

Efektivitas Implementasi Kebijakan Keselamatan dan Kesehatan Kerja

Oleh : Rizki Mandalika Kurniawan, SH^{*)}

I. PENDAHULUAN

Sesuai dengan latar belakang filsafat terwujudnya legitimasi kekuasaan negara dalam pemerintahan, tugas pokok negara dan pemerintah yang paling pokok adalah memenuhi kepentingan publik sebagai biasanya diekspresikan di dalam konstitusi negara masing-masing dan menjadi tujuan yang harus dicapai.

Di Indonesia, tujuan nasional dicantumkan di dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Secara eksplisit dikemukakan bahwa tujuan nasional diarahkan untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Penjabaran tujuan nasional tersebut diatur di dalam batang tubuh. Khusus di bidang ketenagakerjaan dinyatakan di dalam Pasal 27 ayat (2) yang berbunyi: *"setiap warga negara*

berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan."

Pasal tersebut memiliki makna yang sangat luas dan menjadi tugas yang sangat berat bagi para penyelenggara negara. Hal itu karena selain harus menyediakan lapangan pekerjaan dan pemerataannya, penyelenggara negara, juga harus menjamin tingkat kelayakan menurut ukuran kemanusiaan. Kriteria layak ini antar lain mencakup jenis pekerjaan yang sesuai dengan harkat kemanusiaan, serta penghasilan, kesejahteraan, jaminan sosial, kepastiaan pekerjaan. Demikian juga harus terjamin perlindungan bagi kondisi jasmani, moral dan kesusilaan, serta perlindungan atas segala risiko kerja yang mengancam keselamatan dan kesehatan kerja.

Di antara kebutuhan-kebutuhan tersebut, yang menjadi pusat perhatian adalah risiko kerja. Dengan pertimbangan bahwa risiko kerja dapat menimbulkan risiko sosial yang berpengaruh terhadap kepentingan masyarakat luas, maka intervensi pemerintah

^{*)} Staf Biro Hukum Kemnakertrans

untuk mencegah sekaligus menghindarinya merupakan sesuatu hal yang sangat diperlukan. Intervensi tersebut diwujudkan melalui berbagai produk kebijakan publik.

Kebijakan publik yang mengatur perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, yang merupakan penyempurnaan dari *veiligheids Reglement Staats Blaad* Nomor 406 Tahun 1910. Tujuan Undang-undang ini adalah untuk memberikan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja bagi para pekerja dan orang lain yang berada di tempat kerja, serta untuk mencapai efisiensi dalam penggunaan peralatan sumber-sumber, dan prosedur kerja.

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.

Namun harus diakui bahwa 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. Hal ini dapat terlihat dari beberapa indikator sebagai berikut:

a) 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.

b) 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

c) Masih sering 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.

Keselamatan dan Kesehatan Kerja selanjutnya disebut K3 adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi keselamatan dan kesehatan tenaga kerja melalui upaya pencegahan kecelakaan kerja dan penyakit akibat kerja.

Efektivitas implementasi kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja di Indonesia, ditinjau dari konteks ilmu administrasi publik atas dasar itu, sejumlah konsep dasar mengenai administrasi publik sengaja dikemukakan di bagian awal, sebagai pendahuluan untuk memberi pemahaman mengenai keterkaitan perlindungan

keselamatan dan kesehatan kerja dalam konteks administrasi publik.

Dengan demikian, bagi kalangan tertentu, khususnya yang sudah memahami bidang K3, boleh saja, mengabaikan atau menganggap sejumlah bab lain yang terkait dengan persoalan tersebut sebagai asesoris, atau sesuatu yang kurang penting untuk dibaca, sehingga bisa langsung meloncat ke persoalan pokok dari buku ini. Karena maksudnya memang hanya untuk mengantarkan dan memberikan persepsi yang lebih utuh kepada pembaca.

Kajian dasar mengenai konsep administrasi publik sebagai disiplin ilmu tersendiri. Dalam konteks ini dikemukakan sejumlah pengertian dan teori mengenai administrasi publik, termasuk sejarah dan perkembangannya. Selain itu dikemukakan juga bab atau sub bab teori, konsep dan model implementasi kebijakan publik. Bahkan konsep K3 itu sendiri juga diperkuat dan dielaborasi lebih jauh dengan sejumlah data dan fakta sejarah serta dinamika perkembangannya, khususnya di Indonesia. Semua itu tujuannya untuk membumikan pemahaman pembaca akan persoalan implementasi kebijakan K3, agar tidak mudah tercerabut dari konteks dan akarnya di Indonesia.

