

MODEL PENGELOLAAN KESELAMATAN KERJA NELAYAN DI PALABUHANRATU, KABUPATEN SUKABUMI

MANAGEMENT MODEL OF FISHERMEN WORK SAFETY IN PALABUHANRATU, SUKABUMI REGENCY

Fis Purwangka¹⁾, Sugeng Hari Wisudo¹⁾, Budhi H. Iskandar¹⁾ dan John Haluan¹⁾

¹⁾Departemen Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, Institut Pertanian Bogor

Diterima: 18 Januari 2018; Disetujui: 22 Maret 2018

ABSTRAK

Proses keselamatan dan kesehatan kerja seperti proses manajemen pada umumnya adalah penerapan berbagai fungsi manajemen, yaitu perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Tujuan dari penelitian ini adalah menginventarisasi dan mengidentifikasi aspek-aspek yang terkait dengan manajemen keselamatan kerja nelayan serta membangun model manajemen keselamatan kerja nelayan dari kondisi yang terjadi. Pada penelitian ini digunakan metode berfikir secara sistem (*systems thinking*) dengan pendekatan metodologi sistem lunak (*soft systems methodology*). Hasil inventarisasi menunjukkan bahwa permasalahan dalam manajemen keselamatan kerja nelayan di Palabuhanratu umumnya terkait pengorganisasian dan pengelolaan secara terpadu. Pengelolaan manajemen keselamatan kerja nelayan menunjukkan ciri-ciri tidak sistemik dan ciri-ciri organisasi yang mengalami ketidakmampuan belajar. Model Konseptual Pengorganisasian Pengelolaan Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja (SMK3) dapat diimplementasikan dengan kondisi adanya perencanaan dan kebijakan yang mengatur tugas dan wewenang lembaga yang terlibat, adanya mekanisme komunikasi yang mudah dipahami, dibentuknya sistem pengawasan yang terukur, serta komitmen dari semua bagian yang terlibat. Model konseptual pengelolaan secara terpadu SMK3 dapat diimplementasikan dengan kondisi adanya komitmen dari semua lembaga yang terlibat, mekanisme komunikasi, koordinasi, dan keterbukaan informasi, dilakukannya pengawasan bersama dan kesetaraan kelembagaan dan kewenangan serta pelayanan yang terukur.

Kata Kunci: keselamatan kerja nelayan, metodologi sistem lunak, Palabuhanratu, model konseptual, pengelolaan terpadu

ABSTRACT

Occupational health and safety processes such as the management process in general is the application of a variety of management functions, including planning, implementation and monitoring. The purpose of this study are to inventory and identify the aspects related to the management of fishing occupational safety and to develop safety management model of the fishermen of the condition. In this study used method of thinking in systems (systems thinking), which is a way to solve the problem through a learning process of the real conditions that occur in systems thinking approach. Accordingly, this study uses soft system methodology because it includes qualitative research. Result of the inventarisation showed the problems in the management of safety of fishermen in Palabuhanratu are organizing and managing an integrated manner. The management of the safety of fishermen showed no systemic traits and characteristics of the organization who have a learning disability. Conceptual Model Management Organizing (SMK3) can be implemented with planning and policy conditions governing the duties and authority of the institutions involved, the communication mechanism that is easy to understand, the establishment of surveillance systems are scalable, and commitment of all parts involved. The conceptual model of integrated management (SMK3) can be implemented with the condition of the commitment of all the institutions involved, the mechanism of communication, coordination, and information disclosure, does joint supervision and institutional equality and authority as well as measurable service.

Keywords: fishermen work safety, soft system methodology, Palabuhanratu, Conceptual Model, integrated management

Contact person : Fis Purwangka

Email: fis@psp-ipb.org

PENDAHULUAN

Organisasi Pangan Dunia (FAO) bertajuk "*The State of World Fisheries and Aquaculture 2008*" yang dirilis pada tanggal 2 Maret 2009 lalu melaporkan, sebanyak 24.000 nelayan per tahun meninggal dunia di laut pada kegiatan penangkapan ikan. Laporan tersebut juga menyebutkan bahwa ada 4 faktor yang menjadi penyebab tingginya angka kematian nelayan tradisional dan pengguna transportasi di laut, yaitu (1) rancang bangun perahu yang buruk, (2) perilaku manusia yang tidak sesuai yang kadang-kadang disebabkan oleh kelalaian atau ketidaktahuan, (3) kepedulian

terhadap keselamatan yang rendah, serta (4) minimnya ilmu tentang penangkapan ikan dan kepelautan (FAO 2009). Penyebab utama kecelakaan laut yang berujung pada hilangnya nyawa manusia ini adalah murni kesalahan manusia (*human error*). Santara *et al.* (2014) menyatakan bahwa penyebab paling besar kecelakaan kapal adalah faktor SDM berpakurang kompetennya awak kapal. Penyebab lainnya adalah pengabaian yang dilakukan oleh penyelenggara transportasi laut dan instansi-instansi terkait, serta perlengkapan keselamatan transportasi laut yang jauh dari memadai. Kondisi yang sama terjadi pada kegiatan perikanan,

sebanyak 80 % faktor kecelakaan laut disebabkan oleh kealpaan manusia (FAO 2009).Terkait hal ini, maka FAO dengan melibatkan pihak tripartit, yakni pihak pemerintah, pemilik kapal dan pelaut perikanan telah mengadopsi suatu konvensi yang berkaitan dengan ketenagakerjaan yang layak (*decent work*) (Suwardjo dkk, 2010). Keselamatan adalah isu penting yang sepenuhnya perlu menjadi perhatian oleh semua pihak. Intervensi dan pedoman yang berkaitan dengan keselamatan dan kesehatan di tempat kerja bagi nelayan harus dikembangkan dan disediakan. Masalah yang diidentifikasi dan faktor-faktor yang berkontribusi terhadap keselamatan kerja, akan membantu dalam pengambilan keputusan di masa yang akan datang untuk meningkatkan kerja menjadi lebih aman dan nyaman bagi nelayan (Hussain *et al.* 2014). Data di Indonesia, sepanjang Desember 2008 – Maret 2009, sebanyak 18 kapal tenggelam. Dari 18 tragedi itu, sebanyak 43 orang meninggal dunia, 386 orang dinyatakan hilang, dan 105 orang selamat atau menderita luka-luka, baik fisik maupun psikis (Ant 2009).

Alat tangkap payang merupakan alat tangkap yang bersifat aktif (mengejar gerombolan ikan).Umumnya, unit penangkapan payang menggunakan perahu dengan ukuran panjang kurang dari 12 meter dan dioperasikan oleh 7 orang nelayan atau lebih. Kecilnya area kerja pada perahu payang, dengan jumlah nelayan yang banyak serta metode penangkapan ikan yang bersifat aktif, mengakibatkan peluang kecelakaan menjadi tinggi. Peluang tingkat kecelakaan

tersebut dapat juga disebabkan oleh sikap, keterampilan dan pengetahuan nelayan yang rendah tentang keselamatan kerja di laut. Keterlibatan pemerintah setempat dari beberapa kejadian kecelakaan nelayan di Palabuhanratu, belum teridentifikasi perannya dalam penanganan saat kecelakaan maupun setelah kecelakaan terjadi serta tindakan pencegahan lainnya.

