

# **PARTISIPASI PENGGUNA DALAM MANAJEMEN PERIKANAN**

## **Pelajaran yang Diambil dari Pengalaman Internasional**

**Svein Jentoft dan Bonnie McCay**

Artikel ini merangkum temuan-temuan dari dua proyek penelitian komparatif yang saling tumpang tindih mengenai interaksi pemerintah-industri di bidang manajemen perikanan pada tujuh negara Skandinavia, Amerika Serikat, Kanada, Spanyol, Perancis, dan Selandia Baru. Lembaga-lembaga manajemen perikanan sering mengandalkan masukan dari kelompok-kelompok pengguna dalam merencanakan, melaksanakan, dan menegakkan sistem perundang-undangan. Keterlibatan pengguna dalam manajemen perikanan menjadi isu yang kontroversial di sebagian besar negara yang termasuk dalam penelitian ini. Keterlibatan yang terlalu besar ataupun keterlibatan yang terlalu kecil sama-sama menimbulkan masalah. Masalahnya bukanlah pada apakah dan mengapa kelompok-kelompok pengguna harus dilibatkan dalam manajemen perikanan, yang menjadi masalah adalah bagaimana melibatkan mereka dalam manajemen perikanan, yang pada dasarnya merupakan pertanyaan politis. Partisipasi pengguna merupakan cara untuk memberdayakan mereka, dan selalu ada kemungkinan bahwa sebagian kelompok akan diuntungkan dan sebagian kelompok akan dirugikan atau ditinggalkan. Namun demikian, pertanyaan mengenai bagaimana melibatkan kelompok-kelompok pengguna dalam proses manajemen juga merupakan pertanyaan terhadap rancangan kelembagaan. Dalam hal ini, keanekaragaman yang besar terlihat dalam hasil studi kasus kami. Ini menunjukkan bahwa pertanyaan mengenai bagaimana kelompok-kelompok pengguna harus dilibatkan mempunyai banyak alternatif jawaban – yang tidak satupun dari jawaban tersebut mudah.

Para manajer perikanan berusaha mencapai banyak tujuan. Tugas manajemen perikanan jarang sekali disusun menurut pertimbangan biologi saja. Ada juga pertimbangan sosial dan ekonomi. Alasannya sangat jelas: dibandingkan dengan perikanan budidaya, manajemen perikanan tangkap ditujukan pada manusia, bukan ikan. Hampir tidak ada yang bisa dilakukan mengenai penyebab perubahan non-perikanan tangkap dalam reproduksi, pertumbuhan, dan mortalitas ikan. Karena itu, nelayanlah yang menjadi sasaran terhadap langkah pengaturan dan yang harus menghadapi konsekuensinya.

Kenyataan sederhana ini menimbulkan beberapa implikasi: pertama, tidak ada solusi teknis yang sederhana atas masalah manajemen. Apa yang nampaknya baik dalam teori mungkin tidak praktis dalam kenyataannya. Apa yang 'rasional' pada tingkat sosial mungkin tidak dapat diterima pada tingkat lokal. Apa yang efisien dalam sudut pandang ekonomi mungkin merugikan dari sudut pandang sosial dan budaya. Selain itu, apa yang masuk akal dalam pandangan biologi mungkin tidak bijaksana menurut pandangan sosial dan ekonomi. Singkatnya, hasil tangkapan maksimum yang

berkelanjutan (*MSY, Maximum Sustainable Yield*, sering diterjemahkan dengan istilah Maksimum Berimbang Lestari) belum tentu merupakan hasil yang optimal.<sup>1</sup>

Kedua, manajemen perikanan merupakan isu politis sehingga berkaitan dengan konflik kepentingan, nilai-nilai, dan pandangan. Karena itu, di kebanyakan negara, manajemen perikanan merupakan masalah yang sangat kontroversial, yang lebih sering menimbulkan perpecahan daripada mempersatukan berbagai kelompok pengguna, dan yang membuat kelompok-kelompok pengguna berselisih paham dengan pemerintah. Ada banyak perbedaan pendapat mengenai apa yang harus menjadi tujuan khusus dari manajemen perikanan dan bagaimana menyusun urutan prioritas dari berbagai kepentingan. Orang-orang yang bergerak di bidang industri perikanan mungkin sama-sama berkepentingan mempertahankan cadangan ikan pada tingkat maksimum yang berkelanjutan, tetapi kepentingan mereka akan berbeda bila menyangkut pembagian biaya dan keuntungan dari manajemen sumber daya perikanan. Kelompok-kelompok pengguna

bisa mendapatkan keuntungan dari kerjasama, tapi pada saat yang sama, mereka mungkin saling mencurigai adanya tindakan curang. Karena itu, kelompok-kelompok pengguna jarang mempermasalahakan perlunya inisiatif manajemen perikanan, tapi mereka sering berselisih paham mengenai bentuk dan caranya.

Ketiga, pengetahuan yang diperlukan untuk menghasilkan manajemen yang efektif harus bersifat 'multi-disiplin'. Dengan kata lain, data biologi harus dilengkapi dengan data sosio-ekonomi. Dampak dari tindakan pengaturan terhadap tingkah laku manusia sama-sama perlu dipantau dan diukur sebagaimana pengaruhnya terhadap tingkah laku ikan. Dalam kedua kasus ini, hubungan sebab-akibatnya cukup kompleks. Panen ikan – yang menjadi fokus dari usaha manajemen – hanyalah salah satu dari banyak penyebab variasi tingkah laku ikan dan penangkapan ikan. Karena itu, sulit untuk memperkirakan dampak yang pasti dari tindakan pengaturan terhadap lingkungan alam maupun sosial. Para manajer sering berusaha mencapai tujuan yang selalu berubah karena masalah bisa berubah dari tahun tertentu ke tahun berikutnya, misalnya akibat fluktuasi alami sumber daya perikanan yang disebabkan oleh perubahan suhu atau pengaruh polusi terhadap habitat

---

<sup>1</sup> Tangkapan maksimum berkelanjutan (*MSY*) realitasnya tidak pernah tercapai dalam hampir semua jenis perikanan tangkap. Peter A. Larkin, An epitaph for the concept of maximum sustainable yield, *Transactions of the American Fisheries Society*, Vol 106, No.1, 1977, pp 1-11.

kritis, atau faktor-faktor yang tidak diketahui. Karena itu, para manajer mempunyai keterbatasan dalam kemampuannya untuk belajar dari apa yang sedang mereka lakukan.<sup>2</sup>

Keempat, proses pengaturan tergantung pada masukan dari industri perikanan. Ketergantungan ini sebagian disebabkan oleh sifat politis dari manajemen perikanan. Biasanya pihak-pihak yang akan terkena pengaruh didengar dulu sebelum keputusan politik dibuat. Manajemen perikanan juga demikian. Selain itu, kompleksitas tugas dan tanggungjawab dalam manajemen perikanan secara alami memerlukan keterlibatan industri perikanan. Dengan demikian, informasi yang diberikan oleh kelompok-kelompok pengguna bisa menghasilkan proses manajemen yang lebih rasional karena lembaga-lembaga pemerintah sulit diharapkan untuk mempertimbangkan semua dampak dari langkah-langkah pengaturan. Dalam analisis akhir, efektifitas dari tindakan pengaturan tergantung pada respons positif dari produsen.

Karena itu, di banyak negara kelompok-kelompok pengguna mempunyai perwakilan dan partisipasi yang luas dalam

proses pembuatan keputusan. Bagaimana jalannya proses ini dalam prakteknya dan sampai sejauh mana proses ini telah meningkatkan kemahiran manajemen perikanan merupakan pertanyaan yang menarik yang layak dijadikan bahan penelitian sosial.

Jelasnya, ada beberapa pelajaran yang dapat dipelajari dari perbandingan pengalaman internasional terkait dengan keterlibatan kelompok pengguna dalam manajemen perikanan. Karena itu, timbul beberapa pertanyaan. Misalnya, apa pengaruh (positif dan negatif) dari partisipasi pengguna? Bagaimana bentuk khusus lembaga hasil dari kerjasama industri perikanan dan pemerintah yang terlihat dalam wacana manajemen? Apa persyaratan umum dan khusus yang paling mendukung partisipasi efektif dalam manajemen perikanan? Hipotesisnya adalah bahwa pengetahuan, kepatuhan, dan perbaikan dampak sosial dan ekonomi semuanya dipengaruhi oleh tingkatan sampai sejauh mana kelompok pengguna dilibatkan dalam proses manajemen dan apa pendekatan yang digunakan untuk mendorong partisipasi mereka. Penelitian harus difokuskan pada lembaga-lembaga manajemen perikanan; struktur dan proses hubungan pemerintah dan industri perikanan, terutama yang berkaitan dengan definisi kelompok kepentingan (stake-

---

<sup>2</sup> James A. Wilson, and Peter Kleban, Practical implications of chaos in fisheries: ecologically adapted management, *Maritime Anthropological Studies*, Vol 5, No 1, 1991, pp 67-75

holder); alokasi akses atas keuntungan sumber daya perikanan, dan spesifikasi mekanisme untuk pembuatan keputusan dan pengawasan.<sup>3</sup> Asumsi dasarnya di sini adalah bahwa lembaga-lembaga mempengaruhi insentif, corak, tujuan, dan tindakan dari para pelaku sosial, dalam hal ini para produsen yang memberikan tanggapan terhadap peraturan dan undang-undang manajemen.

Artikel ini merangkum temuan-temuan penting dari dua proyek penelitian internasional yang saling tumpang tindih mengenai kerjasama pemerintah dengan industri perikanan dalam manajemen perikanan. Proyek penelitian yang pertama, didanai oleh Dewan Menteri Skandinavia, membandingkan sistem manajemen tujuh negara Skandinavia (Greenland, Islandia, Kepulauan Faroe, Denmark, Norwegia, Swedia, dan Finlandia). Studi kasus ini dipresentasikan dalam sebuah seminar di Visby, Swedia pada bulan Mei 1991. Proyek penelitian yang kedua, didasarkan pada studi kasus yang mendapat bantuan dana independen, dilakukan di Amerika Serikat, Kanada, Spanyol, Perancis, dan Selandia Baru, tiga negara Skandinavia disajikan dalam sebuah lokakarya pada Kongres Perikanan Dunia di Athena, Yunani pada

---

<sup>3</sup> Susan S. Hanna, The new frontier of American fisheries governance, *Ecological Economics* (forthcoming)

tahun 1992.<sup>4</sup> Persamaan dari negara-negara yang terlibat dalam penelitian ini adalah mereka semua mempunyai keahlian ilmu perikanan yang relatif maju dan juga tradisi demokrasi perwakilan. Karena itu, semua negara tersebut cocok untuk dijadikan subjek penelitian komparatif ini.

Tentu saja, kelompok-kelompok pengguna dapat dilibatkan dengan berbagai cara dan dengan tingkat keterlibatan yang berbeda. Karena itu, kami memulai artikel ini dengan pembahasan terhadap prinsip dan pilihan rancangan kelembagaan yang ada. Selanjutnya, kami menjelaskan bagaimana kelompok-kelompok pengguna dilibatkan dalam manajemen perikanan di negara-negara yang terwakili dalam dua penelitian ini. Kemudian kami merangkum sejumlah pelajaran yang dapat diperoleh dari studi kasus ini. Karena itu, dengan mengutip pendapat beberapa pemikir klasik dan modern mengenai demokrasi, kami membahas dua pertanyaan mengenai

---

<sup>4</sup> peserta dari negara-negara tersebut diundang untuk memberikan kontribusi dengan makalah yang menjelaskan sistem manajemen mereka yang ditekankan pada dimensi tertentu. Makalah dari negara-negara Skandinavia disajikan dalam laporan: *Fiskerireguleringer. Nordiske Seminar – og Arbejdsrapporter*, 1991, No 516. Nordisk Ministerrad, Kopenhagen. Proyek ini dikepalai oleh Svein Jentoft dan Gisli Palsson. Makalah dari Atena dimasukkan ke dalam satu volume prosiding yang akan diterbitkan oleh World Fisheries Congress melalui American Fisheries Society, diharapkan bisa dilakukan pada tahun 1995. Pertemuannya dilaksanakan oleh Bonnie McCay and Svein Jentoft.

rancangan kelembagaan yang menurut kami sangat penting dalam partisipasi kelompok pengguna: masalah keterwakilan dan skalanya. Akhirnya, pada bagian penutup, kami mendefinisikan beberapa bidang yang harus menjadi sasaran penelitian selanjutnya.

### **Studi Kasus tentang Partisipasi Pengguna**

Interaksi pemerintah dan industri perikanan dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk. Tingkat keterlibatan kelompok pengguna mungkin berbeda antar negara. Karena itu, struktur organisasinya mungkin juga berbeda. Dua model ekstrimnya adalah (1) kekuasaan/kekuatan pemerintah, dan (2) kekuasaan/kekuatan nelayan.<sup>5</sup> Pada model pertama, nelayan menjadi pihak penerima karena manajemen sepenuhnya merupakan suatu proses dari atas ke bawah; pemerintah memutuskan dan bertindak secara sepihak; nelayan mematuhi. Pada model yang kedua, nelayan mendapatkan kekuasaan penuh untuk mengatur. Mereka membentuk organisasi dan menjalankan sistem manajemen mereka sendiri, baik melalui lembaga-lembaga yang pada dasarnya bersifat informal ataupun melalui

organisasi formal seperti koperasi atau serikat pedagang.

