



# JURNAL

ISSN : 1907-5324

# ICHSAN GORONTALO

**Volume 2 Nomor 2, Mei - Juli 2007**

Penerangan Ruang Baca Dengan Sistem Amatir

Abdul Mannan

Peranc Pengendali Peralatan Elektronik melalui Jaringan Listrik Menggunakan PC

Zehra Hayati

Pemakaian Energi Di Gorontalo Tahun 2001 -2005

Wehsab Musa

Analisis Tingkat Pendapatan Petani Sayur - Sayuran

E. D. Lestemia

Akuntabilitas Pengelolaan Keu Publik, Sehubungan Dng Penerapan Otonomi Daerah

Abdul Gaffar

Faktor2 yg mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik di Bid Keselamatan ...

Widia Astuty

Peng. Tesj, Job Fung. dan Penetapan Angka Kredit Thd Prestasi Kerja Guru

Dedi Kusnayadi

Analisis dan Peranc sistem Pemasaran Berbasis WEB pd PT Jasa Duta Mandiri

Henny Hendarti dkk

Peng. Partisipasi Penganggaran dan Komitmen Org Thd kinerja Manajerial dlm .....

Yulis Fitri

Peng. Orientasi Profesional Penggunaan Anggaran Sbg Alat Evaluasi Kinerja dan

Partisipasi Penganggaran Thd Timbulnya Konflik Peran

Rudi Fachrudin

Pengaruh Kreativitas Bauran Pemasaran Terhadap Kemajuan Usaha

Fajar Pasaribu

Surat Berharga Derivatif Option Contrac Dlm Pasar Modal

Garjor Suherman

Bukti Tambahan Atas Asosiasi Antara TIO Set Dng Kebijakan Pendanaan Dan

Dividen Persh Pd Pasar Sdg Berkembang

Arifuddin

Peran Dewan Komisaris Dlm Suatu Pengelolaan Persh

Mahdalena

Sikap masyarakat Thd Kelestarian Hutan Sekitar Danau Anauk laut Kota Sabang

Hamdi Harman

Ditashihkan Oleh:

**UNIVERSITAS ICHSAN  
GORONTALO**



# JURNAL

ISSN : 1907-5324

# ICHSAN GORONTALO

Volume 2 Nomor 2, Mei - Juli 2007

Penerangan Ruang Baca Dengan Sistem Amatur

**Abdul Mannan**

Peranc Pengendali Peralatan Elektronik melalui Jaringan Listrik Menggunakan PC

**Zohra Hayati**

Pemakaian Energi Di Gorontalo Tahun 2001 -2005

**Wahab Musa**

Analisis Tingkat Pendapatan Petani Sayur -Sayuran

**E. D. Leatemia**

Akuntabilitas Pengelolaan Keu Publik Sehubungan Dng Penerapan Otonomi Daerah

**Abdul Gaffar**

Faktor2 yg mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik di Bid Keselamatan ...

**Widia Astuty**

Peng. Tunj. Jab Fung. dan Penetapan Angka Kredit Thd Prestasi Kerja Guru

**Dedi Kusmayadi**

Analisis dan Peranc Sistem Pemasaran Berbasis WEB pd PT Jasa Duta Mandiri

**Henny Hendarti dkk**

Peng. Partisipasi Penganggaran dan Komitmen Org thd kinerja Manajerial dlm ....

**Yulia Fitri**

Peng. Orientasi Profesional Penggunaan Anggaran Sbg Alat Evaluasi Kinerja dan

Partisipasi Penganggaran Thd Timbulnya Konflik Peran

**Rudi Fachrudin**

Pengaruh Kreatifitas Bauran Pemasaran Terhadap Kemajuan Usaha

**Fajar Pasaribu**

Surat Berharga Derivatif Option Contrac Dlm Pasar Modal

**Ganjar Suherman**

Bukti Tambahan Atas Asosiasi Antara TIO Set Dng Kebijakan Pendanaan Dan

Dividen Persh Pd Pasar Sdg Berkembang

**Arifuddin**

Peran Dewan Komisaris Dlm Suatu Pengelolaan Persh

**Makhdalena**

Sikap masyarakat Trhd Kelestaria Hutan Sekitar Danau Aneuk laot Kota Sabang

**Hamdi Harmen**

Diterbitkan Oleh:

**UNIVERSITAS ICHSAN  
GORONTALO**



# JURNAL ICHSAN GORONTALO

ISSN : 1907-5324

Volume 2 Nomor 2, Mei - Juli 2007

## Pelindung/Penasehat:

Ketua YPIPT Ichsan Gorontalo  
Rektor Universitas Ichsan Gorontalo  
Ketua STMIK Ichsan Gorontalo  
Ketua STIE Ichsan Pohuwato

## Pemimpin Umum/Penanggunjawab:

Darnawaty, S.Pd, M.Si

## Pemimpin Redaksi:

Bala Bakri, S.IP, SE, MM

## Dewan Redaksi/Penyunting:

Dr. Dedi Kusmayadi, SE., M.Si, Ak (Univ. Siliwangi)  
M. Iqbal, A. SE, M.Si, Ak (UNTAD PALU)  
Atang Hermawan, SE, M.Si, Ak (UNPAS Bandung)  
Dana Siswar, SE, M.Si, (Unsyah Aceh)  
Gusnardi, SE, M.Si., Ak ( UNRI-Riau)  
Tajuddin, SE, M.Si ( STAIN Palopo)  
Gaujar Suherman, SE, M.Si (STIE Subang JABAR)  
Siti Haslina Said, SH, MH (Univ. Ichsan Gorontalo)  
Marwan Djafar, SH., MH (Univ. Ichsan Gorontalo)  
Amiruddin, S. Kom (Univ. Ichsan Gorontalo)  
Abdul Manan (Univ. Ichsan Gorontalo)  
Rahmisyari, ST., MM. (Univ. Ichsan Gorontalo)  
Rahmad Kaluara (Univ. Ichsan Gorontalo)  
Ria Indriyani, SP, MP. (Univ. Ichsan Gorontalo)  
Muliadi SE., MM (STIE Ichsan Pohuwato)  
Mattoasi, S.Pd, M.Si (STIE Ichsan Pohuwato)

## Redaktur Pelaksana

Abdul Halil, SP, MP  
Ariawan SE, MM  
Moch. Sakir, S.Sos, M.Si  
Amran Saad. SE  
Arifin, SE

## Staf Redaksi

Jemmy Pakaja, S.Kom  
Sudirman Melangi S.Kom  
Noval S. Talani. S. Sn  
Syahrir Abdussamad, ST  
Sallo Malank. S.Kom

