

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN JAMINAN SOSIAL KETENAGAKERJAAAN PADA SEKTOR PUBLIK

(Studi tentang Aspek Penahapan Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Universitas Brawijaya Malang)

Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang

Shofi Fairuz Zuhad

## *Abstract*

*Implementation of Social Security Policy in Public Sector Study in Brawijaya University Malang. The establishment of Social Security Provider through Law Number 24 Year 2011 on National Social Security Provider is the implementation of national social security program which aims to provide welfare guarantee for all Indonesian people. Employers other than state organizers in accordance with the scale of their business since July 1, 2015 must register its employees to be a participant in Social Security Provider of Manpower (BPJS Ketenagakerjaan). Policy for registration stages as BPJS Ketenagakerjaan participants are set in the Presidential Regulation No. 109 Year 2013. Educational institutions are targeted by BPJS Ketenagakerjaan because in it has a workforce that has not get a guarantee for his work. Brawijaya University has received socialization from BPJS Ketenagakerjaan of Malang and approved the existence of the policy. As a State University, Brawijaya University has a lot of manpower, but still has not enlisted its workers to become a participant in BPJS Ketenagakerjaan.*

**Key words:** *Implementation, Policy of Manpower Social Security Program, Membership Staging*

## **Pendahuluan**

Tenaga kerja merupakan pelaku pembangunan dan pelaku ekonomi baik secara individu maupun secara kelompok, sehingga mempunyai peranan yang sangat signifikan dalam aktivitas perekonomian nasional, yaitu meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan masyarakat. Dalam pelaksanaan pembangunan, tenaga kerja mempunyai peranan dan arti penting sebagai suatu unsur penunjang untuk berhasilnya pembangunan nasional tenaga kerja yang mempunyai hubungan kerja dengan perusahaan merupakan potensi untuk meningkatkan produktifitas (Agusmidah, 2010:129). Di Indonesia, tenaga kerja sebagai salah satu penggerak tata kehidupan ekonomi dan merupakan sumber daya yang jumlahnya cukup melimpah sehingga keberadaannya harus dijaga dalam sebuah penjaminan akan keselamatan dalam bekerja. Untuk itu, sudah sewajarnya apabila kepada mereka diberikan perlindungan, pemeliharaan dan pengembangan terhadap kesejahteraan (Sendjun, 2001:129). Sebagai pihak yang paling bertanggung jawab dalam rangka memberikan jaminan sosial kepada rakyat, pemerintah perlu mengambil kebijakan berupa memobilisasi dana jangka panjang dalam jumlah yang cukup besar secara bertahap.

Aspek hukum ketenagakerjaan harus selaras dengan perkembangan ketenagakerjaan saat ini yang sudah sedemikian pesat, sehingga substansi kajian hukum ketenagakerjaan tidak hanya meliputi hubungan kerja semata, akan tetapi telah bergeser menjadi hubungan hukum antara pekerja, pengusaha, dan pemerintah yang substansi kajian tidak hanya mengatur hubungan hukum dalam hubungan kerja, tetapi setelah hubungan kerja. Konsep ketenagakerjaan inilah yang dijadikan acuan untuk mengkaji perangkat hukum yang ada sekarang, apakah sudah meliputi bidang- bidang tersebut atau belum.

Sesuai dengan amanah Undang-Undang No. 4 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), pemerintah berkewajiban menyediakan jaminan sosial secara menyeluruh dan mengembangkan penyelenggaraan sistem jaminan sosial bagi seluruh masyarakat (Husni, 2014:159). Hak tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya merupakan hak asasi manusia dan diakui oleh segenap bangsa-bangsa di dunia, termasuk Indonesia. Di Indonesia, falsafah dan dasar negara Pancasila terutama sila ke 5 juga mengakui hak asasi warga atas kesehatan. Hak ini juga termaksud dalam Undang Undang Dasar 1945 pasal 28 dan pasal 34, dan diatur dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 1992 yang kemudian diganti dengan Undang Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Dalam Undang Undang No 36 Tahun 2009 ditegaskan bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh akses atas sumber daya di bidang kesehatan dan memperoleh pelayanan

kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau. Sebaliknya, setiap orang juga mempunyai kewajiban turut serta dalam program jaminan kesehatan sosial. Dalam transformasi ini berawal dari terbitnya Undang Undang No 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang mengamanatkan agar PT Jamsostek (Persero) menjadi BPJS Ketenagakerjaan yang menyelenggarakan 4 (Empat) program yang selama ini diselenggarakan oleh PT. Jamsostek (Persero) yakni Program Jaminan Hari Tua (JHT), Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK), Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), dan Program Jaminan Kematian (JK). Namun, amanat Undang Undang Nomor 24 Tahun 2011 menyebutkan, program Jaminan Kesehatan yang ada di BPJS Ketenagakerjaan bertukar guling dengan program Pensiun yang ada di BPJS Kesehatan. Bagi BPJS Ketenagakerjaan itu sendiri, program baru yakni program pensiun memiliki karakteristik yang sangat berbeda dengan jaminan kesehatan maupun jaminan yang lain yang selama ini dikelola oleh PT Jamsostek (Persero). Empat program tersebut merupakan salah satu tindakan tegas yang baik dan patut dilaksanakan. Sikap tegas seperti itu juga layak dilakukan agar perusahaan lebih peduli terhadap karyawan.

Pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Nasional ( BPJS ) melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Nasional merupakan pelaksanaan program jaminan sosial nasional yang bertujuan untuk memberikan jaminan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Sesuai dengan pasal 15 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 yaitu Pemberi Kerja secara bertahap wajib mendaftarkan dirinya dan pekerjanya sebagai Peserta kepada BPJS sesuai dengan program Jaminan Sosial yang diikuti. Pemberi Kerja, dalam melakukan pendaftaran sebagaimana dimaksud, wajib memberikan data dirinya dan pekerjanya berikut anggota keluarganya secara lengkap dan benar kepada BPJS.

