

Pemanfaatan Ruang Laut untuk Ekowisata Berdasarkan Rules In-Use Ostrom di Kawasan Konservasi Pulau Gili Matra

Marine Spatial Utilization for Ecotourism Based on Ostrom's Rules-In Use in Gili Matra Conservation Area

*Muhandis Sidqi¹, Dietriech G Bengen², Maret Priyanta³ dan Eva Anggraini⁴

¹Program Studi Ekonomi Kelautan Tropika, Fakultas Ekonomi dan Manajemen – IPB University, Jl. Lingkar Akademik Kampus IPB Dramaga Bogor, Indonesia

²Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan – IPB University
Jl. Lingkar Akademik Kampus IPB Dramaga Bogor, Indonesia

³Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran Bandung
Jl. Ir. Soekarno km. 21 Jatinangor, Kab. Sumedang 45363 Jawa Barat, Indonesia

⁴Fakultas Ekonomi dan Manajemen – IPB University
Jl. Lingkar Akademik Kampus IPB Dramaga Bogor, Indonesia

ARTICLE INFO

Diterima tanggal : 10 Oktober 2025
Perbaikan naskah: 25 November 2025
Disetujui terbit : 9 Desember 2025

Korespondensi penulis:
Email: muhandis.sidqi@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.15578/marina.v1i2.16650>



ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kekurangan dan kelemahan substansi peraturan terkait pemanfaatan ruang laut dan pengelolaan Kawasan Konservasi Pulau (KKP) Gili Matra Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam konteks kelembagaan pengelola KKP untuk mendukung pengembangan ekowisata berkelanjutan. Penelitian dilakukan di KKP Gili Matra pada bulan Agustus 2024 dengan menggunakan pendekatan kualitatif melalui pemanfaatan data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dan mendalam dengan aktor-aktor utama yang terlibat dalam pengelolaan dan pemanfaatan ruang laut, sedangkan data sekunder diperoleh melalui analisis substansi tiga peraturan utama: Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 28 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut, Keputusan menteri Kelautan dan Perikanan No. 34 Tahun 2022 tentang Penetapan KKP Gili Air, Gili Meno, dan Gili Trawangan, serta Keputusan Dirjen Pengelolaan Kelautan dan Ruang Laut No. 62 Tahun 2023 tentang Rencana Pengelolaan KKP Gili Matra Tahun 2023–2042. Analisis dilakukan menggunakan konsep *rules-in-use* dari Elinor Ostrom untuk menilai keselarasan antarperaturan dan efektivitas pengaturan kelembagaan. Hasil penelitian menunjukkan masih terdapat ketidaksinkronan antara substansi peraturan pemanfaatan ruang laut dan pengelolaan KKP Gili Matra, yang berdampak pada hambatan implementasi kegiatan ekowisata. Ketidaksinkronan tersebut disebabkan oleh lemahnya koordinasi dan penguatan kelembagaan antar-pemangku kepentingan, serta belum optimalnya integrasi antara regulasi dan kondisi sosial-ekologis masyarakat setempat.

Kata Kunci: pemanfaatan ruang laut; kawasan konservasi perairan; kelembagaan; rules-in use Ostrom; ekowisata berkelanjutan

ABSTRACT

This study aims to analyze the weaknesses and deficiencies in the substance of regulations governing marine spatial utilization and the management of the Gili Matra Island Conservation Area (KKP Gili Matra) in West Nusa Tenggara Province, within the context of institutional arrangements supporting sustainable ecotourism development. The research was conducted in the Gili Matra Conservation Area in August 2024, using a qualitative approach that combined primary and secondary data. Primary data were collected through semi-structured and in-depth interviews with key stakeholders involved in marine spatial utilization and conservation management, while secondary data were obtained through document analysis of three main regulations: the Minister of Marine Affairs and Fisheries Regulation No. 28 of 2021 on Marine Spatial Planning Implementation, the Ministerial Decree No. 34 of 2022 on the Establishment of the Gili Air, Gili Meno, and Gili Trawangan Conservation Area, and the Directorate General of Marine Spatial and Ocean Management Decree No. 62 of 2023 on the Management Plan of the Gili Matra Conservation Area 2023–2042. The analysis applied Elinor Ostrom's rules-in-use framework to assess the coherence and institutional effectiveness of these regulations. The findings reveal inconsistencies between the regulatory frameworks of marine spatial utilization and conservation management, resulting in implementation challenges for ecotourism activities. These inconsistencies stem from weak institutional coordination among decision-makers and insufficient integration of regulatory instruments with local socio-ecological dynamics.

Keywords: Marine spatial planning; marine conservation area; institutional arrangement; rules-in-use ostrom; sustainable ecotourism

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Kawasan konservasi perairan (KKP) memiliki peran strategis dalam menjaga keberlanjutan ekosistem laut dan sumber daya perikanan, sekaligus menyediakan berbagai manfaat sosial-ekonomi

bagi masyarakat pesisir (IUCN, 2008; Sala *et al.*, 2016; Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2019). Dalam kontek Indonesia, KKP diposisikan sebagai instrumen penting yang tidak hanya berfungsi menjaga keanekaragaman hayati, tetapi juga mendukung kegiatan ekonomi seperti pariwisata Bahari dan kesejahteraan masyarakat pesisir (Direktorat KKHL, 2020; Yulianto *et al.*, 2015).

Salah satu contoh KKP di Indonesia adalah KKP Gili Matra di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB), yang mencakup tiga pulau kecil (Gili Trawangan, Gili Meno, dan Gili Air) dan dikenal sebagai destinasi wisata internasional. Sebagian besar masyarakat di kawasan ini menggantungkan mata pencaharian pada sektor wisata bahari seperti diving, snorkeling, homestay, dan restoran. Yulianto *et al.* (2015) menunjukkan bahwa lebih dari 60% penduduk bekerja di sektor wisata, sementara kontribusi perikanan tradisional semakin menurun. Mustika *et al.* (2017) mencatat bahwa pendapatan masyarakat yang terlibat dalam wisata 2-3 kali lebih tinggi dibandingkan nelayan tradisional, meskipun ketergantungan ini sangat rentan terhadap fluktuasi kunjungan wisatawan. LIPI (2019) bahkan melaporkan bahwa sebelum pandemi COVID-19, jumlah wisatawan di Gili Matra mencapai lebih dari 1 juta orang per tahun, menghasilkan devisa besar sekaligus menimbulkan tekanan signifikan pada ekosistem laut.

Dalam konteks tata Kelola KKP, *marine spatial planning* (MSP) dipandang sebagai instrumen penting untuk menyelaraskan tujuan konservasi dengan pemanfaatan ekonomi, sebagaimana yang dinyatakan oleh Douvere, F. (2008) bahwa tata ruang laut (*marine spatial planning*) sebagai fondasi pengelolaan laut berbasis ekosistem (*ecosystem-based management*). Sementara Foley *et al.*, 2010; Lubchenco dan Sutley, 2010), menekankan peran tata ruang laut dalam meminimalkan konflik antar sektor. Collie *et al.* (2013) menambahkan bahwa tata ruang laut sebagai perluasan dari pengelolaan wilayah pesisir dan laut yang menyediakan kerangka kerja yang integratif terhadap berbagai aktivitas manusia. Di Indonesia, Priyanta, M. (2021) menyebutkan bahwa pengelolaan ruang laut menempatkan aspek perencanaan sebagai landasan bagi pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian pemanfaatan ruang laut.

Kerangka regulasi nasional juga memperkuat pentingnya aspek perencanaan ini. Dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 28 Tahun 2025, telah mengatur bahwa dalam pengajuan pemanfaatan ruang laut di KKP, wajib memperoleh rekomendasi dari pengelola kawasan konservasi. Ketentuan ini menjadi bukti empiris pengakuan hukum terhadap perlunya keseimbangan antara konservasi dan pemanfaatan ruang laut, serta mempertegas kewenangan pengelola kawasan dalam proses perizinan pemanfaatan ruang laut. Meski demikian, implementasi di lapangan masih menghadapi berbagai persoalan. Beberapa penelitian mengidentifikasi adanya konflik antara *rules in form* (aturan tertulis) dan *rules in use* (aturan dalam praktik), misalnya masih maraknya

aktivitas snorkeling dan diving di zona inti yang seharusnya steril dari pemanfaatan (Campbell *et al.*, 2013; Yulianto *et al.*, 2015), konflik antara nelayan tradisional dengan kebijakan larangan tangkap (Satria *et al.*, 2006), hingga tumpang tindih kewenangan antar instansi dalam pemberian izin wisata bahari (Ratnawati *et al.*, 2018). Permasalahan ini menunjukkan bahwa regulasi formal belum sepenuhnya efektif menata praktik pemanfaatan di lapangan, sehingga sering menimbulkan ketegangan antara pengelola kawasan, masyarakat lokal, dan pelaku wisata.

Sebagian besar penelitian sebelumnya mengenai pengelolaan kawasan konservasi di Indonesia masih berfokus pada aspek *rules in form*, seperti regulasi zonasi dan desain kelembagaan formal (Christie *et al.*, 2002; Pomeroy *et al.*, 2006; Satria *et al.*, 2006; Ratnawati *et al.*, 2018; Yulianto *et al.*, 2015). Pendekatan ini penting, namun belum banyak menjelaskan bagaimana aturan tersebut benar-benar dijalankan dan dinegosiasi oleh aktor lokal di lapangan. Untuk itu, penelitian ini menelaah *rules in use* sebagaimana dikembangkan Ostrom (2005), yang memungkinkan analisis lebih empiris mengenai praktik pengelolaan di KKP Gili Matra. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memperkuat literatur mengenai tata kelola ruang laut berbasis ekosistem, tetapi juga memberikan kontribusi praktis bagi penguatan efektivitas pengelolaan kawasan konservasi di Indonesia.

Pendekatan kelembagaan menjadi sangat penting untuk memahami bagaimana aturan benar-benar diterapkan di lapangan. Salah satu kerangka analisis yang relevan adalah konsep *Rules-in-Use* Ostrom. Konsep ini memungkinkan analisis yang lebih dalam terhadap dinamika interaksi antaraktor, serta bagaimana informasi, kekuasaan, dan sumber daya digunakan dalam proses implementasi aturan. Dengan menggunakan pendekatan ini, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tiga regulasi utama yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang laut dan pengelolaan kawasan konservasi perairan Gili Matra, yaitu Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen KP) No. 28/2021, Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan (Kepmen KP) No.34/2022 dan Keputusan Direktur Jenderal Pengelolaan Kelautan dan Ruang Laut (Kepdirjen PKRL) No. 62/2023, serta mengidentifikasi kesenjangan antara aturan formal dan praktik yang terjadi di tingkat implementasi.

Ostrom & Crawford (2005) mengungkapkan pentingnya penekanan pada pengaruh peraturan terhadap pengambilan keputusan dan tindakan

individu atau organisasi, yaitu: *pertama*, analisis kelembagaan seringkali digunakan untuk menganalisis dampak dari perubahan peraturan, baik dampak yang telah terjadi ataupun yang akan terjadi; *kedua*, analisis kelembagaan seringkali digunakan untuk mencari solusi bagi kinerja negatif dari suatu situasi aksi, dengan pertimbangan bahwa mengubah peraturan akan lebih mudah dilakukan daripada mengubah kondisi biofisik dan karakteristik masyarakat. Selanjutnya Schlager & Blomquist (1996), menyampaikan kerangka kerja *Institutional Analysis and Development* (IAD) merupakan kerangka kerja yang telah mapan dan kuat yang menekankan kepada analisis pengaruh peraturan terhadap pengambilan keputusan dan tindakan individu atau organisasi. Dalam kerangka kerja IAD terdapat satu komponen atau konsep yang bernama '*rules-in-use*' atau aturan-aturan atau regulasi yang digunakan". Dalam analisis kelembagaan, konsep ini utamanya digunakan untuk menganalisis substansi peraturan dalam hubungannya dengan struktur situasi aksi yang terbentuk dan kinerja yang dihasilkan. Contoh penggunaannya antara lain disampaikan oleh Schweik & Kitsing (2010), *rule in use* ini dapat digunakan untuk menganalisis peraturan-peraturan dalam sistem perangkat lunak geospasial terbuka (*opensource geospatial system*).

