

Hasil Penelitian

MELAMPAUI TATA KELOLA KOLABORATIF: PENGELOLAAN BERSAMA SIMBOLIS DALAM KEMITRAAN KONSERVASI LAUT DI TAMAN NASIONAL WAKATOBI

(BEYOND COLLABORATIVE GOVERNANCE: SYMBOLIC CO-MANAGEMENT IN MARINE CONSERVATION PARTNERSHIPS AT WAKATOBI NATIONAL PARK)

Zainul Abidin, Union, Asmaddin

Universitas Dayanu Ikhsanuddin
Jalan Yos Sudarso Nomor 124 Kota Baubau, 93711
Sulawesi Tenggara - Indonesia
Email: zainulabidin180@gmail.com

Diterima: 14 Januari 2026; Direvisi: 06 Agustus 2026; Disetujui: 26 Agustus 2026

ABSTRAK

Artikel ini mengkaji dinamika institusional dan implikasi praktis dari konservasi kolaboratif antara Otoritas Taman Nasional Wakatobi dan Forum Posa'asa di Kabupaten Wakatobi Sulawesi Tenggara, Indonesia. Menggunakan metodologi studi kasus kualitatif, penelitian ini menganalisis struktur tata kelola, peran pemangku kepentingan, distribusi manfaat, dan konflik yang muncul dalam kemitraan tersebut. Temuan menunjukkan bahwa meskipun kemitraan ini secara formal didasarkan pada prinsip co-management, operasionalnya berlangsung dalam model tata kelola yang didominasi oleh aktor negara. Struktur ini membatasi kewenangan pengambilan keputusan lokal, memperkuat ketidakseimbangan kekuasaan, dan menghalangi partisipasi inklusif. Ketidakjelasan zonasi, inersia kelembagaan, serta lemahnya penegakan hukum semakin memperdalam kesenjangan antara retorika kolaboratif dan praktik di lapangan. Akibatnya, pengelolaan bersama berlangsung secara simbolis, tanpa pembagian kekuasaan yang setara maupun akuntabilitas mutual antar pemangku kepentingan. Studi ini mengidentifikasi hambatan kritis bagi kolaborasi yang efektif, termasuk ketidakjelasan zonasi, inersia institusional, penegakan hukum yang lemah, kesenjangan kapasitas, dan ketidakhadiran mekanisme penyelesaian konflik. Mengacu pada kerangka kerja kontemporer dalam tata kelola kolaboratif, teori jaringan, dan tata kelola publik baru, artikel ini berargumen bahwa co-manajemen yang sejati memerlukan perancangan ulang institusional yang mempromosikan pembagian kekuasaan, pembentukan kepercayaan, dan tata kelola adaptif. Penelitian ini berkontribusi pada debat terkini dalam administrasi publik dan tata kelola lingkungan, menawarkan rekomendasi kebijakan yang relevan untuk kemitraan konservasi yang lebih adil, berdimensi jangka panjang dan berkelanjutan. Penelitian ini menegaskan bahwa tanpa redistribusi wewenang dan mekanisme deliberatif yang mengikat, kolaborasi hanya akan melanggengkan ketimpangan struktural dan menghambat legitimasi sosial tata kelola laut, serta mereduksi efektivitas konservasi sumberdaya laut dalam jangka panjang.

Kata kunci: tata kelola kolaboratif, kawasan konservasi laut, *co-manajemen*, teori jaringan, tata kelola lingkungan

ABSTRACT

This article examines the institutional dynamics and practical implications of collaborative conservation between the Wakatobi National Park Authority and the Posa'asa Fishermen's Forum in Wakatobi Regency, Southeast Sulawesi, Indonesia. Using a qualitative case study methodology, this research analyses the governance structure, stakeholder roles, distribution of benefits, and conflicts arising within the partnership. Findings indicate that although this partnership is formally based on the principle of co-management, its operations take place within a governance model dominated by state actors. This structure limits local decision-making authority, reinforces power imbalances, and hinders inclusive participation. unclear zoning, institutional inertia and weak law enforcement are further widening the gap between collaborative

rhetoric and practice on the ground. As a result, co-management remains largely symbolic, with no equal sharing of power or mutual accountability amongst stakeholders. This study identifies critical barriers to effective collaboration, including unclear zoning, institutional inertia, weak law enforcement, capacity gaps, and the absence of conflict resolution mechanisms. Drawing on contemporary frameworks in collaborative governance, network theory, and new public governance, this article argues that genuine co-management requires institutional redesign that promotes power-sharing, trust-building, and adaptive governance. This research contributes to current debates in public administration and environmental governance, offering relevant policy recommendations for more equitable, long-term and sustainable conservation partnerships.

Keywords: *collaborative governance, marine protected areas, co-management, network theory, environmental governance*

PENDAHULUAN

Kawasan Konservasi Laut (KKL) telah menjadi alat penting dalam konservasi keanekaragaman hayati global, terutama di negara kepulauan seperti Indonesia. Terletak di dalam Segitiga Terumbu Karang, wilayah laut Indonesia memiliki kekayaan ekologi yang luar biasa namun menghadapi ancaman yang semakin meningkat akibat penangkapan ikan berlebihan, pariwisata yang tidak teratur, dan dampak kumulatif perubahan iklim. Sebagai respons, pemerintah Indonesia telah menetapkan lebih dari 200 KKL, termasuk Taman Nasional Wakatobi (TNW) yang luas, mencakup sekitar 13.900 km² di Sulawesi Tenggara.

Namun, meskipun perlindungan spasial telah diperluas, efektivitas dan legitimasi tata kelola tetap menjadi isu yang kontroversial. Secara historis, tata kelola Kawasan Konservasi Laut (KKL) di Indonesia telah ditandai oleh model sentralistik dan teknokratis yang sering disebut sebagai “konservasi benteng” (Brockington, 2002). Meskipun pendekatan semacam ini mungkin berhasil dalam menjaga fungsi ekologi, pendekatan tersebut seringkali mengabaikan komunitas lokal, memperdalam konflik penggunaan sumber daya, dan mengikis legitimasi sosial (Agustus et al., 2025).

Mengakui kelemahan-kelemahan ini, pergeseran kebijakan terbaru seperti penerbitan Peraturan Direktur Jenderal KSDA Nomor P.6/2018 telah mendorong konservasi partisipatif melalui kemitraan formal antara aktor negara dan non-negara. Salah satu model yang paling banyak dipromosikan dalam pergeseran ini adalah konservasi kolaboratif atau pengelolaan bersama, yang umumnya dipahami sebagai pengambilan keputusan bersama yang melibatkan lembaga pemerintah dan pemangku kepentingan masyarakat (Ansell, C., & Gash, 2008). Teori tata kelola kolaboratif menekankan inklusivitas, pembentukan kepercayaan, dan koordinasi berdasarkan konsensus.

Namun, kritik telah muncul terkait batasan-batasan nyata dalam implementasinya, terutama di lingkungan dengan ketidakseimbangan

kekuasaan yang mendalam, institusi yang rapuh, dan praktik-praktik eksklusif. Dalam konteks semacam itu, kerangka kerja kolaboratif seringkali tetap bersifat simbolis, menghasilkan perubahan terbatas dalam otoritas atau hasil, fenomena yang disebut oleh Huxham & Vangen (2005) sebagai “*inertia kolaboratif*.” Kemajuan teoretis dalam tata kelola jaringan semakin memperkaya kritik ini. Provan & Kenis (2008) mengidentifikasi tiga arketipe tata kelola jaringan: berbagi, organisasi pemimpin, dan organisasi administratif jaringan.

Sebagian besar kemitraan konservasi di Indonesia mencerminkan struktur organisasi pemimpin, di mana lembaga negara mendominasi penetapan agenda dan implementasi. Emerson and Nabatchi (2015) menekankan bahwa tanpa kapasitas kolaboratif seperti akuntabilitas mutual, umpan balik, dan forum penyelesaian konflik, pengelolaan bersama berisiko menjadi prosedural daripada transformatif. Meskipun ada peningkatan penelitian tentang pengelolaan bersama di Kawasan Konservasi Laut (KKL), wawasan empiris tentang fungsionalitasnya, terutama dalam konteks klaim yang tumpang tindih dan ketidaksetaraan struktural, masih terbatas.

Penelitian sebelumnya sebagian besar menyoroti inovasi kebijakan dan kerangka hukum (Prayitno, 2020; Stuart & J. Campbell, Tasrif Kartawijaya, Irfan Yulianto, Rian Prasetya, 2013; Estradivari et al., 2022), namun sedikit perhatian diberikan pada bagaimana pengaturan ini berlangsung di lapangan, bagaimana wewenang dijalankan, pengetahuan siapa yang diutamakan, dan bagaimana legitimasi dibangun atau diperdebatkan. Studi ini mengatasi kesenjangan tersebut dengan mengkaji secara kritis kemitraan antara Otoritas Taman Nasional Wakatobi dan Forum Nelayan Posa’asa. Alih-alih menganggap co-management sebagai pendekatan netral atau bermanfaat secara universal, penelitian ini menyelidiki apakah kemitraan saat ini melampaui partisipasi simbolis menuju pembagian kekuasaan yang sejati.

Melalui pendekatan studi kasus kualitatif, penelitian ini menganalisis peran pemangku

kepentingan, desain institusional, dan ketegangan yang muncul untuk mengungkap bagaimana tata kelola kolaboratif diimplementasikan dalam praktik. Dengan menganalisis kontradiksi internal dan kendala operasional model pengelolaan bersama Wakatobi, artikel ini berkontribusi pada perkembangan literatur yang menyerukan pemikiran ulang tentang tata kelola kolaboratif dalam konservasi laut. Artikel ini menawarkan wawasan yang didasarkan pada praktik tentang bagaimana kemitraan dapat dirancang ulang agar lebih inklusif, adaptif, dan adil: mendorong hasil lingkungan yang lebih baik dan tata kelola demokratis.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus kualitatif untuk menyelidiki dinamika tata kelola kolaboratif dalam kemitraan konservasi antara Otoritas Taman Nasional Wakatobi dan Forum Nelayan Posa'asa. Desain studi kasus dipilih untuk memungkinkan penyelidikan mendalam terhadap hubungan institusional, peran pemangku kepentingan, dan hasil tata kelola dalam konteks dunia nyata. Pendekatan ini didasarkan pada tradisi interpretatif dalam penelitian administrasi publik, yang menekankan pembentukan makna, sensitivitas konteks, dan konstruksi bersama pengetahuan melalui keterlibatan dengan aktor lokal (Yin, 2018).

