

## **PERAN DINAS KELAUTAN DAN PERIKANAN PROVINSI SUMATERA BARAT DALAM PENGELOLAAN KAWASAN KONSERVASI PERAIRAN KOTA PADANG**

**Annisa Azhari\*, Fitri Eriyanti**

Afiliasi: Universitas Negeri Padang

\*Email Korespondensi: [annisaazhari833@gmail.com](mailto:annisaazhari833@gmail.com)

**Abstrak:** Pengelolaan kawasan konservasi perairan merupakan persoalan administrasi publik yang tidak hanya berkaitan dengan penetapan regulasi, tetapi juga dengan kapasitas pemerintah menerjemahkan kebijakan menjadi tindakan pengelolaan yang efektif. Penelitian ini bertujuan menganalisis peran Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sumatera Barat dalam pengelolaan kawasan konservasi perairan Kota Padang serta mengidentifikasi kendala pelaksanaannya. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Data diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi dengan tiga informan yang dipilih secara purposive dari unsur pimpinan dan pejabat teknis bidang pengelolaan ruang laut dan konservasi. Analisis menggunakan lima dimensi peran pemerintah yaitu regulator, dinamisator, fasilitator, inovator, dan katalisator. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelima peran telah dijalankan, tetapi belum optimal. Temuan utama penelitian adalah adanya *implementation capacity gap*: instrumen regulasi, anggaran, program, dan pengawasan telah tersedia, tetapi belum sepenuhnya dapat dikonversi menjadi kepatuhan, pengawasan efektif, partisipasi masyarakat, dan hasil pengelolaan yang terukur. Kesenjangan tersebut dipengaruhi keterbatasan sarana-prasarana, SDM, penataan batas kawasan, jangkauan komunikasi, pengawasan aktivitas ilegal, serta data monitoring biofisik. Penelitian menegaskan bahwa efektivitas pengelolaan kawasan konservasi tidak cukup dicapai melalui penambahan instrumen kebijakan, tetapi membutuhkan penguatan kapasitas implementasi dan tata kelola kolaboratif.

**Kata kunci;** Peran Pemerintah, Kawasan Konservasi, Tata Kelola, Implementasi Kebijakan, *Implementation Capacity Gap*, Kota Padang.

**Abstract:** Marine protected area management is not only a matter of establishing regulations but also of the government's capacity to translate policy instruments into effective management action. This study aims to analyze the role of the West Sumatra Provincial Marine and Fisheries Agency in managing the marine protected area of Padang City and to identify constraints affecting implementation. A descriptive qualitative approach was employed. Data were collected through interviews, observation, and documentation with three purposively selected informants from managerial and technical positions related to marine spatial management and conservation. The analysis applied five dimensions of government roles proposed by regulator, dynamizer, facilitator, innovator, and catalyst. The findings show that all five roles have been implemented, but their implementation remains suboptimal. The central finding is an *implementation capacity gap*: regulatory instruments, budgetary support, programs, and supervision are available, but they have not been fully converted into compliance, effective enforcement, meaningful community participation, and measurable management outcomes. This gap is associated with limited infrastructure, human resources, unresolved boundary arrangements, uneven communication reach, illegal activities, and insufficient biophysical monitoring data. The study argues that effective marine protected area management requires not merely additional policy instruments, but stronger implementation capacity and collaborative governance.

**Keywords:** *Government Role, Marine Protected Area, Governance, Policy Implementation, Implementation Capacity Gap, Padang City.*

**Article History :**

*Received 30-07-2026; Revised 21-08-2026; Accepted 23-09-2026*

## **PENDAHULUAN**

Kawasan pesisir dan laut merupakan ruang ekologis sekaligus ruang sosial-ekonomi yang memiliki arti penting bagi masyarakat. Ekosistem pesisir menyediakan sumber daya perikanan, jasa lingkungan, perlindungan pantai, serta mendukung kegiatan ekonomi masyarakat. Pada saat yang sama, peningkatan pemanfaatan kawasan melalui perikanan, pariwisata, pembangunan, dan aktivitas lainnya dapat meningkatkan tekanan terhadap ekosistem. Kondisi tersebut menjadikan konservasi laut bukan hanya persoalan perlindungan ekologis, tetapi juga persoalan tata kelola dan kapasitas pemerintah dalam mengendalikan pemanfaatan sumber daya.

Literatur mengenai marine protected areas (MPAs) menunjukkan bahwa selain faktor ekologis, keberhasilan kawasan konservasi turut didukung oleh faktor sosial, ekonomi, kelembagaan, partisipasi, hak masyarakat, biaya-manfaat, dan efektivitas tata kelola (Charles & Wilson, 2009). Penelitian mengenai Indonesia juga memperlihatkan bahwa kawasan yang telah ditetapkan secara formal belum otomatis dikelola secara efektif. Amkieltiela et al. (2022) menunjukkan bahwa koordinasi kelembagaan, sumber daya manusia dan keuangan, serta monitoring, evaluasi, dan pembelajaran adaptif harus ditingkatkan sejalan dengan perluasan kawasan konservasi Indonesia.