## Daftar Isi.

### Pengantar Redaksi

1. Penerangan Ruang Baca Dengan Sistem Amatur  
Oleh : Abdul Mannan ( 733 – 753 )
2. Perancangan Pengendali Peralatan Elektronik melalui Jaringan Listrik Menggunakan PC  
Oleh : Zohra Hayati ( 754 – 779 )
3. Pemakaian Energi Di Gorontalo Tahun 2001 -2005  
Oleh : Wahab Musa ( 780 – 794 )
4. Analisis Tingkat Pendapatan Petani Sayur -Sayuran  
Oleh: E. D. Leatemia ( 795 – 798 )
5. Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Publik Sehubungan Dengan Penerapan Otonomi Daerah  
Oleh : Abdul Gaffar ( 799 – 811 )
6. Faktor2 yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik di Bid Keselamatan dan Kesejahteraan Kerja  
Oleh: Widia Astuty ( 812 – 825 )
7. Peng. Tunj. Jab Fung. dan Penetapan Angka Kredit Thd Prestasi Kerja Guru SLTP Kota Tasikmalaya  
Oleh : Dedi Kusmayadi ( 826 – 839 )
8. Analisis dan Perancangan Sistem Pemaaran Berbasis WEB pada PT Jasa Duta Mandiri  
Oleh : Henny Hendarti dkk ( 840 – 853 )
9. Peng. Partisipasi Penganggaran dan Komitmen Org thd kinerja Manajerial dlm Kondisi Ketidakpastian Lingkungan  
Oleh: Yulia Fitri ( 854 869 )
10. Peng. Orientasi Profesional Penggunaan Anggaran Sbg Alat Evaluasi Kinerja dan Partisipasi Penganggaran Thd Timbulnya Konflik Peran  
Oleh : Rudi Fachrudin ( 870 – 884 )
11. Pengaruh Kreatifitas Bauran Pemasaran Terhadap Kemajuan Usaha  
Oleh : Fajar Pasaribu ( 885 – 896 )
12. Surat Berharga Derivatif Option Contrac Dlm Pasar Modal  
Oleh : Gaujar Suherman ( 897 – 917 )
13. Bukti Tambahan Atas Asosiasi Antara The TIO Set Dng Kebijakan Pendanaan Dan Dividen Persh Pd Pasar Sedang Berkembang  
Oleh : Arifuddin ( 918 – 928 )
14. Peran Dewan Komisaris Dlm Suatu Pengelolaan Persh  
Oleh : Makhdalena ( 929 – 936 )
15. Sikap masyarakat Thrd Kelestarian Hutan Sekitar Danau Aneuk laot Kota Sabang  
Oleh : Hamdi Harmen ( 937 – 942 )

## Alamat Redaksi:

Univ. Ichsan Gorontalo, Jln Raden Saleh No 17 Kota Gorontalo

- Darnawaty. S.Pd, M.Si (HP) 08122357977 / 085222810777/ 085860828777
- Bala Bakri. SIP, SE, MM. (HP) 081355267333/ 085256488333
- E-mail: Ichsangrtlo@yahoo. Co.id.

# FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK DI BIDANG KESELAMATAN DAN KESEHATAN KERJA

**Widia Astuty**

*Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*

## ABSTRAK

Implementasi perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja pada perusahaan-perusahaan yang ada di Indonesia dinilai masih belum optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa indikator, seperti masih tingginya angka kecelakaan kerja dan penyakit akibat kerja, terjadinya kebakaran, peledakan, dan merusakkan lingkungan kerja, rendahnya tingkat kepatuhan perusahaan dan tenaga kerja dalam melaksanakan norma dan standar perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja, serta kekeliruan pemahaman pimpinan perusahaan dan tenaga kerja mengenai makna, tujuan serta manfaat keselamatan dan kesehatan kerja. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1970 yang merupakan amanah dari pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, masih belum efektif. Padahal kebijakan tersebut disamping memiliki perspektif mikro dalam rangka meningkatkan produktivitas dan efisiensi kerja serta meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja, juga memiliki perspektif makro, yaitu meningkatnya kesejahteraan masyarakat dan terwujudnya keadilan sosial.

*Kata Kunci : Kebijakan Publik, Badan Pelaksana.*

## I. PENDAHULUAN

Menyadari pentingnya perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja, maka di dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) 2000-2004, secara khusus dirumuskan program perlindungan dan pengembangan lembaga tenaga kerja dan dinyatakan sebagai berikut : Program ini bertujuan untuk mewujudkan ketenangan bekerja dan berusaha, sehingga terdapat hubungan yang serasi antara pekerja dan pengusaha, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan pekerja dan keluarganya. Sedangkan sasaran dari program ini adalah meningkatnya peran kelembagaan ketenagakerjaan di perusahaan, perbaikan kondisi kerja, serta jaminan keselamatan dan kesehatan kerja. Kegiatan pokok yang dilakukan adalah meningkatkan pengawasan norma kerja, keselamatan dan kesehatan kerja, serta jaminan sosial bagi perbaikan kesejahteraan, agar pekerja dapat hidup dengan layak. (Lampiran Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang PROPENAS, Bab IV Pembangunan Ekonomi).

Namun harus diakui sejak Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang keselamatan kerja ditetapkan dan disahkan pada tanggal 12 Januari 1970, hingga saat ini implementasi kebijakan publik di bidang keselamatan dan kesehatan kerja dirasakan masih belum optimal. Secara nasional dapat disajikan data perkembangan kecelakaan kerja dan penyakit akibat kerja yang diperoleh dari laporan berkala Direktorat Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Tabel 1  
Jumlah dan Akibat Kecelakaan Kerja Periode 1999- 2004

No	Thn	Jml Kasus Kecelakaan Kerja	Akibat Kecelakaan					
			Meninggal		Cacat Tetap (C.fungsi + C. Total + C. Sbgm)		Sembuh (STMB)	
			Jml	%	Jml	%	Jml	%
1.	1999	91,510	1,476	1.61	11,871	12.97	78,163	85.41
2.	2000	98,902	1,592	1.61	12,025	12.16	85,285	86.23
3.	2001	104,774	1,768	1.69	12,566	11.99	90,440	86.32
4.	2002	103,804	1,903	1.83	10,345	9.97	91,556	88.20
5.	2003	105,846	1,748	1.65	7,228	9.82	93,703	88.53
6.	Sept 2004	70,215	1,229	1.75	4,648	6.62	64,338	91.63

