

Menakar Implementasi Kebijakan Keselamatan dan Kesehatan Kerja di Indonesia (Studi Kasus: UU Nomor 1 Tahun 1970)

Reviewing The Implementation of Occupational Safety and Health Policy in Indonesia (Case Study: Law No. 1 Year of 1970)

Masrully¹

*Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Pemetaan Aparatur Sipil Negara (Puslatbang PKASN)
Lembaga Administrasi Negara
Jln. Kiara Payung Km. 4,7 Jatinangor, Sumedang
Telp. (022) 77900448, Fax (022) 7790055*

(Diterima 18/02/19; Disetujui 12/05/19)

Abstract

The high frequency of occupational accident in government-based projects between 2017-2018 and backing up with Social Security Administrative Body (BPJS) for Employment accident data has shown that occupational safety and health (OSH) is a crucial issues in Indonesia. These accidents were happening even though there is a specific law namely Law No. 1 Year of 1970 about Occupational Safety. This study aims to evaluate the performance of OSH policy implementation in Indonesia. Qualitative descriptive approach was used in this study. Data collected through secondary data from Ministry of Employment, Ministry of Health and Social Security Administrative Body for Employment. This study concluded that OSH policy has not implemented completely. It is caused by weak regulation, lack of supervision, low level of compliance, and misconception about OSH. The study suggested several points for government i.e: 1) to revise the OSH law by accomodating current condition, 2) to increase the number of labor inspectors, and 3) to improve public conception, especially toward OSH target groups.

Keywords: *Occupational Safety and Health (OSH), Public Policy Implementation*

Abstrak

Maraknya kecelakaan kerja, terutama pada proyek pemerintah, di penghujung tahun 2017 hingga awal 2018, yang diperkuat dengan data BPJS Ketenagakerjaan, menunjukkan bahwa implementasi Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) di Indonesia masih menjadi isu krusial untuk dikaji. Padahal, sudah ada Undang-Undang (UU) No. 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja yang mengatur hal ini. Berdasarkan data dan fenomena tersebut, artikel ini mengkaji tentang kinerja implementasi kebijakan K3 di Indonesia, termasuk penyebab tingginya kecelakaan kerja dan rumusan strategi untuk mengatasinya. Kajian dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif melalui studi literatur. Data sekunder

¹ Email: masrully198@gmail.com

dikumpulkan dari dokumen laporan, website, media massa, dan publikasi resmi yang diterbitkan instansi publik. Hasil kajian menunjukkan bahwa kinerja implementasi kebijakan K3 masih rendah. Penyebabnya adalah lemahnya regulasi, kurangnya SDM pengawasan, rendahnya tingkat kepatuhan, dan masih adanya *mindset* yang belum tepat tentang K3. Kajian ini merekomendasikan (1) Revisi UU K3 agar relevan dengan kondisi saat ini, (2) Meningkatkan jumlah pengawas ketenagakerjaan, dan (3) Melaksanakan program-program untuk memperbaiki pemahaman publik tentang K3, terutama pada kelompok sasaran.

Kata Kunci: Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3), Implementasi Kebijakan Publik

1. PENDAHULUAN

Persoalan Keselamatan dan Kesehatan Kerja atau yang dikenal dengan istilah K3 merupakan salah satu hal yang krusial dan penting untuk menjadi perhatian. Bagi perusahaan, menjaga keselamatan dan kesehatan di lingkungan kerja merupakan sebuah tanggung jawab moral yang harus dipenuhi sebagai pihak yang mempekerjakan. Upaya untuk menjamin K3 juga memiliki keterkaitan dengan produktivitas perusahaan. Dengan mewujudkan kondisi kerja yang mendukung K3 akan menciptakan rasa aman dan nyaman bagi pekerja sehingga produktivitas kerja meningkat. Sebaliknya, kelalaian penerapan K3 akan berdampak pada terjadinya kecelakaan kerja atau timbulnya Penyakit Akibat Kerja (PAK) yang nantinya akan menimbulkan kerugian secara materi dan non-materi.

Di sisi lain, bagi pemerintah upaya untuk menjamin K3 merupakan wujud tanggung jawab sebagai representasi negara dalam melindungi setiap warganya. Setiap Warga Negara Indonesia memiliki hak untuk diberi perlindungan dan dijamin keselamatannya, termasuk keselamatan dan kesehatan pekerja. Oleh karena itu, penting bagi negara untuk mengatur dan memastikan perlindungan K3 bagi pekerja.

Sebenarnya kebijakan mengenai K3 di Indonesia telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja. Namun, hingga kini K3 masih menjadi isu yang perlu mendapat perhatian, mengingat kecelakaan kerja masih saja marak terjadi. Secara global, kondisi kecelakaan kerja di dunia juga masih sangat mengkhawatirkan. Berdasarkan data ILO (*International Labour Organization*), lebih dari 2,78 juta orang meninggal per tahun akibat kecelakaan kerja atau penyakit terkait pekerjaan. Selain itu, ada sekitar 374 juta cedera dan penyakit akibat kecelakaan kerja non-fatal setiap tahunnya ("Menuju Budaya Pencegahan Keselamatan dan Kesehatan Kerja yang Lebih kuat di Indonesia," 2018).

Sementara itu, di Indonesia sendiri sejak Agustus 2017 hingga Januari 2018 telah terjadi setidaknya 11 kecelakaan kerja yang rata-rata terjadi pada proyek pemerintah (Prabowo, 2018a). Setidaknya, terjadi satu kecelakaan kerja pada proyek pemerintah setiap bulannya. Misalnya pada Minggu, 4 Februari 2018, terjadi kecelakaan kerja pada proyek pembangunan Jalur Kereta Ganda (*Double Double Track/ DDT*) di Jatinegara, Jakarta Timur. *Crane* yang digunakan untuk membangun DDT kereta api roboh dan menyebabkan empat orang meninggal dunia (Agustina, 2018). Sebelumnya, pada tanggal 22 Januari 2018, kecelakaan kerja terjadi pada proyek *Light Rail Transit* (LRT) Jakarta. Konstruksi proyek LRT di kawasan Kayu Putih, Jakarta Timur ambruk dan menyebabkan lima orang mengalami luka-luka (Setyanti, 2018).

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, bahwa pemerintah sebagai penyelenggara negara telah mengatur tentang K3 melalui Undang-Undang No. 1 Tahun 1970. Undang-Undang ini merupakan salah satu kebijakan publik tertua yang masih berlaku terkait dengan K3 di Indonesia. Kebijakan publik merupakan salah satu komponen penting dalam sebuah negara (Nugroho, 2014). Hal ini karena kebijakan publik merupakan salah satu

instrumen yang digunakan pemerintah sebagai *policy maker* untuk mengendalikan, mengelola, dan mengatasi persoalan-persoalan yang muncul di tengah-tengah masyarakat.

Kondisi maraknya kecelakaan kerja pada saat kebijakan tentang K3 telah dibuat dan disahkan menjadi pertanyaan menarik untuk ditelisik lebih lanjut tentang bagaimana kinerja implementasi kebijakan K3. Oleh karena itu, tulisan ini dimaksudkan untuk mengetahui sejauh mana kinerja implementasi UU No. 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja tersebut dan faktor-faktor apa saja yang memengaruhi implementasinya. Berangkat dari sini selanjutnya akan dirumuskan strategi untuk mengatasi persoalan keselamatan dan kesehatan kerja di Indonesia di waktu mendatang.

2. TINJAUAN TEORITIS DAN PENELITIAN SEBELUMNYA

Bagian ini akan menjelaskan mengenai beberapa konsep atau teori yang mendasari dilakukannya kajian ini, yang meliputi konsep Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3), konsep/teori kebijakan publik beserta implementasi kebijakan publik. Selain itu, bagian ini juga akan menguraikan tentang beberapa kajian terdahulu dari isu terkait dengan Keselamatan dan Kesehatan Kerja sehingga dapat diketahui *positioning* kajian ini di antara kajian yang pernah ada.

2.1 Konsep Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3)

Keselamatan dan Kesehatan Kerja atau yang biasa disebut dengan K3 secara filosofis diartikan sebagai suatu pemikiran tentang upaya untuk menjamin keutuhan dan kesempurnaan jasmani dan rohani tenaga kerja pada khususnya dan manusia pada umumnya beserta hasil karya dan budayanya menuju masyarakat adil dan makmur (Mulyono, 2016). Sementara itu, ditinjau dari aspek yuridis, K3 adalah upaya perlindungan bagi keselamatan tenaga kerja dalam melakukan pekerjaan di tempat kerja dan melindungi keselamatan setiap orang yang memasuki tempat kerja, serta agar sumber produksi dapat digunakan secara aman dan efisien (Messah, Tena, & Udiana, 2012). Sementara itu menurut ILO, Keselamatan dan Kesehatan Kerja adalah ilmu tentang antisipasi, pengakuan, evaluasi, dan pengendalian dari bahaya yang timbul di atau dari tempat kerja yang bisa mengganggu kesehatan dan kesejahteraan pekerja, dengan mempertimbangkan kemungkinan dampak pada masyarakat sekitar dan lingkungan umum (Alli, 2008). Jadi dapat disimpulkan bahwa K3 merupakan sebuah konsep yang dipahami sebagai pemikiran tentang upaya menjamin keselamatan dan kesehatan pekerja secara jasmani dan rohani dalam keterkaitannya dengan pekerjaan di tempat kerja.

