

# Pembelajaran dari proses pembentukan UPTD Raja Ampat



12/31/2012

## Bersama-sama membangun tata kelola kawasan konservasi Raja Ampat

CI Indonesia sejak tahun 2004 bekerjasama dengan TNC dan pemerintah daerah telah berupaya mendorong pengelolaan kawasan perairan Raja Ampat yang lebih baik melalui pembentukan kawasan konservasi laut daerah (KKLD) sesuai dengan mandat UU no.27 tahun 2007 tentang Pengelolaan WP3K, diperkuat dengan PP, Permen KP hingga Perda. Dengan pendekatan "bangun operasikan dan transfer" (built operate and transfer) maka berbagai kegiatan dilakukan untuk membangun sebuah model pengelolaan kawasan konservasi yang operasional. Terbentuknya UPTD KKPD Raja Ampat melalui Peraturan Bupati no.16 tahun 2009 merupakan lembaga pemerintah yang dipersiapkan untuk mengelola kawasan konservasi perairan daerah Raja Ampat. Sebagai kabupaten bahari maka paradigma pembangunan adalah pembangunan yang berbasis kelautan sehingga UPTD sebaiknya merupakan ujung tombak pemerintah daerah dalam pengelolaan kawasan konservasi perairan (KKP).

# Pembelajaran dari proses pembentukan UPTD Raja Ampat

**BERSAMA-SAMA MEMBANGUN TATA KELOLA KAWASAN  
KONSERVASI RAJA AMPAT**

## PENDAHULUAN

Satu dekade memasuki abad ke 21, dalam konteks global dan nasional Indonesia dihadapkan pada satu kondisi yang sulit ditengah tuntutan untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi dan percepatan pembangunan serta penurunan kualitas lingkungan hidup dan sumber daya alam yang telah menimbulkan berbagai bencana. Di satu sisi, Indonesia telah merumuskan strategi/rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN) tahun 2005 - 2025 yang menjadi acuan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi (pro growth), mampu membuka lapangan kerja (pro job) dan mampu menurunkan angka kemiskinan (pro poor). Untuk itu optimalisasi pengembangan dan pemanfaatan sektoral harus ditempuh dengan mengundang peran serta swasta yang mempunyai kemampuan (human resources, finance and technology). Percepatan pembangunan sering membawa dampak buruk terhadap lingkungan dan Kabupaten Raja Ampat sedang dalam proses percepatan pembangunan.

Satu dekade berjalan demikian cepat mengiringi perjalanan Raja Ampat menjadi kabupaten baru hasil pemekaran dari Kabupaten Sorong pada tahun 2002, dan kini di pengujung tahun 2012 Raja Ampat sudah mulai menunjukkan "bakat"nya sebagai kabupaten dengan potensi alam yang besar untuk menunjang pembangunan demi kesejahteraan masyarakat. Pembangunan jalan lingkar di Pulau Waigeo sebagai pulau terbesar dan tempat ibukota kabupaten berada , serta pembangunan lapangan terbang cukup menunjukkan geliat pembangunan yang berjalan pesat. Pertumbuhan dan pembangunan di Raja Ampat juga dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi di Sorong yang juga berjalan pesat. Pertumbuhan ekonomi di Provinsi Papua Barat terus meningkat yang ditunjang oleh sumber daya alam semakin menggairahkan perkembangan dunia usaha (bisnis) sehingga perbankan mulai membuka kantor di wilayah tersebut. Menurut Direktur Utama BRI Sofyan Basir pertumbuhan kredit di Papua per September 2012 meningkat

dari Rp. 4,2 trilyun menjadi Rp. 5,1 trilyun<sup>1</sup>. Group Bosowa di tahun 2014 juga akan membangun pabrik semen di Sorong dengan kapasitas produksi 700.000 ton<sup>2</sup>. Hal tersebut merupakan indikator perkembangan pembangunan yang semakin pesat di Provinsi Papua Barat khususnya di Kabupaten Sorong dan sekitarnya termasuk Kabupaten Raja Ampat.

Namun patut diperhatikan sejauh mana pembangunan yang pesat telah mengangkat harkat, martabat dan kesejahteraan masyarakat lokal yang cenderung kalah bersaing dengan masyarakat pendatang. Walaupun tidak didukung dengan data yang pasti namun ada pandangan dari beberapa orang yang mengatakan bahwa jumlah masyarakat lokal yang bekerja sebagai pegawai negeri sipil (PNS) masih lebih kecil dibanding masyarakat pendatang. Sektor-sektor non formal juga banyak dilakukan oleh masyarakat pendatang. Seperti halnya banyak terjadi di daerah lain di luar pulau Jawa, pembauran masyarakat lokal dengan masyarakat pendatang tidak diikuti dengan proses akulturasi yang seharusnya menjadi pondasi rasa kebersamaan dalam kerangka NKRI. Akibatnya konflik berbaur SARA semakin sering terjadi di berbagai pelosok negeri yang dipicu oleh perbedaan taraf ekonomi masyarakat lokal dan pendatang. Hal ini harus menjadi pembelajaran buat pengembangan pembangunan di Kabupaten Raja Ampat yang semakin pesat di tahapan awal pembangunan, sehingga pendekatan pemerataan pembangunan harus menjadi prioritas. Apalagi ada rencana untuk dilakukannya pemekaran Kabupaten Raja Ampat menjadi 3 kabupaten baru, yang sudah pasti akan semakin mendorong migrasi penduduk.

Untuk itu maka dibutuhkan sistem pengelolaan kawasan perairan khususnya kawasan konservasi yang merupakan zona penting "core areas" pembangunan yang memenuhi kaedah-kaedah keberlanjutan (sustainable development) menuju kepada tata kelola kelautan yang baik. Namun masih sulit untuk dibayangkan satu kondisi (status) pengelolaan kelautan yang bisa dikatakan sebagai tata kelola yang baik dengan kenyataan dinamika pengelolaan sumber daya alam yang sangat tinggi (kompleks). Good governance seharusnya dipahami bukan sebagai tujuan, melainkan sebagai proses pendekatan untuk mencapai tujuan. Namun, tata kelola (governance) sendiri mempunyai tujuan untuk mengatur interaksi peran para pelaku dalam mencapai tujuan bersama.

Pembentukan UPTD KKPD Raja Ampat merupakan tahapan penting pengelolaan kawasan konservasi ke depan di lihat dari sisi peran dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk mencapai tujuan pembangunan. Laporan ini dibuat untuk mendapatkan pembelajaran dari proses pembentukan UPTD dengan menggunakan

---

<sup>1</sup> Harian Kompas, Jumat 7 Desember 2012

<sup>2</sup> Harian Kompas, Jumat 7 Desember 2012

"kaca mata" tata kelola sebagai "template" bersama antar pihak menuju pada kesamaan cara pandang dan pendekatan dalam pengelolaan kawasan konservasi sehingga dapat dicapai efektivitas pengelolaannya. Laporan ini disusun berdasarkan pengamatan yang relatif pendek dan wawancara terhadap beberapa responden penting baik dari pihak pemerintah, LSM, dan masyarakat.