Pendekatan *rules-in-use* Ostrom telah banyak digunakan untuk menganalisis regulasi dan praktik pengelolaan sumber daya alam. Pendekatan ini juga telah berhasil digunakan untuk mengurai bagaimana aturan formal dan praktik lokal saling membentuk hasil pengelolaan sumber daya dalam kontek kelautan dan perikanan. Studi tentang desain kelembagaan komunitas nelayan menunjukkan bahwa operational *rules-in-use* memainkan peran penting dalam keberlanjutan pengelolaan (Cinner, 2012). Studi lainnya dalam bidang kehutanan misalnya dilakukan oleh Suwarno *et al.* (2015) dan Siswantoro *et al.* (2021) mengaplikasikan kerangka Ostrom untuk mengkaji regulasi kehutanan, sementara Badi'ah *et al.* (2021) menunjukkan penerapannya dalam analisis regulasi pemanfaatan wisata alam di Taman Nasional Gunung Gede Pangrango. Hasil penelitian tersebut menegaskan relevansi *rules-in-use* dalam mengidentifikasi kesenjangan antara aturan tertulis (*rules in form*) dan aturan yang benar-benar berlaku dalam praktik (*rules in use*). Namun demikian, sebagian besar studi masih berfokus pada sektor kehutanan dan pariwisata alam darat.

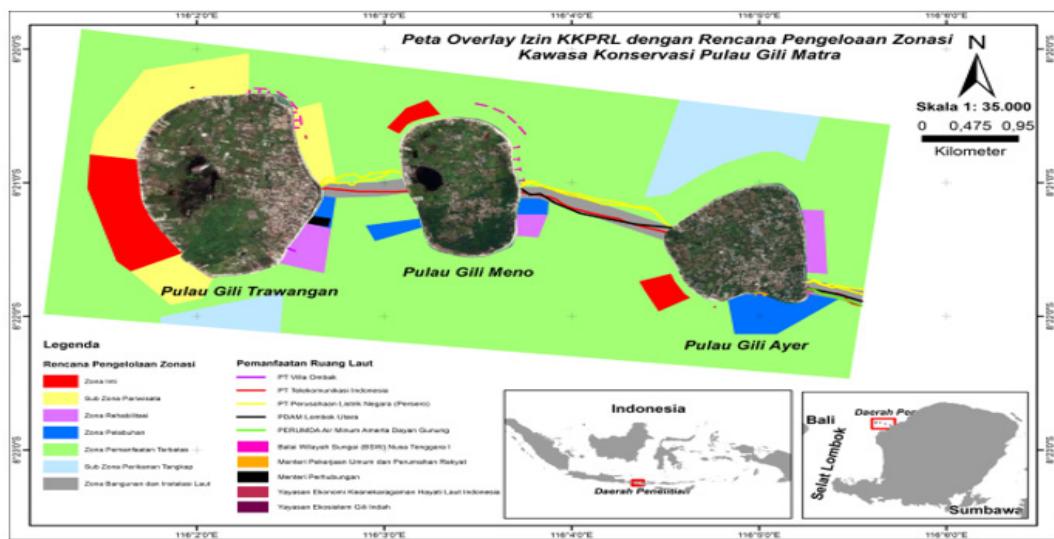
Dalam bidang kelautan, meskipun sudah ada penelitian yang menggunakan kerangka

Ostrom untuk memahami tata kelola perikanan dan kawasan pesisir (Cinner, 2012; Palomo *et al.*, 2019; Rudd, 2003), penerapan *rules-in-use* secara khusus untuk menelaah regulasi pemanfaatan ruang laut, termasuk implementasi perizinan pemanfaatan ruang laut (kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang laut/KKPRL) dalam Kawasan Konservasi Perairan (KKP) belum banyak dilakukan. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan kebaruan dengan mengisi kekosongan tersebut melalui analisis *rules-in-use* pada konteks perizinan pemanfaatan ruang laut di KKP Gili Matra, khususnya terkait implementasi kewajiban rekomendasi pengelola kawasan sebagaimana diatur dalam PP No. 28 Tahun 2025.

PENDEKATAN ILMIAH

Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Agustus 2024, menggunakan pendekatan kualitatif dengan memanfaatkan data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dan wawancara mendalam dengan delapan informan kunci yang dipilih menggunakan teknik *purposive random sampling*, terdiri atas tokoh masyarakat, kepala desa dan perangkat Desa Gili Indah, tokoh pemuda, serta tokoh agama. Selain itu, penelitian ini juga memanfaatkan *Focus Group Discussion* (FGD) yang dihadiri oleh 19 perwakilan dari berbagai pemangku kepentingan, meliputi instansi pemerintah pusat, Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat, Pemerintah Kabupaten Lombok Utara, Universitas Mataram, Pemerintah Desa Gili Indah, operator wisata, tokoh masyarakat, media dan pelaku usaha di kawasan Gili Matra. FGD ini dilakukan untuk memperkaya data lapangan, mengidentifikasi perbedaan perspektif antaraktor, serta memvalidasi temuan dari wawancara individual.

Data sekunder diperoleh dari dokumen resmi, laporan instansi pemerintah, peraturan perundang-undangan, serta literatur akademik terkait pengelolaan kawasan konservasi dan ekowisata bahari. Analisis regulasi dilakukan atas tiga peraturan yang mengatur tentang pemanfaatan ruang laut dan pengelolaan KKP Gili Matra. Tiga peraturan yang dianalisis meliputi: Permen KP No. 28 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut, Kepmen KP No. 34 Tahun 2022 tentang Kawasan Konservasi Pulau Gili Air, Gili Meno, dan Gili Trawangan di Provinsi NTB dan Kepdirjen PKRL No. 62 Tahun 2023 tentang Rencana Pengelolaan Kawasan Konservasi Pulau Gili Air, Gili Meno dan Gili Trawangan Provinsi NTB Tahun 2023 -2042.



Gambar 1. Peta Lokasi Penelitian di KKP Gili Matra-Provinsi NTB.

Sumber: Direktorat Penataan Ruang Laut – KKP (2025).

Analisis data dilakukan melalui tahapan *coding* tematik, kategorisasi, serta interpretasi mendalam, dengan menerapkan strategi triangulasi sumber dan metode untuk meningkatkan validitas dan reliabilitas temuan (Creswell & Poth, 2018; Nyumba *et al.*, 2018). Evaluasi *ex-post* regulasi merupakan pendekatan yang menilai efektivitas suatu kebijakan atau aturan setelah implementasinya berlangsung, dengan tujuan mengidentifikasi sejauh mana regulasi tersebut mampu mencapai sasaran yang ditetapkan sekaligus menyingkap kendala dalam pelaksanaannya. Dalam konteks pemanfaatan ruang laut di KKP Gili Matra, evaluasi ini penting karena dapat mengungkap kesenjangan antara *rules in form* (aturan tertulis) dan *rules in use* (aturan yang berlaku dalam praktik) sebagaimana ditekankan oleh Ostrom (2008). Langkah-langkah evaluasi *ex-post* regulasi pada penelitian ini sebagai berikut:

1. Identifikasi Aturan Formal

Tahap awal dilakukan dengan menelaah regulasi yang berlaku, baik di tingkat nasional (misalnya UU No. 27/2007 jo. UU No. 1/2014, PP No. 28/2025), peraturan menteri, maupun aturan lokal seperti peraturan desa. Identifikasi ini menentukan ruang lingkup kewajiban hukum, termasuk persyaratan rekomendasi pengelola KKP dalam perizinan pemanfaatan ruang laut.

2. Pemetaan Aturan dalam Praktik

Data empiris dikumpulkan melalui wawancara dan FGD untuk mengungkap bagaimana aturan formal diterapkan atau diabaikan dalam praktik sehari-hari. Misalnya, sejauh mana pelaku usaha wisata bahari benar-benar memenuhi persyaratan izin, atau apakah rekomendasi pengelola kawasan

diperlakukan sebagai syarat substantif atau hanya formalitas administratif.

3. Pemetaan Arena Aksi

Menggunakan kerangka *Institutional Analysis and Development* (IAD) dari Ostrom, evaluasi dilakukan dengan mengidentifikasi aktor-aktor kunci (pemerintah pusat, pemerintah daerah, pengelola kawasan, pelaku usaha wisata, dan masyarakat lokal), posisi mereka, serta relasi antaraktor. Hal ini memungkinkan analisis interaksi antara kepentingan konservasi, ekonomi, dan sosial.

4. Operasionalisasi *Rules-in-Use Ostrom*

Tujuh kategori aturan menurut Ostrom (2008)—posisi, keanggotaan, otoritas tindakan, agregasi, informasi, lingkup, serta biaya-manfaat—dioperasionalisasikan melalui indikator kontekstual. Sebagai contoh, aturan keanggotaan dapat dievaluasi dengan indikator siapa yang berhak memperoleh izin pemanfaatan ruang laut, sementara aturan informasi dilihat dari sejauh mana sosialisasi regulasi menjangkau masyarakat dan pelaku usaha.

5. Penilaian Efektivitas Regulasi

Efektivitas regulasi dianalisis menggunakan indikator evaluasi kebijakan *ex-post* sebagaimana dikembangkan OECD (2014), meliputi: (i) *Relevance*: kesesuaian regulasi dengan kebutuhan dan konteks local; *Effectiveness*: pencapaian tujuan konservasi dan pengendalian pemanfaatan ruang laut; *Efficiency*: keseimbangan antara biaya administrasi dengan manfaat ekonomi dan ekologi; *Equity*: keadilan distribusi manfaat regulasi bagi masyarakat lokal dan pelaku usaha; dan *Sustainability*: kontribusi

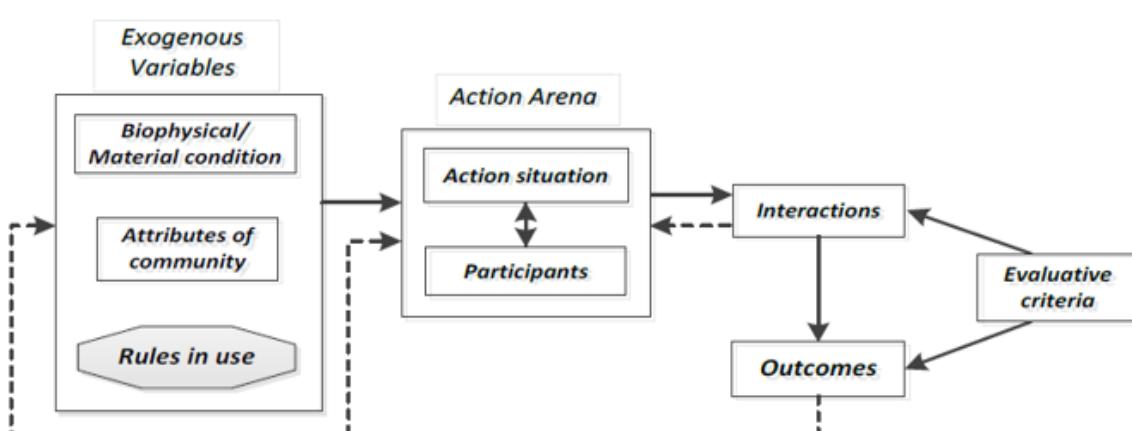
regulasi terhadap keberlanjutan ekosistem dan kesejahteraan masyarakat.

Kerangka kerja IAD Ostrom (2005), merupakan pendekatan terpadu untuk menjelaskan hubungan antara pola interaksi dari pemangku kepentingan ditengah-tengah sejumlah kendala kelembagaan (Sabatier *et al.*, 2005). Pendekatan ini juga menawarkan pendekatan paling relevan untuk menelaah pemanfaatan ruang laut di KKP Gili Matra. Pendekatan IAD berfokus pada hubungan antara aturan formal (*rules in form*) dan aturan praktik (*rules in use*) dalam arena interaksi aktor, sehingga mampu menjelaskan kesenjangan implementasi regulasi, termasuk kewajiban rekomendasi dari pengelola kawasan konservasi untuk kegiatan pemanfaatan ruang laut di KKP sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 28 Tahun 2025. Dibandingkan dengan kerangka *governance* yang menekankan koordinasi lintas-level kelembagaan (Kooiman *et al.*, 2005; Jentoft & Chuenpagdee, 2009), serta kerangka *policy analysis* (ACF) yang menitikberatkan pada dinamika koalisi aktor dan perubahan kebijakan jangka panjang (Sabatier & Weible, 2007), IAD lebih unggul karena adaptif terhadap pengelolaan sumber daya bersama (*common-pool resources*) dan mampu menangkap praktik keseharian masyarakat pesisir (Cinner, 2012). Dengan demikian, IAD memberikan kerangka analisis yang lebih tajam dalam memahami kompleksitas tata kelola KKP berbasis interaksi formal-informal, yang sering luput ditangkap oleh pendekatan lain.