Persamaan pada semua negara yang terlibat dalam studi kasus kami adalah sistem manajemen perikanan mereka termasuk diantara kedua model ekstrim ini. Mereka membentuk lembaga yang memungkinkan pemerintah (atau apapun lembaga yang terlibat) dan nelayan (atau pengguna lainnya) untuk bekerjasama dalam merancang dan menjalankan sistem manajemen. Pada dasarnya, ada tiga alternatif yang tersedia untuk rancangan kelembagaan yang memungkinkan partisipasi kelompok-kelompok pengguna:

- (1) Pemerintah membatasi perannya hanya pada pemberian informasi kepada kelompok-kelompok pengguna mengenai keputusan yang sudah dibuatnya. Komunikasi bersifat satu arah: pemerintah berbicara, nelayan mendengar. Di sini, manajer perikanan melihat dirinya dalam peran pendidikan berhadapan dengan produsen, dan informasi disampaikan pada tahap akhir dari proses perencanaan.
- (2) Pemerintah lebih suka berkonsultasi dengan kelompok-kelompok pengguna, misalnya melalui dengar pendapat umum atau dengan membentuk badan penasehat. Konsultasi dapat

---

<sup>5</sup> Sherry Arnstein, A ladder of citizen participation, *Journal of American Institute of Planners*, Vol 4, 1969, pp 216-224

dilakukan dengan tujuan tulus memberikan informasi dan bimbingan dari kelompok-kelompok pengguna. Namun demikian, pemerintah mungkin tidak mau mendengarkan rekomendasi yang mereka terima. Proses konsultasi mungkin dilembagakan semata-mata sebagai isyarat simbolis yang ditujukan untuk menghilangkan kekecewaan dari kelompok-kelompok pengguna.

- (3) Pemerintah dan kelompok-kelompok pengguna bisa melakukan 'pengelolaan bersama (ko-manajemen)' terhadap sumber daya perikanan.<sup>6</sup> Unsur utama dalam pendekatan ini adalah sifat 'endokratis' dalam pembuatan keputusan dan tanggung jawab.<sup>7</sup> Mengatur sendiri dalam kerangka hukum yang ditetapkan oleh pemerintah merupakan suatu prinsip dasar, dan kekuasaan dibagi diantara kelompok-kelompok pengguna dan pemerintah. Dalam prakteknya, organisasi-organisasi produsen bertanggung

jawab atas berbagai fungsi manajemen. Misalnya, peran pemerintah dapat dibatasi pada pembuatan keputusan mengenai tangkapan total yang diperbolehkan (JTB atau TAC) dan pengawasan serta pengaturan besarnya panen perikanan. Sedangkan alokasi kuota dan penentuan aturan akses menjadi tanggung jawab organisasi-organisasi produsen. Sistem manajemen bersama (co-manajemen) ini dapat didelegasikan dari pemerintah pusat kepada lembaga-lembaga di tingkat lokal atau dihasilkan dari pengakuan hukum atas manajemen dan sistem hak tradisional dan komunal.

Studi kasus yang dirangkum di bawah ini menurut negara masing-masing memperlihatkan berbagai 'tahap' pada jenjang partisipasi pengguna dalam manajemen perikanan. Kami akan kembali nanti untuk membahas masing-masing penelitian dalam esai. Kami memulai dengan negara-negara Skandinavia, dimana partisipasi industri perikanan dalam manajemen perikanan biasanya terdefiniskan dengan jelas dalam berbagai peraturan yang melibatkan lembaga-lembaga pemerintah dan kelompok-kelompok organisasi berbadan hukum.

---

<sup>6</sup> Svein Jentoft, Fisheries co-management: delegating government responsibility to fishermen's organization, *Marine Policy*, April 1989, pp 137-154; Bonnie J. McCay and James Acheson, eds, *The Questions of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*, The University of Arizona Press, Tuscon, AZ, 1987; Evelyn Pinkerton, ed, *Co-operative Management of Local Fisheries: New Directions for Improved Management and Community Development*, University of British Columbia Press, Vancouver, 1989

<sup>7</sup> Leonard Tivey, *The Politics of the Firm*, Government and Administration Series, Martin Robertson, Oxford, 1979.

## **Swedia**

Di Swedia, *Fiskeristyrelsen*, yang merupakan lembaga manajemen perikanan dari pemerintah pusat, mempunyai perwakilan langsung dari berbagai kelompok pengguna. Namun demikian, perhimpunan nelayan pada tingkat daerah membuat dan menjalankan peraturan mereka sendiri dalam bentuk alokasi kuota individu, alat tangkap dan pembatasan waktu, dan sejenisnya. Sistem manajemennya merupakan campuran dimana prinsip-prinsip yang berbeda diterapkan untuk jenis perikanan yang berbeda pula.<sup>8</sup> Partisipasi pengguna pada tingkat pemerintah pusat hanya sebagai penasehat sementara di tingkat wilayah terdapat kantong-kantong pengaturan sendiri yang terpisah.

## **Norwegia**

Di Norwegia dewan pengelola baik pada tingkat daerah dan nasional menempatkan kelompok-kelompok pengguna dalam posisi sebagai penasehat. Para nelayan yang menjadi penasehat mewakili kelompok-kelompok fungsional (berdasarkan jenis alat tangkap ikan) yang

---

<sup>8</sup> Rolf Persson, *Regleringar inom Svenskyrkesfiske*, makalah disajikan pada seminar om fiskeriorganisasjonenes deltakelse i fiskeriforvaltningens beslutningsprosesser, Visby, 6 May 1991, in *Nordiske Seminar – og Arbejdsrapporter*, No 516, Nordisk Ministerrad, Kobenhagen.

ditunjuk oleh Serikat Nelayan.<sup>9</sup> Dewan nasional juga mencakup perwakilan dari perhimpunan perusahaan pengolah ikan dan serikat pedagang pekerja pengolahan ikan. Selain itu, parlemen-Saami menunjuk satu wakil. Kelompok-kelompok lingkungan diperbolehkan mengirim satu pengamat untuk hadir dalam berbagai pertemuan. Direktur Perikanan, seorang pejabat dari pemerintah pusat, memimpin pertemuan tersebut dan menyiapkan agenda.<sup>10</sup>

## **Denmark**

Denmark adalah anggota Uni Eropa (EU); karena itu, kebijakan perikanannya harus dikoordinasikan pada tingkat regional ini. EU menerapkan ketentuan manajemen, berkonsultasi dengan kelompok-kelompok industri, seperti Perhimpunan Organisasi Produsen Ikan Eropa dan Europeche. Organisasi-organisasi ini mempunyai perwakilan di Komite Penasehat untuk Masalah Perikanan. Pada tingkat nasional, sistem Denmark mirip dengan sistem di Norwegia, kecuali bahwa Denmark mem-

---

<sup>9</sup> Svein Jentoft and Knut H. Mikalsen, *Regulating Fjord fisheries: folk management of interested group politics?*, in Christopher L. Dyer and James R. Goodwin, eds, *Folk Management in the World Fisheries*, University of Colorado Press, Boulder, CO, 1994.

<sup>10</sup> Alf Hakon Hoel, Svein Jentoft and Knut H. Mikalsen, *User-group participation in Norwegian fisheries management*, makalah disajikan pada World Fisheries Congress, Athens, Greece, 3-8 May 1992.

punyai dua dewan penasehat, satu dirancang khusus untuk kebijakan Uni Eropa Denmark.<sup>11</sup>

Meskipun menjadi anggota Uni Eropa, Denmark belum menerapkan sistem manajemen bersama melalui Organisasi Produsen (PO) seperti di Inggris. PO diorganisir melalui Uni Eropa sebagai bagian dari sistem pemasaran ikan. Di Inggris, organisasi-organisasi ini juga terlibat aktif dalam manajemen perikanan. Mereka mendapat alokasi 'kuota sektoral' yang harus didistribusikan dan diatur diantara para anggotanya sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang dirancang dan diterapkan bersama.<sup>12</sup>

### **Greenland**

Greenland, yang bukan anggota Uni Eropa, membentuk Dewan Perikanan sejalan dengan reformasi hukum berskala besar pada tahun 1990. Reformasi ini juga memperkenalkan sistem kuota perorangan yang dapat dialihkan (ITQ). Dewan Perikanan mempunyai perwakilan dari organisasi-organisasi nelayan dan peme-

rintah, dan ketuanya digilir di antara perhimpunan-perhimpunan nelayan.<sup>13</sup>

### **Finlandia**

Finlandia merupakan kasus khusus karena perairan pantainya merupakan hak pribadi. Finlandia juga menerapkan sistem manajemen perikanan yang paling sentralistis diantara negara-negara Skandinavia.<sup>14</sup> Keterwakilan nelayan komersial dan rekreasional terpinggirkan di lembaga-lembaga manajemen. Mereka tidak terlibat secara rutin dalam perundingan dengan pemerintah sebelum keputusan dibuat, meskipun kenyataannya mereka relatif terorganisir dengan baik. Sebuah pengecualian terjadi pada pertengahan tahun 1980-an ketika para nelayan cukup terwakili dalam sebuah komite kerja yang membuat rekomendasi mengenai manajemen perikanan ikan salem.

---

<sup>11</sup> Jesper Raakjaer Nielsen, User-group participation in Fishery Management in Denmark, makalah disajikan pada World Fisheries Congress, Athens, Greece, 3-8 May 1992.

<sup>12</sup> Jentoft, op cit, Ref 6; John H. Goodlad, Fisheries management by sectoral quotas – an assessment of the UK system, *Marine Resource Economics*, Vol 7, 1992, pp 83-91.

---

<sup>13</sup> Jens Paulsen, Organiseringen af fiskeriforvaltningen i Gronland, makalah disajikan pada seminar om fiskeriorganisasjonenes de-itakelse i fiskeriforvaltningens beslutningsprosesser, Visby, 6 May 1991, in *Nordiske Seminar – og arbejdsrapporter*, No 516, Nordisk Ministerrad, København.

<sup>14</sup> Kjell Nybacka, Erlend Eklund, Jan Eklund, Milkael Hilden and Sakari Kuikka, Att ata laxen och ha den kvar, Laxregleringen i Finland pa 1980-talet, makalah disajikan pada seminar om fiskeriorganisasjonenes de-itakelse i fiskeriforvaltningens beslutningsprosesser, Visby, 6 May 1991, in *Nordiske Seminar – og arbejdsrapporter*, No 516, Nordisk Ministerrad, København.

### ***Kepulauan Faroe***

Di kepulauan Faroe terdapat kecenderungan untuk mengurangi keterlibatan kelompok-kelompok pengguna dalam manajemen perikanan. Pemerintah Faroe secara tradisional menerapkan insentif ekonomi (subsidi) untuk mengatur jumlah usaha penangkapan ikan, dan nelayan serta perusahaan pengolah ikan sangat berpengaruh dalam menentukan sistem pengaturan ini. Namun demikian, pola yang diterapkan melalui Dana Ikan Mentah (Raw Fish Fund) mendapat kecaman keras dan baru-baru ini dibubarkan.<sup>15</sup> Sekarang, Dewan Industri Perikanan bersama para anggotanya yang mewakili berbagai organisasi pengguna, hanya mempunyai peran penasihat. Mandatnya belum didefinisikan dengan jelas, dan aspek utama yang menjadi bahan pertentangan adalah apakah lembaga politik wajib berkonsultasi dengan dewan tersebut atau tidak. Selain itu, Denmark dan Dana Moneter Internasional telah memainkan peran intervensi yang sangat besar dalam manajemen perikanan sebagai tanggapan terhadap kebangkrutan ekonomi di Kepulauan Faroe, dan yang menjadi isu penting adalah kekuasaan pemerintah Kepulauan Faroe dalam

---

<sup>15</sup> Jogvan Morkore, The collapse of a corporate management system – experiences from the Faroese fishing industry, makalah disajikan pada the World Fisheries Congress, Athens Greece, 3 – 8 May 1992.

membuat keputusan-keputusan penting di bidang perikanan.

### ***Islandia***

Di Islandia kekuasaan organisasi nelayan juga menjadi isu kontroversial. Dari waktu ke waktu anggota parlemen telah mengecam pengaruh kuat organisasi-organisasi ini. Dalam masing-masing dari kelima reformasi hukum skala besar yang menyangkut sistem-kuota sejak tahun 1984, komite persiapan mempunyai perwakilan yang kuat dalam organisasi-organisasi kelompok pengguna, seperti Perhimpunan Pemilik Armada Perikanan Islandia, yang diberi nama Kepulauan Fiskifelag, dimana para anggotanya adalah organisasi-organisasi perikanan, memainkan peran penting dalam pembuatan kebijakan perikanan. Sistem kuota perorangan yang dapat dialihkan pada mulanya dibahas dalam pertemuan tahunannya (*Fiskiting*) pada tahun 1978, sebagaimana yang dijelaskan oleh Palmason.<sup>16</sup>

### ***Spanyol***

Suatu sistem yang menonjol, dengan tradisi manajemen bersama yang kuat, banyak ditemukan di sejumlah negara Mediterania. Di Katalan Spanyol,

---

<sup>16</sup> Snorri R. Palmason, *Almenn tragedie pa island*, MA thesis, Norwegian College of Fisheries Science/University of Tromso, Tromso, 1992

*Confraris de Pescadors* (atau *Confradias de Pescadores* di daerah lainnya di negara tersebut) atau Persaudaraan Nelayan, yang sudah ada sejak Abad Pertengahan, adalah organisasi pembangunan lokal serba-guna yang salah satu kegiatannya berkaitan dengan fungsi manajemen.<sup>17</sup> Mereka mempunyai hak teritorial khusus, mirip sekali dengan koperasi perikanan di Jepang;<sup>18</sup> yang mempunyai akses perikanan di wilayah tersebut, mewajibkan keanggotaan di *confradia*. Mereka membentuk federasi daerah dan nasional dan diakui oleh pemerintah sebagai 'Perusahaan Hak Publik Berbadan Hukum' dengan status yang mirip dengan dewan lokal atau kota. Berbagai kelompok pengguna mempunyai perwakilan secara proporsional di dalam lembaga-lembaga pengelolaan.