Persoalan tata kelola semakin kompleks ketika kawasan konservasi berada pada ruang yang tetap dimanfaatkan masyarakat. Pemerintah harus menjalankan fungsi regulasi sekaligus membangun penerimaan dan kepatuhan masyarakat. Studi Nusa Penida menunjukkan bahwa komunikasi, pengetahuan, dan partisipasi menjadi insentif penting pada tahap awal pengembangan kawasan, tetapi perpindahan tanggung jawab kepada institusi pemerintah dapat menimbulkan ketidakpastian kepemimpinan dan melemahkan insentif tata kelola (Yunitawati & Clifton, 2021). Temuan lain di Indonesia juga menunjukkan bahwa struktur partisipasi formal tidak selalu menghasilkan pengaruh masyarakat yang bermakna dalam pengambilan keputusan (Glaser et al., 2010).

Kota Padang merupakan wilayah pesisir yang memiliki kawasan konservasi perairan dan melibatkan pemerintah provinsi dalam pengelolaannya. Penelitian dalam skripsi yang menjadi basis artikel ini menemukan bahwa pengelolaan telah menggunakan sistem zonasi, termasuk zona inti, zona pemanfaatan terbatas, dan zona lain sesuai peruntukan kawasan. Temuan tersebut didasarkan pada wawancara dengan aparatur Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sumatera Barat serta observasi dan dokumentasi penelitian.

Meskipun perangkat pengelola telah tersedia, hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaannya belum optimal. Kendala yang ditemukan meliputi keterbatasan sarana dan prasarana, kekurangan SDM terampil di bidang konservasi dan pengawasan, belum meratanya pengetahuan nelayan mengenai aturan, pelanggaran illegal fishing, perdagangan telur penyu secara tersembunyi, belum lengkapnya penilaian sosial-ekonomi, serta belum semua kawasan memiliki data monitoring biofisik.

Dari perspektif administrasi publik, kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberadaan kewenangan dan regulasi belum cukup untuk memastikan keberhasilan implementasi. Pemerintah daerah perlu menjalankan beberapa fungsi secara bersamaan: membuat aturan, menggerakkan masyarakat, menyediakan dukungan, mengembangkan pendekatan baru, dan mempercepat pencapaian tujuan kebijakan. Kerangka peran pemerintah Dwijowijoto dan Wrihatnolo (2006) membagi peran tersebut menjadi regulator, dinamisor, fasilitator, inovator, dan katalisator. Kelima fungsi tersebut telah digunakan dalam penelitian asli sebagai kerangka analisis.

Literatur nasional memperlihatkan bahwa keberhasilan konservasi juga berkaitan dengan kolaborasi. Harahap et al. (2015) menemukan bahwa persepsi stakeholder dan kebijakan pemerintah daerah merupakan variabel dominan dalam pengelolaan kolaboratif kawasan konservasi penyu. Mansur dan Marzuki (2018) menunjukkan bahwa integrasi hukum adat laut dengan pengelolaan kawasan konservasi dapat menjadi alternatif penguatan tata kelola. Bawole (2012) juga menekankan pentingnya

pemetaan kepentingan stakeholder dan penguatan kapasitas kelembagaan untuk menyelesaikan konflik dalam zona pemanfaatan tradisional.

Pada tingkat yang lebih luas, Jones dan Long (2021) menunjukkan dari 28 studi kasus tata kelola MPA bahwa peran negara tetap penting, tetapi efektivitas membutuhkan integrasi berbagai insentif dan hubungan antarpelaku. Jones et al. (2024) kemudian menemukan bahwa MPA yang efektif cenderung menggunakan kombinasi insentif hukum, ekonomi, komunikasi, pengetahuan, dan partisipasi. Penelitian global mengenai 217 MPA juga menemukan bahwa pengaturan shared governance memiliki kemungkinan lebih tinggi menghasilkan biomassa ikan yang lebih tinggi dibandingkan tata kelola yang terutama dilakukan oleh lembaga negara secara sendiri. Temuan-temuan tersebut memperkuat argumen bahwa kapasitas pemerintah perlu dilihat bersama dengan kualitas hubungan pemerintah dan pemangku kepentingan.

Research gap penelitian ini terletak pada masih terbatasnya kajian yang menghubungkan pelaksanaan fungsi pemerintah daerah secara multidimensional dengan kesenjangan implementasi pengelolaan kawasan konservasi pada tingkat lokal. Literatur lebih banyak membahas kondisi ekologis, desain zonasi, partisipasi, atau tata kelola secara umum. Penelitian ini memusatkan perhatian pada bagaimana lima peran pemerintah diterjemahkan ke dalam praktik pengelolaan kawasan konservasi perairan Kota Padang dan bagaimana keterbatasan kapasitas organisasi memengaruhi pelaksanaannya.

Novelty penelitian terletak pada identifikasi implementation capacity gap sebagai temuan yang menjelaskan mengapa keberadaan regulasi dan program belum otomatis menghasilkan efektivitas pengelolaan. Penelitian menunjukkan bahwa kelima peran pemerintah saling bergantung: kelemahan pada komunikasi, fasilitas, SDM, pengawasan, atau monitoring dapat mengurangi efektivitas instrumen lain. Dengan demikian, kontribusi penelitian bukan sekadar menunjukkan adanya keterbatasan pemerintah, tetapi menjelaskan hubungan antara kapasitas regulatif dan kapasitas implementatif dalam pengelolaan kawasan konservasi di tingkat lokal.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis peran Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sumatera Barat dalam pengelolaan kawasan konservasi perairan Kota Padang serta mengidentifikasi kendala yang memengaruhi pelaksanaan peran tersebut.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk memahami proses, praktik kelembagaan, dan kondisi implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi perairan Kota Padang secara kontekstual. Lokasi penelitian berada pada Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sumatera Barat, dengan fokus pada pengelolaan kawasan konservasi perairan Kota Padang.

