

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

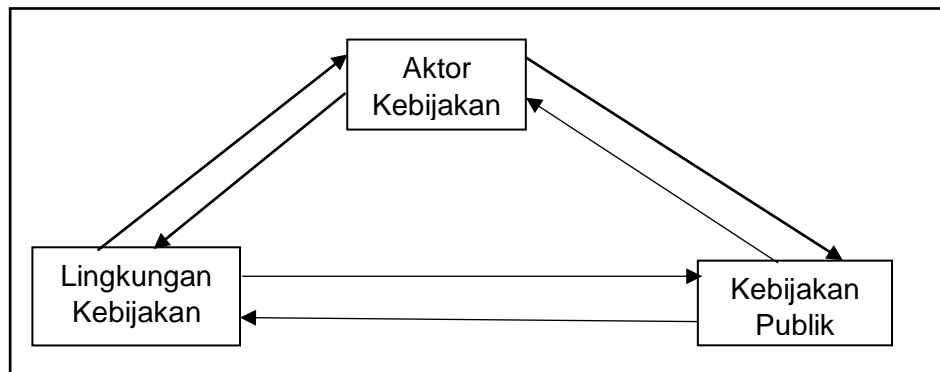
#### **A. Konsep Kebijakan**

##### **1. Pengertian Kebijakan**

Kebijakan merupakan persyaratan utama dalam semua sistem manajemen seperti Manajemen Lingkungan, Manajemen mutu dan lainnya. Kebijakan merupakan roh dari semua sistem, yang mampu memberikan spirit dan daya gerak untuk keberhasilan suatu usaha.

Kebijakan adalah arah yang ditentukan untuk dipatuhi dalam proses kerja dan organisasi perusahaan. Kebijakan yang ditetapkan manajemen menuntut partisipasi dan kerja sama semua pihak. Setiap peserta diberi arahan dan pemikiran yang akan membantunya mencapai sasaran dan hasil. Setiap kebijakan mengandung sasaran jangka panjang dan ketentuan yang harus dipatuhi setiap kategori fungsionaris perusahaan seperti Direksi, Manajer, Penyedia, dan Mandor (Sithy, 2016).

Kebijakan pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksud untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah negara dan pembangunan bangsa (Dumilah, 2014). Menurut Dunn (1994), sistem kebijakan mencakup hubungan timbal balik dari tiga unsur, yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan.



Sumber : Kebijakan Kesehatan Prinsip dan Praktik, Dumilah, 2014;15.

**Gambar 2.1**  
**Hubungan komponen dalam sistem kebijakan**

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah suatu arahan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu sehingga menggerakkan seluruh sektor atau perangkat dan menciptakan perubahan pada kehidupan yang terkena dampak dari kebijakan tersebut.

## 2. Proses Kebijakan

Proses pembuatan atau formulasi kebijakan merupakan satu tahapan penting dalam pengembangan kebijakan yang akan menentukan dampak kebijakan terhadap sasaran kebijakan. Berikut adalah tahapan dalam proses pembuatan kebijakan

### a. Pembuatan Agenda (*Agenda setting*)

Pembuatan agenda pada pembuatan kebijakan publik sebagai pertemuan dari 3 “pilar pertimbangan” penting, yaitu masalah, solusi yang memungkinkan untuk masalah tersebut, keadaan politik. Dalam konseptualisasinya, ketika masalah, solusi yang memungkinkan, dan keadaan politik, “bertemu dan mengalir” bersama dalam arah yang

baik, sebuah “jendela” untuk membuat kebijakan telah terbuka (Kingdon, 1995). Kombinasi antara masalah dan solusi potensial yang bergerak bersama dalam proses pembuatan kebijakan dapat menuntun pada hukum publik atau sebuah amandemen kebijakan (Dumilah, 2014;31).

b. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan adalah suatu proses berulang-ulang yang melibatkan sebagian besar komponen dari siklus perencanaan (Htwe dalam Dumilah, 2014;32). Untuk mengubah tuntutan tersebut menjadi sebuah kebijakan suatu sistem harus mampu mengatur dan memberlakukan penyelesaian-penyelesaian pertentangan atau konflik. Oleh karena itu suatu sistem dibangun berdasarkan elemen-elemen yang mendukung sistem tersebut dan hal lain bergantung pada interaksi antar berbagai subsistem, maka suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yakni menghasilkan *output* yang secara layak memuaskan, menyadarkan pada ikatan-ikatan yang berakar dalam sistem itu sendiri, dan menggunakan atau mengancam dengan menggunakan kekuatan atau otoritas (Dumilah, 2014;32-33).

c. Pengadopsian Kebijakan

Adopsi kebijakan yaitu sebuah proses untuk secara formal mengambil atau mengadopsi alternatif solusi kebijakan yang ditetapkan sebagai sebuah regulasi atau produk kebijakan yang selanjutnya akan dilaksanakan. pengadopsian kebijakan sangat ditentukan oleh rekomendasi yang antara lain berisikan informasi

mengenai manfaat dan berbagai dampak yang mungkin terjadi dari berbagai alternatif kebijakan yang telah disusun dan akan diimplementasikan (Dumilah, 2014;33).

d. Pengimplementasi Kebijakan

Pengimplementasian merupakan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya. Definisi menurut Dunn adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan didalam kurun waktu tertentu. Menurut Hann dalam Dumilah (2014) Ada dua alternatif dalam implementasi kebijakan, yaitu mengimplementasikan dalam bentuk program atau membuat kebijakan turunannya (Dumilah, 2014;34).

e. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi merupakan salah satu mekanisme pengawasan kebijakan. Parameter yang umum digunakan adalah kesesuaian, relevansi, kecukupan, efisiensi, keefektifan, keadilan, respon, dan dampak. Kesesuaian evaluasi harusnya dikembangkan untuk mencakup tidak hanya proses, tetapi juga dampak jangka panjang dan jangka pendek dari sebuah kebijakan. Tujuan evaluasi adalah untuk melihat apakah kebijakan telah sukses mencapai tujuannya dan menilai sejauh mana keefektifan kebijakan dapat dipertanggungjawabkan kepada pihak yang berkepentingan (Htwe,2006 dalam Dumilah, 2014;35).

3. Masalah Kebijakan

Sifat-sifat masalah kebijakan menurut William Dunn dalam Winarno (2012;77), mengemukakan setidaknya ada empat ciri pokok masalah kebijakan, yakni :

a. Saling ketergantungan

Masalah-masalah kebijakan dalam satu bidang misalnya energi kadang-kadang memengaruhi masalah-masalah kebijakan dalam bidang lain seperti pelayanan kesehatan dan pengangguran. Masalah kebijakan bukan merupakan kesatuan yang berdiri sendiri, namun merupakan bagian dari seluruh sistem masalah yang disebut sebagai *messes*, yaitu suatu sistem kondisi eksternal yang menghasilkan ketidakpuasan diantara segmen-segmen masyarakat yang berbeda.

b. *Subyektivitas*

Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan dan dievaluasi secara selektif. Suatu masalah tidak dapat mendefinisikan dirinya sendiri, akan tetapi ia harus didefinisikan oleh individu maupun kelompok yang berkepentingan. Proses ini melibatkan pengalaman-pengalaman subyektif individu yang bersangkutan.

c. Sifat buatan

Masalah kebijakan merupakan hasil penilaian subyektif manusia, masalah kebijakan juga bisa diterima sebagai definisi-definisi yang sah dari kondisi sosial obyektif dan karenanya masalah kebijakan dipahami, dipertahankan dan diubah secara sosial.

d. Dinamika masalah kebijakan

Ada banyak solusi yang bisa ditawarkan untuk memecahkan suatu masalah sebagaimana terdapat banyak definisi terhadap masalah-masalah tersebut. Cara pandang orang terhadap

masalah pada akhirnya akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut.

Suatu masalah akan menjadi masalah bila masalah-masalah tersebut didefinisikan, diinterpretasi dan diartikulasikan oleh orang-orang atau kelompok-kelompok yang mempunyai kepentingan terhadap masalah-masalah tersebut. Oleh karenanya, membutuhkan pengalaman subyektifitas individu (Winarno, 2012;77-78).

