

PENDANAAN BERKELANJUTAN UNTUK KAWASAN KONSERVASI PERAIRAN INDONESIA - PROSPEK DAN TANTANGAN PELAKSANAANNYA

Toni Ruchimat¹, Ahsanal Kasasiah², Rofi Alhanif³, Rony Megawanto⁴, Pahala Nainggolan⁵

ABSTRACT

Pengelolaan Kawasan Konservasi Perairan membutuhkan dana yang cukup dan terjamin setiap tahun berdasarkan Rencana Pengelolaannya. Selaras dengan model pengelolaan kolaboratif, sumber pendanaan untuk pengelolaan KKP idealnya merefleksikan kontribusi dari masing masing pemangku kepentingan. Pendanaan yang berkelanjutan mencakup aspek (a) perolehan pendapatan termasuk upaya penggalangan dana, (b) penggunaan dana yang merujuk pada perencanaan, (c) regulasi keuangan yang berlaku termasuk otonomi daerah, keuangan negara, dan regulasi lain yang terkait,(d) administrasi pendanaan.

Kementerian Kelautan dan Perikanan sudah memulai upaya ini di tingkat nasional dengan pembentukan Kelompok Kerja untuk memfasilitasi berdirinya Dana Wali Amanah sebagai salah satu sumber pendanaan bagi pengelolaan Kawasan Konservasi Perairan Indonesia. Untuk aspek regulasi sudah diterbitkan Peraturan Presiden no. 80/2011 dan aturan turunannya yang mendukung pembentukan Dana Wali Amanah ini sebagai tambahan pendanaan konservasi. Identifikasi potensi pendanaan baru sedang dilakukan termasuk kerjasama bilateral, debt to nature swap, CSR, dan sebagainya. Sedangkan di tingkat daerah pembentukan dan penguatan Unit Pelaksana Teknis Daerah sebaga pengelola Kawasan Konservasi Perairan Daerah sedang berjalan. Penguatan ini meliputi seluruh aspek diatas termasuk penguatan SDM. Disain mengenai mekansime pendanaan ini juga sedang berjalan dengan memperhatikan serangkaian regulasi yang berlaku terutama yang menyangkut otoritas dan kelembagaan dalam rejim otonomi daerah dan keuangan negara.

Sejauh ini sudah diidentifikasi kebutuhan dana untuk pengelolaan KKP se Indonesia. Potensi penerimaan dari kawasan itu sendiri, sumber dana pemerintah pusat, pemerintah daerah, LSM hingga masyarakat, hanya 25% dari kebutuhan pendanaan ideal yang dapat dipenuhi. Sementara itu isu konservasi laut bukanlah prioritas dalam penganggaran pemerintah. Kapasitas pengelola dalam memahami isu ini, upaya disain kelembagaan dan mekanisme pendanaan masih memerlukan kerja keras. Dengan memperhatikan indikator E-KKP3K tertinggi yaitu Emas yagn mesyaratkan adanya mekansime pendanaan ini terimplementasi, maka dibutuhkan kerja keras yang sistematis dan terorganisir dari seluruh stakeholders konservasi perairan.

Keywords: pendanaan berkelanjutan konservasi, pengelolaan kolaboratif, Dana Wali Amanah, UPTD, indikator E-KKP3K

¹Direktorat Konservasi Kawasan dan Jenis Ikan, Dirjen KP3K, Kementerian Kelautan dan Perikanan

²Direktorat Konservasi Kawasan dan Jenis Ikan, Dirjen KP3K, Kementerian Kelautan dan Perikanan

³ Direktorat Konservasi Kawasan dan Jenis Ikan, Dirjen KP3K, Kementerian Kelautan dan Perikanan

⁴ Marine Protected Areas Governance (MPAG) Program – USAID Indonesia

⁵ Marine Protected Areas Governance (MPAG) Program – USAID Indonesia

PENDAHULUAN

Penurunan hasil tangkapan ikan dan kualitas ekosistem telah terjadi dan sudah serangkaian pertemuan dan kesepakatan dicapai selama ini untuk menghentikan lajut penurunannya. Atau bahkan sebaliknya bisa kembali memulihkan hasil tangkapan dan kualitas ekosistem yang gilirannya akan membawa manfaat lebih kepada manusia⁶. Pengelolaan Kawasan Konservasi Perairan (KPP)-Marine Protected Area (MPA) merupakan salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mencapai tujuan diatas. MPA yang mengatur kegiatan perikanan berkelanjutan, atau aktivitas manusia dalam zonasinya, mengkonsrvasi habitat dan populasinya serta mengeksplor biomass dapat melestarikan atau meningkatkan produksi perikanan. Pada sisi yang lain, MPA juga dapat mendorong perbaikan kesejahteraan komunitas disekitarnya melalai kegiatan wisata perairan yang dapat dirancang dan didisain untuk dapat diimplementasikan bersama antara sektor bisnis dan sektor masyarakat dengan regulasi dari sektor pemerintah.

Pemerintah Indonesia telah mencanangkan target untuk memiliki 20 juta hektar KKP pada tahun 2020 dan seluruhnya dalam kondisi pengelolaan yang efektif (effectively managed MPAs). Saati ini kawasan konservasi perairan di Indonesia sudah mencapai 15 Juta hektar, terdiri dari kawasan dibawah wewenang Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Kementerian Kehutanan dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Untuk mencapai target hingga tahun 2020, Direktorat KKJI sudah merencanakan penetapan kawasan konservasi baru setidaknya 900 ribu hektar per tahun. Sehingga diperkirakan komitmen diatas dapat dipenuhi.