Pemberi kerja selain penyelenggara negara sesuai dengan skala usahanya sejak 1 Juli 2015 wajib mendaftarkan pekerjanya kepada BPJS Ketenagakerjaan untuk mengikuti program jaminan kecelakaan kerja, program jaminan hari tua, program jaminan pensiun dan program jaminan kematian secara bertahap. Kebijakan untuk penahapan pendaftaran sebagai peserta BPJS tersebut dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013. Tidak terkecuali pekerja tetap atau harian lepas, borongan dan perjanjian waktu kerja lainnya, wajib didaftar sesuai tahapan dalam peraturan. Besaran iuran didasarkan atas upah pekerja. BPJS Ketenagakerjaan merupakan transformasi dari PT Jamsostek (Persero) dan terdapat beberapa perubahan dalam programnya sehingga BPJS Ketenagakerjaan diharapkan dapat mensosialisasikan programnya terhadap seluruh tenaga kerja di Indonesia. Untuk itu merupakan tantangan yang besar bagi BPJS Ketenagakerjaan untuk mewujudkan kesejahteraan tenaga kerja Nasional.

Secara nasional, angka kepesertaan aktif pekerja yang telah terdaftar mencapai 19,2 juta dengan perusahaan aktif sebanyak 311.552 hingga akhir Februari 2016. Langkah awal dari BPJS Ketenagakerjaan adalah mensosialisasikan dan mendorong perusahaan untuk mendaftarkan tenaga kerjanya sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan. Dalam kasus ini BPJS Ketenagakerjaan memiliki tugas besar untuk mengajak seluruh tenaga kerja di Indonesia untuk menjadi peserta di BPJS Ketenagakerjaan. Semakin tinggi jumlah tenaga kerja di wilayah regional BPJS Ketenagakerjaan semakin besar pula tanggung jawab untuk menjadikan pekerja di wilayahnya menjadi peserta di BPJS Ketenagakerjaan. Wilayah Regional yang memiliki cakupan yang luas dan tenaga kerja yang tinggi adalah BPJS Ketenagakerjaan Malang karena sasaran kepesertaannya mencakup Kota Malang, Kabupaten Malang, dan Kota Batu. BPJS Ketenagakerjaan Malang memiliki jumlah sasaran tenaga kerja yang belum terdaftar menjadi peserta tergolong tinggi. Sesuai yang diberitakan pada harian kabar Jawa Pos, 29 Maret 2016 menerangkan bahwa tenaga kerja yang terlindungi BPJS Ketenagakerjaan masih belum maksimal. Perusahaan yang termasuk dalam wilayah BPJS Ketenagakerjaan malang terdapat 2.520. Sedangkan perusahaan yang telah bergabung menjadi peserta berjumlah 469 perusahaan. Menurut data Badan Pusat Statistik Tahun 2013, total pekerja mencapai 1.724.540 orang. Sedangkan yang sudah terdaftar menjadi BPJS Ketenagakerjaan sampai dengan Februari 2016 berjumlah 123.894 orang. Dari data yang diperoleh maka didapatkan bahwa tenaga kerja yang terlindungi oleh BPJS Ketenagakerjaan masih minim.

Dikutip dari laman berita elektronik Surabaya tanggal 29 Maret 2017 menjelaskan bahwa Perguruan Tinggi di Malang yang sudah menjadi peserta di BPJS Ketenagakerjaan adalah Universitas Negeri Malang, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, dan Universitas Islam Malang. Adapun perguruan tinggi di Malang yang memiliki kemampuan untuk mendaftarkan diri menjadi peserta di BPJS Ketenagakerjaan adalah Universitas Brawijaya. Ditinjau dari segi jumlah tenaga kerja yang ada di Universitas Brawijaya cukup tinggi, maka sudah

menjadi keharusan untuk Universitas Brawijaya mendaftarkan pekerjaannya sebagai peserta di BPJS Ketenagakerjaan.

### **Kajian Teori**

Banyak definisi apa yang dimaksud dengan kebijakan publik. Dimana masing-masing definisi memberikan penekanan yang berbeda. Perbedaan itu timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Sementara disisi lain, pendekatan dan model yang digunakan para ahli pada akhirnya juga akan menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut hendak didefinisikan. Misalnya apakah kebijakan dilihat sebagai rangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau sebagai tindakan-tindakan yang dampaknya dapat diramalkan. (Purwanto, 2012). Istilah kebijakan terkadang disandingkan dengan istilah tujuan, program, keputusan, undang-undang, ketentuan, usulan, dan rancangan-rancangan. (Wahab, 1997:2). Secara teoritis kebijakan publik dapat dimaknai sebagai “... *A purposive course of action flowed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” yaitu “... serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau kelompok guna memecahkan masalah”.

Young dan Quinn (dikutip oleh Suharto, 2008:45) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah aksi pemerintah yang memiliki kewenangan, sebagai bentuk respons, sebagai alternatif pilihan atau respon pemerintah, dan bias dipandang sebagai justifikasi yang dibuat oleh aktor atau sekelompok orang. Disamping itu kebijakan juga berupaya untuk mengatur alokasi nilai, kepentingan dan aspirasi yang datang dari masyarakat, sehingga tidak menimbulkan konflik ketika kebijakan tersebut diimplementasikan, oleh karena itu kebijakan publik juga tidak bias dilihat dari perspektif positivis dan rasionalitas semata dengan mengabaikan realitas sosial terbuka yang berdiri dibelakangnya (Peter dan Hidler, 1984 dan Dobuzinskis, 1992) dikutip oleh Soekarno (2005). Mac Rae dan Wilde (dikutip oleh Islamy, 2009:8) mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah orang. Pengertian ini dapat dipahami bahwa kebijakan itu terdiri dari berbagai kegiatan yang terangkai, yang merupakan pilihan pemerintah dan kebijakan tersebut mempunyai dampak dan pengaruh terhadap sejumlah orang. Dye mengatakan (dikutip oleh Islamy, 2009:9) bahwa kebijakan adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Menurut definisi ini berarti pemerintah mengambil keputusan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu yang ada tujuannya bukan hanya pernyataan keinginan pemerintah saja.