Informan dipilih secara purposive berdasarkan pengetahuan dan keterlibatan langsung dalam pengelolaan kawasan konservasi. Terdapat tiga informan dari lingkungan Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sumatera Barat, yaitu unsur Kepala Dinas, Kepala Bidang Pengelolaan Ruang Laut dan Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan, serta Kepala Seksi Konservasi. Sumber penelitian menunjukkan bahwa pemilihan informan diarahkan pada pejabat yang memahami pengelolaan kawasan konservasi dan pelaksanaan tugas teknisnya.

Data primer diperoleh melalui wawancara dan observasi, sedangkan data sekunder diperoleh melalui dokumentasi dan studi dokumen. Pengumpulan data lapangan dilakukan pada 2024; wawancara yang terdokumentasi dalam data penelitian antara lain dilakukan pada 23 juni dan 10 Agustus 2024. Observasi digunakan untuk melihat kondisi pengelolaan dan pemanfaatan kawasan, sedangkan dokumentasi digunakan untuk menelaah regulasi, laporan, dan dokumen pendukung. Analisis data dilakukan melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Keabsahan data diperkuat melalui triangulasi sumber dengan membandingkan informasi antar-informan dan sumber dokumenter.

Informan penelitian berjumlah tiga orang, dengan karakteristik sebagai unsur pimpinan dan pejabat teknis yang memiliki pengetahuan serta keterlibatan dalam pengelolaan ruang laut, konservasi, dan pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan. Pemilihan informan dilakukan secara purposive sesuai relevansi tugas dan penguasaan informasi terhadap objek penelitian.

Kerangka analisis menggunakan lima dimensi peran pemerintah menurut Dwijowijoto dan Wrihatnolo (2006), yaitu regulator, dinamisator, fasilitator, inovator, dan katalisator. Kerangka tersebut digunakan untuk membaca bentuk pelaksanaan peran, bukti empiris yang ditemukan, serta hambatan implementasinya.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Peran sebagai Regulator

Peran regulator merupakan fungsi pemerintah dalam menyediakan arah pengelolaan melalui kebijakan dan aturan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sumatera Barat telah menjalankan fungsi tersebut melalui penerapan sistem zonasi kawasan konservasi. Informan menjelaskan bahwa pengelolaan kawasan mengacu pada ketentuan zonasi dalam Permen KP No. 31 Tahun 2020, yang membagi kawasan ke dalam beberapa peruntukan, di antaranya area inti yang dilindungi penuh dan area dengan pemanfaatan terbatas.

Keberadaan zonasi menunjukkan bahwa pemerintah telah memiliki instrumen untuk mengarahkan pemanfaatan ruang laut. Namun, regulasi tidak otomatis menghasilkan kepatuhan. Penelitian menemukan bahwa masih terdapat pengguna kawasan yang belum mengetahui kawasan konservasi dan aturan pengelolannya, sementara pelanggaran illegal fishing masih ditemukan. Temuan ini menunjukkan adanya jarak antara kapasitas regulatif dan kapasitas implementatif. Dengan demikian, persoalan regulator bukan semata-mata ketiadaan aturan, tetapi kemampuan memastikan aturan diketahui, dipahami, dan dipatuhi oleh pengguna kawasan.

Temuan ini sejalan dengan Nugraha et al. (2021) yang mengidentifikasi persoalan mandat, koordinasi, dan keterlibatan stakeholder dalam kerangka hukum MPA Indonesia. Anugrah et al. (2022) juga menunjukkan pentingnya integrasi RZWP3K dan RTRW agar pengelolaan ruang pesisir tidak berjalan dalam kerangka sektoral yang terpisah. Dalam konteks Kota Padang, fungsi regulator perlu diperkuat dengan kejelasan batas kawasan, sinkronisasi perencanaan, komunikasi aturan, dan pengawasan kepatuhan.

Karena itu, peran regulator dapat dinilai telah berjalan secara formal, tetapi efektivitasnya belum sepenuhnya tercapai pada tingkat implementasi. Temuan ini penting bagi administrasi publik karena memperlihatkan bahwa keberhasilan regulasi konservasi bergantung pada kapasitas organisasi untuk menerjemahkan aturan menjadi perilaku dan tindakan pengelolaan.

### Peran sebagai Dinamisator

Peran dinamisator berkaitan dengan kemampuan pemerintah menggerakkan masyarakat melalui bimbingan, pengarahan, dan komunikasi. Penelitian asli menempatkan sosialisasi kepada masyarakat yang memanfaatkan kawasan sebagai bentuk penting dari fungsi dinamisator.