Kerangka kerja IAD, terdapat kelompok variabel eksogen (*exogenous variables*) salah satu komponen kuncinya adalah “*rules-in-use*” atau “aturan-aturan yang digunakan”. Menurut Ostrom (2005) dan Ostrom *et al.* (2006), aturan-aturan yang digunakan adalah aturan yang dirujuk oleh

partisipan jika mereka diminta untuk menjelaskan dan membenarkan tindakan yang mereka lakukan kepada partisipan lain. Konsep ini dapat digunakan untuk menganalisis isi peraturan dalam hubungannya dengan struktur situasi aksi yang terbentuk, perilaku yang terjadi, dan kinerja yang dihasilkan dalam proses pembentukan organisasi pengelola kawasan konservasi dan sebagai dasar penerbitan pemanfaatan ruang laut, baik yang ada di dalam KKP atau diluar KKP. Dalam istilah Birkland (2001), komponen ini disebut sebagai instrumen kebijakan yang dapat digunakan untuk menciptakan dampak yang diharapkan. Menurut Blomquist (2006), komponen peraturan berperan dalam membentuk situasi aksi dengan cara mempengaruhi insentif dan pilihan yang tersedia bagi para aktor, kemudian aktor yang rasional akan meresponnya dengan cara berperilaku dan mengadopsi strategi tertentu, yang selanjutnya akan mempengaruhi hasil. Blomquist (2006), selanjutnya melakukan modifikasi peraturan yang dapat memotivasi individu untuk berperilaku dan mengadopsi strategi tertentu sehingga berpotensi menghasilkan hasil yang berbeda. Modifikasi peraturan pada dasarnya untuk menemukan kombinasi yang lebih efektif dibanding kombinasi yang lain (Ostrom, 2008).

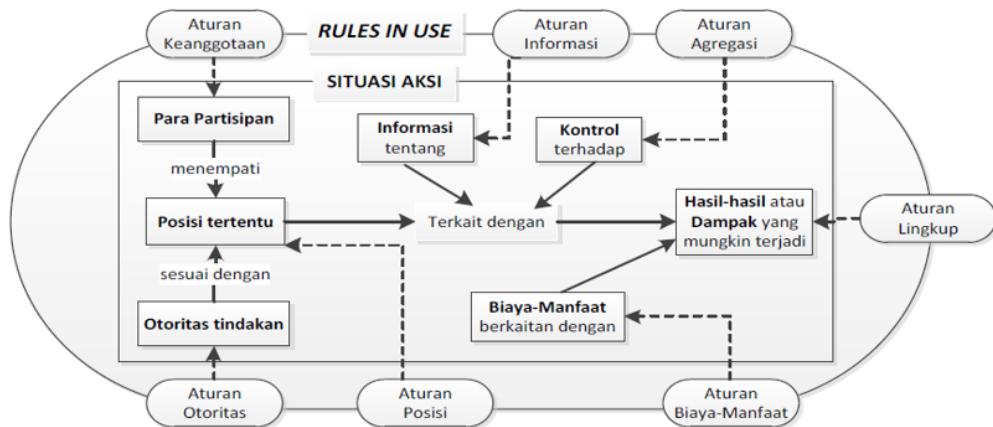
Selanjutnya, Ostrom (2008) membagi aturan-aturan kelembagaan ke dalam tujuh jenis, yaitu: aturan posisi (*position rules*), aturan keanggotaan atau batas (*boundary rules*), aturan otoritas tindakan (*choice rules*), aturan agregasi (*aggregation rules*), aturan informasi (*information rules*), aturan lingkup (*scope rules*), serta aturan biaya-manfaat (*payoff rules*). Klasifikasi ini berkaitan erat dengan unsur-unsur struktur situasi aksi (para partisipan, posisi, otoritas tindakan, kontrol, informasi, hasil/dampak, serta biaya-manfaat) dalam suatu *arena aksi*. Arena aksi, menurut Ostrom *et al.* (2006),



Gambar 2. Kerangka kerja IAD.
Sumber: Ostrom (2005) diadaptasi dari Ostrom *et al.* (1994).

terdiri dari dua komponen utama yaitu *situasi aksi* dan *para partisipan*, di mana individu atau kelompok berinteraksi, melakukan pertukaran barang/jasa, menyelesaikan persoalan, maupun berkonflik.

Hubungan antara unsur-unsur *rules-in-use* dengan unsur-unsur situasi aksi ditampilkan pada Gambar 3. Dan batasan jenis aturan dalam rules in use Ostrom tertera dalam Tabel 1.



Gambar 2. Hubungan Antara *Rules-In-Use* Dengan Unsur-Unsur Situasi Aksi.

Sumber: Ostrom (2005).

Tabel 1. Batasan Tujuh Aturan *Rules in Use Ostrom*.

No.	Jenis Aturan	Definisi/ Keterangan	Operasionalisasi dalam Pemanfaatan Ruang Laut di KKP Gili Matra
1.	Aturan posisi (<i>position rules</i>)	jenis peraturan yang mengatur keberadaan sejumlah posisi dan berapa banyak partisipan yang dapat mendukung setiap posisi di dalam suatu arena aksi.	mengidentifikasi peran formal dan informal, misalnya pengelola kawasan (KKP, UPT), pemerintah daerah (Provinsi atau Kab), kelompok nelayan, asosiasi wisata bahari, dan LSM pendamping (Cinner, 2012).
2.	Aturan keanggotaan (<i>boundary rules</i>)	peraturan tentang persyaratan dan cara partisipan masuk atau meninggalkan posisi tertentu di dalam suatu arena aksi.	menilai siapa yang berhak mengakses dan memanfaatkan ruang laut, misalnya syarat kepemilikan izin KKPRL yang wajib dilengkapi rekomendasi pengelola kawasan konservasi sebagaimana diatur dalam PP No. 28 Tahun 2025 (Pemerintah RI, 2025).
3.	Aturan otoritas tindakan (<i>authority rules</i>)	peraturan tentang sejumlah Tindakan sah yang diberikan kepada partisipan sesuai dengan posisinya pada setiap tahapan pengambilan keputusan.	melihat apa saja aktivitas yang diizinkan atau dilarang, seperti penggunaan alat tangkap ramah lingkungan, larangan bom/potassium, serta pengaturan jumlah wisatawan di titik penyelaman (Foale <i>et al.</i> , 2011).
4.	Aturan agregasi (<i>aggregation rules</i>)	adalah peraturan tentang fungsi transformasi jenis tindakan tertentu kepada hasil akhir atau hasil antara bagi kelompok pada setiap tahap pengambilan keputusan.	menilai mekanisme pengambilan keputusan kolektif, misalnya keberadaan forum multipihak (pokmaswas, kelompok nelayan, asosiasi wisata) dan tingkat partisipasi masyarakat dalam musyawarah zonasi (Jentoft & Chuenpagdee, 2009).
5.	Aturan informasi (<i>information rules</i>)	adalah peraturan yang mengatur Tingkat informasi yang tersedia, mengotorisasi saluran informasi, menetapkan kewajiban, ijin, atau larangan untuk berkomunikasi dengan partisipan pada posisinya pada tahap keputusan tertentu dan menetapkan bahasa yang digunakan dalam berkomunikasi.	mengukur transparansi dan aksesibilitas informasi, seperti keterbukaan data perizinan, sosialisasi tata ruang laut/zonasi, atau laporan kondisi ekosistem laut kepada masyarakat lokal (Gruby & Basurto, 2014).
6.	Aturan lingkup (<i>scope/choice rules</i>)	peraturan yang mengatur tindakan atau keadaan yang memengaruhi variabel hasil (<i>outcome</i>) yang "harus", "tidak boleh", atau "mungkin" terpengaruh sebagai akibat dari tindakan yang diambil dalam suatu situasi.	mengkaji tujuan dan hasil yang diharapkan, misalnya pencapaian target tutupan karang minimal, peningkatan pendapatan masyarakat pesisir, atau berkurangnya konflik pemanfaatan ruang laut (Ferse <i>et al.</i> , 2010).
7.	Aturan biaya-manfaat (<i>pay-off rules</i>)	praturan tentang bagaimana manfaat dan biaya yang diperlukan, diizinkan, atau dilarang, didistribusikan kepada para partisipan.	menilai penerapan sanksi dan insentif, seperti denda bagi pelanggar atau pemberian bantuan alat tangkap ramah lingkungan bagi nelayan patuh aturan (Ostrom, 2005).

Sumber: Cinner, (2012); Ferse *et al* (2010); Foale *et al* (2011); Gruby & Basurto, (2014); Jentoft & Chuenpagdee (2009) ; Pemerintah RI, (2025); Ostrom (2005) dan Ostrom *et al* (2006);

PENGGUNAAN *RULES IN USE* OSTROM DALAM PEMANFAATAN RUANG LAUT UNTUK KEGIATAN EKOWISATA DI KKP GILI MATRA

Pengelolaan KKP berbasis pemanfaatan berkelanjutan seperti ekowisata yang ada di KKP Gili Matra menjadi perhatian utama pemerintah, dengan penyiapan regulasi yang ketat, baik dalam menjaga keberlanjutan ekosistem maupun kegiatan yang berkelanjutan di Kawasan. BKKPN Kupang, (2024) dan WWF (2021) telah mengkaji yang menunjukkan bahwa implementasi aturan atau *rules in use*, baik yang bersifat formal maupun informal, memainkan peran sentral dalam menjaga keseimbangan antara konservasi dan kegiatan ekonomi.

Dalam praktiknya, penggunaan *rules in use* Ostrom di Gili Matra mencakup berbagai regulasi formal seperti peraturan zonasi kawasan konservasi, sistem kuota wisatawan, serta penerapan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari aktivitas wisata bahari. BKKPN Kupang, sebagai pengelola, telah mengimplementasikan sistem monitoring dan pengawasan berbasis zonasi untuk memastikan kesesuaian aktivitas wisata dengan alokasi ruang laut (Dislutan NTB, 2024). Penegakan aturan ini terlihat dari tindakan langsung terhadap pelanggaran oleh kapal wisata di zona inti konservasi. Selain aturan formal, terdapat pula aturan informal seperti norma adat yang telah diformalkan menjadi peraturan desa. Aturan ini mengatur larangan terhadap penangkapan ikan di zona tertentu, pembatasan pembangunan pesisir, serta pengelolaan sampah dan terumbu karang. Menurut Yulianda *et al.*, (2017), bahwa

Kolaborasi antara pemerintah, masyarakat lokal, dan pelaku usaha wisata dalam bentuk *co-management* terbukti efektif dalam mendukung kepatuhan terhadap aturan konservasi.

Untuk menghasilkan manfaat bersama, Ostrom (2008) menyebutnya sebagai *common-pool resources* (CPR) dengan karakteristik menghasilkan manfaat yang dapat dinikmati oleh orang banyak tanpa dapat dikecualikan (*nonexcludable*). Karakteristik lain dari CPRs yaitu *subtractability*, jika satu aktor menggunakan maka tindakan tersebut menghilangkan atau mengurangi kemampuan aktor lain untuk juga menggunakan sumber daya yang sama (Weeden & Chow, 2012).

