

IMPLEMENTASI DAN PERMASALAHAN MODEL CO-MANAJEMEN DALAM PENGELOLAAN SUMBERDAYA PERIKANAN

IMPLEMENTATION AND CO-MANAGEMENT MODEL ISSUES IN FISHERIES RESOURCE MANAGEMENT

Baino Ali Imron

Program Studi Budidaya Perikanan Ibrahimy, Akademi Perikanan Ibrahimy Situbondo
Email: aliimronbaino@gmail.com

(Diterima September 2012/Ditetujui Desember 2012)

ABSTRAK

Krisis dalam pengelolaan sumberdaya perikanan yang diakibatkan oleh adanya pemanfaatan sumberdaya perikanan yang tidak bijaksana (eksploitatif dan tidak memperhatikan aspek kelestarian) negara telah menggeser paradigma manajemen yang selama ini bertumpu pada pemerintah (*government-centred regulation*) ke paradigma manajemen yang memberikan ruang yang lebih kepada masyarakat pengguna dalam proses perumusan dan implementasi kebijaksanaan. Ada suatu pengakuan yang terus berkembang dan semakin kuat, jika suatu rejim manajemen yang ada dapat efektif dan mempunyai legitimasi, maka kelompok-kelompok masyarakat pengguna (*user groups*) sumberdaya perikanan harus terlibat lebih aktif dalam pengelolaan sumberdaya tersebut. Rejim manajemen semacam ini dikenal dengan istilah ko-manajemen perikanan (*fisheries co-management*). Ada indikasi dan bukti-bukti yang kuat bahwa penerapan ko-manajemen merupakan solusi yang tepat terhadap permasalahan eksploitasi sumberdaya perikanan yang berlebihan. Salah satu faktor kunci keberhasilan ko-manajemen perikanan dan kelautan adalah adanya keinginan yang kuat yang disertai dengan kapabilitas (kemampuan) yang kuat dari semua pihak yang terlibat (pemerintah dan masyarakat) untuk berbagi tanggungjawab dalam mengelola sumberdaya perikanan yang bijaksana.

Kata kunci: *Co-Manajemen, Pengelolaan, Sumberdaya, Perikanan*

ABSTRACT

The crisis in the management of fisheries resources caused by their utilization of fishery resources that are not wise (exploitative and not pay attention to aspects of sustainability) countries have shifted the paradigm of management so far has relied on the government (government-centered regulation) to a management paradigm that gives more space to the community users in the formulation and implementation of wisdom. There is a recognition that is constantly evolving and getting stronger, if a management regime that there can be effective and have legitimacy, then the community groups of users (user groups) of fisheries resources should be involved more actively in the management of these resources. This kind of management regime known as the co-management of fisheries (fisheries co-management). There are indications and evidence is strong that the implementation of co-management is an appropriate solution to the problems of excessive exploitation of fishery resources. One of the key factors of success of co-management of marine fisheries is a strong desire coupled with the capability (capabilities) that is stronger than all the parties involved (government and public) to share responsibility in managing fisheries resources wisely.

Keywords: *Co-Management, Management, Resources, Fisheries*

PENDAHULUAN

Kegiatan pembangunan bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat Indonesia selama ini ternyata diiringi oleh kemunduran kemampuan sumberdaya alam sebagai penyangga kehidupan. Selain itu, pelaksanaan pembangunan yang makin beragam juga menghasilkan produk sampingan berupa limbah, sampah dan buangan lainnya. Hal ini perlu diantisipasi secara dini agar tidak melampaui ambang batas dan daya dukung lingkungan.

Besarnya tekanan penduduk dengan dinamika sosial-ekonominya, serta besarnya tuntutan Pemerintah Daerah untuk memperoleh sumberdana bagi peningkatan akselerasi pembangunan, telah memberikan dampak yang kurang menguntungkan bagi keberlanjutan lingkungan hidup dan sumberdaya alam yang menjadi modal pembangunan masa kini dan masa mendatang. Hal ini ditunjukkan dengan adanya lingkungan perumahan yang kumuh, kesenjangan sosial, pencemaran, erosi, degradasi fisik habitat penting, over-eksploitasi sumberdaya serta konflik penggunaan sumberdaya yang akhirnya mengancam kelestarian lingkungan dan pembangunan yang berkelanjutan.

Sebagai negara maritim, Indonesia memiliki sumberdaya pesisir dan laut yang berlimpah dan belum dimanfaatkan secara optimal bagi sebesar--besarnya kemakmuran rakyat, bahkan eksploitasi sumberdaya tersebut selama ini telah memperdalam kesenjangan antara golongan pelaku usaha, khususnya antara perikanan rakyat dan modern. Dalam kaitan dengan ketersediannya, potensi sumberdaya wilayah pesisir dan laut ini secara garis besar dapat dibagi kedalam tiga kelompok, yaitu sumberdaya dapat pulih (*renewable resources*), sumberdaya tak dapat pulih (*non-renewable resources*), dan jasa-jasa lingkungan (*environmental services*). Ketiga potensi inilah walaupun telah dimanfaatkan, tetapi masih belum optimal dan terkesan tidak terencana dan terprogram dengan baik.

Pembangunan sumberdaya pesisir dan laut pada saat ini menjadi andalan bagi bangsa Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan hidup. Sesuai dengan kebijakan politik untuk memacu desentralisasi, maka pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut akan lebih banyak didelegasikan kepada pemerintah daerah. Hal ini tentu saja memberikan peluang yang lebih besar bagi daerah untuk mengelola dan memanfaatkan potensi pesisir dan kelautannya bagi kesejahteraan daerah. Namun di sisi lain juga menciptakan kemungkinan eksploitasi sumberdaya hanya untuk memacu pertumbuhan daerah. Ditambah lagi dengan kondisi umum sumberdaya manusia, ekosistem, dan kebijakan pembangunan pesisir dan laut selama ini menjadi tantangan tersendiri bagi semua pihak untuk mewujudkan pengelolaan sumberdaya tersebut yang lestari dan memihak pada kepentingan masyarakat dan lingkungan.

Persoalan tragedi kebersamaan (*the tragedy of the common*) dan kurangnya penegakan yang efektif (*lack of effective enforcement*), manajemen sumberdaya alam termasuk sumberdaya perikanan dan kelautan selalu menjadi persoalan yang menghambat optimisasi pemanfaatannya. Manajemen sumberdaya alam yang tidak efektif menciptakan kondisi pemanfaatan sumberdaya alam yang berlebihan (*overexploitation*) dan mengabaikan prinsip kelestarian dalam pengelolaannya. Pada akhirnya kondisi semacam ini mengakibatkan menurunnya kesejahteraan sosial di negara-negara yang kaya akan sumberdaya alam. Indonesia juga mengalami hal yang sama, tanpa kecuali. Kurangnya pengawasan (*monitoring*) dan penegakan (*enforcement*) peraturan yang ada memperburuk situasi.

Ko-manajemen yang telah banyak diterapkan di berbagai negara dapat dianggap sebagai suatu alternatif solusi untuk menyempurnakan skema manajemen sumberdaya alam (termasuk sumberdaya perikanan dan kelautan) yang telah ada di Indonesia. Oleh karena itu, kajian tentang prinsip--prinsip, aplikasi, dan faktor-faktor yang mempengaruhi ko-manajemen perlu dilakukan. Informasi yang didapatkan dari studi literatur ini diharapkan dapat digunakan sebagai pedoman dalam mengembangkan rejim manajemen yang efektif untuk pemanfaatan sumberdaya perikanan dan kelautan yang lebih baik.