Motivasi utama dalam melaksanakan keselamatan dan kesehatan kerja adalah untuk mencegah kecelakaan kerja dan penyakit yang ditimbulkan oleh pekerjaan atau yang disebut Penyakit Akibat Kerja ("Keselamatan dan Kesehatan Kerja: Sarana untuk Produktivitas," 2013). Kecelakaan kerja adalah sesuatu yang tidak terduga dan tidak diharapkan yang dapat mengakibatkan kerugian harta benda, korban jiwa/luka/cacat maupun pencemaran (Sihombing, dkk, 2014). Sedangkan Penyakit Akibat Kerja (PAK) diartikan oleh ILO & WHO sebagai aspek/unsur kesehatan yang berhubungan dengan lingkungan kerja dan pekerjaan yang secara langsung/tidak langsung dapat memengaruhi kesehatan tenaga kerja (Marson, 2016).

2.2 Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya. Keputusan-keputusan tersebut pada prinsipnya masih berada dalam batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut (Wahab, 2004). Sebagai salah satu komponen utama negara, kebijakan publik merupakan instrumen yang digunakan pemerintah sebagai *policy maker* untuk mengendalikan, mengelola, dan mengatasi persoalan-persoalan yang muncul di tengah-tengah warganya. Di sinilah terlihat urgensi dari kebijakan publik itu sendiri. Kemudian, kebijakan publik juga sebagai jalan mencapai tujuan bersama dan cita-cita dari sebuah negara (Nugroho, 2014).

Secara umum kebijakan publik memiliki beberapa tahapan, yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Sementara itu Dunn (2003), melihat tahapan kebijakan secara lebih rinci terdiri dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Dari siklus kebijakan tersebut, implementasi merupakan salah satu tahap penting dalam sebuah kebijakan publik. Sebuah kebijakan yang telah dirumuskan dengan baik di atas kertas, tidak akan menghasilkan dampak perubahan yang diharapkan jika tidak diimplementasikan dengan baik di lapangan (Dunn, 2003).

Kajian ini memfokuskan pada tahap implementasi sebagai salah satu tahap yang krusial dalam sebuah siklus kebijakan. Implementasi kebijakan dipahami sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat/kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan sebelumnya (Winarno, 2012). Sementara itu, menurut Ripley & Franklin (1986), implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi mencakup tindakan-tindakan sebagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan (Winarno, 2012).

Dalam kajian ini, teori yang digunakan sebagai acuan dalam mengukur kinerja implementasi kebijakan K3 adalah teori implementasi kebijakan Ripley dan Franklin. Teori tersebut dipilih karena lebih cocok dengan tujuan kajian, yaitu untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan K3 di Indonesia. Karena kebijakan K3 merupakan salah satu bentuk kebijakan yang bersifat *regulatory*, yaitu kebijakan yang bertujuan untuk mengatur/membatasi kegiatan suatu kelompok atau memaksa suatu kelompok untuk melakukan sesuatu (Nugroho, 2014). Dalam implementasinya kebijakan seperti ini membutuhkan kepatuhan dari pihak yang diatur terhadap apa yang diatur dalam kebijakan. Sehingga cukup relevan menggunakan teori yang menekankan aspek kepatuhan sebagai salah satu pendekatan dalam menilai implementasi kebijakan.

Menurut Ripley dan Franklin (1986), terdapat dua pendekatan untuk menilai kesuksesan implementasi kebijakan, yaitu (1) pendekatan yang berfokus pada kepatuhan kelompok sasaran (*compliance approach*); (2) pendekatan yang berfokus kepada tercapainya tujuan kebijakan (*inductive approach/empirical approach*) (Maharani, 2014). Dalam kajian ini akan digunakan 2 pendekatan tersebut untuk menilai kinerja implementasi kebijakan K3 di Indonesia.

Pembahasan mengenai pendekatan kepatuhan muncul dalam literatur administrasi publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Sementara itu, perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang memengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan *implementor* agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian (Ripley & Franklin, 1986). Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain.

Secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga memengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang memengaruhi implementasi kebijakan (Grindle, 1980).

Dalam kajian ini, variabel kepatuhan dibagi menjadi sub-variabel kepatuhan *implementor* dan sub-variabel kepatuhan kelompok sasaran. Kepatuhan tersebut dinilai dengan melihat apakah *implementor* dan kelompok sasaran telah melaksanakan apa yang diatur dalam kebijakan K3, yaitu UU No. 1 tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja. Pihak yang bertindak sebagai *implementor* adalah Kementerian Ketenagakerjaan melalui Ditjen Binwasnaker & K3. Sementara itu yang menjadi kelompok sasaran dalam kebijakan ini adalah perusahaan yang masuk kategori wajib K3 dan para pekerja. Menurut PP No. 50 tahun 2012, kategori perusahaan yang wajib K3 adalah perusahaan yang mempekerjakan pekerja/buruh paling sedikit 100 (seratus) orang atau mempunyai tingkat potensi bahaya tinggi.

Kemudian, variabel hasil kebijakan dinilai dari pencapaian tujuan yang digariskan dalam kebijakan, meliputi sejauh mana tujuan tersebut telah terealisasi. Karena pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil jika program membawa dampak seperti yang diinginkan (Akib & Tarigan, 2008). Tujuan kebijakan K3 secara implisit terlihat pada pasal 3 UU No. 1 Tahun 1970, bahwa syarat-syarat keselamatan kerja ditetapkan untuk sejumlah tujuan. Dari 18 butir tujuan yang disebutkan, dapat disimpulkan bahwa secara umum tujuan kebijakan K3 adalah mencegah dan mengurangi kecelakaan kerja dan Penyakit Akibat Kerja (PAK). Tujuan K3 secara lebih eksplisit dan lebih ringkas dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2012 tentang Penerapan Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja (SMK3) sebagai peraturan turunan dari UU No. 1 tahun 1970, yaitu:

1. Meningkatkan efektivitas perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja yang terencana, terukur, terstruktur, dan terintegrasi;
2. Mencegah dan mengurangi kecelakaan kerja dan penyakit akibat kerja dengan melibatkan unsur manajemen, pekerja/buruh, dan/atau serikat pekerja/serikat buruh; serta
3. Menciptakan tempat kerja yang aman, nyaman, dan efisien untuk mendorong produktivitas.

Untuk menilai pencapaian tujuan kebijakan K3, akan dianalisis dari data yang relevan dengan tujuan tersebut. Tiga poin di atas jika digeneralisasi akan mengacu kepada dua hal yaitu mencegah serta meminimalisir terjadinya kecelakaan kerja dan penyakit akibat kerja. Sehingga untuk menilai pencapaian tujuan tersebut dilihat dari data angka kecelakaan kerja dan data Penyakit Akibat Kerja (PAK) secara nasional yang dikeluarkan oleh Kementerian Ketenagakerjaan, BPJS Ketenagakerjaan maupun Kementerian Kesehatan.

Ada banyak variabel atau faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan publik. Menurut Grindle (1980), terdapat dua faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Keberhasilan implementasi ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan di antaranya mencakup (Wibawa, 1994):

1. Jenis manfaat yang dihasilkan.
2. Derajat perubahan yang diinginkan.
3. Kedudukan pembuat kebijakan.
4. Pelaksanaan program.
5. Sumber daya yang dihasilkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
2. Karakteristik lembaga dan penguasa.
3. Kepatuhan dan daya tanggap

Sementara itu, menurut Van Meter & Van Horn, implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh 6 variabel (faktor), yaitu: standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan, karakteristik agen pelaksana, disposisi pelaksana, dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

Pertama, *policy standards and objectives* (standar dan sasaran kebijakan). Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor standar dan sasaran kebijakan, karena kinerja kebijakan dinilai dari sejauh mana standar dan tujuan kebijakan diwujudkan. Standar dan sasaran menguraikan tujuan kebijakan secara keseluruhan. Standar-standar dan tujuan ini harus jelas dan mudah diukur.

Kedua, *policy resources* (sumber daya kebijakan). Sebuah kebijakan juga perlu didukung dengan sumber daya seperti anggaran, atau insentif lain agar bisa mendorong atau memfasilitasi implementasi yang efektif. Studi menunjukkan bahwa keterbatasan insentif merupakan kontributor utama dalam kegagalan kebijakan. Hal ini cukup relevan dalam kajian implementasi kebijakan, karena faktor dukungan anggaran, SDM, dan sarana prasarana menjadi salah satu yang dikaji.