Taman Nasional Wakatobi (WNP) dipilih secara sengaja sebagai lokasi studi kasus karena posisinya sebagai salah satu Kawasan

Konservasi Laut (KKL) terbesar di Indonesia, implementasi berkelanjutan kebijakan pengelolaan bersama berdasarkan Perdirjen KSDA No. P.6/2018, dan kemitraan operasionalnya dengan lembaga berbasis komunitas (Forum Posa'asa). Studi kasus ini menampilkan contoh kritis konservasi kolaboratif di lingkungan kepulauan, di mana signifikansi ekologi beririsan dengan pengaturan sosial-politik yang kompleks.

Data dikumpulkan melalui berbagai metode kualitatif untuk memastikan triangulasi dan meningkatkan kredibilitas temuan. Metode yang digunakan meliputi wawancara mendalam. Wawancara semi-terstruktur dilakukan dengan 12 informan kunci yang mewakili pejabat taman, pemimpin desa, anggota Forum Posa'asa, nelayan non-anggota, staf LSM, dan pejabat pemerintah daerah. Wawancara berfokus pada struktur tata kelola, proses pengambilan keputusan, persepsi pemangku kepentingan, konflik, dan tantangan implementasi.

Sebelum proses wawancara dilakukan, peneliti terlebih dahulu membangun akses kelembagaan (*institutional access*) melalui penyampaian surat izin penelitian kepada Balai Taman Nasional Wakatobi dan pemerintah desa yang menjadi lokasi penelitian. Setelah memperoleh persetujuan formal, peneliti melakukan pendekatan bertahap kepada para informan melalui komunikasi informal, kunjungan lapangan berulang, serta partisipasi dalam berbagai aktivitas kemitraan konservasi yang berlangsung di tingkat komunitas.



Gambar 1. Taman Nasional Wakatobi

Tahap awal tidak diarahkan untuk memperoleh data penelitian, melainkan untuk membangun hubungan saling percaya (*rapport*), menjelaskan tujuan penelitian, menjamin kerahasiaan informasi, serta memastikan bahwa partisipasi setiap informan dilakukan secara sukarela. Pendekatan tersebut menjadi penting mengingat isu pengelolaan kawasan konservasi berkaitan dengan relasi kewenangan, kepentingan ekonomi, serta pengalaman konflik yang berpotensi menimbulkan kehati-hatian informan dalam menyampaikan pandangannya.

Melalui interaksi yang berlangsung secara bertahap, peneliti berupaya menciptakan suasana dialog yang setara sehingga informan merasa nyaman menjelaskan pengalaman, persepsi, maupun kritik mereka terhadap praktik kemitraan konservasi. Dalam penelitian ini, peneliti menempatkan diri sebagai instrumen utama (*key instrument*) sekaligus pengamat yang bersifat refleksif sebagaimana tradisi penelitian kualitatif. Meskipun memiliki akses terhadap institusi dan komunitas yang diteliti, peneliti tidak terlibat dalam struktur pengambilan keputusan, penyusunan kebijakan, maupun pelaksanaan kemitraan konservasi sehingga mempertahankan posisi sebagai peneliti independen (*non-participant decision maker*).

Selama proses pengumpulan data, peneliti secara sadar menjaga jarak analitis (*analytical distance*) dengan menghindari keberpihakan terhadap salah satu aktor, baik Balai Taman Nasional Wakatobi maupun Forum Nelayan Posa'asa. Refleksivitas dilakukan secara berkelanjutan melalui pencatatan field notes, memo analitis, dan evaluasi terhadap kemungkinan munculnya bias akibat kedekatan dengan informan maupun interpretasi peneliti. Temuan yang diperoleh dari satu kelompok informan selalu dibandingkan dengan informasi dari kelompok lain melalui triangulasi sumber, observasi lapangan, analisis dokumen, serta proses *member checking* sehingga interpretasi akhir merepresentasikan berbagai perspektif yang berkembang dalam praktik tata kelola konservasi, bukan sekadar pandangan kelompok tertentu.

Kedua, Focus Group Discussion (FGD). Satu sesi FGD diselenggarakan setelah sebagian besar wawancara individual selesai dilaksanakan sehingga isu-isu awal yang muncul dari wawancara dapat dikonfirmasi dan didiskusikan secara kolektif. FGD melibatkan delapan peserta yang terdiri atas pengurus Forum Nelayan Posa'asa dan nelayan dari komunitas pesisir yang tidak tergabung dalam forum. Diskusi berlangsung selama sekitar dua jam di balai pertemuan desa dengan menggunakan pedoman

diskusi semi-terstruktur yang berfokus pada pembagian peran dalam kemitraan konservasi, distribusi manfaat, pengalaman kolaborasi, dinamika kepercayaan, serta sumber-sumber konflik antarkelompok. Selama diskusi, peneliti bertindak sebagai moderator utama dengan menjaga agar seluruh peserta memperoleh kesempatan yang setara untuk menyampaikan pandangannya, sementara seorang asisten peneliti mendokumentasikan dinamika diskusi melalui catatan lapangan. Seluruh diskusi direkam dengan persetujuan peserta dan kemudian ditranskripsikan secara verbatim untuk keperluan analisis tematik.

Ketiga, analisis dokumen. Analisis dokumen dilakukan secara paralel sepanjang proses penelitian, dimulai sebelum pengumpulan data lapangan hingga tahap akhir analisis. Dokumen yang dianalisis meliputi Perjanjian Kerja Sama (PKS/MoU) antara Balai Taman Nasional Wakatobi dan Forum Nelayan Posa'asa, rencana pengelolaan kawasan, dokumen Pengelolaan Akses Area Perikanan (PAAP), peta zonasi Taman Nasional Wakatobi, laporan monitoring dan evaluasi kemitraan, notulen rapat, arsip kegiatan, serta berbagai regulasi yang mengatur kemitraan konservasi, terutama Peraturan Direktur Jenderal KSDAE Nomor P.6 Tahun 2018.

Analisis dokumen dilakukan untuk mengidentifikasi desain kelembagaan formal, pembagian kewenangan, mekanisme pengambilan keputusan, hak dan kewajiban para pihak, serta membandingkan ketentuan normatif dengan praktik implementasi yang ditemukan selama wawancara, FGD, dan observasi. Dengan demikian, dokumen tidak hanya berfungsi sebagai sumber data sekunder, tetapi juga sebagai instrumen triangulasi terhadap informasi yang diperoleh dari para informan.

Keempat, observasi partisipatif. Observasi dilakukan secara bertahap selama keseluruhan proses penelitian melalui kunjungan berulang ke Balai Taman Nasional Wakatobi, sekretariat Forum Nelayan Posa'asa, dan beberapa desa mitra di Kecamatan Wangi-Wangi Selatan. Observasi dilaksanakan pada saat kegiatan koordinasi kemitraan, patroli bersama, sosialisasi konservasi, pertemuan kelompok, serta aktivitas masyarakat yang berkaitan dengan pemanfaatan kawasan konservasi. Dalam kegiatan ini, peneliti menempatkan diri sebagai *observer-as-participant*, yaitu hadir dan berinteraksi dengan para aktor tanpa mengambil peran dalam proses pengambilan keputusan maupun pelaksanaan kegiatan operasional.

Seluruh hasil pengamatan dicatat secara sistematis dalam *field notes* yang memuat deskripsi mengenai pola interaksi antaraktor, proses komunikasi, pembagian peran, respons masyarakat terhadap kebijakan konservasi, serta berbagai bentuk ketegangan atau kerja sama yang muncul selama aktivitas berlangsung. Catatan observasi tersebut selanjutnya dibandingkan dengan hasil wawancara, FGD, dan analisis dokumen untuk memperkuat validitas interpretasi penelitian.

Proses pengumpulan data dilakukan secara bertahap selama kurang lebih lima bulan, dimulai dengan studi dokumen dan perizinan penelitian, dilanjutkan dengan observasi pendahuluan untuk mengenali konteks sosial dan membangun hubungan dengan para informan, kemudian wawancara mendalam, pelaksanaan FGD, serta observasi lanjutan untuk mengonfirmasi temuan-temuan yang berkembang selama penelitian. Pendekatan bertahap tersebut memungkinkan proses analisis dilakukan secara simultan dengan pengumpulan data sehingga isu-isu yang muncul pada tahap awal dapat diperdalam pada tahap berikutnya hingga informasi yang diperoleh mencapai saturasi (*data saturation*).

Seluruh wawancara dan hasil FGD ditranskripsikan secara verbatim, sedangkan catatan observasi dan dokumen kelembagaan diorganisasikan ke dalam satu korpus data untuk dianalisis secara tematik. Analisis dilakukan secara iteratif dengan mengadaptasi kerangka (Miles & M.B, Huberman, A.M, & Saldana, 2014), yang meliputi kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan. Pada tahap kondensasi data, peneliti menerapkan *coding strategy* yang mengombinasikan pendekatan deduktif dan induktif.

Pengkodean deduktif dilakukan terlebih dahulu menggunakan kategori konseptual yang diturunkan dari kerangka tata kelola kolaboratif, seperti partisipasi, pembagian kekuasaan, legitimasi, akuntabilitas, dan penyelesaian konflik. Selanjutnya, pengkodean induktif digunakan untuk mengidentifikasi tema-tema empiris yang tidak sepenuhnya dijelaskan oleh kerangka teori, termasuk praktik kolaborasi simbolis, dominasi kelembagaan, eksklusivitas pemangku kepentingan, dan kesenjangan implementasi yang muncul secara berulang dalam data lapangan.

Seluruh kode kemudian dibandingkan antar sumber data melalui proses *constant comparison* untuk mengelompokkan pola-pola yang serupa menjadi tema-tema analitis. Perhatian khusus diberikan pada kesenjangan antara desain kelembagaan formal sebagaimana

tercantum dalam dokumen kebijakan dan praktik tata kelola yang diamati di lapangan. Proses analisis dilakukan secara simultan dengan pengumpulan data sehingga tema-tema yang berkembang dapat terus diverifikasi melalui wawancara lanjutan, observasi, FGD, dan analisis dokumen hingga mencapai *data saturation*.

Selanjutnya, untuk meningkatkan keterpercayaan temuan, penelitian ini menerapkan triangulasi metodologis, *member checking*, dan pencatatan lapangan. Triangulasi metodologis dilakukan dengan membandingkan dan mengonfirmasi informasi yang diperoleh dari wawancara mendalam, FGD, observasi partisipatif, dan analisis dokumen. Temuan dari setiap sumber data diperiksa secara silang untuk mengidentifikasi kesesuaian, perbedaan, maupun kontradiksi sebelum dirumuskan menjadi tema-tema analitis.

Member checking dilakukan dengan menyampaikan ringkasan hasil wawancara dan interpretasi awal kepada beberapa informan kunci yang mewakili Balai Taman Nasional Wakatobi, Forum Posa'asa, dan masyarakat nelayan. Informan diminta mengonfirmasi akurasi informasi, memberikan klarifikasi terhadap pernyataan yang kurang tepat, serta menilai kesesuaian interpretasi peneliti dengan pengalaman mereka. Masukan yang diperoleh digunakan untuk menyempurnakan hasil analisis.