METODE PENULISAN

Metode penulisan makalah ini dilakukan berdasarkan studi literatur dan digunakan untuk menelusuri berbagai konsep dan teori dalam berbagai buku referensi, laporan penelitian maupun artikel jurnal. Berbagai pokok pikiran dan fakta yang diperoleh dari pengalaman praktis dan studi literatur disusun secara sistematis untuk mendukung kerangka penulisan makalah ini.

POKOK BAHASAN

Sumberdaya Bersama

Sumberdaya bersama adalah sumberdaya yang tidak dimiliki atau diawasi secara eksklusif oleh satu orang pemilik atau satu group pemilik. Oleh karena itu, pihak-pihak yang terlibat dalam pemanfaatannya tidak memiliki kendali dan tanggungjawab yang jelas terhadap kualitas dan prospek sumberdaya tersebut, sehingga tidak memiliki insentif untuk membuat keputusan investasi dan alokasi sumberdaya yang efisien. Karena sumberdaya bersama ini tidak dikuasai oleh perorangan atau agen ekonomi tertentu, maka akses terhadap sumberdaya ini tidak dibatasi sehingga mendorong terjadinya eksploitasi yang berlebihan dan berdampak negatif terhadap lingkungan. Eksploitasi sumberdaya bersama ini cenderung menguntungkan siapa yang duluan dan mengeruk terus-menerus manfaat (keuntungan) yang bisa diperoleh dengan mengabaikan pihak lain dan efek yang ditimbulkannya. Tidakkah terlalu sukar untuk mencari contoh-contoh sumberdaya bersama ini, seperti misalnya sumberdaya perikanan, hutan, irigasi dan padang penggembalaan.

Masalah yang timbul sehubungan dengan sumberdaya bersama adalah adanya pendapat masyarakat yang mengatakan bahwa (a) "milik semua orang itu berarti bukan milik siapa-siapa (*everyone's property is no one's property and no one's property is every one property*)", (b) "dapatkan sumberdaya itu selagi masih dalam keadaan baik", dan (c) "mengapa kita harus menghemat penggunaan sumberdaya sedangkan orang lain menghabiskannya"? Pertanyaan-pertanyaan semacam ini cenderung menyebabkan penggunaan sumberdaya bersama secara berlebih-lebihan atau menghabiskan sumberdaya secara cepat bahkan menghancurkan sumberdaya alam yang dapat diperbarui sekalipun.

Masalah lain yang menyebabkan kegagalan pasar dalam mengalokasikan faktor-faktor produksi secara efisien adalah adanya apa yang disebut sebagai dampak sampingan (*third party's effect*) atau eksternalitas. Eksternalitas timbul karena tindakan konsumsi atau produksi dari satu pihak mempunyai pengaruh terhadap pihak lain dan tidak ada kompensasi yang dibayar oleh pihak yang menyebabkan atau kompensasi yang diterima oleh pihak yang terkena dampak tersebut. Contoh klasik tentang bagaimana eksternalitas terjadi pada kasus sumberdaya bersama adalah seperti yang diperkenalkan oleh Hardin (1968) yang dikenal dengan istilah tragedi kebersamaan (*the Tragedy of the Commons*). Dalam kasus sumberdaya perikanan sebagai sumberdaya bersama, hak pemilikan tidak dapat diberikan kepada satu individu melainkan diberikan kepada sekelompok masyarakat. Oleh karena manfaat sumberdaya perikanan tidak hanya dirasakan satu individu saja, maka tidak seorang pun yang dapat menjual hak kepemilikannya. Dalam hal seperti ini, maka tidak ada pasar untuk sumberdaya perikanan tersebut. Oleh karena setiap orang dapat memanfaatkan sumberdaya perikanan, maka setiap orang akan cenderung untuk menggunakan sungai atau laut bebas secara berlebih-lebihan (*over used, over exploited*).

Dengan adanya pengambilan bebas atas sumberdaya bersama ini jelas tidak akan memberikan insentif untuk mempraktikkan penangkapan ikan secara selektif, pengembangbiakan buatan, yang dampaknya bersifat jangka panjang terhadap populasi ikan. Dalam hal pemilikan bersama, apabila seseorang yang merasakan manfaat untuk mengembangbiakan populasi ikan, berarti orang lain juga akan menerima manfaat tanpa harus ikut menanggung biayanya yang disebut dengan free riders (pengguna bebas). Dalam literatur ekonomi, pengguna bebas adalah suatu sikap yang tidak menyatakan dengan sebenarnya manfaat suatu barang atau jasa dengan maksud agar ia dapat memanfaatkan barang tersebut tanpa harus membayarnya atau tanpa ikut menanggung biaya pengadaan barang atau jasa tersebut. Bagi setiap individu sikap untuk menjadi free rider merupakan tindakan yang rasional, akan tetapi apabila semua orang bertindak sebagai free riders maka semua orang akan rugi. Tragedi kebersamaan, seperti yang diuraikan di atas, timbul karena pengguna atau kelompok pengguna tidak mau bekerjasama, dan hanya mengejar kepentingan pribadi.

Dalam kasus tragedi kebersamaan dalam sektor perikanan seperti yang didiskusikan di atas, maka pemerintah harus melakukan pengaturan atas penggunaan sumberdaya perikanan. Jadi peranan pemerintah adalah mengalokasikan penggunaan sumberdaya bersama agar tercapai kepuasan bersama yang optimal dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

Adanya kegagalan pasar (*market failure*) merupakan salah satu sebab mengapa pemerintah harus turun tangan dalam perekonomian agar kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara optimal. Walaupun demikian, tidak selamanya campur tangan pemerintah menyebabkan peningkatan kesejahteraan masyarakat, bahkan secara sistematis senantiasa terjadi kegagalan pemerintah (*government failures*). Kegagalan pemerintah banyak diakibatkan karena adanya tarikan kepentingan pemerintah sendiri atau kelompok tertentu yang tidak mendorong efisiensi dan berwawasan lingkungan. Kelompok tertentu ini memanfaatkan pemerintah untuk mencari keuntungan (*rent seeking*) melalui proses politik melalui kebijaksanaan dan sebagainya. Faktor-faktor lain yang mengakibatkan adanya kegagalan pemerintah adalah: (a) informasi yang terbatas, pengawasan yang terbatas, kemampuan implementasi yang rendah, hambatan dalam proses politik, dan rendahnya motivasi.

Banyak pihak yang meyakini bahwa pemanfaatan sumberdaya perikanan yang bersifat bersama (*common property resources*) mengarah kepada eksploitasi yang berlebihan, cenderung menghabiskan sumberdaya alam secara cepat dan dapat menjadikan biaya penangkapan semakin mahal. Keyakinan adanya terjadinya tindakan deplisi seperti ini dilandasi oleh Teori Hardin tentang tragedi kebersamaan, seperti yang dijelaskan di atas. Teori ini menyatakan bahwa adanya kebebasan dalam mengakses sumberdaya milik bersama akan menghancurkan atau merugikan semuanya (*freedom of the commons brings ruin to all*). Teori ini dilandasi oleh asumsi bahwa ketika sumberdaya terbatas jumlahnya dan dimiliki bersama, setiap individu mempunyai rasionalitas untuk memanfaatkannya secara berlebihan, walaupun pemanfaatan semacam ini pada akhirnya merugikan semua pihak. Solusi terhadap masalah tragedi bersama ini adalah privatisasi sumberdaya milik bersama atau dipertahankan sifatnya sebagai sumberdaya milik bersama, hanya saja hak-hak penggunaannya diatur melalui kebijaksanaan privatisasi atau pengawasan pemerintah.