Organisasi-organisasi serupa terdapat di pantai Atlantik Spanyol. Meltzoff dan Broad menggambarkan salah satu *confradia* di Galicia hanya terdiri dari para wanita. Marisquadoras di dalam *confradia* terlibat dalam pemasaran dan juga

manajemen kuota terhadap perikanan kerang. Organisasi ini mempunyai kekuasaan untuk mencabut berbagai ijin perikanan. Pemerintah daerah melihat potensi *confradias* untuk memperbaiki manajemen dan membantu mereka agar diakui secara resmi sebagai Organisasi Produsen dalam sistem pemasaran ikan Uni Eropa. *Confraries* di Katalonia juga sedang menunggu pengakuan hukum yang akan memungkinkan partisipasi mereka dalam sistem PO di Uni Eropa. Lembaga-lembaga manajemen bersama yang serupa di tingkat masyarakat juga terdapat di pantai Mediterania Perancis, yang dinamakan *Prud'homies* (Proud men).<sup>19</sup>

### **Amerika Serikat**

Partisipasi pengguna dalam manajemen perikanan juga terdapat di Amerika Serikat. Suku-suku Indian Amerika di kawasan barat telah menggunakan hak hukum mereka untuk mendesak lembaga pemerintah negara bagian dan federal untuk berbagi kekuasaan manajemen di

---

<sup>17</sup> Juan-Luis Alegret, Co-management and legitimacy in corporate fishing associations: the case of the Confraries de Pescadors de Catalunya, Spain. Makalah disajikan pada the World Fisheries Congress, Athens, Greece, 3-6 May 1992.

<sup>18</sup> Kenneth Ruddle, *Administration and Conflict Management in Japanese Coastal Fisheries*, Fisheries Technical Paper 293, FAO Rome, 1987; Christina Lim, Fishery Co-management in Marine Fisheries: *The Japanese Experience*, unpublished paper. Department of Marine Social Science Kagoshima University, 1994

---

<sup>19</sup> Sarah Keene Meltzoff and Kenny Broad, The rise of women in fisheries management: the Mariquadore of Illa de Arousa, Galicia, makalah disajikan pada the World Fisheries Congress, Athens, Greece, 3-6 May 1992. Marione Galle and Jacques Weber, *Exploring the Black Box: Decision Making Process in Fisheries: The Case of the French Mediterranean*, makalah disajikan pada the World Fisheries Congress, Athens, Greece, 3-6 May 1992.

bidang perikanan.<sup>20</sup> Daerah Aliran Sungai Snake River Columbia di kawasan Timur Laut Pasifik didominasi oleh bendungan-bendungan pembangkit listrik tenaga air dan irigasi, tapi masih menjadi habitat bagi spesies ikan salem. Daerah ini dikelola menurut sistem kerjasama di antara negara-negara bagian yang terlibat, beberapa lembaga pemerintah federal, suku-suku Indian Amerika, dan perusahaan listrik, bersama kelompok-kelompok lingkungan. Lembaga ini memainkan peran yang semakin penting dalam beberapa tahun terakhir.<sup>21</sup>

Yang juga patut diperhatikan adalah sistem dewan manajemen perikanan daerah untuk perikanan laut yang dilembagakan melalui Undang-Undang Konservasi dan Manajemen Perikanan Magnuson pada tahun 1977.<sup>22</sup> Selain partisipasi bersifat wajib dari wakil lembaga-lembaga pemerintah negara bagian dan federal, dewan tersebut bisa beranggotakan orang-orang yang mencakup

nelayan komersial dan rekreasional, aktivis lingkungan, konsumen, perusahaan pengelola hasil perikanan laut, atau bahkan anggota masyarakat yang berminat. Dalam sistem ini para anggota diangkat sebagai individu, bukan sebagai perwakilan resmi dari kelompok yang terorganisir, melalui proses yang sangat politis yang melibatkan gubernur negara bagian dan pemerintah federal. Tanggung jawab kedelapan dewan daerah adalah merancang rencana manajemen bagi kegiatan perikanan di wilayah mereka masing-masing. Bila terjadi cadangan ikan yang bermigrasi atau saling tumpang tindih, salah satu dewan mengambil tanggung jawab atau beberapa dewan yang berdekatan bekerjasama. Rencana harus disetujui pemerintah federal sebelum dilaksanakan. Selama proses perencanaan dewan tersebut mengadakan dengar pendapat publik untuk mendapatkan input dan dukungan dari masyarakat luas. Sifat publik yang terbuka dari proses tersebut diatur oleh hukum. Hal ini mencerminkan perubahan kelembagaan yang lebih besar di Amerika Serikat pada awal tahun 1970-an.

### **Kanada**

Beberapa tahun terakhir ini pemerintah Kanada juga telah berusaha membuka proses pembuatan kebijakan di

<sup>20</sup> Fay G. Cohen, *Treatise on Trial; The continuing controversy over Northwest Indian Fishing Rights*, University of Washington Press, Seattle, 1986; Pinkerton, op cit, Ref 6.

<sup>21</sup> Kai N. Lee, The Columbia River basin: experimenting with sustainability, *Environment*, Vol 31, No 6, 1989, pp 6-11, 30-33.

<sup>22</sup> Bonnie J. McCay, Foxes in the hen-house? User participation in the US Regional Council system, makalah disajikan pada the World Fisheries Congress, Athens, Greece, 3-6 May 1992; Susan Hanna, *Creating User Group Vested Interest in Fishery Management Outcomes: A Case Study of a Pacific Fishery Management Council Program*, makalah disajikan pada the World Fisheries Congress, Athens, Greece, 3-6 May 1992.

bidang perikanan. Di propinsi-propinsi Kanada bagian timur, pendekatan utama yang diterapkan adalah pendekatan konsultatif: kelompok-kelompok pengguna diajak berkonsultasi mengenai keluhan dan pendapat mereka, tapi keputusan dibuat oleh kementerian perikanan. – ‘Proses konsultasi, yang sudah mulai diterapkan secara sederhana sejak pertengahan tahun 1970-an dengan beberapa komite penasehat, telah berkembang pesat menjadi puluhan komite yang mencakup setiap sektor dan spesies sumberdaya kelautan utama’<sup>23</sup> Di kawasan Scotia Fundy saja, terdapat sebanyak 28 komite. Namun demikian, timbul masalah yang berkaitan dengan perwakilan. Nelayan skala kecil kurang terorganisir, dan dengan demikian sulit untuk menentukan atau memberikan suara yang betul-betul mewakili sektor ini. Kawasan Atlantik Kanada juga mempunyai beberapa pola manajemen bersama, dimana industri perikanan terlibat dalam membuat keputusan mengenai alokasi dan bahkan biaya pemantauan dan penegakan aturannya.<sup>24</sup> Pada tahun 1993 sebuah

sistem baru untuk manajemen perikanan darat mulai diterapkan. Sebuah Dewan Konservasi Sumber Daya Perikanan (FRCC) yang anggotanya terdiri dari perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang industri perikanan, masyarakat ilmiah, dan pemerintah, harus berkonsultasi dengan kelompok-kelompok kepentingan dan membuat rekomendasi publik kepada kementerian perikanan. Pada tahun pertamanya saja, dewan telah dikecam karena perwakilan yang tidak seimbang dan kajian publik yang masih kurang.

### **Selandia Baru**

Seperti di Islandia, Selandia Baru adalah salah satu diantara negara-negara yang pertama kali menerapkan sistem yang ekstensif dan kontroversial – yaitu kuota perorangan yang dapat dialihkan untuk sebagian besar perikanan komersialnya. Proses penyusunan kebijakan ini dimulai pada awal tahun 1980-an dan melibatkan kerjasama erat antara industri perikanan dan para pejabat pemerintah.<sup>25</sup> Walaupun secara formal keterlibatan

---

<sup>23</sup> Daniel Macinnes and Anthony Davis, *Representational Management or Management of Representation? The Place of Fishers in Atlantic Canadian Fisheries Management*, makalah disajikan pada the World Fisheries Congress, Athens, Greece, 3-6 May 1992

<sup>24</sup> Richard Apostle, Bonnie McCay and Knut H. Mikalsen, *Overcapacity and privatization: the case of ITQs in the Scotia-Funday groundfish fisheries*, makalah disajikan pada 12<sup>th</sup> Anniversary

---

Conference of the International Society for the Study of Marginal Regions, Swansea and Gregynog, Powys, 17-24 July 1993; Geoffrey V. Hurley and David F. Gray, *Managing the Atlantic groundfish fishery: formula for change*, *Fisheries*, Vol 19, No 3, 1994, pp 22-23.

<sup>25</sup> Christopher M. DeWees, *Industry and Government Negotiation: Communication and Change in New Zealand's Individual Transferable Quota System*, makalah disajikan pada the World Fisheries Congress, Athens, Greece, 3-6 May 1992

industri perikanan hanya sebatas peran penasehat bagi kementerian perikanan, tiga organisasi nelayan nasional bersikap kritis selama proses tersebut; mereka mengumpulkan pendapat dari perusahaan-perusahaan perikanan, mengadakan negosiasi dengan lembaga pemerintah, dan menyampaikan informasi kepada para anggotanya. Dengan demikian, secara informal kekuasaan industri perikanan dalam manajemen cukup nyata.

### **Pelajaran dan Kesimpulan**

Studi kasus ini menunjukkan bahwa kerjasama lembaga-lembaga pemerintah dan industri perikanan merupakan hal yang umum di negara-negara perikanan Barat dan bahwa partisipasi pengguna merupakan bagian terpadu dari sistem manajemen perikanan suatu negara. Mereka tidak hanya terlibat aktif ketika sistem ini diterapkan, tapi kelompok-kelompok pengguna juga menimbulkan pengaruh besar terhadap cara kerja mereka. Dewan, badan, komite manajemen, atau apapun namanya, membuat proses pembuatan keputusan menjadi lebih terbuka, jenjang hierarkinya lebih pendek, dan lebih desentralistis dibandingkan dengan sistem yang lama. Mereka memberikan jalur komunikasi dua arah terhadap informasi dan pengetahuan antara industri perikanan dan pemerintah.

Mereka menjadi alat untuk menghasilkan dukungan dan berbagi tanggung jawab atas keputusan-keputusan penting yang jelas menjadi tantangan bagi setiap sistem manajemen.

Namun demikian, bagaimana lembaga-lembaga ini bekerja tergantung pada rancangannya dan juga bagaimana lembaga tersebut dijalankan dan konteksnya. Studi kasus kami menunjukkan rancangan yang bervariasi. Di beberapa negara, seperti Spanyol dan Perancis. kelompok-kelompok pengguna biasanya sudah aktif terlibat dalam manajemen perikanan melalui lembaga-lembaga yang sudah sangat lama terbentuk dalam sejarah masyarakatnya. Dengan demikian, mereka umumnya diterima begitu saja dalam 'undang-undang' mereka. Di negara lain, kerjasama yang sudah melembaga masih belum lama terbentuk dan masih dalam tahap perkembangan. Karena itu, alasan keberadaan mereka masih dipertanyakan dan peran mereka belum terdefiniskan dengan jelas.

Di sebagian negara (seperti Finlandia) kelompok-kelompok pengguna umumnya diajak berkonsultasi pada waktu tertentu saja, misalnya ketika terjadi krisis, sedangkan di negara lain pemerintah dan industri perikanan bekerjasama dan berkonsultasi sebagai bagian dari kegiatan manajemen yang bersifat rutin (Norwegia,

Denmark, Amerika Serikat, dan lain-lain). Dalam beberapa kasus, lembaga-lembaga ini memberikan suara yang berpengaruh bagi kelompok-kelompok pengguna dalam pembuatan keputusan, bahkan sampai pada tingkat dimana mereka dapat dikatakan mendominasi proses pembuatan keputusan tersebut (Islandia dan Kepulauan Faroe). Dalam kasus lain, keterlibatan pengguna nampaknya lebih merupakan strategi kooperatif pemerintah saja. Misalnya, di Kanada, MacInnes dan Davis menyatakan bahwa lemahnya komite-komite konsultatif memungkinkan kementerian perikanan bertindak sendiri.<sup>26</sup>

Seberapa efektif dan berpengaruhnya kelompok pengguna sebagai peserta dalam proses pembuatan keputusan tergantung pada kemampuan mereka berbicara dengan satu suara. Semakin banyak nelayan yang mampu mengkoordinasikan strategi mereka dan semakin menyatu suara mereka, semakin sulit bagi pemerintah untuk mengabaikan pendapat mereka. Islandia dan Kanada nampaknya merupakan dua model ekstrim dalam hal ini. Meskipun mereka hanya berperan sebagai penasehat, para nelayan di Islandia mempunyai posisi yang sangat kuat dalam manajemen perikanan. Hal yang sama dapat dikatakan untuk Selandia Baru. Kanada mempunyai

banyak sekali komite penasehat yang dianggap mempunyai kekuasaan besar dalam mempengaruhi kebijakan. Namun demikian, pengaruh mereka sangat kecil.

