AL-DYAS
Jurnal Inovasi dan Pengabdian kepada Masyarakat

p-ISSN : 2964-4992
e-ISSN : 2964-4984

Terindeks : Dimensions, Scilit, Lens, Crossref, Semantic, Garuda, Google, Base, etc.

https://doi.org/10.58578/aldyas.v5i1.9016

IMPLEMENTASI PROGRAM BPJS KETENAGAKERJAAN BAGI NELAYAN DI KELURAHAN PASIA NAN TIGO KECAMATAN KOTO TANGAH KOTA PADANG

Implementation of the BPJS Ketenagakerjaan Program for Fishers in Pasia Nan Tigo Urban Village, Koto Tangah Subdistrict, Padang City

Putri Wahyuni & Intan Slipilia
Universitas Negeri Padang
iputriwahyuni353@gmail.com; islipilia@fis.unp.ac.id

Article Info:

Submitted:	Revised:	Accepted:	Published:
Dec 23, 2025	Jan 14, 2026	Dec 27, 2026	Feb 1, 2026

Abstract

The *BPJS Ketenagakerjaan* social security program is an important protection instrument for workers in both the formal and informal sectors, including fishers who face high occupational risks and unstable incomes, yet its implementation still encounters various obstacles that hinder the sustainability of membership. This study aims to analyze the implementation of the *BPJS Ketenagakerjaan* program for fishers in Pasia Nan Tigo Urban Village, Koto Tangah Subdistrict, Padang City, and to identify the constraints encountered in its implementation. A qualitative method with a descriptive approach was employed to examine how the program is executed and the extent to which employment social security protection is actually received by fishers. The findings show that although the *BPJS Ketenagakerjaan* program has been implemented and provides initial protection for fishers, its implementation has not been optimal due to constraints related to communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. This is reflected in the low coverage of membership, whereby out of 1,450 fishers only 119 individuals (8.21%) were registered in 2024 and all were classified as inactive because

Al-DYAS is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License

they did not continue paying contributions independently after the subsidy period ended, resulting in non-sustainable social security protection for fishers. The main constraints identified include the continuity of self-funded contribution payments, fishers' low understanding of the program, socialization limited to the initial phase, and restricted budget allocations for contribution subsidies. These findings confirm that the program's objectives to provide social security protection and foster the independence of fishers have not been achieved optimally, indicating the need to strengthen policy communication strategies, enhance institutional capacity, expand and sustain contribution subsidy schemes, and intensify education efforts to ensure the continuity of fishers' participation in the *BPJS Ketenagakerjaan* program.

Keywords: Policy Implementation; *BPJS Ketenagakerjaan*; Fisher Protection; Social Security; Informal Workers

Abstrak: Program jaminan sosial *BPJS Ketenagakerjaan* merupakan instrumen perlindungan penting bagi pekerja sektor formal maupun informal, termasuk nelayan yang memiliki risiko kerja tinggi dan pendapatan tidak menentu, namun implementasinya masih menghadapi berbagai kendala yang menghambat keberlanjutan kepesertaan. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi Program *BPJS Ketenagakerjaan* bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo, Kecamatan Koto Tangah, Kota Padang, serta mengidentifikasi kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif untuk menelaah bagaimana program dijalankan dan sejauh mana perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan benar-benar diterima nelayan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun Program *BPJS Ketenagakerjaan* telah diimplementasikan dan memberikan perlindungan awal bagi nelayan, pelaksanaannya belum optimal karena hambatan pada aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hal ini tercermin dari rendahnya cakupan kepesertaan, yaitu dari 1.450 nelayan hanya 119 orang (8,21%) yang terdaftar pada tahun 2024 dan seluruhnya berstatus tidak aktif akibat tidak melanjutkan pembayaran iuran secara mandiri setelah masa bantuan berakhir, sehingga perlindungan jaminan sosial bagi nelayan tidak berkelanjutan. Kendala utama yang ditemukan meliputi keberlanjutan pembayaran iuran mandiri, rendahnya pemahaman nelayan terhadap program, sosialisasi yang terbatas hanya pada tahap awal, serta keterbatasan alokasi anggaran bantuan iuran. Temuan ini menegaskan bahwa tujuan program untuk memberikan perlindungan jaminan sosial dan membangun kemandirian nelayan belum tercapai secara optimal, sehingga diperlukan penguatan strategi komunikasi kebijakan, peningkatan kapasitas kelembagaan, perluasan dan keberlanjutan skema bantuan iuran, serta edukasi yang lebih intensif untuk memastikan keberlanjutan kepesertaan nelayan dalam Program *BPJS Ketenagakerjaan*.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan; BPJS Ketenagakerjaan; Perlindungan Nelayan; Jaminan Sosial; Pekerja Informal

PENDAHULUAN

Kota Padang sebagai ibu kota Provinsi Sumatera Barat memiliki karakteristik wilayah pesisir yang kuat, dengan tujuh dari sebelas kecamatan berada di kawasan pantai dan berbatasan langsung dengan Samudera Hindia. Kondisi geografis tersebut menjadikan sektor

perikanan, khususnya perikanan tangkap, sebagai salah satu sektor strategis penopang perekonomian daerah. Data Badan Pusat Statistik Kota Padang menunjukkan bahwa produksi perikanan tangkap mengalami peningkatan dari 22.217,49 ton pada tahun 2022 menjadi 23.539,82 ton pada tahun 2023 (Badan Pusat Statistik Kota Padang, 2024). Peningkatan produksi ini mencerminkan tingginya aktivitas nelayan sekaligus ketergantungan masyarakat pesisir terhadap sektor perikanan. Namun, di balik potensi ekonomi tersebut, profesi nelayan merupakan pekerjaan dengan tingkat risiko yang tinggi. Nelayan menghadapi ketidakpastian cuaca, kondisi laut yang ekstrem, serta risiko kecelakaan kerja yang dapat mengancam keselamatan jiwa. Maka dari itu, keberadaan perlindungan sosial bagi nelayan menjadi kebutuhan yang mendesak dan tidak dapat diabaikan.

Nelayan sebagai pekerja sektor informal umumnya tidak memiliki perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan yang memadai. Kondisi ini memperburuk kerentanan sosial ekonomi nelayan yang selama ini telah dihadapkan pada pendapatan yang fluktuatif dan ketidakpastian hasil tangkapan. Menurut Kusnadi dalam (Hidayat, 2018), bahwa kemiskinan nelayan disebabkan oleh faktor alamiah seperti musim penangkapan yang tidak menentu serta faktor non-alamiah seperti keterbatasan teknologi, lemahnya sistem pemasaran, dan ketiadaan jaminan sosial tenaga kerja. Menurut (Syahrizal et al., 2024) juga menegaskan bahwa pendapatan nelayan yang tidak stabil dan keterbatasan alat tangkap semakin memperbesar risiko kesejahteraan nelayan. Risiko pekerjaan nelayan semakin meningkat akibat perubahan iklim dan cuaca ekstrem yang sulit diprediksi (Rasyid & Eriyanti, 2020). Data Basarnas Kota Padang menunjukkan adanya peningkatan kasus kecelakaan nelayan dari 5 kasus pada tahun 2023 menjadi 7 kasus pada tahun 2024 dengan total korban mencapai 31 orang, termasuk korban meninggal dunia dan hilang (BPBD, 2024). Fakta tersebut mempertegas urgensi perlindungan keselamatan kerja bagi nelayan.