Kedua target ini mengandung dimensi waktu yang berbeda. Pendirian serta penetapan KKP lebih mudah diverifikasi karena terkait dengan serangkaian dokumen legal yang diperlukan. Misalnya Surat Keputusan Pencadangan, Penetapan dari pemerintah daerah dan Kementerian Kelautan dan Perikanan. Demikian juga ketika suatu KKP sudah memenuhi syarat syarat legal untuk pencadangan serta penetapan, maka dapat dianggap luasan yang ditetapkan sudah menyumbang pada luasan KKP yang ditargetkan diatas.

Pengelolaan KKP yang efektif mengandung dimensi waktu yang lebih panjang. Pengelolaan suatu KKP akan berlangsung dalam waktu tidak terbatas. Ketika pengelolaan dimulai maka serangkaian kegiatan dan program sebagaimana ditetapkan dalam dokumen Rencana Pengelolaan dan zonasi akan diimplementasikan sebagai upaya untuk mencapai tujuan konservasi kawasan tersebut.

Pengelolaan melibatkan banyak pihak dengan peran masing-masing. Pemerintah, Sektor swasta dan masyarakat akan berinteraksi dalam kegiatan pengelolaan kawasan. Disamping itu, pengelolaan yang efektif memerlukan indikator capaian dan alat ukur yang dapat menunjukkan efektifitas dari kegiatan pengelolaan itu sendiri. Peran masing-

⁶ The worldwide costs of marine protected areas: Andrew Balmford dkk sebagaimana dikutip dari www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0403239101

masing pihak ini juga terkait dengan sumber daya (resources) yang dibutuhkan dalam proses pengelolaan kawasan.

Beberapa pihak bertindak sebagai pemasok resources sebagai input bagi kegiatan pengelolaan. Pihak lain akan menggunakan otoritas atau kewenangan, ekspertise dan pengalaman yang dimilikinya dalam proses transformasi input menjadi output. Output ini diharapkan dapat menghentikan laju perusakan ekosistem laut atau memperbaikinya. Pada akhirnya industry wisata dan perikanan berkelanjutan dapat berkembang yang memberikan manfaat bagi masyarakat sekitar kawasan.

Salah satu resource yang dibutuhkan untuk pengelolaan adalah pendanaan. Dengan target 20-30 persen kawasan laut dunia dapat dikonservasi, maka estimasi kebutuhan dana mencapai 5 Milyar – 19 Milyar USD pertahun dan membutuhkan setidaknya 1 juta pekerja⁷. Rata rata global biaya pengelolaan diperkirakan berkisar pada angka USD 775 per kilometer persegi. Bila diproyeksikan pada target 20 Juta hektar KKP dan terkelola dengan efektif, maka dibutuhkan dana pengelolaan per tahun sekitar 1.5 Trilyun Rupiah. Tentu saja estimasi ini masih mengandung banyak kelemahan yang dapat diperbaiki untuk dapat sampai kepada besaran biaya yang lebih realistis bagi pengelolaan di Indonesia.

Sumber dana bagi pengelolaan KKP diperoleh dari (a) sektor public (b) sektor swasta atau bisnis (c) Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) (d) pendanaan sendiri yang berasal dari penggunaan jasa yang disajikan oleh kawasan konservasi kepada para penggunanya. Pendanaan dari sektor publik dimana dana pemerintah baik pusat maupun daerah dan hibah dari lembaga atau negara donor masih menjadi komponen pemasok sumber dana terbesar bagi pengelolaan KKP. Dari studi pendanaan yang dilakukan pada 50 negara, diidentifikasi adanya kecenderungan penurunan pendanaan dari lembaga dan negara negara donor untuk kegiatan konservasi. Padahal dibawah CBD Programme of Work sudah dinyatakan komitmen pendanaan untuk kawasan konservasi secara global.

Berikutnya diindikasikan kecenderungan bahwa dana yang tersedia untuk pengelolaan kawasan konservasi terlalu sedikit. Dana hanya mencakup bagian yang tidak signifikan dibandingkan dengan Produk Domestik Bruto negara-negara tersebut bila dibandingkan dengan nilai dari kawasan konservasi itu sendiri. Idealnya diperkirakan setiap negara menginvestasikan 0.02% dari produk domestik brutonya untuk konservasi. Bila diaplikasikan ke Indonesia, maka setidaknya diperlukan investasi sebesar 1.7 Triliun per tahun⁸. Terakhir, ditemukan bahwa strategi pendanaan yang ada saat ini pada kasus 50 negara tersebut belum memperhatikan nilai relatif dari keanekaragaman hayati yang dikandung di dalamnya⁹.

⁷ Andrew Balmford et al...

⁸ Asumsi yang digunakan adalah PDB tahun 2012 sebesar 852 Milyar USD dengan kurs 10,000 rupiah per USD

⁹ Public Funds to Protected Areas: Stephanie Mansourian and Nigel Dudley – Draft 2 November 2007

Pengelolaan Kawasan Konservasi Perairan Pusat dan Daerah mengacu pada dokumen Rencana Pengelolaan dan Zonasi. Pada dokumen yang dibangun dengan mekanisme partisipatif dan dikonsultasikan kesegnap stakeholders kawasan dibuat perencanaan pengelolaan untuk periode waktu 20 tahun, 5 tahun dan rencana kerja tahunan. Kegiatan-kegiatan yang direncanakan dapat dikategorikan menjadi kegiatan administratif dan program lapangan. Dari kedua komponen ini tentu dibutuhkan estimasi pendanaan yang perlu disediakan oleh pengelola kawasan.