Sumber: Direktorat Jenderal PPK Depnakertrans

Data pada Tabel 1 menunjukkan jumlah kecelakaan kerja yang cenderung meningkat setiap tahun, dengan akibat meninggal dan cacat tetap sehingga menimbulkan kerugian yang cukup besar baik bagi perusahaan maupun tenaga kerja. Untuk memperkuat data di atas, berikut ini dikutip data laporan berkala (*annual report*) dari Sekretariat Jaringan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Negara-negara ASEAN (*Asean Occupational Safety And Health Network- ASEAN OSHNET*) tahun 2002. Dalam rentang waktu 5 tahun (1995-1999), jumlah kasus kecelakaan kerja tercatat sebanyak : 412.652 kasus, yang mengakibatkan kerugian materil sebesar Rp. 340 milyar, (belum termasuk nilai santunan dan ganti rugi sebesar Rp. 329,68 milyar. Jumlah kecelakaan tersebut melibatkan 412.000 orang pekerja, terdiri dari 2.431 orang (0,59 %) mengalami cacat total, dan 5.626 orang (3,39 %) meninggal dunia. Selanjutnya berdasarkan data dari PT. Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Persero), setiap tahun selalu terjadi peningkatan jumlah kecelakaan kerja sehingga jumlah kompensasi yang harus dibayarkan juga meningkat. Secara lebih jelas jumlah kasus kecelakaan kerja tersebut dapat dilihat pada Tabel 2 berikut ini.

Tabel 2  
Jumlah Kecelakaan Kerja dan Kompensasi Periode 1999 - 2004

Tahun	Jml Kasus Kecelakaan	Kompensasi yang dibayarkan (Rp) (milyar rupiah)
1999	91,510	83,3
2000	98,902	102,43
2001	104,774	131,26
2002	103,804	158,04
2003	105,846	190,60
Sept 2004	70,215	123,51

Sumber : PT Jamsostek ( Persero )

Kerugian yang ditanggung akibat kecelakaan tersebut tidak hanya berupa kerugian langsung dalam bentuk kompensasi yang dibayarkan, tetapi juga berupa kerugian tidak langsung, misalnya kehilangan hari atau waktu kerja yang produktif. Karena setiap risiko kerja yang terjadi baik itu kematian, cacat total, kehilangan tangan, kehilangan mata dan sebagainya biasanya disetarakan dengan kehilangan waktu kerja. Hal tersebut sebagaimana pendapat Payaman J. Simanjuntak (2005, 131) :

Days not worked as a result of death, disability, permanent loss of or the non-functioning of part(s) of the body following an occupational accident can be converted into man-days lost. For example :

- 1) Death-equivalent to 6.000 man-days lost,
- 2) Permanent and total disabilities-equivalent to 6.000 man-days lost;
- 3) Loss of one arm-equivalent to: 4.500 man-days lost;
- 4) Loss of one leg from the ankle downward-equivalent to : 2.400 man-days lost;
- 5) Loss of one eye-equivalent to: 1, 800 man-days lost;
- 6) Loss of a thumb - equivalent to : 600 man-days lost;
- 7) loss of the tip of the big toe - equivalent to : 150 man-days lost.

Data jenis penyakit akibat kerja yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan sepanjang tahun 2002 dapat dilihat pada Tabel 3 berikut ini

Tabel 3  
Data Jenis Penyakit Akibat Kerja Perbandingan Tahun 2002 dan 2003

NO.	JENIS PENYAKIT	2002		2003	
		Jumlah	Persentase dari total	Jumlah	Persentase dari total
1.	Infeksi Saluran Pernafasan	85,974	38.966%	92,852	39.500%
2.	Tuberkoluse	830	0.376%	855	0.364%
3.	Infeksi Saluran Pencernaan	30,096	13.641%	32,504	13.827%
4.	Peny. Saluran Pencernaan Lainnya	9,550	4.328%	9,932	4.225%
5.	Peny. Ginjal & Saluran Kencing	3,626	1.643%	3,807	1.620%
6.	Peny. Jantung & Tekanan Darah	21,952	9.949%	22,830	9.712%
7.	Peny. Pembuluh Darah	653	0.296%	673	0.286%
8.	Kelainan Darah	14	0.006%	14	0.006%
9.	Peny. Otot & Kerangka	8,190	3.712%	8,518	3.623%
10.	Peny. Kandungan & Alat Kandungan	17	0.008%	18	0.007%
11.	Infeksi Parasit	90	0.041%	92	0.039%
12.	Defisiensi Gizi	347	0.157%	364	0.155%
13.	Peny. Endokrin & Metabolisme	1,446	0.655%	1,504	0.640%
14.	Penyakit Kelamin	328	0.149%	354	0.151%
15.	Peny. Kulit & Jaringan Bawah Kulit	11,536	5.229%	11,767	5.006%
16.	Penyakit Mata	6,793	3.079%	7,336	3.121%
17.	Peny. Telinga & Mastoid	4,876	2.210%	5,022	2.137%
18.	Peny. Gigi & Mulut	10,143	4.597%	10,650	4.531%
19.	Peny. Susunan Syaraf	2,184	0.990%	2,228	0.948%
20.	Jiwa	-	-	-	-
21.	Neoplasma	3	0.001%	3	0.001%
	Lain-lain	21,988	9.966%	23,747	10.102%

Sumber: Direktorat Jenderal PPK Depnakertrans

Beberapa faktor yang menyebabkan angka kecelakaan kerja dan penyakit akibat kerja menjadi tinggi adalah rendahnya tingkat pemahaman pimpinan perusahaan maupun tenaga kerja, mengenai tujuan dan manfaat keselamatan dan kesehatan kerja, serta ketidakpatuhan perusahaan untuk melaksanakan norma dan standar yang berlaku.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh *Japan International Cooperation Agency* (JICA) pada tahun 2002 terhadap perusahaan-perusahaan di wilayah Jakarta, menggambarkan mengenai rendahnya tingkat pemahaman dan kepatuhan pimpinan perusahaan dalam melaksanakan norma dan standar - standar keselamatan kerja. Kelemahan tersebut mencakup kemauan dan kemampuan perusahaan yang rendah dalam menyusun perencanaan dan program keselamatan dan kesehatan kerja. Hal ini terbukti dari fakta bahwa: Hanya 5% perusahaan yang mempunyai organisasi keselamatan kerja; hanya 11% perusahaan yang telah menyelenggarakan program pelatihan keselamatan kerja bagi pekerjanya; hanya 22% perusahaan yang melakukan pencatatan mengenai kasus kecelakaan kerja yang terjadi; hanya 10% perusahaan yang melakukan pemeriksaan kesehatan awal dan berkala bagi para pekerjanya; dan hanya 47% perusahaan yang melakukan pengawasan (*monitoring*) terhadap kondisi lingkungan kerjanya yang meliputi aspek fisik, kimia, biologis dan fisiologis. Penelitian itu juga menggambarkan persepsi yang keliru dari pimpinan perusahaan, dimana masih banyak pengusaha menganggap bahwa keselamatan dan kesehatan kerja bukan merupakan kebutuhan tetapi hanya menambah beban biaya serta susah untuk dilaksanakan (Adjat Daradjat, 2006: 8).