## **B. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program (Budi Winarno, 2012:147).

Menurut Ripley dan Franklin dalam Winarno (2012:148) Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup banyak kegiatan. Pertama, badan-badan pelaksana yang ditugasi undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang

dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Sumber-sumber ini meliputi personil, peralatan, lahan tanah, bahan-bahan mentah, dan diatas semuanya uang. Kedua, badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana dan desain program. Ketiga, badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja. Keempat badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada para pelanggan atau kelompok-kelompok target, dan memberikan pelayanan atau pembayaran batasan-batasan tentang kegiatan ataupun lainnya yang bisa dipandang sebagai wujud dari keluaran yang nyata dari suatu program (Winarno, 2012;148)

Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan - tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (alat kelompok kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan - keputusan kebijakan sebelumnya, tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Yang perlu ditekankan di sini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah

undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut (Budi Winarno, 2002:149).

Menurut Kamus Webster dalam Harsono (2009:46), "Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* (mengimplementasikan) yang berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu dan *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu) termasuk tindakan yang dipilih oleh pemerintah untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Implementasi kebijakan merupakan penerapan dari kebijakan publik yang telah dirumuskan, dan bermuara kepada hasil yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat yang dapat dirasakan oleh pemanfaat, sehingga implementasi kebijakan perlu dikaji lebih dalam apakah implementasi tersebut berhasil sesuai dengan tujuan atau dampak dari kebijakan karena implementasi merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan yang menghasilkan output yang menyangkut seberapa besar perubahan yang dicapai dari tujuan yang telah diprogramkan dan perubahan tersebut mudah diukur, sebagai mana diungkapkan oleh Udoji dalam Harsono (2009:46) dimana pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi kalau tidak diimplementasikan, bagaimana organisasi pelaksana dan pelaku kebijakan dapat mengimplementasikannya yang tentunya akan dipengaruhi oleh lingkungan di sekitarnya (Harsono, 2009)

Menurut Usman dalam Aina (2017:17), "Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu



sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa, implementasi merupakan suatu tindakan atau upaya untuk melaksanakan penegakan aturan agar sesuai dengan peraturan yang berlaku.

### **C. Model Implementasi Kebijakan Van Meter Van Horn**

Model proses implementasi yang diperkenalkan Van Meter dan Van Horn pada dasarnya tidak dimaksudkan untuk mengukur dan menjelaskan hasil akhir dari kebijakan pemerintah, namun lebih tepatnya untuk mengukur dan menjelaskan apa yang dinamakan pencapaian program karena menurutnya suatu kebijakan mungkin diimplementasikan secara efektif, tetapi gagal memperoleh dampak substansial yang sesuai karena kebijakan tidak disusun dengan baik atau karena keadaan lainnya. Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini berawal dari suatu asumsi bahwa proses implementasi akan berbeda-beda sesuai dengan sifat kebijakan yang dilaksanakan. Selanjutnya Van Meter dan Van Horn menawarkan karakteristik dalam proses implementasi yakni, *pertama* proses implementasi akan dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. *Kedua*, proses implementasi akan dipengaruhi oleh sejumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Dengan kata lain kedua ahli ini berusaha melakukan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijaksanaan dengan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan

kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi (Suci, 2016).

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:159-169) bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijaksanaan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan, variabel-variabel bebas itu antara lain:

1. Ukuran-Ukuran Dasar dan Tujuan Kebijakan

Kesimpulan yang dapat dirangkum dalam implementasi kebijakan publik, hendaknya standar dan tujuan harus senantiasa dicantumkan dengan jelas pada tiap-tiap program. Sebab jika terdapat kejelasan standar dan tujuan maka kebijakan tersebut akan lebih mudah untuk dilaksanakan, tetapi sebaliknya akan sering terjadi kegagalan bila standar dan tujuannya tidak jelas.

Menurut Van meter dan Van Horn dalam Winarno (2012;159) identifikasi indikator-indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Disamping itu, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus.

Dalam melaksanakan studi implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus teridentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dapat dipertimbangkan.

Dalam menentukan ukuran-ukuran dasar dan sasaran-sasaran, dapat menggunakan pernyataan-pernyataan dari para pembuat keputusan sebagaimana direfleksikan dalam banyak dokumen, seperti regulasi-regulasi dan garis-garis pedoman program yang menyatakan kriteria evaluasi kinerja kebijakan. Akan tetapi, dalam beberapa hal ukuran-ukuran dasar dan sasaran-sasaran kebijakan harus dideduksikan oleh peneliti perorangan.

Kebijakan sistem manajemen keselamatan perusahaan angkutan umum mempunyai tujuan meningkatkan dan menjamin keselamatan dalam operasi angkutan untuk melindungi aset perusahaan, awak angkutan, penumpang dan masyarakat umum. Dengan ukuran-ukuran dasar yaitu adanya komitmen dan kebijakan mengenai sistem manajemen keselamatan yang merupakan landasan penerapan keselamatan dalam perusahaan. Tanpa dukungan manajemen maka program keselamatan tidak akan berhasil dengan baik. Kemudian manajemen bahaya risiko merupakan ukuran dasar untuk menetapkan analisis bahaya dan risiko setiap kegiatan, mendokumentasikan semua hasil analisis bahaya dan risiko serta melakukan pengendalian bahaya dan risiko. Dalam menentukan ukuran dasar dan tujuan diperlukan monitoring dan evaluasi serta pengukuran kinerja mengenai pelaksanaan sistem manajemen keselamatan. Kegiatan pengukuran kinerja, monitoring dan evaluasi. Monitoring dan evaluasi adalah kegiatan tinjau ulang yang dilakukan secara berkala dalam waktu 3 bulan sekali untuk mengetahui kelemahan dan kelebihan pelaksanaan sistem manajemen keselamatan dalam perusahaan, sedangkan pengukuran kinerja dilakukan untuk mengetahui

tingkat keselamatan pelayanan angkutan umum dengan menggunakan perhitungan rumus yang sudah ditentukan (Permenhub no.85 tahun 2018).

## 2. Sumber-Sumber Kebijakan atau Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya terpenting dalam menentukan keberhasilan atau implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan (Aan,2017).

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012;161) bahwa disamping ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber-sumber yang tersedia. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Menurutnya besar kecilnya dana akan sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan.

Ketersediaan sumber daya dalam implementasi sistem manajemen keselamatan sangatlah penting. Sumber daya yang dibutuhkan diantaranya yaitu mengenai pengorganisasian untuk menetapkan atau

pendelegasian wewenang atau tugas dan fungsi dalam mencapai tujuan sistem manajemen keselamatan perusahaan angkutan umum serta peningkatan kompetensi yang membutuhkan sumber daya khususnya sumber daya manusia. Kebijakan Sistem manajemen keselamatan perusahaan angkutan umum mengharuskan setiap perusahaan angkutan umum mempunyai fasilitas pemeliharaan dan perbaikan kendaraan bermotor sehingga diperlukannya sumber daya untuk melaksanakan kebijakan tersebut (Permenhub no.85 tahun 2018).

3. Komunikasi antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksanaan

Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012;161) berpendapat bahwa implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan. Dengan begitu, sangat penting untuk memberi perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan tidak dapat dilaksanakan kecuali jika dinyatakan cukup jelas, sehingga para pelaksana dapat mengetahui apa yang diharapkan dari ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan itu. Oleh karena itu prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan dasar tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan serta konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.

Penyampaian informasi antara penyampain dan penerima informasi terkadang memiliki interpretasi yang berbeda satu sama lain, sehingga memungkinkan pesan tersebut tidak terlaksana dengan baik dan efektif. Dalam hubungan komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksana tersebut terutama dalam lembaga pemerintah, Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012;163) memberikan dua upaya penting yang dapat dilakukan. Pertama, nasihat dan bantuan teknis yang dapat diberikan guna menunjang terlaksananya suatu proses komunikasi dan pelaksanaan yang baik. Kedua, atasan dapat menyandarkan pada berbagai sanksi, baik positif maupun negatif.

Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan dalam sistem manajem keselamatan perusahaan angkutan umum, supaya adanya kejelasan dan konsistensi maka dibutuhkan struktur organisasi atau pengorganisasian yang jelas sehingga pembagian tugas dan fungsi akan mudah dilakukan dan penyampaian informasi atau komunikasi akan berjalan lancar, konsisten serta memudahkan dalam menetapkan dan mengatur berbagai macam kegiatan. Dalam sistem manajemen keselamatan perusahaan harus mempunyai tim tanggap darurat, supaya kegiatan-kegiatan pelaksanaan tim tanggap darurat berjalan dengan lancar maka tim tanggap darurat ini harus dibentuk secara resmi dan ada tim khusus. Karena bila tidak dibentuk secara resmi akan mengganggu terhadap kegiatan lainnya (Permenhub no.85 tahun 2018).

#### 4. Karakteristik Badan atau Instansi Pelaksana

Dalam melihat karakteristik badan-badan pelaksana maka tidak terlepas dari struktur birokrasi dan biasanya dikaitkan dengan norma-

norma dan pola –pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan, baik potensial maupun nyata, dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan tersebut. Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012;166) menyetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasi kebijakan, antara lain:

- a. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
- b. Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub-unit dalam badan-badan pelaksana
- c. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota-anggota legislatif dan eksekutif)
- d. Vitalitas suatu organisasi
- e. Tingkat komunikasi yang relatif tinggi dan terbuka secara vertikal dan horizontal
- f. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

Menurut Edward III dalam Suci (2017), 2 (buah) karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP = *Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi.

*Standard Operating Procedures* (SOP). SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin mengambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau

program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi.

Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Edward menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil.

karakteristik badan-badan pelaksana tidak terlepas dari struktur birokrasi. Dalam sistem manajemen keselamatan pengorganisasian juga berguna untuk menetapkan, menggolongkan tugas dan wewenang seseorang dalam rangka mencapai tujuan sistem manajemen keselamatan contohnya struktur organisasi. Jenis struktur organisasi akan menentukan karakteristik dan birokrasi badan pelaksanaan sistem manajemen keselamatan (Permenhub no.85 tahun 2018).

#### 5. Kondisi-Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik merupakan variabel selanjutnya yang diidentifikasi oleh Van Meter dan Van Horn. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012;167) sekalipun dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi keputusan-keputusan kebijakan



mendapat perhatian yang kecil, namun faktor-faktor ini mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana. Apakah kebijakan atau program tersebut mendapat dukungan baik dari segi ekonomi, isu baik yang mendukung atau menolak kebijakan, ataupun sikap dari para elit baik pihak pemerintah maupun swasta dan tentu saja kelompok-kelompok kepentingan dalam menanggapi kebijakan yang diambil pemerintah. Semua itu akan memiliki pengaruh yang besar terhadap keberhasilan tujuan suatu kebijakan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

#### 6. Kecenderungan Pelaksana atau Sikap Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan (Agustinus, 2006 dalam Aan Widiatusti 2017).

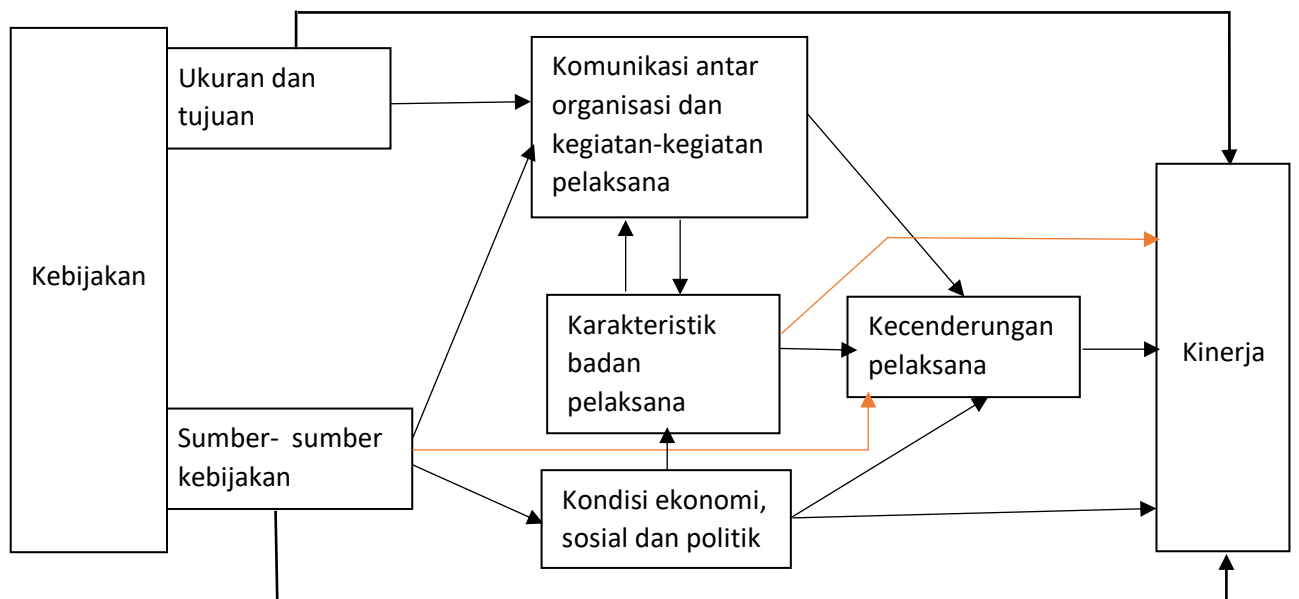
Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012;168) terdapat tiga unsur tanggapan pelaksana yang mungkin memengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan, yaitu:

- a. Pengetahuan, pendalaman dan pemahaman terhadap kebijakan. Pemahaman pelaksanaan tentang tujuan umum maupun ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan merupakan satu hal yang penting. Karena, bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “*crucial*”. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan. Implementasi kebijakan yang berhasil harus diikuti oleh kesadaran terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh. Untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan dalam sistem manajemen keselamatan, diperlukan peningkatan kompetensi dan pelatihan. Kegiatan dalam rangka meningkatkan pengetahuan dan keterampilan serta kompetensi pekerja untuk menjalankan tugasnya.
- b. Kesadaran atau arah respon mereka, apakah menerima, netral atau menolak. Arah kecenderungan pelaksana terhadap suatu hal yang sangat penting. Para pelaksana mungkin gagal dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan dengan tepat karena menolak tujuan-tujuan yang terkandung dalam kebijakan-kebijakan tersebut. Dan begitu sebaliknya, penerimaan terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan yang diterima secara luas oleh para

pelaksana kebijakan akan menjadi pendorong bagi implementasi kebijakan yang berhasil.

- c. Intensitas tanggapan terhadap kebijakan. Intensitas kecenderungan-kecenderungan pelaksana akan mempengaruhi kinerja kebijakan. Para pelaksana yang mempunyai pilihan-pilihan negatif mungkin secara terbuka akan menimbulkan sikap menentang tujuan-tujuan program.