Sebagai bentuk perlindungan terhadap nelayan, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2021 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan yang merupakan tindak lanjut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016. Kebijakan tersebut kemudian diimplementasikan melalui Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2023 yang mengatur pelaksanaan asuransi nelayan melalui kerja sama dengan BPJS Ketenagakerjaan. Program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan memberikan perlindungan melalui Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM) dengan mekanisme bantuan pembayaran iuran pada tahap awal. Iuran kepesertaan sebesar Rp16.800 per bulan difasilitasi oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat melalui

APBD serta dukungan CSR Bank Nagari sebelum dilanjutkan secara mandiri oleh nelayan (Redaksi, 2024). Program ini bertujuan untuk memindahkan risiko kerja nelayan kepada penyedia jaminan sosial serta memberikan perlindungan ekonomi bagi keluarga nelayan apabila terjadi kecelakaan atau kematian. Namun, meskipun program telah berjalan sejak tahun 2023, cakupan kepesertaan nelayan masih tergolong rendah. Hingga tahun 2024, hanya 7.109 dari sekitar 45.000 nelayan di Sumatera Barat yang terdaftar sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan atau sekitar 15,80 persen (Mimbarsumbar, 2024).

Kondisi serupa juga terjadi di Kota Padang, khususnya di Kecamatan Koto Tangah yang merupakan wilayah dengan jumlah nelayan terbanyak. Berdasarkan data BPS Kota Padang, jumlah nelayan di Kota Padang pada tahun 2023 mencapai 7.040 orang, dengan Kecamatan Koto Tangah memiliki 2.100 nelayan (Badan Pusat Statistik Kota Padang, 2024). Namun, data BPJS Ketenagakerjaan Padang menunjukkan bahwa hingga tahun 2024 hanya 1.294 nelayan atau 18,38 persen yang terdaftar sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan. Di tingkat kelurahan, Kelurahan Pasia Nan Tigo sebagai salah satu sentra nelayan di Kecamatan Koto Tangah menunjukkan tingkat kepesertaan yang lebih rendah. Dari total 1.450 nelayan, hanya 119 nelayan atau 8,21 persen yang terdaftar sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan pada tahun 2024. Selain rendahnya cakupan, nelayan yang telah menerima bantuan iuran umumnya tidak melanjutkan pembayaran iuran secara mandiri setelah masa bantuan berakhir. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pemahaman nelayan mengenai manfaat, prosedur pembayaran, dan mekanisme klaim BPJS Ketenagakerjaan, serta rendahnya kesadaran akan pentingnya perlindungan jaminan sosial (Claudia & Syahril, 2024), (Manek et al., 2024).

Rendahnya keberlanjutan kepesertaan nelayan dalam program BPJS Ketenagakerjaan juga dipengaruhi oleh kondisi ekonomi nelayan yang tidak stabil. Pendapatan nelayan yang bergantung pada musim, hasil tangkapan, dan harga ikan menyebabkan kemampuan membayar iuran secara mandiri menjadi terbatas (Mitra, 2022). Sebagian besar pendapatan nelayan digunakan untuk memenuhi kebutuhan dasar rumah tangga dan biaya pendidikan anak, sehingga pembayaran iuran BPJS Ketenagakerjaan sering kali tidak menjadi prioritas. Di sisi lain, masih terdapat persepsi di masyarakat bahwa BPJS Ketenagakerjaan hanya diperuntukkan bagi pekerja formal, sehingga pekerja informal seperti nelayan kurang memanfaatkan program ini secara mandiri (Elfisa, 2024). Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan kebijakan dan realitas implementasi di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan kajian mendalam mengenai implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo. Penelitian ini penting untuk

mengidentifikasi kendala implementasi, khususnya terkait komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, guna meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi nelayan di masa mendatang. Tujuan penelitian untuk menganalisis implementasi Program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo Kecamatan Koto Tangah Kota Padang serta mengidentifikasi kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif, yang bertujuan untuk memahami dan menggambarkan secara mendalam fenomena implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo Kecamatan Koto Tangah Kota Padang. Penelitian kualitatif dipilih karena mampu mengkaji realitas sosial secara alamiah dan menempatkan peneliti sebagai instrumen utama dalam pengumpulan data (Sugiyono, 2021). Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai proses, interaksi, serta makna yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan di lapangan. Metode deskriptif digunakan untuk menguraikan secara sistematis kondisi faktual, persepsi, serta pengalaman para pelaksana dan penerima manfaat program. Penelitian ini menekankan pada pemaknaan terhadap fenomena implementasi kebijakan, bukan pada generalisasi hasil penelitian (Tampubolon, 2023). Fokus penelitian diarahkan pada implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan serta kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, pendekatan kualitatif deskriptif dinilai relevan untuk menjawab tujuan penelitian dan mengungkap realitas empiris yang terjadi di lokasi penelitian.

Penelitian ini dilakukan pada 1 Oktober sampai 1 Desember 2025. Lokasi penelitian ditetapkan di Kelurahan Pasia Nan Tigo Kecamatan Koto Tangah Kota Padang, Dinas Perikanan dan Pangan (DPP) Kota Padang, serta BPJS Ketenagakerjaan Kota Padang, karena ketiga lokasi tersebut merupakan aktor utama dalam pelaksanaan program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan. Pemilihan lokasi ini sejalan dengan pandangan Nasution bahwa lokasi penelitian mencakup individu, tempat, dan aktivitas yang dapat diamati secara langsung (Gaspar et al., 2023). Informan penelitian ditentukan menggunakan teknik purposive sampling, yaitu memilih informan berdasarkan pertimbangan tertentu yang relevan dengan fokus penelitian. Informan terdiri dari unsur pemerintah daerah, penyelenggara

program BPJS Ketenagakerjaan, penyuluh perikanan, serta nelayan sebagai penerima manfaat program. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dan studi dokumentasi, yang merupakan teknik utama dalam penelitian kualitatif untuk memperoleh data pada kondisi alami (Hardani, Auliya et al., 2020). Data primer diperoleh langsung dari informan melalui wawancara, sedangkan data sekunder bersumber dari dokumen resmi, peraturan perundang-undangan, laporan pemerintah, jurnal ilmiah, dan berita media yang relevan (Abdussamad, 2021). Kombinasi sumber dan teknik pengumpulan data ini bertujuan untuk memperoleh data yang lengkap, mendalam, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Uji keabsahan data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teknik triangulasi sumber, yaitu membandingkan informasi yang diperoleh dari berbagai informan dan dokumen untuk memastikan kredibilitas data (Fiantika et al., 2022). Triangulasi digunakan sebagai upaya untuk meningkatkan keandalan dan validitas temuan penelitian dengan memadukan berbagai perspektif dan sumber data yang berbeda. Teknik analisis data yang digunakan mengacu pada model Miles dan Huberman, yang terdiri dari reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan memilah dan memfokuskan data hasil wawancara dan dokumentasi agar relevan dengan tujuan penelitian. Penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian naratif yang sistematis untuk memudahkan pemahaman terhadap fenomena yang diteliti. Tahap akhir adalah penarikan kesimpulan yang dilakukan secara induktif berdasarkan hasil analisis data yang telah disajikan. Melalui tahapan analisis tersebut, diharapkan penelitian ini mampu memberikan gambaran yang jelas mengenai implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan serta kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya di Kelurahan Pasia Nan Tigo Kecamatan Koto Tangah Kota Padang.

