahnya kesadaran masyarakat.	serta mengangkat konteks Kota Yogyakarta.
7.	Implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Pada Pekerja Formal Di BPJS Ketenagakerjaan	Mendeskripsikan dan mengetahui implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan pada pekerja formal di BPJS	Kualitatif deskriptif	Implementasi program belum optimal; hanya 8,28% dari 1.130 perusahaan di wilayah Surabaya yang mendaftarkan perusahaan dan pegawainya dalam	Implementasi program pekerja formal belum optimal karena rendahnya kepatuhan badan usaha. Penelitian saya meneliti pekerja sektor informal dengan tingkat

	Tanjung Perak, Fath-Hiah, Wulan Nur; Nafi'ah, Binti Azizatun	Ketenagakerjaan Tanjung Perak		program BPJS Ketenagakerjaan. Teori yang digunakan adalah teori implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle.	kerentanan lebih tinggi dan pendekatan partisipatif berdasarkan regulasi terbaru.
8.	Implementasi Kebijakan Revitalisasi Pasar Tradisional Sarijadi Kota Bandung, Engkus, (2020)	Menentukan implementasi kebijakan revitalisasi pasar tradisional, serta mengidentifikasi kendala dan upaya dalam kebijakan tersebut	Deskriptif kualitatif, dengan observasi, wawancara, dan studi dokumen melalui purposive sampling	Menggunakan teori Merilee S. Grindle tentang keberhasilan implementasi kebijakan yang dipengaruhi oleh " <i>content of policy</i> " dan " <i>context of implementation</i> ". Hasil	Pelaksanaan revitalisasi belum menyentuh aspek ekonomi dan sosial secara menyeluruh. Meskipun menggunakan teori serupa, fokus penelitian saya adalah pada kebijakan jaminan sosial

				menunjukkan bahwa implementasi kebijakan revitalisasi pasar masih tidak sesuai, terutama dalam pengelolaan sarana perdagangan	ketenagakerjaan informal, bukan revitalisasi pasar.
9.	Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Pekerja Bukan Penerima Upah di Wilayah Kota Semarang	Mengevaluasi implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja bukan penerima upah di Semarang	Kualitatif dengan pendekatan yuridis sosiologis; pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan studi literatur	Menggunakan teori <i>Welfare State</i> untuk melihat bagaimana negara berperan dalam memberikan perlindungan sosial bagi pekerja. Hasil menunjukkan bahwa	Diperlukan peningkatan sosialisasi dan dukungan agar pekerja BPU terdaftar. Penelitian saya menggunakan Permenaker No. 5 Tahun 2021 sebagai dasar analisis terbaru, serta

	Ditinjau Dari Permenaker Nomor 1 Tahun 2016, Luhur Sanitya Pambudi (2019)			meskipun ada regulasi, masih banyak tantangan dalam implementasi program ini, termasuk kurangnya kesadaran pekerja dan keterbatasan usia kepesertaan	pendekatan teori Grindle dalam pelaksanaan kebijakan lokal.
10.	Implementasi Kebijakan Program Jaminan Hari Tua (JHT) oleh BPJS Ketenagakerjaan di Medan, Elvi	Menganalisis implementasi kebijakan program JHT dan efektivitasnya dalam memberikan	Analisis kepustakaan dengan data sekunder	Menggunakan teori Edward III tentang implementasi kebijakan, mencakup komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil menunjukkan	Komunikasi belum optimal sehingga kepesertaan rendah. Penelitian saya membahas tiga program sekaligus (JKK, JKM, dan JHT) serta

	Nuari Hutahaean (2023)	perlindungan sosial bagi tenaga kerja		bahwa kebijakan berjalan cukup baik, tetapi komunikasi belum merata, sehingga kepesertaan masih rendah	menggunakan pendekatan implementasi yang lebih komprehensif dengan teori Grindle.
11.	<i>Contributory Social Security and Employment-Based Social Protection for Informal Workers: Moderating Role of Regulatory</i>	Menganalisis pengaruh perlindungan sosial berbasis kontribusi terhadap kesejahteraan pekerja sektor informal serta peran moderasi dari kerangka regulasi.	Metode kuantitatif dengan pendekatan survei dan analisis regresi multivariat. Objek penelitian adalah pekerja informal di India.	Studi menggunakan pendekatan teoritis dari <i>employment-based social protection</i> dan memperkenalkan kerangka analisis terhadap efektivitas regulasi. Hasil menunjukkan bahwa	Efektivitas perlindungan sosial bergantung pada regulasi yang kuat dan inklusif. Mengkaji konteks Indonesia dengan fokus lokal, serta memperkuat dimensi implementasi di lapangan yang belum diungkap

	<i>Framework oleh Radhika Kapoor & Abhinav Bhardwaj (2024)</i>			regulasi yang kuat secara signifikan memperkuat dampak perlindungan sosial berbasis kontribusi terhadap keamanan pekerjaan dan kesejahteraan pekerja informal.	secara rinci dalam studi ini.
12.	<i>Analysis of The Implementation toward Employee Social Security at BPJS Employment</i> oleh	Mengevaluasi sejauh mana BPJS Ketenagakerjaan telah mengimplementasikan ketentuan dalam Undang-Undang No.	Penelitian hukum normatif dengan pendekatan deskriptif-analitis, menggunakan studi pustaka dan	Studi ini menggunakan teori implementasi kebijakan publik dan prinsip perlindungan sosial. Hasilnya menunjukkan bahwa	Masih terdapat tantangan dalam kepatuhan hukum dan aksesibilitas layanan. Fokus pada aspek pelaksanaan saya di tingkat lokal melalui

<p>Novi Indraswari, Robiatul Arofa, Anggita Cahyaning Pratiwi, dan Badrut Tamam (2024)</p>	<p>24 Tahun 2011 serta mengidentifikasi tantangan dalam pelaksanaannya.</p>	<p>analisis dokumen hukum terkait.</p>	<p>meskipun BPJS Ketenagakerjaan telah menjalankan program jaminan sosial, masih terdapat tantangan dalam hal kepatuhan terhadap ketentuan hukum, efektivitas program, keterjangkauan dan aksesibilitas layanan, serta penegakan hukum dan pengawasan.</p>	<p>pendekatan kontekstual berbasis teori Grindle, bukan sekadar tinjauan normatif perundangan.</p>
--	---	--	--	--

13.	<p><i>Differentiated Policy Implementation in the European Union</i> oleh Asya Zhelyazkova, Eva Thomann, Eva Ruffing, dan Sebastiaan Princen (2024)</p>	<p>Menganalisis pola, penyebab, dan konsekuensi dari implementasi kebijakan yang berbeda-beda (Differentiated Policy Implementation/DPI) dalam Uni Eropa.</p>	<p>Studi kualitatif dengan pendekatan analisis kebijakan, menggunakan data dari berbagai negara anggota Uni Eropa untuk mengevaluasi variasi dalam implementasi kebijakan.</p>	<p>Menggunakan teori implementasi kebijakan dan integrasi diferensial. Hasilnya menunjukkan bahwa DPI merupakan respons terhadap perbedaan kapasitas nasional, preferensi politik, dan kondisi lokal, yang mempengaruhi cara kebijakan Uni Eropa diimplementasikan di berbagai negara anggota.</p>	<p>Implementasi kebijakan yang berbeda meningkatkan fleksibilitas, namun menimbulkan tantangan konsistensi. Penelitian saya berfokus pada konteks lokal di Indonesia dengan aktor pelaksana spesifik, berbeda dari fokus kebijakan transnasional dan generalisasi Uni Eropa.</p>
-----	---	---	--	--	--

Sumber : diolah peneliti, 2025

Kajian implementasi kebijakan telah banyak dilakukan di sektor publik dan menunjukkan variasi temuan terkait praktik di lapangan, hambatan, serta kegunaan teori implementasi untuk menilai keberhasilan/kegagalan kebijakan.