Kondisi perairan Teluk Palabuhanratu dari sisi lingkungan perairan, lebih banyak dipengaruhi oleh kondisi oseanografi Samudera Hindia seperti adanya musim. Hempan gelombang dan tiupan angin di wilayah perairan tersebut cukup kuat sehingga tinggi gelombang cukup tinggi dan sulit diduga (Wyrтки 1961).

Masalah keselamatan kapal dan nelayan merupakan hal yang menjadi perhatian dunia. Telah banyak kebijakan-kebijakan internasional yang berkenaan dengan keselamatan di laut. Menurut IMO, 80% dari kecelakaan, disebabkan oleh kesalahan manusia (*human error*) dan sebagian besar kesalahan ini dapat dihubungkan dengan kekurangan manajemen yang menciptakan pra-kondisi untuk terjadinya kecelakaan (Blanc 2006).

Oleh karena itu, perlu kiranya dilakukan penelitian terkait dengan model pengelolaan keselamatan kerja khususnya di Palabuhanratu. Tujuan dari penelitian ini adalah menginventarisasi dan mengidentifikasi aspek-aspek yang terkait dengan pengelolaan keselamatan kerja nelayan serta membangun model manajemen keselamatan kerja nelayan dari kondisi yang terjadi di Palabuhanratu.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan pada bulan Oktober 2011 – Agustus 2012, dengan lokasi penelitian di wilayah Kabupaten Palabuhanratu Jawa Barat, khususnya di PPN Palabuhanratu. Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi data primer yang diperoleh dari hasil pengamatan atau observasi secara langsung terhadap obyek yang diteliti. Selain itu juga diperlukan data sekunder yang diperoleh dari instansi terkait dan studi kepustakaan terutama yang berkaitan dengan masalah penelitian dengan teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penelusuran dokumen dan dengan pedoman wawancara. Teknik pengumpulan data ini dimaksudkan untuk memperjelas struktur data yang digunakan untuk penelitian. Studi pustaka ini digunakan untuk mengumpulkan bahan-bahan berupa buku-buku, literatur, makalah, penelitian peraturan terkait yang dilakukan sebelumnya dan dokumen lain yang berhubungan dengan topik penelitian. Dalam penelitian ini dilakukan distribusi kuesioner untuk memperoleh informasi yang dapat mengungkap sejumlah indikator kinerja. Kuesioner ditujukan kepada responden yang ditentukan dengan teknik *random sampling* terhadap *stakeholder* yang terkait terhadap topik penelitian. Menurut Malo (1986) berbagai cara penarikan sampel boleh digunakan dengan metode yang telah ditetapkan. Populasi penelitian ini adalah semua *stakeholder* dalam sistem. Penulis mengambil sampel dengan cara *probability sampling*, yaitu pengambilan sampel yang memberikan peluang yang sama bagi

setiap anggota populasi untuk dipilih menjadi sampel.

Metode pengumpulan data yang dilakukan di lapangan bersifat formal maupun informal, yaitu melalui metode observasi lapangan, wawancara menggunakan kuesioner. Wawancara langsung dan pengisian kuesioner dilakukan kepada nelayan, pemilik kapal, pembuat perahu nelayan, maupun lembaga yang terkait dengan keselamatan kerja nelayan, antara lain kepada Pengelola PPN Palabuhanratu, Syahbandar Perikanan, Puskesmas Pelabuhan, SMK, Dinas Perikanan setempat, Polairud, serta Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika setempat.

Langkah awal penelitian menggunakan metode observasi terhadap aktivitas-aktivitas yang ada di lokasi penelitian. Fokus observasi pada bagaimana karakteristik *dynamic capabilities* anggota organisasi dalam proses perumusan suatu kebijakan. Data penting penelitian dari pengamatan mencakup identifikasi tugas masing-masing aktor, identifikasi *tools* yang dilaksanakan dalam tugas tersebut, membangun interaksi antara aktor dan sistem, menggambarkan kehidupan sehari-hari di lapangan, membangun struktur permasalahan, mengumpulkan *tools* yang digunakan menghasilkan informasi, dan mengobservasi kinerja partisipan. Data-data lapangan dikumpulkan melalui catatan lapangan (*field notes*) baik berupa catatan tulisan tangan, foto, video, dan hasil rekaman.

Sebelum pengumpulan data sesuai tahap-tahap metode SSM, terlebih dahulu

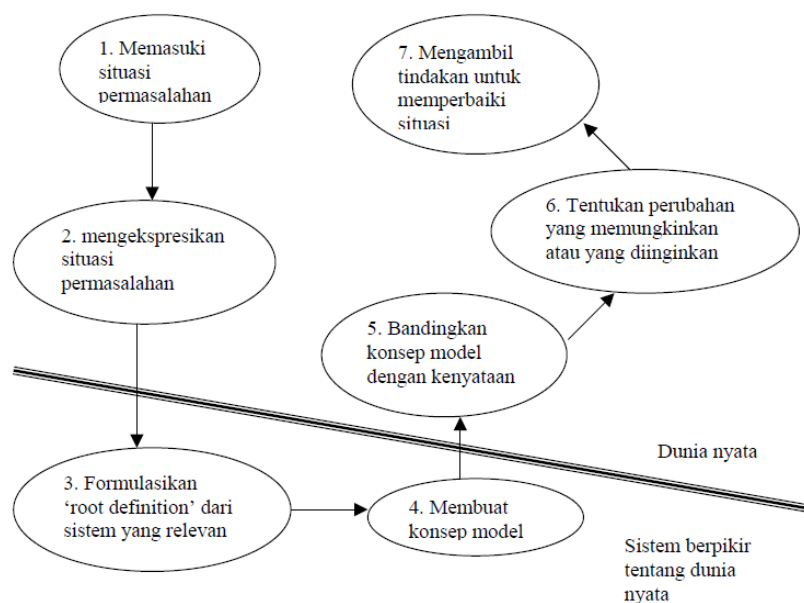
ditetapkan pemilihan dan penentuan informan kunci yang terlibat dalam proses keselamatan kerja nelayan di Palabuhanratu Jawa Barat. Proses pemilihan informan kunci dilaksanakan dengan pendekatan personal. Penjelasan terhadap tujuan penelitian dipaparkan sebelum mendapatkan persetujuan informan untuk terlibat dalam penelitian. Tanggapan setiap informan, baik menolak maupun menerima, menjadi perhatian peneliti. Setiap informan diberikan hak kerahasiaan atas seluruh informasi yang diutarakan.

Pada penelitian ini digunakan metode berfikir secara sistem (*systems thinking*), yaitu suatu cara untuk memecahkan masalah kompleks melalui proses pembelajaran (*learning process*) dari kondisi nyata yang terjadi dengan pendekatan berfikir secara sistem (Sam'un Jaja Raharja, 2009). Bidang perikanan merupakan suatu system yang memiliki kompleksitas tinggi dan melibatkan banyak stakeholder (Irnawati *et al* 2013). Hakikat

berpikir secara sistem yaitu: (1) menyederhanakan kerumitan dari kompleksitas dunia nyata tanpa kehilangan inti dari sistem itu sendiri, (2) proses belajar, pembelajaran atau proses pembelajaran (*learning process*) yang mengganti cara berpikir lama dengan cara baru.