Selain dana untuk operasional setiap tahun, maka kawasan juga membutuhkan dana untuk investasi berupa sarana dan prasarana. Demikian juga dibutuhkan investasi untuk Sumber Daya Manusia dimana diharapkan setiap kawasan konservasi akan dikelola oleh SDM yang memiliki kompetensi minimum untuk pengelolaan kawasan. Investasi di kedua sektor ini merupakan bagian dari pendanaan yang perlu disediakan sebagai input bagi pengelolaan kawasan.

Pada banyak wilayah konservasi, perhitungan biaya pengelolaan dan investasi yang dibutuhkan dapat dilakukan dengan menghasilkan suatu jumlah minimum yang dibutuhkan. Tantangan bagi pendanaan berkelanjutan untuk kawasan dengan demikian adalah perolehan sumber dana yang dapat menjamin tersedianya dana tersebut baik kecukupannya maupun ketersediaannya. Protected Area “financial sustainability” refers to the ability of a country to meet all costs associated with the management of a protected area system. This implies a funding “supply” issue of generating more revenue and “demand” side at sites and at the system level¹⁰

Dengan demikian, selain kecukupan penyediaan dana dan upaya penggalangan dana yang terintegrasi perlu dilakukan. Pada akhirnya sisi penggunaannya perlu mendapat perhatian yang cukup untuk memastikan penggunaan yang merujuk pada rencana pengelolaan.

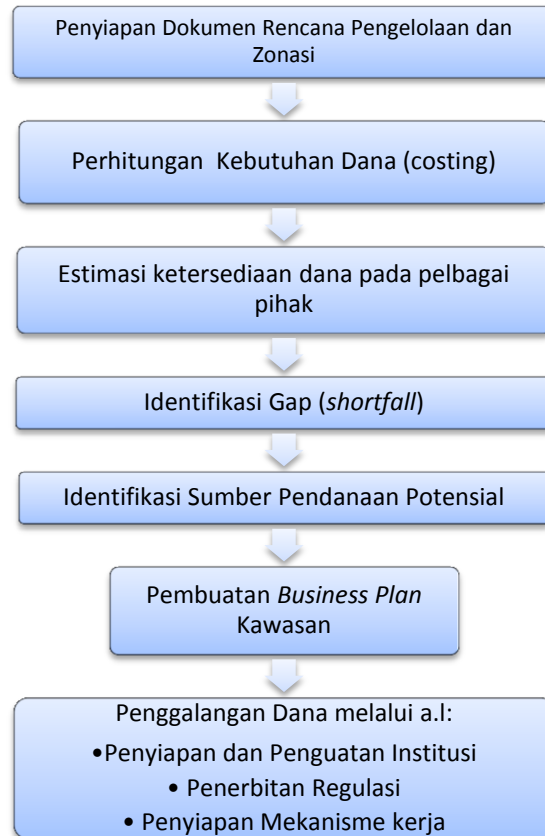
Tujuan penulisan paper ini adalah (1) menginisiasi upaya pemenuhan pendanaan untuk kawasan konservasi perairan di Indonesia (2) memperkenalkan kerangka kerja pendanaan berkelanjutan untuk kawasan konservasi perairan dengan memperhitungkan aspek desentralisasi dan sistem keuangan publik (3) memberikan gambaran kepada pemerintah, sektor swasta dan LSM tentang pendanaan kawasan serta aspek-aspek yang terkait dengannya di tingkat nasional dan daerah.

Metodologi penulisan yang digunakan adalah penggunaan rujukan rujukan publikasi untuk issue sejenis di pelbagai negara, perhitungan biaya pengelolaan kawasan se Indonesia sebagaimana dihasilkan oleh kelompok kerja pendanaan berkelanjutan yang dibentuk oleh Direktur Jenderal KP3K Kementerian Kelautan dan Perikanan.

PENDEKATAN PENDANAAN BERKELANJUTAN

¹⁰ Bovarnick,A (2007) Financial Sustainability Score Card for National Systems of Protected Areas, UNDP,NY,USA

Penulisan paper ini menggunakan pendekatan pendanaan berkelanjutan sebagai berikut:



Pada tahap awal, kawasan konservasi perairan akan memenuhi persyaratan formal seperti dalam tahapan pencadangan dan penetapan. Setelah pemenuhan syarat yang diperlukan yaitu dokumen rencana pengelolaan dan zonasi serta pembentukan unit pengelola, maka pengelolaan akan merujuk pada dokumen tersebut.

Dari rencana pengelolaan dapat dibuatkan estimasi dana yang dibutuhkan. Kategori biaya yang diantisipasi berupa (1) biaya operasional setiap tahun (2) biaya investasi untuk sarana dan prasarana (3) biaya investasi berkala untuk pemeliharaan dan peningkatan kapasitas SDM pengelolaan.

Estimasi dana yang dibutuhkan untuk ketiga komponen tersebut kemudian diproyeksikan dalam pelbagai scenario diantaranya scenario dalam kondisi optimis, moderat dan pesimis. Antisipasi ini diperlukan untuk memberikan gambaran yang lebih

realistis sekaligus opsi-opsi tindakan yang perlu dilakukan bila kondisi yang terjadi tidak seperti yang diperhitungkan semula¹¹.

Identifikasi sumber pendanaan yang ada saat ini dapat dilakukan parallel dengan costing. Diharapkan kedua kegiatan ini akan menghasilkan estimasi selisih antara ketersediaan dengan kebutuhan dana, bahkan dalam scenario yang paling pesimis sekalipun.