*“Kalau untuk menggerakkan partisipasi masyarakat dalam menjaga kawasan konservasi berupa himbauan atau larangan dalam pemanfaatan pariwisata dan penangkapan ikan itu memang dilakukan secara berkelanjutan. Disamping itu, kegiatan ini adalah awal untuk menjembatani kegiatan selanjutnya yaitu kegiatan penyuluhan atau sosialisasi sesuai dengan kondisi pekerjaan yang mereka tekuni.” (Wawancara dengan Sani Ikhsan Putra, Kepala Seksi Konservasi, 13 Agustus 2024).*

Keterbatasan komunikasi terlihat dari belum meratanya pengetahuan pengguna kawasan mengenai keberadaan kawasan konservasi dan aturan pemanfaatannya. Temuan tersebut tidak hanya merupakan interpretasi peneliti, tetapi berhubungan dengan keterangan informan bahwa penyampaian himbauan dan larangan dilakukan secara berkelanjutan sebagai tahap awal menuju penyuluhan dan sosialisasi yang disesuaikan dengan pekerjaan masyarakat. Artinya, pemerintah telah melakukan komunikasi, tetapi kebutuhan untuk terus melakukan himbauan dan penyuluhan menunjukkan bahwa jangkauan dan daya serap komunikasi belum sepenuhnya merata.

Literatur mengenai partisipasi memperlihatkan bahwa keterlibatan masyarakat yang efektif berkaitan dengan devolusi kekuasaan, keberagaman aktor, dukungan eksternal, dan pengakuan hak, tetapi bentuk partisipasi perlu disesuaikan dengan konteks lokal (Huber et al., 2023). Karena itu, fungsi dinamisator tidak cukup dilakukan melalui penyampaian informasi satu arah. Pemerintah perlu mengembangkan sosialisasi menjadi engagement berkelanjutan melalui forum konsultasi, mekanisme umpan balik, pelibatan nelayan dalam pengawasan, dan penyampaian informasi yang sesuai dengan kondisi sosial masyarakat.

Literatur yang lebih baru menegaskan bahwa partisipasi yang efektif berkaitan dengan devolusi kekuasaan, keberagaman aktor, dukungan jangka panjang, dan pengakuan hak (Huber et al., 2023).

Karena itu, pemerintah perlu mengembangkan sosialisasi menjadi engagement berkelanjutan melalui forum konsultasi, mekanisme umpan balik, pelibatan nelayan dalam pengawasan, dan penyampaian informasi yang sesuai dengan kondisi sosial masyarakat. Pendekatan ini juga sejalan dengan Harahap et al. (2015) yang menempatkan persepsi stakeholder dan kebijakan pemerintah sebagai faktor penting dalam pengelolaan kolaboratif.

### **Peran sebagai Fasilitator**

Peran fasilitator berkaitan dengan penyediaan dukungan agar kegiatan pengelolaan dapat berjalan. Penelitian menemukan bahwa pemerintah telah menyediakan anggaran dan fasilitas operasional, tetapi dukungan tersebut belum menutup seluruh kebutuhan pengelolaan. Pada data penelitian, anggaran tahun 2023 untuk program yang mendukung pengelolaan lingkungan perairan mencapai Rp14.383.371.358 dengan realisasi Rp13.113.155.339 atau 91,17%. Anggaran tersebut mencakup dua program, yaitu Program Pengelolaan Kelautan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta Program Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan.

*“Tapi ini masih perlu adanya penambahan lagi terkait sarana dan prasarana kita untuk pengelolaan konservasi perairan yang luas.” (Wawancara dengan Sani Ikhsan Putra, Kepala Seksi Konservasi, 13 Agustus 2024).*

Realisasi anggaran yang relatif tinggi belum berarti seluruh kebutuhan fasilitas konservasi telah terpenuhi. Data penelitian menunjukkan bahwa anggaran tersebut digunakan untuk program yang cakupannya lebih luas daripada penyediaan seluruh sarana konservasi, sementara kebutuhan pengelolaan mencakup wilayah perairan yang luas dan kegiatan operasional pengawasan. Informan juga menyatakan bahwa sarana dan prasarana masih memerlukan penambahan. Observasi menemukan aktivitas pariwisata di Pulau Sirandah yang belum dibatasi berdasarkan jumlah pengunjung, yang menunjukkan bahwa dukungan anggaran belum sepenuhnya terkonversi menjadi kapasitas pengendalian pemanfaatan kawasan.

Walaupun terdapat dukungan anggaran, peneliti menemukan bahwa fasilitas pengelolaan masih kurang. Observasi juga mencatat aktivitas pariwisata di Pulau Sirandah yang belum dibatasi berdasarkan jumlah pengunjung, sehingga terdapat persoalan kapasitas pengendalian pemanfaatan kawasan.

Kondisi tersebut sejalan dengan Amkieltiela et al. (2022) yang menekankan bahwa efektivitas MPA Indonesia memerlukan sumber daya manusia dan keuangan yang memadai, koordinasi kelembagaan, serta monitoring dan evaluasi. Studi kapasitas staf MPA Indonesia yang lebih baru juga menunjukkan adanya kekurangan dan ketimpangan distribusi tenaga pengelola (Amkieltiela et al., 2026). Dengan demikian, fasilitas perlu dipahami bukan hanya jumlah sarana, tetapi kemampuan pemerintah menjangkau wilayah, melakukan pengawasan, dan memberikan layanan pengelolaan sesuai kebutuhan.