Metode berfikir sistem yang digunakan dalam penelitian ini adalah metodologi sistem lunak (*soft systems methodology*). Hal ini karena permasalahan yang ingin dipecahkan dalam penelitian ini bersifat kualitatif dan tidak terstruktur.

Soft Systems Methodologies (SSM) pada hakekatnya merupakan suatu uraian dengan menggunakan bahasa tertentu yang berisikan pikiran para partisipan dalam mempersepsikan realita (Raharja, 2009). Pelaksanaan penelitian sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan dalam metode SSM (Gambar1). Metode SSM dilaksanakan melalui tujuh tahapan yang diuraikan sebagai gambar berikut.



Gambar 1. Tahapan SSM (Sumber: Chekland, 1993)

Soft systems methodology (SSM) adalah proses penelitian sistemik yang menggunakan model-model sistem (Chekland, 1993). Pengembangan model sistem tersebut dilakukan dengan melakukan penggalian permasalahan yang tidak terstruktur, mendiskusikan secara intensif dengan pihak terkait, membandingkan konsep *systems thinking* dengan *real world*, dan melakukan penyelesaian masalah secara bersama.

Pada penerapannya, berdasarkan Gambar 1., SSM dibagi dalam dua tahapan utama. Tahap pertama, *real world* dengan lima langkah. Langkah-langkah tersebut yaitu : (1) mengkaji situasi masalah yang tidak terstruktur; (2) menyusun atau memetakan situasi masalah (strukturisasi masalah); (3) membandingkan model konseptual dengan masalah yang sudah terstruktur; (4) menetapkan perubahan yang diinginkan; (5) melakukan tindakan perbaikan atas masalah. Tahap kedua, *system thinking* dengan 2 langkah yaitu (a) membangun definisi permasalahan yang diformulasikan dari hasil strukturisasi masalah dari hasil tahapan pertama langkah (2); (b) membuat model konseptual atas dasar hasil definisi permasalahan.

Secara umum ketujuh langkah tersebut dilakukan dalam 6 kegiatan berikut. Pertama, *rich picture*, yaitu menguraikan situasi yang dipersepsikan sebagai masalah atau menjadi masalah. Dalam tahap pertama, berbagai persepsi situasi masalah dari kondisi nyata saat peneliti dikumpulkan dari partisipan

dengan berbagai peran dalam situasi masalah tersebut. Kedua, membangun definisi akar permasalahan yaitu memformulasi pandangan tertentu atas situasi dengan menguraikan sifat dari yang sesuai dengan pandangan atau perspektif yang relevan dengan situasi masalah. Dalam langkah kedua ini diuraikan berbagai perspektif dan ekspresi para partisipan sesuai dengan peran masing-masing dalam situasi.

Atas dasar perspektif dan ekspresi tersebut dilakukan analisis permasalahan. Ketiga, membuat model konseptual yaitu menggambarkan bekerjanya sistem sesuai dengan definisi permasalahan. Sistem dalam gambar tersebut menerima input dan menghasilkan output dalam suatu proses transformasi. Proses transformasi menggambarkan aktivitas dalam sistem dan urutan yang dibutuhkan untuk berlangsungnya proses transformasi tersebut. Keempat, membandingkan model konseptual dengan dunia nyata. Pada tahap ini model konseptual yang telah dibuat pada langkah ketiga, diajukan dalam suatu diskusi (debat) dengan partisipan. Beberapa pertanyaan penting antara lain apakah aktivitas dalam model sesuai dengan dunia nyata, dan bagaimana model sistem bekerja. Kelima, mendefinisikan perubahan yang diinginkan dan layak. Dalam langkah ini ditentukan perubahan yang mungkin terhadap situasi masalah yang dihasilkan melalui debat antar partisipan dalam tiga macam perubahan, yaitu: (1) perubahan prosedur dalam

perbaikan aktivitas dalam struktur yang ada, (2) perubahan struktural dalam bentuk re-grouping organisasi, tugas pokok, kewenangan dan tanggung jawab, (3) perubahan sikap dan kultur dalam bentuk pembelajaran, perubahan nilai, norma dan cara berfikir (mindset). Keenam, melakukan tindakan perbaikan. Dalam kegiatan ini dilakukan intervensi perubahan dalam

bentuk implementasi model. Selanjutnya pada tahap ke-dua, dilakukan analisis *root definition*/pendefinisian sistem permasalahan untuk mendapatkan akar permasalahan di tiap struktur masalah, yang diawali dengan menggali persepsi dari para *stakeholder* dengan pendekatan berdasarkan Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Analisis *root definition*

C (Customer)	Who would be the victims/beneficiaries of the purposeful activity? (pihak-pihak yang akan diuntungkan atau dirugikan dari kegiatan pemecahan masalah)
A (Actors)	Who would do the activities? (pihak-pihak yang melaksanakan aktivitas pemecahan masalah)
T (Transformation process)	What is the purposeful activity expressed as Input - Transformation – Output (aktivitas yang mengubah masukan menjadi keluaran)
W (Weltanschauung)	What view of the world makes this definition meaningful? (pemahaman berbagai pihak tentang makna yang mendalam atas situasi permasalahan)
O (Owners)	Who could stop this activity? (pihak yang dapat menghentikan aktivitas organisasi)
E (Environmental Constraints)	What constraints in its environment does this system take as given (hambatan dalam lingkungan sistem yang tak dapat dihindari)

Sumber: *Checkland*, 1993

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan eksplorasi yang dilakukan dengan metode SSM, pada tahap pertama, peneliti mendapatkan sejumlah presumsi tentang situasi yang mungkin

terjadi. Informasi awal yang didapatkan di lokasi penelitian dapat dilihat pada Tabel 2 berikut yang disusun secara sistematis sesuai tahapan SSM.

Tabel 2. Situasi masalah yang tidak terstruktur di lokasi penelitian

No.	Situasi Masalah
1.	Teridentifikasi kejadian kecelakaan di laut pada kegiatan nelayan belum dilakukan pendataan mengenai kecelakaan nelayan secara terstruktur
2.	Kemampuan pendidikan dan keterampilan SDM (nelayan) yang tidak terpantau
3.	Belum terlihat pemantauan kesehatan nelayan
4.	Informasi kondisi, desain dan konstruksi serta peralatan perahu yang tidak sama baik peralatan navigasi maupun peralatan keselamatannya
5.	Belum ada prosedur kerja yang jelas
6.	Belum ada sosialisasi pentingnya keselamatan di laut Informasi kondisi alam/laut yang sukar di dapat
7.	Keterbatasan biaya untuk meningkatkan keselamatan kerja nelayan
8.	Belum ada kejelasan lembaga yang berkepentingan dan bertanggung jawab dengan keselamatan kerja nelayan

Mengacu kepada informasi langkah pertama tersebut, maka permasalahan dalam manajemen keselamatan kerja nelayan di Palabuhanratu umumnya berkaitan dengan masalah pengorganisasian dan pengelolaan secara terpadu. Menurut Dwiyanto BM. (2011), terhadap kondisi tersebut, perlu dilakukan suatu rencana tindak (*action plan*), yang salah satunya dengan merencanakan dan menerapkan pengelolaan permasalahan yang ditemukan, dalam hal ini dilakukan langkah selanjutnya, yaitu menyusun atau memetakan situasi masalah (strukturisasi masalah). Secara umum permasalahan tersebut terbagi dalam permasalahan yang saling berkaitan, yaitu: (a) apa dan mengapa terjadi permasalahan, (b) apa yang perlu dilakukan, dan (c) bagaimana permasalahan itu dapat dipecahkan.