Secara umum diperoleh gambaran bahwa para nelayan di Eropa terorganisir lebih rapi dibandingkan dengan nelayan di Amerika Utara. Semakin rapi organisasi nelayan, semakin kuat posisi mereka. Semakin rapi organisasi mereka semakin mampu mereka, bukan hanya dalam mempengaruhi kebijakan manajemen perikanan, tapi juga untuk mencapai tanggung jawab atas fungsi-fungsi manajemen, yaitu manajemen bersama. Tapi lebih baik tidak selalu sama dengan lebih banyak. Dalam konteks ini, semakin rapi organisasi nelayan semakin kuat suara mereka, tapi hanya bila organisasi mereka sedikit dan besar. Fakta bahwa kebanyakan nelayan di Norwegia adalah anggota satu organisasi kepentingan nasional menjadi penyebab mengapa mereka mempunyai pengaruh yang sangat nyata dalam politik perikanan – termasuk masalah-masalah yang berkaitan dengan manajemen perikanan.

Dilemanya adalah semakin besar organisasi semakin sulit untuk mempertahankan suatu proses demokratis yang didasarkan pada partisipasi langsung. Dengan skala yang semakin besar, organisasi harus semakin mengandalkan

---

<sup>26</sup> MacInnes and Davis, op cit, Ref 23

'agregasi' dibandingkan 'integrasi' dalam proses pembuatan keputusan.<sup>27</sup> Agregasi adalah proses dimana orang-orang yang terlibat 'menyampaikan' tuntutan mereka kepada lembaga yang lebih tinggi yang bertanggung jawab menemukan suatu kompromi. Ini bisa berlanjut dari satu tingkat ke tingkat selanjutnya, tapi tidak ada wacana nyata yang berlangsung diantara para anggota, sebagaimana kunci menuju proses integrasi, dimana usaha serius dilakukan untuk mencapai konsensus. Dengan agregasi, kecenderungan yang terjadi adalah para anggota menjadi lebih terfokus untuk menang dibandingkan berusaha mencapai kesepakatan mengenai sikap mana yang harus diambil organisasi mereka mengenai isu manajemen.

Reformasi kelembagaan yang diilhami oleh cita-cita ideal demokrasi partisipatif mungkin digunakan untuk kepentingan pribadi daripada kepentingan bersama. Dalam beberapa kasus, usaha bersama untuk melindungi kepentingan pribadi menjadi alasan keberadaan mereka. Dengan demikian, sebagaimana lembaga formal umumnya, sistem manajemen bertingkah laku sesuai dengan agenda sebagian pelaku di dalamnya, bukan didasarkan pada agenda resmi. Karena itu, di negara-negara seperti

Kepulauan Faroe, Norwegia, dan Amerika Serikat, keterlibatan kelompok pengguna oleh banyak pihak dianggap sebagai bagian dari masalah dibanding sebagai solusi bagi masalah dalam pengaturan usaha perikanan. Di Kepulauan Faroe pengaruh mereka sekarang sudah berkurang.<sup>28</sup> Begitu pula di Islandia, Palsson<sup>29</sup> menyatakan bahwa di masa lalu reformasi lembaga-lembaga pengaturan, seperti sistem ITQ mereka, umumnya dilakukan karena tekanan dari kelompok-kelompok kepentingan yang berpengaruh, tapi kecenderungan yang terjadi sekarang adalah pengembalian kewenangan Parlemen dalam manajemen perikanan. Di Amerika Serikat, kelompok-kelompok lingkungan adalah salah satu pelopor penentang sistem dewan manajemen daerah karena 'dikuasai' oleh kepentingan perusahaan perikanan komersial, walaupun terdapat variasi besar di antara dewan tersebut, sebagian dari mereka mempunyai perwakilan pada perusahaan perikanan komersial yang sangat kecil.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Hoel et al, op cit, Ref 10; Morkore, op cit, Ref 15.

<sup>29</sup> Gisli Palson, *Endrede forudsætninger i Islands fiskeripolitik*, makalah disajikan pada seminar om fiskeriforvaltningsens beslutningsprosesser, Visby, 6 May 1991, in *Nordiske Seminar – og arbejdsrapporter*, No 516, Nordisk Ministerrad, København.

<sup>30</sup> Bonnie J. McCay, Participation of fishers in fisheries management. makalah disajikan pada the World Fisheries Congress, Athens, Greece, 3-6 May 1992

---

<sup>27</sup> James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York, 1989

Rancangan kelembagaan menimbulkan pengaruh langsung terhadap wacana manajemen. Menurut istilah Habermas; rancangan tersebut akan menentukan sampai sejauh mana proses pembuatan keputusan akan ditandai oleh tindakan rasionalitas yang komunikatif.<sup>31</sup> Yang dimaksud oleh Habermas adalah suatu proses dimana para peserta mengikuti dialog yang memungkinkan penyampaian berbagai norma dan penafsiran sehingga kesepakatan dapat dicapai berdasarkan pertimbangan yang mereka anggap baik. Selain itu, 'tindakan komunikatif' menunjukkan suatu keputusan dimana pihak-pihak telah mencapai suatu kesepakatan karena pertimbangan yang sama, yang berbeda dengan suatu penyelesaian yang dinegosiasikan dimana para pihak sepakat tapi karena pertimbangan yang berbeda.<sup>32</sup> Gagasan tindakan komunikatif Habermas mirip dengan konsep integrasi March dan Olsen (yang berbeda dengan agregasi).<sup>33</sup>

Dalam suatu situasi 'tindakan komunikatif' dan 'rasionalitas komunikatif', kelompok-kelompok pengguna yang mayoritas dapat menerima pendapat kelompok minoritas dan dengan demikian mau

berkompromi dan mencapai kesepakatan demi kepentingan bersama. Legitimasi diantara kelompok-kelompok kepentingan yang terkait menjadi kunci menuju keberhasilan setiap sistem manajemen, dan tergantung pada isi dan juga prosesnya.<sup>34</sup> Isi yang kami maksud adalah tujuan dan alat dari sistem pengaturan, sedangkan proses adalah cara bagaimana keputusan ini dicapai; misalnya, sampai sejauh mana demokrasi berjalan sesuai dengan gagasan ideal Habermas.

Yang juga perlu diperhatikan adalah apakah anggota komite atau dewan tersebut diangkat secara politis dan berpartisipasi sebagai individu, seperti di Amerika Serikat, atau mewakili kepentingan organisasi, seperti di kebanyakan negara Skandinavia. Dalam sistem Amerika Serikat dan mungkin dalam sistem Kanada yang baru, legitimasi dikompromikan atau diperlemah karena sebagian kelompok pengguna merasa bahwa mereka tidak terwakili sebagaimana mestinya. Sebaliknya, potensi struktural dibentuk untuk membuat keputusan oleh dewan yang dapat 'mewakili' politik

---

<sup>31</sup> Jurgen Habermas, *The theory of communicative action*, Vol I and II, Beacon Press, Boston, 1984

<sup>32</sup> Erik Oddvar Eriksen, *Den Offentlige Dimensjon: Verdier Og Styning i Offentli Sektor*, Tano Forlag, Oslo, 1993

<sup>33</sup> March and Olsen, op cit, Ref 27

---

<sup>34</sup> Svein Jentoft, Dangling lines, *The Fisheries Crisis and the Future of Coastal Communities. The Norwegian Experience*, ISER-books, Memorial University of Newfoundland, St John's, Newfoundland, 1993; Frederick D. Weil, The source and structure of legitimation in Western democracies: a consolidated model tested with time-series data in six countries since the Second World War, *American Sociological Review*, October 1989, pp 682-706

kelompok kepentingan untuk menghadapi ancaman serius terhadap cadangan ikan. (Namun demikian, kelompok kepentingan dapat menggunakan kekuasaan mereka dengan cara lain, seperti bekerjasama secara langsung dengan perwakilan di lembaga-lembaga legislatif pada tingkat negara bagian dan nasional)

Di Dewan Pengelolaan Nasional Norwegia, perwakilan nelayan mempunyai mandat tetap dari Serikat Nelayan. Jelasnya, ini bisa menghambat tindakan komunikatif dan 'otentik'<sup>35</sup> karena para wakilnya tidak merasa bebas untuk berunding atau berkompromi. Kadang-kadang juga, keputusan yang paling penting dibuat sebelum, dan bukan pada saat, pertemuan dewan.<sup>36</sup>

Meskipun statusnya sebagai penasehat, umumnya rekomendasi dewan tersebut dipakai oleh pemerintah Norwegia. Dengan demikian, kelompok-kelompok pengguna nampaknya mempunyai kekuasaan yang lebih besar dibandingkan dengan yang terlihat dari kedudukan formal mereka. Ini juga merupakan pola yang diterapkan di negara-negara Skandinavia lainnya dan di Selandia Baru. Di Kanada, komite-komite pengaturan lebih mirip dengan forum diskusi. Mereka akan mencapai kesepakatan; voting bukan bagian dari mandat mereka. Namun

demikian, dalam prakteknya kesepakatan lebih merupakan pengecualian dibanding merupakan aturan. Menurut MacInnes dan Davis ini umumnya karena sistem penasehat diorganisir dengan cara yang memecah belah dibanding mempersatukan para nelayan.<sup>37</sup> Dalam kasus Finlandia, konflik antara nelayan pantai dan lepas pantai dan antara perwakilan dari daerah yang berbeda mengenai komite kerja perikanan ikan salem tidak memungkinkan dicapainya kesepakatan mengenai apa langkah pengaturan yang akan diambil. Akibatnya, laporan komite ini tidak pernah memberikan dampak yang berarti terhadap langkah-langkah manajemen yang diambil.

Sedikit sekali negara yang terlibat dalam studi kasus kami yang menggunakan hanya satu model secara konsisten untuk semua perusahaan perikanan, sektor, dan daerah. Sebaliknya, mereka menerapkan suatu campuran lembaga dengan tingkat keterlibatan dan tanggung jawab pengguna yang berbeda. Hal ini, sebagian dapat dijelaskan dengan fakta bahwa sistem manajemen perikanan jarang dihasilkan dari suatu rancangan induk. Strukturnya berkembang secara perlahan melalui suatu proses 'muddling

---

<sup>35</sup> Habermas, op cit, Ref 31

<sup>36</sup> Hoel et al, op cit, Ref 10

---

<sup>37</sup> MacInnes and Davis, op cit, Ref 23

through' (yang tidak terencana)<sup>38</sup> dan sering merupakan tanggapan mendadak terhadap krisis di suatu perusahaan perikanan tertentu.

Suatu pelajaran umum terlihat di sini: perubahan lembaga sering terjadi sebagai penyesuaian kecil terhadap struktur lama dibanding pembaruan radikal atau reorganisasi total.<sup>39</sup> Ini bukanlah hal yang mengejutkan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh para pakar teori organisasi, selalu ada pengaruh kekuatan-kekuatan tersembunyi. Salah satu faktor penyebabnya adalah struktur kekuasaan yang berlaku. 'Para pelaku di lembaga-lembaga penting menyadari keuntungan besar dari usaha mempertahankan lembaga tersebut'.<sup>40</sup> Faktor-faktor lain juga ikut berpengaruh: 'Semakin besar jumlah dan/atau semakin tinggi heterogenitas kelompok-kelompok kepentingan yang saling bersaing, semakin besar kemungkinan konflik yang meluas akan menghambat atau menunda perubahan lembaga'.<sup>41</sup>

Sedikit sekali tanda-tanda pembelajaran timbal-balik antar negara. Seba-

liknya, model-model spesifik mencerminkan pola dan praktek kelembagaan yang lebih umum yang berlaku di setiap negara. Lembaga-lembaga manajemen perikanan tidak berasal dari suatu kekosongan kelembagaan. Karena mereka harus berhubungan dengan lingkungan luar mereka, sejak awal dan dalam prosesnya mereka mulai mencerminkan dan memasukkan unsur-unsur dari lembaga yang lebih besar tersebut. Yang menjadi masalah bukanlah efisiensi, tapi usaha mendapatkan legitimasi. Untuk mendapatkan legitimasi, suatu lembaga tertentu harus sejalan dengan kerangka lembaga yang lebih besar dimana lembaga tersebut menjadi bagiannya.<sup>42</sup>

Karena itu, industri perikanan tidak selalu diperlakukan sebagai suatu kasus khusus oleh pemerintah, terutama bila perikanan merupakan industri kecil. Misalnya, di kebanyakan negara yang terlibat dalam penelitian ini, administrasi perikanan merupakan sub-bagian dari

---

<sup>38</sup> Charles E. Lindblom, The science of muddling through, *Public Administration Review*, Vol 19, 1959, pp 79-88

<sup>39</sup> Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1992

<sup>40</sup> Walter W. Powel and Paul J. DiMaggio, eds, *The new institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press, Chicago, 1991

<sup>41</sup> Gary D. Libecap, *Contracting for property rights*, Cambridge University Press, Cambridge/New York, 1989

---

<sup>42</sup> The quest for legitimacy can be explained as follows: By designing a formal structure that adheres to the prescription of myths in the institutional environment, an organization demonstrates that it is acting on collectively valued purposes in a proper and adequate manner ... The incorporation of institutionalized elements provides an account ... of its activities that protects the organization from having its conduct questioned (John W. Meyer and Brian Rowan, Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, Vol 83, No 2, 1977, pp 340-363). That creating institutions and organizations that allow user-groups to participate in fisheries management can be motivated by considerations of legitimacy rather than efficiency, is hardly an overstatement.

suatu kementerian yang tanggung jawab utamanya berkaitan dengan bidang pertanian, sumberdaya alam lainnya, perdagangan, dan lain-lain. Karena itu, bentuk lembaga manajemen perikanan umumnya sama dengan lembaga yang terdapat di sektor-sektor kemasyarakatan lainnya. Misalnya, karakteristik kelembagaan dalam manajemen perikanan di Skandinavia mirip dengan lembaga-lembaga di bidang-bidang industri. Sistem konsultasi dan negosiasi antara industri perikanan dan pemerintah menjadi unsur penting dalam administrasi publik di negara-negara Skandinavia.<sup>43</sup> Begitu pula, dengar pendapat umum di Amerika Serikat tidak hanya dilakukan di bidang perikanan.