### **Peran sebagai Inovator**

Peran inovator menuntut pemerintah mengembangkan cara baru dalam menerjemahkan program konservasi agar dapat dipahami dan mendorong partisipasi. Secara empiris, penelitian menemukan bahwa fungsi inovator belum optimal karena masih terdapat kesulitan menerjemahkan berbagai program ke dalam bahasa dan pendekatan yang sederhana bagi masyarakat. Dengan demikian, inovasi yang telah dilakukan pemerintah dalam penelitian ini terutama terlihat pada upaya pengembangan program dan koordinasi pengelolaan, tetapi belum menunjukkan perubahan pendekatan komunikasi yang kuat dan konsisten.

Temuan tersebut berbeda dari contoh inovasi yang direkomendasikan penulis. Pengawasan berbasis masyarakat, integrasi data ekologis dan sosial, mekanisme pelaporan pelanggaran yang mudah digunakan, serta kemitraan dengan perguruan tinggi dan organisasi nonpemerintah merupakan rekomendasi penguatan, bukan seluruhnya temuan empiris penelitian ini. Literatur menunjukkan bahwa kombinasi berbagai insentif dan bentuk kolaborasi dapat memperkuat efektivitas tata kelola MPA (Jones & Long, 2021; Jones et al., 2024).

Sebagai rekomendasi, Kota Padang dapat mengembangkan inovasi kelembagaan melalui pelibatan masyarakat dalam monitoring, integrasi data ekologis dan sosial, mekanisme pelaporan pelanggaran yang mudah digunakan, serta kerja sama dengan perguruan tinggi dan organisasi nonpemerintah. Pengalaman kawasan konservasi Pulau Pieh menunjukkan bahwa monitoring berbasis masyarakat

dapat mendukung keberhasilan konservasi penyu (Widhayanti et al., 2024). Rekomendasi ini perlu dipahami sebagai arah penguatan kapasitas implementasi, bukan sebagai program yang seluruhnya telah berjalan pada lokasi penelitian.

Kelemahan tersebut menunjukkan bahwa inovasi bukan hanya persoalan teknologi. Inovasi juga mencakup cara organisasi pemerintah berkomunikasi, membangun kemitraan, mengelola data, dan menyusun mekanisme pengawasan. Jones & Long (2021) menjelaskan bahwa insentif tata kelola dapat berinteraksi dan berkembang bersama, sedangkan Jones et al. (2024) menunjukkan bahwa tidak ada satu insentif yang menjadi solusi tunggal bagi seluruh MPA.

Dalam konteks Kota Padang, inovasi kelembagaan dapat diarahkan pada pengawasan berbasis masyarakat, integrasi data ekologis dan sosial, mekanisme pelaporan pelanggaran yang mudah digunakan, serta kerja sama dengan perguruan tinggi dan organisasi nonpemerintah. Pengalaman Widhayanti et al. (2024) pada kawasan konservasi Pulau Pieh menunjukkan bahwa monitoring berbasis masyarakat dapat mendukung keberhasilan konservasi penyu. Hal tersebut memberikan pembelajaran bahwa masyarakat dapat ditempatkan sebagai bagian dari sistem monitoring, bukan hanya sebagai objek sosialisasi.

Penguatan inovasi juga perlu memperhatikan konteks sosial-ekologis. Bawole et al. (2015) menunjukkan bahwa pengelolaan MPA harus mempertimbangkan hubungan antara kondisi ekologis, aktivitas penangkapan, dan kondisi ekonomi rumah tangga nelayan. Oleh karena itu, inovasi pengelolaan di Kota Padang perlu dirancang berdasarkan masalah aktual tiap zona dan karakteristik kelompok pengguna.

### **Peran sebagai Katalisator**

Peran katalisator berkaitan dengan kemampuan pemerintah mempercepat pencapaian tujuan pengelolaan melalui koordinasi, monitoring, evaluasi, dan pengawasan. Penelitian menunjukkan bahwa monitoring dan pengawasan telah dilakukan, tetapi belum seluruh kawasan memiliki data monitoring biofisik yang lengkap.

Pengawasan juga tidak cukup mengandalkan pendekatan represif. Campbell et al. (2013) menunjukkan bahwa kombinasi insentif ekonomi, hukum, partisipasi, dan monitoring dapat memperbaiki efektivitas pengelolaan Karimunjawa. Penelitian Mast et al. (2025) terhadap 217 MPA secara global juga menunjukkan hubungan positif antara *shared governance* dan hasil ekologis. Artinya, fungsi katalisator akan lebih kuat jika pemerintah dapat menghubungkan pengawasan formal dengan kapasitas masyarakat dan aktor nonpemerintah.

Dalam perspektif administrasi publik, fungsi katalisator membutuhkan sistem informasi yang dapat menghubungkan input, proses, output, dan outcome. Pendekatan evaluasi kinerja MPA Indonesia juga menekankan bahwa peningkatan jumlah kawasan perlu disertai peningkatan efektivitas pengelolaan (Amkieltiela et al., 2022). Karena itu, monitoring Kota Padang perlu diarahkan pada indikator yang konsisten, terdokumentasi, dan digunakan dalam evaluasi kebijakan.

Pengawasan juga tidak cukup mengandalkan pendekatan represif. Campbell et al. (2013) menunjukkan bahwa kombinasi insentif ekonomi, hukum, partisipasi, dan monitoring dapat memperbaiki efektivitas pengelolaan Karimunjawa. Temuan global Mast et al. (2025) juga memperlihatkan bahwa *shared governance* berkaitan dengan hasil ekologis yang lebih baik. Artinya, fungsi katalisator akan lebih kuat jika pemerintah dapat menghubungkan pengawasan formal dengan kapasitas masyarakat dan aktor non pemerintah.