Fidianing Sopah, Winda Kusumawati, dan Calvin Edo Wahyudi (2023) meneliti pengentasan kemiskinan melalui pemberdayaan UMKM di Sidoarjo (teori Grindle) dan menemukan kendala utama berupa lemahnya koordinasi, keterbatasan SDM, serta dukungan antarlembaga yang belum kuat. Zaini Sudarto (2016) mengkaji pendidikan inklusif di Surabaya (Pergub Jatim No. 6 Tahun 2011) dengan teori Grindle, dan menyoroti keterbatasan guru pendamping khusus serta sosialisasi kebijakan yang belum memadai. Heni Sukma Ningrum, Wijayanto, dan Ahmad Taufiq (2022) membahas program Kartu Prakerja di Semarang (Edward III) dan menemukan manfaat peningkatan keterampilan, namun terkendala literasi digital rendah, ketidaktepatan sasaran, dan keterbatasan infrastruktur teknologi. Anna Feberina Ginting, Salmin Dengo, dan Helly F. Kolondam (2016) meneliti jaminan sosial ketenagakerjaan di Manado (Edward III) dan menegaskan bahwa komunikasi, kecukupan personel, serta kesiapan layanan sangat menentukan efektivitas kebijakan. Fakhri Ahmad Firdausi, Roni Ekha Putera, dan Yoserizal (2023) mengkaji jaminan sosial bagi tenaga kerja bukan penerima upah di Padang (Van Meter & Van Horn) dan menemukan hambatan dominan berupa rendahnya kesadaran, kurangnya penyuluh, serta komunikasi pelaksana yang belum optimal. Fath-Hiah dan Binti Azizatun Nafi'ah meneliti pelaksanaan program BPJS Ketenagakerjaan bagi pekerja formal di Tanjung Perak (Grindle) dan menemukan masih rendahnya kepatuhan badan usaha dalam

mendaftarkan pekerja. Engkus (2020) mengevaluasi revitalisasi Pasar Sarijadi Bandung (Grindle) dan menilai implementasi belum menyentuh aspek sosial-ekonomi secara kuat, sehingga partisipasi komunitas perlu diperkuat. Luhur Sanitya Pambudi (2019) mengevaluasi Permenaker No. 1 Tahun 2016 dengan pendekatan welfare state, dan menemukan rendahnya pemahaman pekerja bukan penerima upah serta jangkauan kebijakan yang belum merata pada kelompok usia tertentu. Elvi Nuari Hutahaean (2023) menelaah pelaksanaan JHT (Edward III) dan menegaskan bahwa komunikasi pelaksana–masyarakat yang lemah memengaruhi tingkat kepesertaan program. Novi Indraswari dkk. (2024) meninjau pelaksanaan UU No. 24 Tahun 2011 dan menunjukkan tantangan pada kepatuhan serta pengawasan, sekaligus menekankan pentingnya akses layanan bagi perlindungan tenaga kerja. Radhika Kapoor dan Abhinav Bhardwaj (2024) mengkaji perlindungan sosial berbasis kontribusi bagi pekerja informal di India dan menekankan bahwa kejelasan serta kekuatan regulasi menjadi penentu keberhasilan implementasi. Asya Zhelyazkova dkk. (2024) membahas differentiated policy implementation di Uni Eropa dan menunjukkan bahwa perbedaan kapasitas lokal dan dinamika politik memicu variasi implementasi antarnegara, sehingga konsistensi kebijakan menjadi tantangan.

Berdasarkan studi-studi tersebut, implementasi kebijakan dipengaruhi faktor yang kompleks dan saling terkait. Karena itu, penelitian ini berfokus pada implementasi jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja sektor informal di Kota Yogyakarta dengan teori Grindle, untuk melihat hubungan isi kebijakan dan konteks pelaksanaan dalam praktik lapangan.

1.6.2 Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan cabang ilmu sosial yang mempelajari bagaimana kebijakan publik dirumuskan, dikelola, dan diimplementasikan oleh institusi negara untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Fokusnya tidak hanya pada mekanisme birokrasi, tetapi juga pada relasi negara–warga dalam pelayanan publik, proses kebijakan, serta akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Frederickson dan Smith (2003) menekankan bahwa administrasi publik mencakup kajian teori dan praktik pemerintahan, termasuk peran birokrasi, organisasi publik, serta dinamika aktor negara dan non-negara. Sementara itu, Denhardt dan Denhardt (2015) melalui paradigma New Public Service menegaskan pentingnya nilai partisipasi, keadilan sosial, dan pelayanan yang responsif, sebagai koreksi atas pendekatan manajerial yang terlalu menekankan efisiensi dan logika pasar.

Perkembangan administrasi publik juga mengarah pada perspektif governance yang menekankan kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil. Dalam kerangka ini, prinsip *good governance* seperti transparansi, efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas menjadi rujukan utama dalam menilai kinerja pemerintahan. Dengan demikian, kebijakan publik dipahami bukan semata produk negara, melainkan hasil interaksi berbagai aktor untuk menghasilkan solusi atas persoalan bersama.

1.6.3 Paradigma Administrasi Publik

Administrasi publik sebagai bidang ilmu multidisipliner terus berkembang seiring perubahan sosial, politik, dan ekonomi. Perkembangan tersebut terlihat dari

pergeseran paradigma, yakni perubahan cara pandang dominan mengenai bagaimana birokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan seharusnya dijalankan. Nicholas Henry merumuskan enam paradigma utama yang menggambarkan evolusi administrasi publik; paradigma-paradigma ini tidak selalu saling menggantikan secara mutlak, melainkan berkembang sebagai respons atas kritik dan tantangan pada periode sebelumnya.

1. Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926)

Menekankan pemisahan peran: politik sebagai perumus kebijakan dan administrasi sebagai pelaksana yang netral serta profesional. Paradigma ini kemudian dikritik karena praktik administrasi tidak pernah sepenuhnya terlepas dari dinamika politik.

2. Prinsip-Prinsip Administrasi (1927-1937)

Berfokus pada pencarian prinsip universal pengelolaan organisasi publik (misalnya pembagian kerja, koordinasi, hierarki) demi efisiensi. Kritik utamanya ialah kecenderungan terlalu mekanistik dan kurang memperhatikan faktor manusia serta konteks sosial.

3. Administrasi sebagai Ilmu Politik (1950-an)

Menegaskan bahwa administrasi publik tidak netral sepenuhnya karena birokrasi merupakan bagian dari proses politik dan turut memengaruhi keputusan serta kebijakan publik.

4. Administrasi sebagai Ilmu Manajemen (1956-1970)

Mengadopsi pendekatan manajerial untuk meningkatkan efisiensi, kinerja, dan akuntabilitas melalui pengukuran output dan perencanaan. Namun, pendekatan ini dinilai berisiko menomorduakan aspek keadilan sosial dan partisipasi.

5. Administrasi sebagai Ilmu Administrasi Publik (1970-kini)

Berupaya menegaskan administrasi publik sebagai disiplin yang memiliki pendekatan dan nilai khas. Fokusnya meluas pada dimensi normatif seperti etika pelayanan, transparansi, partisipasi publik, dan akuntabilitas sosial.