Selain itu, peneliti menyusun *field notes* secara sistematis selama seluruh proses penelitian untuk mendokumentasikan konteks lapangan, pola interaksi antaraktor, respons non-verbal, dinamika diskusi, serta refleksi peneliti yang tidak terekam dalam hasil wawancara. Catatan tersebut diintegrasikan ke dalam proses pengkodean dan interpretasi data sehingga membentuk jejak audit yang memperkuat kredibilitas, dependabilitas, dan konfirmabilitas temuan penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsentrasi Kekuasaan Kelembagaan. Analisis terhadap wawancara mendalam, *Focus Group Discussion* (FGD), observasi partisipatif, dan dokumen kelembagaan menunjukkan bahwa kemitraan konservasi antara Balai Taman Nasional Wakatobi (BTNW) dan Forum Nelayan Posa'asa belum berkembang menjadi mekanisme *co-management* yang berbasis pembagian kewenangan (*shared authority*). Meskipun secara formal kedua institusi terikat melalui Perjanjian Kerja Sama (PKS), praktik tata kelola masih memperlihatkan dominasi BTNW dalam menentukan arah kebijakan, penataan zonasi, pengawasan, serta evaluasi

konservasi. Forum Posa'asa lebih banyak menjalankan fungsi implementatif sebagai pelaksana kegiatan lapangan dibandingkan sebagai mitra yang memiliki posisi setara dalam pengambilan keputusan.

Temuan tersebut muncul secara konsisten dari berbagai sumber data. Dalam wawancara mendalam, sebagian besar pengurus Forum Posa'asa menyatakan bahwa keberadaan PKS memberikan pengakuan formal terhadap organisasi mereka, namun tidak diikuti dengan kewenangan substantif dalam menentukan kebijakan konservasi. Salah seorang informan (LS) menjelaskan:

"Kami selalu diundang dalam rapat, tetapi keputusan mengenai zonasi atau aturan baru biasanya sudah ditentukan sebelumnya. Kami lebih banyak diminta menyampaikan informasi kepada masyarakat daripada ikut menentukan kebijakannya."

Pernyataan tersebut diperkuat oleh hasil FGD dengan anggota Forum dan nelayan non-anggota. Sebagian besar peserta mengakui bahwa keberadaan Forum telah meningkatkan komunikasi antara masyarakat dan BTNW, tetapi mereka juga menilai bahwa ruang dialog tersebut belum memberikan pengaruh nyata terhadap keputusan strategis. Beberapa peserta bahkan menyatakan bahwa usulan mengenai wilayah tangkap tradisional dan penyesuaian batas zonasi hanya dicatat tanpa adanya tindak lanjut yang jelas.

Hasil observasi menunjukkan pola yang sama. Pada beberapa pertemuan koordinasi yang diamati peneliti, agenda rapat disusun oleh BTNW dan seluruh pembahasan berorientasi pada penyampaian program yang telah direncanakan sebelumnya. Forum Posa'asa berperan memberikan tanggapan terhadap agenda tersebut, namun tidak terlihat adanya mekanisme musyawarah yang memungkinkan perubahan substansial terhadap keputusan yang telah disiapkan.

Interaksi yang berlangsung lebih menyerupai proses konsultasi administratif daripada proses deliberasi yang menghasilkan keputusan bersama. Temuan observasi tersebut diperkuat oleh analisis dokumen kelembagaan. Perjanjian Kerja Sama antara BTNW dan Forum Posa'asa memang mengatur pengakuan terhadap Forum sebagai mitra konservasi, tetapi ruang lingkup kewenangannya terbatas pada sosialisasi, pendidikan lingkungan, pelaporan pelanggaran, dan dukungan terhadap kegiatan konservasi.

Dokumen tersebut tidak memberikan kewenangan kepada Forum untuk berpartisipasi dalam penetapan zonasi, evaluasi kebijakan, maupun perubahan rencana pengelolaan kawasan. Dengan demikian, desain kelembagaan yang dibangun masih mempertahankan kontrol strategis pada otoritas taman nasional. Konsistensi temuan dari keempat sumber data tersebut menunjukkan bahwa ketimpangan kelembagaan bukan hanya merupakan persepsi masyarakat, tetapi tercermin pula dalam desain kelembagaan maupun praktik implementasinya.

Tabel 1. Konsentrasi Kekuasaan dalam Kemitraan Konservasi

Tema	Wawancara	FGD	Observasi	Analisis Dokumen	Makna
Pengakuan kelembagaan	Forum diakui secara formal	Dianggap meningkatkan komunikasi	Forum selalu hadir dalam kegiatan	PKS mengakui Forum sebagai mitra	Legitimasi formal terbentuk
Pengambilan keputusan	Forum tidak menentukan zonasi	Usulan masyarakat jarang ditindaklanjuti	Agenda rapat dikendalikan BTNW	Tidak ada kewenangan pengambilan keputusan	Otoritas tetap terpusat
Pembagian kewenangan	Peran Forum lebih operasional	Masyarakat tidak melihat adanya pembagian kekuasaan	Forum menjalankan program BTNW	PKS hanya mengatur fungsi implementasi	<i>Shared authority</i> belum terbentuk
Hubungan kelembagaan	Bersifat konsultatif	Dialog belum memengaruhi kebijakan	Proses deliberasi terbatas	Tidak terdapat mekanisme <i>joint decision-making</i>	Kemitraan masih bersifat simbolis

Sumber: Hasil wawancara, FGD, observasi partisipatif, dan analisis dokumen (2026)

Temuan ini menunjukkan bahwa persoalan utama kemitraan konservasi di Wakatobi bukan terletak pada ketiadaan kelembagaan kolaboratif, melainkan pada ketimpangan distribusi otoritas di dalam kelembagaan tersebut. Secara formal, Forum Nelayan Posa'asa memperoleh legitimasi melalui Perjanjian Kerja Sama (PKS) sebagai mitra konservasi. Namun, analisis terhadap dokumen PKS memperlihatkan bahwa kewenangan Forum lebih banyak dibatasi pada fungsi sosialisasi, pendidikan lingkungan, pengawasan partisipatif, dan pelaporan pelanggaran, sedangkan kewenangan strategis seperti penetapan zonasi, perubahan kebijakan, dan evaluasi kelembagaan tetap berada pada Balai Taman Nasional Wakatobi (BTNW).

Kondisi tersebut menunjukkan adanya pemisahan antara pengakuan kelembagaan dan pembagian kewenangan (*power sharing*), sehingga kemitraan lebih berfungsi sebagai instrumen implementasi daripada arena pengambilan keputusan bersama. Temuan ini memperkuat kerangka *Collaborative Governance* yang dikembangkan oleh (Ansell & Gash (2008), yang menegaskan bahwa kolaborasi yang efektif mensyaratkan dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan (*trust building*), komitmen bersama, serta pengambilan keputusan berbasis konsensus.

Demikian pula, (Emerson, et al 2012) menjelaskan bahwa tata kelola kolaboratif hanya akan menghasilkan tindakan kolektif apabila didukung oleh *principled engagement*, *shared motivation*, dan *capacity for joint action*. Dalam kasus Wakatobi, hasil wawancara, FGD, observasi partisipatif, dan analisis dokumen menunjukkan bahwa dialog memang berlangsung, tetapi belum berkembang menjadi mekanisme berbagi kewenangan (*shared authority*). Dengan demikian, partisipasi yang terbentuk masih bersifat konsultatif daripada deliberatif. Dari perspektif tata kelola jaringan, struktur kemitraan Wakatobi juga mencerminkan karakteristik *leader organization governance* sebagaimana dikemukakan oleh Provan & Kenis (2008).

Menurut model tersebut, satu organisasi berfungsi sebagai pusat koordinasi sekaligus pengendali utama jaringan kolaborasi. Model ini memang mampu meningkatkan efisiensi koordinasi pada tahap awal pembentukan kemitraan, tetapi berpotensi mengurangi otonomi aktor lokal apabila tidak diimbangi dengan mekanisme akuntabilitas bersama, pembelajaran kolektif, dan redistribusi kewenangan. Analisis terhadap PKS dan praktik implementasi menunjukkan bahwa BTNW masih menjalankan fungsi sebagai *network*

leader, sedangkan Forum Posa'asa lebih banyak berperan sebagai pelaksana teknis kebijakan konservasi. Pola tersebut memperlihatkan bahwa struktur jaringan belum berkembang menuju bentuk *shared governance* yang lebih partisipatif.

Temuan penelitian ini juga konsisten dengan berbagai penelitian mengenai pengelolaan kawasan konservasi laut. Berkes (2009) menegaskan bahwa keberhasilan *co-management* sangat bergantung pada distribusi kewenangan yang seimbang antara negara dan masyarakat lokal. Sementara itu, Bennett & Dearden (2014) menunjukkan bahwa rendahnya legitimasi kawasan konservasi umumnya lebih disebabkan oleh persepsi ketidakadilan dalam tata kelola daripada oleh tujuan konservasi itu sendiri.

Penelitian Fabinyi et al., (2014) juga memperlihatkan bahwa banyak skema konservasi di negara berkembang masih didominasi oleh negara sehingga partisipasi masyarakat lebih bersifat prosedural daripada substantif. Pola yang sama terlihat di Wakatobi, di mana pengakuan formal terhadap Forum Posa'asa belum diikuti oleh redistribusi kewenangan strategis. Temuan ini sekaligus memperluas diskursus mengenai *co-management*. Sebagian besar penelitian sebelumnya menjelaskan lemahnya kolaborasi melalui keterbatasan kapasitas organisasi, konflik kepentingan, atau kekurangan sumber daya Berkes (2009).

Namun, penelitian ini menunjukkan bahwa bahkan ketika forum kolaborasi, dokumen kemitraan, dan mekanisme koordinasi telah tersedia, kolaborasi tetap dapat bersifat simbolis apabila tidak disertai dengan pembagian kewenangan, pengambilan keputusan bersama, dan akuntabilitas timbal balik. Oleh karena itu, penelitian ini mengusulkan konsep *symbolic co-management*, yaitu kondisi ketika partisipasi masyarakat memperoleh pengakuan administratif, tetapi tidak diikuti oleh perubahan relasi kekuasaan dalam tata kelola konservasi. Konsep ini memperluas pemahaman tentang kegagalan implementasi *co-management* dengan menempatkan ketimpangan kekuasaan institusional sebagai faktor penjas utama, bukan semata-mata keterbatasan kapasitas atau partisipasi masyarakat.