Sejak diterbitkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No.24 Tahun 2019 tentang Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (WP3K), dan saat ini telah diperbarui dengan Permen KP No. 28 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut, kegiatan pemanfaatan ruang laut dalam bentuk izin Lokasi perairan telah disesuaikan menjadi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang laut (KKPRL) sudah mulai di terbitkan untuk kegiatan pemanfaatan ruang laut menetap, termasuk diantaranya di KKP Gili Matra. Sampai dengan saat ini telah terbit 11 (sebelas) KKPRL di KKP Gili Matra, dan 1 diantaranya sudah dicabut (atas nama PT Tiara Cipta Niaga untuk kegiatan pemanfaatan air laut non energi) karena terindikasi melakukan kerusakan lingkungan. Dari 11 KKPRL yang sudah diterbitkan tersebut, semuanya untuk mendukung kegiatan wisata Bahari di KKP Gilimatra. Data lengkapnya sebagaimana tertera dalam Tabel 2 berikut.

Tabel 2. Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL) di KKP Gili Matra.

No.	Subjek Hukum/Pemrakarsa	Tahun Terbit	Kegiatan	Keterangan
1.	Yayasan Ekosistem Gili Indah	13 Juni 2023	Restorasi terumbu karang	kegiatan non berusaha
2.	PT. PLN	16 Desember 2019	Saluran kabel laut tegangan menengah 20 KV	kegiatan berusaha (mendukung kecukupan Listrik di Gili Matra)
3.	PT. Telkom	16 Oktober 2020	Pemasangan Kabel Bawah Laut (SKKL)	kegiatan berusaha untuk (sarana telekomunikasi di Gili Matra)
4.	Kementerian Perhubungan	16 Desember 2019	Pembangunan Dermaga di Pulau Gili Trawangan	kegiatan Non berusaha (mendukung sarana Pelabuhan di Gili Matra)
5.	PT. Vila Ombak	15 Februari 2021	Pemanfaatan Air Laut Non Energi	kegiatan berusaha
6.	PDAM Lombok Utara	24 Mei 2023	Pemasangan Pipa Bawah Laut	kegiatan berusaha
7.	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR)	15 Februari 2021	Penataan Kawasan Pulau Gili Air Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Lombok	kegiatan non berusaha (mendukung sarana dan prasarana wisata di Gili Matra)
8.	Yayasan Ekonomi Keanekaragaman Hayati Indonesia	25 September 2024	Transplantasi Terumbu Karang dan Lamun	kegiatan non berusaha (konservasi dan rehabilitasi ekosistem)
9.	Yayasan Ekosistem Gili Indah	15 Juni 2023	Biorock dan Turbin Dynorotor	kegiatan berusaha
10.	Perumda Air Minum Amerta Dayan Gunung	27 Desember 2023	Pipa Bawah Air Laut Bersih	kegiatan berusaha
11.	Balai Wilayah Sungai (BWS) Nusa Tenggara 1	26 Februari 2025	Pembangunan Pengaman Pantai	kegiatan non berusaha (rehabilitasi pantai untuk atasi abrasi pantai)

Sumber: Direktorat Penataan Ruang Laut Tahun 2025.

Data KKPRL tersebut di atas, terdiri atas kegiatan berusaha dan kegiatan non berusaha, umumnya berupa sarana prasarana untuk mendukung kegiatan ekowisata di KKP Gilimatra. Sesuai Permen KP No. 28 Tahun 2021 telah diatur proses pendaftaran, penilaian dan penerbitan KKPRL, untuk pendaftaran dan penerbitan kegiatan berusaha dilakukan melalui perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik atau *Online Single Submission* (OSS), sedangkan untuk kegiatan non berusaha, baik pendaftaran dan penerbitan dilakukan melalui sistem elektronik di Kementerian Kelautan dan Perikanan, yaitu melalui aplikasi <https://e-sea.kkp.go.id/>. Aplikasi elektronik ini bertujuan untuk memudahkan dan membantu pemrakarsa, khususnya untuk kegiatan non berusaha dalam mengajukan permohonan KKPRL tersebut. Berdasarkan Permen KP No. 28 Tahun 2021, KKPRL untuk kegiatan non berusaha selain untuk kegiatan pemerintah/pemerintah daerah, juga untuk kegiatan fasilitasi masyarakat lokal dan tradisional (kegiatan perikanan tangkap, budidaya, dan wisata bahari skala kecil dan tradisional, serta untuk pemukiman masyarakat tradisional di laut). Ketentuan kegiatan pemanfaatan ruang laut di KKP Gili Matra, selain diatur dalam Permen KP No.28 Tahun 2021, juga diatur dalam Kepmen KP. No.34/2022 dan Kepdirjen PKRL No. 62/2023.

Berdasarkan hasil wawancara mendalam dengan Kepala BKKPN Kupang dan Kepala Wilker NTB, untuk perizinan masuk ke dalam KKP Gilimatra (Karcis masuk kawasan konservasi untuk kegiatan pariwisata alam perairan mengacu pada Permen KP No. 46 Tahun 2016 tentang Pemanfaatan KKP dan dasar pengenaan tarif karcis masuk menggunakan PP No 85 Tahun 2021 tentang *jenis dan tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yang berlaku pada Kementerian KKP*. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 dan 5 dalam PP No.5 Tahun 2021, bahwa untuk mengajukan kegiatan berusaha di laut, harus memiliki 2 (dua) perizinan, yaitu persyaratan dasar berupa KKPRL dan persetujuan lingkungan, kemudian baru mengurus perizinan berusaha berdasarkan klasifikasi baku lapangan usaha Indonesia (KBLI) dan tingkat resiko, dan pendaftarannya diajukan melalui OSS yang dikelola oleh Kementerian Investasi dan Hilirisasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM).

Dalam Permen KP No.28 tahun 2021 juga mengatur tentang pelimpahan kewenangan kepada Kementerian Investasi/BKPM sebagai penerbit PKKPRl dan perizinan berusaha bidang kelautan dan perikanan melalui sistem OSS, dimana pelaksanaan kegiatan berusaha bidang kelautan

dan perikanan pengaturannya berdasarkan Permen KP No.10 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Kelautan dan Perikanan. Peraturan-peraturan tersebut, perlu dipadu sesuaikan karena ada potensi tumpang-tindih antara persyaratan dasar perizinan yaitu KKPRL dan perizinan berusaha di KKP Gili Matra. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Balai KKP Kupang, sejak diterbitkannya Permen KP No.10 Tahun 2021 tersebut, maka pengurusan izin usaha pemanfaatan ruang di KKP bisa ditangguhkan sampai adanya pedoman teknisnya.

Analisis 3 (tiga) Regulasi Pemanfaatan Ruang Laut dan Pengelolaan KKP Gili Matra menggunakan Konsep *Rules in Use Ostrom*

Analisis *rules-in-use Ostrom* merujuk pada aturan yang sebenarnya dipakai dalam praktik sehari-hari (tidak hanya aturan tertulis), termasuk interaksi antar pemangku kepentingan, kepatuhan, kontrol sosial, dan penegakkan hukum (law enforcement). Analisis *rules-in-use Ostrom* membantu memahami gap antara kebijakan formal dan pelaksanaan di lapangan, yang sangat relevan untuk memastikan bahwa peraturan pemanfaatan ruang laut cukup mendukung kegiatan ekowisata berkelanjutan di KKP Gili Matra.

Adapun hasil analisis *rules in use Ostrom* berdasarkan tujuh batasan aturan sebagaimana tertera dalam Tabel 3.

Aturan posisi dalam pemanfaatan ruang laut untuk kegiatan wisata bahari di KKP Gili Matra secara formal memang melibatkan berbagai lembaga pemerintah, mulai dari Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) melalui BKKPN Kupang-Wilker NTB, Pemerintah Provinsi NTB, Pemerintah Kabupaten Lombok Utara, hingga Pemerintah Desa Gili Indah. Secara normatif, peran masing-masing aktor sudah diatur melalui struktur jabatan dan regulasi kelembagaan (Hill & Hupe, 2002). Namun, dalam praktiknya, koordinasi antar-aktor seringkali menghadapi berbagai kendala. Sebagai contoh, kewenangan BKKPN Kupang dalam pengelolaan KKP Gili Matra kerap bersinggungan dengan Dinas Pariwisata Provinsi NTB maupun Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi NTB, terutama terkait otoritas pengaturan aktivitas wisata bahari. Terdapat persepsi yang berbeda antara aktor konservasi dan aktor pariwisata, sementara BKKPN Kupang cenderung menekankan aspek pembatasan dan perlindungan ekosistem, pemerintah daerah lebih menekankan aspek peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) melalui sektor wisata.

Tabel 3. Analisis Substansi 7 batasan aturan dari tiga Peraturan Pemanfaatan Ruang Laut dan Peraturan KKP Gili Matra NTB .

Tujuh Unsur Konseptual Rules in Use Ostrom	Permen KP No. 28/2021	Kepmen KP No. 34 Tahun 2022	Kepdirjen PKRL No. 62/2023
1. Aturan Posisi (Position Rules)	<p>1. Posisi aktor seperti "pelaku usaha", "pengguna ruang laut", "pemerintah pusat", "pemerintah daerah", "masyarakat lokal/tradisional".</p> <p>2. Posisi jabatan/peran seperti Menteri, Gubernur, Direktorat Jenderal Penataan Ruang Laut, Pemerintah Daerah provinsi</p>	<p>1. Menunjuk direktorat jenderal yang menyelenggarakan tugas teknis di bidang pengelolaan ruang laut untuk melakukan pengelolaan Taman di Perairan Pulau Gili Air, Gili Meno, dan Gili Trawangan di Provinsi NTB."</p> <p>2. Direktorat Jenderal yang menyelenggarakan tugas teknis di bidang pengelolaan ruang laut untuk mengelola KKP Gili Matra (diktum Kelima):</p> <p>3. Melakukan pengelolaan Taman di Perairan Pulau Gili Air, Gili Meno, dan Gili Trawangan di Provinsi Nusa Tenggara Barat</p>	<p>1. "Dalam melaksanakan operasional pengelolaan Kawasan Kawasan Konservasi Pulau Gili Air, Gili Meno, dan Gili Trawangan Provinsi NTB, satuan unit organisasi pengelola menyusun rencana pengelolaan dan laporan tahunan yang mengacu pada Rencana Pengelolaan (diktum ketiga)</p> <p>2. Kementerian Kelautan dan Perikanan (Balai Kawasan Konservasi Perairan Nasional Kupang,)</p> <p>3. Peran BKKPN Kupang sebagai pengelola kawasan konservasi yang menyusun rencana pengelolaan.</p> <p>4. Pemerintah Provinsi / Kabupaten / Desa terlibat dalam konsultasi publik (tingkat kabupaten/desa), memberi masukan terhadap subzona pariwisata, subzona perikanan tangkap.</p>
2. Aturan Anggota (Boundary Rules)	<p>1. Menteri membentuk Tim Penilaian Pelaksanaan KKPRL dan dapat melibatkan Pakar</p> <p>2. Siapa subjek yang diwajibkan mengikuti permen KP: Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, masyarakat, pelaku usaha, pengguna ruang laut.</p> <p>3. Kegiatan yang harus memiliki Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL), misalnya reklamasi atau pemanfaatan yang belum memiliki izin lokasi.</p>	<p>1. "Menetapkan perairan di wilayah Pulau Gili Air, Gili Meno, dan Gili Trawangan ... sebagai Kawasan Konservasi ..." (diktum KESATU).</p> <p>2. Kawasan ini memiliki zona-zona spesifik: zona inti, pemanfaatan terbatas, rehabilitasi, bangunan & instalasi laut, pelabuhan/tambat labuh.</p> <p>3. Keputusan lama (2009) dicabut setelah KM 34/2022 berlaku.</p>	<p>1. Renstra menyebutkan bahwa Rencana Pengelolaan berlaku untuk Kawasan Konservasi Gili Air, Gili Meno, Gili Trawangan di NTB untuk periode "2023-2042".</p> <p>2. K e g i a t a n - k e g i a t a n pemanfaatan ruang laut yang dipertimbangkan dalam konsultasi publik: pariwisata bari, penangkapan ikan, budi daya laut, pendidikan, penelitian, penempatan infrastruktur laut, transportasi laut.</p>
3. Aturan Otoritas T i n d a k a n (Authority Rules)	<p>1. Menteri berwenang memberikan Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL) untuk kegiatan skala besar atau lintas wilayah. Dan berwenang menetapkan kebijakan dan pengendalian ruang laut nasional; serta</p> <p>2. Gubernur berwenang - Dapat memberikan KKPRL untuk kegiatan berskala provinsi yang tidak lintas wilayah/kewenangan pusat.</p> <p>3. Direktorat Jenderal Pengelolaan Kelautan dan Ruang Laut berwenang Melakukan penilaian kelayakan teknis dan administratif atas pengajuan KKPRL dan memberikan rekomendasi kepada Menteri</p> <p>4. Pelaku Usaha/Pemohon KKPRL berhak untuk mengajukan permohonan KKPRL dan bertanggung jawab atas kelengkapan dan kebenaran dokumen perizinan</p>	<p>1. Menteri Kelautan dan Perikanan mempunyai kewenangan untuk menetapkan kawasan konservasi dan zonanya, serta mencabut keputusan sebelumnya.</p> <p>2. Direktur jenderal pengelolaan ruang laut diberi pengelolaan teknis kawasan konservasi sesuai tugas teknisnya</p>	<p>1. BKKPN Kupang sebagai instansi yang memiliki otoritas menyusun Rencana Pengelolaan kawasan tersebut.</p> <p>2. Pemerintah pusat (Dirjen PRL KKP) yang menetapkan Keputusan Renstra (No.62/2023) sebagai instrumen pengelolaan.</p> <p>3. Pemerintah daerah dan desa memiliki otoritas memberi masukan dan ikut mengawasi pelaksanaan berdasarkan renstra</p>

Lanjutan Tabel 3.