Senada dengan definisi diatas pengertian yang dikemukakan oleh Islamy (2007), bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau orientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Dan batasan ini mempunyai implikasi sebagai berikut :

- a. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata.
- c. Bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu.
- d. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Definisi tentang kebijakan publik tentu sangatlah luas dan beragam dari pandangan yang sifatnya umum, sampai pada pandangan yang bersifat khusus berupa tindakan kongkrit yang merupakan rangkaian dari proses kebijakan tersebut. Namun berangkat dari uraian tentang konsep kebijakan publik sebagaimana yang dijelaskan diatas maka dapat diartikan bahwa kebijakan publik merupakan rumusan atau pilihan alternatif tindakan yang ditetapkan atau diambil dan dilaksanakan oleh aktor, atau sekelompok aktor yang berkepentingan dengan dilatarbelakangi oleh tujuan tertentu. Namun demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan public lebih dititikberatkan pada peran aktor dalam hal ini pemerintah, baik eksekutif,, maupun legislatif untuk memainkan peran sebagai pemegang kekuasaan dalam satu Negara dan sekaligus sebagai penanggung jawab dalam mengatasi masalah – masalah yang berkembang di masyarakat, baik itu masalah ekonomi, politik, sosial, maupun maslaah lainnya, yang dirumuskan dalam satu rencana, kemudian dilaksanakan sebagai alternatif untuk mengatasi masalah -masalah tersebut. Kebijakan ini tertentu yang pada akhirnya akan memberikan dampak bagi kehidupan bersama.

Dalam kaitannya dengan kebijakan sosial, maka kata sosial dapat diartikan baik secara generik atau luas maupun spesifik. Secara generik, kata sosial menunjuk pada pengertian umum mengenai bidang-bidang atau sektor-sektor pembangunan yang menyangkut aspek manusia dalam konteks masyarakat atau kolektifitas. Istilah sosial dalam pengertian ini mencakup antara lain bidang pendidikan, kesehatan, politik, hukum, budaya, atau pertanian. Dalam arti spesifik atau sempit, kata sosial menyangkut sektor kesejahteraan sosial sebagai suatu bidang atau bagian dari pembangunan sosial atau kesejahteraan rakyat yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia, terutama mereka yang dikategorikan sebagai kelompok yang tidak beruntung (*disadvantaged group*) dan kelompok rentan (*vulnerable group*). Kata sosial di sini menyangkut program-program dan atau pelayanan-pelayanan sosial untuk mengatasi masalah-masalah sosial, seperti kemiskinan, ketelantaran, ketidakberfungsian fisik dan psikis, tuna sosial dan tuna susila, kenakalan remaja. (Edi Suharto, 2008:9)

Model implementasi kebijakan menurut Edward III dinamakan dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edward mulai dengan mengajukan pertanyaan, yakni : Prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil, dan hambatan-hambatan utama yang mengakibatkan suatu implementasi gagal (Winarno, 2012: 177). Edward berusaha menjawab dua pertanyaan penting tersebut dengan membicarakan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel tersebut adalah :

1) Komunikasi

Suatu kebijakan yang telah dibuat akan mencapai tujuannya dengan baik, manakala kebijakan tersebut dapat dipahami oleh semua pelaksana kebijakan. Mulai dari tingkatan pembuat kebijakan sampai pada tataran tingkat bawah selaku eksekutor di lapangan. Proses transformasi informasi yang merupakan konsep dari kebijakan mutlak dilakukan kepada personil yang tepat dengan informasi yang tepat pula. Tentu saja, komunikasi- komunikasi harus akurat dan dimengerti oleh para pelaksana. Jika kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya dipahami melainkan juga harus jelas. Jika konsepnya atau petunjuknya tidak jelas, maka para pelaksana juga tidak mengerti dengan apa yang harus dilakukan. Winarno (2012: 179) menjelaskan bahwa, faktor komunikasi lain dalam implementasi kebijakan adalah :

“ Keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administratif dan menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan secara efektif. Selain itu ada banyak hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak buruk bagi implementasi kebijakan.”

Ada tiga indikator yang digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu :

- a. Transmisi : penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik. Seringkali terjadi dalam proses penyaluran komunikasi, yaitu adanya kesalahan pemahaman yang dapat memicu pertentangan diantara pelaksana program, sehingga dampaknya kebijakan akan sulit untuk dilaksanakan.
- b. Kejelasan : komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan. Karena apabila tidak jelas akan berdampak pada penyelewengan kebijakan.
- c. Konsistensi : Upaya melaksanakan kebijakan dengan penuh konsisten dan jelas akan memunculkan keberlangsungan dari kebijakan yang efektif. Konsistensi tersebut menyangkut tentang perintah – perintah pelaksanaan. Sekalipun dinilai bahwa perintah tersebut mengandung kejelasan, namun bertentangan, maka perintah tersebut akan membingungkan dan akan mempersulit para pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya dengan baik.

2) Sumber Daya

Sumber daya merupakan salah satu bagian penting dalam pelaksanaan kebijakan. Edward III (dikutip oleh Widodo, 2012: 98) mengemukakan bahwa faktor sumber daya juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Lebih lanjut Edward menegaskan bahwa konsistennya ketentuan-ketentuan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan dengan variabel sumber daya, maka sumber daya yang dimaksud meliputi :