### **Kendala Implementasi dan Implementation Capacity Gap**

Temuan ini konsisten dengan studi mengenai transisi kewenangan pengelolaan MPA Indonesia. Jompa et al. (2023) menunjukkan bahwa perpindahan kewenangan dari kabupaten/kota ke provinsi setelah Undang-Undang 23/2014 menghadapi persoalan sumber daya, personel, aset, dokumen, zonasi, dan kesinambungan kemitraan dengan masyarakat. Kondisi tersebut relevan dengan Kota Padang karena pengelolaan pada tingkat provinsi membutuhkan kapasitas koordinasi dan implementasi yang memadai.

Dengan demikian, persoalan utama pengelolaan kawasan konservasi Kota Padang lebih tepat dipahami sebagai *implementation capacity gap*. Pemerintah telah memiliki kewenangan dan instrumen

kebijakan, tetapi kapasitas untuk mengubah instrumen tersebut menjadi tindakan, kepatuhan, partisipasi, dan hasil pengelolaan masih menghadapi keterbatasan.

Temuan ini konsisten dengan studi mengenai transisi kewenangan pengelolaan MPA Indonesia. Clifton et al. (2023) menunjukkan bahwa perpindahan kewenangan dari kabupaten/kota ke provinsi setelah Undang-Undang 23/2014 menghadapi persoalan sumber daya, personel, aset, dokumen, zonasi, dan terputusnya kemitraan dengan masyarakat. Kondisi tersebut relevan dengan temuan Kota Padang karena pengelolaan pada tingkat provinsi membutuhkan kapasitas koordinasi dan implementasi yang memadai.

Kelima peran pemerintah menunjukkan hubungan yang saling bergantung. Regulator menyediakan aturan; dinamisator membangun kesadaran; fasilitator menyediakan sumber daya; inovator mengembangkan cara baru; dan katalisator mempercepat pelaksanaan melalui monitoring serta evaluasi. Temuan penelitian menunjukkan bahwa kelemahan pada satu fungsi dapat mengurangi efektivitas fungsi lain. Regulasi tanpa komunikasi dan pengawasan menghasilkan *compliance gap*; fasilitas tanpa SDM menghasilkan *capacity gap*; sedangkan inovasi tanpa koordinasi berisiko menghasilkan *implementation gap*.

### **Dari Government Menuju Governance**

Kelima peran pemerintah menunjukkan hubungan yang saling bergantung. Regulator menyediakan aturan; dinamisator membangun kesadaran; fasilitator menyediakan sumber daya; inovator mengembangkan cara baru; dan katalisator mempercepat pelaksanaan melalui monitoring serta evaluasi. Apabila salah satu fungsi lemah, fungsi lain ikut terdampak. Regulasi tanpa pengawasan menghasilkan *compliance gap*; sosialisasi tanpa partisipasi menghasilkan *engagement gap*; fasilitas tanpa SDM menghasilkan *capacity gap*; sedangkan inovasi tanpa koordinasi menghasilkan *implementation gap*.

Kontribusi utama penelitian ini adalah menunjukkan bahwa pengelolaan kawasan konservasi perlu bergerak dari *government* menuju *governance*. Pemerintah tetap menjadi regulator dan pengarah, tetapi efektivitas pengelolaan dapat diperkuat melalui kemitraan dengan nelayan, kelompok masyarakat, pelaku wisata, akademisi, organisasi nonpemerintah, dan pemangku kepentingan lain. Pendekatan tersebut tidak mengurangi kewenangan pemerintah, melainkan memperluas kapasitas implementasi melalui pembagian peran, pengetahuan, dan sumber daya.

Pengalaman Karimunjawa memperlihatkan manfaat *co-management* dan insentif partisipatif, sementara Wakatobi menunjukkan bahwa persoalan koordinasi kebijakan dan kontestasi kewenangan dapat memengaruhi tata kelola (Campbell et al., 2013; Clifton, 2013). Pada konteks Nusa Penida, perpindahan tanggung jawab kepada institusi pemerintah tanpa mempertahankan kekuatan insentif partisipatif menimbulkan persoalan tata kelola (Yunitawati & Clifton, 2021). Temuan-temuan tersebut mendukung perlunya pemerintah Kota Padang mempertahankan posisi sebagai pemegang kewenangan sekaligus membuka ruang kolaborasi.

Dengan demikian, kontribusi utama penelitian ini adalah menunjukkan bahwa pengelolaan kawasan konservasi perlu bergerak dari *government* menuju *governance*. Pemerintah tetap menjadi regulator dan pengarah, tetapi efektivitas pengelolaan dapat diperkuat melalui kemitraan dengan nelayan, kelompok masyarakat, pelaku wisata, akademisi, organisasi nonpemerintah, dan pemangku kepentingan lain. Pendekatan tersebut bukan berarti mengurangi kewenangan pemerintah, melainkan memperluas kapasitas implementasi melalui pembagian peran dan sumber daya.