Berkaitan dengan masalah apa dalam manajemen keselamatan kerja nelayan, maka pertanyaan pokoknya yaitu mengapa pengelolaan bersifat sektoral, dan konflik antar *stakeholder* serta tidak terpadu. Menurut Triana (2014), perlu dibangun kultur hukum yang bersifat holistik, baik dari kultur pemerintahan (*internal legal culture*) maupun dari masyarakat (*eksternal legal culture*). Berkaitan dengan apa yang harus dilakukan, ditentukan oleh kinerja organisasi. Dengan demikian, pertanyaan pokok berikutnya yaitu bentuk organisasi apa yang paling optimal yang memayungi semua kepentingan *stakeholder*. Apa saja yang harus termuat dalam hubungan kerja antar *stakeholder*. Faktor apa saja yang mendukung dan menghambat kerjasama agar bersinergis, dan apakah perlu sanksi bagi *stakeholder* yang tidak partisipatif dan

apa bentuk sanksi yang dijatuhkan. Berkaitan dengan bagaimana permasalahan dipecahkan. Pertanyaan pokoknya yaitu bagaimana meningkatkan keterpaduan antar *stakeholder* dan bagaimana strategi meningkatkan keterlibatan publik supaya berjalan lebih baik. Bagaimana tata hubungan kerja antar *stakeholder* disusun. Pertanyaan selanjutnya bagaimana membangun kepercayaan antar *stakeholder*. Situasi keterbukaan dan kebersamaan sangat dibutuhkan dalam manajemen keselamatan kerja nelayan antara tujuan setiap organisasi dengan tujuan bersama.

Pertanyaan pokok yang berhubungan dengan strategi manajemen keselamatan kerja nelayan yaitu bagaimana strategi yang harus disusun agar manajemen keselamatan kerja nelayan berjalan secara sinkron. Bagaimana meningkatkan peran aktif para *stakeholder* dalam pengawasan dan pengendalian Manajemen Keselamatan kerja nelayan. Bagaimana meningkatkan efisiensi dan keefektifan manajemen keselamatan kerja nelayan secara multi *stakeholder*? Bagaimana strategi yang harus dilakukan agar kerja sama antar *stakeholder* dapat berjalan efektif. Bagaimana strategi meminimalkan konflik kewenangan, konflik fungsi dan konflik kepentingan.

Deskripsi permasalahan dalam pengorganisasian meliputi beberapa isu penting. Pertama, keterpaduan antar *stakeholder* belum berjalan dengan baik karena ketidakjelasan siapa yang termasuk ke dalam *stakeholder*. Belum ada inventarisasi siapa saja yang termasuk kategori *stakeholder*. Kedua, belum ada

organisasi yang secara jelas yang memayungi *stakeholder*. Masing-masing organisasi menginduk pada instansi tertentu, baik yang ada di pusat maupun di daerah. Ketiga, pengelolaan secara keseluruhan kurang efisien dan kurang efektif karena tumpang tindih peraturan yang mengimbas kepada tugas pokok, fungsi, dan kewenangan secara sendiri-sendiri dari setiap instansi/ organisasi. Keempat saat ini banyak organisasi/lembaga yang merasa mengelola Keselamatan kerja nelayan. Dalam kondisi ini perlu ditetapkan suatu keputusan bersama dalam suatu forum yang menentukan setiap *stakeholder* pelaksana di lapangan. Menurut Wakka (2014), komunikasi dan koordinasi harus dapat dilakukan dengan baik sehingga tercipta kesamaan persepsi dan pembagian peran di antara *stakeholders* yang ada dalam mewujudkan tujuan. Dalam keputusan tersebut harus terumus dengan jelas, yaitu: (1) forum seperti apa yang akan dibentuk (2) siapa saja yang terlibat (3) tugas pokoknya apa (4) sampai level apa forum perlu dibentuk. Kelima, kendati banyak instansi/organisasi yang mengelola Keselamatan kerja nelayan, namun jika terjadi persoalan di lapangan yang berdampak pembiayaan, cenderung saling lempar tanggung jawab. Ketiadaan aturan yang jelas ini menyebabkan instansi saling lempar tanggung jawab apabila timbul persoalan di lapangan, sedangkan di lapangan membutuhkan penangan upaya segera.

Kondisi yang terjadi mengindikasikan adanya masalah yang muncul terkait dengan keselamatan kerja nelayan, setiap

instansi saling melempar tanggung jawab. Setiap instansi tidak mengetahui dan memahami fungsi instansi lain dan antar instansi tidak ada pembagian kerja yang jelas. Koordinasi antar instansi tidak terjadi, hanya berjalan ketika ada masalah. Menurut Nugroho *et al* (2014), kurangnya komitmen beberapa *stakeholder* yang berdampak pada macetnya koordinasi. Terjadi ketidakjelasan dan konflik kewenangan karena belum ada aturan yang jelas dan tidak adanya pembagian kewenangan yang sengaja diatur di lapangan (*operational level*).

Pemecahan masalah dalam manajemen keselamatan kerja nelayan berdasarkan analisis berfikir sistem dilakukan dengan langkah-langkah berupa memperjelas peran setiap *stakeholder*. Menurut Sutrisno *et al* (2012), kejelasan peran ternyata sangat mempengaruhi efektivitas kerja. Kejelasan peran ini akan membantu permasalahan kewenangan, untuk meningkatkan koordinasi antar *stakeholder* secara formal, sehingga diperlukan kelembagaan/organisasi yang jelas (Jannah dan Suhirman, 2015). Bentuk wadah organisasi tersebut harus optimal sehingga dapat memayungi semua kepentingan *stakeholder*. Menata ulang hubungan kerja antar *stakeholder* dengan lebih baik. Pada tata hubungan tersebut termuat hak dan kewajiban setiap *stakeholder*, serta aturan main yang jelas. Upaya untuk meningkatkan efisiensi dan keefektifan manajemen keselamatan kerja nelayan, dapat dilakukan dengan cara menginventarisasi kembali peran dan tugas pokok dan fungsi masing-masing *stakeholder*. Merumuskan peran dan

keterkaitan aktivitas instansi dalam perencanaan, pengorganisasian, pembiayaan, pelaksanaan, dan pengawasan pengendalian.