Lebih daripada itu, tujuannya adalah untuk meningkatkan pemahaman mengenai K3 dalam kaitannya dengan konteks kebijakan publik di Indonesia. Sehingga diharapkan muncul apa yang disebut sebagai empati dari

berbagai kalangan, misalnya dalam bentuk penelitian lanjutan atau munculnya kebijakan K3 yang lebih baik di masa datang. Empati dan dukungan dari semua pihak itu sangat diperlukan, khususnya terkait dengan persoalan efektivitas implementasi kebijakan K3 yang memang tidak mudah, sekalipun secara umum, kebijakan yang ada dianggap sudah cukup baik. Oleh karena itu sekali lagi, keberadaan sejumlah bab yang ada kaitannya dengan K3 itu tidak sekedar menambah nambah sesuatu yang kurang penting dalam kajian K3, tetapi sesungguhnya dalam perspektif ini bisa dianggap sangat penting, bukan hanya karena menjadikan sebuah karya yang sebelumnya kurang enak dibaca, menjadi sebuah tulisan atau kajian yang lebih sederhana dan enak dicerna oleh pembaca awam sekalipun.

II. KONSEP UMUM DAN DINAMIKA K3

1. Kondisi Umum K3 Indonesia

Entah berapa kali dinyatakan dalam berbagai kesempatan dan tempat yang berbeda bahwa penduduk atau manusia merupakan salah satu modal bangsa, begitu juga tenaga kerja adalah salah satu modal penting bagi organisasi atau perusahaan. Tetapi karena sesuatu dan lain hal, modal yang berharga itu seperti tersiasikan karena belum bisa didayagunakan secara optimal. Ironisnya dalam jumlah hal keberadaanya sering

menimbulkan persoalan ketika di satu sisi produktivitas sumber daya manusia itu dianggap masih rendah, sementara di sisi lain biaya yang harus dikeluarkan sebagai kewajiban organisasi atau perusahaan dianggap lebih tinggi. Salah satu kewajiban itu adalah memberikan perlindungan akan keselamatan dan perlindungan tenaga kerja, di samping kewajiban-kewajiban lain seperti gaji yang memadai dan asuransi misalnya. Secara makro pada tingkat negara, jika rata-rata kondisi sumber daya manusia itu masih merupakan salah satu sumber persoalan dan bukan sebaliknya pemecah persoalan (*problem solver*), maka hal demikian menunjuk ada yang tidak beres dalam sistem manajemen pengelolaan sumberdaya manusia. Salah satu indikatornya adalah produktivitas yang dihasilkan sumberdaya manusia itu masih rendah. Begitu juga terkait hal-hal teknis yang sangat mendasar bagi kepentingan pekerja kondisinya masih jauh dari harapan dan ketentuan normatifnya, misalnya soal perlindungan akan keselamatan dan kesehatan pekerja. Bukannya tidak ada program atau kebijakan yang dimaksudkan untuk itu. Bisa dibilang bahwa sejumlah program dan kebijakan yang ada sudah cukup bagus dan modern, tetapi tidak demikian implementasinya.

Kondisi demikian sejak lama sudah disadari para pengambil kebijakan. Bahkan sebelum kemerdekaan atau di masa kolonial belanda pun sudah ada upaya untuk melindungi

keselamatan dan kesehatan kerja, sekalipun itu sangat terbatas sifat dan bentuknya. Upaya yang jauh lebih serius dan sungguh-sungguh untuk melindungi keselamatan dan kesehatan pekerja telah dilakukan pemerintah, melalui serangkaian kebijakan ketenagakerjaan. Hanya saja semua itu harus diimplementasikan dengan sungguh-sungguh. Jika faktanya persoalan keselamatan dan kesehatan ketenagakerjaan (K3) masih menjadi persoalan serius dalam sistem ketenagakerjaan Indonesia, maka sesungguhnya ada persoalan serius dalam pelaksanaan sistem perlindungan ketenagakerjaan di Indonesia. Begitu juga persoalan lain yang terkait dengan hak-hak normatif pekerja, sejauh ini masih menjadi sumber persoalan serius dalam sistem hubungan industrial. Semua itu menunjukkan ada persoalan serius dalam implementasi kebijakan ketenagakerjaan.

Persoalan implementasi kebijakan ini menjadi sesuatu yang serius karena dari sisi normatif tidak diragukan telah ada serangkaian kebijakan yang dikeluarkan untuk melindungi tenaga kerja. Sering dinyatakan dan dituliskan dalam sejumlah dokumen kenegaraan bahwa pembangunan ketenagakerjaan diarahkan pada pembentukan tenaga profesional yang mandiri, beretos kerja tinggi dan produktif dan seterusnya dan seterusnya. Senada dengan hal itu juga kerap kali dinyatakan bahwa pembangunan ketenagakerjaan merupakan upaya menyeluruh yang ditujukan pada

pembentukan, peningkatan dan pengembangan tenaga kerja yang berkualitas, produktif, efisien, efektif dan berkompentensi tinggi dan seterusnya dan seterusnya. Tidak diragukan bahwa rumusan normatif tersebut merupakan sesuatu yang mulia dan harus menjadi tujuan pembangunan sumberdaya manusia Indonesia, khususnya di bidang ketenagakerjaan. Persoalannya adalah bagaimana mewujudkannya, dimana hal itu hanya bisa dimungkinkan jika semua ketentuan normatif yang ada itu diimplementasikan dengan sungguh-sungguh dan melibatkan partisipasi semua *stakeholders* yang ada.

Sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 pada Pasal 86 dan 87, tentang perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja terhadap tenaga kerja, bahwa dalam proses pembangunan ketenagakerjaan perlu dibina dan dikembangkan perbaikan syarat-syarat kerja serta perlindungan tenaga kerja dalam menuju peningkatan kesejahteraan tenaga kerja. Selanjutnya dinyatakan bahwa setiap perusahaan yang mempekerjakan tenaga kerja di atas seratus orang atau memiliki resiko besar terhadap keselamatan dan kesehatan kerja wajib memiliki ahli K3, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970, Permenaker No. Per. 02/MEN/1992 dan Permenaker No. 04/MEN/1987. Tentu bukan rumusan tersebut yang menjadi biang persoalan tetapi bagaimana melaksanakannya jika dikaitkan dengan kondisi obyektif dunia ketenagakerjaan Indonesia

ketika ketentuan normatif itu diterapkan.

Tidak ada yang membantah bahwa ada kondisi obyektif yang mengelilingi dunia ketenagakerjaan yang menjadikan persoalan K3 sebagai sesuatu yang sangat penting dalam sistem ketenagakerjaan. Bukan kebetulan jika persoalan K3 ini ditetapkan sebagai kewajiban dan atau tanggung jawab perusahaan dan pemerintah. Pentingnya persoalan K3 ini semakin terlihat nyata ketika misalnya seseorang atau tenaga kerja itu memasuki dunia industrialisasi yang semakin modern akan diikuti oleh penerapan teknologi tinggi, penggunaan bahan dan peralatan makin kompleks dan rumit, yang akan mengakibatkan suatu kemungkinan bahaya besar, berupa kecelakaan, kebakaran, peledakan, pencemaran lingkungan dan penyakit akibat kerja, yang diakibatkan oleh kesalahan dalam penggunaan peralatan, pemahaman dan kemampuan serta keterampilan tenaga kerja yang kurang memadai. Semua kemungkinan yang akan membahayakan keselamatan dan kesehatan pekerja itu potensinya semakin besar di era industrialisasi belakangan ini, yaitu terkait dengan penerapan teknologi tinggi dan penggunaan bahan yang beraneka ragam disatu sisi, tetapi di sisi lain tidak diikuti atau selaras dengan keterampilan dan keahlian yang dimiliki sang tenaga kerja. Dalam kondisi demikian, sangat tinggi potensi kecelakaan dan sesuatu yang mengancam

keselamatan dan kesehatan pekerja, misalnya ketika mengoperasikan peralatan dan mempergunakan bahan dalam proses produksi.

Jika potensi yang mengancam keselamatan dan kesehatan kerja itu tidak terhindarkan, maka hal itu bukan hanya akan menimbulkan korban jiwa maupun kerugian material bagi pekerja dan pengusaha tetapi dapat juga mengganggu proses produksi secara menyeluruh dan merusak lingkungan yang akhirnya akan berdampak kepada masyarakat luas. Karena itu perlu dilakukan upaya yang nyata untuk mencegah dan mengurangi risiko terjadinya kecelakaan kerja dan penyakit akibat kerja secara maksimal. Oleh karena itu tujuan dari pelaksanaan K3 adalah bagian dari upaya untuk menciptakan lingkungan kerja yang aman, sehat dan sejahtera, bebas dari kecelakaan kerja dan penyakit akibat kerja serta bebas pencemaran lingkungan menuju peningkatan produktifitas sebagaimana diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan keselamatan dan kesehatan kerja.

Singkat tidak diragukan bahwa tenaga kerja merupakan aset perusahaan yang harus diberi perlindungan terhadap aspek K3 mengingat ancaman bahaya potensi yang berhubungan dengan kerja. Pihak perusahaan atau mereka yang berkewajiban memberikan perlindungan K3 tentu sepakat dengan rumusan atau ketentuan normatif tersebut. Begitu juga pemerintah yang dalam hal ini telah

mengeluarkan serangkaian kebijakan perlindungan tenaga kerja terhadap aspek K3 melalui peraturan perundangan K3 adalah salah satu upaya pemerintah dalam pencegahan kecelakaan kerja, penyakit akibat kerja, peledakan, kebakaran, dan pencemaran lingkungan kerja yang penerapannya menurut jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaan serta kondisi lingkungan kerja dan sebagainya. Intinya semua sepakat dan tidak ada yang meragukan bahwa pekerja itu perlu diberikan jaminan perlindungan K3. Lagi-lagi persoalannya adalah bagaimana mengimplementasikannya?