Jumlah pelanggaran yang menggambarkan tingkat kepatuhan kelompok sasaran terhadap kebijakan keselamatan dan kesehatan kerja tersebut berkaitan dengan kewajiban untuk :Penyediaan alat pengaman kerja;Penyediaan alat pelindung diri; Mematuhi standar-standar keselamatan kerja yang telah ditetapkan; Membentuk Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja (P2K3); Memberikan pembinaan pada pekerja mengenai langkah- langkah keselamatan kerja; Melaksanakan sistem manajemen keselamatan dan kesehatan kerja (SMK3), Melaporkan dalam hal terjadi kecelakaan kerja dan penyakit akibat kerja.

Kondisi di atas mengindikasikan terjadinya kesenjangan antara sasaran dan tujuan yang diharapkan, dengan realitas senyatanya yang telah dicapai. Gejala ini oleh Andrew Dunsire dalam Abdul Wahab (1997:61) dinamakan dengan *implementation gap*, yaitu perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan, dengan apa yang senyatanya dicapai oleh pelaksana kebijakan. Kesenjangan tersebut menunjukkan ketidakefektifan implementasi kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja di Indonesia. Sejalan dengan kebijakan pemerintah Indonesia untuk melaksanakan desentralisasi kewenangan- politik dan administrasi melalui penyelenggaraan otonomi daerah yang diperluas, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dalam pasal 11 ayat (2), menetapkan sebelas kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah daerah; satu diantaranya adalah urusan dan kewenangan di sektor ketenagakerjaan. Hal ini dimaksudkan untuk menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan partisipasi masyarakat di daerah, serta memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk mencapai kesejahteraan masyarakatnya.

Hal tersebut sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia nomor IV /MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004 (1999:75), yang berbunyi : Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggungjawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat, lembaga swadaya masyarakat serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara ideal

tentunya diharapkan bahwa dengan otonomi daerah akan terjadi peningkatan intensitas dalam pelaksanaan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja. Harapan tersebut sejalan dengan yang dikemukakan oleh Rasyid (1997:123), yang menyatakan bahwa ada beberapa keuntungan yang dapat diraih melalui kebijakan desentralisasi pemerintahan dari sudut pandang ilmu Administrasi Negara, yaitu :

Pertama, lebih mendekatkan pengambil keputusan dengan masyarakat yang menjadi sasarannya, sehingga operasionalisasi keputusan dapat lebih realistis, efektif dan efisien. Kedua, meringankan beban organisasi pada level yang lebih tinggi, sehingga dapat menggunakan waktu, energi dan perhatiannya ke sasaran permasalahan yang lebih strategis. Ketiga, membina kemampuan bertanggung jawab dari para penerima wewenang pada tingkat yang lebih rendah, sehingga secara langsung menciptakan iklim kaderisasi yang lebih empirik dan sistematis. Keempat, dengan kewenangan yang diterimanya, kebanggaan para pengambil keputusan dan pelaksana keputusan pada tingkat lebih rendah akan terbangun karena merasa dipercaya oleh pemerintah yang lebih tinggi. Kebanggaan ini bisa menjadi landasan bagi tertanamnya sikap dedikasi di kalangan aparatur di daerah.

## II. PEMBAHASAN

### 2. 1 KEBIJAKAN PUBLIK

Tidak mudah untuk memberikan definisi kebijakan publik secara tepat, karena studi kebijakan publik menyangkut aspek yang sangat luas. Secara umum dinyatakan bahwa kebijakan publik menggambarkan hubungan antara pemerintah dengan lingkungannya, yaitu berkaitan dengan produk-produk berupa keputusan - keputusan dalam menyelesaikan urusan-urusan publik dan pelayanan masyarakat. Untuk memberikan gambaran lebih luas, di bawah ini akan dikemukakan pendapat beberapa ahli. Dye (1978: 1) menggambarkan bahwa : *Public policy as anything a government choose to do or not to do*, definisi ini mengandung dua makna yaitu bahwa pemerintah merupakan aktor pembuat kebijakan pemerintah, dan kedua bahwa kebijakan pemerintah itu merupakan pilihan dari aparatur pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Sedangkan Jenkins yang dikutip oleh Howleett dan Ramesh (1995:5) mengemukakan bahwa kebijakan pemerintah sebagai satu rangkaian keputusan yang saling berhubungan, yang diambil oleh aktor politik atau kelompok aktor mengenai pemilihan tujuan dan cara mencapainya diantara struktur khusus dimana keputusan itu diambil. Disini Jenkins mengakui bahwa kebijakan pemerintah merupakan seperangkat keputusan dan merupakan satu proses dan berorientasi pada tujuan.

Sedangkan Dunn (1981:6) mengartikan kebijakan politik : Arahan otoritatif bagi penyelenggaraan tindakan pemerintah dalam wilayah negara, kabupaten dan kota yang dikukuhkan oleh legislatif, aturan main administrasi, dukungan publik yang mempunyai pengaruh terhadap warga masyarakat dalam suatu wilayah pemerintahan.

Anderson yang dikutip oleh Islamy (1991:21) mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut :

- 1) Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- 2) Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.



- 3) Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang dimaksud akan dilakukan.
- 4) Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
- 5) Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Hoogerwerf (1983:7) berpendapat bahwa kebijakan sebagai usaha mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana tertentu dan dalam urutan waktu yang tertentu. Sedangkan kebijakan pemerintah adalah kebijakan yang dibuat oleh pejabat pemerintah dan instransi pemerintah.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) memberikan pengertian kebijakan pemerintah (Adjat Daradjat, 2006: 25), yaitu : Bila dihubungkan dengan kebijakan pemerintah secara umum, maka kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu dan golongan ke dalam ruangan lingkup, yaitu: 1) lingkup nasional, dan 2) lingkup wilayah/ daerah.