Implikasi pengelolaan juga perlu mempertimbangkan keseimbangan antara konservasi dan keberlanjutan perikanan. Santoso (2017) menempatkan kawasan konservasi sebagai instrumen yang dapat mendukung keberlanjutan sumber daya dan hasil tangkapan, sedangkan Wartini (2020) menunjukkan bahwa pembentukan kawasan konservasi membutuhkan kepastian implementasi dan pembelajaran tata kelola dari pengalaman daerah. Kedua temuan tersebut memperkuat pentingnya menghubungkan kebijakan konservasi dengan kebutuhan pemanfaatan sumber daya secara berkelanjutan.

### **KESIMPULAN**

Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sumatera Barat telah menjalankan lima peran pemerintah dalam pengelolaan kawasan konservasi perairan Kota Padang, yaitu regulator, dinamisator, fasilitator,

inovator, dan katalisator. Namun, pelaksanaannya belum optimal. Temuan utama penelitian adalah implementation capacity gap, yaitu kesenjangan antara ketersediaan kewenangan dan instrumen kebijakan dengan kapasitas untuk menerjemahkannya menjadi kepatuhan, pengawasan efektif, partisipasi masyarakat, dan hasil pengelolaan yang terukur.

Kesenjangan tersebut terutama dipengaruhi keterbatasan sarana-prasarana dan SDM, penataan batas kawasan, jangkauan komunikasi kepada pengguna kawasan, pengawasan aktivitas ilegal, serta belum lengkapnya data monitoring biofisik. Kontribusi penelitian terletak pada penjelasan bahwa lima peran pemerintah tidak berdiri sendiri; efektivitasnya bergantung pada keterhubungan regulasi, komunikasi, fasilitas, inovasi, dan monitoring.

Secara praktis, pemerintah perlu memprioritaskan peningkatan kompetensi SDM konservasi dan pengawasan, pemenuhan fasilitas pada lokasi dengan tekanan pemanfaatan tinggi, percepatan kejelasan batas kawasan, pengembangan monitoring biofisik yang konsisten, serta perubahan pola sosialisasi menuju partisipasi yang lebih bermakna. Penelitian selanjutnya dapat memperluas perspektif dengan memasukkan pengalaman nelayan, pelaku wisata, masyarakat pesisir, dan aktor nonpemerintah untuk menguji lebih lanjut bagaimana collaborative governance dapat menutup implementation capacity gap.

Meskipun demikian, pelaksanaan kelima peran tersebut belum optimal. Hambatan utama berupa keterbatasan sarana-prasarana, kompetensi SDM, penataan batas, pengetahuan masyarakat, pengawasan aktivitas ilegal, serta data monitoring biofisik. Temuan tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukan ketiadaan instrumen kebijakan, tetapi implementation capacity gap antara kewenangan dan kapasitas pemerintah dalam menerjemahkan kebijakan menjadi tindakan, kepatuhan, partisipasi, dan hasil pengelolaan.

Penelitian merekomendasikan penguatan kapasitas implementasi melalui peningkatan kompetensi SDM konservasi dan pengawasan, pemenuhan fasilitas prioritas, percepatan kejelasan batas kawasan, pengembangan monitoring biofisik yang konsisten, serta perubahan pola sosialisasi menuju partisipasi yang lebih bermakna. Pemerintah juga perlu mengembangkan tata kelola kolaboratif dengan masyarakat, kelompok nelayan, pelaku wisata, perguruan tinggi, dan organisasi non-pemerintah. Dengan pendekatan tersebut, peran pemerintah dapat bergerak dari sekadar menjalankan kewenangan menuju kemampuan mengintegrasikan berbagai aktor untuk mencapai tujuan konservasi.

## REFERENSI

- Anugrah, S., Sutran, S., Faisal, L. M., Andrinal, A., Agrianty, R., Zulfikar, A., & Apdillah, D. (2022). Analisis keselarasan integrasi RZWP3K dan RTRW Provinsi Kepulauan Riau (Kasus: Lingkungan pesisir Pulau Bintan). *Journal of Marine Research*, 11(3), 455–466. <https://doi.org/10.14710/jmr.v11i3.31691>
- Amkieltiela, Handayani, C. N., Andradi-Brown, D. A., Estradivari, Ford, A. K., Beger, M., Hakim, A., Muenzel, D. K., Carter, E., Agung, F., Veverka, L., Iqbal, M., Lazuardi, M. E., Fauzi, M. N., Tranter, S., & Ahmadia, G. N. (2022). The rapid expansion of Indonesia's marine protected area requires improvement in management effectiveness. *Marine Policy*, 146, 105257. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105257>
- Bawole, R. (2012). Analysis and mapping of stakeholders in traditional use zone within marine protected area. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, 18(2), 110–117. <https://doi.org/10.7226/jtfm.18.2.110>
- Bawole, R., Yulianda, F., Bengen, D. G., Fahrudin, A., & Mudjirahayu. (2015). Socio-ecological system within governance of marine protected area: Case from Cenderawasih Bay National Park, Indonesia. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, 21(1), 19–24. <https://doi.org/10.7226/jtfm.21.1.19>
- Huber, J. M., Newig, J., & Loos, J. (2023). Participation in protected area governance: A systematic case survey of the evidence on ecological and social outcomes. *Journal of Environmental Management*, 336, 117593. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2023.117593>