Selanjutnya strukturisasi permasalahan dalam Manajemen Keselamatan Kerja meliputi dua aspek terpenting yaitu aspek pengorganisasian dan aspek pengelolaan terpadu. Penerapan SSM pada keselamatan kerja nelayan pada perahu berukuran kurang dari 12 meter terdapat 9 aktor yang berperan sebagai

stakeholder, yang meliputi (a) nelayan; (b) pemilik perahu; (c) pembuat perahu; (d) pengelola PPN di Palabuhanratu ; (e) dinas perikanan di Palabuhanratu; (f) syahbandar; (g) BMKG di Palabuhanratu; (h) Polairud; dan (i) lembaga pendidikan/pelatihan di Palabuhanratu. Berdasarkan hal tersebut di atas, hasil dari langkah kedua, yaitu menyusun atau memetakan situasi masalah (strukturisasi masalah) dapat dilihat pada tabel 3 berikut.

Tabel 3. Hasil penyusunan atau pemetaan situasi masalah (strukturisasi masalah) di lokasi penelitian

No.	Struktur Masalah
1.	Hubungan kerja antarinstansi belum terstruktur dengan baik dan hubungan antarorganisasi belum tertata dengan baik sehingga menghasilkan suatu relasi yang belum efektif.
2.	Sinkronisasi dari setiap kegiatan belum berjalan secara baik dan upaya sinkronisasi belum berjalan dengan optimal.
3.	Keefektifan dan frekuensi komunikasi antar <i>stakeholder</i> masih rendah.
4.	Pada keseluruhan organisasi yang terlibat dalam belum memperlihatkan pembagian tugas secara sistematis, khususnya pada organisasi non pemerintah.
5.	Kemampuan <i>stakeholder</i> yang kuat tidak dibarengi dengan aransemen kerja sama yang optimal di mana rumusan kerja sama tidak jelas dan sangat tergantung kepada peraturan yang lebih tinggi
6.	Tujuan bersama dan tujuan setiap organisasi tidak saling memberikan dukungan satu dengan lainnya sehingga berjalan sendiri-sendiri.
7.	Interaksi antar aktor tidak berjalan secara teratur, hanya berdasarkan kebutuhan saja.
8.	Komitmen setiap organisasi hanya pada tataran kesiapan lisan, tidak diimbangi dengan stamina.
9.	Struktur dan kapasitas setiap organisasi tidak sama sehingga memengaruhi komitmen dan stamina.
10.	Instrumen dan aransemen kerja sama seperti pengumpulan informasi masih bersifat pasif. Beban biaya dan tenaga atas pengumpulan informasi tidak ditanggung bersama, namun oleh instansi yang memerlukan informasi tersebut.

Selanjutnya dilakukan tahap kedua, yaitu analisis *root definition*/pendefinisian sistem permasalahan untuk mendapatkan akar permasalahan di tiap struktur masalah, yang diawali dengan menggali persepsi dari para *stakeholder*. *Client/Customers* pada definisi sistem permasalahan

pengorganisasian manajemen keselamatan kerja nelayan yaitu (a) nelayan; (b) pemilik perahu; (c) pembuat perahu; (d) pengelola pelabuhan; (e) dinas perikanan setempat; (f) syahbandar; (g) BMKG setempat; (h) Polairud; (i) lembaga pendidikan/pelatihan. Nelayan sebagai klien menerima semua

konsekuensi atas pengorganisasi yang ditetapkan adalah pengelola yang manajemen keselamatan kerja nelayan berperan sebagai *actor*.

Tabel 4. Analisis *root definition* pada sistem keselamatan kerja nelayan

No.	Komponen sistem	Hasil definisi sistem
1.	<i>Clients/costumer</i>	Nelayan, perlu mendapatkan perhatian dalam keselamatan kerja pada kapal berukuran kurang dari 12 meter
2.	<i>Actors</i>	Instansi-instansi yang terlibat untuk mengelola keselamatan kerja nelayan
3.	<i>Transformation process</i>	Terwujudnya wadah/organisasi yang mengakomodasi dan mengikat semua pihak
4.	<i>Worldview</i>	Tersusunnya tata hubungan kerja yang jelas dan melembaga antar organisasi yang terlibat dalam pengelolaan keselamatan kerja nelayan
5.	<i>Owners</i>	Pemerintah pusat, KKP, KP
6.	<i>Environtmental constraint</i>	Pemahaman tentang tugas pokok, fungsi masing-masing instansi dan penafsiran atas berbagai peraturan perundangan khususnya yang berhubungan dengan sistem manajemen K3

Model konseptual sistem manajemen keselamatan kerja nelayan terdiri dari model konseptual pengorganisasian dan model konseptual proses pengelolaan terpadu kolaborasi. Elaborasi dalam setiap konsep terdapat tiga hal utama, yaitu: (1) realitas (2) kerangka berpikir serbasistem untuk memecahkan masalah (3) keefektifan yang ingin dicapai dengan berpikir serbasistem.

Realitas masalah dalam pengorganisasian manajemen keselamatan kerja nelayan menjadi sesuatu yang sangat

kompleks. Pertama, banyaknya instansi dan organisasi yang terlibat dan berkepentingan terhadap manajemen keselamatan kerja nelayan, baik organisasi pemerintah maupun organisasi swasta dan masyarakat pada umumnya. Kedua, ekspresi organisasi didasarkan pada kepentingan sektoral masing-masing atau ego sektoral sesuai dengan visi, misi instansi organisasi yang bersangkutan. Ketiga, belum adanya wadah terpadu yang secara jelas mengatur tugas pokok fungsi dan peran setiap instansi/organisasi.

Tabel 5. Analisis *root definition* pada sistem permasalahan dalam pengelolaan secara terpadu

No.	Komponen sistem	Hasil definisi sistem permasalahan
1.	<i>Clients/costumer</i>	<i>Stakeholder</i> yang terlibat dalam pengelolaan SMK3
2.	<i>Actors</i>	Instansi-instansi yang terlibat untuk mengelola keselamatan kerja nelayan
3.	<i>Transformation process</i>	Terciptanya kepercayaan antar <i>stakeholder</i> , kerjasama, interaksi dinamis serta dukungan dan komitmen semua <i>stakeholder</i> dalam pengelolaan SMK3
4.	<i>Worldview</i>	Terwujudnya kolaborasi dalam pengelolaan SMK3
5.	<i>Owners</i>	<i>Stakeholder</i> yang terlibat dalam pengelolaan SMK3
6.	<i>Environtmental constraint</i>	Komitmen dan pemahaman atas tugas pokok, fungsi dan peran masing-masing yang cenderung ego sektoral