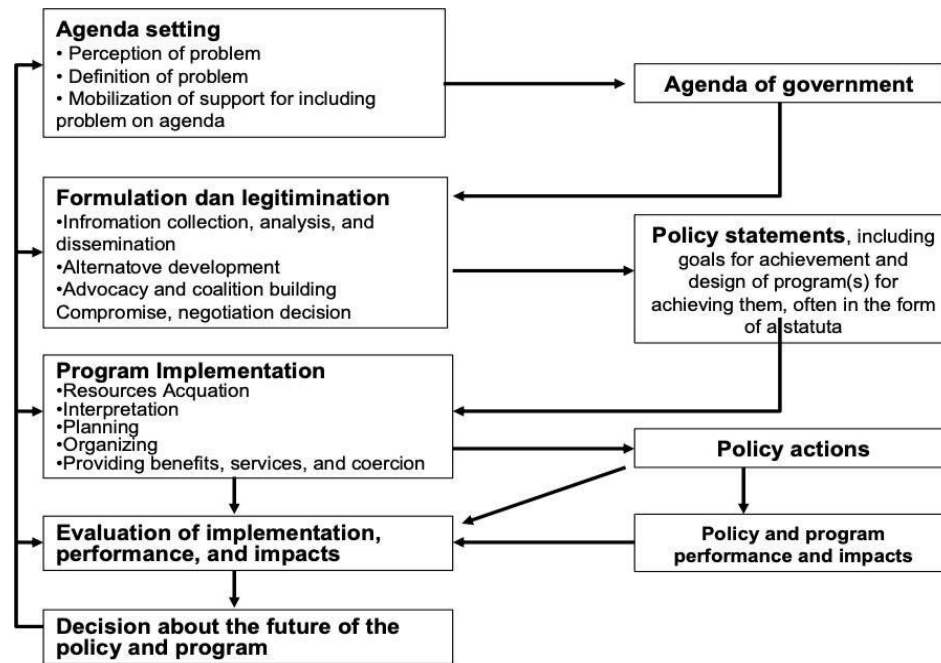
6. Administrasi Publik Baru (kontemporer)

Menekankan tata kelola kolaboratif melalui jejaring multiaktor (pemerintah, swasta, masyarakat sipil). Orientasinya bergeser ke pelayanan publik yang demokratis, responsif, inklusif, dan berbasis kebutuhan warga, sejalan dengan gagasan New Public Service dan New Public Governance.

1.6.4 Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan serangkaian keputusan atau tindakan strategis yang diambil pemerintah/lembaga berwenang untuk mengarahkan kehidupan masyarakat demi mencapai tujuan bersama. Keberadaan kebijakan penting untuk menyelesaikan persoalan publik secara sistematis, terukur, dan berkeadilan. Kebijakan memberikan kepastian hukum, menciptakan keteraturan sosial, serta mendukung pemerataan distribusi sumber daya. Tanpa kebijakan yang jelas, masyarakat berisiko menghadapi ketidakpastian, ketimpangan sosial, dan lemahnya perlindungan, terutama bagi kelompok rentan seperti pekerja sektor informal.

Kebijakan publik dapat dipahami sebagai proses dinamis yang mencakup perumusan, implementasi, hingga evaluasi, serta melibatkan berbagai aktor seperti legislatif, eksekutif, birokrasi, masyarakat sipil, dan sektor swasta. Menurut Thomas R. Dye, kebijakan publik adalah apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan maupun tidak dilakukan; artinya, tindakan dan ketidaktindakan pemerintah sama-sama memiliki konsekuensi bagi masyarakat. Robert Eyestone (dalam Agustino) menekankan bahwa kebijakan publik mencerminkan hubungan antara pemerintah dan lingkungannya, sehingga kebijakan selalu dipengaruhi tuntutan masyarakat, kondisi ekonomi, dan dinamika politik. Sementara itu, Ripley memandang kebijakan publik sebagai proses politik yang kompleks dan berkelanjutan, yang berlangsung melalui beberapa tahapan dan melibatkan banyak aktor.



Gambar 1.1 Langkah Pengambilan Kebijakan

a) Perumusan Agenda (*Agenda Setting*)

Tahap ini merupakan proses ketika suatu persoalan sosial mulai diakui sebagai masalah publik yang perlu mendapat perhatian pemerintah dan masuk ke agenda kebijakan. Pada fase ini terjadi pengenalan masalah, pendefinisian isu secara lebih spesifik, serta upaya mobilisasi dukungan dari publik, media, maupun kelompok kepentingan. Tahap agenda setting krusial karena tidak semua masalah dapat diakomodasi; sejumlah isu dapat tertunda atau diabaikan akibat lemahnya dorongan politik maupun dominasi elite kebijakan. Secara umum, agenda kebijakan terbentuk melalui seleksi isu dan dinamika interaksi antara pemerintah, masyarakat, serta situasi politik yang memungkinkan suatu isu memperoleh prioritas.

b) Formulasi dan Legitimasi Kebijakan (*Policy Formulation and Legitimation*)

Setelah isu masuk agenda, pemerintah menyusun alternatif kebijakan melalui pengumpulan data, analisis masalah, dan perumusan opsi solusi yang paling layak. Proses ini juga melibatkan negosiasi, advokasi, serta kompromi antaraktor yang berkepentingan, sehingga kebijakan tidak hanya bersifat teknokratis, tetapi juga politis. Tahap legitimasi memastikan kebijakan memiliki dasar hukum dan penerimaan politik, misalnya melalui peraturan perundang-undangan atau keputusan eksekutif, agar dapat dijalankan secara sah dan memperoleh dukungan yang memadai.

c) Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Implementasi merupakan tahap pelaksanaan kebijakan oleh aparatur birokrasi dan lembaga terkait. Pada fase ini, kebijakan diterjemahkan ke dalam tindakan operasional melalui pengaturan teknis, pembagian peran, pengalokasian sumber daya, serta komunikasi kepada kelompok sasaran. Implementasi tidak sekadar menjalankan aturan tertulis, tetapi juga memerlukan penyesuaian terhadap konteks lapangan, kapasitas administrasi, serta respons masyarakat. Tantangan yang sering muncul meliputi keterbatasan sumber daya, perbedaan interpretasi kebijakan, dan resistensi baik dari pelaksana maupun sasaran kebijakan.

d) Evaluasi Kebijakan (*Evaluation of Implementation, Performance, and Impacts*)

Evaluasi dilakukan untuk menilai keterlaksanaan kebijakan, kinerja pelaksana, dan dampak kebijakan terhadap masyarakat, baik yang diharapkan maupun tidak. Evaluasi umumnya menggunakan indikator seperti efektivitas, efisiensi, relevansi, dan keberlanjutan. Hasil evaluasi menjadi dasar penting untuk perbaikan, penyesuaian, atau bahkan penghentian kebijakan, sekaligus berfungsi sebagai mekanisme pembelajaran bagi pembuat kebijakan agar kebijakan berikutnya lebih tepat sasaran.

1.6.5 Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan proses menerjemahkan rencana, keputusan, atau kebijakan ke dalam tindakan nyata di lapangan. Dalam kebijakan publik, implementasi menjadi tahap krusial karena berfungsi menjembatani rumusan kebijakan dengan hasil atau dampak yang diharapkan masyarakat. Kebijakan yang baik sekalipun tidak akan bermakna apabila pelaksanaannya tidak berjalan efektif. Implementasi bersifat dinamis dan kompleks karena melibatkan berbagai aktor, sumber daya, struktur organisasi, serta kondisi lingkungan yang turut menentukan keberhasilan pelaksanaan.

Van Meter dan Van Horn (1975) memaknai implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok, baik dari pemerintah maupun non-pemerintah, yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Sejalan dengan itu, Mazmanian dan Sabatier (1983) menegaskan bahwa implementasi berlangsung setelah kebijakan disahkan dan diarahkan untuk mengubah tujuan kebijakan menjadi program serta tindakan administratif yang

berdampak pada masyarakat. Dalam perspektif ini, implementasi tidak dipahami sebagai pelaksanaan teknis semata, melainkan proses politik-administratif yang membutuhkan kejelasan tujuan, konsistensi aturan, serta keterpaduan kelembagaan agar kebijakan dapat berfungsi dalam realitas sosial yang terus berubah.