Adapun model dari Van Meter dan Van Horn adalah sebagai berikut :



Sumber : Budi Winarno (2012)

**Gambar 2.2**

### **Model Proses Implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn**

Implementasi merupakan proses yang dinamis. Faktor-faktor yang mungkin memengaruhi pelaksanaan suatu kebijaksanaan dalam tahap-tahap awal mungkin akan mempunyai konsekuensi yang kecil dalam tahap selanjutnya. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan akan mempunyai

dampak yang tidak langsung pada kecenderungan-kecenderungan para pelaksana melalui kegiatan-kegiatan pelaksanaan. Menurut Van Meter dan Van Horn, tipe dan tingkatan sumber-sumber yang disediakan oleh keputusan kebijakan akan memengaruhi kegiatan-kegiatan komunikasi dan pelaksanaan. Bantuan teknik dan pelayanan lainnya hanya dapat ditawarkan jika ditetapkan oleh keputusan kebijakan dan semangat para pelaksana dapat dicapai hanya jika sumber-sumber yang tersedia adalah cukup untuk mendukung kegiatan tersebut. Kecenderungan para pelaksana dapat dipengaruhi secara langsung oleh tersedianya sumber-sumber. Jika jumlah uang atau sumber lain dipandang tersedia, maka para pelaksana memandang program dengan senang hati dan kemungkinan besar hal ini akan mendorong ketaatan para pelaksana kebijakan karena mereka berharap akan memperoleh keuntungan dari sumber-sumber tadi (Van Meter dan Van Horn dalam Winarno, 2012;170)

Kaitan antara sumber-sumber dengan kondisi ekonomi, sosial dan politik organisasi pelaksana menunjukkan akan menimbulkan tuntutan oleh para warganegara swasta atau kelompok lain untuk peran serta dalam implementasi program yang berhasil. Akan tetapi bila sumber terbatas akan memilih jalan menentang kebijakan. Beberapa karakteristik badan pelaksana mempunyai pengaruh terhadap kecenderungan-kecenderungan para personil yang ada didalamnya. Sifat jaringan kerja komunikasi, tingkat pengawasan dan gaya kepemimpinan dapat memengaruhi identifikasi individu terhadap tujuan-tujuan dan sasaran organisasi. Dalam hal ini adanya pengaruh yang interaktif antara komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksana serta karakteristik badan pelaksana. Badan

pelaksana yang memiliki staf kompeten dan kepemimpinan yang memadai akan membutuhkan bermacam bantuan yang berbeda, ketimbang bandan pelaksana yang tidak memadai (Van Meter dan Van Horn dalam Winarmo, 2012;173).

Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi yang berhasil merupakan fungsi dari kemampuan organisasi pelaksana Untuk melakukan apa yang diharapkan untuk dikerjakan. Van Meter dan Van Horn juga mengemukakan bahwa kapasitas sebagai faktor yang berpengaruh bagi implementasi kebijakan (Budi Winarno, 2002 : 122).

Di sisi lain Van Meter dan Van Horn mengemukakan Kemampuan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mungkin dihambat oleh faktor faktor seperti staf yang kurang terlatih dan terlalu banyak pekerjaan, informasi yang tidak memadai dan Sumber - sumber keuangan atau hambatan-hambatan waktu yang tidak memungkinkan (Kaufman, 1973 dalam Budi Winarno 2012: 174).

#### **D. Pendekatan Implementasi Kebijakan**

Berangkat dari beberapa konsep implementasi yang telah dijelaskan diatas, maka kajian implementasi merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut agar bisa mencapai sasaran. Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi Sistem Manajemen Keselamatan di PT. HS. Budiman 45 berlangsung secara efektif, penulis menggunakan model implementasi *top down* Mazmanian dan Sabatier.

Pendekatan secara *top-down* yaitu pendekatan secara satu pihak

dari atas ke bawah. Dalam proses implementasi peranan pemerintah sangat besar, pada pendekatan ini asumsi yang terjadi adalah para pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi, sedangkan pihak lain yang terlibat dalam proses implementasi dianggap menghambat sehingga para pembuat keputusan meremehkan inisiatif strategi yang berasal dari level birokrasi rendah maupun subsistem kebijaksanaan yang lain (Aan Widiastuti,2017).

Menurut pendapat Sabatier dalam Aan Widiastuti (2017:31), mengatakan bahwa kelebihan yang dimiliki oleh model pendekatan *top down* ini adalah :

1. Pemahaman akan dapat diperoleh, baik mengenai berapa besar pengaruh dari cara kerjanya instrumen-instrumen legal seperti undang undang dan peraturan pemerintah yang legal lainnya. Pada pendekatan ini memfokuskan perhatian kepada pendukung program yang dianggap sebagai faktor kunci dalam implementasi kebijakan.
2. Dapat memberi bantuan dalam melakukan penilaian terhadap efektifitas pelaksanaan kebijakan. Tujuan utama pendekatan ini adalah untuk mengetahui pencapaian tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditentukan secara legal.
3. Dapat mengungkapkan kelemahan-kelemahan program yang dilaksanakan sehingga aktor yang terlibat dapat menciptakan strategi baru pada saat implementasi kebijakan masih berlangsung.

Sementara itu beberapa kelemahan yang juga dimiliki oleh model model *top down* ini sebagaimana menurut pendapat Sabatier adalah sebagai berikut :

1. Metode yang menggiring para pengikutnya mengasumsikan para *decision maker* adalah aktor utama, sedangkan lainnya dianggap sebagai penghalang dalam implementasi kebijakan.
2. Penerapan pada lembaga pemerintah yang terlalu banyak akan mengalami kesulitan, begitu juga terhadap aktor – aktor lainnya yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan.
3. Strategi yang digunakan oleh kelompok-kelompok bawah dan kelompok sasaran kurang menjadi perhatian.

#### **E. Sistem Manajemen**

##### **1. Sistem**

Sistem adalah suatu kesatuan yang utuh dan terpadu dari berbagai elemen yang berhubungan serta saling mempengaruhi yang dengan sadar dipersiapkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Azwar dalam Risty,2018).

Sistem adalah serangkaian bagian yang saling berhubungan dan bergantung serta diatur dalam aturan tertentu untuk menghasilkan satu kesatuan (Dumilah,2014;15).

##### **2. Manajemen**

Pada dasarnya manajemen adalah tata laksana dan kemampuan manajerial untuk menata laksana berbagai hal untuk mencapai tujuan yang diharapkan (Martaadisoebrata dalam Risty,2018). Menurut Robert D. Terry dalam Risty (2018) manajemen adalah pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan dengan menggunakan orang lain. Sedangkan menurut Evancevich, manajemen adalah suatu proses yang dilakukan

oleh satu orang atau lebih untuk mengordinasikan kegiatan-kegiatan orang lain guna mencapai hasil tujuan yang tidak dapat dicapai oleh hanya satu orang saja. Maka dari itu, dapat diambil kesimpulan bahwa manajemen adalah suatu kegiatan untuk mengatur orang lain guna mencapai tujuan atau menyelesaikan pekerjaan (Notoatmodjo, 2007).

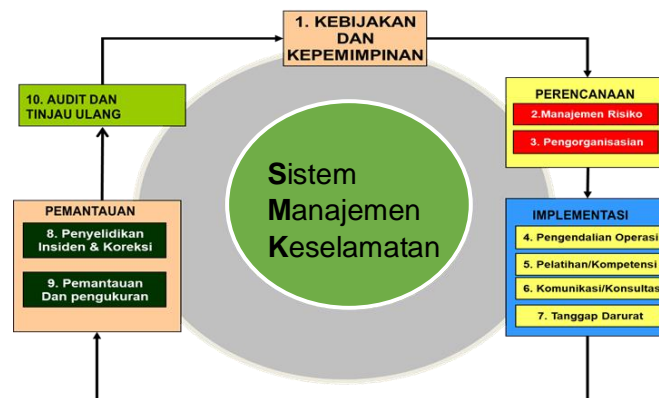
### 3. Sistem Manajemen Keselamatan Perusahaan Angkutan Umum

Sistem Manajemen Keselamatan (SMK) perusahaan angkutan umum merupakan tata kelola keselamatan bidang angkutan umum secara sistematis dan komprehensif dalam suatu sistem manajemen yang utuh melalui proses perencanaan, penerapan, pengukuran dan pengawasan untuk mewujudkan penyelenggaraan angkutan umum yang berkeselamatan (Permenhub no.85 tahun 2018).

Sistem manajemen keselamatan perusahaan angkutan umum adalah bagian dari manajemen perusahaan yang berupa suatu tata kelola keselamatan yang dilakukan oleh perusahaan angkutan umum secara komprehensif dan terkoordinasi dalam rangka mewujudkan keselamatan dan mengelola risiko kecelakaan (Permenhub no.85 tahun 2018).