Para stakeholders dengan dikoordinasikan oleh pemerintah baik di tingkat lokal maupun pusat, perlu segera melakukan identifikasi untuk sumber pendanaan potensial. Selaras dengan otoritas serta kewenangan yang dimiliki, maka pemerintah dapat menerbitkan regulasi yang terkait dengan penggalian sumber dana baru melalui pajak dan retribusi serta pungutan lain yang diatur oleh undang undang atau peraturan daerah. Pada tingkat pusat, upaya ini perlu melibatkan kementerian terkait lainnya seperti Kementerian Keuangan, Bappenas serta Kementerian Luar Negeri bila yang dituju adalah sumber pendanaan luar negeri¹². Grant atau hibah untuk konservasi perairan merupakan instrument yang umum digunakan.

¹¹ Estimasi yang dilakukan oleh Kelompok Kerja Pendanaan Berkelanjutan untuk Konservasi Perairan Indonesia menunjukkan untuk kawasan yang ada saat ini dibutuhkan biaya operasional setidaknya dana sebesar 225 Milyar per tahun. Identifikasi atas anggaran yang tersedia di APBN, APBD, Anggaran LSM asing menunjukkan kisaran 75 Milyar per tahun. Sehingga gap yang harus ditutup sekitar 150 Milyar. Bila dimasukkan komponen pemeliharaan berkala termasuk pelatihan SDM maka gap membesar menjadi 250 Milyar per tahun. Perkiraan kebutuhan dana untuk pengelolaan kawasan konservasi perairan diperoleh dari beberapa studi yang pernah dilakukan di Indonesia dan Internasional antara lain: Protected Area Funding in Indonesia (2006), Ministry of Environment Republic of Indonesia; Sustainable Financing for Marine Protected Areas, Lesson from Indonesia MPAs, Case Studies: Komodo and Ujung Kulon National Parks (2005), Viviana Lujan Gallegos dkk: Vrije Universiteit Amsterdam; Costing of MPAs and Networks of MPA (2007) John D Claussen:CCIF; The Worldwide cost of MPAs (2004), Andrew Balmford dkk; Public Funds to Protected Areas (draft 2007), Mansourian S and Nigel Dudley; An initial sustainable financing scoping exercise for MPAs in the Sulu-Sulawesi Seas Marine Ecoregion – Indonesia (2010): Starling Resources; Sustainable Financing of Protected Areas, a global review of challenges and options (2006); Lucy Emerton Cs, IUCN.

Biaya pengelolaan per hektar bervariasi berdasarkan luasan kawasan dimana kawasan yang luas akan menghasilkan biaya pengelolaan per hektar yang lebih rendah. Pokja mengadopsi metodologi biaya per hektar dengan membagi luasan kawasan kedalam 5 kelompok dan biaya per hektar per kelompok menjadi basis perhitungan untuk keseluruhan kawasan konservasi saat ini. Disamping itu, Pokja mengembangkan 3 skenario pendanaan masing-masing pendanaan konservatif (untuk operasional pengelolaan saja), menengah (operasional plus pemeliharaan alat dan pelatihan SDM berkala) serta optimis (operasional, pemeliharaan dan infrastruktur

¹² Pada APBN tahun 2008 dan 2009 misalnya penerimaan hibah diperkirakan hanya 3 per mil dan 1 per mil dari Total penerimaan APBN. Namun pada kenyataannya realiasi penerimaan hibah lebih besar dari yang tercermin dalam APBN dan Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga karena tidak dimungkinkannya pencatatan penerimaan hibah dalam sistem pemerintah. Akibatnya hibah luar negeri berkontribusi kepada pencapaian target kementerian/lembaga namun tidak tercermin sebagai penerimaan negara. Jumlah yang disalurkan ke Indonesia pada pelbagai sektor sulit untuk diestimasi karena ketiadaan data

Dari ketiga estimasi ini, total biaya, total ketersediaan dana serta potensi pendanaan baru, setiap kawasan diharapkan dapat membuat business plan sederhana. Di dalamnya dapat diperlihatkan perencanaan pendanaan hingga 5 tahun kemuka yang merupakan terjemahan kuantitatif dalam satuan moneter dari Rencana Pengelolaan suatu kawasan. Agregasi untuk mendapatkan business plan pada tingkat nasional tentu dapat dilakukan berdasarkan kondisi masing masing kawasan.

Terakhir, upaya pelaksanaan penggalangan dana untuk mencukupi shortfall yang teridentifikasi. Sebagai bagian dari pengelolaan maka rencana ini harus dilakukan dengan memperhatikan pengaturan institusi oleh pemerintah. Unit pengelola kawasan konservasi di Indonesia merupakan bagian dari institusi pemerintah termasuk sumber daya manusianya. Oleh karena itu, perlu dilakukan pembentukan institusi pengelola (bila belum ada) atau penguatan institusi yang sudah dibentuk.

Pembentukan dan penguatan institusi pengelola bukan hanya dari aspek penggalangan dana saja tetapi lebih kepada penguatan kapasitas institusi untuk melakukan indentifikasi sumber dana, pengelolaannya serta pertanggungjawaban kepada public. Kapasitas ini perlu diperkuat melalui penguatan kapasitas SDM untuk pengelolaan kawasan serta administrasi sumber daya (keuangan, personalia, asset dll). Disamping itu perlu diperkuat kemampuan untuk memformulasikan kebijakan pengelolaan termasuk penerbitan regulasi pemerintah yang digunakan sebagai dasar bagi upaya resource mobilization ke kawasan konservasi. Penerbitan peraturan daerah untuk pemungutan retribusi tertentu yang terkait dengan penggunaan jasa kawasan misalnya. Disamping itu kemampuan pengelola untuk melakukan interaksi dengan institusi lainnya di sektor swasta dengan tujuan yang sama.