George C. Edward III (1980) menekankan implementasi sebagai fase operasionalisasi kebijakan formal yang sering kali menghadapi hambatan birokratis dan perilaku pelaksana. Keberhasilan implementasi, menurut Edward, sangat ditentukan oleh komunikasi yang jelas, ketersediaan sumber daya, struktur birokrasi yang mendukung, serta sikap pelaksana yang positif. Dengan kata lain, kegagalan implementasi kerap bukan disebabkan kelemahan kebijakan, melainkan tidak terpenuhinya prasyarat pelaksanaan di tingkat implementor.

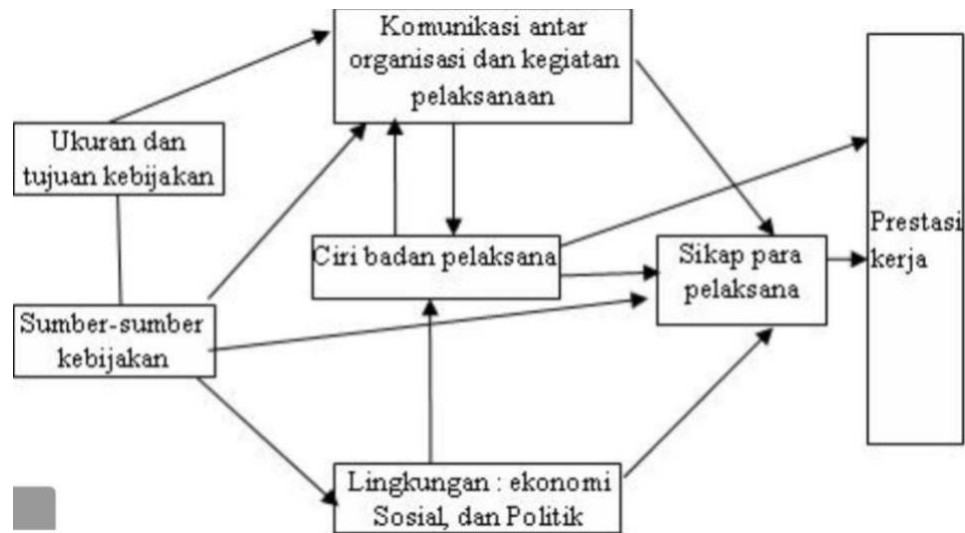
Sementara itu, Grindle (1980) melihat implementasi sebagai proses yang bersifat politis sekaligus administratif, dipengaruhi secara kuat oleh konteks sosial, budaya politik, dukungan aktor, serta kapasitas kelembagaan. Implementasi dipahami sebagai arena interaksi dan negosiasi antara berbagai pihak, sehingga tidak selalu berjalan linier sesuai desain awal. Dengan demikian, implementasi kebijakan perlu dianalisis tidak hanya dari aspek legal-formal, tetapi juga dari kesesuaian kebijakan dengan kondisi lokal, dinamika kekuasaan, dan kemampuan aktor pelaksana dalam menjalankan kebijakan secara adaptif.

1.6.6 Model Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan memiliki berbagai model-model yang dikembangkan dari para ahli, berikut merupakan beberapa di antar model-model implementasi kebijakan :

1) Van Meter dan Van Horn

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Carl Van Meter dan Carl Van Horn (1975) merupakan salah satu model paling awal dan sistematis dalam kajian implementasi kebijakan publik. Model ini menempatkan implementasi sebagai suatu proses yang dipengaruhi oleh sejumlah variabel yang saling berinteraksi dan menentukan sejauh mana suatu kebijakan berhasil mencapai tujuannya. Dalam pandangan mereka, keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh bagaimana unsur-unsur kebijakan dapat dikelola secara harmonis, konsisten, dan responsif terhadap konteks pelaksanaannya.



Gambar 1. 2 Model Implementasi Van Meter dan Van Horn (1975)

Sumber : Solichin Abdul Wahab, Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, 1991:66.

a.) Ukuran dan Tujuan Kebijakan (*Policy Standards and Objectives*) : Van Meter dan Van Horn menekankan bahwa tujuan kebijakan harus jelas, konsisten, dan tidak ambigu. Standar keberhasilan juga perlu dirumuskan secara terukur agar pelaksana memahami arah kebijakan dan evaluasi kinerja dapat dilakukan secara objektif.

b.) Sumber-Sumber Kebijakan (*Policy Resources*) : Sumber daya mencakup anggaran, SDM, informasi, teknologi, dan sarana-prasarana yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan. Keterbatasan sumber daya dapat menghambat bahkan menggagalkan implementasi.

c.) Komunikasi Antarorganisasi dan Kegiatan Pelaksanaan : Komunikasi berfungsi menyampaikan instruksi, informasi, dan koordinasi antar lembaga/level pemerintahan. Komunikasi yang tidak jelas atau tidak konsisten berpotensi menimbulkan salah tafsir dan mengganggu pelaksanaan kebijakan.

d.) Karakteristik atau Ciri-Ciri Badan Pelaksana: Variabel ini mencakup struktur organisasi, budaya kerja, kepemimpinan, dan kapasitas manajerial. Organisasi yang adaptif dan berorientasi pelayanan cenderung mendukung implementasi, sedangkan birokrasi yang kaku dapat menjadi hambatan.

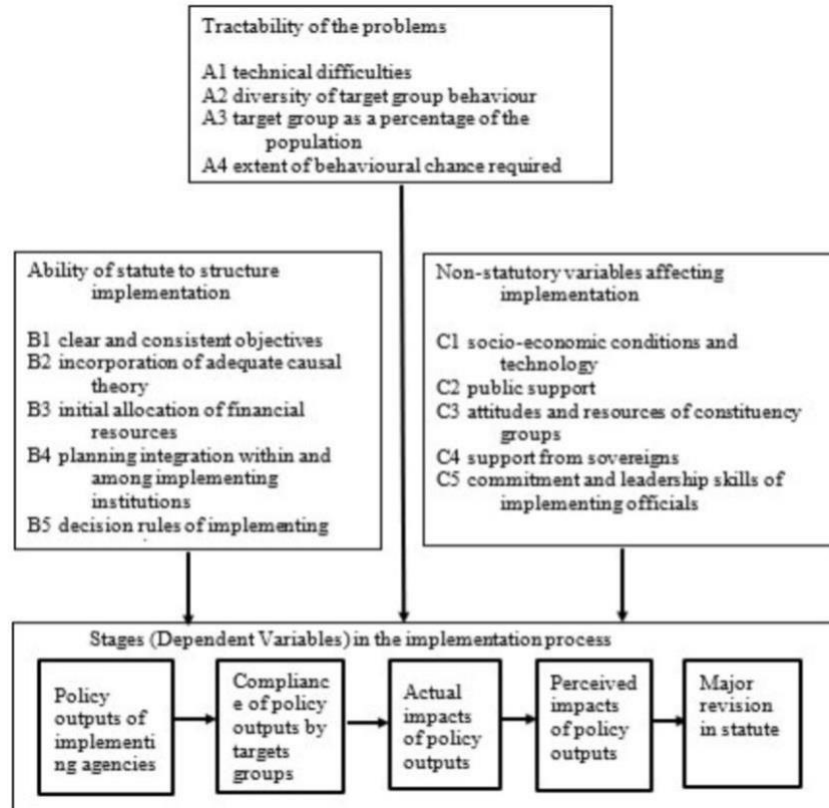
e.) Sikap Pelaksana (*Disposition of Implementers*) : Sikap pelaksana merujuk pada pemahaman, penerimaan, dan komitmen implementor terhadap kebijakan. Ketidakepahamaan atau konflik kepentingan dapat mendorong penyimpangan dari tujuan kebijakan.

f.) Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik : Kondisi lingkungan memengaruhi keberhasilan implementasi. Lingkungan yang stabil dan mendukung memperkuat pelaksanaan, sedangkan krisis ekonomi, ketegangan sosial, atau dinamika politik yang tidak stabil dapat menghambat pencapaian tujuan.