Ketiga, *interorganizational communication and enforcement activities* (komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan). Implementasi yang efektif mensyaratkan agar standar dan tujuan program dipahami oleh individu-individu pelaksana karena mereka bertanggung jawab atas pencapaiannya. Oleh karena itu, sangat penting untuk memerhatikan kejelasan standar dan tujuan, keakuratan komunikasi kepada pelaksana, serta konsistensi (atau keseragaman) penyampaian informasi kebijakan yang dikomunikasikan oleh berbagai sumber informasi.

Keempat, *the characteristics of the implementing agencies* (karakteristik instansi pelaksana). Banyak faktor yang termasuk dalam komponen ini. Mahasiswa politik birokrasi telah mengidentifikasi karakteristik badan administrasi yang memengaruhi kinerja kebijakan mereka. Van Meter & Van Horn menawarkan beberapa indikator yang dapat digunakan dalam menilai karakteristik agen pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan, di antaranya: kompetensi dan ukuran staf; tingkat kontrol hierarki dari keputusan sub unit dan proses dalam lembaga pelaksana; sumber daya politik suatu lembaga; vitalitas suatu organisasi; komunikasi dalam suatu organisasi; hubungan formal dan informal agen dengan pembuat kebijakan.

Kelima, *economic, social, and political conditions* (kondisi ekonomi, sosial, dan politik). Dampak kondisi ekonomi, sosial, dan politik pada kebijakan publik telah menjadi fokus banyak pihak selama beberapa dekade terakhir. Mahasiswa politik komparatif dan kebijakan publik secara khusus tertarik untuk mengidentifikasi pengaruh variabel lingkungan terhadap output kebijakan. Kondisi sosial, ekonomi, dan politik memiliki efek yang mendalam terhadap kinerja lembaga pelaksana.

Keenam, *disposisi pelaksana*. Disposisi/sikap pelaksana akan mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Tiga elemen sikap pelaksana yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauan mereka untuk melaksanakan kebijakan adalah: kognisi (pemahaman) mereka terhadap kebijakan, respon mereka terhadapnya (penerimaan, netralitas, penolakan), dan intensitas respons tersebut (Van Meter & Van Horn, 1975).

2.3 Penelitian yang Relevan

Sebelumnya, Messah, dkk, telah melakukan penelitian tentang Kajian Implementasi Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja pada perusahaan Jasa Konstruksi di Kota Kupang. Penelitian tersebut dilakukan dengan pendekatan kuantitatif dan alat analisis konsep *Traffic Light System* yang terdapat dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja tentang Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja Nomor PER.05/MEN/1996. Hasil penelitian menemukan bahwa di Kota Kupang, perusahaan penyedia jasa konstruksi memiliki perencanaan yang baik untuk melaksanakan program SMK3 dengan nilai sebesar 69,17%. Namun dari sisi implementasi berada di zona merah, dengan rata-rata implementasi SMK3 sebesar 56,06%. Selain itu, penelitian ini juga menemukan bahwa perusahaan BUMN memiliki implementasi SMK3 yang lebih baik dibanding perusahaan swasta (Messah et al., 2012).

Kemudian pada tahun 2014, Sihombing, dkk juga melakukan penelitian tentang Implementasi K3 pada Proyek di Kota Bitung dengan studi kasus pembangunan pabrik minyak PT. MNS. Penelitian dilakukan menggunakan kuesioner survei, observasi, dan wawancara langsung di lapangan. Hasil penelitian menemukan bahwa implementasi K3 sudah cukup baik. Perusahaan telah menyediakan APD (Alat Pelindung Diri), melakukan sosialisasi, dan para pekerja sudah cukup memahaminya, namun masih ada pekerja yang tidak peduli. Walaupun telah difasilitasi oleh kontraktor, ada saja pekerja yang lebih memilih tidak menggunakan alat pelindung diri, bekerja hanya berdasarkan pengalaman serta mengabaikan keamanan dan kesehatan kerja. Ini yang menyebabkan kurangnya jaminan keselamatan bagi para pekerja dari segi keselamatan kerja (Sihombing et al., 2014).

Selanjutnya, penelitian tentang K3 juga pernah dilakukan oleh Indah pada tahun 2017 dengan judul Evaluasi Penerapan K3 pada Proyek Bangunan Gedung di Kabupaten Cirebon. Penelitian tersebut dilakukan dengan metode survei terhadap 10 kontraktor di Kabupaten Cirebon. Alat analisis yang digunakan adalah Pedoman Praktis Keselamatan dan Kesehatan Kerja di Bidang Konstruksi yang dikeluarkan oleh ILO (*International Labour Organization*) pada tahun 2005. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kendala dalam penerapan K3 pada umumnya adalah karena keterbatasan anggaran, budaya kerja yang belum terbiasa dengan penerapan K3, serta dampak penerapan K3 terhadap biaya dan harga jual properti (Indah, 2017).

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah bahwa penelitian sebelumnya hanya meneliti tentang penerapan K3 pada beberapa perusahaan di beberapa kota. Sementara itu, penelitian ini akan fokus pada analisis kinerja implementasi kebijakan K3 secara nasional dengan pendekatan kebijakan publik.

3. METODE PENELITIAN

Kajian ini dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif, yaitu penelitian yang menggambarkan atau melukiskan objek penelitian berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya (Nawawi & Martini, 1996). Metode ini dipilih karena lebih cocok dengan tujuan kajian untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan K3 di Indonesia. Pendekatan kualitatif memiliki ciri khas penyajian data dalam bentuk narasi dan cerita mendalam (Hamidi, 2010).

Data dikumpulkan dengan teknik studi pustaka melalui laporan resmi instansi yang berwenang, publikasi media massa, peraturan perundang-undangan, laporan hasil penelitian, dll. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan gambaran yang holistik tentang kondisi implementasi kebijakan K3 di tingkat nasional. Data yang menjadi rujukan adalah data yang dikeluarkan oleh instansi di tingkat nasional, seperti data Kementerian Ketenagakerjaan, BPJS Ketenagakerjaan, Kementerian Kesehatan, dsb. Data juga

dikumpulkan dari organisasi pemerhati K3 yang berada di luar pemerintahan, seperti data ILO (*International Labour Organization*), WSO (*World Safety Organization*), *Labor Institute Indonesia*, A2K3 (Asosiasi Ahli Keselamatan dan Kesehatan Kerja). Selain data-data yang bersifat kuantitatif, kajian ini juga menggunakan data kualitatif dari pandangan pejabat yang berwenang, pakar, maupun pengamat K3. Hal ini dilakukan untuk memperkaya data dan triangulasi, sehingga data yang diperoleh lebih valid dan komprehensif.

Data yang digunakan adalah regulasi yang mengatur tentang K3, data tren angka kecelakaan kerja, angka Penyakit Akibat Kerja (PAK), angka pelanggaran norma K3, data nasional tentang jumlah perusahaan yang telah menerapkan K3, kemudian juga data tentang penyebab kecelakaan kerja, dan informasi tentang pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan K3.

Di dalam kajian ini variabel yang digunakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan K3 adalah kepatuhan dan hasil kebijakan. Hal ini sesuai dengan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Ripley & Franklin (1986) yang telah dijelaskan pada bagian tinjauan pustaka.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Kepatuhan terhadap Kebijakan K3 (*Compliance*)

Menurut teori implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Ripley & Franklin, pendekatan pertama yang dapat digunakan untuk menilai keberhasilan implementasi kebijakan adalah pendekatan kepatuhan. Bagian ini akan mendeskripsikan kepatuhan *implementor* dan kelompok sasaran terhadap apa yang ditetapkan dalam kebijakan K3.

4.1.1. Kepatuhan *Implementor*

Undang-undang K3 mengamanatkan pada Kementerian Ketenagakerjaan (Kemenaker) khususnya Direktorat Jenderal yang membidangi keselamatan kerja untuk melaksanakan UU K3 secara keseluruhan. UU No. 1 Tahun 1970 mengamanatkan beberapa hal, antara lain: (a) Menyusun peraturan perundangan-undangan turunan tentang kesehatan dan keselamatan kerja; (b) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU K3; (c) Menyusun aturan tentang wewenang dan kewajiban direktur, pegawai pengawas dan ahli keselamatan kerja; (d) Memerhatikan kondisi keselamatan dan kesehatan pekerja; (e) Melakukan pembinaan terhadap pekerja mengenai K3; (f) Pelaporan setiap kecelakaan kerja. Jika ditelaah, poin (a) dan (b) diamanatkan kepada *implementor*, sedangkan poin (c), (d), dan (e) diperintahkan kepada perusahaan sebagai kelompok sasaran.

Pada bagian berikut akan mendeskripsikan bagaimana kepatuhan *implementor* terhadap hal-hal yang digariskan dalam kebijakan tersebut.