Pada saat ini, metode-metode manajemen baru tentang bagaimana cara terbaik pemanfaatan hak-hak sumberdaya yang dimiliki oleh pemerintah, swasta dan kelompok masyarakat masih terus dipikirkan. Berdasarkan pengalaman-pengalaman yang ada dalam bidang perikanan dan sumberdaya-sumberdaya bersama lainnya seperti misalnya hutan dan irigasi, diyakini bahwa apa yang diperlukan dalam mengelola sumberdaya bersama yang lebih baik adalah adanya kemitraan (*partnerships*) yang lebih dinamik yang memanfaatkan kapasitas dan kepentingan atau kepedulian (nelayan dan) masyarakat lokal, yang dilengkapi dengan kemampuan pemerintah yang baik dalam merumuskan berbagai kebijaksanaan, peraturan dan bantuan-bantuan lain yang tepat dan efektif dalam implementasinya. Keterkaitan semua aspek kemitraan ini disebut ko-manajemen (*co-management*)

Ko-manajemen perikanan (*Fisheries co-management*)

Krisis dalam pengelolaan sumberdaya perikanan yang diakibatkan oleh adanya pemanfaatan sumberdaya perikanan yang tidak bijaksana, menggeser paradigma manajemen yang selama ini bertumpu pada pemerintah (*government-centred regulation*) ke paradigma manajemen yang memberikan ruang yang lebih kepada masyarakat pengguna dalam proses perumusan dan implementasi kebijaksanaan. Ada suatu pengakuan yang terus berkembang, jika suatu rejim manajemen yang ada dapat efektif dan mempunyai legitimasi, maka kelompok-kelompok masyarakat pengguna (*user groups*) sumberdaya perikanan harus terlibat lebih aktif dalam pengelolaan sumberdaya tersebut. Salah satu rejim manajemen yang diharapkan dapat mengatasi persoalan pemanfaatan sumberdaya perikanan yang tidak bijaksana adalah ko-manajemen (*fisheries co-management*).

Ko-manajemen perikanan didefinisikan sebagai suatu pengaturan (*arrangement*) dimana pengelolaan sumberdaya merupakan tanggungjawab bersama antara pemerintah dan masyarakat (*user group*) dan dipertimbangkan sebagai suatu pemecahan atas berkembangnya permasalahan eksploitasi sumberdaya perikanan yang berlebihan (Jentoft, 1989).

Ko-manajemen dapat juga merupakan suatu perangkat untuk mengorganisasikan kembali sistem manajemen perikanan yang ada. Dalam perspektif ini, ko-manajemen merupakan suatu proses kelembagaan yang mengintegrasikan dan merealokasikan tanggungjawab manajemen dan

kompetensi (kekuatan hukum) diantara para pelaku dengan jalan membagi biaya perumusan dan implementasi regulasi dengan kelompok masyarakat pengguna. Ko-manajemen didasarkan pada hipotesis-hipotesis berikut ini (Nielsen 1996).

Keterlibatan dan partisipasi kelompok pengguna akan menciptakan insentif untuk bekerjasama dalam memformulasikan dan mengimplementasikan skema kebijaksanaan pemanfaatan sumberdaya perikanan yang lebih efisien, lebih berorientasi kepada kepentingan masyarakat dan lebih mantap. Pada akhirnya ko-manajemen ini dapat memberikan manfaat (keuntungan) kepada semua pihak.

Ko-manajemen memberikan rasa memiliki terhadap sumberdaya perikanan, yang membuat kelompok masyarakat pengguna lebih bertanggungjawab untuk memanfaatkan sumberdaya lebih bijaksana dan lebih memperhatikan aspek kelestarian sumberdaya dalam jangka panjang.

Dari segi administrasi dan pelaksanaan, dibandingkan rejim yang sifatnya sentralistik, ko-manajemen membutuhkan total biaya yang lebih sedikit untuk keduanya. Hanya saja, biaya administrasi dalam ko-manajemen dapat lebih tinggi karena proses perumusan kebijaksanaan lebih banyak membutuhkan waktu dan melibatkan banyak kelompok kepentingan.

Ko-manajemen sering dianggap sebagai hubungan antara nelayan dan lembaga administrasi nasional termasuk institusi penelitian perikanan, yang umumnya menaruh perhatian pada metoda-metoda peraturan, kuota alokasi dan taksiran persediaan. Walaupun demikian ko-manajemen dapat juga dilihat dalam hubungannya dengan aktivitas pasar dimana hubungan antara nelayan dan pembeli menjadi perhatian utama. Karena dinamika pasar menjadi lebih penting, maka dapat diharapkan bahwa koordinasi dari kinerja pasar dan ukuran-ukuran manajemen perikanan akan semakin meningkat derajat kepentingannya.

Ko-manajemen adalah suatu set kelembagaan dan rencana--rencana organisasi yang menentukan bagaimana administrasi perikanan dan kelompok masyarakat pengguna bekerja sama. Sebuah rencana ko-manajemen bukanlah struktur hukum tentang hak-hak dan peraturan-peraturan yang statis, tetapi ia merupakan proses yang dinamis untuk menciptakan struktur-struktur kelembagaan baru. Dengan demikian kelembagaan ko-manajemen dapat didisain sebagai kelembagaan yang sama sekali baru atau yang berdasarkan pada struktur kelembagaan yang telah ada. Kelembagaan yang terakhir sering merupakan kasus dalam bidang perikanan dimana kelembagaan ko-manajemen biasanya berkembang karena keterlibatan masyarakat pengguna yang semakin bertambah dalam tugas-tugas manajemen yang tertentu.

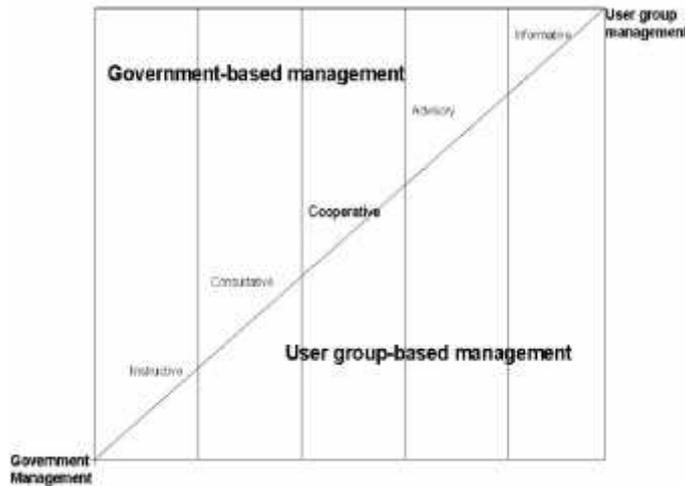
Devolusi kekuasaan (otoritas) untuk mengatur perikanan yang menjauh dari administrasi perikanan yang ditangani oleh pemerintah ke kelompok masyarakat pengguna merupakan salah satu tugas yang paling sulit dilakukan dalam ko-manajemen. Pada satu sisi, administrasi perikanan mungkin enggan untuk melepaskan otoritas mereka dan sering pula menentang desentralisasi. Pada sisi yang lain, kelompok-kelompok masyarakat pengguna mungkin juga tidak mempunyai aspirasi ataupun kapabilitas untuk mengambil alih tanggung jawab manajemen perikanan ini.