Keenam variabel tersebut saling berinteraksi dan menentukan “prestasi kerja” implementasi, yakni tingkat pencapaian tujuan kebijakan dalam praktik. Model ini menegaskan bahwa implementasi adalah proses kompleks yang dipengaruhi faktor internal organisasi maupun kondisi eksternal.

2) Mazmanian dan Sabatier

Mazmanian dan Sabatier mengembangkan model implementasi kebijakan yang sistematis dengan mengelompokkan faktor penentu keberhasilan implementasi ke dalam tiga aspek utama: keterjangkauan masalah (*tractability of the problems*), kemampuan peraturan/undang-undang dalam mengarahkan pelaksanaan (*ability of statute to structure implementation*), dan variabel di luar peraturan (*non-statutory variables*). Ketiga aspek tersebut saling berinteraksi dan memengaruhi efektivitas implementasi, baik dalam menghasilkan keluaran kebijakan (*outputs*) maupun mencapai dampak yang diharapkan (*outcomes*) sesuai tujuan kebijakan.



Gambar 1.3 Model Implementasi Mazmanian dan Sabatier 1975)

Sumber : <https://www.researchgate.net>

A. *Tractability of the Problems* (Keterjangkauan Masalah)

Menggambarkan sejauh mana masalah kebijakan dapat dipecahkan secara realistis berdasarkan sifat teknis dan sosial dari masalah tersebut:

- a) *A1 Technical Difficulties* :** Tingkat kesulitan teknis dalam menyelesaikan masalah yang menjadi objek kebijakan.
- b) *A2 Diversity of target Group Behaviour* :** Keragaman perilaku dalam kelompok sasaran; semakin beragam, semakin sulit implementasi.

- c) *A3 Target group as a Percentage of the Population* : Besaran proporsi kelompok sasaran terhadap populasi; kelompok yang terlalu besar atau tersebar luas menambah kompleksitas.
- d) *A4 Extent of Behavioural Change Required* : Sejauh mana kebijakan menuntut perubahan perilaku; semakin besar perubahan yang dituntut, semakin tinggi tantangan implementasinya.

B. *Ability of Statute to Structure Implementation* (Kemampuan Pengaturan untuk Mengarahkan Implementasi)

Merupakan karakteristik kebijakan yang menentukan seberapa jelas dan siap kebijakan itu untuk dilaksanakan:

- a) *B1 Clear and Consistent Objectives* : Tujuan kebijakan harus dirumuskan secara jelas dan konsisten agar mudah dipahami pelaksana.
- b) *B2 Incorporation of Adequate Casual Theory* : Adanya dasar teori sebab-akibat yang logis dan dapat menjelaskan mengapa kebijakan tersebut akan menghasilkan perubahan yang diharapkan.
- c) *B3 Initial Allocation of Financial Resources* : Ketersediaan dana awal secara memadai agar kebijakan tidak terhambat di awal pelaksanaan.
- d) *B4 Planning Integration Within and Among Implementing Institutions* : Koordinasi dan integrasi perencanaan antara instansi pelaksana di berbagai level agar tidak terjadi tumpang tindih atau konflik kewenangan.

- e) *B5 Decision Rules of Implementing Agencies* : Adanya aturan pengambilan keputusan yang tegas dan jelas untuk mendukung pelaksanaan kebijakan secara konsisten.

C. *Non-Statutory Variables Affecting Implementation* (Variabel Non Peraturan)

Faktor eksternal yang tidak berasal dari isi kebijakan, tetapi sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan:

- a) *C1 Socio-Economic Conditions and Technology* : Lingkungan sosial ekonomi dan kondisi teknologi yang tersedia dalam masyarakat.
- b) *C2 Public Support* : Tingkat dukungan dari masyarakat terhadap kebijakan.
- c) *C3 Attitudes and Resources of Constituency Groups* : Sikap dan kapasitas dari kelompok kepentingan yang terlibat atau terdampak oleh kebijakan.
- d) *C4 Support from Sovereigns* : Dukungan dari para pemegang otoritas seperti pejabat politik dan elite birokrasi.
- e) *C5 Commitment and Leadership Skills of Implementing Officials* : Komitmen serta kapasitas kepemimpinan dari pelaksana kebijakan di lapangan.

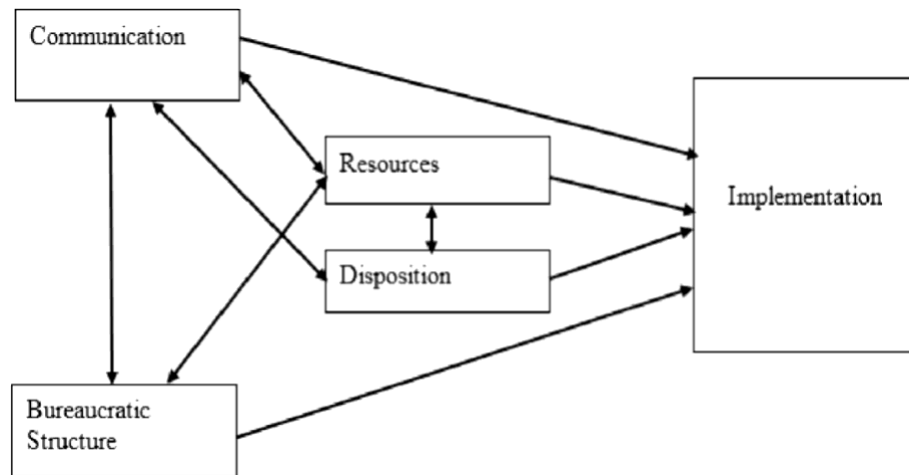
D. Tahapan Hasil Implementasi (*Dependent Variables in the Implementation Process*)

Faktor-faktor di atas berpengaruh langsung terhadap lima tahapan hasil kebijakan sebagai berikut:

1. *Policy Outputs by Implementing Agencies* : Hasil langsung dari pelaksanaan kebijakan.
2. *Compliance of Outputs by Target Groups* : Tingkat kepatuhan kelompok sasaran terhadap kebijakan.
3. *Actual Impacts of Policy Outputs* : Dampak nyata dari kebijakan di lapangan.
4. *Perceived Impacts of Policy Outputs* : Persepsi masyarakat terhadap hasil kebijakan.
5. *Major Revision in Statute* : Perbaikan besar terhadap isi kebijakan jika dinilai tidak efektif.

3) George C. Edward III

George C. Edward III mengembangkan model implementasi kebijakan yang menekankan pada empat variabel utama yang saling berkaitan dan berpengaruh langsung terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Keempat variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya (*resources*), disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Edward memandang bahwa implementasi tidak akan berjalan efektif apabila satu saja dari komponen ini bermasalah, karena semuanya terintegrasi dalam satu sistem yang saling mendukung.



Gambar 1. 4 Model Implementasi Edward III

Sumber : Edwards (1980: p.148)

- a) *Communication* (Komunikasi) : Komunikasi menjadi syarat pertama yang harus terpenuhi agar pelaksana kebijakan dapat memahami dengan benar maksud dan isi kebijakan. Instruksi yang disampaikan harus jelas, konsisten, tidak multitafsir, serta disampaikan melalui saluran yang tepat. Jika terjadi distorsi komunikasi antar level pemerintahan atau antarorganisasi, maka kebijakan rawan disalahartikan dan dijalankan tidak sesuai rencana.
- b) *Resources* (Sumber Daya) : Sumber daya mencakup segala hal yang dibutuhkan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan: dana, tenaga kerja, fasilitas, waktu, dan informasi. Tanpa sumber daya yang cukup dan memadai, kebijakan akan mandek di tataran administratif. Bahkan kebijakan yang dirancang dengan sangat baik tetap bisa gagal bila tidak ditopang oleh alokasi sumber daya yang realistis.