### **Pertanyaan-pertanyaan Kritis terhadap Rancangan Lembaga**

Meniru model lembaga salah satu negara oleh negara lain bisa menimbulkan masalah. Lembaga-lembaga tidak bisa ditiru tanpa mempertimbangkan konteks yang ada di masing-masing negara dan industri perikananannya. Namun demikian, kami yakin bahwa prinsip-prinsip rancangan tertentu dapat diambil dari satu negara dan digunakan di negara lain, dan bahwa pembelajaran timbal-balik merupakan sesuatu yang harus didukung. Jelasnya, negara-negara menghadapi

banyak situasi yang sama sehubungan dengan pilihan rancangan kelembagaan. Bagian-bagian selanjutnya dalam artikel ini membahas secara rinci apa saja situasi yang dihadapi ini.

Pada tingkat umum, masalah rancangan kelembagaan dalam pembuatan keputusan manajemen perikanan mirip dengan masalah yang dibahas dalam teori demokrasi. Misalnya, demokrasi partisipatif dalam manajemen perikanan melalui keterlibatan pengguna menimbulkan pertanyaan klasik: 'Siapa yang harus menjadi anggota demos?'.<sup>44</sup> Dengan kata lain: Siapa yang dapat dianggap sebagai kelompok pengguna? Di Yunani kuno, yang menjadi titik tolak kita dalam analisis berikut ini, demokrasi tidak mencakup semua orang; wanita, budak, dan orang asing yang tinggal dalam jangka panjang tidak diikutsertakan. Ini adalah masalah *perwakilan*. Dengan demikian, timbul masalah skala: pada tingkat apa partisipasi kelompok pengguna terjadi? Apakah partisipasi dalam manajemen perikanan paling efektif dilembagakan di tingkat lokal, atau haruskah partisipasi tersebut juga dilakukan di tingkat yang lebih tinggi – dan kalau ya, bagaimana? Sekali lagi, terdapat persamaan dengan

---

<sup>43</sup> B. Guy Peters, *The politics of Bureaucracy*, Longman, New York, 1989

---

<sup>44</sup> dalam menulis makalah ini, kami mendapatkan keuntungan dari membaca Robert A. Dahl, *Democracy and its critics*, Yale, New Haven, CT, 1989

model klasik; tidak ada model demokrasi seperti model demokrasi Yunani pada tingkat nasional. Demokrasi terletak hanya di tingkat negara kota, dan karena alasan yang dibenarkan untuk rakyat Yunani. Kami akan membahas kedua masalah ini secara berurutan.

### **Perwakilan**

Salah satu prinsip demokrasi adalah bahwa semua pihak yang terkait harus mempunyai suara dalam proses pembuatan keputusan.<sup>45</sup> Ini juga menjadi prinsip yang menjadi landasan keterlibatan kelompok pengguna dalam manajemen perikanan. Namun demikian, dalam kehidupan nyata ada beberapa faktor kompleks yang menghambat pelaksanaannya. Misalnya, siapa yang benar-benar terkait?

Secara alami, nelayan berasal dari dari satu kelompok pengguna dan harus dilibatkan, tapi nelayan bukan suatu kesatuan yang homogen. Sebaliknya, mereka berbeda menurut teknologi yang mereka gunakan, spesies yang mereka tangkap, ijin yang mereka miliki, daerah asal mereka, dan sebagainya. Kepentingan, pandangan, dan tujuan yang ingin mereka capai juga sangat bervariasi.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Robert A. Dahl, *After the revolution? Authority in a Good Society*, Yale, New Haven, CT, 1970

<sup>46</sup> Svein Jentoft and Anthony Davis, *Self and sacrifice: an investigation of small boat fisher individualism and its implication for producer*

Jelasnya, kepentingan pemilik kapal tidak selalu sama dengan kepentingan anak buah kapal mereka, dan sebaliknya. Nelayan yang menggunakan alat tangkap pasif sering berbeda kepentingan dengan nelayan yang menggunakan alat tangkap aktif. Akibatnya, satu kelompok belum tentu cukup terwakili oleh kelompok lain walaupun mereka sama-sama berstatus nelayan. Karena itu, mengubah keseimbangan perwakilan yang dapat diterima semua pihak tidaklah mudah. Masalah yang pertama adalah bagaimana menentukan distribusi relatif posisi yang tersedia untuk berbagai kelompok nelayan, masalah yang kedua adalah bagaimana mencapai suatu keputusan yang dapat disetujui semua orang, masalah yang ketiga adalah bagaimana menciptakan dukungan di dalam masing-masing kelompok untuk keputusan yang dibuat. Selalu ada risiko bahwa suatu kelompok mungkin merasa disingkirkan dan karena itu mengambil pilihan keluar – memboikot proses pembuatan keputusan dan melakukan sabotase terhadap peraturan yang telah diputuskan.<sup>47</sup>

Tampaknya, cara bagaimana nelayan diwakili, yaitu apa peran yang diberikan kepada mereka, akan menimbulkan pengaruh besar terhadap wacana

---

cooperatives, *Human Organization*, Vol 52, No 4, pp 356-367

<sup>47</sup> Hanna, op cit, Ref 22

manajemen dan terhadap bagaimana mereka bertindak dalam pembuatan keputusan. Bila nelayan mewakili kelompok alat tangkap tertentu, mereka akan memberikan argumen yang berbeda, mengutamakan isu lain, mempertahankan kepentingan lain dalam proses pembuatan keputusan dibandingkan dengan apa yang akan mereka lakukan dalam suatu skenario dimana mereka mewakili komunitas atau distrik lokal mereka. Model Norwegia didasari pada kelompok peralatan penangkap ikan – atau perwakilan ‘fungsional’. Jentoft dan Mikalsen menyatakan bahwa sistem ini cenderung menyingkirkan nelayan skala kecil dari proses manajemen dan menghambat penyampaian informasi mengenai proses pembuatan keputusan kepada nelayan lokal.<sup>48</sup> Karena itu, dampak teritorial tidak dikaji secara mendalam ketika peraturan dirancang. Menurut mereka, suatu kombinasi perwakilan teritorial dan fungsional mungkin lebih cocok.

Sistem manajemen perikanan Kanada juga mengikuti prinsip perwakilan fungsional, tapi berbeda dengan sistem Norwegia yang dipilih oleh Serikat Nelayan, para anggota delegasinya sering ditunjuk oleh pemerintah. Dengan demikian, anggota delegasi yang sedikit mewakili organisasi-organisasi yang berbasis

lebih luas. Menurut MacInnes dan Davis, akibatnya adalah ‘perwakilan yang terpecah’ yang menghambat para nelayan dalam mencapai pengaruh yang besar dalam pembuatan keputusan.<sup>49</sup> Sebaliknya, nelayan industri dan perusahaan pengolah ikan diwakili oleh perhimpunan mereka. Ini berarti mereka mempunyai suara yang jauh lebih kuat di komite penasehat karena mereka mampu mengekspresikan diri ‘dengan cara yang terorganisir dan seragam’.

***Kepentingan Umum.*** Penerapan prinsip pihak-pihak yang terkait berarti tidak hanya melihat para nelayan, tetapi juga di luar nelayan. Pihak-pihak lain juga ikut terpengaruh oleh keputusan manajemen. Biasanya, perusahaan pengolah ikan sering juga menjadi bagian dari sistem penasehat. Di Norwegia dan Denmark, serikat pedagang mempunyai perwakilan di dewan pengelolaan nasional. Namun demikian, di kedua negara ini dan di negara-negara lain, wanita biasanya tidak masuk dalam komite penasehat. Ketidakhadiran mereka patut dicatat mengingat peran yang mereka mainkan baik sebagai pekerja perusahaan perikanan ataupun sebagai ‘karyawan di darat,’ belum lagi peran mereka sebagai juru

---

<sup>48</sup> Jentoft and Mikalsen, op cit, Ref 9

---

<sup>49</sup> Macinnes and Davis, op cit, Ref 23

bicara bagi masyarakat dan generasi yang akan datang.

Di Islandia, kritikan utama terhadap sistem ITQ ditujukan pada hak istimewa yang diberikan oleh sistem tersebut kepada para pemilik perahu. Para wanita yang bekerja di industri perikanan telah menuntut agar dianggap sebagai kelompok pengguna dalam sistem peraturan perikanan.<sup>50</sup> Konsumen juga terpengaruh oleh keputusan manajemen. 'Saya menikmati ikan segar di meja makan saya, karena itu saya berhak mendapatkan pilihan mengenai bagaimana sumber daya ini dikelola,' kata seorang wartawan Norwegia pada tahun 1991 ketika krisis perikanan mencapai puncaknya. Namun demikian, konsumen tidak mempunyai perwakilan di dewan manajemen di Norwegia walaupun di Swedia konsumen mempunyai perwakilan.

Praktek pengaturan bisa menimbulkan dampak sosial yang luas. Karena itu, manajemen perikanan merupakan kepentingan umum. Ini terutama terjadi bila industri perikanan memainkan peran sangat penting terhadap perekonomian nasional secara keseluruhan. Masalah ini belum tentu diperhatikan oleh anggota delegasi dari kelompok-kelompok kepentingan tertentu. Misalnya, dalam kasus Islandia, dimana perekonomian nasional

mereka bertumpu pada perikanan, Palsson menyatakan bahwa dampak nyata dari sistem ITQ adalah 'perubahan radikal keseimbangan antar kelompok-kelompok sosial.'<sup>51</sup> Dengan demikian, kepentingan masyarakat bisa terancam bila keputusan manajemen bisa dipengaruhi oleh tekanan dan kekuasaan kelompok pengguna. Semakin sempit definisi kelompok pengguna, semakin besar risikonya. Seringkali bila membicarakan perwakilan pengguna dalam manajemen perikanan, sindrom 'serigala di dalam kandang ayam' disinggung. Misalnya, di Amerika Serikat penulis sebuah laporan untuk Yayasan Ikan dan Margasatwa Nasional mengemukakan bahwa 'penyebab utama buruknya manajemen perikanan di Amerika Serikat adalah kecenderungan dewan untuk menetapkan volume tangkapan yang lebih memperhatikan kebutuhan ekonomi nelayan dibanding konservasi cadangan ikan jangka panjang.'<sup>52</sup> Pendapat yang serupa telah dikemukakan dalam wacana manajemen perikanan di Norwegia.<sup>53</sup> Sebagian peneliti menyatakan bahwa ini merupakan suatu kecenderungan umum: 'Dalam negosiasi politik di kalangan nelayan, politisi, dan birokrat untuk menyusun kebijakan pengaturan, program yang mengakui alokasi bagian

---

<sup>50</sup> Palson, op cit, Ref 29

---

<sup>51</sup> Ibid

<sup>52</sup> Disitir oleh McCay, op cit, Ref 30

<sup>53</sup> Hoel et al, op cit, Ref 10

atau peringkat nelayan yang sudah ada walaupun terjadi peningkatan tangkapan atau hasil tangkapan, umumnya akan mendapat dukungan luas.<sup>54</sup>

Jelasnya, bukan hanya 'pemangsa' tapi juga mangsa dapat memperoleh keuntungan dari perwakilan. Artinya, mereka bisa mendapatkan perwakilan menurut ketentuan hukum yang berlaku dan mandat lembaga pelaksana, sebagaimana 'Undang-undang Magnuson' yang menetapkan konservasi cadangan ikan sebagai prioritas utama manajemen perikanan dan mewajibkan Badan Perikanan Laut Nasional untuk melaksanakan mandat tersebut. Tapi semakin banyak perwakilan 'mangsa' lain – aktivis lingkungan atau aktivis hak binatang – yang menuntut dan mendapatkan peran dalam manajemen perikanan. Mereka mempunyai perwakilan di dewan-dewan di Norwegia dan Amerika Serikat dan aktif terlibat dalam perjuangan untuk mendapatkan peran dalam menentukan peraturan-peraturan penting dan prioritas dalam wacana manajemen.