Keuntungan pendekatan manajemen perikanan sebagai proses yang berasal dari bawah dibandingkan pendekatan tradisional yang bersifat sentralisasi yang berasal dari atas adalah tingginya tingkat dukungan dan pencapaian atau keberhasilan pencapaian tujuan-tujuan peraturan yang disebabkan oleh adanya partisipasi dari kelompok masyarakat pengguna dalam proses pengambilan keputusan dan implementasinya.

Menurut Sen dan Nielsen (1997) ko-manajemen berbeda dari pengelolaan sumberdaya berbasis masyarakat (*community-based resources management/CBRM*), karena unsur pemerintah juga terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang berhubungan dengan pengelolaan perikanan. Sistem kedudukan kelautan tradisional, sistem pengelolaan perikanan tradisional, dan CBRM bukan merupakan ko-manajemen, karena pemerintah tidak terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Batasan yang sangat jelas tentang perbedaan antara ko-manajemen dan CBRM, dalam pelaksanaan bisa terasa janggal. Rejim CBRM merupakan co-management jika rejim ini diakui dalam perundangan nasional atau merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kebijakan pengembangan sektoral.

Berdasarkan tinjauan literatur teori dan studi-studi empiris, pengaturan ko-manajemen dapat diklasifikasikan menjadi 5 tipe. Klasifikasi yang digambarkan pada Gambar 1 berikut ini didasarkan

pada aspek sampai sejauh mana peranan pemerintah dan kelompok masyarakat pengguna terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan implementasinya.



Gambar 1. Kerangka spektrum co-management Diadaptasi dari McCay (1993) dan Berkes (1994)

Pada tipe instruktif (*instructive*), hanya sedikit pertukaran informasi antara pemerintah dan masyarakat (user). Tipe rejim ko-manajemen ini hanya berbeda dengan pengelolaan sentralistik dalam pengertian bahwa ada suatu mekanisme untuk berdialog dengan masyarakat, tetapi dalam prosesnya pemerintah cenderung hanya menginformasikan kepada masyarakat tentang keputusan-keputusan yang akan dibuat.

Pada tipe konsultatif (*consultative*), ada suatu mekanisme yang tersedia bagi pemerintah untuk berkonsultasi/musyawarah dengan masyarakat (*user*), tetapi semua keputusan dibuat oleh pemerintah.

Pada tipe kooperatif (*cooperative*), pemerintah dan masyarakat (*user*) bersama-sama sebagai mitra yang sejajar dalam pengambilan keputusan. Tipe kooperatif ini dianggap oleh banyak pihak di kalangan akademik sebagai tipe ko-manajemen yang “nyata” (*“real” type of co-management*).

Pada tipe penasehat (*advisory*), masyarakat memberi masukan/saran/nasehat tentang suatu keputusan yang seyogyanya dibuat oleh pemerintah dan pemerintah memberi dukungan (persetujuan) terhadap keputusan tersebut.

Pada tipe informasi (*information*), pemerintah mendelegasikan kekuasaannya dalam membuat keputusan kepada masyarakat dan masyarakat bertanggungjawab untuk menginformasikan keputusan-keputusan yang telah mereka buat kepada pemerintah

Bagaimanapun, tipologi ini merupakan suatu penyederhanaan dari suatu keadaan yang sangat kompleks. Ada banyak tugas yang dapat dikelola berdasarkan prinsip-prinsip ko-manajemen di bawah masing-masing tipe dan pada tahap berbeda dalam proses manajemen. Oleh karena itu, ko-manajemen mencakup spektrum yang luas dari kemungkinan kolaborasi pembuatan keputusan antara pemerintah dan masyarakat yang meliputi:

- a) Peran pemerintah dan masyarakat dalam pembuatan keputusan;
- b) Tipe tugas manajemen yang dapat dan ingin dikelola bersama oleh masyarakat dan pemerintah dan;
- c) Tahap di dalam proses manajemen pada saat ko-manajemen diberlakukan (yaitu tahap perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi).

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tipe Pengaturan Ko-manajemen

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tipologi rejim ko-manajemen ditentukan oleh sampai sejauh mana peranan kelompok masyarakat pengguna dan pemerintah dalam proses pengambilan dan implementasi keputusan. Prinsip-prinsip disain yang tepat bagi suatu tipe ko-manajemen sangat tergantung pada konteks dan kondisi yang ada dimana pengaturan ko-manajemen akan diterapkan. Hal ini berarti bahwa tipe ko-manajemen penasehat belum tentu lebih baik dibandingkan dengan tipe informatif atau konsultatif, jika konteks dan kondisinya berbeda. Namun demikian dari pengalaman

To Cite this Paper : Imron, B.A. 2013. Implementasi dan Permasalahan Model Co-Manajemen Dalam Pengelolaan Sumberdaya Perikanan. *JSAPI*. 4(1): 43-55.
Journal Homepage: <http://samakia.aperiki.ac.id>

yang diperoleh dari berbagai negara, North (1990) dan Jetoft dan McCay (1995) berpendapat bahwa terdapat kecenderungan umum bahwa perubahan kelembagaan ko-manajemen terjadi melalui proses tahapan dan tidak melalui inovasi yang radikal atau perubahan total kelembagaan. Yang sering terjadi adalah perkembangan kelembagaan yang terjadi merupakan perkembangan marjinal dari struktur kelembagaan yang lama.

Melalui studi komparatif yang cukup intensif, Sen dan Nielsen (1997) mengemukakan bahwa ada beberapa faktor yang dianggap mempengaruhi tipologi rejim ko-manajemen.

- 1) *Kapabilitas dan aspirasi kelompok masyarakat pengguna.* Cara bagaimana pemerintah mendelegasikan wewenangnya kepada kelompok masyarakat pengguna mempunyai efek terhadap tipe rejim manajemen yang ada. Apabila pemerintah menginginkan agar tipe ko-manajemen bersifat kooperatif, namun jika kelompok masyarakat pengguna tidak mempunyai keinginan yang kuat dan disertai kemampuan yang kuat pula dalam berbagi tanggung jawab, maka keinginan pemerintah tidak akan berhasil. Ko-manajemen yang bersifat kooperatif, penasehat dan informatif biasanya terjadi pada situasi dimana kelompok masyarakat pengguna mampu dan mau berbagi tanggungjawab. Kelompok masyarakat pengguna yang tidak terorganisasi, tidak bisa menyuarakan aspirasinya, tingkat pendidikannya rendah, dan kurang adanya penegakan hukum dan peraturan, semuanya menghambat tingkat partisipasi yang lebih tinggi. Di negara-negara berkembang, jika kelompok masyarakat pengguna belum ada, maka bentuk ko-manajemen sebaiknya diawali dengan bentuk instruktif atau konsultatif sampai kelompok masyarakat pengguna terorganisasi dan mampu bekerja sama dalam perumusan dan implementasi keputusan manajemen yang lebih partisipatif.
- 2) *Pendekatan dari atas atau pendekatan dari bawah.* Tipe pendekatan sangat mempengaruhi tingkat partisipasi kelompok masyarakat pengguna. Pendekatan dari atas pada umumnya menggunakan ko-manajemen yang bersifat instruksional atau konsultatif, sedangkan pendekatan dari bawah menggunakan ko-manajemen yang bersifat penasehat dan informatif.
- 3) *Keputusan yang sulit.* Jika pemerintah enggan untuk mengambil keputusan yang sulit dan sensitif (baik dari segi politik, sosial dan ekonomi), pemerintah biasanya menyerahkan keputusan-keputusannya kepada kelompok masyarakat pengguna.
- 4) *Tugas-tugas manajemen.* Secara umum dapat dikatakan bahwa apabila tugas-tugas manajemennya bersifat sangat spesifik (misalnya keputusan waktu panen, regulasi pasar), tugas-tugas ini diserahkan kepada tipe ko-manajemen yang bersifat penasehat atau informatif. Jika informasi yang tersedia sangat terbatas untuk pengambilan keputusan, maka bentuk ko-manajemen cenderung bersifat instruktif atau konsultatif.
- 5) *Tahapan dalam proses manajemen.* Biasanya pengaturan ko-manajemen lebih banyak terjadi pada tahap implementasi dan hanya dalam beberapa kasus kelompok masyarakat pengguna terlibat dalam perencanaan dan evaluasi.
- 6) *Batasan-batasan.* Secara umum dapat dikatakan bahwa semakin jelas batasan atau definisi sumberdaya yang dikelola (baik yang bersifat fisik, sosial, teknikal, ekonomik dan politikal), maka semakin besar tingkat partisipasi kelompok masyarakat pengguna.
- 7) *Tipe kelompok masyarakat pengguna.* Jika kelompok masyarakat pengguna sangat heterogen, maka peranan pemerintah biasanya lebih besar. Begitu sebaliknya, jika kelompok masyarakat pengguna sangat homogen baik secara fungsional, teritorial, dan sosio-budaya, kolaborasi antar anggota kelompok masyarakat pengguna biasanya lebih tinggi.
- 8) *Budaya politik dan norma-norma sosial.* Masyarakat yang tidak mengenal pemberdayaan politik akan mengalami kesulitan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang didasarkan atas prinsip kesetaraan posisi.