- c) *Disposition* (Sikap Pelaksana) : Disposisi mengacu pada sejauh mana para pelaksana memiliki kemauan, komitmen, dan loyalitas untuk menjalankan kebijakan sesuai tujuan awalnya. Pelaksana yang tidak sepakat atau bahkan menolak kebijakan akan cenderung mengabaikannya atau menjalankannya dengan setengah hati. Oleh karena itu, penting bagi pembuat kebijakan untuk memastikan adanya pemahaman dan penerimaan yang kuat dari para pelaksana.
 - d) *Bureaucratic Structure* (Struktur Birokrasi) : Struktur organisasi dan tata kerja birokrasi menjadi penentu apakah proses implementasi dapat berjalan efisien. Jika struktur terlalu kaku, hierarkis, dan birokratis, maka proses pengambilan keputusan akan lambat dan rawan konflik internal. Sebaliknya, struktur yang fleksibel dan terkoordinasi akan mendukung pelaksanaan kebijakan yang adaptif dan responsif terhadap dinamika di lapangan.
- 4) Merilee S. Grindle

Merilee S. Grindle (1980) membagi implementasi kebijakan ke dalam dua aspek utama, yaitu *content of policy* (isi kebijakan) dan *context of implementation* (konteks pelaksanaan). Isi kebijakan mencakup manfaat, pihak yang berkepentingan, tujuan perubahan, serta ketersediaan sumber daya, sedangkan konteks pelaksanaan meliputi kekuasaan dan strategi aktor, karakteristik lembaga pelaksana, serta respons masyarakat. Keberhasilan implementasi, menurut Grindle, ditentukan oleh interaksi antara desain kebijakan dan dinamika lokal tempat kebijakan dijalankan.



Gambar 1. 5 Model Implementasi Merille S. Grindle

Sumber : Merille S. Grindle, 1980 : 11

Model Grindle diawali dari tujuan kebijakan, yaitu arah yang hendak dicapai pembuat kebijakan melalui intervensi publik. Tujuan tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam program aksi/proyek yang lebih operasional sekaligus disertai pengalokasian sumber daya untuk pelaksanaannya. Tahap berikutnya adalah pelaksanaan program, yakni fase krusial yang mengubah kebijakan dari tataran dokumen menjadi praktik di lapangan. Pada tahap ini, Grindle menegaskan bahwa keberhasilan implementasi ditentukan oleh dua dimensi utama, yaitu isi kebijakan (*policy content*) dan konteks implementasi (*context of implementation*).

Pada dimensi isi kebijakan, terdapat enam elemen penting:

- a.) Kepentingan kelompok sasaran : Sejauh mana kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan memiliki kepentingan langsung terhadapnya, dan bagaimana persepsi serta partisipasi mereka.
- b.) Tipe manfaat : Jenis manfaat apa yang dijanjikan oleh kebijakan, apakah itu bersifat langsung (uang, bantuan) atau tidak langsung (akses, pelayanan).
- c.) Derajat perubahan yang diinginkan : Seberapa radikal atau transformasional kebijakan tersebut, karena semakin besar perubahan yang ditargetkan, semakin tinggi tantangan implementasinya.
- d.) Letak pengambilan keputusan : Di mana keputusan strategis dibuat: di pusat, di daerah, atau di tingkat komunitas. Semakin terdesentralisasi, semakin banyak aktor yang terlibat.
- e.) Pelaksanaan program : Sejauh mana rencana implementasi jelas, terstruktur, dan realistis.
- f.) Sumber daya yang disediakan : Termasuk pendanaan, tenaga manusia, infrastruktur, dan informasi yang tersedia untuk melaksanakan kebijakan.

Sementara itu, konteks implementasi mencakup kondisi eksternal yang memengaruhi pelaksanaan:

- a.) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor : Termasuk pejabat, politisi, LSM, serta kelompok kepentingan lainnya yang bisa mendukung atau menentang implementasi.

- b.) Karakteristik lembaga dan penguasa : Termasuk kapasitas institusional, kultur birokrasi, transparansi, dan tata kelola pemerintahan.
- c.) Kepatuhan dan daya tanggap : Merujuk pada sejauh mana masyarakat dan pelaksana mematuhi kebijakan dan seberapa responsif mereka terhadap dinamika yang muncul.

1.7 Kerangka Berpikir Penelitian



1.8 Operasionalisasi Konsep

1.8.1 Implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi Pekerja Sektor Informal di Kota Yogyakarta

Penelitian ini dimaknai sebagai rangkaian tindakan dan proses yang dilakukan oleh aktor pelaksana untuk menerjemahkan ketentuan Program Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), Jaminan Kematian (JKM), dan Jaminan Hari Tua (JHT) agar dapat diakses oleh pekerja sektor informal di Kota Yogyakarta. Implementasi dipahami sebagai proses yang mencakup sosialisasi kebijakan, pendaftaran kepesertaan pekerja bukan penerima upah (BPU), pembayaran iuran, pelayanan administrasi, serta akses atas manfaat JKK, JK M, dan JHT, termasuk respons pelaksana terhadap keluhan atau kebutuhan kelompok sasaran. Dengan demikian, implementasi diukur melalui keterlaksanaan prosedur dan kualitas proses layanan, bukan sekadar capaian target angka kepesertaan berdasar teori Merilee S. Grindle (1980) yang menekankan dua kelompok variabel, yaitu *content of policy* dan *context of implementation*. Pada dimensi *content of policy*, gejala yang diamati meliputi: (1) kepentingan/kelompok yang terdampak dan menjadi sasaran kebijakan (pekerja sektor informal/BPU); (2) jenis manfaat yang ditawarkan (JKK, JK M, JHT) serta relevansinya dengan risiko kerja sektor informal; (3) derajat perubahan perilaku yang diharapkan (misalnya perubahan dari tidak terlindungi menjadi terdaftar dan rutin membayar iuran); (4) lokasi pengambilan keputusan (kebijakan pusat vs pengaturan teknis di tingkat kantor cabang/kota); (5) aktor pelaksana program beserta peran masing-masing (misalnya petugas kepesertaan/layanan, mitra, dan jejaring pemangku kepentingan); serta (6)

sumber daya yang dialokasikan untuk mendukung implementasi (SDM, sarana layanan, sistem digital, dan kegiatan sosialisasi).

Pada dimensi *context of implementation*, gejala yang diamati mencakup: (1) kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat dalam perluasan kepesertaan (misalnya strategi sosialisasi, pemetaan komunitas, kerja sama dengan pemerintah daerah/komunitas/platform, dan skema pelayanan); (2) karakteristik lembaga pelaksana; serta (3) kepatuhan dan daya tanggap pelaksana terhadap ketentuan kebijakan dan kebutuhan kelompok sasaran (kecepatan layanan, penanganan keluhan, serta penyesuaian prosedur). Data untuk rumusan masalah pertama terutama diperoleh dari wawancara dengan pegawai BPJS Ketenagakerjaan bidang pengendalian dan operasional/kepesertaan, diperkuat oleh telaah dokumen dan catatan layanan yang relevan.