1) Pembentukan Peraturan Teknis tentang K3

UU No. 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja mengamanatkan untuk membentuk regulasi turunan dari UU tersebut. Amanat ini ditujukan kepada Kementerian Ketenagakerjaan sebagai *implementor* untuk membentuk peraturan turunan yang mengatur lebih lanjut tentang kebijakan K3. Pembentukan regulasi turunan ini penting agar kebijakan K3 dapat diimplementasikan secara baik.

Dalam implementasinya, Kemenaker telah membuat berbagai peraturan-peraturan turunan dari UU No. 1 Tahun 1970. Di antara regulasi yang telah dibuat Kemenaker antara lain:

1. Permenakertrans RI, PER No. 5/MEN/1996 tentang Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja.
2. Permenakertrans No. 3 Tahun 1978 tentang Persyaratan, Penunjukan dan Wewenang, serta Kewajiban Pegawai Pengawas Keselamatan Kerja dan Ahli Keselamatan Kerja.
3. Permenakertrans RI No. 1 Tahun 1980 tentang Keselamatan Kerja pada Konstruksi Bangunan.
4. Permenakertrans RI No. 4 Tahun 1987 tentang Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja serta Tata Cara Penunjukan Ahli Keselamatan Kerja.
5. Permenakertrans RI No. 1 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Pemeliharaan Kesehatan Bagi Tenaga Kerja dan Manfaat Lebih dari Paket Jaminan Pemeliharaan Dasar Jaminan Sosial Tenaga Kerja.
6. Permenakertrans RI No. 3 Tahun 1998 tentang Tata Cara Pelapor dan Pemeriksaan Kecelakaan.
7. Permenakertrans RI No. 3 Tahun 1999 tentang Syarat-Syarat Keselamatan dan Kesehatan Kerja Lift untuk Pengangkutan Orang dan Barang

Peraturan-peraturan di atas merupakan beberapa regulasi yang sudah dibuat Kemenaker dalam rangka mengimplementasikan kebijakan K3, dan masih banyak lagi peraturan perundang-undangan teknis lainnya. Peraturan turunan terbaru yang dikeluarkan Kemenaker adalah Peraturan Menteri Ketenagakerjaan (Permenaker) RI Nomor 5 Tahun 2018 tentang Keselamatan dan Kesehatan Lingkungan Kerja. Berbagai peraturan teknis yang dibuat tersebut telah memadai agar kebijakan K3 dapat dilaksanakan. Artinya, berdasarkan pendekatan kepatuhan, *implementor* telah mematuhi perintah UU untuk menyusun kebijakan turunan tentang K3, terlepas dari kualitas kebijakan yang disusun.

2) Pelaksanaan Pengawasan K3

Poin selanjutnya yang diperintahkan UU No. 1 tahun 1970 kepada *implementor* adalah dilakukannya pengawasan terhadap penerapan K3 di perusahaan-perusahaan yang masuk kategori wajib K3. Untuk skala nasional, menurut UU tersebut, pengawasan dilakukan oleh “Direktur” yang dalam konteks ini adalah Direktorat Jenderal Pembinaan dan Pengawasan K3 (Ditjenbinwas K3), Kementerian Ketenagakerjaan.

Dalam implementasinya, Kemenaker melalui Ditjenbinwas K3 telah berupaya melakukan pengawasan diterapkannya K3 oleh perusahaan. Kemenaker telah membentuk berbagai lembaga untuk mendukung pelaksanaan pengawasan tersebut, salah satunya pembentukan pengawas ketenagakerjaan yang bertugas melakukan pengawasan ke perusahaan-perusahaan yang wajib K3. Bahkan, pada November 2017, Kemenaker telah membentuk Unit Reaksi Cepat (URC) Pengawas Ketenagakerjaan. Hal ini dilakukan agar pengawasan ketenagakerjaan lebih optimal, efektif, dan bermanfaat bagi pemangku kepentingan (*stakeholder*) serta memastikan dilaksanakannya norma ketenagakerjaan di perusahaan atau di tempat kerja (“Menaker Resmikan Pembentukan URC Pengawas Ketenagakerjaan,” 2017). Dibentuknya URC tersebut menjadi salah satu indikator bahwa *implementor* telah berupaya melaksanakan apa yang digariskan dalam kebijakan K3.

Selain membentuk lembaga pengawas, Kemenaker telah mengembangkan berbagai program untuk meningkatkan pengawasan. Kemenaker telah melaksanakan Program Kepatuhan Ketenagakerjaan (PROKEP) yang akan dilakukan melalui KNK (Kader Norma Ketenagakerjaan). KNK merupakan personel/anggota staf pabrik yang dilatih mengenai norma ketenagakerjaan untuk membantu pengusaha melakukan penilaian mandiri sebagai upaya mengendalikan risiko kerja dan meningkatkan kepatuhan pabrik terhadap norma ketenagakerjaan. KNK dibentuk melalui Keputusan Menteri Ketenagakerjaan No. 257/2014 (*Lembar Fakta: Pengawasan Ketenagakerjaan di Indonesia*, 2016).

Kemenaker juga bekerja sama dengan organisasi buruh internasional, yaitu ILO dalam meningkatkan kepatuhan perusahaan akan norma K3 di Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir, ILO telah mendukung Kementerian Ketenagakerjaan memperkuat sistem pengawasan ketenagakerjaan negara ini. Pada 2011 misalnya, Kemenaker bersama ILO menyelenggarakan Dialog Tingkat Tinggi pertama untuk memperkuat koordinasi pengawasan ketenagakerjaan di Indonesia guna mendukung pelaksanaan Kepres No. 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan. Berbagai program yang dilaksanakan bersama ILO seperti adaptasi dan penyebarluasan paket pelatihan bagi para pengawas Indonesia mengenai Membangun Sistem Pengawasan Ketenagakerjaan Modern dan Efektif. Kementerian Ketenagakerjaan bersama ILO juga akan menguji coba alat penilaian pengawasan ketenagakerjaan di sektor perikanan dengan tujuan mengembangkan program pelatihan tentang pengawasan di perikanan. Selanjutnya melaksanakan program *Better Work Indonesia* (BWI). BWI merupakan bagian dari program *Global Better Work*, yang merupakan kemitraan unik antara ILO dan *International Finance Corporation* (IFC). BWI bertujuan meningkatkan kepatuhan terhadap standar ketenagakerjaan dan meningkatkan daya saing industri pakaian di Indonesia dengan melakukan penilaian kondisi tempat kerja yang ada dan menawarkan layanan konsultasi serta pelatihan yang disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing pabrik (*Lembar Fakta: Pengawasan Ketenagakerjaan di Indonesia*, 2016).

Dari berbagai data dan informasi di atas, dapat disimpulkan bahwa berdasarkan pendekatan kepatuhan, Kemenaker sebagai *implementor* telah mematuhi apa yang diamanatkan UU K3, yaitu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan K3 pada perusahaan-perusahaan yang masuk kategori wajib K3. Namun pengawasan yang dilakukan masih belum maksimal. Hal ini disampaikan oleh lembaga swadaya bidang ketenagakerjaan, *Labor Institute Indonesia*, bahwa audit K3 dan Pengawasan K3 berdasarkan PP 50 Tahun 2012 tentang Sistem Manajemen K3, dan UU No. 1 Tahun 1970 Tentang Keselamatan Kerja, masih sangat minim dilakukan oleh pemerintah (Baihaqi, 2019).

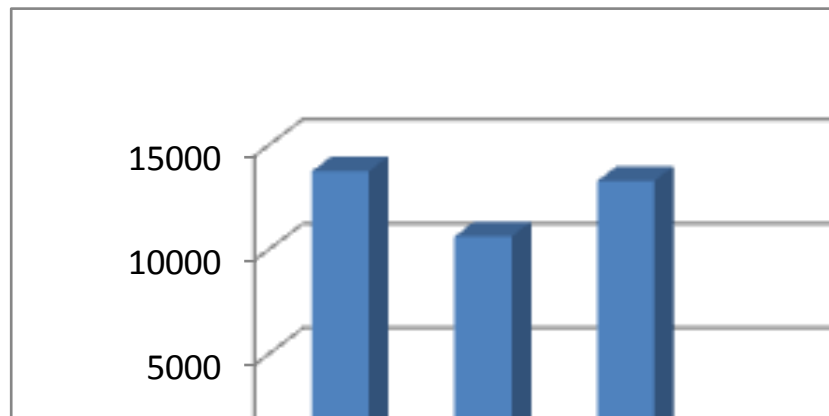
4.1.2. Kepatuhan Perusahaan terhadap Kebijakan K3

Selain kepatuhan *implementor*, kepatuhan kelompok sasaran juga menjadi salah satu indikator untuk menilai keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam konteks implementasi kebijakan K3, yang menjadi kelompok sasaran adalah perusahaan-perusahaan yang termasuk dalam kategori wajib K3. Kategori perusahaan yang wajib menerapkan Sistem Manajemen K3 diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2012, yaitu: (a) mempekerjakan pekerja/buruh paling sedikit 100 (seratus) orang; atau (b) mempunyai tingkat potensi bahaya tinggi. Perusahaan yang dimaksud harus menaati aturan-aturan yang diwajibkan dalam kebijakan. UU mewajibkan perusahaan untuk menyusun strategi pencegahan dan penanggulangan kecelakaan kerja dan PAK di lingkungannya. Hal itu diwujudkan dengan menerapkan Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja (SMK3).