Aplikasi Ko-manajemen di Beberapa Negara

Berikut ini disajikan beberapa dari studi kasus ko-manajemen di berbagai negara. Studi-studi kasus dari literatur yang ada dikelompokkan ke dalam suatu tipologi yang disajikan pada Gambar 1. Karena keterbatasan informasi, maka penilaian suatu rejim ko-manajemen hanya bersifat umum saja. Deskripsi tugas dalam manajemen untuk pemerintah dan masyarakat dalam masing-masing tipologi tidak dijelaskan secara terinci

a) *Tipe Instruksional: Inland Waters, Bangladesh (Ahmed et al., 1995)*

Pada tahun 1986, pemerintah Bangladesh menggagas suatu kebijakan baru pengelolaan perikanan (*New Fisheries Management Policy*) yang bertujuan untuk memperbaiki dan melestarikan perikanan air dalam (inland water fisheries) yang bersifat terbuka, dan memperbaiki distribusi manfaat yang dihasilkan oleh sektor perikanan. Instrumen utama yang digunakan dalam kebijakan tersebut adalah memutus hak sewa (*leasing*) yang diberikan kepada badan perairan publik dan memberikan akses langsung kepada para nelayan. Pemerintah mengharapkan adanya suatu kemitraan antara mereka dan masyarakat nelayan. Suatu hal yang layak dicatat dan menjadi ciri kebijaksanaan baru ini adalah adanya partisipasi aktif lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM-LSM). LSM-LSM ini bertindak sebagai lembaga perantara antara petani dan nelayan. Peranan pemerintah dan LSM masih lebih bersifat instruktif daripada kooperatif. LSM mempunyai peranan yang sangat penting dalam mengorganisasikan dan mewakili para nelayan, sampai suatu waktu dimana para nelayan dapat mengorganisasikan diri dan mewakili diri mereka sendiri dalam menyuarakan aspirasi mereka. Satu LSM bisa mengelola lebih dari 800 badan air (*waterbodies*), mendapatkan hak sewa yang lama dan menyusun kerjasama dengan orang-orang yang tidak mempunyai lahan untuk menangkap ikan di badan air. Namun demikian, LSM-LSM lah yang membuat keputusan yang berkaitan dengan masalah-masalah keuangan dan manajemen, sedangkan para nelayan hanya bertanggungjawab terhadap input tenaga kerja

b) *Tipe Konsultatif: Lake Malombe, Malawi (Bland and Donda, 1995; Donda, 1995)*

Lake (Danau) Malombe merupakan suatu danau yang kecil di Malawi, relatif dangkal dan menunjukkan tanda-tanda eksploitasi yang berlebihan yang sangat serius. Pada tahun 1993, pemerintah Malawi menggagas suatu program manajemen perikanan yang bersifat partisipatif yang bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat nelayan di sekitar danau. Komite-komite dibentuk untuk menyuarakan kepentingan masyarakat nelayan di sekitar danau. Para penyuluh perikanan dari Departemen Perikanan melatih anggota-anggota komite tentang dasar-dasar biologis yang menjadi pertimbangan dalam pembuatan peraturan-peraturan dan mereka juga terlibat dalam upaya penguatan kapasitas kelembagaan secara umum. Peraturan-peraturan tentang perikanan ditetapkan melalui negosiasi antara dua kelompok. Pengawasan dan penegakan peraturan dilaksanakan oleh Departemen Perikanan. Proses yang terjadi tampaknya mengarah pada konsultatif, khususnya yang berkaitan dengan penentuan aturan pemanenan (tangkapan). Meskipun demikian, ada juga beberapa aspek instruksional dalam rejim manajemen ini, khususnya yang berkaitan dengan keputusan pemerintah tentang kebijakan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan untuk *Lake Malombe*.

c) *Tipe Kooperatif: Customary Fishing Right Areas, Fiji (Cooke and Moce, 1995; Ruddle, 1995)*

Rejim perikanan ko-manajemen di daerah hak tangkap di Fiji secara umum merupakan usaha kerjasama antara pemerintah nasional dan masyarakat (user). Daerah hak tangkap atau yang disebut *qoliqoli*, yang secara resmi disebut sebagai *Customary Fishing Right Areas*, dibawah pengawasan ketua kelompok tradisional (*clan*) dan diakui oleh pemerintah. Manajemen perikanan subsisten ditentukan oleh dan diawasi oleh penguasa tradisional, tetapi tanggung jawab pengelolaan perikanan komersial skala usaha kecil terbagi antara ketua kelompok tradisional dan pemerintah dalam suatu pengaturan yang kompleks. Perijinan untuk perikanan komersial dikeluarkan oleh Divisi Perikanan, namun sebelum ijin diajukan, para nelayan harus terlebih dahulu mendapatkan perijinan dari unit sosial dimana para nelayan akan berusaha. Perijinan ini dikeluarkan oleh Komisi Daerah (*District Commissioner*) dengan persetujuan dari kelompok suku. Dengan demikian, lembaga atau penguasa tradisional mempunyai pengaruh dalam menentukan apakah perikanan komersial bisa dilakukan atau tidak, dan kondisi perijinan yang dikaitkan dengan sasaran jenis ikan yang boleh ditangkap, alat tangkap yang diperbolehkan, batas area penangkapan, dan aturan-aturan konservasi. Dalam skema manajemen ini tidak ada upaya penyeragaman. Setiap perijinan yang dikeluarkan untuk masing-masing daerah penangkapan bisa berbeda. Dengan demikian keputusan strategis tergantung pada individu petugas perikanan dan keterlibatan ketua suku. Sementara kelompok ini diklasifikasikan sebagai *cooperative co-management*, di tempat-tempat lain di Fiji masih terdapat kebingungan yang berkaitan dengan pemilikan hak tangkap dan hak pengelolaan. Hal ini telah menimbulkan konflik antara pemerintah dan penguasa tradisional.