## KERANGKA PEMIKIRAN

Era reformasi yang ditandai dengan desentralisasi untuk pemerataan pembangunan juga telah menciptakan "jurang" antara pemerintah pusat dan daerah. Tarik menarik kepentingan masih jamak terjadi, diperparah oleh perilaku sebagian besar pemimpin di daerah kabupaten yang tidak meletakkan pengelolaan daerahnya dalam konteks provinsi dan konteks negara kesatuan RI sehingga yang terjadi adalah hampir semua daerah berlomba-lomba untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya tanpa peduli konektivitas antar daerah. Pemerintah pusat juga tidak cukup serius dalam mengawal proses desentralisasi, terlebih lagi dalam urusan konservasi sumber daya alam. Dalam PP no.26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) sebagai panduan dalam "membaca" bangsa Indonesia dalam konteks negara kesatuan (dalam keterpaduan pola ruang dan struktur ruang) beberapa daerah sudah ditetapkan sebagai kawasan lindung nasional, kawasan andalan hingga kawasan strategis nasional (KSN). Namun dalam pelaksanaannya pemerintah pusat seolah-olah kehilangan daya upaya untuk menegakkan apa yang sudah dimandatkan dalam undang-undang hingga peraturan pemerintah tersebut. Peraturan presiden sebagai payung hukum dalam pengelolaan KSN tidak kunjung terbit, termasuk di Kabupaten Raja Ampat yang juga termasuk kawasan strategis nasional dengan kategori "Kawasan Konservasi Keanekaragaman Hayati".

Di tingkat tapak, LSM dengan konsisten terus mengupayakan dan mengingatkan pemerintah daerah untuk menjadikan konservasi sebagai komponen penting pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan amanat tata ruang khususnya pola ruang yang membutuhkan keseimbangan kawasan budidaya dan kawasan lindung. Hingga kemudian lahirlah beberapa peraturan daerah Kabupaten Raja Ampat dan sejumlah peraturan bupati yang memayungi secara hukum upaya-upaya yang sudah dan akan dilakukan dalam pengelolaan kawasan konservasi perairan daerah (KKPD) Raja Ampat, termasuk Peraturan Bupati no.16 tahun 2009 dan perbup no. 7 tahun 2011 tentang pembentukan UPTD. Aspek hukum dari pengelolaan KKPD hingga terbentuknya UPTD akan menjadi "pisau" pertama untuk melihat

kesesuaian kebijakan secara vertikal sebagai salah satu komponen dalam sistem pengelolaan KKP<sup>3</sup>.

Dengan pendekatan "build operate and transfer" pembangunan model pengelolaan KKPD oleh LSM seharusnya sudah ada pondasi (dasar-dasar) dari model tersebut. Pondasinya berupa tata kelola sistem pengelolaan sebagai "common ground" bagi LSM dan pemerintah serta stakeholder lainnya sehingga proses adopsi (transfer) akan berjalan dengan baik. Aspek tata kelola sistem pengelolaan yang meliputi transparansi, partisipasi dan koordinasi dalam proses pembentukan UPTD akan menjadi pisau kedua dalam mendapatkan pembelajaran baik yang bersifat positif maupun negatif.

## PERAN TATA KELOLA DALAM MENCAPAI PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM BERKELANJUTAN

Di banyak negara yang menganut prinsip demokrasi dengan menempatkan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utama, seringkali tergelincir ke dalam sistem pemerintahan yang justru menyebabkan kesengsaraan buat rakyat. Dalam pemerintahan ada kewenangan dan kekuatan untuk mengatur, yang oleh banyak pihak posisi dalam pemerintahan kemudian diperebutkan untuk mendapatkan keuntungan pribadi maupun wibawa. Pemerintah dan segenap lembaga turunannya yang semula dimaksudkan untuk melayani rakyat bergeser menjadi alat untuk mengeruk keuntungan sebesar-besarnya, sehingga ada ungkapan "power tends to corrupt". Disini peran rakyat tidak lagi hanya sebatas objek tetapi dituntut pula sebagai subjek, tidak cukup dalam bentuk demokrasi dengan sistem keterwakilan. Rakyat dan kelompok masyarakat (civil society) harus memperjuangkan dan menggunakan hak-haknya untuk menjamin kelangsungan hidupnya secara berkelanjutan khususnya dalam konteks pemanfaatan sumber daya alam yang akan menjadi prasyarat menuju pembangunan berkelanjutan.

Pada tahun 1968, Garret Hardin telah menganalisis 2 faktor yang mendorong perubahan alam yaitu peningkatan kebutuhan akan sumber daya alam akibat pertumbuhan jumlah manusia serta peningkatan kemampuan manusia untuk memanfaatkan sumber daya alam baik oleh pemerintah yang terpusat maupun oleh pihak swasta. Lebih jauh Hardin mengatakan bahwa tata kelola alam hanya bisa dilakukan dengan baik (good governance) melalui 2 cara (ideologi) yaitu sosialisme yang didominasi oleh kontrol terpusat dan kapitalisme melalui privatisasi. Selanjutnya Dietz, Olstrom dan Stern pada tahun 2003 membantah

---

<sup>3</sup> Komunikasi personal dengan Tiene Gunawan, ada 6 komponen "National MPA System" yaitu Scientific Input, Spatial Planning, Capacity Development, Vertical Integration of Policies, Decision Support System dan Sustainable Financing



teori tersebut dalam buku berjudul "The Struggle to Govern the Commons" dengan mengatakan bahwa banyak kelompok sosial yang telah berhasil berjuang melawan ancaman degradasi sumber daya alam dengan membangun lembaga yang mampu mengelola dirinya sendiri (self-governing institution) dan mampu menjaga keberlanjutan untuk berbagi sumber daya selama berabad-abad. Namun, karakteristik kelembagaan yang mengarah pada pemanfaatan alam secara terus menerus, dan kemajuan teknologi telah mendorong percepatan eksploitasi yang cenderung merusak sumber daya alam (Dietz et al, 2003).

Tidak ada satupun negara yang telah menunjukkan keberhasilannya dalam mengelola dan memanfaatkan (ekstraksi) sumber daya alamnya secara berkelanjutan sebagai gambaran keberhasilan tata kelola yang baik. Ada banyak contoh keberhasilan memanfaatkan sumber daya alam secara non ekstraktif khususnya di negara-negara maju, dengan melindungi sumber daya alam mereka dan membeli sumber daya tersebut dari negara lain. Di era globalisasi ditandai dengan semakin tipisnya batas antar negara, aturan yang semakin longgar (deregulasi) membuat tekanan terhadap alam semakin tinggi maka dibutuhkan upaya untuk pemanfaatan alam secara lestari.