1.8.2 Faktor-Faktor Penghambat Implementasi Program Jaminan Sosial

Ketenagakerjaan bagi Pekerja Sektor Informal di Kota Yogyakarta

Konsep faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan dalam penelitian ini diartikan sebagai kondisi-kondisi yang mengurangi efektivitas penyelenggaraan Jamsostek bagi pekerja sektor informal di Kota Yogyakarta, baik pada tahap penyampaian informasi, akses prosedur kepesertaan, kemampuan memenuhi iuran, maupun pengalaman ketika berinteraksi dengan layanan. Karena rumusan masalah kedua berfokus pada kelompok sasaran, hambatan diletakkan pada pengalaman, persepsi, dan praktik pekerja sektor informal dalam mengakses program JKK, JKM, dan JHT baik pekerja yang sudah menjadi peserta maupun yang belum mendaftar dengan menggunakan model implementasi George C. Edwards III (1980) dengan

empat variabel utama. Pertama, komunikasi, yang diamati melalui keterpaparan informasi pekerja sektor informal terhadap program JKK–JKM–JHT yakni transmisi, kejelasan persyaratan, biaya, dan alur layanan; konsistensi informasi antar-aktor (petugas, media sosial, komunitas, platform). Kedua, sumber daya, yang diamati melalui pegawai, akses informasi, wewenang serta fasilitas dalam menjangkau lokasi/kontak layanan apabila membutuhkan bantuan. Ketiga, disposisi (sikap), yang diamati dari sikap pelaksana dan responsivitas pelaksana yang menciptakan pengalaman terkait pelayanan atau klaim yang membentuk keyakinan mereka. Keempat, struktur birokrasi, yang diamati dari keterpahaman SOP; adanya prosedur yang dianggap rumit/berulang; serta potensi fragmentasi koordinasi antar-aktor. Data untuk rumusan masalah kedua diperoleh melalui wawancara mendalam dengan pekerja sektor informal (anak magang, driver ShopeeFood, barista, pedagang kaki lima, dan ojek online)

1.8.3 Fenomena Penelitian

Tabel 1. 5 Fenomena Penelitian

Fenomena	Gejala	Gejala yang Diamati
Implementasi Kebijakan Jamsostek bagi Pekerja Sektor Informal di Kota Yogyakarta Berdasar	Derajat perubahan yang diharapkan	Perubahan yang dituntut kebijakan: peningkatan kepesertaan, kepatuhan pembayaran iuran, dan perubahan perilaku (dari

<p>Teori Merilee S. Grindle (1980)</p>		<p>tidak terlindungi menjadi terlindungi)</p>
	<p>Lokasi pengambilan keputusan</p>	<p>Pembagian kewenangan/keputusan antara pusat-kantor wilayah-kantor cabang; ruang diskresi pelaksana di kota; prosedur ketika ada pembaruan kebijakan atau kebutuhan lokal.</p>
	<p>Pelaksana program</p>	<p>Aktor pelaksana dan perannya, mitra (pemerintah daerah, komunitas, agen, platform)</p>
	<p>Sumber daya</p>	<p>Ketersediaan SDM, sarana layanan, sistem/aplikasi, anggaran sosialisasi, dan</p>

		<p>jaringan kemitraan; kecukupan sumber daya untuk menjangkau pekerja informal dan melayani klaim/manfaat.</p>
	<p>Kepentingan Kelompok Sasaran</p>	<p>Strategi implementasi di tingkat kota (kampanye, jemput bola, agen/komunitas); dukungan/konflik kepentingan antar-aktor; insentif, narasi, dan pendekatan yang digunakan untuk meningkatkan partisipasi.</p>
	<p>Karakteristik institusi</p>	<p>Karakter kelembagaan pelaksana: SOP pelayanan, budaya organisasi, kapasitas manajerial, kemudahan layanan, serta dukungan lingkungan kebijakan di</p>

		Kota Yogyakarta (aturan daerah, program pemda, kerja sama lintas sektor).
	Kepatuhan dan daya tanggap	Kepatuhan pelaksana terhadap ketentuan Permenaker No. 5/2021; konsistensi pelaksanaan; mekanisme penanganan keluhan; kecepatan dan kualitas layanan; adaptasi terhadap kebutuhan pekerja informal.
Faktor-Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Jamsostek bagi Pekerja Sektor Informal di Kota Yogyakarta Berdasar Teori George C. Edwards III (1980)	Komunikasi	Akses informasi program di kalangan pekerja informal; kejelasan pesan (manfaat, iuran, syarat); konsistensi informasi antar-aktor; hambatan bahasa/istilah; efektivitas sosialisasi yang dirasakan.
	Sumber daya	Kemampuan membayar iuran; stabilitas

		<p>pendapatan; akses perangkat/gawai dan internet; waktu untuk mengurus pendaftaran/klaim; dukungan lingkungan kerja atau komunitas; ketersediaan bantuan teknis.</p>
	<p>Disposisi Pelaksana</p>	<p>Sikap, minat, dan kepercayaan terhadap BPJS Ketenagakerjaan; persepsi risiko kerja; pengalaman pelayanan sebelumnya; prioritas kebutuhan; motivasi untuk menjadi peserta atau berhenti.</p>
	<p>Struktur birokrasi</p>	<p>Kemudahan prosedur pendaftaran, pembayaran, dan klaim; keterpahaman SOP; persyaratan</p>

		administrasi; kerumitan alur layanan; fragmentasi koordinasi antar-aktor yang dirasakan pekerja.
--	--	--

1.8.4 Argumen Penelitian

Argumen penelitian ini berangkat dari temuan awal bahwa partisipasi pekerja sektor informal sebagai peserta aktif BPJS Ketenagakerjaan di Kota Yogyakarta masih rendah, padahal regulasi teknis terbaru melalui Permenaker Nomor 5 Tahun 2021 sudah menegaskan arah perluasan cakupan perlindungan sosial bagi pekerja bukan penerima upah. Kondisi tersebut menunjukkan adanya jarak antara tujuan kebijakan dan realisasi di lapangan, sehingga implementasi program perlu dikaji lebih dalam bukan hanya dari sisi aturan, tetapi juga dari bagaimana isi kebijakan diterjemahkan serta bagaimana situasi pelaksanaan memengaruhi jalannya program. Karena itu, penelitian ini memosisikan model Merilee S. Grindle untuk membaca implementasi melalui *content of policy* dan *context of implementation*, lalu diperdalam dengan model George C. Edward III untuk memotret faktor penghambat yang lebih operasional, sehingga analisis tidak berhenti pada gambaran umum, tetapi sampai pada titik-titik masalah yang paling menentukan keberhasilan program di level lokal.

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian berupaya memahami proses

implementasi kebijakan, dinamika pelaksanaan di lapangan, serta pengalaman dan persepsi kelompok sasaran yang tidak dapat direduksi menjadi angka. Sejalan dengan Creswell (2014), penelitian kualitatif memungkinkan peneliti menggali makna, konteks, dan proses sosial melalui interaksi langsung dengan partisipan. Dengan desain deskriptif, penelitian menekankan pemaparan mendalam mengenai bagaimana Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi pekerja sektor informal dijalankan di Kota Yogyakarta sebagaimana sudah tercantum pada kebijakan Permenaker No.5 Tahun 2022 serta bagaimana faktor-faktor tertentu membentuk hambatan implementasinya.

1.9.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian berada di Kota Yogyakarta. Pengumpulan data dilakukan pada titik-titik yang relevan dengan penyelenggaraan program, terutama BPJS Ketenagakerjaan (sebagai aktor pelaksana utama) serta ruang-ruang kerja/komunitas pekerja sektor informal di Kota Yogyakarta. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada karakter Kota Yogyakarta sebagai kota jasa, pendidikan, dan pariwisata yang memiliki ragam pekerja sektor informal (misalnya pekerja platform, pekerja kuliner, pedagang kaki lima, dan pekerja jasa). Keragaman ini membuat Kota Yogyakarta relevan sebagai konteks untuk menilai implementasi kebijakan jaminan sosial ketenagakerjaan serta mengidentifikasi hambatan akses program di kelompok pekerja informal.