- d) *Tipe Penasehat: Days at Sea Regulation in the Kattegat, Denmark (Nielsen and Vedsmand, 1995)*

Peraturan *days at sea* (hari-hari melaut) di Kattegat merupakan suatu eksperimen yang bertujuan untuk mencari pemecahan masalah tentang kesalahan pelaporan yang dibuat dalam implementasi sistem kuota penangkapan ikan dan perikanan *Nephrops* dan konflik antara nelayan dan ilmuwan mengenai perhitungan sumberdaya. Didorong oleh protes nelayan, negosiasi antara pemerintah dan industri berkaitan manajemen perikanan mengarah pada terbentuknya kelompok kerja. Perwakilan dari pemerintah, asosiasi nelayan, dan lembaga riset bertemu secara bulanan sebagai suatu kelompok kerja dan membuat keputusan mengenai alokasi jumlah hari melaut dan menilai bersama kemajuannya. Keputusan ini dikomunikasikan kepada *Danish Regulation Advisory Board* yang bertindak sebagai penasehat menteri. Namun demikian, semua usulan yang diajukan oleh kelompok kerja tersebut selama ini diterima dan disetujui oleh pemerintah. Oleh karena itu, pengaturan semacam ini dapat dianggap sebagai tipe *advisory*.

- e) *Tipe Informatif: Producer Organization Management in the Dutch Flatfish Fishery (Hoefnagel and Smit, 1995)*

Pada tahun 1993, suatu rejim ko-manajemen untuk perikanan *flatfish* (ikan sebelah) telah diimplementasikan di Belanda sebagai respons atas terjadinya penangkapan ikan sebelah yang *overfishing* dan semakin memburuknya hubungan antara nelayan dan pemerintah. Tanggungjawab untuk pengelolaan kuota nelayan individu berpindah ke kelompok nelayan yang menyatukan kuota individu mereka. Semua anggota kelompok harus menjadi anggota organisasi produser yang sama, tetapi keanggotaan kelompok bukan merupakan suatu yang diwajibkan. Kelompok ini bertanggungjawab terhadap implementasi dan penegakan peraturan, menjatuhkan sanksi, dan mengatur pertukaran kuota antar organisasi. Pemerintah tetap bertanggungjawab untuk pengawasan kuota nasional (yang dialokasikan oleh Uni Eropa) dan semua tugas yang berkaitan dengan implementasi kebijakan perikanan di wilayah Uni Eropa (*Common Fisheries Policy*). Nelayan disarankan untuk bergabung dalam kelompok melalui skim insentif yang diberikan kepada mereka, yaitu waktu melaut yang sedikit lebih lama dan mereka dimungkinkan untuk menyewakan kuota sepanjang tahun. Pengaturan manajemen seperti yang diuraikan di bagian ini termasuk tipe *informative* karena organisasi produser bertugas memberitahukan pemerintah tentang perkembangan pelaksanaan implementasi peraturan-peraturan yang telah disepakati.

Aplikasi Ko-manajemen dalam Pembangunan Perikanan dan Kelautan di Indonesia

Dalam banyak kasus, alasan utama yang melandasi munculnya pengaturan ko-manajemen di berbagai negara adalah adanya kenyataan bahwa sumberdaya perikanan telah menunjukkan gejala atau telah mengalami pemanfaatan yang berlebihan. Dalam hal ini, ko-manajemen merupakan suatu bentuk manajemen krisis dan dapat dipandang sebagai suatu solusi dengan menerapkan pengaturan pemanfaatan sumberdaya perikanan dengan lebih bijaksana, yang memperhatikan aspek kelestarian lingkungan. Dalam kasus lainnya, ko-manajemen diimplementasikan dalam rangka mencegah atau menyelesaikan konflik yang terjadi antar berbagai kelompok masyarakat pengguna atau antara kelompok masyarakat pengguna dengan pemerintah. Dalam hal ini, ko-manajemen diterapkan agar proses pengambilan keputusan manajemen lebih transparan (*more transparent*), lebih tanggap (*more responsive*) dan lebih dapat dipertanggungjawabkan (*more accountable*).

Di masa mendatang, sektor perikanan dan kelautan diyakini dapat berperan sebagai sumber pertumbuhan baru dalam mengatasi krisis ekonomi yang berkepanjangan. Harapan untuk menjadikan sektor perikanan dan kelautan sebagai sumber pertumbuhan baru, paling tidak didasarkan pada beberapa alasan.

Pertama, Indonesia merupakan negara maritim yang menyatukan pulau sebanyak 17 508 buah (sekitar 1,9 juta km²) dan hamparan laut seluas 5,8 juta km² (sekitar 70 persen dari luas seluruh wilayah Indonesia). Dengan panjang pantai sekitar 81 000 km, termasuk terpanjang di dunia, Indonesia memiliki wilayah pesisir dan laut yang menyimpan kekayaan sumberdaya alam laut, baik sumberdaya dapat pulih (seperti misalnya terumbu karang dan hutan mangrove) maupun sumberdaya tidak dapat pulih (seperti misalnya bahan tambang dan mineral), yang besar dan belum dimanfaatkan secara optimal.

Kedua, dengan semakin meningkatnya kegiatan pembangunan dan jumlah penduduk serta semakin menipisnya sumberdaya alam di daratan, maka sumberdaya kelautan akan menjadi tumpuan harapan bagi kesinambungan pembangunan ekonomi nasional di masa mendatang.

Ketiga, dalam era industrialisasi dan pelayanan (*services*), wilayah pesisir dan lautan memiliki potensi untuk dikembangkan sebagai pusat kegiatan industri, pariwisata, agribisnis, pemukiman, transportasi dan pelabuhan. Kondisi yang demikian menyebabkan banyak kota yang terletak di wilayah pesisir terus dikembangkan. Hal ini juga karena sebagian lahan yang ada di wilayah non-pesisir relatif terbatas pengembangannya karena beberapa kendala fisik (berupa dataran tinggi, pegunungan, dan kawasan resapan). Pada saat ini sekitar 60 % penduduk Indonesia hidup dan tinggal di wilayah pesisir. Artinya, pemanfaatan lahan dan sumberdaya pesisir akan lebih besar dibandingkan wilayah non-pesisir.

Keempat, dengan meningkatnya pendapatan penduduk dunia dan meningkatnya kesadaran manusia akan arti penting produk perikanan dan kelautan bagi kesehatan dan kecerdasan manusia, maka diyakini bahwa prospek bisnis bidang perikanan sangat cerah.

Meskipun wilayah pesisir dan lautan memiliki potensi untuk berkembang pesat, namun disayangkan telah banyak dampak negatif yang timbul berupa kerusakan lingkungan, misalnya: abrasi (pengikisan) pantai, makin menipisnya ketersediaan hutan bakau, rusaknya terumbu karang, kondisi penangkapan ikan berlebihan (*overfishing*) di beberapa tempat serta tercemarnya badan perairan di sekitar wilayah pesisir. Kerusakan lingkungan tersebut pada gilirannya berdampak negatif pula terhadap populasi perikanan di perairan yang bersangkutan serta berkurangnya keindahan panorama wisata bahari.