Merancang cara untuk menjaga kemampuan bumi dalam mendukung kehidupan yang beranekaragam, termasuk mencapai kualitas kehidupan manusia yang lebih baik memerlukan pengambilan keputusan yang berat dalam ketidakpastian, kompleksitas dan kendala biofisik yang substansial. Pendekatan tata kelola fokus pada interaksi diantara para pelaku pengaturan di dalam situasi sosial politik. Menurut Koimann et al (2008) dalam jurnal "Interactive Governance and Governability: An Introduction" mengatakan bahwa tata kelola (governance) secara kualitatif berbeda dengan tugas pengelolaan dalam mengatur masyarakat dan lingkungan. Tata kelola mengandung dimensi yang tidak ada dalam pendekatan manajerial. Lebih jauh, Schedler (2008) mengatakan perdebatan mengenai tata kelola dimulai tahun 90an yang dipertimbangkan sebagai "renaissance" aspek politik dari reformasi administrasi yang membantu untuk membedakan pendekatan sempit dari manajemen publik yang baru.

Tata kelola yang baik berarti pengelolaan negara yang responsif, efektif, efisien, adil, bertanggungjawab dan bertanggungjawab. Tiga soko guru tata kelola ialah kebijakan yang disepakati, supremasi hukum dan transparansi dalam penerapannya. Kebijakan yang disepakati diciptakan bersama oleh Pemerintah, masyarakat madani, dan sektor swasta secara inklusif, transparan serta adil (dan mengakomodir kelompok-kelompok yang termarjinalisasi). Supremasi hukum, atau penegakan kerangka hukum-pengaturan, memungkinkan tindakan dan pelaku di lapangan untuk bergerak secara tepat dan adil sesuai dengan tujuan yang disepakati bersama. Transparansi berarti bahwa masyarakat madani pada

umumnya, dan kelompok yang terkena dampak pada khususnya, diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan, dan bahwa Pemerintah menyediakan informasi tentang status, kecenderungan dan implikasi daripada tindakan-tindakannya (World Bank, 2006).

Saat ini, pemerintah tidak lagi (bisa) memegang peran kunci dalam menata kehidupan sosial masyarakat karena isu sosial sudah menjadi kepentingan banyak (multi) pihak juga ekspresi kepentingan individu, dengan perbedaan tingkat kapasitas yang dalam. Faktor interaksi berbagai aktor dalam variasi kapasitas yang tinggi membutuhkan pengaturan (governing) untuk memberikan dampak yang diinginkan. Dinamika dalam variabilitas dan kompleksitas yang tinggi itulah yang disebut dengan Tata Kelola, dengan keterlibatan bermacam-macam aktor yang mengekspresikan kepentingan individu mereka walaupun mempunyai kapasitas yang berbeda satu sama lain dalam mengupayakan pengaruhnya. Saat ini, para pelaku terlibat pertarungan keras untuk mendapatkan legitimasi dan pengaturan yang efektif tapi jarang sekali seiring dengan tren perubahan dan pergeseran peran. Sangat jelas dibutuhkan pengaturan baru untuk isu tata kelola, pengaturan dengan keterlibatan pelaku dan mendorong mereka untuk berkontribusi dan menghormati kebutuhan masyarakat dengan asumsi bahwa tanggung jawab bersama sesuai dengan tanggung jawab individu atau lainnya. Pengaturan tersebut harus mampu menghubungkan para pelaku satu sama lain dalam cara berbeda-beda yang menyatu secara permanen ke dalam kehidupan sehari-hari mereka. Menemukan dan menjalankan pengaturan interaksi produktif tersebut merupakan tantangan utama saat ini. Konsep tata kelola membawa maksud dan konotasi yang sangat luas dan digunakan dalam berbagai keperluan menyangkut bermacam kehidupan sosial (Turke, 2008. Governance; Systemic Foundation and Framework).

Sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, Indonesia menyimpan potensi sumber daya kelautan dan pesisir yang sangat besar untuk menunjang pembangunan dan kesejahteraan rakyat Indonesia khususnya masyarakat pesisir. Disamping itu sumber daya kelautan sebagian besar merupakan sumber daya terbarukan (renewable resources) seperti perikanan, rumput laut dan biota-biota penting lainnya. Menurut data dari Kementerian Kelautan dan Perikanan yang dilansir media Balipost, disebutkan bahwa luas terumbu karang Indonesia 51.000 km<sup>2</sup> dengan 581 sp karang, mempunyai nilai ekonomi sebesar US\$ 1,6 milyar/tahun atau sekitar Rp. 15 trilyun/tahun. Produksi perikanan mencapai 3,6 milyar ton<sup>4</sup>. Namun pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan masih jauh dari optimal yang disebabkan oleh berbagai kendala dan salah satu kendala utamanya adalah tata kelola sektor kelautan dan perikanan yang masih lemah. Persoalan di sektor kelautan sangatlah kompleks dengan berbagai variabel yang mempengaruhi, dari

---

<sup>4</sup> Harian BaliPost edisi 11 Oktober 2012

rendahnya kapasitas pemerintah dan masyarakat lokal (pesisir) sebagai pemangku kepentingan utama, hingga kepentingan masyarakat dunia yang terus meningkat akan kebutuhan perikanan dan sumber daya laut lainnya.

Pembelajaran tata kelola di sektor kelautan dan perikanan di Indonesia baru sampai pada tahap lahirnya kebijakan yang memberikan ruang (legitimasi) dan dukungan kepada masyarakat dalam pemanfaatannya. Walaupun dalam pelaksanaannya masih jauh dari harapan akan terciptanya tata kelola pemanfaatan sumber daya kelautan yang memberikan dampak ekonomi secara signifikan kepada masyarakat pesisir. Tata kelola di Indonesia saat ini seperti hendak mencapai antiklimaks dari proses pengelolaan negara yang ditandai dengan rangkaian konflik yang datang silih berganti tanpa ada penyelesaian secara hukum ketata negaraan. Korupsi semakin merajalela melibatkan berbagai instansi pemerintah, tanpa mampu dikendalikan. Sangat ironis, di era desentralisasi yang ditandai dengan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sejumlah pejabat bupati dan gubernur menjadi tersangka kasus korupsi. Menteri Dalam Negeri dalam majalah Tempo edisi 6 Februari 2011 mengatakan 158 kepala daerah terjerat perkara hukum dari keseluruhan 540 bupati/walikota dan 33 gubernur di Indonesia.

Persoalan dalam tata kelola sektor kelautan dan perikanan di Indonesia merupakan cerminan dari tata kelola pemerintahan secara umum di Indonesia baik menyangkut tata kelola administrasi, ekonomi, maupun politik/kebijakan. Walaupun tata kelola relatif baru dibahas di Indonesia seiring dengan bergulirnya era reformasi, namun peraturan dan kebijakan yang telah dihasilkan relatif cukup banyak mengarah pada pembangunan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Dari paket undang-undang reformasi sektor keuangan yang keluar di tahun 2003 – 2004 hingga yang terbaru UU no. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, serta UU no. 32 tahun 2009 tentang Perindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Hampir disemua undang-undang yang lahir di era reformasi mencantumkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik seperti akuntabilitas, transparansi, koordinasi dan partisipasi. Namun, pelaksanaannya masih jauh dari harapan karena terkendala oleh sistem politik pemerintahan yang masih didominasi oleh birokrat lama (orde baru), sistem politik kekuasaan oleh partai politik (oligarki politik) dan kapasitas aparat penegak hukum yang lemah.