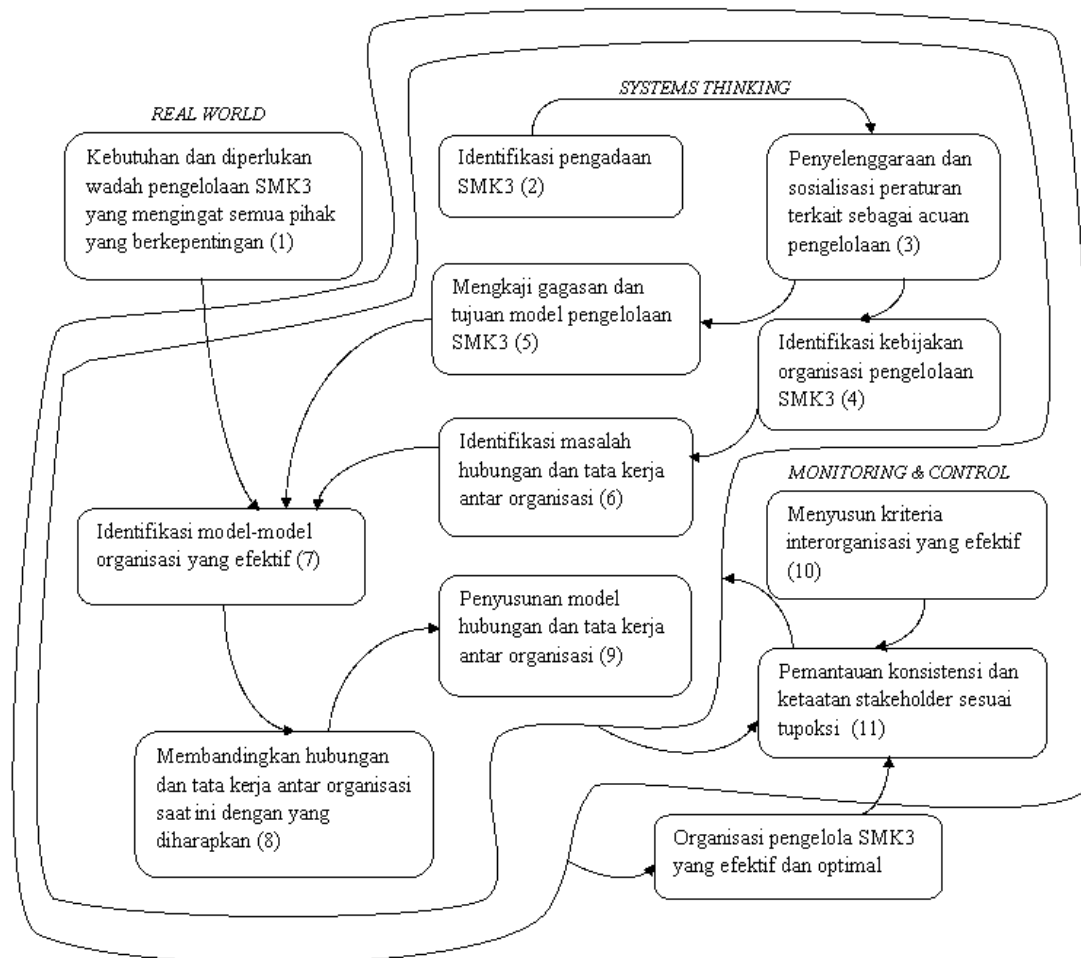
Permasalahan pengelolaan secara terpadu menunjukkan temuan lapangan dimana berbagai kondisi yang ada tidak mendorong pengelolaan secara terpadu. Ketidakterpaduan dan kecenderungan konflik yang tinggi dalam pengelolaan disebabkan oleh tidak sejalanannya peraturan antara peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta banyaknya peraturan daerah-daerah yang belum disempurnakan mengacu kepada peraturan pemerintah yang lebih tinggi. Terdapat beberapa hambatan utama dalam penyelesaian masalah pengelolaan secara terpadu, yaitu: (a) belum ada aturan keterpaduan kerjasama, (b) tumpang tindih dalam sektor yang sama, dan (c) belum adanya petunjuk pengelolaan dan adanya gap antara kewenangan pemerintah dan kewenangan publik. Kerjasama yang dibentuk antar instansi seperti koordinasi, identifikasi *stakeholder*, analisis peran, dan identifikasi isu-isu strategis hanya dibahas sampai tahap perencanaan. Bentuk implementasi kerja sama belum terumus dengan jelas. Belum adanya saling percaya dalam kerjasama terpadu, karena masing-masing bertumpu pada ego kepentingan dan pertentangan kewenangan. Akibatnya sinergi tidak terjadi, kendati semua menyadari tidak mungkin mengandalkan instansi/organisasi secara sendiri-sendiri (Sam'un Jaja Raharja, 2009).

Client/Customers dan *owners* pada definisi sistem permasalahan proses manajemen keselamatan kerja nelayan secara terpadu adalah semua *stakeholder* yang terlibat. Kolaborasi pada dasarnya

ialah kerja sama berbagai pihak yang berkepentingan dalam manajemen keselamatan kerja nelayan. Dalam hal ini semua pihak yang terlibat baik dalam posisi sebagai *regulator, operator, user*, maupun publik yaitu pihak-pihak yang berkepentingan. Menurut Sanjaya, T. *et.al* (2014) peningkatan pelayanan publik di kantorsistem administrasi manunggal di bawah satu atap, adalah dengan membentuk karakter dari aparatur sesuai dengan kewajiban yang diemban dalam melayani publik, dan wajib menghindari segala pelanggaran.

Dengan demikian, semua pihak tersebut yaitu *customer* karena merekalah yang akan diuntungkan atau dirugikan oleh berjalan atau tidak berjalannya pengelolaan secara terpadu atas manajemen keselamatan kerja nelayan. Walaupun demikian, proses terwujudnya pengelolaan yang terpadu masih dihambat lingkungan (*environmental constraint*). Hambatan tersebut berupa rendahnya komitmen, rendahnya pemahaman atas tugas pokok dan fungsi instansi lain, ego sektoral dan hanya mau berorientasi kepada arahan dari instansi yang lebih tinggi. Menurut Putuhena (2013), ego sektoral lembaga mengakibatkan tumpang tindih peraturan dan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Pembangunan model konseptual ditujukan untuk menggambarkan situasi permasalahan yang terjadi. Pemecahan dalam masalah model konseptual yang merupakan transformasi dari *root definition*.



Gambar 2. Model konseptual pengorganisasian pengelolaan SMK3

Dengan pendekatan kerangka berpikir serbasistem, solusi masalah pengorganisasian dapat dilakukan melalui beberapa langkah. Pertama, mengidentifikasi model organisasi manajemen keselamatan kerja nelayan. Langkah ini dilakukan melalui kegiatan, yaitu : (1) pengkajian dan konsultasi publik (2) pengkajian peraturan-peraturan yang saat ini diberlakukan sebagai acuan penyelenggaraan pengelolaan (3) melakukan inventarisasi dan identifikasi *stakeholder* yang saat ini terkait dengan manajemen keselamatan kerja nelayan, baik itu instansi pemerintah, dunia bisnis