Tujuh Unsur Konseptual Rules in Use Ostrom	Permen KP No. 28/2021	Kepmen KP No. 34 Tahun 2022	Kepdirjen PKRL No. 62/2023
	5. Pengawas dan penegak hukum berwenang melakukan pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang laut 6. Masyarakat berhak mendapatkan informasi publik pemanfaatan ruang laut, dan memberikan masukan dalam proses perencanaan (partisipatif)		
4. Aturan Agregasi (Aggregation Rules)	1. Proses persetujuan KKPRL melibatkan dokumen teknis dan administratif, kemungkinan tim verifikasi 2. Prosedur pengajuan izin, integrasi regulasi pusat dan daerah dalam penyusunan dan implementasi. 3. Tim atau instansi yang memutuskan keputusan perizinan dan persetujuan kegiatan.	1. Zona tertentu ditetapkan secara keseluruhan luas dan jenis zona; keputusan zonasi ditetapkan kolektif oleh Menteri melalui lampiran dan peta; adanya proses revisi karena perubahan luasan dan zonasi dari Keputusan 2009 ke 2022. 2. Penetapan batas koordinat melalui lampiran sebagai bagian kolektif yang harus dipatuhi bersama.	1. Rencana pengelolaan disusun untuk periode panjang (20 tahun, 2023-2042), yang mengharuskan integrasi berbagai sektor (pariwisata, perikanan, pendidikan, instalasi laut, transportasi) dan koordinasi antar tingkatan pemerintahan (desa, kabupaten, provinsi, pusat). 2. Subzona pariwisata, perikanan tangkap diputuskan dalam konsultasi publik; ada pertemuan khusus membahas tambat labuh kapal.
5. Aturan informasi (information rules)	1. Kewajiban untuk menyampaikan materi teknis perairan, menyediakan dokumen penyusunan RZWP-3-K/ RTRWP dan integrasi regulasi. 2. Penyusunan neraca sumber daya alam atau dokumen perencanaan ruang laut yang bisa diakses publik. 3. Sosialisasi peraturan ke pemerintah daerah, pelaku usaha, masyarakat lokal.	1. Pengaturan peta dan lampiran koordinat batas kawasan dan zona sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keputusan. 2. Dokumen lampiran termasuk koordinat, peta zonasi (Lampiran I & II). 3. Penegasan bahwa Keputusan sebelumnya dicabut agar tidak membingungkan status hukum.	1. Adanya konsultasi publik sebagai bagian dari proses penyusunan rencana pengelolaan. 2. Penyampaian peta zonasi dan subzona kepada pemangku kepentingan, desa, provinsi/kabupaten. 3. Proses re-zonasi diumumkan dan dijelaskan kepada publik
6. Aturan lingkup (scope/ choice rules)	1. Kegiatan pemanfaatan ruang laut yang telah atau belum memiliki izin lokasi wajib mengajukan KKPRL paling lama ... sebagai syarat agar bisa beroperasi. 2. Pemanfaatan ruang laut harus sesuai dengan RTR/RZ.	1. Zona-zona dengan peruntukan tertentu: misalnya "zona pemanfaatan terbatas" berarti ada kegiatan yang diperbolehkan terbatas dalam zona tersebut; "zona bangunan dan instalasi laut" dan "zona pelabuhan/tambat labuh". 2. Ada kewajiban bahwa zona inti memiliki perlindungan khusus (yakni tidak untuk aktivitas pemanfaatan kecuali yang dikecualikan). 3. Ketentuan bahwa kegiatan antar zona harus mengacu pada peta dan koordinat yang ditetapkan di lampiran	1. Kegiatan yang diperbolehkan dalam renstra meliputi wisata bahari, budi daya laut, penelitian, transportasi laut, instalasi laut, dan infrastruktur laut. 2. Peninjauan kembali zonasi (rezonasi) sudah dilakukan dan subzona-subzona baru dilibatkan dalam konsultasi publik seperti subzona pariwisata dan perikanan tangkap.

Lanjutan Tabel 3.

Tujuh Unsur Konseptual Rules in Use Ostrom	Permen KP No. 28/2021	Kepmen KP No. 34 Tahun 2022	Kepdirjen PKRL No. 62/2023
7. Aturan biaya-manfaat (<i>pay-off rules</i>)	<p>1. Sanksi administratif untuk pelanggaran zonasi, penggunaan ruang tanpa izin, tidak mengajukan KKPRL, reklamasi tanpa izin. (Walau teks lengkap sanksinya mungkin dijabarkan di pasal-pasal)</p> <p>2. Ketentuan bahwa izin bisa ditolak jika persyaratan tidak terpenuhi, atau izin lokasi harus diajukan dalam jangka waktu tertentu sejak berlakunya Permen</p>	<p>1. Dengan ditetapkannya kawasan ini, status hukum dan proteksi terhadap perairannya meningkat; pelanggaran terhadap zonasi dapat dikenai tindakan sesuai regulasi konservasi laut (meskipun rincian sanksi biasanya dirinci dalam regulasi pelaksanaan / pemantauan).</p> <p>2. Penetapan zona-intinya berarti beberapa kegiatan akan dilarang atau diatur sangat ketat, sehingga aktor yang menerobosnya harus menghadapi konsekuensi.</p> <p>3. Pencabutan keputusan lama juga berarti aturan lama tidak lagi berlaku sehingga ada konsekuensi legal terhadap kepatuhan.</p>	<p>1. Konsekuensi dari tidak mematuhi zonasi atau subzona kemungkinan akan memasuki regulasi pengendalian pemanfaatan ruang laut, izin, dan mungkin sanksi administratif atau pembatasan dalam pemanfaatan.</p> <p>2. Pengembangan rencana pengelolaan untuk memastikan manfaat keanekaragaman hayati dan ekonomi masyarakat lokal sebagai hadiah konseptual bagi pengelolaan yang baik / berkelanjutan.</p>

Sumber: Hasil analisis persandingan tiga (3) Regulasi Pemanfaatan Ruang laut, dan Regulasi Penetapan KKP Gili Matra.

Perbedaan orientasi ini sering menimbulkan ketidakharmonisan kebijakan di lapangan, misalnya dalam pemberian izin pembangunan infrastruktur wisata atau penataan ruang laut/ zonasi wisata bahari. Selain itu, meskipun regulasi menyebutkan peran strategis Pemerintah Desa Gili Indah dalam mendukung pengelolaan wisata, dalam praktiknya posisi desa lebih sering sebagai penerima kebijakan, bukan pengambil keputusan. Hal ini memperlemah keterlibatan masyarakat lokal, padahal partisipasi mereka sangat penting untuk efektivitas pengelolaan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa aturan posisi dalam struktur formal tidak sepenuhnya sejalan dengan *rules-in-use* Ostrom di lapangan, sehingga tumpang tindih kewenangan dan lemahnya koordinasi lintas level pemerintahan menjadi faktor penghambat efektivitas tata kelola wisata bahari di KKP Gili Matra.

Terkait mekanisme koordinasi antara pemerintah dengan pemerintah provinsi dalam pengelolaan Kawasan konservasi utamanya dalam mendukung kegiatan wisata bahari adalah adanya mekanisme koordinasi Forum Komunikasi Kolaborasi Pengelolaan Gilimatra (FKKP), dalam forum ini merupakan forum bersama untuk membahas permasalahan sekaligus untuk membahas mekanisme koordinasi, utamanya dalam penanganan permasalahan-permasalahan yang ada, namun demikian forum ini berdasarkan hasil FGD dengan sudah tidak aktif lagi karena adanya pergantian jabatan, terutama di provinsi NTB.

Aturan keanggotaan (*boundary rules*) merupakan ketentuan mengenai persyaratan dan mekanisme bagi partisipan untuk masuk atau keluar dari posisi tertentu dalam suatu arena aksi (Ostrom, 2005). Dalam konteks pemanfaatan ruang laut di Indonesia, Permen KP Nomor 28 Tahun 2021 mengatur sistematika perizinan melalui mekanisme Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL), baik untuk kegiatan berusaha maupun non-berusaha. KKPRL non-berusaha diperuntukkan bagi pemanfaatan ruang laut untuk kepentingan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat lokal/tradisional, sedangkan KKPRL berusaha diperuntukkan bagi pelaku usaha yang bertujuan memperoleh keuntungan.

Namun, dalam praktiknya, masyarakat lokal dan tradisional seringkali menghadapi hambatan dalam memenuhi persyaratan administratif KKPRL. Hambatan tersebut mencakup:

- Akses informasi yang terbatas**, di mana sosialisasi regulasi dan prosedur perizinan belum sepenuhnya menjangkau masyarakat di pulau kecil dan daerah terpencil (Yulianto *et al.*, 2015).
- Kapasitas administratif yang rendah**, karena proses perizinan mensyaratkan dokumen teknis dan administrasi yang sulit dipenuhi oleh kelompok masyarakat tradisional (Ferse *et al.*, 2010).

3. Asimetri kekuasaan dengan sektor swasta, di mana pelaku usaha pariwisata atau investasi seringkali lebih mudah memperoleh izin karena memiliki sumber daya finansial dan akses ke birokrasi (Fabinyi, 2010).
4. Kurangnya pengakuan terhadap praktik tradisional, misalnya aktivitas perikanan tradisional atau pemanfaatan ruang laut berbasis kearifan lokal yang belum sepenuhnya diakomodasi dalam kerangka formal KKPRL (Cinner, 2012).

Tahapan untuk mendapatkan izin KKPRL antara lain permohonan pemanfaatan dengan memenuhi syarat administrasi dan pembuatan dokumen persyaratan pengajuan KKPRL, verifikasi dan penilaian, penerbitan KKPRL, serta pembangunan sarana dan prasarana yang eksisting atau rencana pembangunanya. Dimana penerbitan KKPRL ini diterbitkan oleh Menteri Investasi dan Hilirisasi/Kepala BKPM melalui OSS atas persetujuan Menteri Kelautan dan Perikanan. Jangka waktu KKPRL ini adalah 2 tahun apabila tidak diikuti perizinan berusaha, apabila dilanjutkan dengan perizinan berusaha, masa berlaku mengikuti masa berlaku izin usaha tersebut.

Aturan pilihan (*choice rules*) adalah peraturan yang menentukan tindakan yang diperlukan, diizinkan, atau dilarang dilakukan oleh partisipan yang menempati posisi tertentu dalam proses pengambilan keputusan (Ostrom, 2005). *Choice rules* ialah aturan mengenai hak dan kewajiban. Peraturan Menteri KP No. 28 Tahun 2021 menetapkan hak pemegang KKPRL berupa hak melakukan kegiatan pemanfaatan ruang laut menetap sesuai izin serta memperoleh pelayanan dan pembinaan, sementara kewajiban pemegang izin (sebagaimana juga dirinci dalam Kepmen KP No. 34 Tahun 2022) meliputi larangan menutup akses nelayan, kewajiban menjaga dan memelihara kelestarian ekosistem, serta mematuhi ketentuan zonasi dan persyaratan teknis lainnya. Namun, kedua perangkat hukum tersebut tidak memuat ketentuan yang sangat spesifik tentang hak dan kewajiban dalam konteks Kawasan Konservasi Perairan (KKP), sehingga meninggalkan ruang interpretasi saat diterapkan pada kawasan bernilai konservasi tinggi seperti Gili Matra (Permen KP No. 28 tahun 2021; Kepmen KP No. 34 tahun 2022).

