

SIKLUS PENYUSUNAN PROGRAM PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR SECARA TERPADU

IR. DARMAWAN, MA

**Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan
Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan
Institut Pertanian Bogor**

LATAR BELAKANG

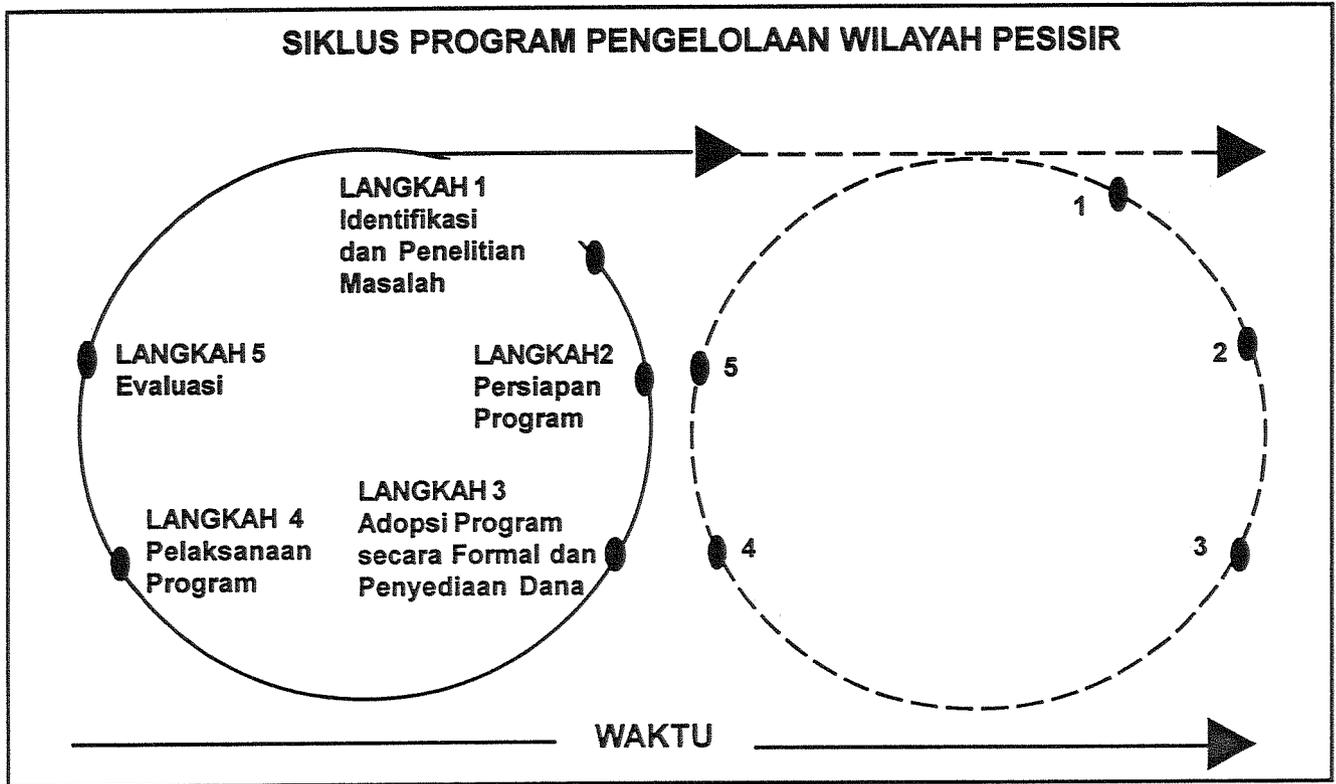
Seiring dengan meningkatnya perhatian masyarakat luas (termasuk politisi) terhadap pentingnya peranan pesisir dan lautan dalam pembangunan di Indonesia, maka dewasa ini istilah “Pengelolaan Wilayah Pesisir secara Terpadu (PWPT)” bukanlah satu hal yang asing lagi. Namun apa dan bagaimana sebenarnya PWPT tersebut mungkin justru belum banyak dipahami secara mendalam.