Sistem manajemen keselamatan perusahaan angkutan umum disusun secara sistematis dengan menggunakan pendekatan PDCA (*Plan-Do-Check-Action*) yang terdiri dari 10 elemen pokok yang dilengkapi dengan ekspektasi penerapan yang diinginkan sesuai dengan kebutuhan perusahaan.





Sumber : Permenhub no. 85 tahun 2018

**Gambar 2.3**  
**Struktur Sistem Manajemen Keselamatan**

Perusahaan angkutan umum wajib membuat, melaksanakan, dan menyempurnakan sistem manajemen keselamatan perusahaan angkutan umum dengan berpedoman pada rencana umum nasional keselamatan lalu lintas dan angkutan jalan (RUNK LLAJ). Sistem manajemen keselamatan perusahaan angkutan umum dibuat paling lama 3 bulan sejak izin penyelenggaraan angkutan umum diberikan. Sistem manajemen keselamatan perusahaan angkutan umum yang telah dibuat dilaporkan kepada pemberi izin penyelenggaraan angkutan umum sesuai dengan kewenangannya. Dalam pelaksanaan sistem manajemen keselamatan perusahaan angkutan umum diantaranya adalah penilaian oleh pemerintah dan pemerintah daerah, pemberian bimbingan teknis dan bantuan teknis serta pengawasan terhadap pelaksanaan sistem manajemen keselamatan perusahaan angkutan umum (Permenhub no. 85 tahun 2018)

## **F. Elemen sistem manajemen keselamatan Perusahaan Angkutan Umum**

(Permenhub no. 85 tahun 2018)

### **1. Komitmen dan Kebijakan**

Komitmen dan kebijakan merupakan landasan penerapan keselamatan dalam perusahaan. Tanpa dukungan manajemen maka program keselamatan tidak akan berhasil dengan baik. Dalam rangka menunjukkan komitmen dan dukungan tersebut manajemen perlu menetapkan komitmen dan kebijakan keselamatan perusahaan. Selain komitmen perusahaan, perusahaan angkutan umum juga mewajibkan para pengemudi untuk berkomitmen terhadap keselamatan sekaligus untuk membentuk budaya keselamatan pengemudi. Hal ini ditandai dengan pernyataan komitmen para pengemudi.

Komitmen dan kebijakan dinyatakan dalam visi, misi, kebijakan, dan sasaran perusahaan yang ingin dicapai untuk meningkatkan kinerja keselamatan dalam pelayanan angkutan umum. Komitmen dan Kebijakan Sistem Manajemen Keselamatan adalah suatu pernyataan tentang dedikasi Perusahaan Angkutan Umum terhadap keselamatan yang menjadi salah satu standar minimal dalam pelayanan jasa angkutan umum. Komitmen Perusahaan Angkutan Umum terhadap keselamatan angkutan umum harus :

- a. disahkan oleh pimpinan Perusahaan Angkutan Umum;
- b. tertulis, bertanggal, dan ditandatangani;
- c. ditempatkan di lokasi yang strategis dan mudah terlihat;
- d. secara jelas menyatakan komitmen perusahaan terhadap keselamatan;

- e. terdokumentasi dan terpelihara dengan baik; dan
- f. dilakukan evaluasi secara berkala 1 (satu) tahun sekali.

Kebijakan Sistem Manajemen Keselamatan Perusahaan Angkutan

Umum paling sedikit memuat :

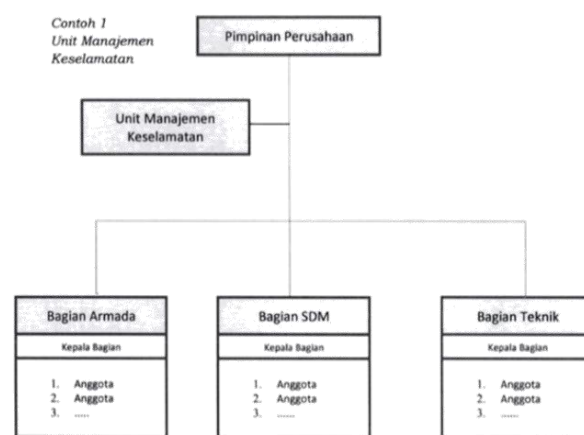
- a. visi dan misi;
- b. sasaran;
- c. tujuan;
- d. program keselamatan;
- e. komitmen dan tekad melaksanakan kebijakan;
- f. kerangka dan program kerja yang mencakup kegiatan Perusahaan Angkutan Umum secara menyeluruh yang bersifat umum dan/atau operasional; dan
- g. ditetapkan oleh Direktur Utama atau Pimpinan Perusahaan Angkutan Umum.

## 2. Pengorganisasian

Keberhasilan penerapan sistem manajemen keselamatan dalam perusahaan memerlukan pengorganisasian dan penyediaan sumber daya yang memadai. Manajemen dan pengorganisasian dalam sistem manajemen keselamatan diwujudkan dalam pembagian tanggung jawab yang jelas untuk semua posisi jabatan yang terdapat dalam perusahaan.

Pengorganisasian berisi struktur organisasi, tugas dan fungsi unit organisasi perusahaan angkutan umum. Struktur organisasi sistem manajemen keselamatan perusahaan angkutan umum berupa petugas atau unit yang bertanggung jawab dibidang sistem manajemen keselamatan angkutan umum yang merupakan bagian dari struktur

organisasi perusahaan angkutan. Unit ini juga bertanggung jawab untuk mengkomunikasikan semua aspek keselamatan kepada seluruh personil perusahaan terhadap pelaksanaan sistem manajemen keselamatan. Dengan adanya unit yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan sistem manajemen keselamatan, maka struktur organisasi perusahaan angkutan umumnya seperti pada gambar dibawah ini :



Sumber : Permenhub no 85 tahun 2018

**Gambar 2.4**  
**Struktur Organisasi Sistem Manajemen Keselamatan Perusahaan Angkutan Umum**

Tugas dan fungsi petugas atau unit yang bertanggung jawab di bidang Sistem Manajemen Keselamatan perusahaan angkutan umum meliputi:

- a. melakukan perencanaan terhadap pelaksanaan Sistem Manajemen Keselamatan;
- b. mengusulkan Standar Operasional Prosedur (SOP) pelaksanaan elemen Sistem Manajemen Keselamatan;
- c. memastikan Sistem Manajemen Keselamatan terlaksana sesuai dengan ketentuan;

- d. memberikan pemahaman mengenai keselamatan angkutan umum kepada seluruh karyawan;
- e. memiliki kewenangan untuk mengusulkan masukan dan perbaikan dalam pelaksanaan Sistem Manajemen Keselamatan;
- f. mengukur dan memantau kinerja semua individu dan atau tim kerja terhadap Sistem Manajemen Keselamatan;
- g. melakukan evaluasi pelaksanaan Sistem Manajemen Keselamatan; dan
- h. bertanggungjawab terhadap pelaksanaan Sistem Manajemen Keselamatan.

Perusahaan menjamin pemenuhan sumber daya yang relevan untuk penerapan sistem manajemen keselamatan dilingkungan perusahaan. Unit manajemen keselamatan dibentuk guna menunjukkan komitmen pengusaha terhadap aspek keselamatan dan diberi wewenang untuk mengurus semua aspek yang terkait keselamatan seperti pelibatan dengan bagian *Human Resources Development* (HRD) dalam perekrutan pengemudi dan mekanik, mengusulkan pembuatan bahan prosedur keselamatan, penyusunan program-program keselamatan, penyusunan bahan kebijakan dan lain-lain.

### 3. Manajemen Bahaya dan Risiko

Kegiatan pengangkutan mengandung berbagai potensi bahaya yang dapat mengakibatkan kecelakaan atau kerusakan materi. Sebelum menerapkan Sistem Manajemen Keselamatan dilakukan kajian awal untuk mengidentifikasi potensi risiko dan bahaya dari setiap kegiatan

operasi angkutan di seluruh lokasi kegiatan dan fungsi dalam perusahaan yang meliputi bahaya kecelakaan lalu lintas, kebakaran, bencana alam, dan lainnya (Permenhub no. 85 tahun 2018).