## JAMINAN HUKUM DAN KESESUAIAN KEBIJAKAN SECARA VERTIKAL



Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya semua produk hukum harus mempunyai keterpaduan (terintegrasi) vertikal dengan semangat yang sama menuju pembangunan yang berkelanjutan. Namun di era desentralisasi "kaca mata" hukum di tingkat pusat sering tidak sesuai dengan kaca mata daerah khususnya pemerintah di tingkat kabupaten hingga melahirkan lembaga Mahkamah Konstitusi yang diberi mandat untuk memastikan produk hukum yang bertentangan dengan UUD tahun 1945.

Jaminan hukum nasional dalam pengelolaan sektor kelautan dan perikanan khususnya terkait dengan kawasan konservasi sudah cukup kuat mengatur melalui keberadaan UU no.31 tahun 2004 tentang Perikanan, yang telah diperbaharui dengan UU no.45 tahun 2009, serta UU no.27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (PWP3K). Kedua UU tersebut juga telah diturunkan ke dalam peraturan pemerintah (PP) hingga keputusan menteri kelautan dan perikanan (Permen KP). Diawali dengan pendeklarasian KKLD Kabupaten Raja Ampat pada tanggal 15 Desember 2006, kemudian lahir kebijakan di tingkat daerah yang pertama terkait dengan pengelolaan sektor kelautan adalah Peraturan Bupati (Perbup) Raja Ampat no. 63 tahun 2007 tentang Retribusi Ijin Masuk Wisata di Kabupaten Raja Ampat dan Perbup no. 64 tahun 2007 tentang Pengelolaan Dana Pengembangan Kepariwisata Non-retribusi, dengan menimbang bahwa untuk mengelola sumberdaya alam di Kabupaten Raja Ampat diperlukan pendanaan yang sangat besar, maka untuk menunjang hal tersebut pemerintah Kabupaten Raja Ampat perlu menetapkan Restribusi Ijin Masuk Wisata di Kabupaten Raja Ampat.

Semakin lengkap payung hukum di tingkat daerah dengan Perbup no. 66 dan 67 tahun 2007 tentang Kawasan Konservasi Laut Raja Ampat serta tentang pelaksanaan patroli bersama, hingga kemudian lahir peraturan daerah (perda) no. 27 tahun 2008 tentang KKLD Raja Ampat dan perda no. 8 tahun 2010 tentang Pengelolaan Terumbu Karang. Dalam hal kelembagaan pengelolaan kawasan konservasi kemudian lahir Perbup no. 16 tahun 2009 tentang Pembentukan UPT Dinas Kelautan dan Perikanan KKLD Kabupaten Raja Ampat, yang 2 tahun kemudian dicabut dan digantikan dengan Perbup no. 7 tahun 2011 tentang Pembentukan Struktur Organisasi dan Tata Kerja UPTD KKP pada Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Raja Ampat. Dari sisi payung hukum dan kebijakan

terjadi akselerasi yang cukup signifikan dalam rangka membangun model pengelolaan kawasan konservasi, namun keberadaan UPTD yang tetap dibawah DKP dengan wilayah dan beban kerja yang sangat tinggi cenderung akan memperlemah model pengelolaan kawasan konservasi yang diinginkan. Keberadaan UPTD secara hukum masih lemah karena menjadi sub sistem dari SKPD DKP, padahal sebagai kabupaten bahari peran UPTD menjadi sangat penting dan seharusnya menjadi paradigma bersama seluruh sektor yang ada di pemerintah Kabupaten Raja Ampat. Dan juga bila dilihat dari payung hukum nasional yaitu PP no. 26 tahun 2008 tentang RTRW Nasional yang menetapkan Kabupaten Raja Ampat sebagai kawasan lindung nasional dan kawasan strategis nasional maka sudah selayaknya UPTD KKPD Raja Ampat menjadi UPT setingkat SKPD yang mengkoordinasikan sektor-sektor terkait, khususnya menyangkut pengelolaan dana retribusi dan non-retribusi kepariwisataan untuk kepentingan pengelolaan KKPD.

## SISTEM INFORMASI SEBAGAI LANDASAN UTAMA DEMOKRATISASI PENGELOLAAN SUMBER DAYA KELAUTAN

Akses terhadap informasi kelautan merupakan pilar utama dalam mewujudkan sebuah sistem tata kelola sektor kelautan yang bertanggung gugat. Untuk mewujudkan sebuah pemerintahan yang mendukung akses informasi publik diperlukan sebuah sistem informasi yang akurat, efisien dan menjangkau berbagai pihak yang berkepentingan. Demikian pula dalam konteks kelautan, informasi menjadi hal yang sangat krusial dalam proses perencanaan hingga evaluasi berbagai kegiatan pembangunan sektor kelautan. Sebagai salah satu elemen pembangunan selain pemerintah dan kalangan usaha, masyarakat pesisir seharusnya memiliki informasi berkaitan dengan berbagai perencanaan pembangunan yang akan dilakukan oleh pemerintah di sekitar wilayah hidup mereka. Kesesuaian struktur sosial, budaya dan ekonomi masyarakat dengan perencanaan pemerintah dalam membangun sektor kaluatan akan memberikan jaminan terhadap efektivitas suatu program pembangunan termasuk program konservasi kawasan perairan.

Pada tingkatan yang umum, jaminan atas keberadaan sistem informasi termuat dalam UU no.14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Selanjutnya di dalam PP no. 61 tahun 2010 tentang Pelaksanaan KIP disebutkan bahwa Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi, selanjutnya disingkat PPID, adalah pejabat yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi di Badan Publik. Dalam hal ini di DKP Raja Ampat belum mempunyai PPID yang menjadi kebutuhan

dalam proses pembentukan UPTD sehingga kerja-kerja pendampingan yang dilakukan oleh LSM menjadi ekstra keras dalam mensinkronisasikan informasi dan data pendukung. Dalam konteks pengelolaan KKP peran PPID sangat penting untuk mengoptimalkan peran dan partisipasi masyarakat serta mengembangkan masyarakat informasi sebagai prasyarat dalam demokratisasi yang menjunjung tinggi kedaulatan masyarakat. Selain itu dalam "National MPA System" salah satunya adalah "Decision Support System" dimana sistem data dan informasi yang dikelola oleh PPID merupakan bahan penting dalam pengambilan keputusan. Strategi komunikasi yang mampu menjangkau masyarakat luas (outreach communication) tidak hanya menjadi ranahnya LSM tapi juga harus menjadi bagian dari tupoksi pemerintah, terlebih dalam kegiatan konservasi dukungan masyarakat luas menjadi syarat mutlak.