- a. Staf : sumber daya yang penting dalam implementasi kebijakan yaitu staf, diantara beberapa penyebab terjadinya kegagalan dalam implementasi kebijakan salah satunya adalah karena staf yang tidakmencukupi, memadai dan bahkan tidak berkompeten di bidangnya. Oleh karena itu staf yang mampu secara kompetensi dan tercukupi secara kuantitas sangat dibutuhkan untuk mencapai tujuan dari kebijakan.
  - b. Informasi : informasi merupakan sumber penting yang kedua dalam implementasi kebijakan. Informasi mempunyai dua bentuk. Pertama, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Kedua, data tentang ketaatan personil lain terhadap peraturan – peraturan pemerintah.
  - c. Wewenang : kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Wewenang juga dapat membuat legitimasi para implementor di mata publik terjaga, sehingga para implementor dapat melaksanakan kebijakan secara baik.
  - d. Fasilitas : fasilitas fisik diperlukan dalam implementasi kebijakan. Keberadaan staf yang berkompeten, mengerti apa yang harus dilaksanakan dan memiliki wewenang yang sah dan formal, serta diakui publik sebagai pelaksana kebijakan, tidak akan efektif jika tidak diberikan fasilitas pendukung.
- 3) Disposisi
- Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan. Edward III (dikutip oleh Widodo, 2012: 104) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh, sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Variabel disposisi menurut Edward III, yaitu :
- a. Pengangkatan Birokrat : pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah mereka yang memiliki dedikasi terhadap kebijakan yang akan dilaksanakan, terutama untuk kepentingan warga masyarakat.
  - b. Insentif : menurut Edward III (dikutip oleh Winarno, 2012) salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif-insentif. Hal ini dimaksudkan untuk dapat merubah personil dan birokrasi pemerintahan agar proses implementasi dapat berjalan dengan lancar. Manipulasi insentif dimaksudkan adalah upaya yang dilakukan oleh pembentuk kebijakan tingkat tinggi untuk dapat mempengaruhi tindakan-tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu.
- 4) Struktur Birokrasi
- Implementasi kebijakan dapat gagal dilaksanakan karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan, dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik ( Agustino, 2008: 153). Menurut Edward III (dikutip oleh Agustino, 2008: 153) bahwa untuk mengangkat kinerja struktur birokrasi yaitu dengan jalan melakukan *Standart Operating Procedures* (SOP) dan melaksanakan *fragmentation*. Fragmentasi dimaksudkan sebagai upaya penyebaran tanggung jawab di bidang kebijakan antara beberapa unit organisasi.

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, dimana dalam penelitian ini peneliti mencoba menjelaskan bagaimana implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan pada sektor publik ditinjau dari aspek penahapan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Universitas Brawijaya Malang. Penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini didasarkan atas pertimbangan bahwa pendekatan kualitatif relevan dan cocok dengan masalah penelitian. Selanjutnya digunakan untuk membangun pemahaman dan memberikan penjelasan terhadap fenomena yang diteliti.

Ruang lingkup penelitian digunakan sebagai batasan penelitian agar dapat fokus pada fokus penelitian yang akan dijalankan. Jadi dapat memudahkan peneliti untuk lebih fokus dengan penelitian yang dijalankan, yaitu mengenai implementasi kebijakan jaminan sosial ketenagakerjaan pada sektor publik ditinjau dari aspek penahapan kepesertaan di Universitas Brawijaya Malang. Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah menjabarkan mengenai bagaimana implementasi kebijakan jaminan sosial ketenagakerjaan pada sektor publik ditinjau dari aspek penahapan kepesertaan di Universitas Brawijaya Malang. Penjabaran tersebut akan diidentifikasi dengan menggunakan keselarasan dengan variabel yang ada pada model implementasi oleh George C. Edward III. Penggunaan model Edward III ini menurut peneliti sangat membantu dalam menganalisis implementasi kebijakan yang diteliti, kendala yang dihadapi dan upaya yang dilakukan dalam implementasi kebijakan jaminan sosial ketenagakerjaan di Universitas Brawijaya. Penggunaan model ini juga oleh peneliti dianggap mempunyai relevansi dengan fakta yang terjadi dilapangan. Dengan model ini peneliti dipermudah dalam memahami proses implementasi kebijakan tersebut berlangsung.

Berdasarkan rumusan masalah maka dapat disusun fokus penelitian antara lain :

1. Implementasi kebijakan program jaminan sosial ketenagakerjaan pada aspek penahapan kepesertaan di Universitas Brawijaya.
2. Faktor – faktor yang berkaitan dengan implementasi kebijakan penahapan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Universitas Brawijaya
  - a. Komunikasi dalam Implementasi Kebijakan
  - b. Sumber Daya sebagai Pelaksana Kebijakan
  - c. Disposisi Kebijakan
  - d. Struktur Birokrasi Pelaksana Kebijakan
3. a. Kendala yang dihadapi dalam mengimplementasikan kebijakan tentang penahapan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Universitas Brawijaya  
b. Upaya Universitas Brawijaya dalam mengatasi kendala implementasi kebijakan untuk menjadi peserta pada Program BPJS Ketenagakerjaan.

## **Hasil Penelitian**

### **A. Implementasi Kebijakan Penahapan Kepesertaan Program BPJS Ketenagakerjaan**

Setiap kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah tidak selamanya berjalan dengan baik. Banyak kebijakan yang mengalami masalah dalam proses implementasinya. Sebagaimana yang telah diuraikan di hasil penelitian, implemetasi kebijakan merupakan hal yang kompleks. Situasi yang semacam ini akan memunculkan masalah-masalah baru dalam implementasi kebijakan. Pada sisi lain suatu kebijakan malah tidak mendapatkan dukungan yang memadai, bahkan cenderung mendapatkan tekanan-tekanan dari kelompok lain bahkan dari pelaksana kebijakan itu sendiri. Orientasi individu dan orientasi kelompok atau organisasi akan menjadi faktor-faktor pendorong bagai proses-proses penentangan tersebut.

Universitas Brawijaya dalam implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan sejak di berlakukan aturan tersebut oleh pemerintah belum melaksanakan atau belum mengikuti program tersebut. Akan tetapi pada proses penahapan kepesertaannya, Universitas sudah melaksanakan hingga tahap pengumpulan semua berkas persyaratan Pegawai Tetap Non PNS yang digunakan untuk mendaftar menjadi peserta. Hal ini seperti yang telah dipaparkan dalam hasil penelitian, Universitas Brawijaya dalam mengatasi keterlambatan dalam mendaftarkan pegawainya untuk mendapatkan jaminan sosial tenaga kerja dikarenakan belum adanya perencanaan anggaran di Tahun 2016 dan Tahun 2017, membuat kebijakan internal yang berkaitan dengan jaminan sosial ketenagakerjaan yaitu dengan menaikkan upah pegawai dan memberikan santunan bagi pegawai dalam pembiayaan kesehatan dan santunan bagi pegawai yang meninggal. Pemaparan mengenai kebijakan Universitas Brawijaya dalam memberikan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pegawai juga belum bisa memberikan kompensasi yang sama besarnya dengan yang diberikan oleh program yang diselenggarakan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