HASIL

Implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo Kecamatan Koto Tangah Kota Padang

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo Kecamatan Koto Tangah Kota Padang telah dilaksanakan sebagai bentuk perlindungan sosial ketenagakerjaan bagi nelayan, namun belum berjalan secara optimal. Pelaksanaan program ini dilandasi oleh regulasi yang jelas, yaitu Peraturan Gubernur

Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2023 sebagai pelaksanaan Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 4 Tahun 2021 tentang perlindungan dan pemberdayaan nelayan. Untuk menganalisis implementasi kebijakan tersebut, penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III yang menekankan empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berkaitan dan menentukan keberhasilan pelaksanaan program di lapangan. Secara umum, program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan telah mampu menjangkau sebagian nelayan di Kota Padang, termasuk di Kelurahan Pasia Nan Tigo, sebagaimana ditunjukkan pada data kepesertaan tahun 2023 dan 2024. Namun demikian, berbagai kendala struktural dan teknis masih ditemukan sehingga tujuan utama program untuk memberikan perlindungan berkelanjutan belum sepenuhnya tercapai. Hal ini diperkuat oleh hasil wawancara dengan berbagai informan serta dokumentasi kegiatan yang ditampilkan dalam gambar-gambar penelitian.

Dari aspek komunikasi, implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan telah diawali dengan kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh DPP Kota Padang dan BPJS Ketenagakerjaan Kota Padang. Sosialisasi tersebut dilaksanakan bersamaan dengan penyerahan kartu BPJS Ketenagakerjaan kepada nelayan secara simbolis, sebagaimana terlihat pada Gambar berikut:



Gambar 1. Penyerahan Kartu BPJS Ketenagakerjaan kepada 238 nelayan di Kampung nelayan, Pasia Nan Tigo, Koto Tangah



Gambar 2. Penyerahan kartu BPJS Ketenagakerjaan kepada 1.056 nelayan di Gedung Youth Center Padang

Pada gambar 1 dan gambar 2 yang menunjukkan kegiatan penyerahan kartu dan penyampaian informasi program kepada nelayan. Dalam kegiatan tersebut, nelayan diberikan penjelasan mengenai tujuan program, jenis perlindungan yang diberikan yaitu Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM), serta besaran iuran kepesertaan. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Koordinator Penyuluh Perikanan DPP Kota Padang, Bapak Rusdal Fatri, yang menyatakan bahwa sosialisasi dilakukan secara langsung saat penyerahan kartu BPJS Ketenagakerjaan kepada nelayan secara simbolis. Selain itu gambar juga memperlihatkan keterlibatan langsung pemerintah daerah dan BPJS Ketenagakerjaan dalam menyampaikan informasi kepada nelayan. Secara normatif, kegiatan sosialisasi ini menunjukkan adanya upaya komunikasi kebijakan dari pelaksana kepada kelompok sasaran. Namun, komunikasi tersebut masih bersifat satu arah dan belum sepenuhnya menjangkau pemahaman mendalam nelayan.

Meskipun sosialisasi awal telah dilakukan, temuan penelitian menunjukkan bahwa komunikasi kebijakan belum berjalan secara efektif dan berkelanjutan. Informasi yang diterima nelayan umumnya hanya sebatas manfaat program dan masa bantuan iuran selama enam bulan, tanpa disertai penjelasan teknis mengenai mekanisme pembayaran mandiri dan prosedur klaim. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Ketua KUB Jambak Indak, Pak Syahroni, yang menyatakan bahwa

"kami tidak tahu cara dan tempat bayar iurannya setelah enam bulan" (wawancara 4 Oktober 2025).

Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan informasi yang cukup signifikan antara pelaksana dan penerima manfaat. Selain itu, rendahnya literasi digital nelayan juga menjadi hambatan dalam penyampaian informasi melalui media digital seperti aplikasi JMO dan media sosial. Nelayan menyatakan lebih memahami informasi jika disampaikan secara langsung dan berulang oleh penyuluh perikanan. Dengan demikian, variabel komunikasi dalam implementasi program ini dapat dikatakan telah berjalan pada tahap awal, namun belum optimal dalam mendukung keberlanjutan kepesertaan nelayan.

Dari aspek sumber daya, implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo menghadapi keterbatasan baik dari sisi sumber daya manusia maupun anggaran. DPP Kota Padang sebagai pelaksana teknis program memiliki SDM yang kompeten, namun jumlah pegawai di bidang perikanan tangkap masih belum mencukupi kebutuhan ideal. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Bapak Rusdal Fatri yang menyatakan bahwa bidang perikanan tangkap idealnya membutuhkan 18 staf, sementara saat ini hanya tersedia 10 pegawai. Keterbatasan SDM ini berdampak pada intensitas pendampingan dan pengawasan program di lapangan. Selain itu, dukungan anggaran dari Pemerintah Kota Padang juga belum tersedia secara berkelanjutan akibat kebijakan efisiensi anggaran. Bantuan pembayaran iuran nelayan pada tahun 2023 dan 2024 sepenuhnya bergantung pada APBD Provinsi Sumatera Barat dan CSR Bank Nagari. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberlanjutan program masih sangat tergantung pada sumber pendanaan eksternal dan belum menjadi prioritas anggaran daerah.

Dari sisi sarana dan prasarana, baik DPP Kota Padang maupun BPJS Ketenagakerjaan Kota Padang telah menyediakan fasilitas yang relatif memadai untuk mendukung pelaksanaan program. Hal ini dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 3. Fasilitas pelayanan BPJS Ketenagakerjaan Kota Padang

Sumber: Peneliti

Gambar 3 ini yang menunjukkan bahwa fasilitas pelayanan BPJS Ketenagakerjaan Kota Padang seperti ruang tunggu, meja pelayanan, dan anjungan pendaftaran mandiri. Keberadaan fasilitas ini menunjukkan kesiapan institusi dalam memberikan layanan administrasi dan kepesertaan. Namun demikian, nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo belum sepenuhnya memanfaatkan fasilitas tersebut secara langsung. Sebagian besar nelayan masih bergantung pada bantuan penyuluh perikanan dalam mengurus administrasi kepesertaan. Sebagaimana disampaikan oleh Pak Syahroni, nelayan sangat terbantu karena penyuluh perikanan membantu proses administrasi yang tidak kami pahami. Dengan demikian, meskipun sarana dan prasarana tersedia, pemanfaatannya belum optimal karena keterbatasan kapasitas nelayan.

Dari aspek disposisi, DPP Kota Padang dan BPJS Ketenagakerjaan Kota Padang menunjukkan komitmen yang cukup kuat dalam mendukung pelaksanaan program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan. Komitmen tersebut tercermin dari upaya pendataan, fasilitasi pendaftaran kolektif, serta pemberian bantuan iuran pada tahap awal kepesertaan. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala DPP Kota Padang, Bapak Alfiadi, yang menyatakan bahwa

"program ini merupakan bentuk perhatian pemerintah daerah untuk memberikan perlindungan keselamatan nelayan" (wawancara 13 Oktober 2025).

BPJS Ketenagakerjaan Kota Padang juga menyatakan kesiapan mendukung perlindungan nelayan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kerja sama antara DPP Kota Padang dan BPJS Ketenagakerjaan menjadi faktor pendukung utama dalam implementasi program. Namun demikian, komitmen tersebut belum sepenuhnya diikuti dengan mekanisme pendampingan jangka panjang. Akibatnya, keberlanjutan kepesertaan nelayan masih menjadi tantangan utama dalam implementasi program.

Dari perspektif nelayan sebagai penerima manfaat, disposisi nelayan terhadap program BPJS Ketenagakerjaan cenderung positif namun bersifat moderat. Nelayan menyadari pentingnya perlindungan jaminan sosial, tetapi belum menjadikan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan sebagai prioritas utama. Hal ini dipengaruhi oleh faktor keyakinan religius dan kebiasaan nelayan dalam meminimalkan risiko dengan memperhatikan kondisi cuaca sebelum melaut. Sebagaimana disampaikan oleh Pak Syahroni. Di sisi lain, nelayan seperti Pak Riki Afriyandi menilai program ini penting karena memberikan rasa aman saat menghadapi risiko kerja. Perbedaan pandangan ini menunjukkan bahwa tingkat urgensi program di mata nelayan masih beragam. Rendahnya kesadaran untuk melanjutkan kepesertaan secara mandiri setelah masa bantuan berakhir menjadi indikator lemahnya disposisi penerima manfaat. Kondisi ini memperlihatkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh pelaksana, tetapi juga oleh sikap kelompok sasaran.