2. K3 Kebutuhan dan Hak Pekerja.

Setiap orang pada dasarnya membutuhkan sebuah perlindungan akan keselamatan dan kesehatan jiwa dan fisiknya, karena dengan begitu mereka bisa menjadi manusia yang selamat dan sehat secara fisik dan psikis untuk menjalani kehidupannya. Begitu juga dalam dunia kerja, setiap pekerja membutuhkan hal sama yaitu keselamatan dan kesehatan dalam menjalankan aktifitasnya (*occupation*) di dunia kerja. Karena pemenuhan kebutuhan itu dibebankan atau menjadi tanggung jawab atau kewajiban pihak lain, maka kebutuhan itu menjadi sebuah hak. Sebagai hak maka secara yuridis pemenuhannya bisa dituntut kepada siapa yang diberikan beban atau kewajiban untuk melakukannya. Hak ini pada dasarnya tidak

bisa dicabut dan diabaikan oleh pihak lain, meskipun itu berdasarkan kesepakatan bersama karena ia diposisikan sebagai sesuatu yang melekat pada pekerja untuk mendapatkan perlindungan akan keselamatan dan kesehatan selama mereka melakukan aktivitas kerja.

Rumusan yang menempatkan K3 sebagai hak itu sejalan dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah dan kegiatan lain yang terkait dengan hajat atau kepentingan orang banyak. Upaya perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja itu bukan hanya sebuah kebutuhan yang bersifat umum tetapi juga merupakan hak yang mempunyai konsekuensi yuridis untuk pemenuhannya. Rumusan demikian sejalan dengan prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia di berbagai bidang kehidupan, baik di ranah publik atau juga di ranah privat. sebagai sebuah hak, maka ada semacam penegasan dari otoritas publik untuk memaksakan pemenuhannya, lain halnya jika ia hanya dinyatakan sebagai kebutuhan yang bersifat umum dan tidak jelas siapa yang bertanggung jawab atau berkewajiban untuk memenuhinya. Oleh karena itu keberadaan K3 sebagai hak itu dipersandingkan dengan sebuah kewajiban yang dibebankan kepada otoritas publik dan juga perusahaan untuk memenuhinya.

Menurut sejumlah peraturan perundang-undangan K3 secara tegas dinyatakan sebagai hak tenaga kerja/pekerja, sebaliknya menjadi kewajiban bagi pengusaha dan juga tanggung

jawab pemerintah untuk mengaturnya. Rumusan ini sejalan dengan rumusan perlindungan pekerja yang berlaku pada tataran internasional dimana hak tenaga kerja/pekerja ini diakui sebagai bagian dari hak Azasi Manusia (HAM). Semua rumusan sebagai hak pekerja dan kewajiban pengusaha diharapkan proses pemenuhannya. Dengan rumusan sebagai hak pekerja dan kewajiban pengusaha diharapkan proses pemenuhannya lebih mudah, karena jika tidak dilakukan akan membawa konsekuensi yuridis kepada siapa yang dianggap melanggar atau melalaikan kewajiban tersebut. Tidak terkecuali kepada pemerintah atau otoritas publik yang dianggap bertanggung jawab untuk mengatur, mengelola atau mendorong terselenggaranya pemenuhan hak pekerja tersebut.

Secara normatif dan filosofis keselamatan dan kesehatan adalah aset yang tidak ternilai harganya. Keselamatan dan kesehatan seseorang merupakan bagian utama kesejahteraan tenaga kerja mustahil diwujudkan dengan mengabaikan keselamatan dan kesehatan tenaga kerja. Oleh karena itu sejak awal kemerdekaan ada upaya tertulis dari penyelenggara negara sehingga untuk mencegah terjadinya kecelakaan yang beraneka ragam bentuk maupun jenis kecelakaannya, maka antara lain diterbitkan UU No.14 tahun 1969 tentang pokok-pokok mengenai tenaga kerja yang selanjutnya mengalami perubahan menjadi UU Nomor 13

Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Di dalam Pasal 87 (1): UU No.13 tahun 2003 mengenai ketenagakerjaan dinyatakan bahwa setiap perusahaan wajib menetapkan sistem manajemen K3 yang terintegrasi dengan sistem manajemen perusahaan. Terkait dengan ketentuan tersebut adalah pada Pasal 3 ayat (1) dan (2) dimana di dalamnya dinyatakan bahwa setiap perusahaan yang mempekerjakan tenaga kerja sebanyak 100 orang atau lebih dan/atau mengandung potensi bahaya yang ditimbulkan oleh karakteristik proses atau bahan produksi yang dapat mengakibatkan kecelakaan kerja seperti peledakan, kebakaran, pencemaran lingkungan dan penyakit akibat kerja wajib menerapkan sistem manajemen K3 (SMK3). Dengan demikian kewajiban penerapan SMK3 didasarkan pada dua hal yaitu ukuran besarnya perusahaan dan tingkat potensi bahaya yang ditimbulkan.