### **B. Komunikasi dalam Implementasi Kebijakan Penahapan Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan**

Dalam implementasi program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan sesuai dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 di Universitas Brawijaya, dalam hal ini yang bertanggung jawab adalah Rektor universitas Brawijaya, maka pengetahuan dan pemahaman atas Undang-undang tersebut harus dimengerti dan dikuasai. Apabila pelaksanaan kebijakan atau program melihat

ketidakjelasan adanya spesifikasi kebijakan sebetulnya mereka tidak paham akan kebijakan tersebut. Maka kebijakan atau program yang akan diimplementasikan pasti tidak sukses dan tidak akan sesuai dengan apa yang ingin dicapai. Begitu juga bila komunikasi tidak tersampaikan kepada para pelaksana kebijakan secara cermat maka akan mempengaruhi kesuksesan suatu kebijakan. Dalam konteks ini yang dilakukan oleh BPJS ketenagakerjaan untuk mensosialisasikan kebijakan tersebut terhadap pimpinan dan pegawai di Universitas Brawijaya dilakukan secara intens agar dapat diselenggarakan program tersebut di Universitas Brawijaya. Akan tetapi antara Pimpinan dengan bawahan di Universitas Brawijaya tidak berupaya untuk melakukan komunikasi secara intens terhadap kebijakan tersebut. Sehingga pemahaman terhadap kebijakan tersebut masih belum dapat dipahami oleh beberapa pimpinan di Universitas Brawijaya. Hal ini didukung dengan tidak adanya perencanaan penganggaran di Tahun 2016 dan Tahun 2017 untuk pegawai di Universitas Brawijaya untuk diikutkan menjadi peserta di BPJS Ketenagakerjaan Malang.

Tepatnya dalam pelaksanaan komunikasi secara internal dilakukan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan apa yang di tuturkan oleh Effendy dihalaman sebelumnya senada dengan menurut edwads (Widodo, 2012:97) komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Dalam hal ini komunikasi adalah suatu proses penyampaian suatu informasi kebijakan atau program kepada pelaksana kebijakan atau program. Kejelasan informasi ini dilakukan agar kesuksesan kebijakan atau program dapat terealisasi. Untuk itu diperlukan pemahaman tentang kebijakan atau program oleh pelaksana kebijakan, hal ini sangat penting untuk terciptanya informasi yang baik kepada pengguna pelayanan agar dapat ikut serta dalam mensukseskan suatu kebijakan atau program tersebut.

Sebagai mana yang telah teruraikan sebelumnya, komunikasi antar pelaku sesama pelaksana kebijakan atau program sangat menentukan keberhasilan dari suatu kebijakan atau program. Dalam kasus yang ada di Universitas Brawijaya, bahwasannya komunikasi horizontal antara Pimpinan di Universitas Brawijaya dengan pihak BPJS Ketenagakerjaan Cabang Malang dilakukan secara bertahap sejak diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 tentang penahapan kepesertaan program jaminan sosial dan mewajibkan seluruh pemberi kerja untuk mendaftarkan pekerjanya menjadi peserta program jaminan sosial dimulai tanggal 1 Juli Tahun 2015 khususnya program jaminan sosial ketenagakerjaan. Berdasarkan hasil wawancara dengan pimpinan BPJS Ketenagakerjaan Malang bahwasannya komunikasi dengan pimpinan Universitas Brawijaya dapat berlangsung dengan intens dan baik, terutama dengan Rektor yang dalam hal ini bertanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan jaminan sosial tenaga kerja di Universitas Brawijaya juga menyambut dengan baik dan mendukung program tersebut. Akan tetapi, dalam implementasinya pegawai di Universitas Brawijaya tidak didaftarkan sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan hingga tahun 2017 dengan mempertimbangkan ketersediaan anggaran di tahun 2017. Hal ini menunjukkan bahwa belum ada perencanaan untuk anggaran yang diperuntukkan bagi Pegawai tetap Non PNS di Universitas Brawijaya untuk dapat menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan. Namun demikian proses implementasi sudah dilakukan oleh Universitas Brawijaya dengan adanya kegiatan yang sudah dilaksanakan yaitu konsultasi dan koordinasi serta sosialisasi yang sudah dilaksanakan oleh BPJS Cabang Malang.

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, kebijakan mengenai program jaminan sosial ketenagakerjaan yang diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan telah disampaikan dengan baik kepada Pimpinan di Universitas Brawijaya. Maka komunikasi secara vertikal disampaikan melalui rapat pimpinan yang dipimpin oleh Wakil Rektor II selaku penanggung jawab terkait dengan kepegawaian yang ada di Universitas Brawijaya. Rapat tersebut sekaligus dihadiri oleh pihak BPJS Ketenagakerjaan dengan tujuan untuk mensosialisasikan program jaminan sosial ketenagakerjaan. Dalam hal ini pihak penyelenggara jaminan sosial ketenagakerjaan yaitu BPJS Ketenagakerjaan telah melaksanakan tugasnya dengan baik, akan tetapi hasil dari sosialisasi dan upaya komunikasi yang dilakukan tidak sebanding lurus dengan usaha yang dilakukan. Bentuk dukungan yang diberikan Rektor untuk mensukseskan program jaminan sosial ketenagakerjaan dengan memberikan banyak kesempatan untuk BPJS Ketenagakerjaan sebagai penyelenggara untuk mengenalkan program tersebut. Akan tetapi setelah dilakukan rapat pimpinan di Universitas Brawijaya sejak perencanaan anggaran di Tahun 2016 dan Tahun 2017 belum ada yang tersebut anggaran yang diperuntukkan bagi pegawai di Universitas Brawijaya untuk menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan Malang

### **C. Sumber Daya dalam Implementasi Kebijakan Penahapan Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan**

Salah satu masalah yang dihadapi oleh pemerintah yakni sedikinya pejabat pemerintah yang memiliki skill person atau keterampilan dalam pengelolaan sebuah implementasi kebijakan atau program. Seperti apa yang diungkapkan oleh Widodo (2012:98) mengungkapkan bahwa sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus juga cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan (pimpinan). Hasil dari pengamatan dan wawancara yang dilakukan oleh peneliti di lapangan terhadap informan sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa ketersediaan sumber daya manusia yang ada di Universitas Brawijaya belum ada yang secara khusus menangani program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