Dari aspek struktur birokrasi, implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan belum didukung oleh SOP khusus dan struktur organisasi yang jelas di tingkat daerah. Pelaksanaan program masih mengacu pada Pergub Sumbar Nomor 2 Tahun 2023 dan dijalankan sesuai tugas pokok dan fungsi bidang terkait di DPP Kota Padang. Fragmentasi kewenangan antara DPP Kota Padang dan BPJS Ketenagakerjaan Kota Padang telah berjalan melalui koordinasi pendataan, pendaftaran, dan penyerahan kartu peserta. Namun, ketiadaan SOP tertulis menyebabkan pelaksanaan program cenderung administratif dan kurang sistematis dalam pendampingan berkelanjutan. Hal ini berdampak pada lemahnya pengawasan dan evaluasi pasca penyerahan kartu BPJS Ketenagakerjaan. Secara keseluruhan, berdasarkan empat variabel George C. Edward III, implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo telah berjalan pada tahap awal kepesertaan, tetapi belum optimal dalam menjamin keberlanjutan dan pemanfaatan manfaat program. Oleh karena itu, diperlukan penguatan komunikasi berkelanjutan, dukungan sumber daya yang memadai, peningkatan kesadaran nelayan, serta penataan struktur birokrasi agar tujuan perlindungan nelayan dapat tercapai secara maksimal.

Kendala dalam Implementasi Program BPJS Ketenagakerjaan bagi Nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo Kecamatan Koto Tangah Kota Padang

Berdasarkan hasil wawancara mendalam yang dilakukan peneliti dengan berbagai informan, baik dari unsur pemerintah, BPJS Ketenagakerjaan, penyuluh perikanan, maupun nelayan sebagai penerima manfaat, ditemukan sejumlah kendala yang mempengaruhi implementasi Program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo Kecamatan Koto Tangah Kota Padang. Kendala tersebut tidak hanya bersifat teknis dan administratif, tetapi juga berkaitan dengan aspek pemahaman, perilaku, dan keterbatasan sumber daya. Secara umum, kendala implementasi program dapat diklasifikasikan ke dalam empat aspek utama, yaitu keberlanjutan pembayaran iuran secara mandiri, rendahnya pemahaman nelayan terhadap program, keterbatasan sosialisasi program, serta keterbatasan alokasi anggaran bantuan iuran BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan.

a. Kendala Keberlanjutan Pembayaran Iuran BPJS Ketenagakerjaan Secara Mandiri

Kendala utama dalam pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo terletak pada belum terjaganya keberlanjutan pembayaran iuran BPJS Ketenagakerjaan secara mandiri setelah berakhirnya masa bantuan iuran. Kendala ini bersifat prosedural dan perilaku, yang menyebabkan nelayan enggan melanjutkan pembayaran iuran secara mandiri. Nelayan menghadapi berbagai hambatan, seperti kurangnya pemahaman mengenai mekanisme pembayaran iuran, rendahnya literasi dan literasi digital, keterbatasan waktu akibat aktivitas melaut, tidak adanya petugas yang melakukan layanan jemput pembayaran iuran, serta keberlanjutan pembayaran yang sepenuhnya bergantung pada kemauan nelayan itu sendiri. Hal tersebut sebagaimana disampaikan oleh Penyuluh Perikanan Kelurahan Pasia Nan Tigo, Ibu Susi Andriani, yang menyatakan bahwa:

"…iya ada, setelah masa bantuan iuran berakhir nelayan diharapkan melanjutkan pembayaran iuran secara mandiri. Namun terdapat beberapa kendala prosedural yang membuat nelayan enggan membayar secara mandiri seperti kurangnya pemahaman nelayan, dimana nelayan tidak mengetahui cara melanjutkan pembayaran iuran BPJS Ketenagakerjaan secara mandiri setelah bantuan berakhir. Selain itu keterbatasan waktu nelayan karena aktivitas melaut… kalau petugas yang menjemput pembayaran ke nelayan tidak ada… sehingga keberlanjutan pembayaran sangat bergantung pada kemauan nelayan itu sendiri…" (Wawancara, 25 Oktober 2025).

Pernyataan tersebut diperkuat oleh Bidang Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan Kota Padang, Pak Degi Salanda, yang menjelaskan bahwa kendala utama terletak pada rendahnya kesadaran dan literasi digital nelayan, meskipun berbagai kanal pembayaran telah disediakan, sebagaimana disampaikan berikut ini:

"…kendala prosedural yang membuat nelayan enggan membayar BPJS Ketenagakerjaan secara mandiri salah satunya adalah awareness nelayan yang masih rendah. Meskipun banyak kanal pembayaran tersedia seperti bank, ATM, mobile banking, e-commerce dan lainnya, namun karena rendahnya literasi digital nelayan sehingga tidak bisa memanfaatkan layanan digital tersebut…" (Wawancara, 3 Oktober 2025).

Dari sisi nelayan, berdasarkan temuan lapangan diketahui bahwa seluruh nelayan penerima BPJS Ketenagakerjaan di Kelurahan Pasia Nan Tigo tidak melanjutkan pembayaran iuran secara mandiri setelah masa bantuan berakhir. Hal ini disebabkan oleh ketidaktahuan nelayan mengenai mekanisme pembayaran iuran lanjutan. Ketua KUB Jambak Indah sekaligus Ketua Forum Nelayan Kelurahan Pasia Nan Tigo, Pak Syahroni, mengungkapkan bahwa:

"…nelayan bingung dan tidak tahu bagaimana cara melanjutkan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan setelah masa bantuan habis… untuk pembayaran online tambah tidak mengerti nelayan ini… kami tahunya hanya manfaat program, setelah itu nelayan yang membayar iurannya lagi, tapi cara dan tempat bayarnya kami tidak tahu…" (Wawancara, 4 Oktober 2025).

b. Kurangnya Pemahaman Nelayan terhadap Program BPJS Ketenagakerjaan

Kurangnya pemahaman nelayan terhadap program BPJS Ketenagakerjaan juga menjadi kendala signifikan dalam implementasi program ini. Nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo menyatakan bahwa mereka belum memahami secara menyeluruh mengenai program BPJS Ketenagakerjaan, mulai dari jenis manfaat yang diterima, mekanisme pembayaran iuran lanjutan, hingga prosedur pengajuan klaim apabila terjadi kecelakaan kerja atau kematian. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh nelayan Kelurahan Pasia Nan Tigo, Bapak Diki Firnando, yang menyatakan:

"…saya tahunya dapat kartu BPJS Ketenagakerjaan, setelah masa bantuan iuran habis katanya lanjut bayar sendiri. Tapi saya tidak tahu cara melanjutkannya, kemana bayarnya dan bagaimana cara bayarnya. Saya juga tidak paham manfaatnya apa saja apalagi cara klaim kalau terjadi musibah…" (Wawancara, 4 Oktober 2025).

Selain itu, ditemukan pula nelayan yang menganggap bahwa BPJS Ketenagakerjaan sama dengan BPJS Kesehatan. Hal ini menunjukkan adanya miskonsepsi yang cukup mendasar. Sebagaimana diungkapkan oleh nelayan Kelurahan Pasia Nan Tigo, Bapak Yandra:

"…awalnya saya kira BPJS Ketenagakerjaan ini sama dengan BPJS Kesehatan… saya pikir manfaatnya untuk berobat, ternyata beda…" (Wawancara, 4 Oktober 2025).