Eksklusi pemangku kepentingan dan partisipasi yang tidak setara: batasan pengelolaan bersama yang inklusif. Salah satu temuan paling menonjol dari penelitian ini adalah bahwa kemitraan konservasi di Taman Nasional Wakatobi belum mampu membangun partisipasi yang inklusif sebagaimana menjadi prinsip utama *co-management*. Analisis

terhadap wawancara mendalam, FGD, observasi partisipatif, dan dokumen kelembagaan menunjukkan bahwa partisipasi dalam kemitraan lebih banyak berpusat pada hubungan antara Balai Taman Nasional Wakatobi (BTNW) dan Forum Nelayan Posa'asa, sementara kelompok masyarakat lainnya, seperti nelayan non anggota, perempuan, pemuda, serta Pemerintah Kabupaten Wakatobi, hanya memiliki keterlibatan yang sangat terbatas.

Sehingga struktur kolaborasi yang terbentuk lebih bersifat representatif secara administratif daripada inklusif secara substantif. Hasil wawancara memperlihatkan bahwa nelayan non anggota memahami keberadaan Forum Posa'asa sebagai mitra resmi BTNW, tetapi mereka tidak mengetahui bagaimana aspirasi mereka dapat disampaikan melalui forum tersebut. Sebagian besar informan menyatakan bahwa mereka hanya menerima informasi mengenai perubahan kebijakan konservasi setelah keputusan ditetapkan. Seorang nelayan FA, menyampaikan:

"Kami tahu ada Forum Posa'asa, tetapi kami tidak pernah diajak membahas aturan sebelum aturan itu berlaku. Biasanya kami hanya diberi tahu setelah semuanya diputuskan."

Pernyataan tersebut diperkuat melalui FGD. Diskusi kelompok menunjukkan bahwa anggota Forum sendiri mengakui keterbatasan fungsi representasi yang mereka jalankan. Beberapa peserta menjelaskan bahwa forum lebih sering berfungsi sebagai penyampai informasi dari BTNW kepada masyarakat

daripada sebagai media yang membawa aspirasi masyarakat ke dalam proses pengambilan keputusan. Kondisi ini menunjukkan adanya hubungan komunikasi yang berjalan satu arah, sehingga mekanisme umpan balik (*feedback mechanism*) dari masyarakat kepada pengambil kebijakan belum berkembang secara efektif.

Temuan tersebut juga terlihat selama observasi partisipatif. Peneliti mengamati bahwa sebagian besar pertemuan koordinasi hanya dihadiri oleh pengurus Forum, aparat desa, dan perwakilan BTNW. Kehadiran perempuan, kelompok pemuda, maupun nelayan non anggota sangat terbatas, bahkan dalam beberapa kegiatan tidak terdapat representasi dari kelompok tersebut. Interaksi selama rapat juga didominasi oleh penyampaian program konservasi yang telah disusun sebelumnya, sedangkan ruang diskusi lebih banyak diarahkan pada aspek implementasi dibandingkan negosiasi kebijakan.

Pola ini menunjukkan bahwa partisipasi yang berkembang masih berada pada tingkat konsultasi administratif dan belum mencapai bentuk deliberasi yang memungkinkan seluruh pemangku kepentingan memengaruhi keputusan secara setara. Analisis terhadap dokumen Perjanjian Kerja Sama (PKS) semakin memperkuat temuan tersebut. Dokumen kemitraan hanya mengatur hubungan formal antara BTNW dan Forum Posa'asa tanpa memuat mekanisme representasi bagi kelompok masyarakat lain, prosedur konsultasi publik yang terbuka, maupun ketentuan mengenai keterlibatan perempuan, pemuda, dan nelayan non anggota dalam proses perencanaan atau evaluasi konservasi.

Tabel 2. Eksklusi Pemangku Kepentingan dalam Kemitraan Konservasi

Kelompok Pemangku Kepentingan	Bukti Wawancara	Bukti FGD	Bukti Observasi	Bukti Dokumen	Makna
Nelayan non anggota	Tidak pernah dilibatkan dalam penyusunan kebijakan	Aspirasi tidak tersalurkan melalui forum	Kehadiran terbatas dalam rapat	Tidak memiliki posisi formal dalam PKS	Eksklusi institusional
Perempuan	Tidak pernah diundang dalam konsultasi	Peran terbatas pada aktivitas ekonomi rumah tangga	Hampir tidak hadir dalam forum	Tidak terdapat klausul keterwakilan gender	Ketidaksetaraan representasi
Pemuda	Tidak memiliki ruang partisipasi formal	Terlibat hanya pada kegiatan insidental	Tidak menjadi bagian struktur forum	Tidak terdapat mekanisme regenerasi kelembagaan	Rendahnya keberlanjutan kelembagaan
Pemerintah Daerah	Keterlibatan administratif	Tidak menjadi bagian pengambilan keputusan	Kehadiran sporadis	Tidak terdapat pembagian kewenangan operasional	Lemahnya integrasi <i>multilevel governance</i>

Sumber: Hasil wawancara, FGD, observasi partisipatif, dan analisis dokumen (2026)

Selain itu, tidak ditemukan ketentuan mengenai forum multipihak yang dilaksanakan secara berkala maupun mekanisme penyelesaian keberatan terhadap kebijakan konservasi. Dengan demikian, eksklusi yang ditemukan di lapangan tidak hanya merupakan persoalan implementasi, tetapi juga merupakan konsekuensi dari desain kelembagaan yang memang belum mengakomodasi partisipasi yang lebih luas. Temuan penelitian menunjukkan bahwa persoalan utama kemitraan konservasi di Wakatobi bukan sekadar rendahnya tingkat partisipasi, tetapi ketimpangan dalam distribusi kesempatan untuk berpartisipasi.

Analisis wawancara mendalam, FGD, dan observasi partisipatif memperlihatkan bahwa keanggotaan Forum Posa'asa menjadi pintu utama akses terhadap informasi, pelatihan, komunikasi dengan BTNW, serta keterlibatan dalam berbagai kegiatan konservasi. Sebaliknya, nelayan non-anggota, perempuan, dan kelompok pemuda berada di luar struktur formal kemitraan sehingga tidak memperoleh kesempatan yang setara untuk menyampaikan aspirasi maupun memengaruhi keputusan konservasi. Dengan demikian, desain partisipasi di Wakatobi masih bersifat selektif dan belum mencerminkan tata kelola kolaboratif yang benar-benar inklusif.

Menurut perspektif partisipasi stakeholder, efektivitas partisipasi tidak ditentukan oleh banyaknya aktor yang hadir dalam suatu forum, tetapi oleh sejauh mana setiap aktor memiliki kesempatan yang setara untuk memengaruhi proses maupun hasil pengambilan keputusan (Kenter et al., 2016). Oleh karena itu, keberadaan Forum Posa'asa sebagai representasi formal masyarakat belum dapat dipandang sebagai indikator keberhasilan *collaborative governance*, karena sebagian besar kelompok yang terdampak langsung oleh kebijakan konservasi masih berada di luar arena deliberasi. Dengan kata lain, partisipasi yang dibangun lebih bersifat representasi administratif daripada representasi substantif terhadap keragaman kepentingan masyarakat pesisir.

Temuan ini memperkuat konsep *boundary exclusion* yang dikemukakan oleh Sullivan-Stack et al., (2022) dan dipertegas oleh de Juan et al (2023) dalam studi mengenai *Marine Protected Areas* (MPAs). Kedua studi tersebut menunjukkan bahwa banyak kawasan konservasi laut membangun partisipasi melalui batas-batas kelembagaan (*institutional boundaries*) yang hanya mengakui aktor tertentu sebagai mitra resmi, sementara kelompok lain

yang sama-sama terdampak tetap berada di luar proses pengambilan keputusan. Akibatnya, partisipasi tidak menghasilkan redistribusi kekuasaan, melainkan membentuk kelompok *insider* dan *outsider*. Pola tersebut tampak jelas pada kasus Wakatobi, di mana Forum Posa'asa memperoleh legitimasi formal sebagai mitra konservasi, sedangkan sebagian besar masyarakat pesisir, khususnya nelayan non-anggota, perempuan, dan pemuda, tetap tidak memiliki akses terhadap proses deliberatif.

Eksklusi terhadap perempuan dan pemuda juga menunjukkan bahwa kemitraan belum mampu mengakomodasi keragaman pengetahuan sosial-ekologis yang hidup dalam masyarakat pesisir. Padahal kedua kelompok tersebut memiliki kontribusi penting dalam aktivitas pasca panen, pengolahan hasil perikanan, pendidikan lingkungan, pengawasan sumber daya, hingga regenerasi praktik konservasi. Tidak adanya representasi mereka menyebabkan proses pengambilan keputusan kehilangan perspektif yang lebih luas mengenai dinamika sosial-ekologis lokal.

Temuan ini sejalan dengan Kenter et al (2016) yang menegaskan bahwa pengabaian terhadap kelompok tertentu akan menurunkan legitimasi sosial tata kelola lingkungan karena menghilangkan pengetahuan lokal yang sebenarnya penting bagi efektivitas pengelolaan sumber daya. Dari perspektif *New Public Governance* (NPG), kondisi tersebut bertentangan dengan prinsip dasar tata kelola kolaboratif yang menempatkan keberagaman aktor sebagai sumber utama penciptaan nilai publik. Sorrentino et al., (2018) menjelaskan bahwa tata kelola modern tidak lagi berorientasi pada koordinasi birokratis semata, tetapi pada kemampuan institusi membangun arena deliberatif yang memungkinkan berbagai aktor berbagi pengetahuan, sumber daya, tanggung jawab, dan kewenangan secara setara.

Pada konteks Wakatobi, hasil penelitian menunjukkan bahwa ruang deliberatif tersebut belum berkembang karena desain kelembagaan lebih menekankan representasi organisasi daripada representasi kepentingan masyarakat yang lebih luas. Akibatnya, legitimasi formal memang telah dibangun melalui pengakuan terhadap Forum Posa'asa, tetapi legitimasi sosial masih relatif lemah. Lebih jauh, eksklusi kelembagaan yang ditemukan dalam penelitian ini tidak hanya memengaruhi hubungan antara masyarakat dengan BTNW, tetapi juga menghambat berkembangnya *multilevel governance*.

Analisis dokumen dan wawancara menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten

Wakatobi belum memainkan peran strategis sebagai penghubung antara agenda konservasi nasional dengan perencanaan pembangunan daerah. Akibatnya, kebijakan konservasi berjalan relatif terpisah dari program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir, pembangunan desa, maupun penguatan kelembagaan lokal. Kondisi ini menunjukkan bahwa tantangan utama kemitraan bukan hanya memperluas jumlah peserta, tetapi membangun integrasi horizontal antar kelompok masyarakat sekaligus integrasi vertikal antar tingkat pemerintahan sehingga konservasi dapat menjadi bagian dari pembangunan wilayah secara lebih menyeluruh.