## KETERLIBATAN PARA PIHAK DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN

Dalam Peraturan Presiden no. 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010 – 2014, disebutkan bahwa RPJMN merupakan penjabaran dari visi misi presiden dan akan menjadi acuan penyusunan rencana strategis kementerian/lembaga dan RPJM daerah dalam periodisasi waktu yang sama. Perpres tersebut mengacu pada arahan visi dan misi rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN) tahun 2005 – 2025. Oleh Bappenas perpres tersebut diterjemahkan secara detail dalam 2 buku yaitu Buku I yang berisi prioritas nasional dan Buku II berisikan strategi memperkuat sinergi antar bidang pembangunan. Dalam buku I dijelaskan lebih detail dalam bentuk matriks lengkap dengan sasaran, indikator dan capaian. Reformasi birokrasi dan tata kelola diletakkan sebagai prioritas pertama dengan 7 substansi inti yaitu struktur, otonomi daerah, sumber daya manusia, regulasi, sinergi antara pusat dan daerah, penegakan hukum, dan data kependudukan. Artinya rencana pembangunan nasional baik jangka pendek, menengah dan panjang sangat mencerminkan gambaran ideal pembangunan yang berkelanjutan dengan 4 pendekatan perencanaan yaitu: proses politik, teknokrat, top-down dan partisipatif.

Namun, dalam pelaksanaannya dari keempat pendekatan tersebut, proses partisipatif yang dirasakan sangat kurang dan semu (tokenism). Disini ada persoalan kapasitas masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif serta terbatasnya ruang partisipasi tersebut. Menurut analisis penulis, dominasi proses politik, teknokrat dan top-down menyebabkan sangat terbatasnya ruang-ruang partisipasi publik, atau dengan kata lain, proses politik, teknokrat dan top-down sudah tidak sesuai (conflicting) dengan prinsip partisipasi aktif. Ditambah dengan persoalan kapasitas yang rendah menyebabkan partisipasi publik secara aktif menjadi sangat

sulit untuk dilaksanakan. Ketiadaan partisipasi publik menyebabkan efek domino yang dampaknya sangat buruk, dari perencanaan yang tidak membawa aspirasi masyarakat (publik), ketidakadilan, tidak transparan hingga intimidasi terhadap kelompok masyarakat yang kritis menyuarakan aspirasinya. Persoalan dalam proses perencanaan di tingkat nasional juga berdampak pada proses perencanaan di tingkat daerah hingga ke tingkat desa. Desa sebagai struktur pemerintahan masyarakat terkecil tidak pernah menjadi bagian dari perencanaan di tingkat pemerintahan di atasnya sehingga struktur pemerintahan menjadi lemah dan tidak pernah ada data dasar yang lengkap dan valid hingga tingkat desa.

Program konservasi cenderung terjebak pada proses-proses ilmiah yang cenderung sangat teknokratik dan top-down sehingga penerimaan masyarakat terhadap upaya konservasi masih sangat minim yang kemudian berbenturan dengan kepentingan ekonomi masyarakat. Dalam kegiatan konservasi justifikasi ilmiah sangat penting apalagi dalam pengembangan KKP yang lebih rumit secara ekologi sehingga masukan ilmiah (scientific input) menjadi dasar pengelolaan KKP, namun ujung dari konservasi yaitu peningkatan ekonomi masyarakat harus mendapat porsi yang cukup. Oleh sebab itu maka sejak awal kegiatan konservasi dalam membangun justifikasi ilmiah partisipasi masyarakat harus selalu dilakukan melalui peningkatan kapasitas (capacity development) masyarakat. Terlebih dalam struktur sosial masyarakat yang heterogen seperti masyarakat Raja Ampat, pola partisipasi benar-benar harus memperhatikan proporsionalitas keterwakilan masyarakat.

Masyarakat Raja Ampat adalah masyarakat yang sangat unik dengan keberagaman suku yang bercampur baur satu sama lain, termasuk dengan masyarakat (suku) bukan asli papua. Kalau di papua daratan (pedalaman) suku asli hidup sendiri-sendiri dalam lingkungan hutan dan kawasan pegunungan dan kehidupan mereka cenderung lebih tertutup. Masyarakat Raja Ampat lebih mencerminkan masyarakat asli papua yang berkarakter masyarakat pesisir yang cenderung heterogen dan terbuka sehingga sangat besar kemungkinan terjadinya proses-proses akulturasi budaya. Dan seperti terjadi dimana-mana, akulturasi budaya selalu meninggalkan jejak positif dan negatif secara bersamaan, dalam jangka panjang sangat tergantung pada kemampuan budaya lokal untuk bertahan dan beradaptasi dengan perubahan tanpa meninggalkan nilai-nilai yang telah dianutnya dalam kurun waktu yang panjang. Proses akulturasi budaya harus dilihat sebagai sebuah keniscayaan di bangsa Indonesia yang demikian besar, namun juga harus diwaspadai bahwa keberagaman selain memberi keindahan juga menyimpan potensi konflik ketika satu budaya berusaha mendominasi melalui kemampuan/kapasitas dan kekuatan (besarnya) jaringan/kelompok.

Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan program konservasi akan mendorong peran masyarakat dalam pengawasan pelaksanaan program/rencana (pemantauan dan evaluasi) yang dilakukan oleh pemerintah. Saat ini semakin banyak pemerintah yang berupaya memperbaiki kinerja mereka dengan menciptakan sistem untuk mengukur dan membantu mereka dalam memahami kinerja mereka. Sistem untuk pemantauan dan evaluasi (P&E) ini digunakan untuk mengukur kuantitas, dan kualitas jasa—keluaran (*outputs*)—yang disediakan negara serta guna mengukur hasil dan dampak dari keluaran tersebut. Sistem ini juga merupakan sarana untuk membantu pemerintah memahami sebab-sebab bagi kinerja yang baik dan kinerja yang buruk.

Dari sisi peraturan perundang-undangan hampir semuanya menggunakan azas partisipasi, dan secara lebih spesifik diatur dalam UU no. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) diatur mengenai mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) yang merupakan forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Artinya ruang partisipasi publik sangat terbuka dalam sistem pemerintahan dari mulai perencanaan hingga pengawasan, tergantung dari keinginan baik (*goodwill*) pemerintah untuk mendorong musrenbang menjadi ajang perencanaan bersama. LSM penggiat konservasi juga seharusnya memanfaatkan ritual tahunan musrenbang untuk penyusunan rencana kerja pemerintah (RKP) tahunan dengan mendorong masyarakat yang sudah ditingkatkan kapasitasnya untuk terlibat aktif dalam musrenbang sehingga program konservasi (pengelolaan KKP) sejak awal akan bisa masuk ke dalam RKP secara lebih komprehensif dan tidak sektoral.