Bukti empiris dari KKP Gili Matra menunjukkan implikasi praktik yang relevan dengan kekosongan normatif ini. Studi lapangan dan evaluasi pengelolaan mengungkapkan bahwa meskipun izin formal tersedia, akses dan manfaat bagi komunitas lokal sering tergerus oleh praktik pemanfaatan wisata

yang intensif—mis. pembangunan fasilitas dermaga, penempatan mooring yang tidak koheren dengan zonasi, dan praktik berlabuh parah yang merusak terumbu—yang pada praktiknya mengubah hak penggunaan ruang laut dan menimbulkan tekanan ekosistem (Yulianto *et al.*, 2015; Campbell *et al.*, 2013; Mustika *et al.*, 2017). Selain itu, dokumentasi pengawasan memperlihatkan rendahnya penegakan sanksi terhadap pelanggaran izin dan lemahnya mekanisme verifikasi rekomendasi pengelola sebelum penerbitan izin, sehingga kewajiban pemeliharaan kelestarian seringkali menjadi komitmen formal tanpa implementasi nyata di lapangan (Ratnawati *et al.*, 2018; Pomeroy *et al.*, 2006). Data kunjungan wisata sebelum pandemi yang sangat tinggi di Gili Matra juga memperkuat bukti tekanan pemanfaatan yang berpotensi melampaui daya dukung ekologis jika hak dan kewajiban tidak dioperasionalisasikan secara ketat (LIPI, 2019; Mustika *et al.*, 2017).

Dengan demikian, meskipun Permen KP No. 28 tahun 2021 dan Kepmen KP No. 34 tahun 2022 mensyaratkan hak dan kewajiban umum bagi pemegang KKPRL, bukti empiris menunjukkan dua masalah utama dalam konteks KKP Gili Matra: (1) **kekaburuan norma** pada ketentuan yang spesifik untuk kawasan konservasi sehingga interpretasi dan penerapan bervariasi; (2) **kesenjangan antara aturan tertulis dan praktik** (*rules in form vs rules in use*), yang termanifestasi dalam akses masyarakat yang terhambat; (3) lemahnya verifikasi rekomendasi pengelola; dan (4) rendahnya penegakan kewajiban pemeliharaan ekosistem. Menangani masalah tersebut memerlukan pendalaman klausul hak-kewajiban yang khusus untuk KKP dan penguatan mekanisme implementasi, misalnya standar teknis rehabilitasi terumbu karang, prosedur verifikasi rekomendasi pengelola sebelum penerbitan KKPRL, kuota utilisasi wisata berbasis daya dukung, dan mekanisme pengenaan sanksi/insentif yang efektif.

Aturan agregasi (*aggregation rules*) adalah peraturan tentang jenis tindakan tertentu yang dilakukan pada tahap pengambilan keputusan (Ostrom, 2005). Aturan agregasi mengatur bagaimana cara pengambilan keputusan di dalam suatu kelompok atau organisasi, apakah diserahkan kepada seseorang yang memiliki posisi tertentu atau melalui mekanisme lain yang melibatkan seluruh partisipan. Hasil analisis pasal dalam ketiga peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa belum ada aturan agregasi. Hal ini merupakan suatu kelemahan peraturan-peraturan tersebut mengingat pentingnya mekanisme “jalan keluar” ketika terjadi ketidakmufakatan antara partisipan.

Hasil analisis pasal dalam ketiga peraturan menunjukkan bahwa belum ada aturan agregasi. Hal ini merupakan suatu kelemahan peraturan-peraturan tersebut mengingat pentingnya mekanisme “jalan keluar” ketika terjadi ketidakmufakatan antara partisipan.

Aturan informasi (*information rules*) adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur tingkat informasi yang tersedia, mengotorisasi saluran informasi, menetapkan kewajiban, perizinan, dan/atau larangan untuk berkomunikasi dengan partisipan pada tahap keputusan tertentu dan menetapkan bahasa yang digunakan dalam berkomunikasi (Ostrom, 2005). Berdasarkan analisis pada pasal-pasal di ketiga peraturan perundang-undangan tersebut, tidak ditemukan pasal-pasal tentang aturan informasi atau mekanisme bagaimana informasi dikirim atau diterima. Mekanisme penyampaian informasi mengenai proses perizinan pemanfaatan ruang laut sebagai persyaratan dasar perizinan, dan perizinan berusaha terkait di KKP Gilimatra – NTB diserahkan kepada BKKPN Kupang sebagai Unit Pelaksana Teknis (UPT) dibawah Direktorat Jenderal Pengelolaan Kelautan dan Ruang Laut – KKP yang mengelola KKP Gili Matra. Situasi umum arena aksi menggambarkan bahwa tidak semua masyarakat, baik pengguna nonkomersial maupun komersial memahami aturan perizinan pemanfaatan air sehingga mekanisme bagaimana informasi dikirim atau diterima oleh para partisipan sebaiknya diatur dan ditekankan dalam peraturan.

Aturan lingkup (*scope rules*) adalah peraturan yang mengatur tindakan atau keadaan yang memengaruhi variabel hasil yang “harus”, “tidak boleh”, atau “mungkin” terpengaruh sebagai akibat dari tindakan yang diambil dalam suatu situasi (Ostrom, 2005). Dalam Permen KP No. 28 Tahun 2021, pemanfaatan ruang laut diklasifikasikan menjadi kegiatan non berusaha dan kegiatan berusaha, termasuk kegiatan wisata bahari di KKP Gili Matra,. Beberapa contoh kegiatan Berusaha terdiri atas kegiatan sistem komunikasi kabel bawah laut (SKKL) milik PT Telkom yang menghubungkan pulau Lombok dengan 3 pulau di Gilimatra, penggelaran kabel Listrik yang mengaliri listrik di Gili Matra milik PLN, pipa air minum PDAM Kab Lombok Utara. Sedangkan contoh kegiatan Non berusaha seperti pelabuhan di Gili Trawangan yang dibangun Kementerian Perhubungan dan platform wisata dan bangunan tambat kapal di Gili Air yang dibangun Kementerian Pekerjaan Umum .

Untuk mendukung keberlanjutan pemanfaatan ruang laut untuk kegiatan ekowisata di KKP Gili Matra, perlu didukung pengawasan dan penegakan aturan (law enforcement). Berdasarkan hasil wawancara dengan stakeholder terkait dan studi literatur, terkait dengan aturan lingkup aspek pengawasan dan penegakan aturan di KKP Gili Matra melibatkan beberapa aktor utama: BKKPN Kupang, Ditjen Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (PSDKP), DKP Provinsi NTB, Kelompok Masyarakat Pengawas (Pokwasmas). Adapun bentuk monitoring dan pengawasan meliputi: monitoring aktivitas dan kesesuaian tata ruang laut, penerapan kuota dan izin usaha pemanfaatan Kawasan konservasi (SIUPKK) (KKP 2024), penggunaan kapal patroli dan teknologi pengawasan (JPNN NTB, 2024); dan pembinaan teknis pokwasmas (KKP 2023)

Aturan biaya-manfaat (*pay-off rules*) adalah peraturan tentang bagaimana manfaat dan biaya yang diperlukan, diizinkan, atau dilarang didistribusikan kepada para partisipan (Ostrom, 2005). Menurut ketentuan dalam Permen KP No. 28 Tahun 2021, sumber pendanaan pembangunan sarana dan prasarana pemanfaatan ruang laut untuk mendukung kegiatan wisata bahari direncanakan oleh pemohon izin dan dimasukkan ke dalam rencana kegiatan. Peraturan ini juga mengatur pemegang KKPRL memiliki kewajiban membayar PNBP (untuk kegiatan berusaha dan kegiatan non berusaha yang diajukan oleh orang perseorangan dan/atau badan usaha).

Dalam perspektif pengelolaan pemanfaatan ruang laut, Permen KP No. 28 Tahun 2021 mengatur mekanisme insentif dan disinsentif melalui penerapan PNBP serta kewajiban perizinan yang bertujuan mendorong kepatuhan, memberikan jaminan legalitas, melindungi investasi, dan menjamin kepentingan masyarakat lokal. Namun, efektivitas instrumen ini dalam mendorong kepatuhan pelaku usaha maupun mendistribusikan manfaat ke masyarakat masih menghadapi sejumlah tantangan.

Secara teoretis, besaran beban biaya perizinan yang tinggi dapat menurunkan tingkat kepatuhan, khususnya pada pelaku usaha kecil dan masyarakat tradisional, karena biaya kepatuhan dianggap lebih besar daripada manfaat yang diperoleh (Ostrom, 2005; OECD, 2014). Kondisi ini mendorong terjadinya praktik informal, penghindaran izin, atau penyimpangan aturan yang menjadi bagian dari *rules in use*. Sebaliknya, pemberian insentif yang sesuai kapasitas pelaku usaha, seperti skema tarif progresif atau subsidi teknis, terbukti dapat meningkatkan

tingkat kepatuhan serta memperkuat legitimasi regulasi (Campbell *et al.*, 2013; Pomeroy *et al.*, 2006).

Bukti empiris di KKP Gili Matra menunjukkan bahwa meskipun sebagian besar masyarakat menggantungkan mata pencaharian pada sektor wisata bari, distribusi manfaat ekonomi tidak merata. Operator besar dan pemilik modal eksternal memperoleh proporsi pendapatan yang lebih besar, sementara nelayan dan pelaku usaha kecil hanya menerima manfaat terbatas (Yulianto *et al.*, 2015; Mustika *et al.*, 2017; Rosadi *et al.*, 2022). Selain itu, proses perizinan yang dianggap kompleks dan mahal menyebabkan sebagian pelaku usaha memilih jalur informal, sehingga berpotensi melemahkan tata kelola kawasan (Ratnawati *et al.*, 2018).

Kesenjangan antara tujuan regulasi dan realitas empiris ini menunjukkan perlunya analisis lebih jauh mengenai efektivitas instrumen insentif/disinsentif, terutama dari perspektif distribusi biaya dan manfaat. Beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan ini meliputi tingkat kepemilikan izin formal oleh pelaku usaha, proporsi manfaat ekonomi yang diterima oleh masyarakat lokal, transparansi alokasi PNBP, serta persepsi pelaku usaha terhadap beban biaya perizinan. Analisis terhadap indikator-indikator ini dapat menjelaskan apakah instrumen regulasi benar-benar mendorong kepatuhan sekaligus memastikan keadilan distribusi manfaat bagi masyarakat pesisir.

Dengan demikian, implementasi regulasi insentif dan disinsentif di KKP Gili Matra memerlukan penyesuaian berbasis bukti, misalnya melalui skema tarif bertingkat untuk usaha mikro dan tradisional, penyederhanaan prosedur perizinan, serta penerapan mekanisme *benefit-sharing* yang transparan. Upaya ini penting untuk meningkatkan legitimasi regulasi, memperkuat kepatuhan pelaku usaha, serta memastikan bahwa manfaat dari pemanfaatan ruang laut dapat dirasakan secara adil oleh masyarakat lokal.

Berbagai studi menunjukkan bahwa pemberian insentif ekonomi dan kelembagaan berperan penting dalam meningkatkan efektivitas pengelolaan kawasan konservasi. Ferraro dan Kiss (2002) menekankan bahwa pembayaran langsung kepada masyarakat sekitar kawasan konservasi dapat menjadi cara yang efisien untuk menjaga keanekaragaman hayati dibandingkan pendekatan berbasis proyek pembangunan. Engel, Pagiola, dan Wunder (2008) melalui tinjauan teoretis dan empiris menjelaskan bahwa keberhasilan *Payments for Environmental Services (PES)* bergantung pada

desain insentif yang tepat, termasuk kejelasan hak kepemilikan, target wilayah, serta mekanisme monitoring dan evaluasi.