Pengelolaan Wilayah Pesisir secara Terpadu (PWPT) sebenarnya merupakan satu upaya yang menyatukan antara pemerintahan dengan komunitas, ilmu pengetahuan dengan manajemen, dan antara kepentingan sektoral dengan kepentingan masyarakat dalam mempersiapkan dan melaksanakan perencanaan terpadu bagi perlindungan dan pengembangan ekosistem pesisir dan sumberdayanya. Tujuan akhir dari PWPT adalah meningkatkan kualitas hidup dari komunitas masyarakat yang menggantungkan hidupnya dari sumberdaya yang terkandung di wilayah pesisir dan pada saat yang bersamaan juga menjaga keanekaragaman hayati dan produktifitas dari ekosistem pesisir tersebut. Sehingga untuk mencapainya diperlukan suatu perencanaan yang komprehensif dan realistis. Proses perencanaan suatu program pengelolaan serta kemudian implementasi dari apa yang direncanakan tersebut merupakan satu siklus yang berkesinambungan (Gambar 1.).

Proses berkembangnya satu program dapat digambarkan sebagai satu lingkaran yang diawali dengan identifikasi dan analisis terhadap isu-isu lokal wilayah pesisir tersebut (Langkah Pertama). Langkah tersebut kemudian diikuti oleh menetapkan tujuan dan mempersiapkan rencana kebijakan dan program-program aksi. Setelah itu langkah ketiga menitikberatkan pada formalisasi perencanaan

melalui jalur hukum, peraturan, kerjasama antar institusi dan mengalokasikan dana untuk pelaksanaannya. Berikutnya adalah tahap implementasi dari perencanaan tersebut. Adapun langkah terakhir yang sering terlewatkan adalah melakukan evaluasi. Siklus seperti ini menempatkan banyak kegiatan dari suatu program dalam satu sekuen yang logis dan membantu untuk menguraikan keterkaitan yang rumit dari unsur-unsur yang terdapat dalam pengelolaan wilayah pesisir. Dalam konteks tersebut “siklus program” ini dapat dianggap sebagai peta atau alat bantu navigasi dalam menelusuri proses yang kompleks, dinamis dan bersifat adaptif. Pengalaman dari beberapa negara maju maupun berkembang menunjukkan bahwa terdapat beberapa hal harus dilaksanakan pada saat yang tepat agar program pengelolaan wilayah pesisir dapat dengan sukses bergerak terus menuju tujuan jangka panjangnya.

Di Indonesia sendiri, walaupun sudah cukup banyak proyek/program yang terkait dengan permasalahan di lingkungan pesisir, tapi hanya sebagian kecil saja yang benar-benar dirancang untuk menjalankan pengelolaan secara terpadu. Proyek pengelolaan wilayah pesisir di Segara Anakan, Cilacap pada tahun 1986-1992 boleh dikatakan merupakan yang pertama kali berupaya untuk mencari cara mengelola satu wilayah pesisir secara terpadu. Setelah itu menyusul berbagai inisiatif yang dilakukan baik oleh berbagai donor asing maupun oleh pemerintah sendiri dan pihak-pihak non pemerintahan lainnya. Namun sayangnya pendekatan yang dilakukan ataupun pemahaman konsep yang diambil seringkali kurang sesuai. Terkadang diatas kertas pendekatan dan konsep sudah tepat, tetapi pemahaman pelaksana proyek yang tidak sesuai. Sehingga yang sering terjadi adalah tidak jelasnya tujuan akhir dari proyek-proyek tersebut dan bagaimana tolok ukur keberhasilannya.



Gambar 1. Langkah-Langkah dalam Siklus Kebijakan (GESAMP, 1996)

Akibat yang berikut adalah tidak terjadinya “pembelajaran” (*lesson learned*) antar proyek, alih pengetahuan maupun replikasi dari pelaksanaan/ inisiatif yang berhasil karena setiap proyek cenderung untuk selalu mengulang “kembali dari awal” pelaksanaan proyek-proyek baru (*reinventing the wheel*).