Berdasarkan temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa rendahnya pemahaman nelayan terhadap program BPJS Ketenagakerjaan menjadi faktor penghambat dalam keberlanjutan kepesertaan. Minimnya pemahaman ini berimplikasi pada rendahnya kesadaran nelayan untuk melanjutkan kepesertaan secara mandiri.

c. Sosialisasi Program BPJS Ketenagakerjaan yang Masih Terbatas

Sosialisasi program BPJS Ketenagakerjaan kepada nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo masih bersifat terbatas dan belum dilakukan secara berkelanjutan. Berdasarkan hasil wawancara, sosialisasi hanya dilakukan pada tahap awal pelaksanaan program, yaitu saat pendataan nelayan dan penyerahan kartu BPJS Ketenagakerjaan secara simbolis, serta penjelasan singkat dalam pertemuan kelompok nelayan. Ketua KUB Jambak Indah, Pak Syahroni, menyampaikan bahwa:

"…sosialisasi hanya dilakukan saat awal program dan penyerahan kartu. Setelah itu tidak ada lagi pemberitahuan lanjutan, jadi kami tidak tahu cara dan tempat membayar iuran setelah masa bantuan habis…" (Wawancara, 4 Oktober 2025).

Penyuluh perikanan juga mengakui bahwa sosialisasi lanjutan belum dapat dilakukan secara rutin karena keterbatasan jumlah penyuluh dan waktu kegiatan lapangan. Hal ini disampaikan oleh Ibu Susi Andriani yang menyatakan bahwa:

"…sosialisasi memang dilakukan di awal, tetapi untuk sosialisasi lanjutan belum bisa dilakukan secara rutin karena keterbatasan waktu dan banyaknya kegiatan lain…" (Wawancara, 25 Oktober 2025).

d. Keterbatasan Alokasi Anggaran Bantuan Iuran BPJS Ketenagakerjaan bagi Nelayan

Keterbatasan alokasi anggaran bantuan iuran BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan juga menjadi kendala dalam perluasan dan keberlanjutan program. Pemerintah Kota Padang belum mengalokasikan anggaran khusus untuk bantuan iuran BPJS Ketenagakerjaan nelayan. Pelaksanaan program pada tahun 2023 dan 2024 terlaksana karena adanya dukungan APBD

Provinsi Sumatera Barat dan dana CSR Bank Nagari. Sebagaimana disampaikan oleh Pak Rusdal Fatri dari DPP Kota Padang:

"…anggaran tidak ada di Pemko. Tahun 2023 dan 2024 bantuan iuran berasal dari APBD Provinsi dan CSR Bank Nagari. Tahun 2025 belum ada pendaftaran karena efisiensi anggaran…" (Wawancara, 13 Oktober 2025).

Keterbatasan anggaran ini berdampak pada rendahnya cakupan kepesertaan, di mana hanya 8,21% nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo yang terdaftar sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan. Kondisi ini menunjukkan bahwa keterbatasan anggaran menjadi penghambat utama dalam menjamin keberlanjutan dan pemerataan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi nelayan.

PEMBAHASAN

Implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo Kecamatan Koto Tangah Kota Padang

Pembahasan ini menguraikan implementasi Program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo Kecamatan Koto Tangah Kota Padang dengan menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan George C. Edward III yang menekankan empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi (Pramono, 2020). Penggunaan teori ini bertujuan untuk melihat secara komprehensif sejauh mana kebijakan perlindungan sosial ketenagakerjaan bagi nelayan dapat diimplementasikan secara efektif di tingkat lokal. Program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan merupakan bentuk intervensi pemerintah dalam memberikan jaminan perlindungan terhadap risiko kecelakaan kerja dan kematian yang melekat pada aktivitas nelayan sebagai pekerja sektor informal dengan tingkat risiko tinggi. Namun, keberhasilan kebijakan ini tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, melainkan juga oleh proses implementasinya di lapangan. Dalam konteks Kelurahan Pasia Nan Tigo, implementasi program masih menghadapi berbagai tantangan yang mempengaruhi pencapaian tujuan kebijakan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa meskipun program telah dijalankan sejak tahun 2023, keberlanjutan kepesertaan nelayan belum terjaga secara optimal. Kondisi ini menegaskan pentingnya analisis implementasi kebijakan untuk memahami kesenjangan antara kebijakan yang dirumuskan dan realitas pelaksanaannya di masyarakat. Maka dari itu, pembahasan ini

tidak hanya menjelaskan pelaksanaan program, tetapi juga mengkaji faktor-faktor penghambat berdasarkan empat variabel Edward III.

Dari aspek komunikasi, implementasi Program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo telah menunjukkan adanya upaya transmisi informasi melalui kegiatan sosialisasi awal yang dilakukan oleh DPP Kota Padang dan BPJS Ketenagakerjaan Kota Padang. Sosialisasi dilaksanakan pada saat penyerahan kartu BPJS Ketenagakerjaan secara simbolis di kampung nelayan dan Gedung Youth Center, dengan menggunakan berbagai media komunikasi seperti komunikasi langsung, brosur, serta media digital. Hal ini sejalan dengan pandangan Edward III bahwa tujuan dan sasaran kebijakan harus dikomunikasikan secara jelas kepada kelompok sasaran untuk menghindari distorsi implementasi. Namun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas komunikasi masih terbatas, terutama terkait kejelasan informasi teknis mengenai mekanisme pembayaran iuran secara mandiri dan prosedur klaim manfaat. Nelayan mengaku hanya menerima informasi umum mengenai manfaat program dan besaran iuran, tanpa pemahaman mendalam mengenai tahapan lanjutan setelah masa bantuan berakhir. Kondisi ini diperkuat oleh temuan bahwa nelayan mengalami kesulitan mengakses media digital akibat rendahnya literasi digital dan keterbatasan kepemilikan perangkat. Penelitian (Claudia & Syahril, 2024) juga menunjukkan bahwa rendahnya pemahaman dan akses informasi menjadi faktor utama rendahnya partisipasi pekerja sektor informal dalam program BPJS Ketenagakerjaan. Dengan demikian, meskipun komunikasi telah dilakukan, ketidaksesuaian media komunikasi dengan karakteristik nelayan menyebabkan tujuan komunikasi kebijakan belum sepenuhnya tercapai.

Aspek sumber daya menjadi faktor penting berikutnya dalam implementasi Program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo. Dari sisi sumber daya manusia, DPP Kota Padang dan BPJS Ketenagakerjaan Kota Padang memiliki aparatur yang kompeten dan memahami tugas serta fungsi masing-masing. Kompetensi ini mendukung pelaksanaan pendataan, sosialisasi, dan pendaftaran kepesertaan nelayan secara kolektif. Namun, keterbatasan jumlah sumber daya manusia, khususnya pada bidang perikanan tangkap di DPP Kota Padang, menjadi kendala dalam pendampingan berkelanjutan kepada nelayan. Keterbatasan ini menyebabkan penyuluh perikanan tidak dapat secara konsisten melakukan edukasi lanjutan terkait keberlanjutan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan. Dari aspek sumber daya finansial, temuan menunjukkan bahwa tidak adanya alokasi anggaran khusus dari Pemerintah Kota Padang menyebabkan program sangat bergantung pada APBD Provinsi Sumatera Barat dan dana CSR. Ketergantungan ini menimbulkan ketidakpastian

keberlanjutan program, sebagaimana terlihat pada tidak adanya pendaftaran nelayan baru pada tahun 2025 akibat efisiensi anggaran. Penelitian (Syahrizal et al., 2024) juga menegaskan bahwa ketidakpastian pendapatan dan dukungan finansial menjadi tantangan utama dalam keberlanjutan jaminan sosial bagi nelayan. Maka dari itu, keterbatasan sumber daya, baik manusia maupun finansial, secara signifikan menghambat efektivitas implementasi program.