Pihak yang dapat menyatakan bahwa mereka mewakili kepentingan umum biasanya mendapat perhatian yang lebih tinggi dalam wacana manajemen. Argumen ini mendapat perhatian khusus dan didengarkan dengan perhatian khu-

sus. Bila kepentingan umum dan kepentingan pribadi berbenturan, kepentingan umum lebih diutamakan. Karena itu, tidaklah mengherankan bila perwakilan dari kelompok-kelompok kepentingan tertentu bersaing dalam menyatakan bahwa mereka juga mewakili kepentingan umum. Sebagaimana yang dikemukakan McCay dalam kasus Amerika Serikat, tidak hanya para aktivis lingkungan yang mengambil langkah seperti ini dalam wacana dewan daerah; nelayan komersial dan nelayan rekreasi juga melakukan hal serupa.<sup>55</sup>

Di banyak negara di kawasan Atlantik Utara, industri perikanan mengalami krisis sumber daya yang parah, dan masyarakat umum serta politisi memperlihatkan perhatian yang semakin besar pada manajemen perikanan. Mereka melihat industri perikanan sangat penting bagi masyarakat umum sehingga tidak bisa diserahkan kepada kelompok-kelompok kepentingan tertentu saja. Walaupun ada peluang untuk mendapatkan perwakilan kepentingan umum dalam manajemen perikanan, pertanyaannya adalah bagaimana cara terbaik untuk mewujudkannya. Di sebagian negara (Swedia, Amerika Serikat) para politisi diangkat sebagai anggota dewan pengatur. Di negara lain (Norwegia, Swedia,

---

<sup>54</sup> Libecap, op cit, Ref 41

---

<sup>55</sup> McCay, op cit, Ref 30

Kanada, Denmark, Greenland) para pejabat pemerintah menjadi anggota penuh.

Dari sudut pandang bahwa manajemen perikanan terlalu penting untuk diserahkan pada kelompok-kelompok kepentingan tertentu saja, dapat diperkirakan bahwa semakin penting peran perikanan dalam perekonomian nasional, semakin kurang terlibat kelompok-kelompok pengguna. Namun demikian, studi kasus ini menunjukkan hal yang sebaliknya: semakin penting perikanan dalam perekonomian nasional, semakin terlibat kelompok-kelompok pengguna dalam manajemen perikanan. Ini mungkin terlihat seperti suatu paradoks, tapi dari sudut pandang lain dapat dikatakan bahwa semakin besar peran socio-ekonomi industri perikanan, semakin representatif industri perikanan nasional secara keseluruhan. Dalam hal ini, mereka yang mewakili industri perikanan secara otomatis akan mewakili kepentingan umum. Mereka tahu kapan mereka berbicara dan menyampaikan pendapat bahwa mereka memikul tanggung jawab sosial yang lebih besar.

Secara umum kesannya adalah bahwa sistem manajemen di Amerika Serikat dan Kanada kurang eksklusif dibandingkan dengan sistem yang diterapkan di negara-negara Skandinavia dan negara-negara Eropa lainnya yang memungkinkan anggota delegasi berasal dari

luar industri perikanan. Di Amerika Utara, sistem perwakilannya juga lebih fleksibel, lebih longgar, dan tidak korporatis. Misalnya, walaupun sebagian dari anggota nelayan di dewan daerah Amerika Serikat adalah delegasi dari perhimpunan dan perserikatan nelayan komersial, anggota lainnya tidak mempunyai tanggung jawab yang jelas dan formal yang mewakili kelompok tertentu. Menurut McCay: 'Pengangkatan untuk lembaga seperti ini dapat didasarkan pada pertimbangan politis dan juga pada bagaimana perwakilan yang diinginkan oleh nelayan atau perusahaan pengolah ikan, atau pihak lain yang terlibat.'<sup>56</sup>

### ***Ilmu Pengetahuan, Ilmuwan, dan Nelayan.***

Di semua negara yang termasuk dalam penelitian ini, pengetahuan ilmiah memainkan peran penting dalam manajemen perikanan. Karena alasan ini, komunitas ilmiah juga diwakili di dewan manajemen. Misalnya, di Denmark dan Norwegia, para ilmuwan kelautan mempunyai perwakilan di dewan, sementara di Amerika Serikat mereka menjadi sub-komite yang memberikan nasehat kepada dewan. Berdasarkan perwakilan yang sebenarnya, masih terdapat sedikit tuntutan untuk perwakilan ilmu sosial, walaupun para

---

<sup>56</sup> Ibid

ekonom kadang-kadang dilibatkan di Amerika Serikat.<sup>57</sup> Ini mungkin mengejutkan mengingat fakta bahwa rancangan kelembagaan dalam sistem manajemen lebih merupakan isu yang berkaitan dengan ilmu sosial dibanding ilmu alam.

Peran ilmu pengetahuan dalam manajemen perikanan merupakan isu yang rumit. Masalah yang pertama adalah ketidakpastian yang berkaitan dengan model dan data.<sup>58</sup> Masalah selanjutnya adalah fakta bahwa para ilmuwan sering tidak sependapat di antara mereka sendiri.<sup>59</sup> Faktor lainnya adalah kesulitan dalam memisahkan pengetahuan dan kebijakan. Menentukan banyaknya biomassa merupakan masalah ilmiah, tapi menentukan seberapa banyak biomassa yang seharusnya, merupakan masalah politik (dengan memutuskan besarnya tangkapan). Misalnya, di Norwegia para ilmuwan mengeluhkan bahwa para anggota Dewan Pengelolaan tidak mau mengambil sikap yang jelas mengenai masalah ini, sehingga dibiarkan para ilmuwan itu sendiri yang memutuskan. Dengan kata lain, apakah para ilmuwan

mau atau tidak, mereka menjadi pelaku dalam proses politik.

Dalam suatu sistem manajemen yang didasarkan pada demokrasi partisipatif kelompok-kelompok pengguna, ini menjadi suatu dilema. Para ilmuwan berbicara dengan aura otoritas dan objektivitas, dan kata-kata mereka cenderung lebih berpengaruh dibandingkan dengan kata-kata pihak lain. Dalam kasus Islandia, Palsson menyatakan:

*Menghadapi hasil penelitian ilmiah yang rinci para nelayan tidak berdaya, yang dalam istilah mereka dikatakan 'tidak punya suara.' Dari sudut pandang mereka, manajemen perikanan semakin menjadi urusan para pakar yang berbicara dengan bahasa yang tidak dapat mereka pahami.*<sup>60</sup>

Selain itu, sulit bagi para ilmuwan untuk mempertimbangkan bahasa ataupun pengetahuan khusus nelayan, walaupun nelayan mungkin bersikap kritis terhadap penilaian cadangan ikan mereka, seperti yang telah terbukti dalam kasus krisis perikanan di Newfoundland, Kanada.<sup>61</sup> Keterlibatan para pengguna dalam ilmu manajemen perikanan masih sangat baru walaupun para ilmuwan perikanan selalu

---

<sup>57</sup> Hanna, op cit, Ref 22.

<sup>58</sup> Michael P. Sissenwine and Andrew A. Rosenberg, Marine fisheries at a critical juncture, *Fisheries*, Vol 18, No 10, 1993, pp 6-4

<sup>59</sup> Donald Ludwig, Ray Hilborn and Carl Walters, Uncertainty, resource exploitation and conservation: lessons from history, *Science*, No 260, 2 April 1993, pp 17, 36.

---

<sup>60</sup> Palsson, op cit, Ref 29

<sup>61</sup> Barbara Neis, Fishers ecological knowledge and stock assessment in Newfoundland, makalah disajikan pada the World Fisheries Congress, Athens, Greece, 3-6 May 1992; Alan C. Finlayson, *Fishing for truth: a sociological analysis of Northern Cod Assessment from 1977 to 1990*. Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfoundland, St John's Newfoundland, 1994

mengandalkan industri perikanan untuk mendapatkan data dan mengandalkan sebagian anggota dari industri perikanan tersebut untuk mendapatkan informasi dan pemahaman yang dalam. Dalam sistem dewan daerah di Amerika Serikat, kegiatan dari minimal satu dewan, yaitu Dewan Pasifik, memungkinkan kegiatan komunikasi antara para ilmuwan dan para anggota industri perikanan dalam tim penyusunan rencana perikanan.<sup>62</sup> Karena itu, pemahaman yang lebih baik mengenai dimensi biologi dan dimensi ekonomi dari perikanan bisa dihasilkan dari berbagai bentuk partisipasi pengguna.

Di banyak negara, tidak terkecuali Islandia, profesi ilmu kelautan sering menjadi sasaran kecaman para nelayan. Namun demikian, ada pihak-pihak yang mendukung penerapan petunjuk ilmiah dalam manajemen perikanan. Mengingat ketidaktergantungan mereka pada kelompok kepentingan dalam industri perikanan dan sifat kompleks dan teknis dari manajemen perikanan, para ilmuwan dianggap lebih cocok untuk berperan sebagai manajer dibanding para nelayan awam. Misalnya, sebuah jajak pendapat di Kepulauan Faroes menunjukkan bahwa 45% dari responden berpendapat bahwa para ilmuwan harus menentukan keputusan akhir dalam manajemen perikanan.

---

<sup>62</sup> Hanna, op cit, Ref 22

Hanya 12% yang menginginkan organisasi perikanan mendapatkan kewenangan tersebut, suatu pandangan yang bahkan banyak didukung oleh orang-orang yang bergerak dalam industri perikanan sekalipun.<sup>63</sup>

Para pendukung bimbingan ilmiah mungkin mendapat dukungan dalam karya-karya beberapa pemikir politik klasik (seperti Plato dalam *The Republic*). Namun demikian, prinsip 'pemerintahan oleh rakyat untuk rakyat' mendapat dukungan kuat dalam masyarakat modern. Ini adalah sesuatu yang tertulis dalam konstitusi sebuah negara modern. Jadi, mengapa manajemen perikanan harus mendapat perlakuan yang berbeda? Di semua negara yang terlibat dalam penelitian ini, pengetahuan ilmiah dianggap sebagai suatu pelengkap dibanding sebagai pengganti pengetahuan moral dan pengetahuan praktis dan pendapat umum. Bimbingan tidak berpandangan bahwa pembelajaran merupakan produk sampingan yang penting dari demokrasi partisipatif,<sup>64</sup> dan merupakan aspek yang dapat menghasilkan sistem manajemen yang adil dan sah. Sifat dari nilai-nilai dasar dan pandangan umum yang tercermin dalam sistem manajemen ini

---

<sup>63</sup> Morkore, op cit, Ref 28

<sup>64</sup> Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970

bukan merupakan masalah teknis tapi merupakan masalah politis, di mana pendapat orang awam maupun pakar sama-sama relevan.

Bila semua faktor ini mendukung keterlibatan pengguna dalam manajemen perikanan, maka lebih banyak akan lebih baik. Sayangnya, solusinya tidak semudah itu. Bahkan jika perwakilan dari kelompok-kelompok kepentingan yang terkait dianggap sebagai suatu 'keharusan kategoris,' pengaruhnya tidak akan sama, yang mereka pertaruhkan berbeda. Mereka mungkin terpengaruh pada waktu tertentu namun tidak setiap waktu. Partisipasi terkait dengan biaya – lebih banyak tidak selalu lebih baik. Hal ini juga menjadi masalah yang harus diatasi bila akan menerapkan sistem manajemen partisipatif dalam perikanan.

Misalnya, nelayan mempunyai kepentingan yang lebih besar dibandingkan dengan konsumen. Nelayan tidak dapat berpindah ke pekerjaan lain dengan mudah sebagaimana konsumen yang bisa berpindah dari barang satu ke barang lain. Ini menunjukkan bahwa nelayan harus mempunyai pengaruh yang lebih besar terhadap keputusan manajemen dan jumlah perwakilan yang lebih besar di dewan pengatur dibandingkan dengan konsumen. Namun demikian, jumlah konsumen lebih banyak dibanding

produsen ikan, dan orang bisa mengatakan bahwa dengan pertimbangan ini konsumen harus mempunyai perwakilan yang lebih kuat dibandingkan dengan nelayan. Dengan demikian, bagaimana pengaruh relatif berbagai kelompok pengguna harus ditentukan, bukanlah pertanyaan yang sederhana. Sebaliknya, masalah ini sering menimbulkan kontroversi dan konflik dan mungkin bisa menyebabkan hilangnya legitimasi. Misalnya, di Norwegia, para nelayan yang menjadi anggota dewan manajemen perikanan nasional melakukan protes keras ketika Masyarakat Konservasi Lingkungan diberi status sebagai pengamat. 'Dewan menjadi tidak relevan dan hanya menjadi 'lelucon', kata juru bicara Serikat Nelayan Norwegia pada kesempatan tersebut.<sup>65</sup>

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, sistem manajemen perikanan yang melibatkan kelompok pengguna sangat rapuh terhadap tekanan politis kekuasaan politik kelompok kepentingan. Namun demikian, suatu tingkat 'kekuasaan' melalui partisipasi dalam proses tersebut mungkin sangat penting bagi legitimasi dan efektifitas sistem tersebut.<sup>66</sup> Akhirnya, nelayan mendapatkan kekuasaan yang dapat menghambat atau mendukung suatu sistem manajemen, walaupun pemerintah

---

<sup>65</sup> Hoel et al, op cit, Ref 10

<sup>66</sup> Hanna, op cit, Ref 22

berusaha melakukan pengaturan. Yang diatur adalah tingkah laku mereka, dan nelayan adalah pihak yang dapat memanfaatkan dan melanggar peraturan tersebut. Karena itu, bila nelayan tidak dapat menerima keputusan pengaturan tersebut, keputusan tersebut tidak ada gunanya walaupun kelompok kepentingan lain seperti ilmuwan atau aktivis lingkungan dapat menerimanya.