Sesuai dengan data penelitian yang didapat bahwa dana untuk mengikuti program tersebut belum bisa dianggarkan di Tahun 2016 dan Tahun 2017. Ini juga menjadi masalah dalam implementasi program tersebut, mengingat kewajiban Universitas Brawijaya sebagai instansi yang memiliki kewajiban untuk mendaftarkan pekerjanya sebagai peserta di BPJS Ketenagakerjaan Cabang Malang. Akan tetapi sambutan yang baik telah diberikan Rektor Universitas Brawijaya sebagai pimpinan Universitas Brawijaya untuk menginstruksikan Bagian Kepegawaian untuk mengumpulkan semua berkas persyaratan yang diperlukan untuk mendaftarkan pegawai sebagai peserta. Sehingga instruksi ini dilaksanakan oleh Bagian Kepegawaian Universitas Brawijaya dengan meminta kepada Pegawai tetap Non PNS Universitas Brawijaya untuk mengumpulkan berkas persyaratan pendaftaran masing-masing pegawai pada bulan Januari Tahun 2017. Hal ini juga memicu masalah internal yaitu anggapan dari Pegawai Tetap Non PNS bahwa dirinya telah melaksanakan prosedur yang diberikan dan sudah seharusnya terdaftar menjadi peserta di BPJS Ketenagakerjaan Cabang Malang. Bagian Kepegawaian Universitas Brawijaya yang belum memiliki staf khusus untuk menangani program tersebut sampai saat ini masih belum melakukan tindak lanjut terhadap proses pendaftarannya. Memperhatikan ketersediaan anggaran yang belum ada untuk pelaksanaan program ini di Tahun 2017 dan akan di lanjutkan menunggu Tahun anggaran 2018. Dengan demikian implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan belum diimplementasikan dengan baik karena dalam implementasinya masih ada hambatan dalam proses pendaftaran kepesertaan pegawai di Universitas Brawijaya. Hambatan tersebut adalah belum adanya sumber dana yang digunakan dalam proses pengajuan menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan Malang.

### **D. Disposisi dalam Implementasi Kebijakan Penahapan Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan**

Disposisi atau sikap pelaksana dalam kebijakan program jaminan sosial ketenagakerjaan merupakan suatu faktor yang sangat penting dalam pelaksanaan kebijakan. Sikap para pelaksana kebijakan atau program ini apabila mempunyai kemauan dan keinginan untuk melaksanakan kebijakan atau program, maka sudah tentu pelaksanaan kebijakan atau program akan efektif. Hal ini menandakan adanya dukungan yang kuat dan keinginan yang besar untuk melaksanakan kebijakan sesuai apa yang menjadi keputusan awal. Jika pandangan dan sikap para pelaksana berbeda dengan tujuan yang akan dicapai maka proses pelaksanaan akan semakin jauh dari harapan untuk mensukseskannya. Kurangnya dalam intensitas disposisi, akan mengakibatkan gagalnya pelaksanaan kebijakan atau program. Guna melihat disposisi atau kecenderungan ini dapat dilihat melalui dampak dari suatu kecenderungan, pengangkatan birokrasi dan insentif pada organisasi. Edward yang dikutip dalam Widodo (2012:104) jika implementasi kebijakan atau program berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana kebijakan tidak hanya mengetahui apasaja yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Dalam konteks pemahaman pejabat birokrasi merupakan badan atau pelaksana melakukan suatu kegiatan, hal itu menjadi kewenangan pemerintah. Sebagaimana kegiatan tersebut menjadi tugas dan tanggung jawab mereka. Yang terpenting adalah pelaksana-pelaksana tidak memiliki pengaruh atas kecenderungan-kecenderungan terhadap tingkah laku mereka terhadap pelaksanaan kebijakan. Birokrasi pemerintah mempunyai suatu karakteristik diantaranya yang tidak dimiliki oleh badan-badan swasta. Universitas Brawijaya dalam pelaksanaan implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 tentang penahapan kepesertaan sebagai peserta khususnya peserta di BPJS Ketenagakerjaan, secara resmi belum melakukan pendaftaran. Akan tetapi prosedur telah dilakukan oleh Universitas Brawijaya



dengan mengumpulkan berkas persyaratan yang diperlukan untuk menjadi peserta di BPJS Ketenagakerjaan Cabang Malang. Sehubungan dengan adanya hambatan yang dialami Universitas Brawijaya terkait dengan penganggaran, maka Rektor Universitas Brawijaya membuat peraturan yang dicantumkan dalam Peraturan Rektor Nomor 46 Tahun 2016 yang didalamnya menyebutkan adanya pemberian santunan kepada pegawai yang membutuhkan fasilitas kesehatan yaitu perawatan inap dan santunan bagi pegawai yang meninggal. Akan tetapi belum ada pegawai yang khusus menangani kesejahteraan pegawai dalam bidang ini.

#### **E. Struktur Birokrasi dalam Kebijakan Penahapan Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Universitas Brawijaya**

Birokrasi merupakan salah badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dikehidupan yang modern. Mereka tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan di institusi-institusi pendidikan dan kadang kala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Menurut Edwards III (Anggara, 2014:253) struktur birokrasi adalah mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Ia menekankan perlu adanya standart operating procedure (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan diantara pelaksana, terlebih jika pelaksanaan program melibatkan lebih dari satu institusi. Edwards juga mengingatkan bahwa adakalanya fragmentasi diperlukan ketika implementasi kebijakan memerlukan banyak program dan melibatkan banyak institusi untuk mencapainya. Selain melaksanakan SOP, keseimbangan antara hak dan kewajiban pelaksana juga harus di perhatikan guna menunjang kinerja pelaksana kebijakan, bila hal tersebut tidak diperhatikan oleh atasan dalam hal ini Rektor Universitas Brawijaya, maka kesuksesan implementasi kebijakan bisa jadi hanya wacana belaka.