Dalam implementasinya, berdasarkan data Kementerian Ketenagakerjaan secara nasional hingga tahun 2018, baru sekitar 10% dari 211.532 jumlah perusahaan di Indonesia yang telah menerapkan SMK3. Hal ini dikuatkan dari pernyataan Menteri Ketenagakerjaan, M. Hanif Dhakiri bahwa Pelaksanaan SMK3 masih belum diadopsi semua perusahaan di Indonesia. Padahal, dengan menerapkan SMK3 dapat mengurangi kerugian sebuah perusahaan (Pertana, 2019). Bahkan sebelumnya, tahun 2016, Kementerian Ketenagakerjaan (Kemenaker) menyatakan, bahwa dari sekitar 221 ribu perusahaan yang tergolong *high risk*, masih banyak yang belum menerapkan sistem Kesehatan dan Keselamatan Kerja (K3) dengan baik (Sanusi, 2016).

Indikator lain yang dapat dijadikan acuan dalam menggambarkan tingkat kepatuhan kelompok sasaran terhadap kebijakan K3 adalah jumlah pelanggaran norma K3.

Kementerian Ketenagakerjaan pada tahun 2016 mencatat terdapat 13.274 pelanggaran norma K3. Dan, tahun 2017 sampai dengan triwulan ke II sebanyak 9.413 (Prasetia, 2017). Untuk lebih jelasnya tren pelanggaran norma K3 dari tahun ke tahun berdasarkan data Kementerian Ketenagakerjaan ditampilkan pada Gambar 1 berikut:



Gambar 1. Jumlah Pelanggaran Norma K3 Tahun 2014 – 2016

Sumber: Diolah dari data Kementerian Ketenagakerjaan Tahun 2014-2016

Berdasarkan penjelasan dan data pada Gambar 1 di atas, dapat ditarik kesimpulan terkait aspek kepatuhan kelompok sasaran, bahwa hingga saat ini masih banyak perusahaan yang belum mematuhi kebijakan tersebut. Karena masih terdapat 13.274 pelanggaran norma K3 di tahun 2016. Bahkan di triwulan ke II tahun 2017 sudah terjadi 9.413 pelanggaran norma K3, sesuai dengan data yang dijelaskan sebelumnya.

4. 2. Pencapaian Tujuan Kebijakan K3 di Indonesia

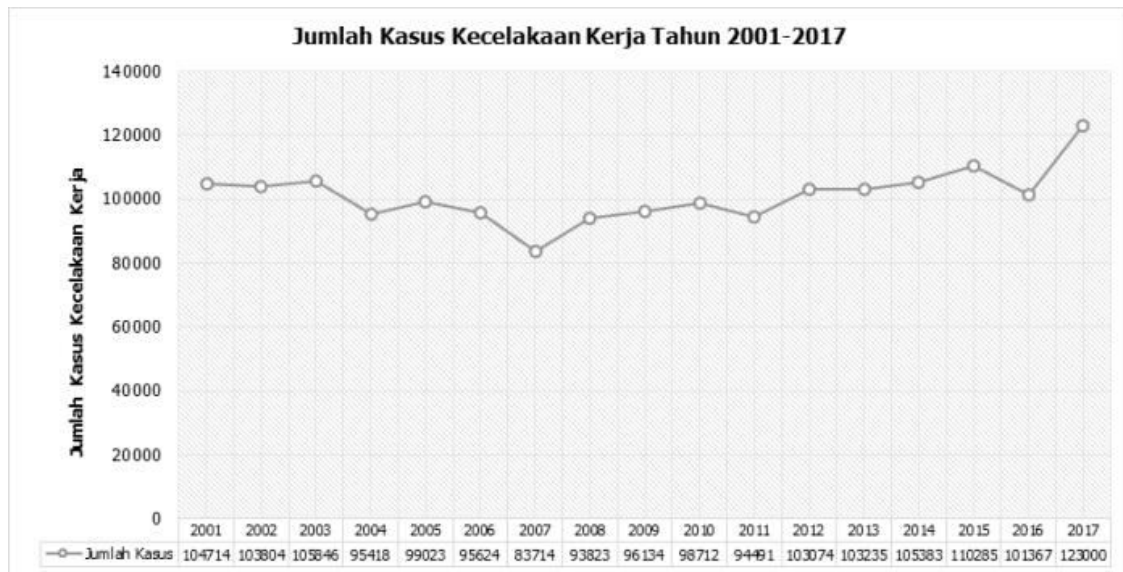
Menurut Ripley & Franklin, kinerja implementasi kebijakan dinilai dari pencapaian tujuan kebijakan/*outcome*. Dampak kebijakan dilihat dari tingkat ketercapaian tujuan yang digariskan dalam kebijakan sebagaimana dijelaskan pada bagian landasan teori.

Sebagaimana dibahas pada bagian tinjauan teoretis bahwa tujuan kebijakan K3 (UU No. 1 Tahun 1970) adalah mencegah dan mengurangi kecelakaan kerja dan Penyakit Akibat Kerja. Hal ini disebutkan secara eksplisit dalam peraturan turunan dari UU tersebut, yaitu PP Nomor 50 Tahun 2012:

1. Meningkatkan efektivitas perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja yang terencana, terukur, terstruktur, dan terintegrasi;
2. Mencegah dan mengurangi kecelakaan kerja dan penyakit akibat kerja dengan melibatkan unsur manajemen, pekerja/buruh, dan/atau serikat pekerja/serikat buruh; serta
3. Menciptakan tempat kerja yang aman, nyaman, dan efisien untuk mendorong produktivitas.

Pencapaian tujuan kebijakan K3 dapat tergambarkan dari berbagai data nasional, yaitu data angka kecelakaan kerja dan data angka Penyakit Akibat Kerja, sebagai dua hal yang ingin ditekan dan diminimalisir dengan kebijakan K3. Hal ini karena kecelakaan kerja dan PAK memiliki relevansi dengan efektivitas perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja.

Jika dicermati, angka kecelakaan kerja selama beberapa tahun terakhir cenderung fluktuatif. Menurut data yang dirangkum WSO (*World Safety Organization*) dalam ISAFETY Magazine Edisi Desember 2018, data angka kecelakaan kerja selama 17 tahun terakhir ditampilkan pada gambar 2 sebagai berikut:



Gambar 2. Jumlah Kasus Kecelakaan Kerja di Indonesia

Sumber: ("Rapor K3 Nasional 2018 Dalam Rangka Menyambut Bulan K3," 2018)

Berdasarkan data pada Gambar 2, jika kita perhatikan terlihat ada penurunan angka kecelakaan kerja dari tahun 2015 ke tahun 2016, namun kemudian meningkat tajam pada tahun 2017. Kemudian untuk tahun 2018, berdasarkan data BPJS Ketenagakerjaan angka kecelakaan kerja Indonesia adalah 173.105 kasus, artinya meningkat 40%, dari tahun 2017. Sehingga dapat disimpulkan, bahwa selama kurun waktu 3 tahun terakhir (2016-2018) angka kecelakaan kerja cenderung meningkat.

Kemudian, jika kita bandingkan dengan negara lain, angka kecelakaan kerja Indonesia masih cenderung tinggi. Misalnya pada tahun 2017, angka kecelakaan kerja di Malaysia adalah 42.513 kasus (Noor, 2018) dan di Thailand adalah 86.278 kasus (*National Profile on Occupational Safety and Health of Thailand*, 2018). Angka tersebut jauh di bawah Indonesia pada tahun yang sama, yaitu 123.000 kasus. Sementara itu, jika kita bandingkan dengan angka kecelakaan kerja di Uni Eropa, angka kecelakaan kerja di Indonesia tetap lebih tinggi. Data yang dikeluarkan Eurostat terkait angka kecelakaan kerja di Uni Eropa pada tahun 2015 ditampilkan pada Gambar 3 sebagai berikut:

Number of non-fatal and fatal accidents at work, 2015
(persons)

	Accidents at work involving at least four calendar days of absence from work			Fatal accidents at work	
	Total	Men	Women	Total	
EU-28	3 211 956	2 196 974	1 012 825	3 876	
Belgium	63 863	45 333	18 525	64	
Bulgaria	2 290	1 614	676	95	
Czech Republic	42 629	29 696	12 933	132	
Denmark	50 282	29 992	19 376	28	
Germany	844 541	623 991	219 762	450	
Estonia	6 296	4 349	1 947	17	
Ireland	16 681	11 586	4 900	49	
Greece	3 749	2 734	1 015	28	
Spain	413 756	284 240	129 516	344	
France	731 120	454 222	276 898	595	
Croatia	13 145	8 635	4 509	30	
Italy	295 162	215 187	79 975	543	
Cyprus	1 592	1 158	434	4	
Latvia	1 709	1 084	625	26	
Lithuania	3 287	2 107	1 170	45	
Luxembourg	7 359	5 768	1 591	13	
Hungary	20 846	13 519	7 327	86	
Malta	2 289	1 920	369	5	
Netherlands	72 829	47 051	25 777	35	
Austria	61 227	47 876	13 351	134	
Poland	81 880	52 252	29 628	304	
Portugal	134 378	94 537	39 841	161	
Romania	3 913	3 030	883	281	
Slovenia	12 448	9 315	3 133	23	
Slovakia	9 247	6 366	2 881	55	
Finland	42 069	28 266	13 803	35	
Sweden	36 362	20 082	16 280	34	
United Kingdom	237 008	151 063	85 699	260	
Iceland (*)	1 787	1 182	605	0	
Norway	10 785	6 636	4 149	40	
Switzerland	85 655	67 432	18 223	53	

Note: non-fatal accidents reported in the framework of ESAW are accidents that imply at least four full calendar days of absence from work (serious accidents).
(*) 2013.