Kebijakan publik merupakan kewenangan yang dimiliki pemerintah dalam suatu sistem politik, dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat sebagai sarana untuk terpenuhinya kepentingan masyarakat. Alokasi nilai-nilai tersebut dilakukan secara paksa berdasarkan kewenangan yang dimiliki. Hal tersebut sejalan dengan definisi dari David Easton dalam Dye (1987:3) : *Public Policy as the authoritative allocation of values for the whole society.*

Dilihat dari tingkatannya, menurut Gladden (Adjat Daradjat, 2006: 26) kebijakan publik dapat dibedakan menjadi *political policy, executive policy, administrative policy, technical or operational policy.* Kemudian Siagian (1985:49) berpendapat bahwa : kebijakan pemerintah terdiri dari 3 tingkatan kebijakan, yaitu 1) Kebijakan umum, yang sifatnya mendasar dan prinsipil; 2) Kebijakan pelaksanaan, yang kadang-kadang juga dikenal dengan istilah kebijakan operasional; dan 3) Kebijakan teknis. Sedangkan Suradinata (1993:82) membagi kebijakan menjadi 5 tingkat kebijakan pemerintah, yaitu : 1) Kebijakan nasional; 2) Kebijakan umum; 3) Kebijakan pelaksanaan; 4) Kebijakan teknis; dan 5) Kebijakan wilayah atau daerah.

Mustopadidjaja (1999:11) membedakan level kebijakan pemerintah di Indonesia ke dalam enam level , yaitu :

- 1) Tahap kebijakan puncak, bentuknya berupa ketetapan MPR sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara, dekrit kepala negara, Peraturan kepala negara.
- 2) Tahap kebijakan umum, bentuknya berupa undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang, peraturan Pemerintah, Penetapan Presiden, Keputusan Presiden dan Instruksi Presiden.
- 3) Tahap kebijakan khusus, bentuknya berupa Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Instruksi Menteri dan Surat Edaran Menteri.
- 4) Tahap kebijakan teknis, bentuknya berupa Peraturan Direktur Jenderal, Keputusan Direktur Jenderal dan Instruksi Direktur Jenderal.

- 5) Tahap kebijakan kewilayahan dati I (propinsi) bentuknya berupa Peraturan Daerah Propinsi dan Keputusan Gubernur serta instruksi Gubernur.
- 6) Tahap kebijakan wilayah dati II (kabupaten dan kota) bentuknya berupa Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota dan Keputusan Bupati/Walikota serta Instruksi Bupati/Walikota.

Dari berbagai uraian di atas, maka kebijakan publik dapat diartikan sebagai ketetapan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tindakan, yang berorientasi tujuan dan bersifat memaksa untuk kepentingan seluruh masyarakat. Dimana bobot kebijakannya bertingkat, tergantung dimana dan siapa yang menetapkan kebijakan tersebut.

## 2.2 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik di Bidang Keselamatan dan Kesehatan Kerja

Banyak faktor yang mempengaruhi keefektifan implementasi kebijakan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja. Dengan mengacu pada teori Edwards III (1980: 9-12), terdapat empat faktor utama atau variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi (*disposition*), serta struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

### a. Komunikasi (*Communication*)

Kalau mengacu pada pendapat Edwards III (1980: 17), yang dimaksud dengan komunikasi dalam implementasi kebijakan publik adalah komunikasi antara formulator kebijakan dengan implementator di lapangan, serta antara implementator dengan kelompok sasaran. Hal tersebut menyangkut komunikasi tentang substansi dari kebijakan yang akan diimplementasikan. Komunikasi mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan kebijakan yang menjamin bahwa setiap orang memahami secara tepat dan lengkap mengenai apa yang harus dia kerjakan. Komunikasi disini adalah antara perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan, komunikasi antara para pelaksana kebijakan pada berbagai tingkatan, serta komunikasi antara pelaksana kebijakan dengan kelompok sasaran kebijakan. Perumus kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja di tingkat nasional, adalah Dewan Perwakilan Rakyat atau DPR di jajaran legislatif, serta Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi di jajaran eksekutif.

Pelaksana kebijakan terdapat di lingkungan pemerintah pusat, pemerintah propinsi, serta pemerintah kabupaten dan kota, yang secara organisatoris ditangani oleh unit yang bertanggung jawab mengenai urusan ketenagakerjaan. Pada unit kerja tersebut terdapat tenaga pengawas ketenagakerjaan yang telah memiliki kualifikasi tertentu dan secara fungsional melakukan pengawasan ketenagakerjaan. Kelompok sasaran adalah pimpinan perusahaan serta para pekerja di perusahaan. Komunikasi antara berbagai domain tersebut harus berjalan dengan baik dan lancar. Para pelaksana kebijakan pada berbagai tingkatan harus memahami dengan jelas dan lengkap substansi dari kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja, baik dari dimensi teknis dan manajerial maupun dari dimensi latarbelakang historis dan landasan filosofis dari kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan tersebut. Demikian juga korelasinya

dengan aspek-aspek lain seperti aspek ekonomis, sosial, hukum, psikologis, politis dan budaya.

Oleh karena itu, sesuai dengan Edwards III, ada tiga variabel atau dimensi komunikasi, agar komunikasi kebijakan berjalan secara efektif. Ketiga dimensi tersebut adalah: penyampaian (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). Penyampaian (*Transmission*). Penyampaian mencakup proses komunikasi antara komunikator dengan komunikan untuk menyampaikan pesan kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja dengan menggunakan media baik lisan maupun tertulis, baik langsung maupun tidak langsung maupun baik personal maupun massa. Seorang pengawas ketenagakerjaan berperan sebagai komunikan pada saat berkomunikasi dengan perumus kebijakan (komunikator), oleh karena itu mereka harus mampu menyerap semua substansi kebijakan baik kebijakan pokok yang tertuang dalam Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1970 maupun kebijakan-kebijakan tambahan yang dibuat secara temporer tergantung keadaan untuk mengatasi masalah-masalah yang bersifat temporer juga. Pada posisi ini seorang pengawas ketenagakerjaan harus memiliki kapasitas yang memadai untuk menerima pesan-pesan kebijakan yang diberikan. Pada sisi lain pengawas ketenagakerjaan juga berperan sebagai komunikator, yaitu harus menyampaikan pesan yang telah diterimanya kepada para pimpinan/pengurus perusahaan maupun para tenaga kerja. Pada peranan ini pengawas ketenagakerjaan harus memiliki kompetensi yang memadai sebagai seorang komunikator.