Apabila perencanaan dan pelaksanaan pembangunan sumberdaya pesisir dan lautan tidak dilakukan dengan lebih bijaksana dan terpadu, maka dikhawatirkan sumberdaya tersebut akan rusak atau punah, sehingga tidak dapat dimanfaatkan untuk menopang kesinambungan pembangunan nasional. Dalam konteks semacam ini, keberadaan sistem manajemen yang bisa menjamin pemanfaatan sumberdaya pesisir dan lautan secara berkelanjutan merupakan kebutuhan yang utama dan mendesak. Ko-manajemen, yang memfokuskan kerjasama yang dinamik dalam rangka memanfaatkan kapasitas dan kepentingan masyarakat lokal dengan kemampuan pemerintah untuk menyusun peraturan dan kelembagaan, dan telah terbukti keberhasilannya di berbagai negara dalam mengatasi masalah pemanfaatan sumberdaya yang berlebihan dan konflik antar kelompok masyarakat pengguna serta konflik antara pemerintah dan kelompok masyarakat pengguna, merupakan satu pilihan yang perlu dipertimbangkan untuk diaplikasikan di Indonesia.

Dari penelusuran literatur yang ada, tidak banyak ditemukan studi-studi empirik tentang penerapan ko-manajemen di bidang perikanan dan kelautan di Indonesia. Hanya dua studi yang berhasil ditemukan dan akan dibahas dalam makalah ini.

a) *Aplikasi Ko-manajemen Perikanan di Pulau Bali (Nikijuluw, 1999)*

Salah satu degradasi sumberdaya pesisir yang cukup menonjol di Bali adalah degradasi terumbu karang. Degradasi terumbu karang di perairan pesisir disebabkan oleh berbagai aktivitas manusia, diantaranya pemanfaatan ekosistem terumbu karang sebagai sumber pangan (ikan karang-karang), sumber bahan bangunan (galian karang), komoditas perdagangan (ikan hias), dan obyek wisata (keindahan dan keanekaragaman hayati). Degradasi terumbu karang akibat pemanfaatannya sebagai sumber pangan dan ikan hias, sebagian besar dikarenakan oleh penggunaan bahan peladok, tablet potas dan sianida. Selain itu, degradasi terumbu karang terjadi sebagai akibat kegiatan penambangan (penggalian) karang untuk kepentingan bahan bangunan. Rusaknya terumbu karang di Bali dapat mengakibatkan beberapa hal berikut: (a) abrasi (pengikisan) garis pantai, (b) penurunan produktivitas perairan (populasi perikanan) wilayah pesisir, (c) menurunnya daya tarik pariwisata, khususnya wisata bahari, dan (d) penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat pesisir.

Untuk meningkatkan produktivitas perairan, meningkatkan tingkat kesejahteraan masyarakat pesisir dan meningkatkan daya tarik wisata, ko-manajemen perikanan diterapkan di tingkat desa, yaitu di desa Jemluk, di Propinsi Bali. Proyek yang dilaksanakan di desa tersebut adalah pembuatan karang buatan. Masyarakat di desa Jemluk dilibatkan dalam konstruksi, penempatan dan monitoring dampak karang buatan tersebut. Mereka diberi seri penyuluhan oleh Direktorat Jenderal Perikanan dan *Research Institute for Marine Fisheries (RIMF)* tentang tujuan dan

fungsi penanaman karang buatan. Dengan pendekatan seperti ini, masyarakat menjadi lebih sadar akan pentingnya manajemen sumberdaya perikanan yang lestari.

Pemerintah pusat dan daerah akhirnya menyadari bahwa mereka tidak mempunyai kapasitas yang cukup untuk mengelola sumberdaya perikanan lokal. Tanggung jawab pengelolaan sumberdaya perikanan lokal, dalam proyek ini, diserahkan kepada masyarakat desa dan pemerintahan desa. Namun demikian, pemerintah propinsi masih terlibat dalam proses pengembangan mekanisme ko-manajemen. Kemauan pemerintah pusat dan propinsi untuk menyerahkan wewenangnya dan adanya sambutan yang baik dari masyarakat di Desa Jemluk merupakan dasar yang kuat berfungsinya ko-manajemen sumberdaya perikanan. Untuk menangani sumberdaya perikanan lokal di Desa Jemluk dibentuk Kelompok Nelayan Tunas Mekar dimana para anggotanya adalah para nelayan yang juga bekerja di sektor pariwisata. Tujuan pembentukan kelompok ini adalah untuk meningkatkan kualitas perairan di daerah Jemluk sehingga pada akhirnya meningkatkan pendapatan masyarakat di Desa Jemluk. Disamping sebagai nelayan, para anggota kelompok juga bertugas untuk mengantarkan turis dengan perahu mereka untuk snorkeling dan diving di terumbu karang dan terumbu karang buatan.

Dampak yang dirasakan dari penyusunan dan implementasi ko-manajemen di perairan Jemluk adalah (a) peningkatan produksi perikanan, (b) adanya diversifikasi pendapatan yang diperoleh para nelayan dari kegiatan turisme, (c) peningkatan pendapatan, dan (d) distribusi pendapatan yang lebih merata.

Belajar dari pengalaman di atas, ternyata ko-manajemen di tingkat desa yang ditangani secara bersama-sama oleh kelompok masyarakat pengguna dan pemerintah lokal dapat berhasil dengan baik untuk meningkatkan pendapatan dan memperbaiki kualitas lingkungan.

b) *Aplikasi Ko-manajemen dalam Pengelolaan Taman Nasional Laut Bunaken (Erdmann, 2001)*

Krisis ekonomi dan politik yang melanda Indonesia sejak Agustus 1997 membuka jalan terjadinya reformasi ekonomi (*economic reform*) yaitu perombakan total aturan main tata kehidupan ekonomi bangsa Indonesia. Dimulai dengan UU Nomor 22 dan Nomor 25 tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka terjadilah perubahan radikal dalam hubungan ekonomi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat desa. Bertolak dari peluang desentralisasi, yaitu pengalihan wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, Program Pengelolaan Sumberdaya Alam (*Natural Resource Management/NRM*) menginisiasi pengelolaan bersama berbasis lapangan (*field-based co-management initiatives*) kepada pihak-pihak yang berkepentingan dari kalangan pemerintah maupun non-pemerintah. Sebuah contoh yang baik tentang penerapan pendekatan ini dapat dilihat di Taman Nasional Bunaken (TNB), Sulawesi Utara. Ko-manajemen yang diterapkan di TNB memberikan indikasi yang baik bahwa mengalihkan wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat ke tingkat daerah memberikan penyelesaian yang efektif dan efisien atas berbagai persoalan sumberdaya alam.

TNB merupakan surga bagi para penyelam karena terumbu karangnya penuh dengan ikan berwarna-warni dan aneka makhluk hidup lain. Pada tahun 2000 sebanyak kurang lebih 8.000 penyelam yang berkunjung ke TNB ini. TNB juga rumah bagi sekitar 6.000 warga setempat yang mata pencahariannya tergantung pada sumberdaya alam taman.

Sebelum UU tentang desentralisasi disahkan, pengelolaan TNB ditangani oleh Kantor Pengelola TNB yang terkait langsung dengan Departmen Kehutanan di tingkat pusat. Tanpa dukungan dana yang cukup, kegiatan konservasi tidak dapat dilaksanakan dan mutu sumberdaya kelautan TNB terus menurun. Agar mutu sumberdaya kelautan TNB tidak terus menurun, NRM memperkenalkan usaha konservasi melalui desentralisasi pengelolaan bersama (*co-management*). Setelah melalui serangkaian perencanaan yang cukup panjang (3 tahun) dan melibatkan berbagai pihak (pemerintah daerah, LSM, sektor swasta dan pihak-pihak yang berkepentingan dari kalangan universitas), mekanisme pembiayaan yang berkelanjutan untuk kegiatan konservasi dan pengembangan di dalam dan di sekitar NTB berhasil disusun.