### **Skala**

Di mana tempat partisipasi pengguna secara alami dalam manajemen perikanan: tingkat lokal, regional, nasional, atau supra-nasional? Jawabannya mungkin cukup jelas: keterlibatan pengguna harus terjadi di mana keputusan manajemen dibuat. Di kebanyakan negara yang terlibat dalam penelitian ini, tingkat nasional merupakan tingkat yang paling penting dalam pembuatan keputusan manajemen perikanan. Namun demikian, di negara seperti Denmark, Perancis, dan Spanyol, beberapa fungsi manajemen perikanan juga menjadi tanggung jawab Uni Eropa. Di Amerika Serikat, Kanada, Norwegia, dan Spanyol, tingkat regional/bagian juga dilibatkan. Namun demikian, di Amerika Serikat dan Kanada kelompok-kelompok pengguna hanya berpartisipasi secara formal pada tingkat regional, sementara di Norwegia mereka

diwakili pada kedua tingkatan tersebut. Di Perancis dan Spanyol dan di sebagian wilayah Norwegia kelompok-kelompok pengguna perikanan juga menjalankan tugas-tugas manajemen pada tingkat lokal. Di Jepang, koperasi masyarakat memainkan peran penting yang didasarkan pada hak milik kolektif wilayah perikanan. Dengan demikian, berbagai negara menggunakan model kelembagaan yang berbeda untuk partisipasi pengguna. Di sebagian negara, masalah tersebut masih harus diselesaikan karena desentralisasi kekuasaan manajemen menjadi agenda politik.

Apa tingkat partisipasi pengguna, seharusnya berkaitan dengan pertanyaan yang lebih umum: apa tingkat alami dari pembuatan keputusan manajemen perikanan? Kondisi yang diperlukan untuk mencapai partisipasi pengguna yang efektif berbeda menurut jawabannya. Fakta bahwa Negara bangsa merupakan tingkat partisipasi pengguna yang paling umum belum tentu membuktikan bahwa ini adalah tingkat terbaik untuk mencapai keterlibatan pengguna yang efektif. Apa yang sudah biasa belum tentu alami. Sebagaimana yang telah kami jelaskan dalam artikel ini, keterlibatan pengguna tidak selalu dianggap sebagai suatu sumbangan positif. Namun demikian, bila kita berasumsi bahwa partisipasi peng-

guna merupakan suatu sumbangan yang positif, solusinya bisa sama dengan solusi yang diterapkan di Yunani kuno. Di sana, jawabannya dianggap sangat jelas: demokrasi hanya berhasil di lingkungan kecil (seperti negara kota). Dengan meningkatnya skala dan keanggotaan yang semakin heterogen, demokrasi langsung menjadi tidak mungkin, yang akan menghadapi masalah besar dalam pembuatan keputusan oleh banyak orang dan diperparah oleh masalah keadilan. Konflik dan perpecahan politik tidak bisa dihindari.

Juga, dalam versi demokrasi ideal di Yunani, warga negara tidak hanya dilibatkan dalam pembuatan kebijakan tapi juga dalam urusan administrasi. Sekali lagi, dengan skala yang semakin besar, persyaratan ini menjadi semakin sulit untuk dipenuhi karena administrasi menjadi suatu masalah birokratis dan karir profesional. Dalam dunia ideal, birokrat dianggap netral dalam politik, peran mereka terbatas pada pelaksanaan keputusan yang dihasilkan dari proses demokrasi. Namun demikian, dalam dunia nyata, mereka sendiri sering membentuk suatu kelompok pengguna, dengan kepentingan, pandangan umum, dan kekuasaan yang berbeda. Kompleksitas manajemen perikanan mengharuskan mereka diberi kekuasaan yang luas. Karena itu, dengan

skala yang lebih besar, kekuatan demokrasi membesar atau diarahkan untuk tujuan yang berbeda dengan tujuan semula. Dalam manajemen perikanan, keterlibatan kelompok pengguna menjadi suatu kekuatan pengimbang suatu mekanisme kontrol dalam proses birokrasi, bukan sebagai suatu kekuatan konstruktif dalam pembuatan kebijakan dan perencanaan strategi.

### ***Manajemen Federatif dan Kompleksitas Ekologi.***

Kecil belum tentu indah, setidaknya dalam manajemen perikanan. Biasanya, perikanan dan ekosistem laut melampaui batas-batas lokal. Suatu sistem manajemen perikanan yang mengabaikan fakta ini bisa berakhir seperti negara-negara kota di zaman Yunani kuno dimana kekerasan lebih mungkin terjadi dibanding ketertiban dalam urusan eksternal.<sup>67</sup> Namun demikian, kemungkinan sebuah demokrasi melalui perwakilan tidak masuk dalam pikiran para pemikir politik Yunani kuno. Gagasan ini baru muncul pada abad ke 19. Dengan suatu sistem perwakilan suatu demokrasi dengan skala yang jauh lebih besar dapat diterapkan. Sejak saat itu Negara bangsa mulai dianggap sebagai tingkat demokrasi alami – dengan asumsi tersirat namun tidak realistis bahwa

---

<sup>67</sup> Dahl, op cit, Ref 44

sebagian besar kemungkinan dan kelebihan dari demokrasi skala kecil seperti yang terdapat dalam demokrasi Yunani kuno dapat dipertahankan.

Di sebagian negara yang termasuk dalam penelitian ini, suatu sistem perwakilan pada tingkat lokal jelas tidak cukup untuk menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan skala, dan sistem manajemen perikanan mereka dirancang dengan harapan mendapatkan yang terbaik dari kedua sistem tersebut. Misalnya, di Spanyol dan Inggris partisipasi langsung di koperasi lokal (*Confradias de Pescadores* atau Organisasi Produsen) masih dipertahankan, sementara pada saat yang sama, masalah-masalah yang di atas tingkat lokal dibahas di tingkat Uni Eropa, misalnya untuk penentuan TAC. Dengan demikian, suatu sistem manajemen bersama yang bertingkat federatif seperti yang diterapkan di Inggris atau Spanyol dapat dianggap sebagai suatu solusi atas dilema yang berkaitan dengan demokrasi partisipatif dan skala.<sup>68</sup> Dengan skala yang semakin meningkat, sebagian dari kelebihan otonomi langsung menjadi hilang, tapi pada saat bersamaan kondisi lain

yang mendukung manajemen yang efektif semakin membaik, misalnya kondisi yang berkaitan dengan cadangan ikan yang bermigrasi luas dan armada penangkap ikan.

Kalau kecil ataupun besar belum tentu baik, berapa skala yang pas untuk suatu sistem manajemen federatif? Salah satu solusi yang dapat diterapkan adalah suatu sistem manajemen perikanan harus mencakup tapi tidak melanggar batas-batas ekosistem sebagaimana yang ditentukan oleh batas-batas cadangan ikan. Dengan demikian, cadangan ikan lokal harus masuk dalam manajemen tingkat lokal, sedangkan cadangan ikan yang bermigrasi harus menjadi tanggung jawab lembaga tingkat regional, nasional, atau transnasional yang tergantung pada kondisi spesifik yang berkaitan dengan masing-masing spesies.

Bila ini menjadi prinsip yang menjadi landasan dari suatu sistem manajemen, maka ada peluang untuk menerapkan sentralisasi dan/atau desentralisasi kekuasaan manajemen di banyak negara yang termasuk dalam penelitian ini. Batas-batas suatu Negara bangsa, propinsi, atau suatu negara biasanya didasarkan pada kriteria lain selain dari batas-batas ekosistem perikanan, dan jika kedua batas tersebut sama, sering kali terjadi secara kebetulan saja (jarang sekali

---

<sup>68</sup> Sistem manajemen bersama secara federatif juga dianut pada sektor koperasi perikanan Polandia sebelum dihapuskan dan diganti mengikuti sistem baru yang berkembang pada akhir tahun 1980-an (cf Boguslaw Marciniak and Svein Jentoft, *Burning bridges? Polish fisheries co-operative in times of transition*, *Maritime Anthropological Studies*, Vol 4, No 2, 1991, pp 72-86)

bersesuaian). Namun demikian, batas-batas ekologi sering sulit didefinisikan. Cadangan ikan mungkin tetap dan khusus di daerah lokal tertentu, tapi daerah tersebut bisa juga didatangi oleh cadangan ikan yang bermigrasi, dan mungkin terjadi interaksi antara cadangan ikan lokal dan ekstra-lokal. Kalau cadangan ikan tidak bermigrasi, sebaliknya nelayan yang bermigrasi. Karena itu, prinsip bahwa ruang lingkup dari sistem manajemen harus sesuai dengan ruang lingkup ekosistem dalam prakteknya mungkin sulit, kalau tidak mustahil, untuk diterapkan secara praktis. Karena alasan ini, di Amerika Serikat negosiasi antar dewan manajemen regional yang berdekatan dilakukan untuk membahas pembagian kuota dari sejumlah cadangan ikan. Dengan cara ini, desentralisasi dapat diterapkan walaupun pada saat yang sama masalah manajemen skala kecil juga dibahas.<sup>69</sup>

### ***Subsidiaritas dan Manajemen Bersama.***

Masalah skala tidak hanya berkaitan dengan tingkatan tapi juga berkaitan dengan ruang lingkup. Sistem manajemen biasanya terdiri dari sejumlah tujuan akhir dan cara. Karena itu, dalam suatu sistem

---

<sup>69</sup> untuk diskusi yang lebih mendalam tentang skala dan aturan sumberdaya, lihat juga Oran R. Young, *Resource Regimes: natural resource and social institutions*, University of California Press, Berkeley, CA, 1982

federatif masalah utamanya adalah apa fungsi manajemen yang lebih baik ditangani di tingkat lokal dibanding di tingkat nasional, dan sebaliknya. Sebagaimana yang dikemukakan Espeut, titik tolaknya adalah prinsip 'subsidiaritas', yang sekarang diadopsi oleh Uni Eropa pada perjanjian Maastricht.<sup>70</sup> Subsidiaritas adalah prinsip normatif untuk rancangan kelembagaan yang berpandangan bahwa keputusan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat umum harus dibuat oleh organisasi sosial yang serendah mungkin.<sup>71</sup> Prinsip ini berasal dari para pemikir politik seperti Thomas Aquinas dan bahkan Aristoteles. Pada abad ini, prinsip tersebut sudah menjadi bagian dari doktrin sosial Katolik. Penggunaan prinsip ini oleh Uni Eropa berkaitan dengan pembagian kekuasaan antara Uni Eropa dan Negara anggotanya.<sup>72</sup>

Dapat dikatakan bahwa manajemen bersama (dan juga federalisme) merupakan penerapan dari prinsip ini dalam perikanan.<sup>73</sup> Tapi sebagaimana

---

<sup>70</sup> Cf Article 3.b dari The treaty on the European Union. Perjanjian ini ditandatangani di kota Maastricht, Belanda pada tahun 1992

<sup>71</sup> Guenther F. Schaefer, Institutional choices: the rise and fall of subsidiarity, *Futures*, Vol 23, No 7, 1991, pp 681-694

<sup>72</sup> Lars C. Blichner and Linda Sangnolt, The concept of Subsidiarity and the debate on European Cooperation: Pitfalls and possibilities, *Governance*, Vol 7, No 3, pp 284-306

<sup>73</sup> Goodland, op cit, Ref 12; Svein Jentoft and Hakan T. Sandersen, *Co-management in Tropical Fisheries: The case of St. Vincent and the*

konsep manajemen bersama yang kurang jelas definisinya, begitu pula konsep subsidiaritas. Bjorn Sagdahl<sup>74</sup> menyatakan bahwa konsep manajemen bersama didefinisikan dengan cara yang berbeda dalam berbagai tulisan mengenai manajemen, mulai dari manajemen-mandiri di tingkat lokal sampai manajemen korporasi pada tingkat nasional.<sup>75</sup> Hal yang sama terjadi pada konsep subsidiaritas. Misalnya, satu isu menjadi sangat penting tapi tidak jelas untuk keduanya: adalah dua konsep yang didefinisikan dalam istilah efektifitas atau kebutuhan.<sup>76</sup> Pertanyaannya mungkin: apakah lebih efektif menerapkan sentralisasi tanggung jawab atas fungsi manajemen tertentu atau apakah sentralisasi tersebut diperlukan? Namun demikian, beberapa aspek sangat jelas: kekuasaan yang lebih tinggi memerlukan sentralisasi. Di sini, teori dan praktek sama-sama penting. Kekuasaan yang lebih tinggi berkewajiban memberikan kemungkinan mewujudkan prinsip tersebut dengan memperkuat kemampuan lembaga pada tingkat yang

---

*Grenadines*, NF-report No 108/93, Nordland Research Institute, Bodo, 1993

<sup>74</sup> Bjorn Sagdahl, *Comanagement, A common denominator for a variety of organizational forms. Should the concept be clarified?*, NF-report No 17/92-20, Nordland Research Institute, Bodo, 1992

<sup>75</sup> Lim, op cit, Ref 18

<sup>76</sup> Lord Mackenzie-Stuart, *Assessment of views expressed and introduction to a panel discussion, Subsidiarity – The challenge of change. Proceedings of the J. Delors Colloquium*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1991, pp 37-41

lebih rendah untuk mempertahankan atau memperoleh tanggung jawab manajemen.<sup>77</sup> Dengan demikian, 'organisasi sosial yang paling kecil' tidak digunakan sekali saja tapi merupakan suatu masalah yang berkaitan dengan alokasi sumber daya dan sesuatu yang ditentukan oleh rancangan dan pembaruan kelembagaan.