Sejatinya upaya perlindungan terhadap tenaga kerja meliputi aspek-aspek yang cukup luas, yaitu perlindungan atas keselamatan, kesehatan, pemeliharaan moral kerja serta perlakuan yang sesuai dengan martabat manusia dan moral agama. Semua peraturan perundangan yang terkait langsung atau tidak langsung dengan dunia kerja juga mempunyai tujuan yang sama untuk melindungi keselamatan dan kesehatan pekerja, sekalipun tidak secara eksplisit dinyatakan demikian. Misalnya, UU. No. 13 Tahun 1992 tentang

Perkeretaapian, UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ), UU No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan beserta peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya. Selain sektor perhubungan di atas, regulasi yang berkaitan dengan K3 juga dijumpai dalam sektor-sektor lain seperti pertambangan, konstruksi, pertanian, industri manufaktur (pabrik), perikanan, dan lain-lain.

Konsep dan Definisi K3

K3 atau singkatan dari keselamatan dan kesehatan kerja adalah sebuah konsep yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepada pekerja akan keselamatan dan kesehatannya dalam melaksanakan pekerjaan (*occupation*). Bukan berarti seorang pekerja itu hanya memerlukan perlindungan di kedua bidang itu, karena pada hakekatnya berbagai bentuk perlindungan dalam arti seluas-luasnya juga diberikan kepada pekerja, misalnya soal ketentuan upah atau gaji, jaminan sosial (Jamsostek) dan masih banyak lagi. Adanya perlindungan terhadap pekerja ini jangan dikacaukan seolah-olah para pengusaha itu didiskriminasi atau tidak diberikan kepada siapa saja, bukan untuk mendiskriminasi pihak lain, tetapi karena pihak yang harus dilindungi itu dianggap berada dalam posisi lemah dan karenanya perlu diberdayakan dan dilindungi kepentingannya.

III. EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN K3.

1. Konsep Efektivitas Kebijakan Publik

Secara harfiah konsep keefektifan berasal dari kata efektif, yang berarti terjadi suatu efek atau akibat yang dikehendaki dari suatu perbuatan. Ensiklopedia umum (1977:296) menyebutkan bahwa yang dimaksud keefektifan adalah menunjukkan taraf tercapainya suatu tujuan.

Dalam ensiklopedia administrasi dijelaskan bahwa: "Keefektifan adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya sesuatu efek atau akibat yang dikehendaki. Jika seseorang melakukan sesuatu perbuatan dengan maksud tertentu yang dikehendaki orang tersebut, dikatakan efektif apabila menimbulkan akibat sesuai maksud yang dikehendakinya."

Sangat sulit untuk menetapkan definisi keefektifan secara tunggal, karena konsep keefektifan dapat ditinjau dari berbagai perspektif yang berbeda. Setiap jenis atau tahapan proses kegiatan dalam suatu organisasi dapat memberikan pandangan yang berbeda-beda mengenai keefektifan.

2. Konsep dan Kebijakan Perlindungan K3.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi telah membuat dunia industri

berlomba-lomba melakukan efisiensi dan meningkatkan produktifitas dengan menggunakan alat-alat produksi yang semakin kompleks. Makin canggih peralatan yang digunakan, makin besar pula potensi bahaya yang mungkin terjadi. Akibatnya akan makin besar peluang terjadinya kecelakaan kerja, apabila penggunaan teknologi tersebut tidak dilakukan penanganan dan pengendalian sebaik mungkin.

Dalam perkembangan pasar bebas dunia, keselamatan dan kesehatan kerja (K3) telah menjadi isu global dan mempunyai kedudukan strategis, karena selain menyangkut aspek perlindungan tenaga kerja, lingkungan hidup. Pelaksanaan keselamatan dan kesehatan kerja juga merupakan salah satu pilar tegaknya Hak Azasi Manusia (HAM). Hal tersebut dikemukakan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi pada Konvensi Keselamatan dan Kesehatan kerja Tahun 2000 yang mengatakan: "*Oleh Karena itu diadakannya Keselamatan dan Kesehatan Kerja untuk menciptakan tempat kerja yang aman dan sehat, yang dapat menjadi salah satu penentu kekuatan daya saing perusahaan, karena kualitas pelaksanaan keselamatan dan kesehatan kerja dalam jangka panjang berpengaruh terhadap kualitas manajemen dan kualitas sumber daya manusia, serta efisiensi dan produktivitas perusahaan.*"

Perlindungan terhadap tenaga kerja atas risiko kecelakaan kerja dan penyakit akibat

kerja yang dapat terjadi pada waktu melakukan pekerjaan di tempat kerja. Perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja juga mencakup pengamanan aset perusahaan berupa peralatan, mesin, pesawat, instalasi, bahan produksi dan lain-lain, dari kemungkinan kerusakan dan kerugian akibat bahaya peledakan, kebakaran atau terganggunya proses produksi. Dengan melaksanakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja, dapat diciptakan tempat kerja yang aman, nyaman dan sehat, serta terciptanya tenaga kerja yang produktif, sehingga akan mendorong meningkatnya produktifitas kerja dan perusahaan.