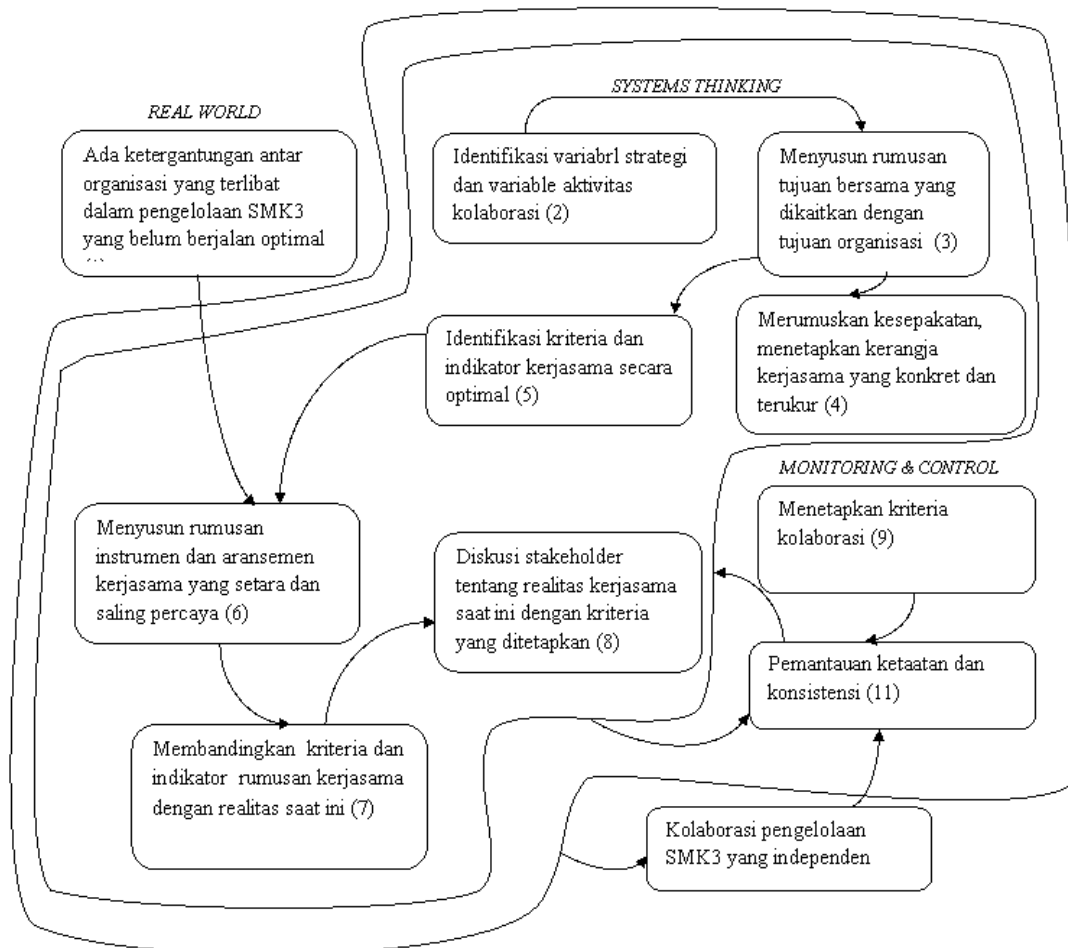
maupun organisasi kemasyarakatan lainnya.

Kedua, berbagai persoalan pengorganisasian tersebut diatasi dengan alternatif pemikiran dari bawah (*bottom up*) seperti dengan cara mengkaji model manajemen keselamatan yang ada. Pendekatan yuridis normatif yang berasal dari atas, yaitu kebijakan organisasi pengelolaan berbasis wilayah administrasi yang dipadukan dengan aspirasi dari bawah (Zaini, 2011).

Ketiga, mengkaji berbagai gagasan model manajemen keselamatan yang ada dan kajian dan identifikasi atas model-

model pengorganisasian yang efektif secara teoretis dan mengidentifikasi masalah-masalah dalam hubungan dan tata kerja antarorganisasi. Hasil kajian kemudian dikomparasikan antara tata

hubungan kerja antarorganisasi yang berjalan saat ini dengan tata kerja organisasi antarpengelola yang diharapkan.



Gambar 3. Model konseptual pengelolaan secara terpadu SMK3

Proses manajemen keselamatan kerja nelayan secara terpadu dimulai dengan memahami realitas masalah. Ada tiga realitas masalah tersebut, yaitu ; (1) adanya kesalingtergantungan antarorganisasi yang terlibat dalam manajemen keselamatan kerja nelayan, (2) manajemen keselamatan kerja nelayan saat ini belum optimal, dan (3) adanya keinginan melaksanakan pengelolaan secara terpadu, *interdependen* dan *win-win solutions*. Realitas masalah menunjukkan

manajemen keselamatan kerja nelayan di Palabuhanratu masih terkotak-kotak dan belum dikelola secara terpadu. Hal ini disebabkan oleh adanya perbedaan tujuan, tidak ada *leading sector* yang secara normatif maupun efektif memainkan peran, sehingga tidak terjadi kerjasama antarorganisasi.

Realitas masalah dalam manajemen keselamatan kerja nelayan menunjukkan bahwa berbagai hal ketidaksamaan persepsi dan tujuan. Pertama, instansi atau

organisasi yang terlibat dalam manajemen keselamatan kerja nelayan saling terkait satu sama lain terutama dalam hal memenuhi kepentingan setiap instansi/ organisasi. Secara teoretis pihak-pihak yang memiliki kepentingan yang sama (seharusnya) akan saling mendekat untuk secara bersama-sama bekerja dalam suatu wadah organisasi. Kedua, sampai saat ini tidak ada organisasi yang secara efektif berfungsi mewadahi berbagai kepentingan tersebut sehingga kerjasama antar organisasi tidak berjalan secara optimal di Palabuhanratu.

Hasil identifikasi memperlihatkan bahwa semua instansi dan organisasi yang terlibat dalam manajemen keselamatan kerja nelayan menunjukkan komitmen dan upaya pencapaian yang rendah, disebabkan oleh: (1) belum adanya keinginan untuk memperhatikan dan menempatkan kepentingan nelayan yang tinggi, (2) tidak ada satu pun dari *stakeholder* yang terlibat menjalankan peran mengawal komitmen, sehingga tidak ada jaminan setiap *stakeholder* konsisten menjalankan kesepakatan bersama.

Hasil rumusan yang optimal dikaji dan dielaborasi dalam bentuk kriteria dan indikator-indikator kerjasama secara lebih nyata dan terukur. Hasil elaborasi kemudian dibandingkan dengan kriteria tiap organisasi sehingga dihasilkan rumusan kriteria dan indikator yang mencerminkan kepentingan semua pihak. Namun sampai dengan saat ini kriteria dan indikator kerja sama yang nyata dan terukur belum terumuskan secara jelas. Pada beberapa diskusi secara informal

dengan beberapa narasumber, kriteria dan indikator kerja sama belum terumuskan karena bentuk dan arah kerja sama tidak pernah jelas dan konkret.

Perdebatan untuk menentukan kriteria dan tolok ukur keterpaduan yang efektif belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan oleh (1) frekuensi dan kualitas interaksi antar aktor yang rendah (2) agenda yang dibahas sangat dibatasi dalam jumlah dan waktu (3) interaksi dalam bentuk rapat formal sehingga kurang memberikan suasana yang dinamis dan interaktif.