Berbeda dengan sebagian besar penelitian terdahulu yang menjelaskan eksklusi sebagai konsekuensi dari lemahnya kapasitas masyarakat atau keterbatasan sumber daya Berkes (2009), penelitian ini menunjukkan bahwa eksklusi di Wakatobi lebih banyak diproduksi oleh desain kelembagaan kemitraan itu sendiri. Dengan kata lain, keterbatasan partisipasi bukan muncul karena masyarakat tidak mampu berpartisipasi, melainkan karena ruang partisipasi yang tersedia sejak awal telah dibatasi secara struktural melalui mekanisme representasi yang selektif.

Temuan ini memperluas konsep *symbolic co-management* yang dikembangkan dalam penelitian ini. Simbolisme tersebut tidak hanya tercermin pada ketimpangan pembagian kewenangan, tetapi juga pada proses representasi yang secara administratif tampak inklusif, namun secara substantif masih menghasilkan eksklusi terhadap kelompok-kelompok yang paling terdampak oleh kebijakan konservasi. Oleh karena itu, *symbolic co-management* dalam konteks Wakatobi dapat dipahami sebagai bentuk tata kelola yang mempertahankan legitimasi melalui partisipasi formal, tetapi belum mentransformasikan distribusi kekuasaan, representasi, dan akses pengambilan keputusan secara adil di antara seluruh pemangku kepentingan.

Defisit Prosedural dan Kapasitas Kolaboratif yang Terbatas. Meskipun kemitraan konservasi di Taman Nasional Wakatobi telah dilembagakan melalui Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara Balai Taman Nasional Wakatobi (BTNW) dan Forum Nelayan Posa'asa, hasil penelitian menunjukkan bahwa kelembagaan tersebut belum didukung oleh mekanisme operasional yang memadai. Analisis terhadap wawancara mendalam, FGD, observasi partisipatif, dan dokumen kelembagaan memperlihatkan bahwa hubungan kemitraan lebih banyak bergantung pada komunikasi informal dan inisiatif personal daripada

prosedur kelembagaan yang terstruktur. Akibatnya, implementasi *co-management* berjalan secara inkonsisten dan sangat dipengaruhi oleh kapasitas individu maupun organisasi yang terlibat.

Wawancara dengan pengurus Forum Posa'asa menunjukkan bahwa sebagian besar anggota memahami keberadaan PKS sebagai dasar legal kemitraan, namun mereka mengaku belum memahami secara rinci hak, kewajiban, maupun mekanisme kerja sama yang diatur dalam dokumen tersebut. Beberapa informan bahkan menyatakan bahwa mereka tidak pernah dilibatkan secara aktif pada saat penyusunan PKS sehingga dokumen tersebut lebih dipahami sebagai dokumen administratif daripada pedoman operasional. Salah seorang informan MA, menjelaskan: "*Kami tahu ada perjanjian kerja sama, tetapi pelaksanaannya lebih banyak mengikuti arahan dari Balai. Tidak ada pedoman yang menjelaskan apa yang harus kami lakukan ketika muncul masalah di lapangan.*"

Pandangan tersebut diperkuat melalui FGD. Peserta mengungkapkan bahwa koordinasi antara BTNW dan Forum umumnya dilakukan ketika terdapat kegiatan tertentu, seperti patroli bersama, sosialisasi, atau pelaksanaan program konservasi. Namun, ketika muncul konflik mengenai batas zonasi, pelanggaran pemanfaatan kawasan, ataupun perubahan kondisi sumber daya, tidak tersedia prosedur baku mengenai siapa yang harus mengambil keputusan, bagaimana konflik diselesaikan, dan bagaimana hasil pemantauan masyarakat ditindaklanjuti. Kondisi ini menyebabkan penyelesaian persoalan lebih bergantung pada komunikasi personal dibandingkan mekanisme kelembagaan yang telah disepakati.

Hasil observasi menunjukkan bahwa sebagian besar pertemuan koordinasi berorientasi pada pelaksanaan kegiatan jangka pendek, sedangkan evaluasi terhadap efektivitas kemitraan hampir tidak pernah dilakukan secara sistematis. Peneliti juga tidak menemukan adanya forum evaluasi tahunan, mekanisme pembelajaran bersama, maupun prosedur standar (*standard operating procedures*) yang mengatur proses revisi kebijakan konservasi berdasarkan hasil pemantauan lapangan. Dengan demikian, hubungan kemitraan masih bersifat reaktif terhadap persoalan yang muncul dan belum berkembang menjadi sistem tata kelola adaptif.

Analisis terhadap dokumen PKS semakin memperkuat temuan tersebut. Dokumen kemitraan memuat tujuan umum kerja sama, ruang lingkup kegiatan, dan pembagian fungsi antarorganisasi, tetapi belum mengatur secara

rinci prosedur operasional seperti mekanisme evaluasi bersama, siklus koordinasi, indikator kinerja kolaboratif, penyelesaian konflik, pembagian tanggung jawab pendanaan, maupun mekanisme akuntabilitas bersama. Dengan demikian, kelemahan implementasi yang ditemukan di lapangan bukan hanya dipengaruhi oleh kapasitas aktor, tetapi juga oleh desain kelembagaan yang belum menyediakan perangkat operasional yang memadai.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa kelemahan utama kemitraan konservasi di Wakatobi tidak hanya terletak pada keterbatasan sumber daya, tetapi terutama pada ketidaklengkapan desain kelembagaan yang mengatur hubungan antaraktor. Hasil wawancara, FGD, observasi partisipatif, dan analisis dokumen memperlihatkan bahwa meskipun telah tersedia Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara BTNW dan Forum Posa'asa, implementasi kemitraan belum didukung oleh prosedur operasional yang jelas, seperti SOP bersama, mekanisme evaluasi periodik, forum deliberatif, maupun prosedur penyelesaian konflik.

Akibatnya, koordinasi lebih banyak bergantung pada komunikasi informal, hubungan personal, dan inisiatif individu dibandingkan pada aturan kelembagaan yang mengikat seluruh aktor. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberadaan forum kolaborasi dan dokumen kerja sama belum secara otomatis menghasilkan tata kelola kolaboratif yang efektif. Dalam perspektif *collaborative governance*, keberhasilan kolaborasi tidak cukup ditentukan oleh keberadaan institusi formal, tetapi oleh

kemampuan institusi tersebut membangun interaksi yang berkelanjutan melalui aturan operasional yang jelas, proses dialog yang konsisten, serta mekanisme penyelesaian konflik yang dapat diakses oleh seluruh pemangku kepentingan (Ansell & Gash, 2008).

Sejalan dengan itu, Emerson et al, (2012) menjelaskan bahwa *capacity for joint action* dibangun melalui kepemimpinan bersama, pembagian sumber daya, aturan operasional, dan koordinasi yang berlangsung secara terus-menerus. Temuan di Wakatobi memperlihatkan bahwa komponen-komponen tersebut belum berkembang secara memadai sehingga kolaborasi lebih bertumpu pada relasi personal daripada kapasitas kelembagaan. Temuan ini juga mencerminkan apa yang disebut Huxham et al., (2005) sebagai *collaborative inertia*, yaitu kondisi ketika jejaring kolaboratif secara formal tetap berjalan, tetapi gagal menghasilkan nilai tambah karena lemahnya koordinasi, ketidakjelasan pembagian peran, serta rendahnya kapasitas organisasi untuk mengambil keputusan secara kolektif.

Bukti wawancara dan observasi menunjukkan bahwa Forum Posa'asa tetap menjalankan fungsi sosialisasi, patroli, dan pelaporan pelanggaran, namun informasi tersebut jarang ditransformasikan menjadi evaluasi bersama maupun revisi kebijakan konservasi. Dengan demikian, kolaborasi tetap berlangsung sebagai rutinitas administratif tanpa menghasilkan proses pembelajaran maupun inovasi kelembagaan. Dari perspektif desain institutional, hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa sebagian besar prinsip pengelolaan sumber daya bersama yang dikemukakan Ostrom (1990) belum terpenuhi.

Tabel 3. Defisit Prosedural dan Kapasitas Kolaboratif

Aspek	Bukti Wawancara	Bukti FGD	Bukti Observasi	Bukti Dokumen	Implikasi
Pemahaman terhadap PKS	Anggota memahami PKS secara umum	Isi PKS belum dipahami secara menyeluruh	Tidak pernah dijelaskan secara sistematis	PKS hanya memuat norma umum	Implementasi bergantung pada interpretasi masing-masing aktor
SOP Kolaborasi	Tidak mengetahui prosedur baku	Konflik diselesaikan secara informal	Tidak ditemukan SOP operasional	SOP tidak diatur dalam PKS	Koordinasi tidak konsisten
Evaluasi Bersama	Tidak pernah dilakukan secara berkala	Tidak ada forum refleksi	Tidak ditemukan evaluasi tahunan	Tidak diatur dalam dokumen	Pembelajaran kelembagaan lemah
<i>Capacity Building</i>	Pelatihan terbatas	Bersifat insidental	Tidak ada program berkelanjutan	Tidak terdapat rencana pengembangan kapasitas	Kapasitas kolaboratif tidak berkembang

Sumber: Hasil wawancara, FGD, observasi partisipatif, dan analisis dokumen (2026)

Salah satu prinsip utama dalam *common-pool resource governance* adalah tersedianya aturan operasional yang disepakati bersama, mekanisme penyelesaian konflik yang mudah diakses, serta sistem pemantauan kolektif yang memungkinkan seluruh aktor berpartisipasi dalam proses pengelolaan. Dalam kasus Wakatobi, aturan formal memang telah tersedia melalui PKS, tetapi belum diterjemahkan ke dalam mekanisme operasional yang mampu memandu implementasi di lapangan.

Akibatnya, respons terhadap konflik, perubahan kondisi sumber daya, maupun masukan masyarakat masih sangat bergantung pada keputusan administratif BTNW sehingga kemampuan sistem untuk beradaptasi menjadi terbatas. Kelemahan prosedural tersebut selanjutnya berimplikasi pada terbatasnya kapasitas kolaboratif. Penelitian Armitage et al., (2012) menunjukkan bahwa kegagalan *adaptive co-management* umumnya bukan disebabkan oleh rendahnya komitmen masyarakat, melainkan oleh tidak berkembangnya kapasitas kelembagaan yang memungkinkan pembelajaran bersama, pertukaran pengetahuan, dan adaptasi kebijakan secara berkelanjutan.