PEMANGKU KEPENTINGAN PENDANAAN BERKELANJUTAN

Pemangku kepentingan dan potensi kontribusinya dalam pendanaan yang berkelanjutan dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Pemerintah baik Kementerian maupun pemerintah daerah provinsi serta kabupaten/kota. Pemerintah melalui otoritasnya dapat menerbitkan peraturan yang berakibat pada munculnya jenis pajak dan retribusi baru¹³. Selain itu regulasi pemerintah dapat digunakan untuk pembentukan unit pengelola kawasan konservasi dengan struktur dan mekanisme kerja yang sudah mengikuti aturan pemerintah. Misalnya untuk pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) maka pemerintah daerah perlu mempersiapkan Personil, Pembiayaan dan

dari sebagian besar lembaga-lembaga donor dan kontraktor atau pelaksana yang ditunjuk untuk implementasi program hibah tersebut

¹³ Pajak dan Retribusi dibedakan menurut jasa langsung yang diberikannya. Pajak yang dipungut tidak perlu memberikan jasa langsung kepada pembayarannya. Untuk tingkat nasional diatur melalui paket UU Pajak yang mencakup Ketentuan Umum Perpajakan, Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai, Pengadilan Pajak. Sedangkan retribusi dapat diidentifikasi jasa yang diberikannya seperti retribusi parkir atau retribusi kebersihan misalnya. Selaras dengan semangat desentralisasi dan pengaturan keuangan negara UU No.28 tahun 2009 diterbitkan untuk mengatur Pajak Daerah dan Retribusi Daerah untuk menghindari tumpang tindih obyek pemungutan serta kewenangan pemungutannya.

Prasarana nya (3P). Sejauh ini, pemerintah merupakan penyedia dana terbesar untuk kawasan konservasi global (Lopez Ornat and Jimenez Caballero:2006). Pemerintah juga mampu memobilisasi kerjasama bilateral dan multilateral dengan negara donor dan institusi global seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, Global Environment Fund dan lainnya untuk penyediaan pendanaan.

2. LSM internasional. Dengan kemampuan teknis serta jaringan kerja global, maka LSM asing dapat diharapkan kontribusinya untuk pengelolaan teknis kawasan dengan mengambil rujukan praktek-praktek terbaik di banyak tempat lainnya. Disamping itu, jaringan kerja yang sudah mendunia dapat juga digunakan untuk mendukung proses pencarian sumber dana baru termasuk dari Debt to Nature Swap sebagaimana sudah dipraktekkan pada sektor kehutanan.
3. Sektor Bisnis. Meskipun belum menunjukkan kontribusi yang signifikan, sektor bisnis perlu dilibatkan lebih jauh dalam upaya konservasi ini. Perusahaan yang bergerak di industri perikanan, industri wisata perairan merupakan representasi dari sektor swasta yang menerima manfaat langsung dari upaya konservasi. Dengan demikian mereka perlu dilibatkan dan berkontribusi kepada upaya konservasi. Perusahaan minyak dan gas yang melakukan kegiatan di lepas pantai tentu pada banyak lokasi memiliki hubungan atau keterkaitan dengan upaya konservasi. BP Migas sebagai instansi pemerintah memiliki kepentingan untuk merealisasikan Rencana Pengelolaan kawasan konservasi utamanya untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat sekitar wilayah kerja migas¹⁴. Sektor bisnis juga menyediakan potensi pendanaan dengan munculnya UU Perseroan Terbatas yang mensyaratkan perusahaan yang bergerak di bidang ekstraksi sumber daya alam untuk mengalokasikan dananya bagi program CSR (Corporate Social Responsibility). Belum ada kontribusi yang signifikan dari sumber CSR ini namun perlu tetap dilakukan sosialisasi akan peran dan kontribusi dari sektor bisnis ke pengelolaan kawasan¹⁵.
4. Masyarakat/Pengunjung sebagai penikmat jasa konservasi. Potensi pendanaan dari segmen ini masih sangat tergantung pada karakteristik wilayah konservasi, kemampuan pemasaran serta pengelolaan di kawasan itu sendiri. Tiket masuk kawasan merupakan sumber dana yang sustainabilitasnya terjamin meskipun jarang yang dapat memenuhi aspek kecukupan (sufficient). Sumber ini hanya dapat digali untuk kawasan konservasi dengan pemanfaatan industri wisata. Beberapa kawasan melakukan studi kelayakan dan kemampuan membayar

¹⁴ BP Migas sebagai badan pengelola industri migas memiliki misi (1) mencapai target *lifting* setiap tahun fiskal (2) meningkatkan kesejahteraan masyarakat disekitar wilayah kerja kontraktor migas. Untuk itu setiap perusahaan memiliki komponen pendanaan berupa: (1) dana community development yang merupakan tanggungjawab perusahaan migas sendiri, (2) dana Program Penunjang Operasi yang merupakan alokasi yang memerlukan persetujuan dari BP Migas sebelum digunakan untuk kegiatan yang berbasis komunitas.

¹⁵ Undang Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas pada pasal 74 untuk kewajiban penyisihan/pelaksanaan kegiatan CSR.

(willingness to pay) untuk mengestimasi besaran pungutan yang dapat dikenakan untuk segmen pasar tertentu. Untuk kawasan dengan pemanfaatan industry perikanan, maka tidak dapat dilakukan pemungutan kepada pelaku industry karena terkait dengan regulasi yang berlaku tentang perijinan dan pungutan lainnya.