1.9.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian ditentukan secara purposif sesuai dengan dua rumusan masalah. Untuk rumusan masalah pertama (implementasi kebijakan), informan utama adalah pegawai BPJS Ketenagakerjaan yang menangani fungsi pengendalian dan

operasional/kepesertaan pada wilayah kerja Kota Yogyakarta. Unit ini dipilih karena memiliki pengetahuan dan kewenangan terkait prosedur kepesertaan, strategi perluasan, koordinasi program, serta pelaksanaan layanan JKK, JKM, dan JHT bagi pekerja bukan penerima upah. Jumlah informan pelaksana terdiri dari 1 orang (Pegawai Bidang Pengendalian dan Operasional) yang bisa benar-benar menjawab dan memberikan informasi terkait informasi, prosedur, dan praktik implementasi yang dapat dipahami secara komprehensif.

Dalam melihat faktor penghambat, informan adalah pekerja sektor informal di Kota Yogyakarta dengan variasi jenis pekerjaan, yaitu anak magang, driver ShopeeFood, barista, pedagang kaki lima, dan ojek online. Informan dipilih dengan kriteria yakni berdomisili atau beraktivitas kerja di Kota Yogyakarta, termasuk kategori pekerja informal/bukan penerima upah formal, serta bersedia menceritakan pengalaman terkait akses informasi, pendaftaran, pembayaran iuran, maupun pengalaman pelayanan. Peneliti dapat mewawancarai pekerja yang sudah menjadi peserta dan yang belum menjadi peserta untuk menangkap variasi hambatan (misalnya hambatan sebelum mendaftar vs hambatan setelah menjadi peserta).

1.9.4 Jenis dan Sumber Data

Tabel 1. 6 Jenis dan Sumber Data

Jenis Data	Keterangan
Data Primer	Pegawai BPJS Ketenagakerjaan yang menangani fungsi pengendalian sekaligus operasional/kepesertaan di wilayah Kota Yogyakarta, serta pekerja sektor informal

	di Kota Yogyakarta (anak magang, driver ShopeeFood, barista, pedagang kaki lima, ojek online) yang dipilih secara purposif sesuai kebutuhan data penelitian.
Data Sekunder	Dokumen dan arsip yang terkait dengan implementasi program JKK, JKM, dan JHT bagi pekerja bukan penerima upah, antara lain: Permenaker No. 5 Tahun 2021, SOP/pedoman layanan, materi sosialisasi, publikasi/laporan resmi, serta data statistik dan catatan yang relevan dengan kepesertaan dan layanan di Kota Yogyakarta.

1.9.4.1 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

1. Wawancara Mendalam (*In-depth Interview*)

Menurut Moleong (2005:186), wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban. Dalam penelitian ini, wawancara dilakukan secara mendalam dan bersifat semi-terstruktur agar peneliti memiliki panduan indikator berdasarkan teori, namun tetap memberi ruang eksplorasi terhadap pengalaman informan. Wawancara pada pelaksana difokuskan pada proses implementasi program, sedangkan wawancara pada pekerja sektor informal difokuskan pada pengalaman dan hambatan akses program JKK, JKM, dan JHT

2. Observasi Partisipatif

Riyanto (2010:98–100) menjelaskan observasi sebagai teknik pengumpulan data melalui pengamatan terhadap objek yang diteliti untuk menangkap perilaku, aktivitas, serta konteks sosial yang menyertai suatu peristiwa. Dalam penelitian ini, observasi dilakukan secara partisipatif terbatas/non-partisipan sesuai kebutuhan, misalnya mengamati alur layanan, situasi sosialisasi/edukasi, serta interaksi petugas dengan masyarakat/peserta. Hasil observasi dicatat dalam catatan lapangan untuk melengkapi data wawancara dan memperkuat pemahaman kontekstual.

3. Dokumentasi

Sudaryono (2019:229) menyatakan bahwa dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data melalui penelusuran dan penggunaan dokumen untuk memperoleh informasi yang bersifat tertulis maupun visual. Dalam penelitian ini, dokumentasi meliputi peraturan perundang-undangan (terutama Permenaker No. 5 Tahun 2021), pedoman/SOP layanan, materi sosialisasi, laporan atau publikasi resmi, serta data statistik yang relevan. Data dokumentasi digunakan untuk memverifikasi informasi hasil wawancara dan observasi serta sebagai dasar analisis kebijakan.

1.9.5 Analisis dan Interpretasi Data

Menurut Miles Huberman dan Saldana (2014), analisis data kualitatif dilakukan melalui tiga aktivitas yang saling terkait, yaitu kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan. Dalam penelitian ini, analisis dilakukan secara interaktif sejak pengumpulan data hingga penyusunan laporan, dan berlangsung berulang sampai diperoleh pola temuan yang memadai untuk menjawab rumusan masalah.

a. Kondensasi Data

Kondensasi data dilakukan dengan menyeleksi dan menyederhanakan data hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi agar relevan dengan fokus penelitian. Data wawancara ditranskripsi dan dikategorikan berdasarkan kerangka teori Grindle (content of policy dan context of implementation) serta Edwards III (komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi), kemudian dikelompokkan sesuai indikator. Tahap ini juga mencakup peringkasan temuan per informan serta pemilihan informasi yang paling representatif untuk menjawab rumusan masalah.

b. Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data dilakukan untuk mengorganisasikan hasil kondensasi sehingga temuan mudah dibaca, dibandingkan, dan ditafsirkan. Data disajikan dalam bentuk uraian naratif dan/atau tabel tematik yang menunjukkan keterkaitan antara isi kebijakan dan konteks pelaksanaan (Grindle), serta faktor-faktor penghambat berdasarkan tema komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi (Edwards III). Penyajian ini membantu memperjelas pola dan hubungan antar-temuan, khususnya terkait akses kepesertaan pekerja sektor

informal.

c. Penarikan dan Verifikasi Kesimpulan (*Conclusion Drawing/Verification*)

Kesimpulan dirumuskan dari pola-pola yang muncul dalam data untuk menjawab rumusan masalah, kemudian diverifikasi melalui pengecekan ulang terhadap transkrip, catatan lapangan, dan dokumen pendukung. Verifikasi dilakukan dengan membandingkan informasi antar-sumber (misalnya pelaksana dan pekerja sektor informal) serta menguji konsistensi temuan pada berbagai kesempatan pengumpulan data. Kesimpulan dan rekomendasi akhir disusun setelah data dinilai memadai untuk menjelaskan fenomena yang diteliti.

1.9.6 Kualitas Data dan Validitas Data

Kualitas data dan validitas dalam penelitian kualitatif dijaga melalui prinsip *trustworthiness*, yaitu kredibilitas, transferabilitas, dependabilitas, dan konfirmabilitas (Lincoln & Guba, 1985). Kredibilitas ditempuh melalui triangulasi sumber (membandingkan informasi dari pelaksana dan pekerja sektor informal), triangulasi metode (wawancara, observasi, dokumentasi), serta *member check* terbatas dengan cara mengonfirmasi ringkasan hasil wawancara kepada informan untuk meminimalkan salah tafsir. Peneliti juga melakukan ketekunan pengamatan (*persistent observation*) dan pencatatan lapangan secara sistematis untuk menjaga ketepatan interpretasi. Transferabilitas dipenuhi dengan menyajikan deskripsi tebal (*thick description*) mengenai Kota Yogyakarta, karakter informan, serta situasi layanan yang diamati sehingga pembaca dapat menilai kemungkinan penerapan temuan pada kota lain. Dependabilitas dijaga melalui pembuatan jejak audit (*audit trail*) berupa dokumentasi proses penelitian mulai dari pedoman wawancara,

perubahan instrumen, catatan lapangan, sampai keputusan analisis serta diskusi dengan pembimbing/teman sejawat (*peer debriefing*) untuk menguji konsistensi temuan. Konfirmabilitas dijaga dengan menyimpan bukti data (rekaman, transkrip, foto/arsip dokumen) dan menunjukkan keterkaitan antara data, proses analisis, dan kesimpulan sehingga temuan dapat ditelusuri kembali.