Source: Eurostat (online data codes: hsw_n2_01 and hsw_n2_02)

eurostat

Gambar 3. Angka Kecelakaan Kerja Uni Eropa (2015)

Sumber : ("File:Number of non-fatal and fatal accidents at work, 2015 (persons)-AAW2018.png," 2015)

Dari data pada Gambar 3, jika dihitung rata-rata angka kecelakaan kerja di negara Uni Eropa tahun 2015 adalah 106.780. Sementara itu, angka kecelakaan kerja di Indonesia pada tahun 2015 adalah 110.285, lebih tinggi dari rata-rata tersebut. Namun, terlepas dari perbandingan dengan negara lain, dalam hal keselamatan dan kesehatan kerja, angka kecelakaan kerja Indonesia terakhir, yaitu 173.105 (tahun 2018) merupakan angka yang cukup tinggi untuk persoalan kecelakaan kerja. Hal ini karena kecelakaan kerja berkaitan dengan keselamatan jiwa manusia.

Merujuk pada indikator kedua, yaitu angka Penyakit Akibat Kerja (PAK), salah satu lembaga resmi yang mengeluarkan data penyakit akibat kerja adalah Kementerian Kesehatan. Namun, data terakhir yang dikeluarkan Kementerian Kesehatan adalah pada tahun 2015. Berdasarkan data terakhir yang dikeluarkan oleh Kementerian Kesehatan, jumlah penyakit akibat kerja dalam rentang 2011-2014 ditampilkan pada tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 1. Angka Penyakit Akibat Kerja di Indonesia pada Rentang 2011-2014

No.	Tahun	Jumlah
1	2011	57.929
2	2012	60.322
3	2013	97.144
4	2014	40.694

Sumber: (Situasi Kesehatan Kerja, 2015)

Berdasarkan data tersebut, terlihat bahwa jumlah Penyakit Akibat Kerja dalam rentang waktu 2011-2014 cenderung fluktuatif. Di tahun 2014, jumlah kasus PAK menurun dari tahun sebelumnya, namun masih banyak terjadi yaitu sebanyak 40.694 kasus. Padahal, salah satu tujuan kebijakan K3 adalah untuk mencegah dan mengurangi penyakit akibat kerja. Selain itu, jika kita bandingkan dengan negara tetangga, Malaysia, jumlah penyakit akibat kerja kita lebih tinggi. Tabel 2 berikut menampilkan data statistik penyakit dan keracunan pekerjaan antara tahun 2011-2018 di Malaysia.

Tabel 2. Statistik Penyakit dan Keracunan Pekerjaan 2011-2018 (hingga September 2018)

No.	Year	No. Of Cases
1.	2011	1198
2.	2012	1792
3.	2013	2588
4.	2014	2648
5.	2015	5960
6.	2016	7820
7.	2017	6020
8.	2018	5139

Sumber: ("Statistik Penyakit dan Keracunan Pekerjaan Bagi Jan-September 2018," 2018)

Dari tabel 2 terlihat bahwa pada tahun 2018 jumlah PAK di Malaysia sejumlah 5.139 kasus. Di tahun 2014 jumlah PAK di Malaysia adalah sebanyak 2.648 jauh di bawah angka PAK di Indonesia yang berjumlah 40.694 kasus.

Dari dua indikator tersebut, yaitu tingkat kecelakaan kerja dan PAK, dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan K3 belum berhasil mewujudkan tujuan yang ditetapkan dalam kebijakan. Kemudian, dari dua pendekatan yang digunakan untuk menilai kinerja implementasi kebijakan K3 di atas, yaitu aspek kepatuhan dan hasil kebijakan, ditemukan bahwa keduanya belum terwujud. Kepatuhan, khususnya kepatuhan perusahaan terhadap kebijakan K3 belum terwujud sepenuhnya. Bahkan hanya 10% dari perusahaan wajib K3 yang telah menerapkan SMK3. Begitu juga dengan hasil kebijakan, angka kecelakaan kerja, dan PAK masih banyak terjadi.

4. 3. Faktor-faktor yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan K3 di Indonesia

Pada bagian ini akan dijelaskan hasil analisis terhadap faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan K3 di Indonesia.

4.3.1. Konten kebijakan yang Sudah Tidak Relevan

Menurut teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Grindle, salah satu aspek yang memengaruhi implementasi kebijakan adalah isi kebijakan (*content of policy*). Keberhasilan ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Dalam konteks implementasi kebijakan K3, salah satu faktor yang memengaruhi adalah derajat *implementability* UU No. 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja sebagai kebijakan yang mengatur tentang K3.

Jika ditelaah, kebijakan yang dibuat 48 tahun yang lalu tersebut, terdapat beberapa kontennya yang tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini. Salah satu ketidaksesuaian yang sangat berpengaruh terhadap kinerja kebijakan adalah terkait sanksi. UU tersebut menyatakan bahwa sanksi terhadap pelanggaran ketentuan K3 adalah kurungan paling lama 3 bulan atau denda sebanyak Rp100.000,-. Sanksi tersebut tidak sesuai lagi dengan

kondisi sekarang, karena terlalu ringan untuk ukuran saat ini. Rendahnya sanksi ini tentu memengaruhi tingkat kepatuhan *target group* terhadap UU tersebut.

4.3.2. Kurangnya SDM Pengawasan

Faktor selanjutnya yang memengaruhi kinerja implementasi kebijakan K3 di Indonesia adalah keterbatasan sumber daya pengawas ketenagakerjaan. Hal ini karena implementasi kebijakan publik juga dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya yang tersedia untuk mendukung kebijakan tersebut. Sumber daya yang dimaksud di antaranya SDM (Sumber Daya Manusia), anggaran, maupun sarana-prasarana sebagaimana dikemukakan oleh para ahli kebijakan publik, salah satunya oleh Van Meter & Van Horn.

Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah maupun perusahaan terhadap keselamatan dan kesehatan kerja di Indonesia masih lemah. Hal ini dapat dilihat dari kasus kecelakaan kerja yang terjadi, beberapa kasus dinyatakan oleh pihak yang berwenang disebabkan oleh belum maksimalnya pengawasan. Misalnya, pada kecelakaan kerja yang terjadi pada robohnya lantai jembatan penyeberangan (*overpass*) Tol Manado-Bitung di Kabupaten Minahasa Utara. Komite K2 (Keselamatan Konstruksi) mengindikasikan kekeliruan perhitungan skala keamanan dalam pemasangan tumpuan sementara *overpass* tersebut. Hal itu juga dipicu oleh lemahnya pengawasan konsultan proyek (Hidayat, 2018).

Salah satu faktor yang dapat berkontribusi terhadap lemahnya pengawasan adalah jumlah yang tidak proporsional antara jumlah perusahaan yang diawasi dengan jumlah pengawas ketenagakerjaan yang dimiliki Kemenaker. Jumlah pengawas ketenagakerjaan memiliki hubungan yang erat dengan efektivitas pengawasan yang dilakukan. Jika jumlah pengawas yang ada tidak proporsional dengan jumlah perusahaan yang akan diawasi, maka efektivitas pengawasan menjadi rendah. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Direktur Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan dan Keselamatan dan Kesehatan Kerja (Binwasnaker dan K3), bahwa salah satu penyebab meningkatnya angka kecelakaan kerja tersebut adalah belum optimalnya pengawasan dan pelaksanaan K3 serta perilaku K3 di tempat kerja. Dan kurang maksimalnya pengawasan ketenagakerjaan di seluruh Indonesia juga diakibatkan oleh kurangnya jumlah pengawas ketenagakerjaan ("Pengawas dan Penguji K3 Tingkatkan Sinergi Cegah Kecelakaan Kerja," 2018). Terkait jumlah tenaga pengawas ketenagakerjaan secara nasional, hingga akhir 2014 jumlah pengawas ketenagakerjaan adalah sebanyak 1.776 orang dengan jumlah perusahaan yang akan diawasi sebanyak 265.209 perusahaan. Idealnya, dibutuhkan 4.452 petugas pengawas ketenagakerjaan sehingga masih ada kekurangan 2.676 orang pengawas. Bahkan 155 dari 514 kabupaten/kota di Indonesia, belum punya pengawas ketenagakerjaan (Hazliansyah, 2015).