Upaya mendorong peningkatan penerapan standar keselamatan dan kesehatan kerja, selain merupakan tugas fungsi instansi ketenagakerjaan, juga merupakan tugas dan fungsi berbagai instansi, antara lain di bidang industri dan perdagangan, di bidang kesehatan dan bidang-bidang kehidupan lainnya, serta kalangan pengusaha pada berbagai sektor usaha. Seperti dikemukakan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI pada seminar Perlindungan Hukum Bagi Tenaga Kerja Dan Penerapan Standar Keselamatan dan Kesehatan Kerja Di Era Globalisasi dan Otonomi Daerah (Februari 2002), kebijakan pemerintah mengenai keselamatan kerja di bidang industri dan perdagangan adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan di bidang iklim usaha, diantaranya menciptakan aturan yang mendorong dunia usaha untuk memperlakukan tenaga kerja sesuai dengan norma-norma keselamatan dan kesehatan kerja.
2. Kebijakan di bidang lingkungan yaitu ketentuan melakukan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL), Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL), Unit Pengelolaan Lingkungan (UKL), unit Pemantauan Lingkungan (UPL) sesuai dengan masing-masing jenis industri serta pengawasan operasionalnya secara berkelanjutan.
3. Peningkatan pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan keahlian dan keterampilan tenaga kerja dan sekaligus sebagai upaya memperkecil tingkat kecelakaan yang diakibatkan pekerja (*human error*).
4. Penrepan standar kompetensi jabatan, khususnya bagi jabatan yang dalam pekerjaannya sangat rawan kecelakaan kerja.
5. penerapan manajemen keselamatan dan kesehatan kerja bagi industri dan perdagangan, utamanya yanbg rentan terhadap kecelakaan.

Keselamatan kerja bukan hanya memberi keuntungan kepada pengusaha dan pekerja, tetapi juga bagi kepentingan konsumen.

Hal tersebut seperti diatur di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 3 huruf (f) menyatakan: "*Tugas pokok perlindungan konsumen adalah meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen*".

Hasil penelitian yang diselenggarakan oleh *Asean Occupational Safety and Health Network (ASEAN OSHNET)* tahun 2002 menunjukkan bahwa dari jumlah kecelakaan kerja yang terjadi, secara umum dapat dikualifikasikan bahwa kecelakaan yang disebabkan oleh kesalahan manusia (*unsafe act*) mencapai sebesar 78% dan disebabkan kondisi berbahaya dari peralatan (*unsafe condition*) sebesar 20%. Hal itu membuktikan bahwa perilaku manusia merupakan penyebab utama terjadinya kecelakaan di tempat kerja.

Berkaitan dengan faktor penyebab terjadinya kecelakaan kerja payaman simanjuntak (2003:165) mengidentifikasi penyebab-penyebab sebagai berikut:

- a. pekerja yang bersangkutan tidak terampil atau tidak mengetahui cara mengoperasikan alat-alat tersebut;
- b. pekerja tidak hati-hati, lalai dalam kondisi terlalu lelah atau dalam keadaan sakit;
- c. tidak tersedia alat-alat pengaman; dan/atau
- d. alat kerja atau alat produksi yang digunakan dalam keadaan tidak baik atau tidak layak pakai.

Di Indonesia sendiri perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja telah dimulai sejak jaman Hindia Belanda, melalui *Staats Blad* Nomor 20 Tahun 1852, diperbaharui dengan *veilegheids reglement staats blad* Nomor 25 Tahun 1905, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja. Makna dari Undangn-Undang tersebut adlah untuk memberi perlindungan bagi tenaga kerja serta orang-orang yang berada di tempat kerja, agar terhindar dari resiko-resiko kecelakaan kerja, penyakit akibat kerja, peledakan, kebakaran, maupun gangguan dari kondisi dan lingkungan. Sebagaimana dimaklumi, akibat dari resiko tidak saja merugikan pekerja beserta keluarganya tetapi juga menimbulkan kerugian bagi perusahaan dalam bentuk penambahan biaya produksi, kehilangan waktu dan tenaga. Akibatnya harus ditanggung oleh masyarakat dalam bentuk peningkatan harga jual hasil produksi.

3. Dinamika Kebijakan Perlindungan K3.

Perlindungan tenaga kerja dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian bagi tenaga kerja pada berbagai aspek ketenagakerjaan, baik pada sebelum bekerja (*pre employment*), masa selama bekerja (*during employment*), maupun setelah bekerja (*post employment*). Oleh karena itu perlindungan tenaga kerja sudah dimulai sejak

saat proses penempatan (*recruitment*) tenaga kerja, saat pelatihan (*training*), saat menjalankan hubungan kerja (*industrial relation*) yang berkaitan dengan aspek pengupahan, waktu kerja dan waktu istirahat, jaminan sosial tenaga kerja, hak kebebasan berserikat, serta keselamatan dan kesehatan kerja.

Konsep perlindungan tenaga kerja ini dilatarbelakangi oleh pemikiran mengenai posisi tenaga kerja yang dinilai kurang memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang memadai, dibandingkan dengan posisi pengusaha sebagai mitra kerja, dalam menetapkan dan melaksanakan hak dan kewajiban dalam perjanjian kerja. Sehingga tercipta hubungan atas-bawah (*vertical*), dimana tenaga kerja cenderung menjadi pihak yang selalu dirugikan.