Dalam pelaksanaan implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan ditinjau dari aspek kepesertaan yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 tentang penahapan pendaftaran kepesertaan, Universitas Brawijaya sudah menyambut baik dan mempersiapkan kelengkapan yang dibutuhkan untuk melakukan pendaftaran sesuai dengan SOP yang diinformasikan oleh pihak BPJS Ketenagakerjaan. Akan tetapi, prosedural yang dilakukan oleh Universitas Brawijaya belum ditangani oleh Bagian yang memang dikhususkan menangani Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Universitas Brawijaya. Hingga saat ini proses pendaftaran sementara ditangani oleh Bagian Kepegawaian secara umum. Selain permasalahan anggaran seperti yang dijelaskan sebelumnya, belum adanya pegawai yang diberikan tugas khusus dalam mengelola jaminan sosial tenaga kerja tersebut yang menyebabkan tindak lanjut dari proses pendaftaran ini menjadi lambat. Permasalahan tersebut juga menimbulkan asumsi dari pegawai yang telah mengumpulkan seluruh berkas persyaratan pendaftaran menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan bahwa sejak pengumpulan berkas di Bulan Januari Tahun 2017 pegawai tersebut telah menjadi peserta. Hal ini terjadi dikarenakan tidak adanya Bagian yang secara khusus menangani Jaminan Sosial Tenaga Kerja bagi pegawai di Universitas Brawijaya yang seharusnya bisa menjadi perantara antara pegawai di Universitas Brawijaya dengan pihak penyelenggara yaitu BPJS Ketenagakerjaan Malang.

#### **F. Kendala dan Upaya yang Dihadapi dalam Implementasi Kebijakan Penahapan Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Universitas Brawijaya**

Proses implementasi kebijakan tentu bukan merupakan hal yang mudah untuk dilaksanakan. Banyak kendala yang akan dihadapi dalam pelaksanaannya di lapangan, baik secara internal maupun eksternal. Banyak para ahli dalam teorinya telah menjelaskan pentingnya sebuah implementasi kebijakan dan keberhasilan serta kegagalan dalam implementasi kebijakan. Howlett dan Ramesh (dikutip oleh Suharto, 2010: 36) mencatat bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh hakikat dan rumusan masalah kebijakan tersebut, keragaman masalah yang ditangani oleh pemerintah, kelompok sasaran, dan tingkat perubahan perilaku yang diharapkan.

Sedangkan menurut Matlad (dikutip oleh Hill dan Hupe, 2002: 75) bahwa keberhasilan implementasi membutuhkan sesuai dengan arah Undang-undang dan tujuan, pencapaian indikator keberhasilan tertentu, dan perbaikan dalam iklim politik di sekitar program. Edward III mengidentifikasi 4 (empat) faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan. Keempat faktor tersebut yaitu resources, communication, dispositions, and bureaucratic structure (Widodo, 2012: 96). Berkaitan dengan hal tersebut, Hogwood dan Gun (dikutip oleh

Wahab, 2012) mengemukakan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan secara sempurna diperlukan berbagai persyaratan tertentu yaitu kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala, tersedianya waktu dan sumber-sumber yang memadai, perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia, kebijaksanaan yang diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal, hubungan kausalitas yang saling ketergantungan sedikit, pemahaman mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan, tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang memiliki kewenangan dapat menuntun dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Keberadaan syarat-syarat yang menjadikan implementasi kebijakan berjalan dengan sempurna ini dapat dijadikan sebagai faktor-faktor pendukung implementasi kebijakan.

Seperti yang diungkapkan Keban (2004: 74) membedakan faktor hambatan dalam implementasi kebijakan menjadi hambatan yang berasal dari dalam dan luar. Hambatan dari dalam dan luar dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti sumber daya manusia, dana, struktur organisasi, informasi, sarana dan prasarana, aturan, sistem dan prosedur yang digunakan. Sedangkan hambatan dari luar dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung maupun tidak langsung terhadap proses implementasi itu sendiri seperti peraturan dan kebijakan pemerintah, kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, sosial, dan budaya. Sesuai dengan hasil penelitian yang didapat, diketahui adanya kendala dalam proses penahapan pada pendaftaran kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Universitas Brawijaya. Kendala tersebut adalah permasalahan anggaran yang akan digunakan untuk membayar iuran sebagai peserta di BPJS Ketenagakerjaan. Hal ini disebabkan karena belum ada perencanaan anggaran untuk menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan di Tahun 2016 dan Tahun 2017 sejak diwajibkannya dimulai 1 Juli 2015.

Hal lain yang penting juga menjadikan kendala dalam proses implementasi kebijakan penahapan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Universitas Brawijaya yaitu tidak adanya bagian khusus yang menangani terkait hal tersebut. Sehingga tidak ada konfirmasi maupun timbal balik atas tindak lanjut proses pendaftaran yang telah dilakukan masing – masing pegawai. Dalam hal ini pegawai di Universitas Brawijaya beranggapan bahwa dirinya telah menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan sejak bulan Januari 2017, akan tetapi tidak ada bukti sah yang dimiliki pegawai terkait kepesertaannya. Mengingat proses pendaftaran yang sudah dilakukan di Bulan Januari 2017, menjadi wajar apabila pegawai beranggapan bahwa dirinya telah menjadi peserta di BPJS Ketenagakerjaan karena tidak ada konfirmasi dari Universitas Brawijaya mengenai tindak lanjut pendaftarannya.

Pemberian bantuan Biaya Masukan Khusus merupakan wujud nyata dari Universitas Brawijaya bagaimana kesejahteraan itu bisa diberikan kepada para pegawai khususnya Pegawai Non PNS, dengan harapan biaya tersebut dapat menjadi motivasi dan semangat dalam bekerja. Kebijakan pemberian Biaya Masukan Khusus ini bagi para pegawai dikecualikan bagi para penerima remunerasi. Dari hasil wawancara yang telah dilakukan terhadap informan, motivasi dan semangat kerja para pegawai sampai saat ini tetap tinggi. Mereka juga paham bahwa kebijakan dari lembaga kepada para pegawai sudah besar, tinggal bagaimana kewajiban dari pegawai untuk memberikan respon yang positif atas kebijakan yang telah diambil oleh Universitas Brawijaya. Kesimpulan dari pembahasan pada bagian ini adalah upaya lainnya yang dilakukan oleh Universitas Brawijaya dalam upaya mengatasi kendala dalam implementasi kepesertaan dalam jaminan sosial ketenagakerjaan adalah memberikan Biaya Masukan Khusus salah satunya berupa bantuan perawatan kesehatan/meninggal bagi para pegawai, istri/anak dan orang tua/mertua. Teori yang digunakan dalam pembahasan ini sangat terkait antara teori tentang implementasi kebijakan dan teori tentang tenaga kerja.