Argumen tersebut diperkuat oleh Bodin et al., (2019) yang menekankan bahwa efektivitas tata kelola kolaboratif sangat dipengaruhi oleh kualitas hubungan antarlembaga serta keberadaan struktur jaringan yang mampu memfasilitasi koordinasi dan aliran informasi. Dalam penelitian ini, hubungan antara BTNW, Forum Posa'asa, pemerintah daerah, dan aktor lainnya masih berlangsung secara informal serta belum dilembagakan melalui mekanisme koordinasi yang permanen. Akibatnya, informasi yang dihasilkan masyarakat melalui patroli, pemantauan, maupun pengalaman lapangan belum berkembang menjadi pembelajaran kelembagaan yang dapat memperbaiki kebijakan konservasi.

Menariknya, penelitian ini menunjukkan bahwa defisit prosedural bukan hanya menjadi hambatan administratif, tetapi juga menjadi mekanisme yang mereproduksi ketimpangan kekuasaan. Karena prosedur pengambilan keputusan, evaluasi, pembagian kewenangan, dan penyelesaian konflik tidak diatur secara jelas, aktor yang memiliki otoritas formal, dalam hal ini BTNW secara otomatis menjadi pusat interpretasi terhadap seluruh proses kolaborasi. Dalam perspektif Provan & Kenis, (2008), kondisi ini menggambarkan keterbatasan model *leader organization governance*.

Meskipun model tersebut relatif efisien dalam mengoordinasikan jaringan, tanpa mekanisme akuntabilitas horizontal dan aturan

operasional yang menjamin partisipasi setara, struktur jaringan akan cenderung mempertahankan dominasi organisasi utama. Temuan di Wakatobi menunjukkan bahwa kelemahan desain prosedural justru memperkuat hubungan hierarkis sehingga kemitraan lebih berfungsi sebagai instrumen legitimasi administratif daripada arena *shared governance*.

Lebih jauh, hasil penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan konsep *symbolic co-management* yang diajukan dalam artikel ini. Jika pada topik *Institutional Power Concentration*, simbolisme tercermin melalui ketimpangan distribusi kewenangan, dan pada *Stakeholder Exclusion and Unequal Participation: The Limits of Inclusive Co-management*, melalui eksklusi kelembagaan terhadap sebagian pemangku kepentingan, maka pada topik *Procedural Deficits and Limited Collaborative Capacity* ini simbolisme muncul karena kelembagaan kolaboratif tidak diikuti oleh infrastruktur prosedural yang memungkinkan kolaborasi dijalankan secara nyata.

Forum kemitraan memang telah dibentuk, PKS telah ditandatangani, dan para aktor telah memperoleh pengakuan formal. Namun, tanpa SOP bersama, mekanisme evaluasi berkala, forum deliberatif, sistem penyelesaian konflik, serta pengembangan kapasitas yang berkelanjutan, kolaborasi berhenti pada tingkat simbolik. Dengan demikian, penelitian ini menunjukkan bahwa *symbolic co-management* bukan hanya merupakan konsekuensi dari ketimpangan distribusi kekuasaan, tetapi juga merupakan hasil dari desain kelembagaan yang gagal mentransformasikan aturan formal menjadi praktik kolaboratif yang operasional, adaptif, dan akuntabel.

Kegagalan Pembelajaran Adaptif dan Kelelahan Institusional. Analisis terhadap wawancara mendalam, FGD, observasi partisipatif, dan dokumen kelembagaan menunjukkan bahwa kelemahan mendasar kemitraan konservasi di Taman Nasional Wakatobi tidak hanya terletak pada ketimpangan kewenangan dan keterbatasan prosedural, tetapi juga pada tidak berkembangnya mekanisme pembelajaran adaptif (*adaptive learning*) yang memungkinkan seluruh aktor mengevaluasi, memperbaiki, dan menyesuaikan praktik pengelolaan secara berkelanjutan.

Akibatnya, kemitraan berjalan dalam pola yang bersifat rutin dan administratif tanpa menghasilkan inovasi kelembagaan maupun redistribusi kewenangan. Kondisi ini secara bertahap menimbulkan kelelahan institusional (*institutional fatigue*), baik di tingkat organisasi

pemerintah maupun komunitas lokal. Hasil wawancara menunjukkan bahwa anggota Forum Posa'asa secara rutin menyampaikan laporan mengenai pelanggaran pemanfaatan kawasan, perubahan kondisi sumber daya pesisir, maupun berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat selama pelaksanaan konservasi.

Namun, sebagian besar informan menyatakan bahwa laporan tersebut jarang memperoleh umpan balik yang jelas dari BTNW maupun menjadi dasar perubahan kebijakan. Salah seorang informan, LA menjelaskan:

"Kami tetap melapor kalau ada pelanggaran atau masalah di lapangan, tetapi setelah itu kami tidak tahu apakah laporan itu dipakai atau tidak. Tidak pernah ada penjelasan hasilnya."

Pernyataan tersebut diperkuat oleh hasil FGD. Peserta mengakui bahwa berbagai persoalan yang berulang, seperti konflik pemanfaatan ruang, ketidakjelasan batas zonasi, maupun kesulitan ekonomi masyarakat pesisir, terus dibahas dalam berbagai kesempatan. Akan tetapi, forum tersebut lebih banyak menghasilkan penyampaian informasi daripada proses refleksi bersama untuk memperbaiki mekanisme pengelolaan. Dengan demikian, pengalaman lapangan yang diperoleh masyarakat tidak berkembang menjadi pembelajaran kelembagaan.

Observasi partisipatif juga menunjukkan bahwa aktivitas evaluasi kemitraan lebih diarahkan pada pelaporan kegiatan daripada refleksi terhadap kualitas kolaborasi. Peneliti tidak menemukan adanya forum evaluasi bersama yang secara periodik membahas efektivitas kemitraan, capaian konservasi, perubahan kondisi sosial-ekologis, maupun pembelajaran dari pengalaman implementasi

sebelumnya. Pertemuan koordinasi lebih banyak berfokus pada penyampaian target kegiatan dan laporan administratif sehingga kesempatan untuk melakukan pembelajaran kolektif menjadi sangat terbatas.

Analisis terhadap dokumen kelembagaan memperlihatkan bahwa PKS maupun dokumen pendukung lainnya belum mengatur mekanisme *monitoring and evaluation* yang bersifat partisipatif. Dokumen hanya menjelaskan ruang lingkup kerja sama dan pembagian tugas secara umum, tetapi tidak memuat prosedur evaluasi bersama, indikator keberhasilan kolaborasi, mekanisme tindak lanjut hasil pemantauan masyarakat, maupun proses revisi kebijakan berdasarkan pengalaman implementasi. Dengan demikian, pembelajaran kelembagaan belum menjadi bagian yang terinstitusionalisasi dalam desain *co-management*. Salah satu temuan paling penting dalam penelitian ini adalah tidak berkembangnya mekanisme pembelajaran adaptif (*adaptive learning*) sebagai fondasi pengelolaan bersama di Taman Nasional Wakatobi.

Berdasarkan hasil wawancara mendalam, FGD, observasi partisipatif, dan analisis dokumen, masyarakat secara rutin melakukan patroli, pemantauan kawasan, serta menyampaikan laporan kepada BTNW mengenai pelanggaran maupun perubahan kondisi sumber daya pesisir. Namun, informasi tersebut belum diintegrasikan secara sistematis ke dalam proses evaluasi, revisi kebijakan, maupun penyempurnaan strategi konservasi. Akibatnya, proses pembelajaran berhenti pada tingkat pelaporan administratif dan belum berkembang menjadi pembelajaran kelembagaan (*institutional learning*) yang mampu memperbaiki tata kelola secara berkelanjutan.

Tabel 4. Kegagalan Pembelajaran Adaptif dan Kelelahan Institusional

Dimensi	Bukti Wawancara	Bukti FGD	Bukti Observasi	Bukti Dokumen	Implikasi
Umpan balik	Laporan masyarakat jarang ditindaklanjuti	Aspirasi berulang tanpa perubahan kebijakan	Tidak ada sesi refleksi	Tidak terdapat mekanisme <i>feedback</i>	Pembelajaran tidak berkembang
Evaluasi bersama	Tidak pernah dilakukan secara berkala	Tidak ada evaluasi lintas aktor	Pertemuan berorientasi administrasi	Tidak diatur dalam PKS	Tata kelola tidak adaptif
Pembelajaran kolektif	Pengalaman lapangan tidak didokumentasikan	Pengetahuan lokal tidak dimanfaatkan	Tidak ada forum berbagi praktik baik	Tidak terdapat sistem pembelajaran	Inovasi kelembagaan rendah
Motivasi kolaborasi	Antusiasme masyarakat menurun	Muncul rasa frustrasi	Partisipasi semakin pasif	Tidak ada mekanisme insentif	Kelelahan institusional meningkat

Sumber: Disusun dari hasil wawancara, FGD, observasi partisipatif, dan analisis dokumen (2026)

Temuan tersebut menunjukkan bahwa kemitraan konservasi di Wakatobi belum memenuhi karakteristik *adaptive co-management* sebagaimana dijelaskan oleh (Armitage et al., 2012). Menurut mereka, *adaptive co-management* dibangun melalui proses *iterative learning*, pertukaran pengetahuan antar aktor, eksperimen kelembagaan, dan kemampuan menyesuaikan kebijakan berdasarkan pengalaman implementasi.

Pada penelitian ini, seluruh komponen tersebut belum berkembang secara optimal karena mekanisme evaluasi bersama, refleksi kolektif, dan pembelajaran lintas aktor belum dilembagakan ke dalam sistem tata kelola. Dengan demikian, hubungan antara BTNW dan Forum Posa'asa masih lebih berorientasi pada implementasi program daripada pengembangan kapasitas adaptif. Temuan ini juga memperkuat argumentasi Folke et al., (2005) yang menempatkan *social learning* sebagai fondasi utama terbentuknya tata kelola adaptif dalam pengelolaan sumber daya alam.

Keberhasilan konservasi tidak hanya ditentukan oleh kepatuhan terhadap aturan formal, tetapi juga oleh kemampuan aktor membangun kepercayaan, berbagi pengetahuan, dan secara kolektif menyesuaikan strategi pengelolaan ketika menghadapi perubahan sosial maupun ekologis. Dalam konteks Wakatobi, hubungan antar aktor masih didominasi oleh penyampaian informasi secara satu arah sehingga belum berkembang menjadi dialog reflektif yang menghasilkan pembelajaran bersama. Pengetahuan lokal yang dimiliki nelayan, pengalaman Forum Posa'asa dalam patroli masyarakat, maupun informasi lapangan lainnya belum menjadi dasar penyempurnaan kebijakan konservasi.

Hasil penelitian ini konsisten dengan temuan Bodin et al., (2019) dan Estradivari et al., (2022) yang menunjukkan bahwa keberhasilan *co-management* sangat bergantung pada keberadaan *feedback loops*, pembelajaran horizontal, dan kemampuan organisasi mengintegrasikan pengetahuan lokal ke dalam proses pengambilan keputusan. Dalam kasus Wakatobi, ketiga mekanisme tersebut belum berkembang sehingga hubungan antara masyarakat dan BTNW tetap bersifat vertikal. Informasi yang dihasilkan masyarakat melalui patroli maupun pengalaman ekologis belum ditransformasikan menjadi inovasi kelembagaan ataupun perubahan strategi konservasi.