Bahaya merupakan sebuah kejadian atau peristiwa yang berpotensi menyebabkan kerusakan, cedera, atau kehilangan nyawa. Risiko adalah perubahan yang disebabkan oleh kerusakan yang terjadi, sehingga sering disebutkan bahwa risiko adalah *chance of loss* atau kerugian. Dalam perusahaan, bahaya dan risiko merupakan dua hal yang dapat menyebabkan terganggunya pencapaian tujuan, merugikan perusahaan, dan menimbulkan ketidakpercayaan dari masyarakat. Oleh karena itu potensi bahaya dan risiko harus diidentifikasi untuk mengurangi atau menghilangkan kemungkinan terjadinya kedua hal tersebut. Elemen keselamatan mengharuskan adanya sistem manajemen untuk mengelola potensi bahaya dan risiko dalam suatu perencanaan yang matang (Permenhub no. 85 tahun 2018).

Berdasarkan elemen manajemen bahaya dan risiko dalam Permenhub no. 85 tahun 2018 pedoman penyusunan sistem manajemen keselamatan Perusahaan Angkutan Umum melakukan identifikasi terhadap bahaya dan risiko atas 3 (tiga) faktor yaitu:

a. Manusia

faktor-faktor yang diidentifikasi meliputi usia pekerja, kesehatan, kelelahan dan stres, keterampilan, alat-alat perlindungan, faktor kejahatan lalulintas.

b. Lingkungan

faktor-faktor yang diidentifikasi meliputi kondisi jalan, cuaca, dan lain-lain.

c. Jenis Kendaraan Bermotor

faktor-faktor yang diidentifikasi meliputi apakah kendaraan bermotor kecil, menengah atau besar, ikut mempengaruhi besar kecilnya bahaya dan risiko yang akan terjadi atau faktor lain dari kendaraan bermotor selain ukuran yang dapat mempengaruhi besar atau kecilnya bahaya dan risiko.

Dari ketiga faktor diatas kemudian diklasifikasikan berdasarkan tingkatan bahaya dan risiko yang berbeda yaitu:

- a. bahaya dan risiko yang luar biasa (*extreme risk*) yang menyebabkan kematian;
- b. bahaya dan risiko tingkat tinggi (*high risk*) yang menyebabkan cacat tubuh;
- c. bahaya dan risiko tingkat menengah (*moderate risk*) yang tidak menyebabkan cacat tubuh tapi bisa menimbulkan trauma;
- d. bahaya dan risiko tingkat rendah (*low risk*), yang tidak menyebabkan trauma tapi bisa menimbulkan guncangan jiwa.

Berdasarkan Permenhub no. 85 tahun 2018 penilaian terhadap identifikasi bahaya dan risiko menggunakan pendekatan metode matriks risiko yang relatif sederhana serta mudah digunakan, diterapkan dan menyajikan representasi di dalamnya. Setelah dilakukan identifikasi bahaya dan risiko kemudian dilakukan pengendalian terhadap bahaya dan risiko dengan kaidah sebagai berikut:

- a. Eliminasi (menghilangkan bahaya).
- b. Substitusi (mengganti sumber/ alat/ mesin/ bahan/ material/ aktivitas).
- c. Perancangan (perancangan atau perencanaan atau modifikasi instalasi sumber, alat, mesin, bahan, material, aktivitas supaya menjadi aman).
- d. Administrasi (penerapan prosedur/aturan kerja, pelatihan dan pengendalian).
- e. Alat Pelindung Diri (penyediaan alat pelindung diri bagi pengemudi dengan paparan bahaya dan risiko tinggi).

Keseluruhan identifikasi bahaya, penilaian, dan pengendalian bahaya dan risiko didokumentasikan dan diperbarui sebagai acuan penerapan Sistem Manajemen Keselamatan di lingkungan Perusahaan. Pelaksanaan identifikasi bahaya dan risiko dilakukan dengan mencatat bahaya dan risiko yang mencakup:

- a. Identifikasi faktor bahaya dan risiko;
- b. Identifikasi perilaku berbahaya yang terjadi jika seseorang melakukan hal tertentu, misalnya mengemudikan kendaraan bermotor dalam keadaan lelah, mengantuk, atau mabuk;
- c. Identifikasi kecenderungan tingkat bahaya dari masing-masing faktor; identifikasi *track record* para karyawan yang bertanggung jawab atas pelaksanaan sistem manajemen keselamatan.

Selain pencatatan bahaya dan risiko tersebut perusahaan atau Perusahaan Angkutan Umum melakukan evaluasi terhadap penerapan



pelaksanaan Sistem Manajemen Keselamatan yang menyangkut hal-hal sebagai berikut :

a. Peralatan dan seleksi kendaraan bermotor

Peralatan yang digunakan hendaknya adalah peralatan yang standar dan kendaraan bermotor yang dioperasikan merupakan kendaraan bermotor yang telah melalui uji kelayakan oleh tim teknisi yang profesional atau yang berkompeten.

b. Prosedur perawatan kendaraan bermotor

Tim teknisi yang ditunjuk oleh manajemen harus mematuhi prosedur perawatan kendaraan bermotor yang diberlakukan berdasarkan fungsi Sistem Manajemen Keselamatan.

c. Rute

Rute aman dan rute yang tidak aman atau rawan kecelakaan yang dilewati sehingga evaluasi terhadap rute penting dilakukan untuk memastikan kendaraan bermotor aman saat melewati rute tersebut.

d. Analisis Kecelakaan

Perusahaan melakukan analisis kecelakaan untuk mengetahui faktor penyebab secara menyeluruh sehingga kecelakaan serupa tidak terulang kembali.

e. Jam kerja

Jam kerja merupakan salah satu faktor yang sangat berpengaruh dalam keselamatan transportasi. Seorang pengemudi dengan jam kerja yang tinggi tentu memiliki pengalaman dan kecakapan yang lebih memadai ketimbang sebaliknya. Waktu kerja

bagi pengemudi kendaraan bermotor umum yaitu paling lama 8 jam sehari, pengemudi kendaraan bermotor umum setelah mengemudikan kendaraan selama 4 jam berturut-turut wajib beristirahat paling singkat setengah jam. Dalam hal tertentu pengemudi dapat dipekerjakan paling lama 12 jam sehari termasuk waktu istirahat selama 1 jam (Undang-undang no. 22 tahun 2009).

f. Gawat darurat

Pihak perusahaan melakukan evaluasi terhadap penanganan tanggap darurat jika terjadi kecelakaan tidak hanya memberikan pengetahuan namun juga keterampilan untuk mengatasi situasi kecelakaan yang terjadi.

g. Lingkungan

Perusahaan melakukan evaluasi terhadap aspek lingkungan jalan, cuaca dan lainnya (Permenhub no. 85 tahun 2018).

4. Fasilitas Pemeliharaan dan Perbaikan Kendaraan Bermotor

Perusahaan menguraikan atau menggambarkan dan menjelaskan fasilitas pemeliharaan dan perbaikan kendaraan bermotor yang dimiliki dan/atau dikuasai perusahaan beserta prosedur pemeliharaan dan perbaikan. Fasilitas pemeliharaan dan perbaikan kendaraan bermotor berupa tersedianya fasilitas penyimpanan suku cadang serta pemeliharaan dan perbaikan kendaraan bermotor yang digunakan untuk mendukung kegiatan perusahaan.

Perusahaan Angkutan Umum melengkapi kegiatan operasional angkutan dengan menyediakan fasilitas pemeliharaan dan perbaikan kendaraan bermotor sebagai syarat utama keselamatan berupa fasilitas penyimpanan suku cadang serta pemeliharaan dan perbaikan kendaraan bermotor yang digunakan untuk mendukung kegiatan perusahaan. Fasilitas pemeliharaan dan perbaikan kendaraan bermotor meliputi :

- a. fasilitas pemeriksaan, perawatan, dan pemantauan fisik kendaraan bermotor.
- b. fasilitas penyediaan sarana pendukung yang memadai untuk mendukung keselamatan angkutan, misalnya bengkel, klinik, ruang pengemudi, ruang parkir; dan
- c. fasilitas penyimpanan suku cadang (Permenhub no. 85 tahun 2018).