Mengingat kecukupan dan keberlanjutan pendanaan harus dicapai bersamaan, maka lebih realistis jika suatu kawasan mengkombinasikan seluruh sumber pendanaan diatas berdasarkan karakteristik serta potensi masing masing kawasan. Disamping itu, aspek regulasi yang mendukung perlu menjadi acuan termasuk beberapa regulasi penting yang mengatur tentang wewenang pemungutan, penggunaan dana hasil pungutan, penerimaan dana hibah dari pihak lain, *fund channel* yang sah dari pusat ke daerah serta teknis operasional lainnya¹⁶.

PENGATURAN KELEMBAGAAN

Pengaturan bentuk institusi pengelola di tingkat lapangan senantiasa merujuk kepada peraturan yang sudah ada tentang institusi pemerintah. Jadi tidak ada pengaturan khusus yang diperlukan untuk pembentukan unit pengelola. Pada tingkat daerah kabupaten/kota, unit pengelola dapat dibentuk berupa Unit Pelaksana Teknis Daerah yang ditempatkan dibawah SKPD (satuan kerja pemerintah daerah) tertentu. Tugas pokok dan fungsinya melekat secara khusus dengan pengelolaan wilayah konservasi dibawahnya. Kelemahan dari bentuk institusi seperti ini adalah kemampuan operasionalnya yang sangat tergantung pada alokasi pendanaan dari pemerintah daerah yang direfleksikan dalam bentuk alokasi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) termasuk perubahannya. Dalam APBD pengelolaan konservasi akan termasuk dalam fungsi lingkungan hidup. Dari alokasi anggaran fungsi ini kemudian akan dialokasikan ke SKPD terkait sebelum kemudian dari SKPD terkait dialokasikan untuk UPTDnya.

Bila sudah dipandang mampu, maka dapat diadopsi pengelolaan yang berbentuk BLUD (Badan Layanan Umum Daerah) sebagai wujud transparansi dan akuntabilitas pengelolaan sumber dana. BLUD dapat memobilisasi pendanaan dari luar seperti dari sektor bisnis, bantuan asing sertai sumber pendanaan lainnya yang sah. Disamping itu,

¹⁶ Beberapa peraturan dasar yang terkait misalnya:

- a. UU no.17 tentang Keuangan Negara,
- b. UU no.15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara,
- c. UU no.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah,
- d. UU Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (PPH) sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas UU Nomor 7 Tahun 1983 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- e. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
- f. UU No.20 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak
- g. PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 23 TAHUN 2005 TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN BADAN LAYANAN UMUM
- h. Peraturan Mendagri No.61 tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan BLUD.

BLUD dapat mengelola secara langsung pendapatan yang diperolehnya termasuk menetapkan besaran fee yang dikenakan kepada para pengguna jasa kawasan konservasi perairan.

Pada tingkat pusat kementerian, unit pelaksana teknis (UPT) tingkat kementerian saat ini dibentuk untuk pengelolaan kawasan konservasi di wilayah timur Indonesia berupa Balai Kawasan Konservasi Perairan Nasional (BKKPN) yang berkedudukan di Kupang NTT dengan pengelolaan 8 (delapan) Kawasan Konservasi Perairan Nasional, serta Loka Kawasan Konservasi Perairan Nasional untuk wilayah Indonesia Barat yang berkedudukan di Pekanbaru untuk pengelolaan 2 (dua) kawasan konservasi.



Pendanaan untuk kedua institusi di kedua wilayah ini masih bersumber dari APBN dibawah pendanaan Direktorat Jenderal KP3K. Keduanya masih beroperasi dengan mekanisme kerja instansi pemerintah termasuk Sumber Daya Manusia pengelola kawasannya.

Pada tingkat nasional, Peraturan Presiden No.80 tahun 2011 telah membuka peluang untuk pembentukan institusi Dana Wali Amanah (Trust Fund). Meskipun sudah diimplementasikan pada pelbagai sektor di Indonesia meskipun belum ada landasan hukum yang mengatur. Dengan Perpres no. 80/2011, peran Majelis Wali Amanat (Board of Trustee) menjadi sangat penting karena selain menetapkan arahan strategis program kerja, MWA mengendalikan operasional pelaksanaan kegiatan Trust Fund.

Peran Pengelola Dana Amanah atau *trustee* dibatasi menjadi organ pelaksana pembayaran dan pengadministrasian pembayaran kepada penerima dana. Dimana perintah pembayaran diberikan oleh MWA. Penunjukkan PDA dilakukan oleh MWA kecuali disebutkan lain dalam Perjanjian Hibah dengan donor. Demikian juga lembaga yang dapat menjalankan fungsi *trustee* diperluas termasuk lembaga lokal. Fungsi-fungsi operasional yang sebelumnya dijalankan oleh trustee, kini menjadi tanggungjawab MWA. Untuk itu MWA diperkenankan menunjuk pihak lain untuk mendukung pelaksanaan operasional TF.