Selain sumber daya manusia dan finansial, aspek sarana dan prasarana juga mempengaruhi implementasi kebijakan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa DPP Kota Padang dan BPJS Ketenagakerjaan Kota Padang telah memiliki fasilitas yang memadai, baik fasilitas administrasi, kendaraan operasional, maupun layanan digital seperti aplikasi JMO dan berbagai kanal pembayaran. Ketersediaan fasilitas ini secara teoritis mendukung kelancaran implementasi program. Namun, dalam praktiknya, fasilitas tersebut belum dimanfaatkan secara optimal oleh nelayan. Rendahnya literasi digital dan keterbatasan pengalaman nelayan dalam mengakses layanan formal menyebabkan nelayan sangat bergantung pada penyuluh perikanan. Kesenjangan antara ketersediaan fasilitas dan kemampuan kelompok sasaran dalam mengaksesnya menunjukkan bahwa keberadaan sumber daya saja tidak cukup untuk menjamin keberhasilan implementasi kebijakan. Penelitian sebelumnya seperti (Claudia & Syahril, 2024) dan (Amalia et al., 2024) juga menunjukkan bahwa kelompok pekerja sektor informal cenderung membutuhkan pendampingan intensif untuk memanfaatkan layanan jaminan sosial. Dengan demikian, aspek sumber daya dalam implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan masih menghadapi tantangan struktural dan kultural yang perlu diatasi secara simultan.

Dari aspek disposisi, implementasi Program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan menunjukkan adanya komitmen yang cukup kuat dari pelaksana kebijakan, yaitu DPP Kota Padang dan BPJS Ketenagakerjaan Kota Padang. Komitmen ini tercermin melalui fasilitasi pendaftaran kolektif dan pemberian bantuan iuran pada tahap awal kepesertaan. Sikap proaktif pelaksana menunjukkan kesesuaian dengan pandangan Edward III bahwa disposisi pelaksana berpengaruh besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan (Pramono, 2020). Namun, dari sisi nelayan sebagai kelompok sasaran, disposisi yang ditunjukkan masih bersifat situasional. Nelayan cenderung menerima program secara positif ketika terdapat bantuan iuran, tetapi belum menunjukkan komitmen untuk melanjutkan kepesertaan secara mandiri. Hal ini dipengaruhi oleh sistem nilai, keyakinan religius, serta kebiasaan nelayan dalam mengelola risiko kerja secara tradisional. Penelitian (Wiyono & Mustaruddin, 2016) menunjukkan bahwa persepsi risiko dan budaya kerja mempengaruhi tingkat partisipasi

nelayan dalam program perlindungan sosial. Dengan demikian, perbedaan disposisi antara pelaksana dan kelompok sasaran menjadi salah satu penghambat keberlanjutan program.

Aspek struktur birokrasi dalam implementasi Program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo menunjukkan pembagian kewenangan yang relatif jelas antara DPP Kota Padang dan BPJS Ketenagakerjaan Kota Padang. Meskipun belum terdapat SOP khusus dan struktur organisasi tersendiri, pelaksanaan program tetap mengacu pada Pergub Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2023. Fragmentasi kewenangan tidak menjadi hambatan utama karena koordinasi antarinstansi berjalan melalui komunikasi langsung dan media daring. Namun, ketiadaan SOP teknis internal menyebabkan pendampingan dan pengawasan program belum berjalan secara sistematis. Selain itu, kendala teknis seperti ketidaksesuaian data kependudukan dan kepemilikan kartu KUSUKA juga menghambat perluasan kepesertaan nelayan. Dalam (Himawan et al., 2021) menegaskan bahwa kartu KUSUKA merupakan instrumen penting dalam mengakses berbagai program perlindungan dan pemberdayaan nelayan. Dengan demikian, struktur birokrasi yang ada belum sepenuhnya mendukung implementasi program secara berkelanjutan dan inklusif.

Berdasarkan pembahasan keempat variabel Edward III, dapat disimpulkan bahwa implementasi Program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo telah berjalan pada tahap awal, namun belum mencapai tingkat efektivitas yang optimal. Komunikasi kebijakan telah dilakukan melalui berbagai media, tetapi belum mampu menjangkau pemahaman teknis nelayan secara menyeluruh. Sumber daya manusia dan fasilitas relatif memadai, namun keterbatasan jumlah aparatur, ketidakpastian anggaran, serta rendahnya literasi digital nelayan menjadi penghambat utama. Disposisi pelaksana menunjukkan komitmen yang baik, tetapi belum diimbangi dengan disposisi nelayan sebagai kelompok sasaran dalam menjaga keberlanjutan kepesertaan. Struktur birokrasi telah mendukung pelaksanaan awal program, namun masih memerlukan penguatan melalui SOP khusus dan integrasi data lintas instansi. Temuan ini sejalan dengan penelitian terdahulu yang menegaskan bahwa implementasi kebijakan jaminan sosial di sektor informal membutuhkan pendekatan yang adaptif terhadap karakteristik kelompok sasaran. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi Program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan tidak hanya bergantung pada regulasi dan pelaksana kebijakan, tetapi juga pada kesesuaian strategi implementasi dengan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya nelayan.

Kendala dalam Implementasi Program BPJS Ketenagakerjaan bagi Nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo Kecamatan Koto Tangah Kota Padang

Berdasarkan hasil penelitian, kendala utama dalam implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo Kecamatan Koto Tangah Kota Padang terletak pada rendahnya keberlanjutan pembayaran iuran BPJS Ketenagakerjaan secara mandiri setelah masa bantuan berakhir. Kondisi ini menyebabkan status kepesertaan nelayan menjadi tidak aktif sehingga perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan terputus. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa implementasi program belum mampu mencapai tujuan keberlanjutan kepesertaan sebagaimana diharapkan. Menurut teori implementasi kebijakan George C. Edward III, keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh kemampuan kelompok sasaran dalam memahami dan melaksanakan kebijakan. Ketidakmampuan nelayan melanjutkan pembayaran iuran secara mandiri menunjukkan adanya kesenjangan antara desain kebijakan dengan kondisi riil kelompok sasaran. Penelitian (Syahrizal et al., 2024) juga menyatakan bahwa karakteristik nelayan sebagai pekerja sektor informal dengan pendapatan tidak menentu berpengaruh besar terhadap keberlanjutan kepesertaan jaminan sosial. Oleh karena itu, rendahnya keberlanjutan pembayaran iuran mandiri mencerminkan kendala struktural dan sosial ekonomi yang belum sepenuhnya diantisipasi dalam implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan.