## KOORDINASI DALAM PENGELOLAAN SUMBERDAYA KELAUTAN

Dalam UU no.27 tahun 2007 tentang Pengelolaan WP3K disebutkan dengan jelas bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil adalah suatu proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil antar sektor, antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Yang ingin digarisbawahi adalah frasa "antar sektor" yang mengamanatkan peran semua pihak (*stakeholders*) dalam pengelolaan dengan proses interaksi yang cukup kompleks berbentuk tata kelola (*governance*). Kompleksitas interaksi bersumber dari sistem politik pemerintahan yang terdesentralisasi namun pada prakteknya justru menimbulkan disharmoni antara pemerintah pusat dan daerah. Sumber kompleksitas lainnya adalah kepemimpinan (*leadership*) yang lemah dari para pemimpin baik di tingkat pusat maupun di daerah sehingga visi dan misinya tidak bisa diterjemahkan dalam

satu paradigma rencana kerja pemerintah yang terintegrasi dan menyeluruh (comprehensive). Ditambah lagi faktor geografi negara Indonesia yang merupakan negara kepulauan dengan infrastruktur yang kurang memadai semakin melemahkan interaksi dan koordinasi antara pemerintah pusat dan pemda.

Bagaimanapun juga koordinasi adalah mandat UU yang termuat hampir di semua peraturan perundang-undangan, secara lebih spesifik diatur dalam UU no.25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) yang mengatur pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) sebagai mekanisme koordinasi antar sektor dalam pemerintah dan juga antara pemerintah dengan masyarakat dalam penyusunan rencana kerja nasional dan daerah. Program konservasi melalui pengelolaan KKP dan pembentukan UPTD KKP Raja Ampat sudah dilakukan melalui koordinasi dengan berbagai pihak, walaupun diwarnai dengan koordinasi yang kurang baik dengan pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Kelautan dan Perikanan yang mempunyai kewenangan dalam pengelolaan 2 kawasan konservasi perairan nasional (KKPN) di Raja Ampat. Persoalan koordinasi yang lemah antara pemerintah pusat dan daerah masih sering terjadi karena ketiadaan unit pengelolaan KKPN di tingkat tapak sehingga menyulitkan dalam berkoordinasi.

## PEMBELAJARAN DARI PROSES PEMBENTUKAN UPTD KKPD RAJA AMPAT

Konsep pembangunan berkelanjutan sudah disepakati untuk menjadi paradigma global semenjak 1992<sup>5</sup>. Semenjak itu pula semua negara, termasuk Indonesia berupaya untuk menerapkan paradigma pembangunan berkelanjutan termasuk pada sektor kelautan. Sumber daya kelautan pada dasarnya merupakan sebuah potensi sumber daya yang terbarukan. Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, seharusnya memiliki potensi untuk dapat memberikan kontribusi terhadap pembangunan di Indonesia, termasuk menjadi salah satu solusi untuk mengatasi kemiskinan. Namun untuk dapat mencapai konteks yang sebenarnya dari pembangunan berkelanjutan, pemahaman terhadap konsep pembangunan berkelanjutan perlu dipahami sebagai sebuah proses (*process based*) dan bukan hanya melihat kepada tujuan akhir yang tetap (*fixed goals*).<sup>6</sup> Proses memastikan keterlibatan dari seluruh elemen di dalam sebuah negara merupakan faktor penting, yang merupakan esensi dalam pencapaian pembangunan berkelanjutan. Salah satu tantangan besar yang perlu dijawab dalam upaya mewujudkan pembangunan sektor kelautan yang berkelanjutan terletak pada pelibatan semua

---

<sup>5</sup> Rio Declaration sebagai hasil KTT Bumi mengukuhkan konsep klasik pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang mulai digulirkan melalui laporan *World Commission on Environment and Development* yang berjudul "Our Common Future" pada tahun 1987. Pengakuan dari KTT Bumi tersebut dituangkan dalam beberapa prinsip pembangunan berkelanjutan.

<sup>6</sup> Ali Bagheri and Peder Hjorth, *Planning for Sustainable Development: a Paradigm Shift Towards a Process Based Approach* (2007)



pemangku kepentingan. Prosedur dan birokrasi tata kelola yang dilandaskan pada prinsip transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan koordinasi akan memberikan ruang yang lebih besar untuk mewujudkan upaya pembenahan sektor kelautan di Kabupaten Raja Ampat.

Di dalam rancangan RTRWP Papua Barat, Kabupaten Raja Ampat masuk ke dalam satuan wilayah pengembangan (SWP) 3 yang diperuntukkan sebagai kawasan (wilayah) konservasi, ekowisata (bahari) serta pengembangan perikanan tangkap dan budidaya. Dalam pola ruang hampir sebagian besar wilayah Kabupaten Raja Ampat merupakan kawasan lindung baik dengan peruntukan sebagai hutan lindung maupun cagar alam dan taman wisata alam. Namun, dalam rancangan RTRW Kabupaten Raja Ampat kawasan lindung yang mencapai luas 80% justru dikategorikan sebagai masalah (permasalahan)<sup>7</sup>, bukan sebagai potensi kawasan dalam kacamata provinsi dalam RTRWP maupun pemerintah pusat dalam RTRWN. Kondisi tersebut bisa dimaknai sebagai bentuk ketidaksesuaian cara pandang yang disebabkan oleh berbagi faktor. Persoalan ini sangat berpotensi berdampak pada penyusunan dokumen (perangkat) penting pembangunan berikutnya yaitu rencana strategis (renstra) kabupaten hingga rencana kerja pemerintah (RKP) yang menjadi acuan pembangunan di segala sektor. Secara lebih spesifik program konservasi akan dipandang sebagai penghambat pembangunan dan berbenturan dengan upaya untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dalam konteks tersebut diatas, keberadaan peraturan daerah (perda) Kabupaten Raja Ampat no.27 tahun 2008 tentang KKLD Raja Ampat merupakan sebuah jembatan yang akan menghubungkan antara paradigma konservasi dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pada pasal 5 dalam perda disebutkan penetapan dan pengelolaan KKLD berfungsi untuk pengembangan sosial ekonomi masyarakat melalui pemanfaatan sumber daya laut yang lestari. Dari aspek hukum keberadaan KKLD telah diakui dan ditetapkan untuk selanjutnya dikelola oleh satu unit pengelolaan. Setahun setelah lahirnya perda no.27 tahun 2008 kemudian dibentuk UPT DKP KKLD Raja Ampat melalui peraturan bupati no.16 tahun 2009. Ada 2 hal penting yang perlu mendapat perhatian dalam konteks perda KKLD dan perbub UPTD yaitu:

1. Walaupun perpres tentang kawasan strategis nasional (KSN) belum keluar namun paradigma pengelolaan kawasan (kabupaten) Raja Ampat seharusnya tetap memakai paradigma konservasi berdasarkan keunikan dan kekayaan yang dimiliki. Sebagai KSN berarti Raja Ampat memegang peranan penting dan strategis buat Provinsi Papua Barat dan negara Republik Indonesia. Dengan pendekatan tersebut maka pengelolaan KKLD Raja Ampat juga memegang peranan yang sangat strategis sehingga sepatutnya UPTD KKLD

---

<sup>7</sup> Ekspose RTRW Raja Ampat di Manokwari, Mei 2011

tidak berada di bawah atau di dalam salah satu bidang di Dinas Kelautan dan Perikanan.