#### 5. Dokumentasi dan Data

Dokumentasi dan data berupa tersedianya dokumentasi dan data terkait dengan penyelenggaraan kegiatan operasional perusahaan dalam mendukung pencapaian kinerja keselamatan. Pendokumentasian diberlakukan pada setiap elemen Sistem Manajemen Keselamatan.

Dokumentasi dan data paling sedikit :

- a. pengemudi;
- b. kendaraan bermotor;
- c. kecelakaan; dan
- d. historis perjalanan awak kendaraan bermotor (*e-logbook*).

Dokumentasi dan data wajib dilaporkan kepada Direktur Jenderal, Kepala Badan, Gubernur, dan Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya. Dokumentasi dan data dilakukan dengan membentuk *database* baik secara manual ataupun elektronik untuk memudahkan dalam penyimpanan, pengambilan analisis, dan sebaran data yang efektif (Permenhub no. 85 tahun 2018).

**Tabel 2.1 Tingkatan dan Jenis Dokumen Sistem Manajemen Keselamatan Perusahaan Angkutan Umum**

Tingkat Dokumen	Jenis Dokumen
Dokumen Tingkat I	Panduan ( <i>Manual Book</i> ) perusahaan terkait Sistem Manajemen Keselamatan termasuk sasaran dan program keselamatan Perusahaan Angkutan Umum.
Dokumen Tingkat II	Prosedur Manajemen Keselamatan Perusahaan Angkutan Umum.
Dokumen Tingkat III	Instruksi Keselamatan Pimpinan Perusahaan.
Dokumen Tingkat IV	Data historis perjalanan kendaraan bermotor ( <i>e-logbook</i> ), formulir, laporan, catatan dan rekaman keselamatan Perusahaan Angkutan Umum (pemeliharaan, pemeriksaan dan perbaikan, riwayat hidup pengemudi, analisis kecelakaan untuk pengemudi, kendaraan bermotor, dan kejadian kecelakaan)
Dokumen Tingkat V	pengumuman, surat menyurat dan sejenisnya.
Dokumen Tingkat VI	Peraturan perundang-undangan dan persyaratan keselamatan lainnya dari Pemerintah dan instansi terkait.
Dokumen Tingkat VII	Perizinan
Dokumen Tingkat VIII	Hasil pengujian berkala kendaraan bermotor.
Dokumen Tingkat IX	Dokumen Internal (Denah, Proses, Daftar Mesin/Alat, Daftar Bahan B3) berkaitan dengan penerapan K3).
Dokumen Tingkat X	Kontrak Kerja dan Kerjasama terkait keselamatan pengangkutan. (Perusahaan Angkutan Barang)
Dokumen Tingkat XI	Laporan Pihak Lainnya (mitra dan masyarakat)
Dokumen Tingkat XII	Hasil audit atau pemeriksaan dari pihak internal dan luar.

Sumber : Permenhub no.85 tahun 2018

Media dokumentasi yang digunakan berupa media kertas (cetak), *digital* (foto dan file program komputer), dokumentasi *online* maupun

media-media lain yang relevan dengan teknologi yang digunakan manajemen perusahaan dengan membentuk *database* (baik manual maupun elektronik). Semua elemen Sistem Manajemen Keselamatan didokumentasikan dan dikendalikan (diatur dan di distribusikan atau diidentifikasi) oleh Unit yang membidangi manajemen keselamatan atau petugas keselamatan.

#### 6. Peningkatan Kompetensi dan Pelatihan

Pelatihan merupakan unsur penting dalam mendukung Sistem Manajemen Keselamatan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan serta kompetensi pekerja khususnya pengemudi untuk menjalankan tugas dengan aman dan selamat. Dalam elemen ini perusahaan menjelaskan pelaksanaan dan program program terkait penyelenggaraan pelatihan bagi pengemudi dan mekanik beserta kompetensinya. Peningkatan kompetensi dan pelatihan berupa :

- a. terpenuhinya persyaratan kompetensi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- b. adanya program pelatihan bagi awak kendaraan bermotor dan mekanik sesuai dengan kebutuhan secara berkala.

Peningkatan kompetensi dibuktikan dengan sertifikat profesi pengemudi. Pelatihan dapat diselenggarakan oleh:

- a. Perusahaan Angkutan Umum, secara berkala berdasarkan matriks kebutuhan analisis pelatihan; atau
- b. Agen Pemegang Merek (APM), dibuktikan dengan sertifikat pelatihan yang diterbitkan oleh Agen Pemegang Merek (APM) tersebut.

## 7. Tanggap Darurat

Tanggap darurat berupa standar prosedur operasi untuk menghadapi setiap keadaan darurat yang meliputi:

- a. pengembangan dan penerapan manajemen tanggap darurat;
- b. identifikasi semua potensi keadaan darurat yang mungkin timbul dalam kegiatan operasi; dan
- c. sistem manajemen krisis dan tanggap darurat.

Pengembangan dan penerapan manajemen tanggap darurat dilakukan dengan menetapkan Standar Operasional Prosedur (SOP) tanggap darurat. Identifikasi semua potensi keadaan darurat yang mungkin timbul dalam kegiatan operasi serta sistem manajemen krisis dan tanggap darurat meliputi kegiatan :

- a. identifikasi terhadap kecelakaan lalu lintas, kebakaran, dan lainnya untuk menghindarkan kerugian, kerusakan dan korban yang lebih besar;
- b. membentuk tim tanggap darurat di kantor pusat, kantor cabang dan tempat penyimpanan kendaraan bermotor;
- c. menyiapkan sarana dan fasilitas tanggap darurat untuk setiap kendaraan bermotor; dan
- d. mengadakan pelatihan tanggap darurat berkala.

Tahapan Penanganan Keadaan Darurat :

- a. *Emergency Response Plan*
  - 1) Perusahaan telah melakukan identifikasi semua potensi keadaan darurat yang mungkin timbul dalam kegiatan operasi angkutan;

- 2) Perusahaan harus membuat dan mengembangkan prosedur tanggap darurat;
- 3) Mengidentifikasi persyaratan standar yang akan digunakan sesuai dengan kemampuan dan sumber daya yang ada;
- 4) Mengidentifikasi program kesiagaan dan tanggap darurat yang akan dilakukan; dan
- 5) Membentuk tim tanggap darurat.

b. *Emergency Response Operation*

- 1) Menetapkan peran dan tanggung jawab serta wewenang tim tanggap darurat;
- 2) Menetapkan program pelatihan tanggap darurat;
- 3) Menetapkan komunikasi tanggap darurat;
- 4) Melengkapi fasilitas tanggap darurat untuk mengendalikan terjadinya keadaan darurat di kendaraan bermotor; dan
- 5) Menetapkan prosedur tanggap darurat oleh pimpinan perusahaan.

c. *Emergency Response Evaluation*

- 1) Penerapan fasilitas tanggap darurat di kendaraan bermotor;
- 2) Melaksanakan simulasi kegiatan tanggap darurat; dan
- 3) Menganalisis kerusakan yang mungkin terjadi akibat keadaan darurat.

d. *Emergency Response Review*

- 1) Perbaikan atas ketersediaan fasilitas tanggap darurat dalam merespon kemungkinan terjadinya tanggap darurat;
- 2) perbaikan terhadap prosedur tanggap darurat; dan

- 3) peningkatan pelatihan terhadap awak kendaraan bermotor dalam menghadapi tanggap darurat (Permenhub no. 85 tahun 2018).

#### 8. Pelaporan Kecelakaan Internal

Setiap kejadian harus diselidiki untuk mengetahui faktor penyebab sehingga dapat dilakukan langkah dan upaya perbaikan sehingga tidak terulang kembali. Setiap Perusahaan Angkutan Umum harus melakukan penelitian dan pelaporan jika terjadi kecelakaan yang melibatkan perusahaannya. Pelaporan kecelakaan berguna untuk mengetahui faktor-faktor penyebab kecelakaan yang dan digunakan untuk mengidentifikasi bahaya dan risiko (Permenhub no. 85 tahun 2018).