Aspek penting lainnya dalam konsep subsidiaritas (termasuk manajemen bersama dan federalisme) adalah gagasan otonomi lokal/daerah. Lembaga-lembaga tingkat lokal tidak boleh sepenuhnya dikuasai oleh lembaga yang lebih tinggi dan bertindak hanya sebagai agen pelaksana keputusan yang dibuat oleh lembaga yang lebih tinggi ini. Dengan demikian, sebagaimana manajemen bersama, subsidiaritas menyiratkan pendelegasian kekuasaan dibanding (de)sentralisasi.<sup>78</sup> Perbedaan ini sangat penting karena pendelegasian kekuasaan mungkin tidak selalu menyiratkan (de)sentralisasi. Desentralisasi dapat diterapkan dengan mengalihkan fungsi manajemen ke lembaga pada tingkat yang lebih rendah, misalnya dari lembaga pengatur nasional ke propinsi atau kota. Dalam hal ini,

---

<sup>77</sup> Klaus Gretschmann, *The subsidiarity principle: who is to do what in an integrated Europe?*

*Subsidiarity – The challenge of change. Proceedings of the J. Delors Colloquium*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1991

<sup>78</sup> Subsidiaritas bisa menjadi alasan untuk sistem sentralisasi maupun desentralisasi, tergantung dari situasi dan tugasnya

manajemen tetap bersifat 'eksokratis' – perikanan masih dikelola dari luar industri perikanan. Sebaliknya, tanggung jawab manajemen bisa juga dialihkan dari suatu kementerian ke suatu organisasi kelompok pengguna yang berbasis di ibu kota negara, misalnya suatu serikat nelayan. Bila ini terjadi, delegasi adalah istilah yang lebih tepat dibanding desentralisasi.<sup>79</sup>

Ini berarti bahwa sebagian tugas bisa didelegasikan sedangkan sebagian tugas yang lain tidak bisa.<sup>80</sup> Begitu pula, sebagian tugas mungkin lebih baik ditangani dengan metode yang desentralistis sedangkan sebagian tugas lainnya tidak. Misalnya, penetapan TAC mungkin merupakan tanggung jawab dimana desentralisasi tidak dapat dilakukan tapi tanggung jawab tersebut dapat didelegasikan. Sebuah serikat nelayan nasional dapat melakukan tugas tersebut. Untuk sebagian tugas, terutama tugas yang berkaitan dengan pembagian hak penangkapan ikan, kuota, dan lain-lain, desentralisasi mungkin dapat dilakukan tapi delegasi tidak bisa dilakukan; sementara fungsi-fungsi lain seperti fungsi khusus untuk daerah tertentu (pembatasan

alat tangkap ikan dan waktu, manajemen cadangan ikan lokal, pengumpulan informasi, pemantauan, penegakan hukum, dan lain-lain) mungkin bisa dilakukan secara desentralisasi maupun delegasi.<sup>81</sup>

Jelasnya, penerapan subsidiaritas (atau manajemen bersama) yang tepat tidak hanya berkaitan dengan sifat dari tugas yang akan dilakukan, tapi juga berkaitan dengan sifat dari lembaga yang ada dan sampai sejauh mana lembaga tersebut siap untuk menerima delegasi atau desentralisasi. Asalkan terdapat suatu sistem federatif organisasi kelompok pengguna, peran pemerintah dalam manajemen perikanan dapat dikurangi sampai tingkat minimum. Jika tidak, pemerintah harus mengisi kekosongan tersebut. Di banyak negara yang termasuk dalam penelitian ini, sebelum kelompok-kelompok pengguna dapat dilibatkan secara efektif, mereka harus terorganisasi

<sup>79</sup> Cf Jentoft, op cit, Ref 34

<sup>80</sup> Pendelegasian berasumsi bahwa pada awalnya hak dimiliki oleh pemerintah pusat. Seringkali, misalnya untuk kepentingan suku asli atau aborigin, hak ini secara hukum masih menjadi tanda tanya. Juga menurut Dahl, skala yang lebih besar mungkin merangsang perhatian hak sebagai alternatif dalam partisipasi pengambilan keputusan secara kolektif (op cit (1989), Ref 44)

<sup>81</sup> Sebuah contoh pemisahan tenaga kerja antara pemerintah dan industri pada kasus di Kanada. Keputusan untuk memperkenalkan sistem ITQ dalam perikanan di Nova Scotia, dibuat secara unilateral oleh Menteri Perikanan pada tahun 1989, namun hal teknis dari sistem tersebut dan banyak hal-hal yang rinci dan perubahan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh sebuah komisi yang mewakili industri dan pemerintah (Knut H. Mikalsen, Privatization through consultation: the issue of ITQs in Atlantic Canada and Norway, makalah disajikan pada symposium on management of living marine resource – Towards New Regimes, 4<sup>th</sup> Northern Regions Conference, Tromsø, 27 September – 3 October 1993; Apostle, et al, op cit, Ref 24; Bonnie J. McCay, Richard Apostle and Knut Mikalsen, Privatization and co-management in three fisheries, makalah disajikan pada Annual meetings of the American Anthropological Association, Washington, DC, 17-21 November 1993)

lebih rapi bukan hanya di tingkat lokal tapi juga di tingkat regional dan nasional. Kelompok-kelompok pengguna sering kurang terorganisir, atau organisasi mereka tidak dapat menjalankan tanggung jawab manajemen kecuali bila kemampuan administrasi, dasar pengetahuan, dan landasan hukum mereka diperkuat. Sebagaimana yang dikemukakan de Tocqueville dalam penelitian klasiknya mengenai sistem politik Amerika Serikat: demokrasi dalam masyarakat skala besar memerlukan perhimpunan karena perhimpunan ini memungkinkan rakyat mempertahankan dan mengungkapkan kepentingan mereka.<sup>82</sup> Karena itu, proses melibatkan kelompok-kelompok pengguna dalam manajemen perikanan harus dimulai dengan pembentukan dan pengembangan organisasi dibanding delegasi atau desentralisasi, atau dipadukan sebagai bagian dari suatu usaha perencanaan yang terkoordinir.

Akhirnya, prinsip rancangan yang berbeda dalam partisipasi kelompok pengguna dapat diterapkan pada tingkat skala yang berbeda. Bila suatu fungsi manajemen tidak bisa didelegasikan atau didesentralisasi, maka fungsi tersebut dapat dikonsultasikan. Pada kebanyakan negara yang termasuk dalam penelitian ini, penentuan TAC merupakan masalah yang

---

<sup>82</sup> Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Mentor Books, New York, 1956.

dibicarakan dengan melibatkan kelompok-kelompok pengguna tapi tidak membuat keputusan akhir. Misalnya, di Norwegia, pilihan TAC yang berbeda diberikan kepada dewan untuk dibahas dan direkomendasikan. Di Norwegia, konsultasi merupakan prinsip yang diterapkan untuk memecahkan sebagian besar isu yang berkaitan dengan manajemen perikanan. Manajemen bersama hanya dilembagakan untuk beberapa perusahaan perikanan lokal seperti perusahaan perikanan ikan kod Lofoten.<sup>83</sup> Selain itu, kombinasi manajemen bersama dan konsultasi tidak hanya berkaitan dengan tugas tapi juga dipengaruhi oleh struktur organisasi yang ada. Sekali lagi, kondisi ini tidak timbul begitu saja tapi berkembang menurut perkembangan dan pembaruan organisasi.

### **Penelitian yang Akan Datang**

Hasil dari beberapa penelitian studi kasus yang dibahas dalam artikel ini semuanya berfokus pada model organisasi dan pembuatan keputusan dalam manajemen perikanan. Meskipun terdapat perbedaan besar antar negara, terdapat satu persamaan: semua negara menggunakan pendekatan kerjasama (coop-

---

<sup>83</sup> Svein Jentoft and Trond I. Kristoffersen, Fishermen's co-management: the case of the Lofoten fishery, *Human Organization*, Vol 48, No 4, 1989, pp 355-365

erative) dalam manajemen perikanan. Pembuatan keputusan tidak sepenuhnya menjadi urusan pemerintah, tapi merupakan suatu tanggung jawab dan proses yang juga melibatkan kelompok-kelompok pengguna. Sampai sekarang, lembaga-lembaga ini relatif kurang diperhatikan dalam penelitian perikanan. Para peneliti lebih memperhatikan instrumen-instrumen manajemen perikanan (seperti kuota individu yang dapat dialihkan) dibanding aspek lembaga dan organisasi. Galle dan Weber menyatakan bahwa lembaga-lembaga kerjasama industri perikanan dan pemerintah merupakan 'kotak hitam' dalam manajemen perikanan, dan lembaga-lembaga tersebut harus diteliti untuk mengetahui bagaimana manajemen perikanan yang sebenarnya. . . .<sup>84</sup>

Artikel ini memperlihatkan usaha pertama untuk mengisi kekurangan ini. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan komparatif dan eksplorasi metodologi. Sebanyak 14 negara dilibatkan, dan dalam setiap kasus isu utamanya adalah tingkat dan bentuk partisipasi pengguna yang dilembagakan di setiap negara. Menurut kami, pendekatan komparatif sangat bermanfaat bukan hanya untuk peneliti sosial dalam menyusun hipotesis dan menguji teori, tapi juga bagi para pembuat kebijakan dan

pengguna sistem manajemen perikanan. Sebagaimana yang dikemukakan Berger dan Luckmann, bagi mereka yang harus berhubungan dengan sistem manajemen tersebut dalam kehidupan sehari-hari mereka, lembaga-lembaga memerlukan status 'realitas objektif.'<sup>85</sup> Lembaga-lembaga ini cenderung diterima apa adanya: alternatif lain sulit dibayangkan meskipun terdapat fakta bahwa lembaga-lembaga tersebut sering dianggap bermasalah. Karena itu, fakta bahwa lembaga-lembaga tersebut dibuat oleh masyarakat dan merupakan hasil dari pilihan kolektif, harus dipulihkan kembali sebagai suatu prasyarat pertama dan mendasar untuk reformasi kelembagaan. Kami berpendapat bahwa penelitian komparatif mengenai lembaga manajemen perikanan sangat bermanfaat dalam hal ini.

Sebagaimana dijelaskan dalam artikel ini, terdapat banyak cara untuk mengorganisir kerjasama dan komunikasi antara pemerintah dan industri perikanan. Untuk praktisi dan pengguna manajemen perikanan, mereka membuktikan bahwa banyak prinsip rancangan kelembagaan yang dapat digunakan. Tapi mereka juga meminta jawaban atas pertanyaan-pertanyaan seperti mengapa sebagian bentuk lembaga dapat diterima di seba-

---

<sup>84</sup> Galle and Weber, op cit, Ref 19

---

<sup>85</sup> Peter L. Berger and Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of knowledge*, Penguin, 1967

gian negara tapi tidak dapat diterima di negara lain. Bila satu model dapat digunakan di luar negeri, mengapa tidak dapat digunakan di dalam negeri? Sebenarnya, terdapat suatu agenda penelitian yang lengkap di sini yang harus dijalankan secara lebih serius di masa yang akan datang. Misalnya, manajemen bersama relatif dapat diterapkan tergantung pada kondisi yang ada di suatu negara tertentu dan di perusahaan perikanan tertentu. Apa kondisi ini? Jelasnya, sebagian dari asumsi dasar untuk melibatkan kelompok-kelompok pengguna harus diuji secara teliti. Misalnya, sampai sejauh mana dan dalam kondisi apa keterlibatan nelayan (atau pengguna lainnya) akan: (1) meningkatkan basis pengetahuan dan data manajemen perikanan; (2) membantu mengurangi masalah politik dan keadilan yang sering timbul dalam pengelolaan sumber daya perikanan, terutama berkaitan dengan alokasi; (3) meningkatkan sampai sejauh mana pengguna melihat sistem manajemen sebagai sistem yang sah dan dengan demikian mematuhi ketentuan dan peraturan yang berlaku. Mungkin konsekuensi ini tidak akan terdapat di semua situasi dan prinsip rancangan.

Keterlibatan pengguna dalam manajemen perikanan menimbulkan dilema klasik antara demokrasi internal dan

efisiensi eksternal.<sup>86</sup> Waktu adalah uang, dan para anggota dewan pengelola sering bekerja dalam tekanan waktu yang ekstrim. Mereka tidak hanya diharapkan melakukan diskusi yang konstruktif tapi juga membuat keputusan yang rasional dan efektif. Pertanyaan mengenai biaya transaksi dari partisipasi pengguna tentu saja menjadi agenda penelitian itu sendiri. Jelasnya, keuntungan dari partisipasi pengguna sulit dihitung dan memerlukan penilaian kualitatif. Tapi walaupun sulit untuk menentukan dengan pasti prinsip rancangan apa yang terbaik, suatu perkiraan kasar sekalipun akan bermanfaat. Tanpa perkiraan tersebut, kita sama saja dengan mereka yang mengabaikan biaya dan memperbesar keuntungan dari partisipasi pengguna di satu sisi, atau mereka yang hanya memperhatikan biaya dan mengabaikan keuntungannya.

---

<sup>86</sup> Tom Christensen, *Organisasjonslederskap under endrete handlingsbetingelser*, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, bd.20, 1979, pp 335-358