2. Keberadaan perda no.8 tahun 2010 tentang pengelolaan terumbu karang perlu diperkuat dengan perda tentang rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (RZWP3K) yang menjadi dasar pembuatan rencana pengelolaan dan rencana aksi. Dengan dokumen-dokumen tersebut maka "jembatan" antara upaya konservasi dengan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat akan dapat tergambar dengan jelas sebagai acuan kerja SKPD. Selain itu untuk mendorong koordinasi yang lebih baik antar SKPD menuju dampak nyata dari konservasi terhadap peningkatan ekonomi masyarakat melalui kegiatan pariwisata dan perikanan berkelanjutan.

Sejak awal pembentukannya baik melalui perbup no. 16 tahun 2009 hingga diganti dengan perbup no. 7 tahun 2011, UPTD KKP mempunyai fungsi yang sangat berat. Di dalam perbup 16/2009 disebutkan 14 fungsi UPTD yang meliputi perencanaan pengelolaan, pengawasan/patroli, pendidikan, pengembangan ekonomi masyarakat, monitoring dan evaluasi hingga penerapan "adaptif manajemen" yang pada prakteknya sangat sulit diterapkan (belum ada best practice adaptive management). Kemudian dalam perbup no. 7/2011 fungsi UPTD dikurangi menjadi 7 fungsi namun tetap dengan fungsi pokok untuk pengelolaan, pengawasan dan pengendalian KKP serta mengkoordinasikan pelaksanaan tugas dengan instansi terkait. Disini jelas bahwa UPTD memainkan peran manajemen dan koordinasi pengelolaan KKP sehingga bisa dikatakan fungsinya tidak banyak berubah dalam perbup yang baru, malah ada penambahan personil dalam UPTD berupa satuan tugas pengawasan dan patroli laut (Satgas P2L).

Dengan beban tugas yang berat tersebut maka dibutuhkan satu kelembagaan yang kuat dengan didukung oleh sistem pendanaan secara berkelanjutan. Di awal proses pengembangan KKLD Raja Ampat, pendekatan kebijakan pertama yang dilakukan oleh pemkab adalah membuat perbup untuk mengumpulkan dana konservasi melalui retribusi ijin masuk wisata dan dana pengembangan kepariwisataan non-retribusi. Artinya penyiapan mekanisme pendanaan berkelanjutan (sustainable financing) menjadi kebutuhan dasar dalam mendukung pengelolaan kawasan konservasi yang mampu memberikan manfaat ekonomi buat masyarakat. Namun disinilah letak kelemahan pemerintah kabupaten Raja Ampat dalam menyiapkan sistem (mekanisme) pendanaan berkelanjutan dimana terjadi diskoordinasi antara Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) dengan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (disbudpar). Tim Pengelola Dana Pengembangan Kepariwisata non-retribusi yang dimotori oleh disbudpar merupakan kelompok kerja yang bersifat lintas stakeholder untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas, namun dalam prakteknya masih kurang optimal terutama dalam pengambilan keputusan yang seharusnya bersifat keputusan bersama.

Ada beberapa hal yang bisa menjadi pembelajaran dalam membangun mekanisme pendanaan berkelanjutan untuk pengelolaan kawasan konservasi:

- Secara kelembagaan anggota tim pengelola yang relatif sedikit dengan jumlah uang yang cukup besar dan terus meningkat dari tahun ke tahun maka sebaiknya tim ini hanya bertugas untuk mengumpulkan dana publik. Dana retribusi diserahkan langsung ke pemkab Raja Ampat sebagai bagian dari APBD, sedangkan dana konservasi dan dana masyarakat sebaiknya dikelola oleh UPTD KKP Raja Ampat.
- Prinsip transparansi dan akuntabilitas menjadi prasyarat utama dalam mengumpulkan dana publik (termasuk dari wisatawan) sehingga mekanisme audit dan publikasi melalui media menjadi kebutuhan penting. Dari hasil wawancara dengan salah satu anggota tim pengelola audit keuangan dilakukan secara internal tanpa melibatkan auditor independen. Publikasi berbagai informasi terutama jumlah dana yang berhasil dikumpulkan melalui website ([www.diverajaampat.org](http://www.diverajaampat.org)) saja dirasa kurang memadai karena terbatasnya akses masyarakat Kabupaten Raja Ampat terhadap internet.
- Untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan dana publik baik berupa retribusi dan non-retribusi khususnya untuk kegiatan konservasi maka partisipasi masyarakat menjadi sangat penting dalam bentuk kegiatan pemanfaatan dana dan juga terbangunnya mekanisme partisipasi publik dalam pengawasan pengelolaan dana. Hak masyarakat untuk terlibat aktif dalam pengumpulan dana dan pengelolaannya harus diwadahi misalnya melalui pembentukan melalui forum masyarakat peduli Raja Ampat yang dilibatkan dalam tim pengelola dan pengawasan penggunaan dana masyarakat.
- Sebagai kabupaten bahari, kawasan lindung nasional dan kawasan strategis nasional untuk keanekaragaman hayati, maka paradigma pembangunan berbasis konservasi menjadi kebutuhan penting. Oleh sebab itu mekanisme pengumpulan dan pengelolaan dana konservasi secara berkelanjutan sebaiknya diatur ke dalam bentuk peraturan daerah (perda) sehingga secara hukum akan lebih kuat serta pengaturan dan pengelolaannya akan lebih akuntabel dengan mekanisme pengawasan melalui APBD maupun audit independen untuk dana non retribusi.

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Desentralisasi pengelolaan sumber daya alam khususnya kelautan telah menjadi pilihan dan memungkinkan terjadinya pergeseran kebijakan pengelolaan sektor kelautan di tingkat nasional. Selain untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan, alasan lainnya antara lain adalah untuk menurunkan biaya dan meningkatkan efisiensi dengan memindahkan tanggung jawab, untuk merespon kebutuhan lokal

atas hak dan menyediakan kesempatan untuk pelestarian keanekaragaman hayati. Untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi desentralisasi maka dibutuhkan upaya maksimal dalam meningkatkan kapasitas dan peran serta (partisipasi) aktif kelompok masyarakat (civil society) dalam proses perencanaan dari tingkat desa hingga nasional. Proses perencanaan yang bersifat politik, teknokratik dan top-down harus dikurangi untuk peran partisipasi masyarakat yang lebih proporsional. Dengan mengoptimalkan peran serta masyarakat maka akan lebih memudahkan dalam menyusun data dasar sektor kelautan sebagai dasar perencanaan dan pengambilan keputusan, serta konservasi yang mencakup peningkatan ekonomi masyarakat, pengakuan dan kejelasan kepemilikan kawasan perairan oleh masyarakat adat, tata batas dan zonasi KKPD yang jelas.