Karena itu, tolok ukur keberhasilan proses kerjasama yang terpadu dalam manajemen keselamatan kerja nelayan belum menghasilkan kriteria yang optimal. Sebagai hasilnya, tolok ukur sebagai alat untuk memantau konsistensi dan ketaatan *stakeholder* untuk melakukan kerja sama yang terpadu sesuai dengan kesepakatan bersama belum memadai. Dengan demikian, dalam dunia nyata (*real world*) manajemen keselamatan kerja nelayan secara terpadu belum terlihat secara nyata. Keefektifan pengelolaan secara terpadu dapat dicapai jika : (a) para stakeholder aktif berpartisipasi dalam manajemen keselamatan kerja nelayan secara mandiri yang diperlihatkan dalam kemampuan menyiapkan struktur dan kapasitas setiap organisasi, (b) memelihara kepercayaan dan tidak menyembunyikan rencana tertentu, dan (c) konsisten dengan komitmen kesepakatan yang telah dibuat bersama dengan tetap bekerja sama sampai dengan kerja sama itu sendiri berhenti berdasarkan kesepakatan.

KESIMPULAN

Pengelolaan manajemen keselamatan kerja nelayan menunjukkan ciri-ciri tidak sistemik dan ciri-ciri organisasi yang mengalami ketidakmampuan belajar: (a) Setiap *stakeholder* cenderung berposisi pada sudut pandang atau kepentingan sendiri. (b) Penyelesaian permasalahan dalam manajemen keselamatan kerja nelayan cenderung bertahap, tidak terstruktur dan bersifat kedaerahan dan tidak merubah *mindset*. (c) Dalam praktek manajemen keselamatan pada aspek tertentu (pengendalian) sering terjadi peralihan sumberdaya untuk kepentingan yang lain. pengalihan ini menunjukkan bahwa persoalan manajemen keselamatan kerja nelayan bukan prioritas dan bukan sesuatu yang harus ditangani segera. (d) Visi bersama manajemen keselamatan kerja nelayan tidak sampai pada tataran implementasi.

Model Konseptual Pengorganisasian Pengelolaan SMK3 dapat diimplementasikan dengan kondisi adanya perencanaan dan kebijakan yang mengatur tugas dan wewenang lembaga yang terlibat, adanya mekanisme komunikasi yang mudah dipahami, dibentuknya sistem pengawasan yang terukur, serta komitmen dari semua bagian yang terlibat. Model konseptual pengelolaan secara terpadu SMK3 dapat diimplementasikan dengan kondisi adanya komitmen dari semua lembaga yang terlibat, mekanisme komunikasi, koordinasi, dan keterbukaan informasi, dilakukannya pengawasan bersama dan kesetaraan kelembagaan dan kewenangan serta pelayanan yang terukur.

SARAN

Untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan keselamatan kerja nelayan, perlu dirumuskan kompetensi pengetahuan dan keterampilan nelayan, ditingkatkannya pengawasan keselamatan kerja nelayan secara periodik, melakukan uji petik sarana keselamatan kerja nelayan, dan mengadakan pelatihan keselamatan kerja nelayan, serta membuat kebijakan keselamatan kerja nelayan pada perahu berukuran kecil.

DAFTAR PUSTAKA

- Blanc, M. 2006. *Tools For Improved Fishing Vessel Safety: The Torremolinos Protocol And The Stcw-F Convention*. #116 – January/ March 2006. SPC Fisheries Newsletter. Nearshore Fisheries Development and Training Adviser, Secretariat of the Pacific Community. 30 – 32 p.
- Chekland P. 1993. *Systems Thinking, Systems Practice*. New York: John Willey and Sons.
- Dwiyanto, Bambang Munas. 2011. *Model peningkatan partisipasi masyarakat dan Penguatan sinergi dalam pengelolaan sampah perkotaan*. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*. 12(2): 239-256.
- (FAO) Food and Agriculture Organization. 2009. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2008*. Rome, Italy: FAO. 176 p.
- Irnawati R, Simbolon D, Wiryawan B, Murdiyanto B, Nurani TW. 2013. *Teknik Interpretative Structural Modeling (ISM) Untuk Strategi Implementasi Model Pengelolaan Perikanan Tangkap Di Taman Nasional Karimunjawa*. *Jurnal Ilmu Pertanian dan Perikanan*. 2(1):75-86.
- Jannah NZ, Suhirman. 2015. *Koordinasi Antar Organisasi Pemerintah dalam Pembangunan Kawasan Perbatasan dengan Pendekatan Kesejahteraan (Studi Kasus: Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat)*. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*. 4(3): 717-724.
- Malo M. 1986. *Metode Penelitian Sosial*. Penerbit Karunika Jakarta. 158 hal.
- Hussain MR., Rahman AA., Yusuff RM., Latif N., Norazizan S., Rashid SA., Abdullah H. 2014. *Issues on Occupational Safety And Health At Workplace Among Older Fishermen In Malaysia*. *Journal Of Occupational Safety And Health*. National Institute of Occupational Safety and Health (NIOSH) Ministry of Human Resources Malaysia. 57-62 p.
- Nugroho HC, Zauhar S, Suryadi. 2014. *Koordinasi Pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan Agropolitan di Kabupaten Nganjuk*. *Jurnal Pembangunan Alam Lestari*. 5(1): 12-22.
- Putuhena M. Ilham F. 2013. *Politik Hukum Perundang-Undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi yang Progresif*. *Jurnal RechtsVinding: Badan Pembinaan Hukum Nasional*. Volume 2 Nomor 3. Hal 375-395.
- Raharja SJ. 2009. *Analisis Soft Systems Methodology (SSM) dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai: Studi pada Sungai Citarum Jawa Barat*. *Jurnal Bumi Lestari*. 9(1): 20-29.
- Santara AG, Purwangka F, Iskandar BH. 2014. *Peralatan Keselamatan Kerja Pada Perahu Slerek Di PPNPengembangan, Kabupaten Jembrana, Bali*. *Jurnal IPTEKS Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Universitas Hasanuddin*. 1(1): 53-68.
- Sutrisno E, Sasongko AET, Wahyuarini T. 2012. *Kejelasan Peran serta Penerapannya Dalam Menunjang Efektivitas Kerja Teknisi/Laboran di Lingkungan Politeknik Negeri Pontianak (Polnep)*. *Jurnal Eksos Politeknik Negeri Pontianak*. 8(3): 164-175.
- Suwardjo D, Haluan J, Jaya I, Poernomo SH. 2010. *Keselamatan Kapal Penangkap Ikan, Tinjauan Dari*

Aspek Regulasi Nasional dan Internasional. Jurnal Teknologi Perikanan dan Kelautan. 1(1) : 1-13.

Triana N. 2014. ***Pendekatan Ekoregion Dalam Sistem Hukum Pengelolaan Sumber Daya Air Sungai di Era Otonomi Daerah.*** *Pandecta.* 9(2): 154-168.

Wakka AK. 2014. ***Analisis Stakeholders Pengelolaan Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus (KHDTK) Mengkendek, Kabupaten Tana Toraja, Provinsi Sulawesi Selatan.*** *Jurnal Penelitian Kehutanan Wallacea.* 3(1): 47-55.

Wyrski, Klaus. 1961. ***The Thermohaline Circulation in Relation to the General Circulation in The Oceans.*** *Deep-Sea Research, 1961, Vol. 8.* Pergamon Press Ltd., London. pp. 39 - 64.

Zaini ZD. 2011. ***Implementasi pendekatan yuridis normatif dan pendekatan normatif sosiologis dalam penelitian ilmu hukum.*** *Jurnal Pranata Hukum Universitas Gajah Mada.* 6(6): 117-132.