4.3.3. Rendahnya Kepatuhan Kelompok Sasaran

Faktor selanjutnya yang memengaruhi tingkat kecelakaan kerja di Indonesia adalah rendahnya kepatuhan kelompok sasaran, baik kepatuhan perusahaan maupun kepatuhan pekerja. Dukungan kelompok sasaran akan memiliki pengaruh pada implementasi kebijakan publik (Purwitayana, 2013). Dalam implementasi kebijakan K3, kepatuhan perusahaan dan kepatuhan pekerja tersebut termasuk dalam faktor *disposisi* (sikap). Tingkat kepatuhan ini juga menjadi salah satu faktor dalam kecelakaan kerja. Misalnya kecelakaan kerja yang marak terjadi sepanjang tahun 2017 hingga awal 2018 dinyatakan oleh Sekretaris Umum BPD Gabungan Pelaksana Konstruksi Nasional Indonesia (Gapensi) disebabkan oleh rendahnya kepatuhan. Bahkan menurutnya sejumlah proyek konstruksi yang digarap perusahaan "plat merah" (BUMN) sering didapati pekerja yang mengabaikan keselamatan kerja. Pengabaian itu misalnya, enggan menggunakan tali keamanan ketika naik ke lantai dua konstruksi. Alasannya, para pekerja ingin agar mereka dapat lebih cepat sampai di

lokasi tempat kerja. Sebab ketika mereka menggunakan tali keamanan, maka butuh waktu lebih lama untuk memasangnya (Prabowo, 2018b).

Kepatuhan pekerja sangat erat kaitannya dengan keselamatan dan kesehatan pekerja. Ketika pekerja tidak mematuhi prosedur K3 yang telah disusun dan ditetapkan perusahaan, akan menimbulkan potensi terjadinya kecelakaan kerja. Dalam contoh konkrit misalnya ketika pekerja bertugas di tempat yang tinggi tetapi tidak menggunakan tali keamanan (*safety belt*), maka hal tersebut dapat berisiko membahayakan diri ketika dia tergelincir, dsb. Contoh lain adalah saat bekerja tidak menggunakan Alat Pelindung Diri (APD), hal tersebut juga berpotensi membahayakan diri ketika terjadi kecelakaan kerja.

Sementara itu, kepatuhan perusahaan juga memengaruhi kinerja implementasi kebijakan K3. Sebagaimana disampaikan oleh Kepala Subdirektorat Pengkajian dan Standardisasi K3 Kementerian Ketenagakerjaan M. Idham, bahwa “Rendahnya kesadaran perusahaan dalam menerapkan SMK3 berdampak pada tingginya risiko kecelakaan kerja di Indonesia” (Astuti, 2018). Selain itu, data menunjukkan bahwa pelanggaran perusahaan terhadap norma ketenagakerjaan yang salah satunya mengenai norma K3 masih banyak terjadi. Hal ini sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya.

Jika kita lihat fakta di Indonesia, komitmen perusahaan dalam menerapkan K3 masih perlu mendapat perhatian khusus. Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian implementasi kebijakan K3, bahwa masih banyak perusahaan konstruksi yang belum memiliki sertifikat K3 dan angka pelanggaran terhadap norma K3 masih tinggi. Meskipun ada aspek lain yang menunjukkan tren positif terkait komitmen perusahaan terhadap K3, yaitu jumlah perusahaan yang menerapkan dan menerima SMK3. Pada tahun 2018 jumlah perusahaan yang menerapkan dan menerima SMK3 naik 16% dari tahun 2017 menjadi 1.465 perusahaan. Namun, pengamat ketenagakerjaan, Payaman Simanjuntak, menyatakan bahwa angka tersebut masih di bawah 10% dari total jumlah perusahaan yang ada di Indonesia. Hal ini dikuatkan oleh pernyataan Kasubdit Pengkajian dan Standardisasi Direktorat Bina Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) Kemenaker M. Idham, mengatakan bahwa jumlah perusahaan di Indonesia tahun 2018 adalah sebanyak 211.532, tapi yang telah menerapkan SMK3 masih sedikit (Petriella, 2018).

4.3.4. *Mindset* tentang K3

Faktor selanjutnya yang memengaruhi implementasi kebijakan K3 adalah persoalan *mindset* yang belum tepat tentang K3. Dalam teori implementasi kebijakan publik, hal ini termasuk dalam aspek *disposisi* (sikap). Disposisi berkaitan dengan kognisi (pemahaman), respon, dan intensitas respon (Van Meter & Van Horn, 1975).

Mindset atau pola pikir merupakan salah satu faktor yang ikut memengaruhi implementasi kebijakan K3 di Indonesia. Perusahaan masih melihat K3 sebagai beban yang memberatkan mereka. Hal ini terungkap dari hasil penelitian tentang K3 yang pernah dilakukan oleh Aryati Indah (2017), menyatakan bahwa kendala perusahaan dalam menerapkan K3 adalah keterbatasan anggaran dan perusahaan memandang bahwa penerapan K3 akan berdampak pada tingginya biaya operasional mereka dan menaikkan harga jual properti mereka, sehingga menyebabkan kurang dapat bersaing di tingkat pasar (Indah, 2017). Berdasarkan hasil penelitian tersebut mengindikasikan bahwa masih berkembang sebuah *mindset* yang tidak tepat dalam memandang K3. Karena sebagian perusahaan masih menganggap K3 sebagai sebuah beban. Padahal aspek K3 seharusnya dilihat sebagai kewajiban moral yang tidak bisa ditawar lagi.

5. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan di atas, maka disimpulkan bahwa kinerja implementasi kebijakan K3 masih belum berhasil. Hal ini terlihat dari masih banyaknya pelanggaran norma K3 oleh perusahaan dan masih tingginya angka kecelakaan kerja & Penyakit Akibat Kerja (PAK). Rendahnya kinerja kebijakan K3 disebabkan oleh regulasi yang sudah tidak lagi relevan dengan kondisi sekarang, keterbatasan sumber daya pengawasan, rendahnya kepatuhan kelompok sasaran, serta masih berkembangnya *mindset* yang belum tepat tentang K3.

Untuk meningkatkan kinerja dari implementasi kebijakan K3 di Indonesia, disarankan beberapa hal. Pertama, melakukan revisi dan penyesuaian UU tentang Keselamatan dan Kesehatan Kerja. Regulasi/peraturan memiliki peranan penting dalam menyelesaikan sebuah persoalan publik. Karena regulasi merupakan salah satu instrumen negara yang memiliki legitimasi untuk memaksa seseorang mematuhi peraturan yang ditetapkan oleh negara. Relevansi dan kesempurnaan konten sebuah peraturan sangat menentukan kualitas peraturan tersebut. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, bahwa Undang-Undang No 1 Tahun 1970 sebagai induk kebijakan K3, kontennya sudah tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini. Artinya pemerintah perlu merevisi dan menyempurnakan UU tersebut agar substansi isi sesuai dengan kondisi saat ini. Hal tersebut akan ikut berkontribusi dalam mendukung perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja di Indonesia.

Kedua, implementasi K3 dapat dioptimalkan kinerjanya melalui peningkatan pengawasan. Salah satu upaya yang perlu dilakukan adalah meningkatkan jumlah pengawas ketenagakerjaan. Pengawas ketenagakerjaan memiliki peranan yang sangat vital dalam mewujudkan keselamatan kerja. Karena para pengawas inilah yang akan melakukan pengawasan dan memberi saran-saran dalam melaksanakan keselamatan kerja secara efektif. Perannya sangat dibutuhkan dan strategis dalam rangka mewujudkan sistem manajemen keselamatan dan kesehatan kerja di perusahaan. Sehingga penting bagi pemerintah untuk meningkatkan jumlah pengawas ketenagakerjaan. Jumlahnya harus proporsional dengan jumlah perusahaan yang perlu diawasi. Selain itu, sisi kualitas pengawas juga perlu diperhatikan oleh pemerintah. Pilihlah pengawas yang berkualitas tinggi dan mumpuni dalam bidangnya masing-masing.

Ketiga, selain upaya-upaya fisik, *mindset* tentang K3 juga perlu dibenahi. Pola pikir yang menganggap K3 sebagai beban, penghambat, dan hal yang tidak penting untuk diperhatikan, perlu diubah. Karena *mindset* sangat berpengaruh terhadap aspek kepatuhan pekerja, aspek komitmen perusahaan, bahkan juga memengaruhi tingkat pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah maupun manajer lapangan. Semua pihak yang terlibat dalam sistem keselamatan kerja perlu dibentuk pola pikir yang tepat dalam memandang K3.