Hal penting lain di dalam proses penyampaian adalah kemampuan pengawas ketenagakerjaan untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan komunikasi (*noise*) yang mungkin terjadi, seperti halnya dikemukakan oleh Schermerhon, Hant dan Osborne (1998:342-344), bahwa ada enam faktor hambatan komunikasi, yaitu: kelemahan fisik, masalah bahasa, pesan-pesan campuran, perbedaan budaya, tidak tersedianya umpan balik dan pengaruh status. Kejelasan (*Clarity*). Yang dimaksud dengan kejelasan adalah kejelasan dan informasi yang disampaikan sehingga pengambilan keputusan oleh implementator menjadi tepat dan penerimaan kebijakan oleh pengusaha dan pekerja menjadi lebih mudah. Ketidaktepatan penyampaian pesan kebijakan biasanya terjadi karena pesan yang disampaikan bersifat umum dan tidak menguraikan secara terperinci, tidak adanya informasi kebijakan yang bersifat baku, penyampaian kebijakan oleh orang yang tidak memiliki kompetensi misalnya bukan oleh pengawas ketenagakerjaan, imajinasi yang keliru serta kreatifitas para pelaksana yang menyimpang dari substansi kebijakan.

Pada dimensi ini faktor interpretasi (*interpretation*) dan persepsi (*perception*) dari para pelaksana kebijakan mempunyai pengaruh yang besar bagi diperolehnya kejelasan informasi, disamping hambatan - hambatan lain seperti penolakan dari masyarakat, tujuan ganda, belum adanya konsensus. Konsistensi (*Consistency*). Konsistensi dimaksudkan sebagai kesesuaian, keselarasan dan kesinambungan dari pesan yang disampaikan. Pesan-pesan yang disampaikan yang bertentangan satu sama lain apalagi bertentangan dengan substansi kebijakan akan menimbulkan kebingungan dari penerima. Oleh karena itu perlu adanya standar kompetensi dari pengawas ketenagakerjaan mengenai perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja.

Sebagai satu profesi pengawas ketenagakerjaan memiliki latar belakang pendidikan yang berbeda, oleh karena itu keluasan dan kedalaman penyampaian pesan oleh masing-masing pengawas ketenagakerjaan harus disesuaikan dengan tingkat kemampuannya. Sebab bukan soal luas atau dangkalnya pesan yang disampaikan, tetapi pesan-pesan tersebut tidak bertentangan satu sama lain. Konsistensi juga mengandung arti penyampaian pesan secara terus menerus dan berkesinambungan, hal tersebut sangat mempengaruhi tingkat penerimaan pemahaman dari kelompok sasaran.

#### **b. Sumber Daya (*Resources*)**

Edwards III (1980:87), mengemukakan bahwa meskipun komunikasi telah berjalan dengan baik, akan tetapi bila tidak didukung dengan sumber daya yang memadai, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Dalam kaitan ini Payaman J. Simanjuntak (1985:30) menyatakan bahwa sumber daya masukan dapat terdiri dari atas beraneka ragam faktor produksi seperti modal, tanah, bangunan, peralatan, dan mesin, bahan baku, serta sumber daya manusia. Unsur-unsur sumber daya menurut Edwards III (1980: 10) terdiri dari unsur pegawai (*staff*), informasi (*information*), kewenangan (*authority*) dan fasilitas (*facility*). Keempatnya memiliki pengaruh terhadap keefektifan kebijakan publik, meskipun memiliki tingkat pengaruh yang satu sama lain berbeda tergantung pada jenis kebijakan yang dilaksanakan.

Pegawai (*Staff*). Pegawai adalah para pelaksana kebijakan yang bekerja pada organisasi pelaksana kebijakan, dimana untuk kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja adalah para pengawas ketenagakerjaan. Faktor pegawai ini memiliki dua dimensi yaitu dimensi jumlah, dan dimensi kualitas. Jumlah Pengawas Ketenagakerjaan yang dialokasikan pada setiap kabupaten/kota harus disesuaikan dengan jumlah beban yang di hadapi (jumlah perusahaan, jumlah tenaga kerja, jumlah sumber-sumber resiko), yang setiap kabupaten/ kota akan berbeda satu sama lain. Misalnya tingkatan beban tersebut akan berbeda pada kabupaten dan kota industri dibandingkan dengan kabupaten dan kota yang berkarakter pertanian.

Selain dimensi jumlah, maka faktor keahlian pegawai juga sangat menentukan keefektifan implementasi kebijakan. Perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja memiliki kualifikasi teknis yang sangat heterogen sesuai dengan kualifikasi jenis peralatan, jenis bahan, lingkungan kerja maupun cara, proses, produksi dan prosedur kerja. Untuk itu diperlukan keahlian pengawas ketenagakerjaan dalam perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja, meliputi pengawas keselamatan kerja spesialis mekanik, uap, listrik, konstruksi bangunan, kimia, kesehatan kerja. Penempatan pengawas ahli tersebut juga harus disesuaikan dengan karakteristik daerah yang dipengaruhi oleh karakteristik perusahaan-perusahaan di daerah tersebut. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Winardi (2002:442), yang menyatakan tentang efektifitas pelayanan publik :Secara sistematis pelayanan masyarakat antara lain ditentukan oleh pemahaman tentang masalahnya, orang-orang yang mempengaruhinya, kekuatan dan keterbatasannya, sifat serta pola hubungan kerja yang timbul diantara dan di dalam berbagai kelompok orang-orang yang bersama-sama membentuk lingkungan kerjanya.

Informasi (*Information*). Terdapat dua bentuk informasi kebijakan. Yang pertama adalah informasi yang berkaitan dengan kebijakan itu sendiri, misalnya program-program maupun kebijakan lain yang mendukung. Kedua informasi berupa data yang berkaitan dengan kebijakan, seperti jumlah dan kualifikasi perusahaan, jumlah dan kualifikasi tenaga kerja, jumlah dan jenis alat produksi, sumber risiko maupun data tentang kecelakaan dan penyakit akibat kerja. Informasi ini sangat penting karena merupakan salah satu sumber untuk menetapkan strategi operasional maupun menentukan program-program yang diperlukan. Seorang pengawas ketenagakerjaan akan dengan mudah melaksanakan tugasnya untuk melakukan sosialisasi maupun pemeriksaan di sebuah perusahaan apabila telah memiliki data dasar dan perusahaan tersebut.