Pada akhir Desember 2000, Pemerintah Daerah Propinsi Sulawesi Utara mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur (SK Gubernur No. 233/2000) yang memberi wewenang untuk membentuk Dewan Penasihat Pengelolaan TNB (DPTNB) dan mengeluarkan Peraturan Daerah No. 14/2000 yang mengizinkan DPTNB untuk memungut dan mengelola biaya bagi mereka yang melakukan

kegiatan di dalam TNB. Semua pengunjung baik yang domestik maupun yang dari luar negeri wajib membayar uang masuk. Pengunjung Indonesia wajib membayar Rp. 2.500,- untuk biaya sekali masuk, sedangkan turis luar negeri wajib membayar sebesar Rp. 75.000,- yang dapat ditukarkan dengan pin/tag plastik dengan nomer urut dan berlaku satu tahun kalender. Sistem penarikan biaya masuk TNB ini didasarkan pada sistem yang diterapkan di Taman Nasional Laut Bonaire, Kepulauan Karibia.

Dengan perkiraan pendapatan sebesar US\$ 80-100.000 setiap tahunnya, DPTNB dapat membiayai berbagai macam kegiatan seperti peningkatan patroli, pengelolaan limbah, pendidikan dan kepedulian terhadap konservasi, dan penggalakan wisata berwawasan lingkungan. Kegiatan patroli dilakukan oleh tim gabungan yang terdiri dari penduduk desa Bunaken, jagawana TNB dan satuan polisi air.

Dua kasus pengelolaan ko-manajemen di atas memberikan pengalaman yang dapat digunakan untuk mengembangkan suatu mekanisme manajemen yang berbasis masyarakat untuk sektor perikanan dan kelautan. Kedua kasus yang didiskusikan memberikan harapan bahwa pengalihan wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat ke pemerintah daerah (baik di tingkat desa untuk kasus terumbu karang di Bali dan di tingkat pemerintah daerah untuk kasus TNB) dan juga masyarakat dapat memberikan penyelesaian yang efektif dan efisien atas berbagai masalah pengelolaan sumberdaya alam.

KESIMPULAN

Krisis dalam pengelolaan sumberdaya perikanan yang diakibatkan oleh adanya pemanfaatan sumberdaya perikanan yang tidak bijaksana (eksploitatif dan tidak memperhatikan aspek kelestarian) negara telah menggeser paradigma manajemen yang selama ini bertumpu pada pemerintah (*government-centred regulation*) ke paradigma manajemen yang memberikan ruang yang lebih kepada masyarakat pengguna dalam proses perumusan dan implementasi kebijaksanaan. Ada suatu pengakuan yang terus berkembang dan semakin kuat, jika suatu rejim manajemen yang ada dapat efektif dan mempunyai legitimasi, maka kelompok-kelompok masyarakat pengguna (*user groups*) sumberdaya perikanan harus terlibat lebih aktif dalam pengelolaan sumberdaya tersebut. Rejim manajemen semacam ini dikenal dengan istilah ko-manajemen perikanan (*fisheries co-management*). Ada indikasi dan bukti-bukti yang kuat bahwa penerapan ko-manajemen merupakan solusi yang tepat terhadap permasalahan eksploitasi sumberdaya perikanan yang berlebihan.

Tipologi rejim ko-manajemen (instruksional, konsultatif, kooperatif, penasehat dan *informative*) ditentukan oleh sampai sejauh mana peranan kelompok masyarakat pengguna dan pemerintah dalam proses pengambilan dan implementasi keputusan. Berdasarkan kasus-kasus aplikasi ko-manajemen di berbagai negara, prinsip-prinsip disain yang tepat bagi suatu tipe ko-manajemen sangat tergantung pada konteks dan kondisi yang ada dimana pengaturan ko-manajemen akan diterapkan. Yang menarik adalah terdapat suatu kecenderungan umum bahwa perubahan kelembagaan ko-manajemen terjadi melalui proses tahapan dan tidak melalui inovasi yang radikal atau perubahan total kelembagaan.

Salah satu faktor kunci keberhasilan ko-manajemen perikanan dan kelautan adalah adanya keinginan yang kuat yang disertai dengan kapabilitas (kemampuan) yang kuat dari semua pihak yang terlibat (pemerintah dan masyarakat) untuk berbagi tanggungjawab dalam mengelola sumberdaya perikanan yang bijaksana.

DAFTAR PUSAKA

- Ahmed, M., D. Capsitro and M. Hossain (1995), Fisheries, Co-management in Bangladesh: Experiences with GO-NGO-Fishery Partnership Models, Paper presented at the Fifth Conference of the International Association for the Study of Common Property, Bodo, Norway, 24-28 May 1995.
- Berkes, F. (1994), "Co-Management: Bridging the two solitudes", *Northern Perspectives* 22(2-3), 18-20.

- Bland, S.J.R. and S.J. Donda (1995), Common Property and Poverty: Fisheries Co-Management in Malawi, Paper presented at the Fifth Conference of the International Association for the Study of Common Property, Bodo, Norway, 24-28 May 1995.
- Cooke, A. dan K. Moce (1995), Current Trends in the Management of qoliqoli in Fiji, South Pacific Commission Traditional Marine Resource Management and Knowledge Information Bulletin No. 5, Noumea.
- Daryanto (1989), Pengantar Ekonomi Sumberdaya, Jurusan Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Erdmann, M.V. (2001), "Harapan yang menjadi kenyataan: Pengelolaan partisipatif Taman Nasional Laut Bunaken oleh multi pihak, NRM News 3(1), 14-15.
- Feeny, D., F. Berkes, B.J. McCay and J.M. Anderson (1990), "The tragedy of the commons: Twenty-two years later", Human Ecology 18 (1).
- Hardin, G. (1968), "The tragedy of the commons", Science 162, 1243-48.
- Hoefnagel, E. and W. Smit (1995), Experiences in Dutch Co-Management on Marine Fish Resources, Agricultural Economics Research Institute LEI-DLO, The Hague.
- Jentoft, S. (1989), "Fisheries co-management: Delegating government responsibility to fishermen's organizations", Marine Policy 19(3), 227-246.
- Jentoft, S. and B.J. McCay (1995), "User participation in fisheries management: Lessons drawn from international experiences", Marine Policy 19(3), 227-46.
- McCay, B.J. (1993), Management Regimes, Property Rights and the Performance of Natural Resource Systems, Background paper prepared for the September 1993 Workshop, The Beijer International Institute of Ecological Economics.
- Nielsen, J.R. (1996), Fisheries Co-Management: Theoretical Aspects, International Experiences and Future Requirements, Paper presented at the Annual Finnish Fisheries Conference, Turku, Finland, 28-29 November 1996.
- Nielsen, R. J. and T. Vedsmand (1995), Fisheries Co-management: An Alternative Strategy in Fisheries: Cases From Denmark, OECD.
- Nikijuluw, V. (1999), Establishment of Local Fishery Co-Management: Lessons Gained From Bali Island, Paper presented for the ICLARM-IFM International Workshop on Fisheries Co-management, Penang, Malaysia, 23-28 August 1999.
- North, D.C. (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, Cambridge.