Studi lapangan oleh Jack, Leimona, dan Ferraro (2008) di Indonesia menunjukkan bahwa skema lelang insentif konservasi dapat membantu menentukan besaran pembayaran yang sesuai dan efisien bagi pelaku konservasi. Sementara itu, Suich (2017) menemukan bahwa insentif berbasis jasa lingkungan di beberapa kawasan konservasi di Indonesia mendorong partisipasi masyarakat lokal dan menurunkan tekanan terhadap sumber daya alam, meskipun tantangan tetap muncul dalam keberlanjutan pendanaan dan penegakan hak akses. Secara umum, bukti-bukti tersebut menegaskan bahwa insentif, baik berupa kompensasi finansial maupun penguatan hak kelola, merupakan instrumen penting dalam tata kelola kawasan konservasi yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Berdasarkan hasil analisis menggunakan konsep *rules-in-use Ostrom* terhadap pasal-pasal yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang laut untuk ekowisata di KKP Gili Matraa, ditemukan beberapa kelemahan. Adapun ringkasan analisis *rules in use Ostrom* berdasarkan tujuh batasan aturan disajikan pada tabel 3 . Menurut Kartodihardjo (2006) lemahnya penguatan kelembagaan telah terbukti diikuti oleh kegagalan implementasi kebijakan untuk mencapai tujuan. Kegagalan tersebut merupakan akibat lemahnya para pengambil keputusan memahami adanya kondisi sosial yang kompleks (*complex societies*). Ciri *complex societies* yaitu keputusan yang terpusat, aliran informasi yang tinggi, koordinasi yang tinggi, instruksi oleh kewenangan formal, dan pemerintahan sumber daya (Diamond, 2005).

Pendekatan yang paling sering digunakan untuk mencapai penaatan kawasan konservasi adalah atur dan awasi (ADA) atau dikenal juga dengan *Command and Control (CAC)*, sama halnya dengan peraturan pemanfaatan ruang laut di KKP Gili Matra. Pendekatan CAC mengindikasikan adanya aturan pemerintah yang menentukan bagaimana masyarakat harus bertindak. Terdapat beberapa kelemahan pendekatan CAC menurut Soemarwoto (2001) dalam Wibisana (2019). Pertama, pendekatan CAC terlalu mendasarkan diri pada pandangan bahwa perilaku anti-lingkungan dapat dilawan dengan peraturan perundang-undangan tanpa mempertimbangkan pandangan bahwa manusia selalu mencari tindakan yang menguntungkan dirinya. Kedua, pendekatan CAC bersifat *top-down* dan instruktif, masyarakat diharuskan melaksanakan apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-

undangan menurut interpretasi Pemerintah yang seringkali tidak mempertimbangkan kondisi masyarakat saat membuat peraturan. Ketiga, pendekatan CAC bersifat kaku dan birokratis, aturan dibuat secara rinci dan detail, dimulai dari undang-undang sampai pada tingkat petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Kekakuan ini berakibat pada tidak berkembangnya teknologi dan sistem pengelolaan lingkungan. Misalnya dalam konteks pemanfaatan pemanfaatan ruang laut di KKP Gilimatra, seharusnya keleluasaan BKKPN Kupang atau Wilker NTB dapat diberikan dalam pengelolaan Kawasan tersebut, terutama jika terjadi konflik pemanfaatan sesuai dengan kondisi di lapangan. Fenomena yang terjadi, BKKPN Kupang dan Wilker NTB mengatasinya dengan mengacu pada peraturan acuan yang seringkali tidak sesuai dengan permasalahan dan kondisi setempat.

Berkaitan dengan hal yang telah dijabarkan sebelumnya, ketidakjelasan atau ketidaksesuaian dari otoritas yang berwenang mengakibatkan adanya kesenjangan antara pemerintah pusat dan institusi daerah. Hal ini berimplikasi pada ketidak-sinkronan program dan kecenderungan bersifat sektoral, sehingga implementasi kebijakan menjadi tidak efektif (Kartodihardjo, 2006). Diperlukan kelengkapan dan kualitas peraturan perundang-undangan yang baik untuk mengarahkan langkah bersama (Nurrochmat, 2011). Komunikasi dan koordinasi antar-lembaga serta penguatan supervisi menjadi penting (Suwarno *et al.*, 2015). Ketersediaan informasi dan kemudahan akses belum cukup, karena dibutuhkan pula strategi agar informasi dapat dipahami, menciptakan kesepahaman, dan menumbuhkan motivasi partisipan. Dalam konteks ini, tidak hanya sosialisasi, tetapi juga edukasi perlu dijadikan instrumen kebijakan (Cubbage, Harou, & Sills, 2007).

Namun, pada kasus KKP Gili Matra, kelemahan regulasi dan koordinasi antar-otoritas memperlihatkan dampak langsung di lapangan. Misalnya, terjadi konflik antara otoritas konservasi dengan masyarakat lokal terkait perizinan aktivitas wisata bahari, seperti pembangunan dermaga dan usaha wisata selam. Sebagian masyarakat menolak izin pembangunan dermaga karena dianggap mengancam area tangkap tradisional dan merusak ekosistem terumbu karang, sementara pihak pengelola wisata justru melihatnya sebagai peluang peningkatan aksesibilitas wisatawan (Clifton, 2013; Yulianto *et al.*, 2015). Selain itu, pengenaan aturan tata ruang laut (zonasi) di dalam kawasan konservasi kerap menimbulkan ketegangan antara nelayan tradisional dan operator wisata selam,

karena batas-batas zona pemanfaatan yang kurang jelas menimbulkan tumpang tindih kepentingan (Mustika *et al.*, 2017).

Kasus lain memperlihatkan bahwa ketidakharmonisan regulasi antara pemerintah pusat dan daerah menyebabkan keterlambatan dalam pemberian izin usaha wisata laut. Penolakan izin atau ketidakpastian regulasi membuat sebagian pelaku usaha memilih jalur informal untuk tetap beroperasi, yang pada gilirannya melemahkan efektivitas tata kelola kawasan (Ratnawati *et al.*, 2018; Rosadi *et al.*, 2022). Hal ini menunjukkan bahwa kelemahan regulasi tidak hanya menjadi isu makro berupa disharmoni kebijakan, tetapi juga berdampak langsung pada potensi konflik sosial, distribusi manfaat yang timpang, serta legitimasi regulasi di tingkat lokal. Dengan demikian, kelemahan regulasi di Gili Matra tidak hanya dapat dianalisis dari perspektif kebijakan makro, tetapi juga terlihat nyata melalui konflik kepentingan antar-aktor di lapangan. Kondisi ini menegaskan urgensi penyusunan regulasi yang sinkron antar-level pemerintahan, dengan memperkuat mekanisme koordinasi, memperjelas batas kewenangan, dan memastikan partisipasi masyarakat lokal dalam setiap tahapan perumusan kebijakan.

PENUTUP

Berdasarkan analisis terhadap tiga peraturan terkait pemanfaatan ruang laut di Kawasan Konservasi Perairan (KKP) Gili Matra, dapat disimpulkan bahwa kelemahan utama regulasi tidak hanya bersifat substansial tetapi juga terletak pada praktik implementasi. Ketidakpastian otoritas yang berwenang, ketiadaan mekanisme *exit strategy*, serta rendahnya kepatuhan pelaku usaha terhadap perizinan bukan sekadar akibat kelemahan desain aturan, melainkan juga cerminan lemahnya koordinasi antar-aktor di lapangan. Hal ini tampak pada kasus penolakan sebagian masyarakat terhadap pembangunan dermaga wisata karena dianggap merugikan nelayan tradisional, serta banyaknya operator wisata selam yang beroperasi tanpa izin akibat beban pungutan yang dianggap memberatkan.

Kesenjangan antara regulasi dan praktik memperlihatkan keterbatasan pendekatan *command and control* yang kaku dan birokratis. Regulasi yang diproduksi secara top-down sering kali tidak mempertimbangkan dinamika lokal, sehingga ketika terjadi konflik kepentingan, penyelesaiannya cenderung merujuk pada aturan formal tanpa ruang mediasi yang adaptif. Akibatnya, legitimasi regulasi di mata masyarakat lokal melemah dan kepatuhan pelaku usaha rendah.

Untuk menjembatani kelemahan tersebut, diperlukan penguatan kelembagaan yang lebih operasional. Pertama, forum koordinasi multipihak yang melibatkan KKP, Pemerintah Provinsi NTB, Pemkab Lombok Utara, Pemerintah Desa Gili Indah, pelaku usaha wisata, serta perwakilan masyarakat lokal perlu dibentuk secara reguler untuk membahas perizinan, zonasi, dan penyelesaian konflik. Kedua, strategi partisipasi masyarakat tidak hanya melalui sosialisasi, tetapi melalui *co-management* yang memberi ruang pada aturan informal (misalnya kesepakatan adat nelayan terkait zona tangkap) untuk diintegrasikan ke dalam kebijakan formal. Ketiga, supervisi kelembagaan harus disertai insentif yang jelas, baik berupa keringanan iuran atau skema pembagian manfaat ekonomi, agar kepatuhan pelaku usaha meningkat dan manfaat dirasakan langsung oleh masyarakat lokal.

Dengan mekanisme tersebut, regulasi pemanfaatan ruang laut dan regulasi pengelolaan KKP di Gili Matra harus lebih padu dan berpotensi lebih adaptif, legitimate, dan efektif, karena berbasis pada integrasi antara aturan formal, kepentingan ekonomi wisata, dan nilai-nilai sosial masyarakat pesisir. Hal ini diperlukan selain untuk memperkuat tata Kelola KKP Gili Matra juga untuk menindaklanjuti ketentuan dalam PP No. 28 Tahun 2025 khususnya kewajiban memperoleh rekomendasi dari pengelola Kawasan konservasi dalam perizinan pemanfaatan pemanfaatan ruang laut (kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang laut (KKPRL) di KKP).

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan banyak terima kasih terutama kepada Komisi Pembimbing di Program Studi Ekonomi Kelautan Tropika IPB University, Direktorat Jenderal Penataan Ruang Laut dan BKKPN Kupang yang telah membantu dalam penulisan ini, serta kepada tim redaksi Buletin Ilmiah Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan yang telah membantu penulis dalam publikasi makalah ilmiah ini.

PERNYATAAN KONTRIBUSI PENULIS

Dengan ini kami menyatakan bahwa kontribusi masing-masing penulis dalam penulisan makalah ini adalah: Muhandis Sidqi sebagai sebagai kontributor, Dietrich G. Bengen sebagai anggota utama, Maret Priyanta dan Eva Anggraini sebagai anggota. Surat Kontribusi Penulis sebagaimana terlampir.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, A. & Rustiadi, E. (2000). *Natural resources management problems and economic policies for damage control*. Bogor: IPB University. Retrieved from <http://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/24803>
- Badi'ah, Kartodiharjo, H., Nugroho, B., & Supriyanto, B. (2021). *The Use of Ostrom's Concept on Rules-in-Use in the Analysis of Regulation of Natural Tourism Utilization in Gunung Gede Pangrango National Park*. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 950(1), 012069. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/950/1/012069>
- Birkland, T. A. (2001). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. New York, US: M.E. Sharpe.
- BKKPN Kupang. (2024). *Monitoring Aktifitas Pemanfaatan dan Kesesuaian Zonasi di Gili Matra*. Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi NTB. Retrieved from <https://dislutkan.ntbprov.go.id/monitoring-aktifitas-pemanfaatan-dan-kesesuaian-zonasi-di-gili-matra/>
- Blomquist, W. (2006). The policy process and large-comparative studies. In Sabatier, P.A. (Ed.), *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Campbell, S. J., Kartawijaya, T., Yulianto, I., Prasetia, R., & Clifton, J. (2013). Co-management approaches and incentives improve management effectiveness in the Karimunjawa National Park, Indonesia. *Marine Policy*, 41, 72–79. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.12.022>
- Christie, P., White, A. T., & Deguit, E. A. (2002). Starting point or solution? Community-based marine protected areas in the Philippines. *Journal of Environmental Management*, 66(4), 441–454. <https://doi.org/10.1006/jema.2002.0595>
- Cinner, J. E. (2012). Comanagement of coral reef social-ecological systems. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(14), 5219–5222. <https://doi.org/10.1073/pnas.1121215109>
- Clifton, J. (2013). Refocusing conservation through a cultural lens: Adaptive governance in the context of marine resource decline in Indonesia. *Marine Policy*, 38, 387–394. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.06.003>
- Collie, J. S., Beck, M. W., Craig, B., Essington, T. E., Fluharty, D., Rice, J., & Sanchirico, J. N. (2013). Marine spatial planning in practice. *ICES Journal of Marine Science*, 70(6), 1275–1282. <https://doi.org/10.1093/icesjms/fst014>
- Collie, J. S., Adamowicz, W. L., Beck, M. W., Craig, B., Essington, T. E., Fluharty, D., Rice, J., & Sanchirico, J. N. (2013). Marine spatial planning in practice. *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, 117, 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.ecss.2012.11.010>