Upaya yang bisa dilakukan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara adalah dengan menyusun program yang lebih efektif dalam membentuk *mindset* tersebut. Selain itu, pemerintah juga perlu menggandeng *stakeholder* lain seperti pihak swasta maupun organisasi nonpemerintah yang memiliki kredibilitas dan konsen pada masalah keselamatan dan kesehatan kerja.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustina, D. (2018). BREAKING NEWS: Crane Proyek Double Track di Matraman Ambruk, 4 Korban Meninggal. *Tribunnews.com*. Retrieved from <http://www.tribunnews.com/metropolitan/2018/02/04/breaking-news-alat-bantu-kerja-proyek-double-track-pt-kai-di-matraman-patah-4-korban-meninggal>.
- Akib, H., & Tarigan, A. (2008). Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif,

- Model dan Kriteria Pengukurannya. *Jurnal Baca LIPI*.
- Alli, B. O. (2008). *Fundamental Principles of Occupational Health and Safety*. Geneva.
- Astuti, I. (2018). Hanya 10% Perusahaan Terapkan Manajemen K3. *Media Indonesia*. Retrieved from <http://mediaindonesia.com/read/detail/203622-hanya-10-perusahaan-terapkan-manajemen-k3>
- Baihaqi, M. B. (2019). Lima PR Masalah Ketenagakerjaan di 2019. *Harian Ekonomi NERACA*. Retrieved from <http://www.neraca.co.id/article/111135/lima-pr-masalah-ketenagakerjaan-di-2019>
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Kedua)*. Jakarta: UGM Press.
- File: Number of non-fatal and fatal accidents at work, 2015 (persons)-AAW2018.png. (2015). Retrieved from [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_non-fatal_and_fatal_accidents_at_work,_2015_\(persons\)-AAW2018.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_non-fatal_and_fatal_accidents_at_work,_2015_(persons)-AAW2018.png)
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hamidi. (2010). *Metode Penelitian dan Teori Komunikasi*. Malang: UMM Pers.
- Hazliansyah. (2015, November 12). Indonesia Masih Kekurangan Pengawas Ketenagakerjaan. *Republika.co.id*. Retrieved from <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/11/12/nxny5u280-indonesia-masih-kekurangan-pengawas-ketenagakerjaan>
- Hidayat, A. A. N. (2018, April 24). PUPR Sebut Desain Proyek Overpass Tol Manado-Bitung Salah Hitung. *Tempo.co*. Retrieved from <https://bisnis.tempo.co/read/1082453/pupr-sebut-desain-proyek-overpass-tol-manado-bitung-salah-hitung/full&view=ok>
- Indah, A. (2017). Evaluasi Penerapan Keselamatan Dan Kesehatan Kerja (K3) Pada Proyek Bangunan Gedung Di Kabupaten Cirebon. *Jurnal Teknik Sipil Dan Perencanaan*, 1(19), 1–8. Retrieved from <https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/jtsp/article/download/9492/6160>
- Keselamatan dan Kesehatan Kerja: Sarana untuk Produktivitas. (2013). International Labour Organization Jakarta. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_237650.pdf
- Lembar Fakta: Pengawasan Ketenagakerjaan di Indonesia. (2016). Jakarta. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_549703.pdf
- Maharani, R. D. (2014). *Implementasi Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) Di Kabupaten Lebak*. Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.
- Marson, A. (2016). Penyakit Akibat Kerja - K3. Retrieved April 2, 2018, from <https://www.slideshare.net/almarson/penyakit-akibat-kerja-k3>
- Menaker Resmikan Pembentukan URC Pengawas Ketenagakerjaan. (2017, November 30). *Jppn.com*. Retrieved from https://www.jpnn.com/news/menaker-resmikan-pembentukan-urc-pengawas-ketenagakerjaan?fb_comment_id=1721168081291690_1721233031285195
- Menuju Budaya Pencegahan Keselamatan dan Kesehatan Kerja yang Lebih kuat di Indonesia. (2018). Retrieved March 5, 2019, from https://www.ilo.org/jakarta/info/public/pr/WCMS_616368/lang--en/index.htm
- Messah, Y. A., Tena, Y. B., & Udiana, I. M. (2012). Kajian Implementasi Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja pada Perusahaan Jasa Konstruksi Di Kota Kupang. *Jurnal Teknik Sipil*, 1(4).
- Mulyono. (2016). *Studi Monitoring Dan Evaluasi Implementasi Kebijakan SMK3 Konstruksi Di Kota Makassar*. Universitas Hasanuddin.
- National Profile on Occupational Safety and Health of Thailand. (2018). Retrieved from <https://www.jisha.or.jp/international/training/pdf/thailand2018.pdf>

- Nawawi, H., & Martini, M. (1996). *Penelitian Terapan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Noor, N. M. (2018). *The Country Report-Malaysia*. Retrieved from <https://www.jisha.or.jp/international/training/pdf/malaysia2018.pdf>
- Nugroho, R. (2014). *Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Pengawas dan Penguji K3 Tingkatkan Sinergi Cegah Kecelakaan Kerja. (2018, March 23). *Tribun News*. Retrieved from <http://www.tribunnews.com/kilas-kementerian/2018/03/23/pengawas-dan-penguji-k3-tingkatkan-sinergi-cegah-kecelakaan-kerja>
- Pertana, P. R. (2019). Menaker Bicara Sanksi Bagi Perusahaan yang Tak Menerapkan SMK3. *Detiknews*. Retrieved from <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4487001/menaker-bicara-sanksi-bagi-perusahaan-yang-tak-menerapkan-smk3>.
- Petriella, Y. (2018). Penerapan Standar Keselamatan Kerja di Indonesia Masih Minim. *Bisnis.com*. Retrieved from <https://ekonomi.bisnis.com/read/20181212/12/868907/penerapan-standar-keselamatan-kerja-di-indonesia-masih-minim>
- Prabowo, D. (2018a). 11 Kasus Kecelakaan Kerja Terjadi dalam 6 Bulan "11 Kasus Kecelakaan Kerja Terjadi dalam 6 Bulan." *Kompas.com*. Retrieved from <https://properti.kompas.com/read/2018/01/23/121904021/11-kasus-kecelakaan-kerja-terjadi-dalam-6-bulan>.
- Prabowo, D. (2018b). Kesadaran Pekerja Konstruksi Terkait K3 Masih Rendah. *Kompas.com*. Retrieved from <https://kilasdaerah.kompas.com/sulawesi-utara/read/2018/03/07/233000421/kesadaran-pekerja-konstruksi-terkait-k3-masih-rendah>
- Praselia, F. A. (2017). Menaker: Empat Tahun Ini Pelanggaran Ketenagakerjaan Terus Menurun. *Tribun Bisnis*. Retrieved from <http://www.tribunnews.com/bisnis/2017/12/01/menaker-empat-tahun-ini-pelanggaran-ketenagakerjaan-terus-menurun>.
- Purwitayana, D. P. A. (2013). Faktor-faktor Determinan yang Mempengaruhi Implementasi Program Jaminan Kesehatan Bali Mandara di RSUD Wangaya Denpasar. *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen Publik UNAIR*, 1(1), 27.
- Rapor K3 Nasional 2018 Dalam Rangka Menyambut Bulan K3. (2018). *WSO Nasional Office For Indonesia*.
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: The Dorsey Press.
- Sanusi. (2016). Masih Banyak Perusahaan yang Belum Terapkan Sistem K3 secara Serius. *Tribunnews.com*. Retrieved from <http://www.tribunnews.com/bisnis/2016/12/16/masih-banyak-perusahaan-yang-belum-terapkan-sistem-k3-secara-serius>.
- Setyanti, C. A. (2018). Konstruksi LRT Kayu Putih Roboh, 5 Orang Luka-luka. *CNN Indonesia*. Retrieved from <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180122044102-20-270577/konstruksi-lrt-kayu-putih-robok-5-orang-luka-luka>
- Sihombing, D., Walangitan, D. R. ., & A.K., P. (2014). Implementasi Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) pada Proyek di Kota Bitung. *Jurnal Sipil Statik*, 2(3), 124-130.
- Situasi Kesehatan Kerja*. (2015). Retrieved from www.depkes.go.id/resources/download/pusdatin/infodatin/Infodatin-K3.pdf%0A%0A
- Statistik Penyakit dan Keracunan Pekerjaan Bagi Jan-September 2018. (2018). Retrieved from http://www.dosh.gov.my/media/files/ve_statistik_kesehatan_Sep2018.pdf
- Van Meter, D., & Van Horn, C. E. (1975). *he Policy Implementation Process Conceptual*

- Frame Work. *Journal Administration and Society*.
- Wahab, S. A. (2004). *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wibawa, S. (1994). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Winarno, B. (2012). *Kebijakan Publik:Teori, Proses, dan Studi Kasus (Revisi)*. Yogyakarta: CAPS.