Kewenangan (*Authority*). Kewenangan merupakan sumber yang sangat penting dalam melaksanakan kebijakan, apalagi bagi seorang pengawas ketenagakerjaan karena selain melaksanakan tugas secara persuasif melalui penyuluhan, juga harus melakukan tindakan refresif agar tercapai kepatuhan dari perusahaan dan tenaga kerja, seperti pendapat yang mengatakan bahwa *the power to the judge*. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 selain bersifat mengatur (*regelend*) juga bersifat memaksa (*coersif*), dimana di dalamnya terdapat pasal yang mengatur ancaman pidana bagi yang tidak mematuhi ketentuan-ketentuan dalam kebijakan tersebut. Ketentuan memaksa tersebut hanya dapat dijalankan apabila disertai dengan kewenangan bagi petugas untuk melaksanakannya. Banyak kewenangan-kewenangan yang sangat mendukung keefektifan kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja, misalnya kewenangan untuk memasuki tempat kerja, untuk mengumpulkan orang, untuk meminta keterangan, untuk melakukan pengujian, untuk memberikan atau mencabut ijin maupun untuk mengajukan ke pengadilan.

Fasilitas (*Facility*). Fasilitas terdiri dari sarana prasarana serta dana untuk melakukan kegiatan. Sarana untuk melakukan penyuluhan, maupun untuk melakukan pemeriksaan dan pengujian seperti alat deteksi keselamatan dan kesehatan kerja sangat berpengaruh terhadap keefektifan kebijakan. Sarana penyuluhan yang tidak memadai tidak memungkinkan tercapainya tingkat pemahaman yang optimal. Karena seperti halnya dikemukakan pada bagian komunikasi, sarana ini termasuk tersedianya media komunikasi. Demikian juga pemeriksaan dan pengujian terhadap alat produksi dan sumber resiko kerja tidak akurat hasilnya apabila tidak menggunakan alat uji yang memadai, seperti alat uji kebisingan, alat uji gas, alat uji suara dan lain-lain. Demikian juga tersedianya dana sangat diperlukan untuk biaya operasional, biaya akomodasi dan transportasi dalam melaksanakan implementasi kebijakan melalui penyuluhan maupun pemeriksaan dan pengujian.

### c. Disposisi (*Disposition*)

Disposisi menyangkut sikap dan perilaku pelaksana terhadap kebijakan dan implementasi, seperti yang dikemukakan oleh Edwards III (1980:89): *If implementators are well disposed to word a particular policy, they are more likely to carry out as the original decision makers intended. But when implementators attitudes or perspectives differ from the decision maker, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated.* Sikap dan perilaku pelaksana terhadap kebijakan dan implementasi ini menurut Edwards III (1980: 92-106), terdiri dari: pengaruh disposisi (*disposition*

*effect*), penataan staf birokrasi (*staffing the bureaucracy*), serta faktor perangsang (*incentive*).

Pengaruh sikap (*Disposition effect*). Pengaruh sikap pada pegawai dapat terjadi sejak tindakan seleksi dalam penerimaan pegawai, adanya diskriminasi perlakuan, penolakan, serta kesenjangan antara tujuan kebijakan dengan tingkat hasil yang dicapai. Pengaruh sikap juga dapat menimbulkan konflik internal dalam organisasi maupun menghambat kerjasama di luar unit unit organisasi, karena menganggap bahwa tugas maupun organisasinya dianggap lebih penting dibandingkan tugas dan organisasi lain. Hal ini oleh Edwards III disebut dengan sumber kepicikan (*sources off parochialism*). Akibat dari pengaruh ini menghambat kerjasama dan koordinasi sehingga menghambat keefektifan kebijakan.

Penataan staf birokrasi (*Staffing the bureaucracy*). Penataan staf birokrasi mencakup penataan staf pelaksana kebijakan mulai dari pengangkatan (*selection and recruitment*), penempatan, pembinaan, promosi, yaitu untuk memperoleh staf yang memiliki kecakapan (*ability*), kapasitas (*capacity*), dan kemampuan (*capability*). Seorang pengawas ketenagakerjaan dituntut kemampuan dan tanggung jawab yang besar, karena di samping mensosialisasikan kebijakan juga melakukan penegakan hukum untuk terciptanya kepatuhan. Untuk itu jika tidak dilakukan penataan staf dengan baik maka akan mempengaruhi keefektifan kebijakan.

Perangsang (*Incentive*). Perangsang merupakan pembangkit motivasi agar mampu bekerja untuk mencapai kinerja yang optimal, bisa berbentuk materiil seperti sistem penggajian, pemberian tunjangan, honorarium, sistem kenaikan pangkat, promosi jabatan, maupun penghargaan (Edwards III, 1980 :9394, Winardi, 2002:28). Banyak insentif yang telah diberikan kepada pengawas ketenagakerjaan misalnya penetapan sebagai pejabat fungsional, pemberian tunjangan jabatan fungsional, kenaikan pangkat non reguler, pemberian penghargaan atas prestasi tugas. Dengan perangsang ini diharapkan menjadi motivasi untuk meningkatkan kapasitas kerjanya baik kualitatif maupun kuantitatif, misalnya jumlah pemeriksaan dan pengujian, jumlah sosialisasi, penuntasan temuan hasil pemeriksaan.

#### **d. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)**

Banyak sekali para ahli organisasi yang mencoba membuat definisi tentang struktur organisasi. Namun dari berbagai definisi tersebut tidak ada kesepakatan umum mengenai struktur organisasi, karena masing-masing para teoritis memandang struktur organisasi dari dimensi-dimensi yang berbeda. Sehingga Robbin (2001:91) menyatakan bahwa : Para teoritis pada umumnya setuju dengan dimensi-dimensi struktur organisasi, tetapi tidak setuju dengan definisi-definisi operasionalnya.

Struktur birokrasi memiliki peranan penting didalam mengefektifkan implementasi kebijakan. Hal tersebut karena : (1) Melibatkan banyak orang, sehingga diperlukan upaya koordinasi dari berbagai tujuan para aktor yang mungkin berbeda-beda, (2) Merubah perilaku untuk disesuaikan dengan model implementasi yang diperlukan, (3) Agar sumber-sumber yang digunakan bersifat efektif dan efisien. Hal tersebut seperti yang dikemukakan Edwards III (1980:11) yang menyatakan : *Organizational fragmentation may hinder the coordination necessary to implement successfully a complex policy requiring the cooperation of many people, and it may*

also waste scarce resources, in habit change, create confusion, lead to polies working at cross purposes, qnd result. In important functions being over looked. Selanjutnya Edwards III menetapkan dua variabel indikator pada struktur birokrasi yaitu mengenai prosedur operasi baku dan pembagian tugas.

Struktur birokrasi pelaksana kebijakan baik di pusat maupun di propinsi serta kabupaten dan kota dimaksudkan sebagai kerangka pembagian tugas baik yang bersifat vertikal maupun horizontal, serta pembagian tugas didasarkan struktural dan keahlian (spesialisasi). Ini berkaitan dengan kompleksitas, formalisasi, rentang kendali, kesatuan komando, termasuk diantaranya penerapan standar prosedur operasi baku (*standard operating procedure*).