Siklus penyusunan program sebenarnya merupakan panduan yang cukup baik bagi pelaksana proyek untuk melangkahkan kakinya dalam menjabarkan konsep pengelolaan wilayah pesisir di lapangan. Hanya sayangnya banyak hal dalam siklus tersebut yang sengaja maupun tidak disengaja ditinggalkan karena dianggap remeh. Anggapan remeh ini muncul karena siklus tersebut sangatlah logis (sangat masuk akal) sehingga pelaksana cenderung punya sikap “sudah tahu” dan “bukan masalah”. Hal yang terbukti salah pada akhirnya.

Langkah pertama

Pada langkah awal identifikasi dan pengkajian isu, setiap pelaksana mengetahui bahwa ini merupakan tahap dimana program/proyek pengelolaan pesisir didefinisikan dan dikaji. Semua memahami bahwa terdapat beberapa tindakan utama yang perlu dilakukan, seperti (1) mengidentifikasi

stakeholder utama dan kepentingan serta minatnya; (2) mengkaji prinsip dan isu lingkungan, isu-isu sosial dan kelembagaan serta implikasinya; dan (3) mengidentifikasi hubungan sebab-akibat yang menghubungkan antara kegiatan manusia, proses alamiah dan kemunduran kualitas kondisi sumberdaya pesisir. Sering terjadi langkah pertama ini dianggap selesai setelah ketiga hal tersebut di atas dapat terdokumentasikan. Disinilah sebenarnya terjadi “kesalahan pertama”.

Langkah pertama seharusnya hanya dapat dianggap selesai bila telah secara jelas menyusun rekomendasi mengenai isu-isu penting mana yang diprioritaskan untuk digarap terlebih dahulu dalam jangka waktu pelaksanaan proyek nantinya secara realistis. Permasalahan di wilayah pesisir selalu kompleks sehingga tidak realistis apabila satu (dan hanya satu proyek) untuk jangka waktu pendek (1-5 tahun) berusaha untuk menyelesaikannya sekaligus. Langkah pertama ini biasanya memakan waktu 6 bulan sampai 1,5 tahun.

Langkah kedua

Di langkah kedua, yakni persiapan dan perencanaan, memerlukan proses konsultasi yang lebih intensif dan proses perencanaan yang lebih

mendalam terhadap berbagai macam alternatif tindakan yang direkomendasikan oleh langkah pertama. Hal ini karena tujuan utama dari langkah ini adalah menyusun satu rencana pengelolaan yang secara realistis dan terukur, sehingga dapat mengekspresikan kualitas lingkungan yang ingin dicapai dan dipertahankan, cara-cara bagaimana sumberdaya dapat dialokasikan, dan berbagai perubahan yang diperlukan dalam pola hubungan antara pengeksploitasian sumberdaya alam dengan tingkah laku masyarakat disekitarnya. Dalam langkah inilah tujuan spesifik dari program/proyek harus didefinisikan secara jelas (satu hal yang sering sekali ditinggalkan!).

Tidak dapat dipungkiri bahwa langkah kedua merupakan langkah yang paling kompleks dan berlangsung selama beberapa tahun. Seringkali proyek-proyek bantuan dari donor diberikan dalam masa 3 - 5 tahun, dimana waktu tersebut hanya akan dapat dialokasikan untuk menyusun dokumen perencanaan pengelolaan, bukan pelaksanaannya. Terkadang pelaksana, baik LSM maupun pemerintah melupakan hal ini sehingga setelah selesai pekerjaan perencanaan, tidak ada lagi upaya untuk benar-benar merealisasikannya karena "proyek" sudah selesai. Oleh sebab itu pendekatan yang paling baik adalah dengan menyusun dan mencoba berbagai strategi serta tujuan untuk melakukan pemilahan terhadap berbagai pilihan yang ada. Dalam proses perencanaan ini termasuk juga pelaksanaan pengelolaan skala kecil (demo/pilot) untuk menguji fisibilitas dari rencana yang disusun untuk lingkup dan wilayah yang lebih luas.