Reformasi birokrasi dan tata kelola sektor kelautan harus menjadi prioritas program jajaran Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam menata ulang kelembagaan dan unit-unit manajemen kawasan konservasi perairan sehingga memungkinkan untuk tercapainya koordinasi serta pembagian peran dan tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah. Padu serasi dan harmonisasi kebijakan antar sektor yang dituangkan dalam bentuk penyusunan RTRW sebagai bentuk reformasi perencanaan tata ruang yang menjamin selain struktur dan pola ruang juga menjamin hak masyarakat atas ruang yang mengedepankan prinsip keadilan. Keberadaan 2 KKPN di Raja Ampat sangat penting dalam mendukung kinerja UPTD KKP sehingga unit pengelola KKPN di tingkat tapak akan menjadi mitra kerja UPTD KKP Raja Ampat.

UPTD sebagai unit pengelola KKP memegang fungsi yang sangat penting terutama dalam membangun sistem pengelolaan KKP yang meliputi:

1. Masukan ilmiah (scientific input).

UPTD harus mampu bekerjasama dengan lembaga-lembaga ilmiah terutama perguruan tinggi dan LSM untuk melakukan monitoring dan kajian ekologi yang mampu mengungkap temuan-temuan ilmiah sebagai dampak dari program konservasi yang memberikan manfaat bagi kelestarian ekosistem dan peningkatan ekonomi masyarakat. Secara ilmiah mampu dijelaskan dan secara teknis dapat dipraktekkan dampak positif dari kegiatan konservasi untuk peningkatan ekonomi masyarakat. Disinilah fungsi koordinasi UPTD terhadap instansi teknis lainnya yang terkait dengan kepariwisataan dan pengembangan ekonomi masyarakat.

2. Rencana tata ruang (spatial planning)

UPTD harus mampu memastikan keterpaduan (konektivitas) keruangan dari KKP dengan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (RZWP3K) serta rencana tata ruang wilayah kabupaten (RTRWK) Raja Ampat. Hal ini penting untuk menempatkan KKP dalam paradigma pembangunan sehingga akselerasi konservasi yang berdampak nyata buat peningkatan ekonomi masyarakat dapat tercapai. Untuk itu dibutuhkan kapasitas perencanaan

dan analisis tata ruang dalam kelembagaan UPTD dan koordinasi yang baik dengan Bappeda Raja Ampat.

3. Pengembangan kapasitas (capacity development)

Dalam struktur UPTD yang terdiri dari pejabat struktural (eselon) dan fungsional harus ada pembagian peran yang jelas sehingga dapat disesuaikan dengan pengembangan kapasitas yang dibutuhkan. Selain peningkatan kapasitas UPTD juga harus dilakukan pengembangan kapasitas di tingkat masyarakat yang diproyeksikan sebagai mitra kerja UPTD.

4. Keterpaduan kebijakan secara vertical (vertical integration of policies)

Dengan penetapan Raja Ampat sebagai kawasan lindung nasional dan KSN maka seharusnya segera dikeluarkan perpres yang mengaturnya di tingkat pusat, sedangkan di tingkat daerah kelembagaan UPTD dan manajemennya seharusnya diupgrade menjadi lembaga setingkat SKPD dan diupayakan diatur dalam bentuk peraturan daerah sehingga dapat dicapai kecocokan antara kapasitas kelembagaan dan fungsi yang dijalankan.

5. Sistem pendukung keputusan (decision support system)

Dalam membuat keputusan UPTD harus didukung oleh sistem database atau sistem data dan informasi yang dikelola secara khusus oleh pejabat pengelola informasi dan data (PPID). Dengan sistem ini maka dapat didorong arus informasi dan partisipasi publik sehingga keputusan-keputusan yang akan diambil menjadi tepat sasaran dan terukur. Sistem pendukung lainnya adalah mekanisme musrenbang yang merupakan ajang untuk mendapatkan masukan dari publik dan memastikan program UPTD masuk ke dalam RKP Kabupaten Raja Ampat.

6. Pendanaan berkelanjutan (sustainable financing)

Komponen paling berat dalam kegiatan konservasi adalah membangun mekanisme pendanaan berkelanjutan karena pada dasarnya konservasi adalah untuk melindungi sumber daya alam agar bisa dimanfaatkan dari generasi ke generasi dan rencana kelola (management plan) yang dilakukan oleh lembaga pengelola yang kredibel dan adaptif. Tentu saja untuk mencapainya dibutuhkan dana yang sangat besar (cost centre). Bila saja konservasi menjadi mainstream pembangunan secara nasional dan daerah termasuk di Raja Ampat maka dengan bantuan LSM pengelolaan kawasan konservasi akan menjadi profit centre, dimana profit yang dimaksud tersebut adalah keuntungan langsung maupun tidak langsung yang diperoleh masyarakat dari kegiatan pariwisata, serta ada dana yang bisa dikumpulkan dari para wisatawan untuk memenuhi kebutuhan pengelolaan KKP. Dalam konteks tersebut, akan bagus bila Pemkab Raja Ampat membuat peta jalan "roadmap" pembangunan mekanisme pendanaan berkelanjutan untuk kegiatan konservasi sehingga ada target waktu dengan capaian yang jelas. Di sisi lain UPTD harus mampu mengelola dana yang terkumpul untuk efektivitas pengelolaan KKP dan pengembangan dana masyarakat untuk peningkatan ekonomi masyarakat.

Dari struktur UPTD yang ada sekarang berdasarkan perbup no. 7 tahun 2011 dimana ada jabatan struktural, jabatan fungsional dan Satgas P2L, maka akan ada perpaduan SDM yang berasal dari pemerintah dan non-pemerintah yang nota bene mempunyai pola kerja dan kapasitas yang sangat berbeda. LSM biasa bekerja dengan indikator kinerja yang jelas (timesheet) sehingga akan menjadi tantangan besar untuk memadukan kinerja SDM baik yang PNS maupun dari kalangan profesional maupun LSM dalam wadah kelembagaan UPTD. Staf UPTD dari kalangan profesional maupun LSM cenderung sudah sangat paham dengan tugasnya dan bagaimana untuk menjalankannya. Bagaimana mengurangi atau menutupi jurang "gap" pola kerja dan kapasitas membutuhkan waktu dan proses pendampingan dari fasilitator yang handal.

Tantangan lainnya adalah bagaimana membuat sistem penggajian antara PNS dengan non PNS yang mencerminkan keadilan, apalagi dalam jangka panjang status PNS jauh lebih aman dari sisi penghasilan dan kesejahteraan. Gaji atau insentif seringkali menjadi persoalan sensitif yang akan menghambat kinerja staf dan berdampak pada kinerja kelembagaan.



## DAFTAR PUSTAKA

Dietz et al. 2003. The Struggle to Govern The Commons.

Koimann, J. et al., 2008. Interactive Governance and Governability: An Introduction. The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies vol. 7 no. 1.

Turke, RE., 2008. Governance; Systemic Foundation and Framework. Physica-Verlag, A Springer Company, Zurich, Switzerland.