Prosedur Operasi Baku (*Standard Operating Procedure - SOP*). Prosedur operasi baku merupakan kebutuhan internal organisasi yang disebabkan karena keterbatasan sumber daya, kesempitan waktu, serta keragaman operasional. Dengan SOP memungkinkan para pelaksana untuk bertindak dan mengambil keputusan secara cepat dan seragam terutama untuk pelayanan-pelayanan publik yang bersifat rutin dengan tingkat perubahan yang kerj. Bagi masyarakat penerima, pelayanan SOP juga memberikan keuntungan karena mendapat kepastian mengenai pelayanan yang akan diterima. Dalam pelaksanaan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja penerapan pola SOP sangat membantu, karena banyak kegiatan-kegiatan dalam pelayanan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja yang bersifat rutin dan telah distandarisasikan. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Winardi (2005:212-213), dalam membahas kelemahan dan kekuatan model organisasi Mintzberg (1979), yang menyebutkan bahwa SOP cocok bagi model birokrasi mesin yang melakukan pembagian tugas berdasarkan keahlian.

Pembagaian tugas (*Fragmentation*). Pembagian tugas dimaksudkan untuk mendistribusikan tanggung jawab dalam penggunaan sumber daya dan otoritas pemecahan masalah secara komprehensif. Dengan fragmentasi ini menjadi jelas mengenai siapa melakukan apa sehingga tidak menjadi tumpang tindih pelaksanaan tugas, sedangkan bagi penerima kebijakan juga merasa diuntungkan karena mendapat kepastian dari orang tertentu dengan cara tertentu untuk pelayanan tertentu.

Keempat faktor utama, seperti komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi (*disposition*), serta struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) menurut Edwards III mempengaruhi keefektifan perlindungan dan keselamatan kerja. Akan tetapi keempat faktor tersebut tidak berdiri sendiri dan berlangsung secara linier. Sebagai suatu entitas (*entity*), organisasi pelaksana kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja mempunyai faktor lingkungan yang berfungsi sebagai pemberi energi bagi keberadaan dan kelangsungan organisasi tersebut (Edwards III ,1980: 9-12).

### III. PENUTUP

Hingga saat ini implementasi kebijakan publik dibidang keselamatan dan kesehatan kerja dirasakan masih belum optimal. Hal ini dapat terlihat dari beberapa indikator berikut :

- 1) Masih tingginya angka risiko kerja, seperti jumlah kecelakaan kerja, penyakit akibat kerja, peledakan, kebakaran, maupun kerusakan lingkungan kerja. Hal ini

merupakan akibat dari kesalahan dalam sistem dan prosedur kerja, serta ketidakpatuhan dalam menerapkan standar keselamatan dan kesehatan kerja.

- 2) Masih banyak kelompok sasaran (perusahaan dan tenaga kerja) yang belum mematuhi norma dan standar keselamatan dan kesehatan kerja, sebagaimana ditunjukkan oleh data pelanggaran hasil pemeriksaan pengawasan ketenagakerjaan.
- 3) Masih terjadi kekeliruan pemahaman pengusaha dan tenaga kerja mengenai makna dan manfaat keselamatan dan kesehatan kerja bagi efektifitas dan efisiensi perusahaan, serta lebih jauh bagi peningkatan kesejahteraan tenaga kerja dan masyarakat.

Oleh karena itu pemerintah pusat perlu memperbesar anggaran untuk perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja, yang digunakan untuk menambah jumlah dan kualitas pengawas ketenagakerjaan, pengawas spesialis keselamatan dan kesehatan kerja, penyelidik pegawai negeri sipil, serta pengadaan peralatan deteksi keselamatan dan kesehatan kerja. Selanjutnya pemerintah perlu melengkapi peraturan-peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang keselamatan dan kesehatan kerja baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Pemerintah juga perlu membuat kebijakan untuk mendorong perusahaan dan tenaga kerja melakukan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja melalui program *reward* bagi perusahaan yang dinilai telah melaksanakan keselamatan dan kesehatan kerja dengan baik, yaitu dengan memberikan penghargaan, kemudahan, dan keuntungan, misalnya : kemudahan dalam pemberian ijin, *tax holiday*, bebas membayar iuran jamsostek selama satu bulan dan sebagainya.

#### DAFTAR PUSTAKA

Abdul Wahab, Solihin.1997. *Analisis kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.

Direktorat Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. *Jumlah dan Akibat Kecelakaan Kerja Periode 1999- 2004*.

*Data Jenis Penyakit Akibat Kerja Tahun 2002 dan 2003*.

Daradjat, Adjat. 2006. *Pengaruh Komunikasi, Sumber Daya, Sikap Pelaksana, dan Struktur Birokrasi terhadap Keefektifan Pelaksanaan kebijakan Perlindungan Keselamatan dan Kesehatan Kerja*. Disertasi. Bandung: PPs UNPAD.

Dye,Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall Inc. Englewood Clift.

Dunn, William N. 1981. *Public Policy Analysis: an Introduction*. New Jersey: Prentice Hall Inc. Englewood Clift.

Edwards III,George C. 1980. *Implementing Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall Inc. Englewood Clift.



Howleett, Michael and Ramesh M. 1995. *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystem*. New York: Oxford University Press.

Hoogerwerf. 1983. *Ilmu Pemerintahan*. Terjemahan Tobing. Jakarta: Erlangga.

Islamy, M Irfan. 1991. *Prinsip – Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.

Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Persero), PT. *Jumlah Kecelakaan Kerja dan Kompensasi Periode 1999 – 2004*.

Mustopadidjaja. 1992. *Studi kebijaksanaan, Perkembangan dan Penerapannya dalam Administrasi dan Manajemen pembangunan*. Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Schermerhon, John R., James G. Hant and Richrard N. Osborne. 1998. *Managing Organizational Behavior*. Brisbane: John Willey & Son.

Siagian, Sondang. 1985. *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional*. Jakarta : Gunung Agung.

Simanjuntak, Payaman J. 2005. *Manajemen dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Suradinata, Ermaya. 1993. *Kebijakan Pembangunan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Perkembangan Teori dan Penerapannya*. Bandung : Ramadan.

Robbins, Stephen P, 2001. *Organizational Behavior*. 9 Th Edition. New Jersey : Prentice Hall International, Inc.

Winardi. 2002. *Motivasi dan Pemotivasian dalam Manajemen*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Perkasa.

\_\_\_\_\_. 2005. *Pemikiran Sistematis dalam Bidang Organisasi dan Manajemen*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV /MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) 2000-2004.