- Creswell, J. W., & Christie, P., White, A., & Deguit, E. (2002). Starting point or solution? Community-based marine protected areas in the Philippines. *Journal of Environmental Management*, 66(4), 441–454. <https://doi.org/10.1006/jema.2002.0595>
- Direktorat KKHL. (2020). *Laporan kinerja pengelolaan kawasan konservasi laut di Indonesia*. Direktorat Konservasi dan Keanekaragaman Hayati Laut, Kementerian Kelautan dan Perikanan.
- Direktorat Jenderal Pengawasan SDKP, KKP. (2023). *Pembinaan Teknis Pokmaswas di NTB*. Diakses dari: <https://www.kkp.go.id/djpsdkp/perkuat-pengawasan-kawasan-konservasi>
- Douvere, Fanny. (2008). "The Importance of Marine Spatial Planning in Advancing Ecosystem-Based Sea Use Management." *Marine Policy* 32 (5): 762–771. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2008.03.021>.
- Engel, S., Pagiola, S., & Wunder, S. (2008). *Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues*. Ecological Economics, 65(4), 663–674.
- Fabinyi, M. (2010). The role of fishing in the livelihoods of coastal communities in Palawan, Philippines. *Marine Policy*, 34(4), 653–660. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2009.12.016>
- Ferraro, P. J., & Kiss, A. (2002). *Direct payments to conserve biodiversity*. *Science*, 298(5599), 1718–1719.
- Ferse, S. C. A., Knittweis, L., Krause, G., Maddusila, A., & Glaser, M. (2010). Livelihoods of ornamental coral fishermen in South Sulawesi/Indonesia: Implications for management. *Coastal Management*, 38(6), 654–672. <https://doi.org/10.1080/08920753.2010.519039>
- Foale, S., Cohen, P., Januchowski-Hartley, S., Wenger, A., & Macintyre, M. (2011). Tenure and taboos: Origins and implications for fisheries in the Pacific. *Fish and Fisheries*, 12(4), 357–369. <https://doi.org/10.1111/j.1467-2979.2010.00395.x>
- Foley, M. M., Halpern, B. S., Micheli, F., Armsby, M. H., Caldwell, M. R., Crain, C. M., Steneck, R. S. (2010). Guiding ecological principles for marine spatial planning. *Marine Policy*, 34(5), 955–966. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2010.02.001>
- Gruby, R. L., & Basurto, X. (2014). Multi-level governance for large marine commons: Politics and polycentricity in Palau's protected area network. *Environmental Science & Policy*, 36, 48–60. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2013.08.005>
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy*. London: Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publication.
- IUCN. (2008). *Establishing marine protected areas: A strategy for IUCN*. International Union for Conservation of Nature.
- Jack, B. K., Leimona, B., & Ferraro, P. J. (2008). *A revealed preference approach to estimating supply curves for ecosystem services: Use of auctions to set payments for soil erosion control in Indonesia*. *Conservation Biology*, 23(2), 359–367.
- Jentoft, S., & Chuenpagdee, R. (2009). Fisheries and coastal governance as a wicked problem. *Marine Policy*, 33(4), 553–560. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2008.12.002>
- JPNN NTB. (2024). *Kementerian Awasi Ketat Gili Matra, Terjunkan Kapal Patroli*. Diakses dari: <https://ntb.jpnn.com/ntb-terkini/2228/kementerian-awasi-ketat-gili-matra>
- Kartodihardjo, H. (2006). *Economics and forest management institutions: further analysis of forestry business policy analysis*. Bogor, id: Institute for Development Economics of Agriculture and Rural Areas (IDEALS).
- Kementerian Kelautan dan Perikanan RI. (2019). *Statistik pengelolaan kawasan konservasi perairan*. Direktorat Jenderal Pengelolaan Ruang Laut, Kementerian Kelautan dan Perikanan.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2024). *KKP Atur Kuota Wisata di Kawasan Konservasi Nasional*. Diakses dari: <https://www.kkp.go.id/news/news-detail/kkp-atur-kuota-wisata>
- Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 34 Tahun 2022 tentang Kawasan Konservasi Pulau Gili Air, Gili Meno, dan Gili Trawangan di Provinsi Nusa Tenggara Barat. Menteri Negara Kelautan dan Perikanan.
- Keputusan Direktur Jenderal Pengelolaan Kelautan dan Ruang Laut (PKRL) No. 62 Tahun 2023 tentang Rencana Pengelolaan Kawasan Konservasi Pulau Gili Air, Gili Meno, dan Gili Trawangan Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2023 – 2024.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). (2019). *Statistik kunjungan wisatawan dan dampaknya terhadap ekosistem laut di kawasan konservasi*. Jakarta: LIPI. Lubchenco, J., Sutley, N., (2010). Proposed U.S. policy for ocean, coast, and Great Lakes stewardship. Policy forum. *Science* 328, 1485e1486. <http://dx.doi.org/10.1126/science.1190041>
- Mustika, P. L. K., Birtles, A., Welters, R., & Marsh, H. (2017). Challenges in marine ecotourism: Lessons from Indonesia. *Journal of Ecotourism*, 16(2), 153–175. <https://doi.org/10.1080/14724049.2016.1245736>
- Nyumba, T. O., Wilson, K., Derrick, C. J., & Mukherjee, N. (2018). The use of focus group discussion methodology: Insights from two decades of application in conservation. *Methods in Ecology and Evolution*, 9(1), 20–32. <https://doi.org/10.1111/2041-210X.12860>
- OECD. (2014). *OECD regulatory policy outlook 2015*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en>
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton, US: Princeton University Press.

- Ostrom, E. (2008). Institutions and the environment. *Economic Policy*, 28(3), 24–31. <https://doi.org/10.1111/1468-0327.00036>.
- Ostrom, E. & Crawford, S. (2005). *A grammar of institutions* (Understand). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ostrom, E., Gardner, G., & Walker, J. (2006). *Rule, games & common-pool resources*. Michigan, US: University of Michigan Press.
- Palomo, I., Martín-López, B., Zorrilla-Miras, P., Del Amo, D. G., & Montes, C. (2019). Deliberative mapping of ecosystem services within and around Doñana National Park (SW Spain) in relation to land use change. *Ecological Economics*, 68(3), 605–616. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.06.003>
- Pemerintah Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 31. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Pemerintah Republik Indonesia (2021) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 85 Tahun 2021, tentang Jenis dan Tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Kelautan dan Perikanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Nomor 6710. Jakarta: Sekretariat Negara
- Pemerintah Republik Indonesia (2025) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 28 Tahun 2025 Perubahan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021, tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 98 dan tambahan Lembaran Negara No. 7115. Jakarta: Sekretariat Negara
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 46 Tahun 2016, tentang Pemanfaatan Kawasan Konservasi Perairan. Menteri Negara Kelautan dan Perikanan.
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 24 Tahun 2019, tentang Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Menteri Negara Kelautan dan Perikanan.
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 10 Tahun 2021, tentang Standar Kegiatan Usaha dan Produk pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Kelautan dan Perikanan. Menteri Negara Kelautan dan Perikanan.
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 28 Tahun 2021, tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut. Menteri Negara Kelautan dan Perikanan. Menteri Negara Kelautan dan Perikanan.
- Peters, B. G. (2000). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (5th ed.). London, UK: Routledge.
- Pomeroy, R. S., Parks, J. E., & Watson, L. M. (2006). *How is your MPA doing? A guidebook of natural and social indicators for evaluating marine protected area management effectiveness*. IUCN.
- Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Sage.
- Priyanta, M. (2021). Implikasi Konsep Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut dalam Pengelolaan Sumber Daya Kelautan Berkelanjutan. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 5(1), 20–39. <https://doi.org/10.25072/jwy.v5i1.361>
- Ratnawati, R., Sari, I. P., & Fitriana, R. (2018). Institutional challenges in the management of marine protected areas in Indonesia. *Marine Policy*, 92, 48–55. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.02.018>
- Republik Indonesia. (2020). *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245. Jonto Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 51
- Rosadi, I., Dargusch, P., & Taryono, A. (2022). Understanding how marine protected areas influence local prosperity—A case study of Gili Matra, Indonesia. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(20), 13508. <https://doi.org/10.3390/ijerph192013508>
- Rudd, M. A. (2003). Institutional design and the management of coral reefs. *Ocean & Coastal Management*, 46(5), 349–378. [https://doi.org/10.1016/S0964-5691\(03\)00009-6](https://doi.org/10.1016/S0964-5691(03)00009-6)
- Sabatier, P. A., Leach, W., Lubell, M., & Pelkey, N. (2005). *Theoretical frame-works explaining partnership success*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Sala, E., Costello, C., Dougherty, D., Heal, G., Kelleher, K., Murray, J. H., ... & Sumaila, U. R. (2016). Fish banks: An economic model to scale marine conservation. *Marine Policy*, 73, 154–161. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.07.001>
- Satria, A., Matsuda, Y., & Sano, M. (2006). Questioning community based coral reef management systems: Case study of *awig-awig* in Gili Indah, Indonesia. *Environment, Development and Sustainability*, 8(1), 99–118. <https://doi.org/10.1007/s10668-005-0187-1>
- Schlager, E., & Blomquist, W. (1996). A comparison of three emerging theories of the policy process. *Political Research Quarterly*, 49(3), 31–50.
- Schweik, C. M., & Kitsing, M. (2010). Applying Elinor Ostrom's rule classification framework to the analysis of open source software commons. *Transnational Corporation Review*, 2(1), 13–26.
- Siswantoro, R. D., Kartodihardjo, H., Hendrayanto, & Darusman, D. (2021). *Penggunaan konsep rules-in-use Ostrom dalam analisis peraturan pemanfaatan air di kawasan konservasi: Studi kasus Taman Nasional Gunung Gede Pangrango*. *Jurnal*

- Analisis Kebijakan Kehutanan, 18(2), 91–104.**
<https://doi.org/10.20886/jakk.2021.18.2.91-104>
- Suich, H. (2017). *The effectiveness of payments for ecosystem services in protecting tropical biodiversity*. *Oryx*, 51(3), 489–497
- Suwarno, E., Kartodihardjo, H., Kolopaking, L. M., & Soedomo, S. (2015). *Penggunaan konsep rules-in-use Ostrom dalam analisis peraturan pembentukan organisasi kesatuan pengelolaan hutan (The Use of Ostrom's Concept on Rules-in-Use in the Analysis of Regulation of Forest Management Unit Formation)*. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 12(1), 13–26. <https://doi.org/10.20886/jakk.2015.12.1.13-26>
- WWF-Indonesia. (2021). *Signing Blue: Gili Trawangan Improves Tourism Governance*. Retrieved from <https://www.wwf.id/en/blog/gili-trawangan-improves-tourism-governance-blue-signing>
- Yulianda, F., Prasetyo, L. B., & Walandouw, A. (2017). The Role of Local Wisdom and Awig-Awig in Marine Conservation: A Case Study in Gili Matra, Indonesia. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 201, 291–300. <https://www.witpress.com/elibrary/wit-transactions-on-ecology-and-the-environment/201/35412>
- Yulianto, I., Clifton, J., & Puspito, N. T. (2015). Marine protected area governance in Indonesia: Institutional and political dimensions. *Marine Policy*, 61, 163–170. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.07.023>
- Yulianto, I., Muttaqin, M., & Lazuardi, M. E. (2015). Community participation in marine protected area management in Indonesia. *Marine Policy*, 61, 1–8. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.06.029>