## **Kesimpulan**

Implementasi kebijakan program jaminan sosial ketenagakerjaan di Universitas Brawijaya cenderung gagal diimplementasikan di tahun 2017. Hal-hal yang mendasari ketidakberhasilan dalam implementasi kebijakan tersebut adalah tidak adanya perencanaan dan penganggaran yang dikhususkan untuk membayar iuran sebagai peserta program jaminan sosial ketenagakerjaan oleh pimpinan di Universitas Brawijaya pada 2 (dua) tahun terakhir sejak ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 dengan mewajibkan setiap pemberi kerja dimulai tanggal 1 Juli 2015 untuk secara bertahap mendaftarkan setiap pekerjanya yang bekerja di Indonesia dengan masa kerja minimal 6 (enam) bulan menjadi peserta di BPJS Ketenagakerjaan.

Komunikasi antara pimpinan BPJS Ketenagakerjaan dengan pimpinan di Universitas Brawijaya terjalin dengan baik didukung dengan persetujuan pimpinan Universitas Brawijaya untuk menerima sosialisasi dari BPJS Ketenagakerjaan tentang Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan dan bersedia menjadi peserta di BPJS Ketenagakerjaan.

Namun, ketersediaan sumber daya yang ada di Universitas Brawijaya guna mendukung implementasi kebijakan penahapan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Universitas Brawijaya masih banyak kendala yang dihadapi. Kendala sumber daya yang dimaksud, yaitu sumber daya anggaran dan sumber daya manusia sebagai pendukung proses implementasi kebijakan penahapan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan. Tidak ada perencanaan anggaran oleh pimpinan Universitas Brawijaya di tahun anggaran 2016 dan 2017. Sumber daya manusia yang khusus menangani proses implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan belum dibentuk oleh Universitas Brawijaya, sehingga sampai saat ini penanganan proses pendaftaran peserta BPJS Ketenagakerjaan ditangani secara umum oleh Bagian Kepegawaian Universitas.

Dalam proses penahapan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan oleh pimpinan di Universitas Brawijaya, terdapat kebijakan yang menetapkan bahwa sampai saat ini hanya pegawai dengan status Pegawai Tetap Non PNS yang akan di daftarkan sebagai peserta di tahun 2018.

Upaya yang dilakukan pimpinan di Universitas Brawijaya dalam memberikan kebijakan jaminan pada tenaga kerjanya selama bekerja di Universitas Brawijaya yaitu dengan memberikan bantuan khusus yang dapat digunakan apabila pegawai di Universitas Brawijaya mengalami sakit dan atau meninggal. Kebijakan ini ditetapkan dalam Peraturan Rektor Universitas Brawijaya Nomor 46 Tahun 2016 akan tetapi besaran dan manfaat yang diterima tidak sama dengan besaran jaminan yang terdapat pada Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan yang diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijaksanaan: Dari formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Edisi Kedua. Bumi Aksara. Jakarta.
- Abdul Wahab, Solichin. 2011. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UMM Pres. Malang.
- Abdul Wahab, Solichin. 2012. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model – Model Implementasi Kebijakan Publik*. PT. Bumi Aksara. Jakarta.
- Agustina, Leo. 2008. *Dasar – Dasar Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Alfabeta. Bandung.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Terjemahan oleh Wibawa Samudra, et.al., Edisi Kedua. Gadjah Mada University Press Jogjakarta.
- Hill, Michael dan Hupe, Peter. 2002. *Implementing Public Policy*. First Published. Sage Publication. London.
- Islamy, Irfan. 2007. *Prinsip – Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara.
- Islamy, Irfan. 2009. *Kebijakan Publik*. Universitas Terbuka. Jakarta.
- Keban, Y. T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik; Konsep, Teori, dan Isu*. Penerbit Gava Media. Yogyakarta.
- Mazmanian, D. dan Paul, S. 1983. *Implementation and Public Policy*. Harper Collins. New York.
- Moleong, Lexy J. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi ke 20. Remaja Roesdakarya. Bandung.
- Nugroho, R. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara – Negara Berkembang*. PT Elex Media Komputindo. Jakarta.
- Nugroho, R. 2008. *Analisis Kebijakan*. Penerbit Gramedia. Jakarta.
- Nugroho, R. 2012. *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Edisi Revisi Ketiga. Media Komputindo. Jakarta.
- Parsons, Wayne. 2008. *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. University of Minnesota Press. Minneapolis.
- Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial.
- Purwanto, Erwan Agus. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Gava Media. Jogjakarta.
- Saldana, Johnny, Matthew B. Miles & A. Michael Huberman. 2014. *Qualitative Data Analysis A Methods Source Book*. Ed. 3 Sage Publications. Inc: New York.

- Sastrohadiwiryo, Siswanto. 2005. *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia Pendekatan Administratif dan Operasional*. Cetakan ketiga. Bumi Aksara. Jakarta.
- Soekarno, SD. 2005. *Public Policy: Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*.
- Suharto, Edy. 2008. *Analisis Kebijakan Publik; Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Cetakan ke IV. Alfabeta. Bandung.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik. Asosiasi Ilmu Politik Indonesia*. Bandung.
- Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 34 ayat 2 Tahun 1945.
- Undang – Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.
- Undang – Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
- Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.
- Widodo, Joko. 2012. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik*. Bayu Media Publishing. Malang.
- Winarno Budi. 2012. *Kebijakan Publik: teori, Proses, dan Studi Kasus*. CAPS. Yogyakarta.
- <http://surabaya.bisnis.com/read/20170329/8/95026/bpjs-di-malang-bidik-kepesertaan-pegawai-tidak-tetap>
- [www.ub.ac.id](http://www.ub.ac.id)
- [www.bpjsketenagakerjaan.go.id](http://www.bpjsketenagakerjaan.go.id)