Berikut disarikan butir-butir penting yang diatur dalam Perpres 80/2011

No	Rincian tentang	Penjelasan
1	Penerimaan hibah melalui TF	<p>Ps1.2 – Hibah diterima dalam bentuk uang dan dapat bersumber dari dalam maupun luar negeri baik Hibah yang direncanakan dan atau Hibah Langsung.</p> <p>Ps1.3 – ada komitmen dari donor untuk memberi dana dalam rangka pencapaian sasaran tematik prioritas pembangunan nasional</p>
2	Pembentukan TF (Dana Perwalian-Trust Fund)	<p>Ps1 5- Pengelolaan TF dilakukan oleh Lembaga Wali Amanat (LWA) yang dibentuk oleh Menteri setelah mendapat pertimbangan Bappenas dan Kementerian Keuangan.</p> <p>Ps1 5- Bila TF digunakan lebih dari satu K/L atau lintas sektoral, pembentukan dilakukan oleh salah satu Menteri terkait berdasarkan penunjukkan Bappenas setelah mendapat pertimbangan Menteri Keuangan.</p>
2	Kelembagaan- Majelis Wali Amanat (MWA)	<p>Ps1.5 – pengelola TF adalah LWA yg terdiri dari Majelis Wali Amanat (MWA) dan Pengelola Dana Amanat (PDA)</p> <p>Ps1.6 – MWA dipersamakan dengan Satuan Kerja (satker)</p> <p>Ps1 8- MWA bertugas a.l:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menetapkan PDA - Menetapkan Program - Menarik dana dari donor - Memerintahkan pembayaran - Melakukan pengadaan barang dan jasa - Mengajukan pengesahan dokumen anggaran pendapatan dan belanja serta pengesahan realisasinya. - Menyusun laporan keuangan TF. <p>Ps1. 9 – MWA terdiri dari ketua (berasal dari K/L atau kesepakatan dalam perjanjian hibah); Sekertaris dan Anggota (dapat berasal dari K/L-Bappenas dan Kemenkeu harus ada, pihak lain yang terkait dengan pemanfaatan TF dan atau pihak yang ditunjuk donor). Susunan ini ditetapkan oelh Keputusan Menteri.</p> <p>MWA dapat menunjuk pihak tertentu sebagai pendukung pelaksanaan tugasnya.</p>
3	Kelembagaan- Pengelola Dana Amanat (PDA)	<p>Ps1. 10 – Tugas PDA :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menangani administrasi dan keuangan TF , melaporkannya ke MWA - Melakukan pembayaran ke pihak lain atas perintah MWA <p>Ps1. 11 – PDA dapat berupa: Kementerian/Lembaga; Lembaga Multilateral; Organisasi Non-Pemerintah. Ditetapkan dalam perjanjian hibah. Sedangkan Badan Usaha Nasional dan atau Lembaga Keuangan Asing; ditetapkan berdasar proses pengadaan barang dan jasa-kecuali diatur lain dalam perjanjian hibah.</p>
4	Pelaksanaan Kegiatan- Penerima Dana Hibah	<p>Ps1 11- Penerima dana hibah dari TF terdiri dari: Kementerian/Lembaga; Pemerintah Daerah; Organisasi Non Pemerintah dan atau Lembaga Swasta.</p> <p>Ps1. 15- Penerima mengirimkan usulan kegiatan yang akan didanai ke MWA.</p>

5	Pelaksanaan Kegiatan- Penetapan kegiatan	<p>Psl 15- Kegiatan yang diusulkan harus berpedoman pada RPJMN, mempertimbangkan tujuan penggunaan Hibah dan prinsip penerimaannya, mempertimbangkan sasaran tematik TF.</p> <p>Psl.16- MWA menilai usulan, membuat Berita Acara Penilaian dan memberikan persetujuan atau penolakan terhadap usulan tersebut. Rincian tata cara ini akan ditetapkan oleh MWA dalam dokumen tersendiri</p>
6	Penyaluran Dana	<p>Psl.18 – bila Penerima Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah, disalurkan sesuai mekanisme APBN. Namun dapat mendahului pengesahan dokumen anggaran pendapatan dan belanja</p> <p>Psl. 19 – bila penerima Organisasi non pemerintah, lembaga swasta, maka dana disalurkan dengan mekanisme APBN.</p>
7	Penganggaran dan Pertanggungjawaban	<p>Psl. 19- MWA wajib mengajukan pengesahan dokumen anggaran pendapatan dan belanja ke Kementerian Keuangan, mengajukan pengesahan realisasinya serta menyusun dan menyampaikan Laporan Keuangan.</p> <p>Tata cara lebih lanjut akan diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK)</p>
8	Monitoring dan evaluasi	<p>Psl. 20 – Penerima dana menyampaikan laporan triwulanan ke MWA yang terdiri dari laporan kegiatan dan penyerapan dana. Khusus untuk K/L dan Pemerintah Daerah sebagai penerima dana, laporan tersebut ditujukan juga ke Bappenas dan Kementerian Keuangan.</p> <p>Psl 20- MWA menyampaikan Laporan Semesteran tentang kemajuan kegiatan dan penyerapan dana ke Bappenas, Kementerian Keuangan, Menteri terkait serta Lembaga Donor.</p> <p>Psl. 21- Menteri/Pimpinan Lembaga melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kegiatan dan pengelolaan dana TF.</p>
9	Perpanjangan dan Penutupan Dana Perwalian	<p>Psl. 23- TF dapat diperpanjang masa kerjanya atau ditutup berdasarkan perjanjian hibah.</p>

TANTANGAN PEWUJUDAN PENDANAAN BERKELANJUTAN

Perwujudan konsep pendanaan berkelanjutan bagi kawasan konservasi perairan dapat dibaca sebagai upaya upaya yang perlu dilakukan agar dapat tersedia sumber pendanaan yang cukup (sufficient) serta berkelanjutan (sustainable) bagi pengelolaan kawasan. Dengan demikian dapat diimplementasikan Rencana Pengelolaan dan zonasi dalam kurun waktu tahunan, jangka menengah serta jangka panjang.

Tantangan kedepan teridentifikasi adalah sebagai berikut:

- a. Aspek pengaturan kelembagaan (institutional arrangement).
Desentralisasi memberikan peran penuh kepada kabupaten/kota termasuk untuk pembentukan dan pengelolaan kawasan konservasi. Tanggungjawab institusi pengelola kawasan konservasi dengan demikian mengikuti alur pertanggungjawaban vertikal.