Menyadari hal tersebut, pemerintah di setiap negara merasa perlu melakukan perlindungan, agar posisi tawar tersebut secara ideal kembali menjadi horisontal. Bahkan melakukan upaya bersama melalui organisasi ketenagakerjaan Internasional, yaitu dengan penetapan berbagai kebijakan yang menyangkut perlindungan tenaga kerja.

ILO sendiri telah menetapkan berbagai konvensi maupun rekomendasi mengenai berbagai aspek perlindungan tenaga kerja. Diantaranya delapan konvensi dasar yaitu: konvensi Nomor 29 Tahun 1930, dan Nomor 105 Tahun 1957 tentang Penghapusan Kerja

Paksa, Konvensi Nomor 138 Tahun 1973 dan Nomor 182 Tahun 1999 tentang Penghapusan Pekerja Anak, Konvensi Nomor 100 Tahun 1951 dan Nomor 111 Tahun 1958 tentang Diskriminasi Dalam Pekerjaan (Kesamaan Kesempatan dan Perlakuan), serta Konvensi Nomor 87 Tahun 1948 dan Nomor 98 Tahun 1949 tentang Jaminan Kebebasan Berserikat.

Sehubungan dengan itu, dalam rangka untuk lebih menajamkan perlindungan ketenagakerjaan, pada *International Labour Conference* ke-87 tahun 1999 dan ke-88 tahun 2000, para utusan tripartit dari seluruh anggota telah menyepakati konsep kerja layak (*decent work*) dan menerapkannya. Untuk itu telah disepakati faktor-faktor yang harus diutamakan dalam perlindungan tenaga kerja, yang menjadi indikator dari kondisi kerja yang layak.

4. Beberapa Faktor Efektivitas Implementasi

Kebijakan K3 keterlibatan pemerintah dalam perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja merupakan pelaksanaan dari tujuan nasional sebagaimana tercantum di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat, termasuk masyarakat tenaga kerja. Selain itu berdasarkan amanah Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 mengenai kewajiban pemerintah untuk menyediakan lapangan kerja yang layak bagi kehidupan

kemanusiaan bagi setiap warga negara Indonesia.

Hal tersebut sesuai dengan fungsi pemerintah dalam perumusan kebijakan, seperti dikemukakan oleh Hoogerwerf (1983:9) bahwa: *"fungsi sentral dari suatu pemerintah adalah menyiapkan, menentukan dan menjalankan kebijakan atas nama dan untuk keseluruhan masyarakat. Dalam perspektif ini pemerintah diharapkan melakukan tindakan yang sesuai dengan tuntutan masyarakat atau diharapkan oleh masyarakat. Kebijakan pemerintah sangatlah diharapkan oleh masyarakat khususnya yang berorientasi pada kepentingan kesejahteraan"*.

Kebijakan operasional untuk hal di atas telah ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang keselamatan kerja, dimana tujuan yang ingin dicapai adalah rendahnya tingkat kecelakaan kerja dan penyakit akibat kerja, meningkatnya produktifitas kerja, meningkatnya kesejahteraan tenaga kerja, serta meningkatnya daya saing usaha.

Implementasi dari kebijakan di atas menjadi hal yang sangat penting, karena tanpa implementasi yang efektif kebijakan tersebut hanya terbatas sebagai suatu keinginan atau cita-cita. Ada empat dimensi dari implementasi perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja, pertama: sosialisasi kebijakan baik bagi pelaksana di lapangan maupun perusahaan dan tenaga kerja sebagai kelompok sasaran

kebijakan, kedua: pelayanan teknis bagi perusahaan dan tenaga kerja, ketiga: penyusunan program serta kebijakan teknis lainnya, keempat: pengendalian kebijakan dan penegakan hukum

Oleh karena itu untuk menetapkan tingkat keefektifan implementasi kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja dapat diukur dengan kriteria: 1) kesediaan perusahaan dan tenaga kerja mematuhi perintah kebijakan, 2) tercapainya tujuan kebijakan. Kriteria keefektifan tersebut sejalan dengan pendapat Mazmanian dan Sabastier yang mengemukakan tentang empat kriteria keefektifan implementasi kebijakan publik, yaitu: 1) kesediaan kelompok sasaran untuk mematuhi output kebijakan, 2) dampak nyata output kebijakan, 3) persepsi kelompok sasaran, 4) upaya revisi kebijakan.

IV. ANALISIS FAKTOR-FAKTOR DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN K3.

1. Metoda dan Desain Penelitian

Mengacu pada sejumlah data sekunder yang ada (sebagian telah dikemukakan dalam bab-bab sebelumnya) mengindikasikan adanya kesenjangan antara sasaran dan tujuan yang diharapkan, dengan realitas senyatanya yang telah dicapai. Gejala ini oleh Andrew Dunsire dalam 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.