Kondisi ini menunjukkan bahwa proses pengelolaan bersama masih didominasi oleh logika implementasi administratif dibandingkan logika pembelajaran adaptif. Menurut perspektif

adaptive governance, Pahl-Wostl (2009) menjelaskan bahwa sistem tata kelola yang mampu bertahan menghadapi ketidakpastian dicirikan oleh keberadaan mekanisme umpan balik (*feedback loops*), pembelajaran lintas organisasi, dan kapasitas untuk menyesuaikan aturan berdasarkan pengalaman empiris.

Sebaliknya, organisasi yang gagal membangun mekanisme tersebut akan mengalami *institutional rigidity*, yaitu kecenderungan mempertahankan prosedur lama meskipun kondisi sosial maupun ekologis terus berubah. Temuan penelitian ini memperlihatkan karakteristik tersebut. Walaupun masyarakat secara rutin menghasilkan informasi melalui patroli, pemantauan, dan pelaporan, informasi tersebut belum menjadi dasar revisi kebijakan maupun inovasi kelembagaan sehingga sistem konservasi kehilangan kemampuan untuk belajar dari pengalaman implementasi.

Tidak berkembangnya pembelajaran adaptif selanjutnya memunculkan *institutional fatigue* pada kedua belah pihak. Di tingkat masyarakat, tidak adanya tindak lanjut terhadap laporan lapangan maupun aspirasi komunitas menyebabkan menurunnya motivasi untuk terus berpartisipasi dalam kegiatan konservasi. Sebaliknya, di tingkat BTNW, keterbatasan sumber daya manusia, anggaran, serta luasnya wilayah pengelolaan mendorong organisasi lebih berorientasi pada pencapaian target administratif dibandingkan pembangunan proses kolaborasi jangka panjang.

Fenomena ini sejalan dengan temuan Fortnam et al., (2022) yang menjelaskan bahwa tanpa investasi berkelanjutan pada pelatihan, fasilitas, dukungan logistik, dan penguatan kelembagaan, *co-management* cenderung mengalami stagnasi dan berubah menjadi formalitas administratif. Pada saat yang sama, kondisi tersebut juga mengonfirmasi argumentasi Bryson et al., (2015) bahwa kolaborasi lintas sektor yang tidak didukung sumber daya memadai akan kesulitan mempertahankan komitmen para aktor dalam jangka panjang.

Interaksi kedua kondisi tersebut membentuk *reinforcing cycle* yang terus memperlemah efektivitas kemitraan. Rendahnya tindak lanjut terhadap informasi masyarakat menurunkan motivasi untuk berpartisipasi, sementara menurunnya partisipasi menyebabkan kualitas informasi yang diterima pengambil kebijakan semakin terbatas. Siklus tersebut memperkuat argumentasi Emerson & Nabatchi, (2015) bahwa keberlanjutan *collaborative governance* sangat ditentukan oleh kemampuan sistem membangun *principled*

engagement, shared motivation, dan capacity for joint action secara terus-menerus. Dalam kasus Wakatobi, ketiga dimensi tersebut belum diperkuat oleh mekanisme pembelajaran yang memungkinkan hubungan kolaboratif berkembang secara dinamis sehingga kemitraan cenderung mengalami stagnasi meskipun struktur kelembagaannya tetap dipertahankan.

Temuan penelitian ini juga mendukung argumentasi He & Puranam, (2021) serta Fisher et al., (2020) bahwa kepercayaan dalam tata kelola kolaboratif tidak dibangun melalui keberadaan forum formal semata, melainkan melalui interaksi berulang, mekanisme umpan balik yang nyata, dan kemampuan institusi merespons aspirasi para aktor secara konsisten. Dalam konteks Wakatobi, lemahnya respons terhadap pengetahuan lokal menyebabkan hubungan kolaboratif kehilangan dimensi reflektif yang menjadi prasyarat utama terbentuknya kepercayaan dan legitimasi jangka panjang.

Berdasarkan literatur konservasi laut kontemporer, Bagul et al., (2025) menegaskan bahwa *co-management* harus dipahami sebagai proses *social learning* yang terus berkembang, bukan sekadar pembagian tugas administratif. Sejalan dengan itu, van Noort et al., (2025) menunjukkan bahwa tata kelola laut yang efektif memerlukan integrasi lintas skala antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat, organisasi masyarakat sipil, dan aktor lainnya melalui mekanisme pembelajaran bersama yang adaptif. Kasus Wakatobi menunjukkan bahwa integrasi vertikal maupun horizontal tersebut belum berkembang secara memadai karena kemitraan masih didominasi hubungan bilateral antara BTNW dan Forum Posa'asa.

Sebagai pembanding, penelitian Roem et al., (2025) mengenai implementasi ekonomi biru di Kota Makassar memperlihatkan bahwa pendekatan pentahelix mampu memperluas pembelajaran lintas sektor melalui keterlibatan pemerintah, akademisi, masyarakat, sektor swasta, dan media. Dibandingkan dengan Makassar, kemitraan di Wakatobi masih memiliki ruang yang sangat besar untuk mengembangkan mekanisme pembelajaran lintas aktor sebagai fondasi tata kelola konservasi yang lebih adaptif.

Secara konseptual, keseluruhan temuan penelitian ini memperlihatkan bahwa *symbolic co-management* merupakan hasil dari empat mekanisme kelembagaan yang saling memperkuat, yaitu: (1) sentralisasi kekuasaan yang membatasi distribusi kewenangan; (2) eksklusivitas kelembagaan terhadap sebagian pemangku kepentingan; (3) lemahnya desain

prosedural yang menghambat pengambilan keputusan bersama; dan (4) kegagalan membangun mekanisme pembelajaran adaptif yang menyebabkan kemitraan kehilangan kemampuan untuk memperbaiki dirinya sendiri.

Berbeda dengan penelitian terdahulu yang lebih banyak menjelaskan kegagalan *co-management* melalui lemahnya kapasitas masyarakat Berkes & F., (2009), konflik kepentingan Carlsson et al., (2005), atau keterbatasan sumber daya Armitage et al., (2012), penelitian ini menunjukkan bahwa akar persoalan berada pada desain kelembagaan yang belum mampu mentransformasikan partisipasi formal menjadi tata kelola kolaboratif yang substantif.

Kontribusi utama artikel ini adalah memperluas literatur *collaborative governance* dan *co-management* dengan menempatkan *adaptive learning* sebagai mekanisme penghubung antara desain kelembagaan dan efektivitas kolaborasi. Tanpa pembelajaran yang terinstitusionalisasi, redistribusi kewenangan dan perluasan partisipasi hanya akan berhenti pada tingkat prosedural, sementara kemitraan tetap berfungsi sebagai sumber legitimasi institusional tanpa menghasilkan transformasi relasi kekuasaan, kapasitas adaptif, maupun tata kelola konservasi yang benar-benar partisipatif.

Penelitian ini menunjukkan bahwa kemitraan konservasi antara Balai Taman Nasional Wakatobi (BTNW) dan Forum Nelayan Posa'asa telah membentuk kerangka *co-management* secara formal, namun implementasinya belum berkembang menjadi tata kelola kolaboratif yang substantif. Analisis terhadap wawancara mendalam, *focus group discussion* (FGD), observasi partisipatif, dan analisis dokumen memperlihatkan bahwa kemitraan masih didominasi oleh BTNW sebagai aktor pengendali utama (*leader organization*), sementara ruang deliberasi, pembagian kewenangan, dan proses pengambilan keputusan bersama masih sangat terbatas. Akibatnya, Forum Posa'asa lebih banyak berfungsi sebagai pelaksana kegiatan konservasi dibandingkan sebagai mitra strategis dalam perumusan kebijakan.

Penelitian ini juga mengidentifikasi empat mekanisme utama yang menjelaskan mengapa *co-management* di Wakatobi belum berkembang secara efektif. Pertama, sentralisasi kewenangan menyebabkan distribusi kekuasaan tetap terkonsentrasi pada otoritas taman nasional. Kedua, eksklusivitas kelembagaan terhadap nelayan non-anggota, perempuan, dan pemuda membatasi representasi kepentingan serta mengurangi legitimasi sosial kemitraan. Ketiga, kelemahan desain prosedural, yang ditandai

dengan tidak adanya mekanisme evaluasi bersama, forum deliberatif, standar operasional bersama, dan penyelesaian konflik, menghambat berkembangnya proses pengambilan keputusan kolaboratif. Keempat, tidak berkembangnya pembelajaran adaptif (*adaptive learning*) menyebabkan informasi dan pengetahuan lokal yang dihasilkan masyarakat belum terintegrasi ke dalam evaluasi maupun penyempurnaan kebijakan konservasi.

Kombinasi keempat mekanisme tersebut menjelaskan mengapa kemitraan tetap berjalan secara administratif, tetapi belum mampu menghasilkan tata kelola yang adaptif, inklusif, dan berbasis pembelajaran. Kontribusi utama penelitian ini adalah menawarkan konsep *symbolic co-management* sebagai penjelasan atas kondisi ketika kemitraan konservasi telah memiliki forum, dokumen kerja sama, dan pengakuan kelembagaan, tetapi belum diikuti oleh redistribusi kewenangan, representasi yang inklusif, prosedur kolaboratif yang operasional, serta mekanisme pembelajaran adaptif.

Sehingga simbolisme dalam *co-management* tidak hanya tercermin pada partisipasi yang bersifat formal, tetapi juga pada kegagalan mentransformasikan struktur kelembagaan menjadi praktik tata kelola bersama yang efektif. Temuan ini memperluas literatur *collaborative governance* dan *co-management* dengan menunjukkan bahwa efektivitas kemitraan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan aktor dan forum kolaborasi, tetapi terutama oleh kualitas desain kelembagaan yang mampu menghubungkan partisipasi, pembelajaran, dan adaptasi kebijakan secara berkelanjutan.

KESIMPULAN

Berbagai kawasan konservasi laut dan taman nasional di Indonesia menghadapi tantangan serupa berupa sentralisasi pengelolaan, keterbatasan koordinasi lintas pemerintahan, serta belum optimalnya pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, penguatan kebijakan *co-management* di tingkat nasional tidak cukup dilakukan melalui pembentukan forum kemitraan atau penandatanganan perjanjian kerja sama, tetapi perlu diarahkan pada pembentukan mekanisme tata kelola yang benar-benar kolaboratif, meliputi pembagian kewenangan yang lebih proporsional, representasi yang inklusif bagi seluruh kelompok masyarakat terdampak, prosedur operasional yang transparan, mekanisme evaluasi dan penyelesaian konflik yang partisipatif, serta sistem *adaptive learning* yang mengintegrasikan pengetahuan lokal ke dalam

proses penyusunan kebijakan. Dengan demikian, kemitraan konservasi tidak hanya menjadi instrumen legitimasi administratif, tetapi dapat berfungsi sebagai fondasi pengelolaan kawasan konservasi yang efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan di Indonesia.