Dinas Kelautan dan Perikanan yang dibentuk oleh pemerintah tingkat II Kabupaten/Kota akan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota. Sementara itu, Kementerian Kelautan dan Perikanan memiliki tanggungjawab untuk memberikan bimbingan teknis kepada pengelolaan KKPD di masing masing wilayah kabupaten/kota. Dengan demikian, KKP tidak dapat secara langsung melakukan intervensi kepada pengelolaan kawasan konservasi perairan karena pengelola bukanlah instansi vertikal dibawahnya.

Dari sisi pendanaan kawasan, maka penyediaan sumber dana pengelolaan akan bersumber dari APBD kabupaten/kota sebagai sumber utama. Selebihnya akan datang dari transfer daerah melalui fund channel seperti DAU, DAK, Dekon/DTP atau bentuk bantuan langsung lainnya yang sulit diestimasi ketersediaannya setiap tahun.

Perbedaan otoritas kelembagaan ini juga akan berimbas pada upaya penguatan SDM pengelola kawasan konservasi. Mereka adalah pegawai negeri sipil daerah yang memiliki tanggungjawab vertical kepada pemerintah daerah. Sehingga bila dirasa perlu dilakukan pelatihan atau upaya peningkatan kapasitas SDM dan kelembagaan itu sendiri, tidak dapat dilakukan tanpa adanya keinginan dari pemerintah daerah sendiri. Pengukuran kinerja oleh KKP menjadi tidak dapat ditindaklanjuti karena perbedaan mekanisme pertanggungjawaban ini.

Akuntabilitas dan Transparansi setiap unit pengelola kawasan menjadi issue yang lain ketika direncanakan penggalangan sumber dana lain selain anggaran pemerintah. Kemampuan untuk mempraktekan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dana masih rendah sehingga perlu upaya tersendiri untuk memastikan bahwa konsep ini melekat dan terimplementasi dalam tahap penggalangan dana, pengelolaan serta publikasikan kepada pihak pemangku kepentingan.

Kapasitas SDM di sektor pemerintah perlu ditingkatkan. Fungsi koordinasi dan integrasi penggalangan dana ke pihak pihak lain berdasarkan kerangka kerja perencanaan yang sudah disusun membutuhkan pengetahuan dan keahlian tersendiri. Sejauh ini, instrumen pendanaan yang tersedia masih belum diikuti dengan SDM yang memiliki kemampuan penggalangan dana kepihak selain pemerintah. Demikian juga kemampuan untuk pengelolaan serta pelaporan pengelolaan dana tersebut berdasarkan kegiatan yang dilakukan di kawasan berdasarkan kaidah kaidah yang berlaku umum.

b. Ketersediaan Sumber Dana

Meskipun ditengarai masih banyak sumber dana potensial yang dapat digali, namun pada umumnya seluruh kawasan beroperasi dengan pendanaan tradisional seperti anggaran pemerintah dan kerjasama dengan LSM internasional dan lokal untuk beberapa komponen kegiatan.

Pada tingkat daerah, alokasi pendanaan untuk kegiatan konservasi merupakan prioritas yang tidak dianggap sepenting pembangunan infrastruktur, pendidikan dan kesehatan. Dengan demikian dapat dipastikan setiap kawasan akan mengalami kekurangan dana yang berarti tidak dapat dilaksanakannya fungsi fungsi wajib dari pengelolaan suatu kawasan.

Pada tingkat pusat, pembentukan Dana Wali Amanah untuk sarana pengumpulan dana dari sumber sektor bisnis, donor luar negeri belum teruji dalam artian implementasinya masih perlu dilihat karena regulasi yang masih baru.

Sumber dana dalam negeri seperti perusahaan yang melakukan implementasi CSR masih sangat sedikit yang sudah terrealisasi. Demikian juga sumber dana dari anggaran tahunan pemerintah yang masih harus berkompetisi dengan fungsi dasar lainnya yang dianggap lebih penting.

SIMPULAN

Pendanaan berkelanjutan untuk pengelolaan kawasan konservasi perairan masih merupakan issue yang relatif baru. Meskipun sudah diidentifikasi sebagai faktor penting dalam pengelolaan kawasan konservasi berupa penyediaan sumber daya, namun masih belum ada kerangka kerja yang jelas untuk proses pengumpulan sumber dana baik yang baru maupun yang sudah lama, pengelolanya dari aspek hukum dan operasional konservasi, serta proses pertanggungjawaban kepada para pemangku kepentingan.

Dari sisi regulasi sudah dibentuk landasan hukum untuk *financing vehicle* pengelolaan yaitu dana wali amanah di tingkat pusat, serta UPTD/BLUD di tingkat daerah. Tentu saja masih diperlukan analisa khusus untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan lembaga ini sebelum sampai pada bentuk kelembagaan yang paling tepat untuk pengelola kawasan. Terlebih penting dari itu adalah upaya penguatan kelembagaan di tingkat daerah dan pusat untuk bukan saja mampu melakukan pengelolaan namun juga memiliki kapasitas untuk pengelolan sumber daya termasuk keuangan.

Sumber pendanaan baru yaitu CSR masih jauh dari harapan. Konservasi perairan masih belum dianggap sebagai issue utama dibandingkan dengan pendidikan dan kesehatan. Sehingga keterlibatan pihak swasta masih secara sporadik.

Sumber dana donor asing dan potensi Debt to Nature Swap sudah dapat dieksplorasi selaras dengan penerbitan aturan tentang pembentukan dana perwalian (trust fund) di tingkat nasional.