- Campbell, S. J., Kartawijaya, T., Yulianto, I., Prasetya, R., & Clifton, J. (2013). Co-management approaches and incentives improve management effectiveness in the Karimunjawa National Park, Indonesia. *Marine Policy*, 41, 72–79. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.12.022>
- Charles, A., & Wilson, L. (2009). Human dimensions of marine protected areas. *ICES Journal of Marine Science*, 66(1), 6–15. <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsn182>
- Clifton, J. (2003). Prospects for co-management in Indonesia's marine protected areas. *Marine Policy*, 27(5), 389–395. [https://doi.org/10.1016/S0308-597X\(03\)00026-5](https://doi.org/10.1016/S0308-597X(03)00026-5)
- Clifton, J. (2013). Refocusing conservation through a cultural lens: Improving governance in the Wakatobi National Park, Indonesia. *Marine Policy*, 41, 80–86.
- Jompa, J., Putri, A. P., Moore, A. M., Tamti, H., & Haerani, S. (2023). The transference of marine protected area management authority in Indonesia: Problems encountered, consequences and ways to move forward. *Marine Policy*, 155, 105756. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105756>
- Glaser, M., Baitoningsih, W., Ferse, S. C. A., Neil, M., & Deswandi, R. (2010). Whose sustainability? Top-down participation and emergent rules in marine protected area management in Indonesia. *Marine Policy*, 34(6), 1215–1225. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2010.04.006>
- Gurney, G. G., Cinner, J. E., Sartin, J., Pressey, R. L., Ban, N. C., Marshall, N. A., & Prabuning, D. (2016). Participation in devolved commons management: Multiscale socioeconomic factors related to individuals' participation in community-based management of marine protected areas in Indonesia. *Environmental Science & Policy*, 61, 212–220. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2016.04.015>
- Harahap, I. M., Fahrudin, A., & Wardiatno, Y. (2015). Pengelolaan kolaboratif kawasan konservasi penyu Pangumbahan Kabupaten Sukabumi. *Jurnal Ilmu Pertanian Indonesia*, 20(1), 39–46.
- Jones, P. J. S., & Long, S. (2021). Analysis and discussion of 28 recent marine protected area governance (MPAG) case studies: Challenges of decentralisation in the shadow of hierarchy. *Marine Policy*, 127, 104362. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104362>
- Jones, P. J. S., Stafford, R., Hesse, I., & Khuu, D. T. (2024). Incentive diversity is key to the more effective and equitable governance of marine protected areas. *Frontiers in Marine Science*, 11, 1412654. <https://doi.org/10.3389/fmars.2024.1412654>
- Mansur, T. M., & Marzuki. (2018). Pengelolaan kawasan konservasi perairan daerah di Provinsi Aceh berbasis hukum adat laot. *Jurnal Geuthèë: Penelitian Multidisiplin*, 1(1), 65–74.
- Mast, A., Gill, D., Ahmadia, G. N., Darling, E. S., Andradi-Brown, D. A., Geldman, J., Epstein, G., & MacNeil, M. A. (2025). Shared governance increases marine protected area effectiveness. *PLOS ONE*, 20(1), e0315896. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0315896>
- Nugraha, A., Febrian, & Chen, R. L. (2021). Progress and legal framework issues in the establishment and control of Indonesian marine protected areas. *Environmental Policy and Law*, 51(3), 179–197. <https://doi.org/10.3233/EPL-201029>
- Santoso, D. (2017). Model pengelolaan perikanan tangkap berbasis kawasan konservasi perairan (KKP) untuk meningkatkan hasil tangkapan nelayan: Suatu pendekatan teoritis. *Jurnal Biologi Tropis*, 17(2), 35–44. <https://doi.org/10.29303/jbt.v17i2.404>
- Soemodinoto, A., & Pedju, M. (2022). Evaluability assessment of Indonesian marine conservation areas for management effectiveness evaluation. *ILMU KELAUTAN: Indonesian Journal of Marine Sciences*, 27(1), 61–72. <https://doi.org/10.14710/ik.ijms.27.1.61-72>

- Wartini, S. (2020). The implementation of establishing marine protected area: Lessons learned from Raja Ampat to achieve sustainable fishery. *Law Reform*, 16(2), 224–242. <https://doi.org/10.14710/lr.v16i2.33774>
- Widhayanti, A., Tyas, D. E., Nugraha, A. R., Jasilah, N., Hanif, A., & Irfansyah, R. (2024). The effectiveness of community-based sea turtle monitoring supports hatching success on Bando Island, Pieh Island Marine Protected Area. *Saintek Perikanan*, 20(3), 110–116. <https://doi.org/10.14710/ijfst.20.3.110-116>
- Yulianto, I., Wiryawan, B., & Mukminin, A. (2012). Tinjauan hukum dan kebijakan kawasan konservasi laut (KKL) Mukim Ie Meulee, Kota Sabang: Suatu implementasi pengelolaan perikanan tangkap di pulau kecil. *Marine Fisheries*, 2(1), 9–17. <https://doi.org/10.29244/jmf.2.1.9-17>
- Yunitawati, D., & Clifton, J. (2021). Governance in the early stages of marine protected area development: A case study of Nusa Penida District Marine Conservation Area, Indonesia. *Marine Policy*, 127, 103653. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103653>
- Zeng, X., Chen, M., Zeng, C., Cheng, S., Wang, Z., Liu, S., Zou, C., Ye, S., Zhu, Z., & Cao, L. (2022). Assessing the management effectiveness of China's marine protected areas: Challenges and recommendations. *Ocean & Coastal Management*, 225, 106172. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2022.106172>