Kendala keberlanjutan pembayaran iuran secara mandiri dipengaruhi oleh faktor prosedural, yaitu rendahnya pemahaman nelayan terhadap mekanisme pembayaran iuran BPJS Ketenagakerjaan. Meskipun secara teknis pembayaran dapat dilakukan dengan mudah menggunakan Nomor Induk Kependudukan (NIK) melalui berbagai kanal pembayaran, nelayan masih mengalami kesulitan dalam memahami prosedur tersebut. Keterbatasan literasi digital dan rendahnya tingkat pendidikan nelayan menyebabkan informasi teknis tidak dapat diakses dan dipahami secara optimal. Kondisi ini sejalan dengan penelitian (Octafany et al., 2025) yang menemukan bahwa rendahnya pemahaman nelayan terhadap mekanisme asuransi disebabkan oleh keterbatasan pendidikan dan kemampuan berpikir abstrak. Dalam perspektif Edward III, kondisi ini menunjukkan lemahnya variabel komunikasi, khususnya pada aspek kejelasan dan transmisi informasi kebijakan. Ketika informasi tidak disampaikan dengan metode yang sesuai dengan karakteristik kelompok sasaran, maka kebijakan berpotensi tidak diimplementasikan sebagaimana mestinya. Dengan demikian, kendala prosedural menjadi faktor signifikan yang menghambat keberlanjutan kepesertaan nelayan dalam program BPJS Ketenagakerjaan.

Selain kendala prosedural, kurangnya pendampingan berkelanjutan setelah masa bantuan iuran berakhir juga menjadi faktor penghambat dalam implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyuluh perikanan hanya melakukan pendampingan secara intensif pada tahap awal pelaksanaan program, sedangkan pendampingan lanjutan tidak dilakukan secara konsisten. Hal ini menyebabkan nelayan tidak memperoleh informasi lanjutan yang dibutuhkan untuk melanjutkan kepesertaan secara mandiri. Menurut Edward III dalam (Pramono, 2020), implementasi kebijakan membutuhkan konsistensi komunikasi agar kelompok sasaran memahami kebijakan secara berkelanjutan. Penelitian (Claudia & Syahril, 2024) juga menunjukkan bahwa rendahnya kesadaran masyarakat terhadap kewajiban kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan dipengaruhi oleh minimnya pendampingan langsung dari pelaksana kebijakan. Ketergantungan nelayan terhadap penyuluh perikanan sebagai satu-satunya sumber informasi memperlihatkan lemahnya strategi komunikasi alternatif. Oleh karena itu, kurangnya pendampingan berkelanjutan memperkuat rendahnya keberlanjutan pembayaran iuran dan partisipasi nelayan dalam program BPJS Ketenagakerjaan.

Kendala berikutnya dalam implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan adalah rendahnya tingkat pemahaman nelayan terhadap program secara menyeluruh, termasuk manfaat, kewajiban, dan prosedur klaim. Nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo pada umumnya hanya mengetahui bahwa mereka telah menerima kartu BPJS Ketenagakerjaan dengan iuran awal yang dibayarkan oleh pemerintah atau pihak ketiga. Pemahaman mengenai manfaat Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM), serta prosedur klaim apabila terjadi musibah, masih sangat terbatas. Bahkan, sebagian nelayan masih menyamakan BPJS Ketenagakerjaan dengan BPJS Kesehatan, yang menunjukkan adanya distorsi pemahaman kebijakan. Kondisi ini menunjukkan bahwa komunikasi kebijakan belum berjalan secara efektif sebagaimana yang disyaratkan oleh Edward III. Penelitian (Aisyah et al., 2024) mendukung bahwa miskonsepsi nelayan terhadap program asuransi menyebabkan rendahnya partisipasi dan keberlanjutan kepesertaan. Dengan demikian, rendahnya pemahaman nelayan menjadi kendala serius dalam mencapai tujuan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan.

Keterbatasan sosialisasi program BPJS Ketenagakerjaan kepada nelayan juga menjadi faktor penghambat utama dalam implementasi kebijakan ini. Sosialisasi hanya dilakukan pada tahap awal program dan belum dilaksanakan secara berkelanjutan. Informasi yang disampaikan masih bersifat umum dan belum mencakup penjelasan teknis terkait

pembayaran iuran secara mandiri dan prosedur klaim. Menurut teori Edward III, komunikasi kebijakan harus dilakukan secara jelas, konsisten, dan berkesinambungan agar tidak menimbulkan distorsi implementasi. Keterbatasan jumlah sumber daya manusia, khususnya penyuluh perikanan, menyebabkan sosialisasi tidak dapat dilakukan secara rutin. Hal ini sejalan dengan (Alfiah et al., 2024) yang menegaskan bahwa keterbatasan sumber daya akan berdampak langsung pada efektivitas implementasi kebijakan. Ketidakterpaduan antara kebutuhan informasi nelayan dan kemampuan pelaksana dalam menyampaikan informasi menyebabkan rendahnya kesadaran dan partisipasi nelayan. Oleh karena itu, sosialisasi yang terbatas memperkuat berbagai kendala lain dalam implementasi program BPJS Ketenagakerjaan.

Selain kendala pada aspek komunikasi dan sumber daya manusia, keterbatasan alokasi anggaran bantuan pembayaran iuran BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan juga menjadi faktor penghambat utama. Tidak adanya alokasi anggaran khusus dari Pemerintah Kota Padang menyebabkan program sangat bergantung pada pendanaan APBD Provinsi dan dana CSR yang bersifat tidak berkelanjutan. Kondisi ini mengakibatkan pendaftaran nelayan dilakukan secara bertahap dan cakupan kepesertaan masih sangat rendah, khususnya di Kelurahan Pasia Nan Tigo. Menurut Edward III, sumber daya finansial merupakan elemen penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Tanpa dukungan anggaran yang memadai dan berkelanjutan, program tidak dapat menjangkau seluruh kelompok sasaran. Penelitian terdahulu juga menunjukkan bahwa keterbatasan anggaran sering menjadi penghambat utama dalam implementasi program perlindungan sosial di sektor informal (Pramono, 2020). Dengan demikian, keterbatasan anggaran tidak hanya membatasi perluasan kepesertaan, tetapi juga memperlemah keberlanjutan program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan dalam jangka panjang.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil temuan dapat disimpulkan bahwa: 1) Implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo Kecamatan Koto Tangah Kota Padang telah berjalan dalam memberikan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi nelayan, namun dalam praktiknya belum optimal karena masih terdapat hambatan dalam aspek komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Hal ini terlihat dari rendahnya cakupan kepesertaan nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo, dari 1.450 nelayan

hanya 119 (8,21%) nelayan yang terdaftar BPJS Ketenagakerjaan pada tahun 2024 dan seluruhnya berstatus tidak aktif karena tidak melanjutkan pembayaran iuran secara mandiri setelah masa bantuan berakhir, sehingga perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi nelayan belum berkelanjutan. 2) Kendala dalam implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan di Kelurahan Pasia Nan Tigo Kecamatan Koto Tangah Kota Padang yaitu pada kendala keberlanjutan pembayaran iuran BPJS Ketenagakerjaan secara mandiri, kurangnya pemahaman nelayan terhadap program BPJS Ketenagakerjaan, sosialisasi program yang masih terbatas serta keterbatasan alokasi anggaran bantuan iuran BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan. Kondisi ini menyebabkan kepesertaan nelayan tidak berlanjut, sehingga tujuan program untuk memberikan perlindungan jaminan sosial dan membangun kemandirian nelayan belum tercapai secara optimal.