REKOMENDASI

1. Kementerian Kelautan dan Perikanan serta Direktorat Jenderal KSDA wajib merevisi Perdirjen KSDA No. P.6/2018 dengan menambahkan ketentuan tentang hak veto komunitas atas revisi zonasi yang berdampak pada mata pencaharian nelayan.
2. Kementerian Kehutanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, serta pemerintah daerah menyusun pedoman nasional *collaborative co-management* yang tidak hanya mengatur aspek kelembagaan formal, tetapi juga mewajibkan mekanisme deliberasi multipihak, pembelajaran adaptif, evaluasi bersama, dan integrasi lintas level pemerintahan dalam pengelolaan kawasan konservasi.
3. Otoritas Taman Nasional Wakatobi (BTNW) harus membentuk Forum Tata Kelola Multipihak yang beranggotakan perwakilan setara dari BTNW, Forum Posa'asa, nelayan non-anggota, perempuan pesisir, pemuda, dan pemerintah kabupaten, dengan kewenangan bersama menyetujui atau menolak perubahan zonasi.
4. BTNW bersama Pemerintah Kabupaten Wakatobi perlu menyusun SOP Penyelesaian Konflik yang mencakup mediasi berbasis komunitas dan tenggat respons maksimal 14 hari terhadap laporan masyarakat.
5. Forum Posa'asa bersama LSM lokal wajib mengembangkan program pengembangan kapasitas berkelanjutan tentang regulasi konservasi, negosiasi kebijakan, dan tata kelola konflik bagi anggota Forum serta kelompok eksklusif.
6. Pemerintah Kabupaten Wakatobi harus mengalokasikan anggaran khusus APBD untuk mendukung operasional Forum Multipihak.
7. BTNW bersama Forum Posa'asa perlu merancang sistem umpan balik adaptif yang mewajibkan dokumentasi masukan komunitas dan evaluasi bersama setiap enam bulan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terimakasih kepada kepala Taman Nasional Wakatobi, anggota Forum Posa'asa dan masyarakat dan nelayan sekitar taman nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustus, F. S., Andoko, D., Muniasari, M., Savitri, C. M., Nurisnaeny, P. S., & Maya, H. B. 2025. Strengthening the Papua Steering Committee strategy: Reducing instability for accelerated development in Papua, Indonesia. *Social Sciences and Humanities Open*, 11(January), 101413. <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2025.101413>
- Ansell, C., & Gash, A. 2008. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Armitage, D. R., Plummer, R., Berkes, F., Arthur, R. I., Anthony, T., Davidson-hunt, I. J., Diduck, A. P., Doubleday, N. C., Johnson, D. S., Marschke, M., Mcconney, P., Pinkerton, E. W., Wollenberg, E. K., 2012. Review Adaptive ecological complexity for social. *Frontiers in Ecology and the Environment*. <https://doi.org/10.1890/070089>
- Bagul, A., Chaudhary, R., Mahajan, S., & Shandilya, S. 2025. *Digital Governance for Citizen Engagement: An Analysis of Citizen-Centered Applications in India*. 15(1), 90–108.
- Bennett, N. J., & Dearden, P. 2014. Why Local People Do Not Support Conservation: Community Perceptions of Marine Protected Area Livelihood Impacts, Governance and Management in Thailand. *Marine Policy*, 44, 107–116. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2013.08.017>
- Berkes, F. 2009. Evolution of Co-Management: Role of Knowledge Generation, Bridging Organizations and Social Learning. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1692–1702. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2008.12.001>
- Bodin, Alexander, S. M., Baggio, J., Barnes, M. L., Berardo, R., Cumming, G. S., Dee, L. E., Fischer, A. P., Fischer, M., Mancilla Garcia, M., Guerrero, A. M., Hileman, J., Ingold, K., Matous, P., Morrison, T. H., Nohrstedt, D., Pittman, J., Robins, G., & Sayles, J. S. 2019. Improving Network Approaches to The Study of Complex Social-Ecological Interdependencies. *Nature Sustainability*, 2(7), 551–559. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0308-0>
- Brockington, D. 2002. *Fortress conservation: The preservation of the Mkomazi Game Reserve, Tanzania*. Indiana University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. 2015. Designing and Implementing. *Public Administration Review*, 75, 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- Carlsson, L., et al. 2005. Co-Management: Concepts and Methodological Implications. *Journal of Environmental Management*, 75(1), 65–76. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jenvma.2004.11.008>
- De Juan, S., Ospina-Alvarez, A., Castro, A. J., Fernández, E., Méndez-Martínez, G., Molina, J., Pita, P., Ruiz-Frau, A., de Abreu, G., & Villasante, S. 2023. Understanding Socioecological Interaction Networks in Marine Protected Areas to Inform Management. *Ocean and Coastal Management*, 245(September). <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2023.106854>
- Emerson, Kirk., et al. Integrative Frame Work for Collaborative Governance. *Journal of Administration Research and Theory*, 22.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. 2015. *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. 2015. Evaluating The Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. *Public Performance and Management Review*, 38(4), 717–747. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>
- Estradivari, Agung, M. F., Adhuri, D. S., Ferse, S. C. A., Sualia, I., Andradi-Brown, D. A., Campbell, S. J., Iqbal, M., Jonas, H. D., Lazuardi, M. E., Nanlohy, H., Pakiding, F., Pusparini, N. K. S., Ramadhana, H. C., Ruchimat, T., Santiadji, I. W. V., Timisela, N. R., Veverka, L., & Ahmadia, G. N. 2022. Marine Conservation Beyond Mpas: Towards The Recognition of Other Effective Area-Based Conservation Measures (OECMs) in Indonesia. *Marine Policy*, 137, 104939. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104939>
- Fabinyi, M., Evans, L., & Foale, S. J. 2014. Social-Ecological Systems, Social Diversity, and Power: Insights From Anthropology and Political Ecology. *Ecology and Society*, 19(4). <https://doi.org/10.5751/ES-07029-190428>
- Fisher, J., Stutzman, H., Vedoveto, M., Delgado, D., Rivero, R., Quertehuari Dariquebe, W., Seclén Contreras, L., Souto, T., Harden, A., & Rhee, S. 2020. Collaborative Governance and Conflict Management: Lessons Learned and Good Practices from a Case Study in the Amazon Basin. *Society and Natural Resources*, 33(4), 538–553. <https://doi.org/10.1080/08941920.2019.1620389>
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. 2005. *A DAPTIVE G OVERNANCE OF SOCIAL -E COLOGICAL*. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>
- Fortnam, M., Evans, L., Amira Mas Ayu, A. M., Bastian, L., Chaigneau, T., Creencia, L., Goh, H. C., Gonzales, B., Madarcos, K., Maharja, C., Mohd Iqbal, M., Ngoc Le, T., Praptiwi, R. A., Sugardjito, J., Van Nguyen, Q., & Wan Nur Syazana, W. M. A. 2022. Polycentricity in Practice: Marine Governance Transitions in Southeast Asia. *Environmental Science and Policy*, 137(September), 87–98. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.08.010>
- He, V. F., & Puranam, P. 2021. Collaborative Conflict Management. *SSRN Electronic Journal*, May. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3964840>

- Huxham, C., & Vangen, S. 2005. *Managing to Collaborate: The theory and Practice of Collaborative Advantage*. Routledge.
- Kenter, J. O., Bryce, R., Christie, M., Cooper, N., Hockley, N., Irvine, K. N., Fazey, I., O'Brien, L., Orchard-Webb, J., Ravenscroft, N., Raymond, C. M., Reed, M. S., Tett, P., & Watson, V. 2016. Shared Values and Deliberative Valuation: Future Directions. *Ecosystem Services*, 21(December), 358–371. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2016.10.006>
- Miles, & M.B., Huberman, A.M, & Saldana, J. 2014. *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook, Edition 3*. Sage Publications.
- Ostrom, E. 1990. Governing the Commons. *Governing the Commons*. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511807763>
- Pahl-Wostl, C. 2009. A Conceptual Framework for Analysing Adaptive Capacity and Multi-Level Learning Processes in Resource Governance Regimes. *Global Environmental Change*, 19(3). <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001>
- Prayitno, D. E. 2020. Kemitraan Konservasi Sebagai Upaya Penyelesaian Konflik Tenurial dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 6(2), 184–209. <https://doi.org/10.38011/jhli.v6i2.175>
- Provan, K. G., & Kenis, P. 2008. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Roem, M., Akmal Ibrahim, M., Nara, N., & Abdullah, M. T. 2025. Collaborative Governance in Blue Economy Policy in the Development of Marine Tourism In Makassar City. *South Eastern European Journal of Public Health*, 26(1), 2197–5248.
- Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. 2018. Understanding Co-Production as A New Public Governance Tool. *Policy and Society*, 37(3), 277–293. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1521676>
- Stuart, & J. Campbell, Tasrif Kartawijaya, Irfan Yulianto, Rian Prasetya, J. C. 2013. Co-Management Approaches and Incentives Improve Management Effectiveness in the Karimunjawa National Park, Indonesia. *Marine Policy*, 41, 72–79.
- Sullivan-Stack, J., Aburto-Oropeza, O., Brooks, C. M., Cabral, R. B., Caselle, J. E., Chan, F., Duffy, J. E., Dunn, D. C., Friedlander, A. M., Fulton-Bennett, H. K., Gaines, S. D., Gerber, L. R., Hines, E., Leslie, H. M., Lester, S. E., McCarthy, J. M. C., Maxwell, S. M., Mayorga, J., McCauley, D. J., ... Grorud-Colvert, K. 2022. A Scientific Synthesis of Marine Protected Areas in the United States: Status and Recommendations. *Frontiers in Marine Science*, 9(May), 1–23. <https://doi.org/10.3389/fmars.2022.849927>
- van Noort, C., van Leeuwen, J., Toonen, H., van Tatenhove, J., Haapasaari, P., Flannery, W., Nielsen, K. N., Boteler, B., Passarello, C., Dyremose, S. C. S., Rathcke, K., & Varjopuro, R. 2025. A Multi-Layered Collaborative Marine Governance Model: Evaluating Change and Innovation of Marine Governance Arrangements. *Environmental Policy and Governance*, 1–15. <https://doi.org/10.1002/eet.70002>
- Yin, R.K. 2018. *Case study research and applications: Design and methods (6th ed.)*. Sage Publications.