Perusahaan mempunyai suatu sistem pelaporan, penyelidikan, analisa, dan tindak lanjut insiden untuk mencari akar penyebab (*root causes*) dan mengembangkan sistem pencatatan dan pelaporan kejadian ke instansi berwenang. Pelaporan berguna untuk mengidentifikasi atau mengklasifikasi kecelakaan dalam rangka mencegah terjadinya kecelakaan yang sama. Oleh karena itu, perusahaan harus mempunyai prosedur pelaporan kecelakaan dan formulir laporan kecelakaan (Permenhub no. 85 tahun 2018).

Pelaporan kecelakaan internal merupakan laporan setiap kecelakaan lalu lintas yang memuat :

- a. Lokasi kejadian kecelakaan
- b. Kondisi lingkungan sekitar tempat kejadian kecelakaan
- c. Identifikasi faktor penyebab kecelakaan (Permenhub no. 85 tahun 2018).



## 9. Monitoring dan Evaluasi

Monitoring dan evaluasi merupakan kegiatan tinjau ulang yang dilakukan secara berkala dalam waktu 3 bulan untuk mengetahui kelemahan dan kelebihan pelaksanaan keselamatan dalam perusahaan. Monitoring dan evaluasi dilakukan melalui audit internal perusahaan, pelaksanaan audit internal perusahaan dilakukan terhadap pemenuhan pelaksanaan seluruh elemen sistem manajemen keselamatan (Permenhub no. 85 tahun 2018).

## 10. Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja merupakan kegiatan berkala untuk mengetahui tingkat keselamatan pelayanan angkutan yang dinyatakan dengan :

- a. Rasio antara jumlah kejadian kecelakaan dengan kendaraan bermotor kilometer
- b. Rasio antara korban kecelakaan dengan kejadian kecelakaan.

Rasio antara jumlah kejadian kecelakaan dengan kendaraan bermotor kilometer adalah angka kecelakaan yang digambarkan dalam bagian (jumlah kecelakaan, kematian, luka-luka, atau kecelakaan total dalam 100.000 km dengan persamaan :

$$AR = \frac{C \times 100.000}{V}$$

Keterangan :

AR : angka kecelakaan per 100.000 kendaraan-km

C : jumlah kecelakaan (kematian, luka-luka, atau kecelakaan total)

V : kendaraan bermotor – km perjalanan dalam satu periode (satu bulan,tahun)

Keterangan :

- a. Jika  $AR >$  dari  $X$  control atas maka kinerja keselamatan perusahaan tersebut bulan (sangat buruk)
- b. Jika  $AR > X_{rat} < X$  control atas maka kinerja keselamatan perusahaan tersebut bulan (buruk)
- c. Jika  $AR < X_{rat} > 0$ , maka kinerja keselamatan perusahaan tersebut bulan (baik)
- d. Jika  $AR = 0$  maka kinerja keselamatan perusahaan tersebut bulan (sangat baik)

Rasio antara korban kecelakaan dengan kejadian kecelakaan adalah indeks kekerasan untuk menggambarkan tingkat kekerasan yang didefinisikan sebagai jumlah kefatalan (kematian) tiap kecelakaan, dengan persamaan :

$$SI = \frac{F}{A}$$

Keterangan :

SI : Indeks Kekerasan (severity index)

F : Banyaknya kefatalan (kematian) dalam waktu tertentu (setahun)

A : jumlah seluruh kecelakaan dalam waktu tertentu (bulan, tahun)

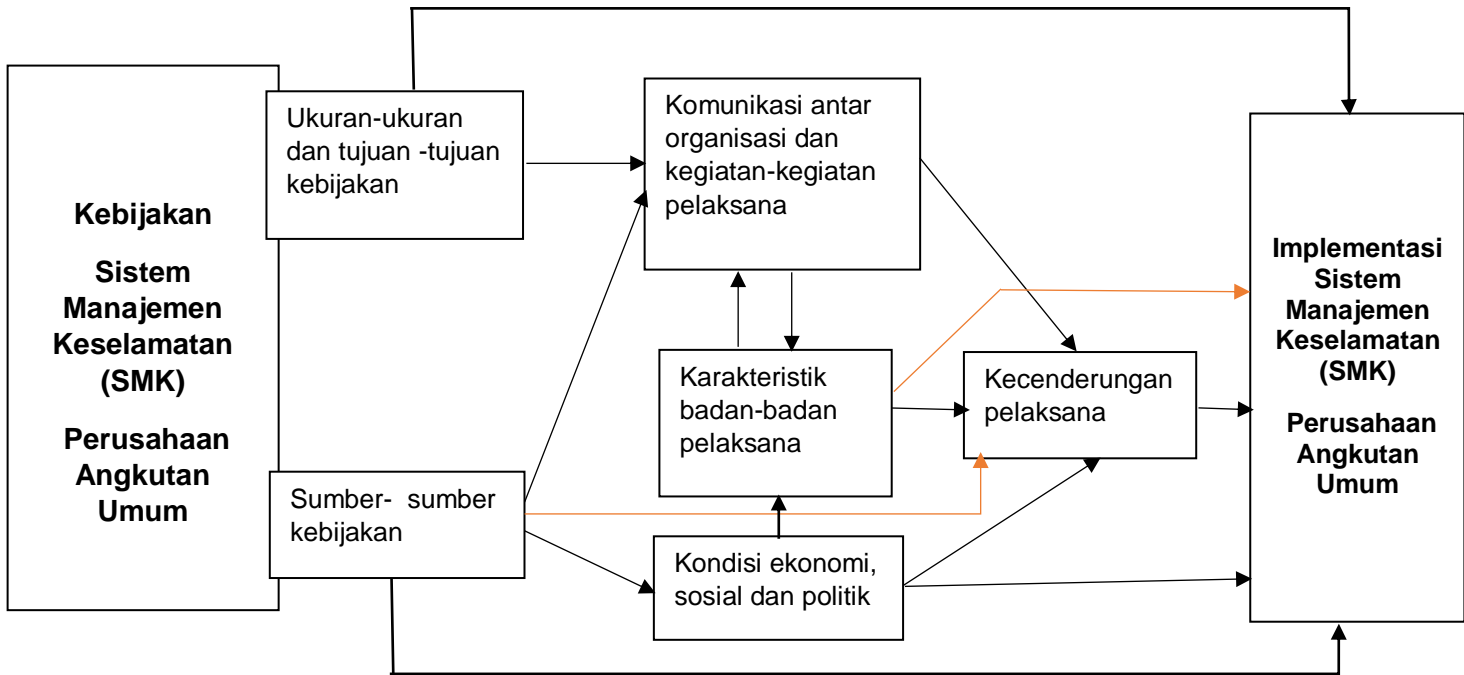
Keterangan:

- a. Jika  $SI >$  dari  $X$  Control atas maka kinerja keselamatan perusahaan tersebut bulan (..) sangat buruk.
- b. Jika  $SI > X_{rat} < X$  Control atas maka kinerja keselamatan perusahaan tersebut bulan (..) buruk.
- c. Jika  $SI < X_{rat} > 0$ , maka kinerja keselamatan perusahaan tersebut bulan (..) baik.

- d. Jika  $SI = 0$  maka kinerja keselamatan perusahaan tersebut bulan (..) sangat baik.

Pengukuran kinerja selain dinyatakan dengan rasio pada angka 1 dapat dinyatakan dengan rasio tingkat kerusakan yang diukur berdasarkan hari yang hilang karena kendaraan bermotor tidak beroperasi. Perusahaan harus membuat, mengembangkan, dan melaksanakan standar prosedur operasi pemantauan dan pengukuran kinerja keselamatan secara berkala dan mendokumentasikan hasilnya (Permenhub no. 85 tahun 2018).

### G. Kerangka Teori



Sumber : Teori Implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn (Winarno: 2012) yang sudah dimodifikasi peneliti

**Gambar 2.5 Kerangka Teori Implementasi Sistem Manajemen Keselamatan Perusahaan Angkutan Umum**