Begitu juga dari studi pendahuluan yang dilakukan pada beberapa kabupaten/kota di pulau Jawa, terlihat adanya berbagai permasalahan krusial yang patut diduga merupakan faktor penyebab tidak efektifnya implementasi kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja tersebut. Beberapa fenomena tersebut adalah:

1. Kapasitas sumber daya yang dimiliki oleh kabupaten/kota untuk melaksanakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja tidak memadai.
2. Struktur birokrasi yang menempatkan fungsi pengawasan ketenagakerjaan untuk mendukung keefektifan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja tidak memadai.
3. Aksesibilitas maupun rentang kendali antar tingkatan pemerintahan (pusat-provinsi dan kabupaten/kota) berkurang, yang menyebabkan terhambatnya arus informasi kebijakan.
4. Sikap para pelaksana yang kurang mendukung, bahkan sering kali kontra produktif terhadap keefektifan pelaksanaan kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja.

Keempat faktor di atas merupakan kelemahan yang ditemukan pada kapasitas organisasi penyelenggara ketenagakerjaan di kabupaten/kota, dimana kapasitas badan pelaksana merupakan bagian dari sistem kebijakan (Dunn, 1981:46 serta Dye, 1987:6), yaitu komponen kelembagaan, proses dan perilaku (*institution, proses and behaviour*)

Hal yang sama dikemukakan oleh Goggin et al (1990:38) bahwa: "*organizational capacity refers to an institution's ability to take purposeful action; it is a function of the structural personnel and resource characteristics of state agencies*".

Pendapat di atas menunjukkan bahwa faktor-faktor kapasitas badan pelaksana menjadi penentu terhadap kemampuan bertindak dalam keefektifan implementasi kebijakan. Hal tersebut sejalan dengan pemikiran Edwards III mengenai empat faktor kritis yang mempengaruhi keefektifan implementasi kebijakan publik, yaitu faktor komunikasi sumber daya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi.

Dalam kaitan ini ada sejumlah persoalan yang relevan untuk mendapat perhatian yang lebih besar, dengan pertimbangan:

1. Implementasi kebijakan yang merupakan salah satu dari dimensi kebijakan publik, seringkali menjadi titik lemah dalam penyelenggaraan administrasi negara, khususnya dalam fungsi pelayanan publik

serta menyelesaikan urusan-urusan publik. Oleh karena itu perlu diteliti faktor-faktor yang mempengaruhi keefektifan implementasinya.

2. Perlu diteliti sejauh mana kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja yang bersifat nasional diimplementasikan di kabupaten/kota, dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Karena setiap daerah memiliki kondisi dan karakter yang spesifik, seperti: kemampuan untuk mendapatkan pendapatan asli daerah, keputusan politik untuk menetapkan prioritas pembangunan, kondisi sosial, politik, ekonomi dan budaya daerah yang sangat mempengaruhi pilihan prioritas pembangunan.
3. Belum ada penelitian yang meneliti tingkat dan besaran pengaruh dan kapasitas badan pelaksana di kabupaten/kota terhadap keefektifan pelaksanaan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja.

I. KESIMPULAN DAN SARAN

Proses perumusan dan penetapan kebijakan merupakan sesuatu yang selalu sulit untuk dilaksanakan.

Hal tersebut berkaitan dengan dinamika para pengambil kebijakan yang dilatarbelakangi oleh berbagai pemikiran, persepsi maupun nilai-nilai kepentingan. Selain fase penetapan kebijakan, ada fase yang tidak kalah pentingnya bahkan merupakan tahapan yang sulit dan paling menentukan, yakni pelaksanaan kebijakan.

Efektivitas suatu kebijakan ditentukan oleh seberapa besar kemampuannya dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Bukan hanya oleh kualitas kebijakannya itu sendiri. Tidak jarang kebijakan dengan kualitas sangat baik, tetapi hanya mencapai tingkat efektivitas rendah. Sebaliknya, kebijakan dengan kualitas biasa-biasa saja, ternyata mampu mencapai tujuan atau mengatasi berbagai masalah yang kompleks

Hal tersebut terjadi juga pada sejumlah kebijakan di sektor ketenagakerjaan. Berbagai kebijakan telah dirumuskan dan ditetapkan untuk beragam persoalan, namun belum menunjuk performa yang memuaskan. Hal itu diantaranya terlihat dalam kebijakan penempatan tenaga kerja, kebijakan pelatihan kerja, kebijakan kesejahteraan dan jaminan sosial tenaga kerja serta kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solihin, 1991, Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Jakarta: Bumi Aksara
- Alwi, Syarifudin, 2001, Manajemen Sumberdaya Manusia, Jogjakarta: BPFE UGM
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja.
- Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pengawasan Perburuhan.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2004 tentang Retifikasi Konvensi ILO Nomor 81 Tahun 1947 tentang Jabatan Inspector.
- Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2004 tentang Rencana Strategi Pemerintah Propinsi Jawa Barat 2003-2008.