Penelitian ini memberikan kontribusi akademik dan praktis dalam kajian implementasi kebijakan publik, khususnya pada sektor perlindungan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja sektor informal seperti nelayan. Secara akademik, penelitian ini memperkaya literatur implementasi kebijakan dengan mengaplikasikan teori George C. Edward III pada konteks program BPJS Ketenagakerjaan di tingkat lokal, serta menunjukkan keterkaitan antarvariabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi dalam menentukan keberhasilan kebijakan. Secara empiris, penelitian ini menyajikan gambaran nyata mengenai kondisi implementasi program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan, termasuk kendala keberlanjutan kepesertaan, rendahnya pemahaman kelompok sasaran, serta keterbatasan dukungan anggaran dan pendampingan. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah daerah, BPJS Ketenagakerjaan, dan instansi terkait dalam merancang strategi implementasi yang lebih adaptif terhadap karakteristik nelayan sebagai pekerja sektor informal. Dengan demikian, penelitian ini berkontribusi dalam mendorong perbaikan kebijakan perlindungan jaminan sosial yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

Rekomendasi penelitian selanjutnya 1) Mengkaji implementasi Program BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan dengan pendekatan yang lebih komprehensif, seperti menggunakan metode kuantitatif atau metode campuran (mixed methods) guna mengukur tingkat efektivitas, kepuasan, dan keberlanjutan kepesertaan secara lebih objektif. 2) Memperluas lokasi penelitian ke wilayah pesisir lain agar diperoleh perbandingan implementasi kebijakan di berbagai daerah dengan karakteristik nelayan yang berbeda. 3) Meneliti secara khusus peran pemerintah daerah dalam penyediaan anggaran, regulasi pendukung, dan penguatan kelembagaan guna menjamin keberlanjutan program. Dengan

demikian, penelitian selanjutnya diharapkan mampu memberikan rekomendasi kebijakan yang lebih aplikatif dalam meningkatkan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi nelayan secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

Abdussamad, Z. (2021). *Metode Penelitian Kualitatif*. Syakir Media Press.

Aisyah, N., Nasution, M. S. A., & Tanjung, A. M. B. S. (2024). Analisis Partisipasi Program Asuransi Nelayan Mandiri Terpercaya di Kota Sibolga. *Jurnal Lentera Bisnis*, *13*(3), 1686–1698. https://doi.org/10.34127/jrlab.v13i3.1213

Alfiah, R., Sabrina, J. A., Fiyara, N. S., Hidayat N., R., & Kusumasari, I. R. (2024). Adaptive systems and decision-making: Innovations in policy analysis for public transportation in Surabaya. *Indonesian Journal of Public Administration Review*, *2*(2), 12. https://doi.org/10.47134/par.v2i2.3478

Amalia, E. N., Suradi, S., & Kuswanda, D. (2024). Minat Pekerja Sektor Informal dalam Keikutsertaan Program Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan Mandiri di Desa Ngunut Kecamatan Ngunut Kabupaten Tulungagung. *Praktik Pekerjaan Sosial Dengan Kelompok Dan Komunitas*, *2*(1), 19–37. https://prosiding.poltekesos.ac.id/index.php/ppskk/article/view/315

Badan Pusat Statistik Kota Padang. (2024). *Kota Padang dalam Angka 2024*. https://padangkota.bps.go.id/id/publication/2024/02/28/c4991c8e8aeffe085e50de1e/kota-padang-dalam-angka-2024.html

BPBD. (2024). *Nelayan Hilang di Karang Gabuo 1 Orang Ditemukan Meninggal*.

Claudia, V., & Syahril. (2024). Analisis Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan Cabang Meulaboh dalam Meningkatkan Kepesertaan Pekerja Sektor Informal (BPU) di Kota Meulaboh. *Regress: Journal of Economic & Management*, *3*(3), 159–163.

Elfisa, M. (2024). *1056 Nelayan di Padang Terima Perlindungan BPJS Ketenagakerjaan*. Antara Sumbar. https://sumbar.antaranews.com/berita/627023

Fiantika, F. R., Wasil, M., Jumiyati, S., Honesti, L., Wahyuni, S., Mouw, E., Jonata, Mashudi, I., Hasanah, N., Maharani, A., Ambarwati, K., Noflidaputri, R., Nuryami, & Waris, L. (2022). *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Issue 3). Global Eksekutif Teknologi.

Gaspar, N. A., Waworundeng, W., & Kumayas, N. (2023). Efektivitas Pelayanan Publik Berbasis Aplikasi Bitung Digital City (DC) di Kecamatan Madidir Kota Bitung. *Jurnal Governance*, *3*(1), 1–9. https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/governance/article/view/47078

Hardani, Auliya, N. H., Andriani Helmina, Fardani, R. A., Ustiawaty, J., Utami, E. F., Sukmana, D. J., & Istiqomah, R. R. (2020). *Buku Metode Penelitian Kualitatif & Kuantitatif*. Pustaka Ilmu Group.

Hidayat, M. (2018). Problematika Internal Nelayan Tradisional Kota Padang: Studi Faktor-Faktor Sosial Budaya Penyebab Kemiskinan. *Jurnal Socius: Journal of Sociology Research and Education*, *4*(1), 31. https://doi.org/10.24036/scs.v4i1.15

Himawan, B., Arief, A. A., Ethrawaty Fachry, M., Amri, A., & Wahid, A. (2021). Analysis of the effectiveness of the utilization of Kusuka Card in fisherman empowerment (case study of Untia Fisherman Village, Bringkanaya Subdistrict, Makassar City). *PONGGAWA: Journal of Fisheries Socio-Economic*, *1*(1), 1–14. https://doi.org/10.35911/ponggawa.v1i1.13419

Manek, B. G., Suprojo, A., & Hardianto, W. T. (2024). Efektivitas Implementasi Kebijakan Jaminan dan Kecelakaan Kerja bagi Nelayan Desa Jenilu Kecamatan Kakuluk Mesak Kabupaten Belu. *Jurnal Pendidikan Sejarah Dan Riset Sosial Humaniora*, *4*(3), 10–27. https://ejournal.penerbitjurnal.com/index.php/humaniora/article/view/872

Mimbarsumbar. (2024). *Peduli Masyarakat Pesisir, Pemprov Sumbar Daftarkan 7.000 Lebih Nelayan di BPJS Ketenagakerjaan*. Mimbar Sumbar. https://mimbarsumbar.id/peduli-masyarakat-pesisir-pemprov-sumbar-daftarkan-7-000-lebih-nelayan-di-bpjs-ketenagakerjaan/

Mitra, R. (2022). Kondisi dan Strategi Nelayan Miskin dalam Memenuhi Kebutuhan Rumah Tangga di Kota Padang. *Community: Pengawas Dinamika Sosial*, *8*(1), 67–77. https://doi.org/10.35308/jcpds.v8i1.4720

Octafany, M., Harahap, R. H., & Ginting, B. (2025). Implementasi Program Asuransi Nelayan Mandiri Terpercaya (Simantep) di Kota Sibolga. *Histeria Jurnal: Ilmiah Soshum Dan Humaniora*, *4*(1). https://doi.org/10.55904/histeria.v4i1.284

Pramono, J. (2020). Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik. In *Kebijakan Publik*. Global Terbit.

Rasyid, F. Al, & Eriyanti, F. (2020). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Nelayan dalam Program Asuransi Nelayan di Kabupaten Pesisir Selatan. *Jurnal Manajemen Dan Ilmu Administrasi Publik (JMIAP)*, *2*(1), 51–56. https://doi.org/10.24036/jmiap.v2i1.109

Sugiyono. (2021). *Metodologi Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Alfabeta.

Syahrizal, Meiyenti, S., Mitra, R., Ihsan, S., & Ramdesta, A. (2024). Socio-economic life of fishermen's community in Padang City. *Perspektif*, *13*(1), 115–122. https://doi.org/10.31289/perspektif.v13i1.10638

Tampubolon, M. (2023). *Metode Penelitian*. Global Eksekutif Teknologi.

Wiyono, E. S., & Mustaruddin. (2016). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pembangunan Perikanan: Studi Kasus pada Perikanan Tangkap di Indramayu (Factors affecting the performance of fisheries development: A case study of capture fisheries in Indramayu). *Marine Fisheries: Journal of Marine Fisheries Technology and Management*, *7*(1), 109–115. https://doi.org/10.29244/jmf.7.1.109-115