Kegiatan utama dalam langkah kedua ini adalah sebagai berikut:

- Melaksanakan penelitian ilmiah terhadap berbagai isu yang dipilih pada langkah pertama.
- Mendokumentasikan kondisi awal (*baseline*) wilayah pesisir yang akan dikelola.
- Menyusun rencana pengelolaan dan kerangka kerja kelembagaan yang akan melaksanakan program.
- Mempersiapkan sumberdaya manusia dan kapasitas kelembagaan dalam pelaksanaan (implementasi) program.
- Merancang (mendesain) struktur kelembagaan dan proses pengambilan keputusan dalam pelaksanaan program.
- Menguji strategi pelaksanaan program dalam skala kecil (pilot/demo)

- Melaksanakan program pendidikan dan penyadaran bagi masyarakat (umum) dan *stakeholder*.

Apabila hasil dari langkah pertama sudah "salah" maka pada tahap ini kesalahan tersebut akan makin terakumulasi. Perencanaan yang disusun akan berupaya "menjawab" seluruh permasalahan yang diberikan dari hasil identifikasi. Akibatnya seluruh rencana hanya tinggal rencana karena sumberdaya yang ada (institusional, manusia dan biaya) tidak mampu memikul tugas yang dilimpahkan dalam perencanaan tersebut. Kesalahan kedua ini biasanya bersifat "fatal". Artinya sebagian besar proyek pengelolaan wilayah pesisir di Indonesia (yang jumlahnya juga tidak banyak) tidak pernah bisa beranjak ke langkah berikutnya.

Langkah Ketiga

Apabila proyek "selamat" dan dapat berlanjut ke tahap berikutnya maka adopsi secara formal merupakan pengakuan terhadap rencana yang disusun, oleh pengambil keputusan dan kebijakan di tingkat tinggi, seperti menteri, gubernur ataupun presiden. Seringkali pengakuan ataupun persetujuan tersebut dituangkan dalam surat keputusan maupun peraturan perundangan lainnya. Adopsi dalam konteks ini meliputi persetujuan pendanaan dan pengalokasian sumberdaya manusia untuk melaksanakan tiap langkah yang direncanakan.

Tentunya sebelum sampai kesana dokumen yang disusun pada langkah kedua akan diteliti dan mendapat banyak pertanyaan-pertanyaan, bahkan seringkali membutuhkan revisi sebelum dapat disetujui. Sebagai konsekuensinya, dokumen perencanaan dapat mengalami perubahan mendasar terutama dari berbagai pertimbangan aspek teknis menjadi aspek politis, yang merupakan minat dan prioritas dari kalangan pemerintah maupun pihak-pihak lainnya yang mungkin akan terpengaruh oleh proyek tersebut. Dalam proses ini akan muncul berbagai argumentasi yang sebelumnya tidak terpikirkan atau tidak dianggap penting (satu kesalahan lagi!) oleh penyusun dokumen. Bahkan bila perencanaan pada akhirnya disetujui tidak berarti selalu selalu otomatis diikuti oleh persetujuan pengalokasi dana untuk melaksanakannya. Demikian pula persetujuan terhadap isi dokumen tidak selalu diikuti oleh persetujuan pengalokasi dana untuk melaksanakannya. Memang langkah ketiga

ini merupakan satu tahap dimana terdapat proses tawar-menawar dan pemberian akomodasi diantara berbagai pihak yang terkait ekonomis maupun politis. Bahayanya adalah apabila hasil kompromi tersebut pada akhirnya malah mengaburkan tujuan utama dari pelaksanaan proyek itu sendiri, dan ini memang sering sekali terjadi (kesalahan ketiga!). Tantangan yang harus dihadapi untuk dapat melalui langkah ini untuk sampai ke tahap pelaksanaan merupakan tantangan yang bahkan dapat lebih berat dibandingkan dengan langkah-langkah sebelumnya.

Langkah Keempat

Pada tahap ini rencana pengelolaan menjadi operasional dan titik berat proses beralih pada pengenalan bentuk-bentuk baru dari pemanfaatan dan pengembangan sumberdaya alam, pengaturan institusional yang berganti, pelaksanaan pemantauan dan aplikasi dari kontrol serta peraturan yang baru. Pelaksanaan yang berhasil sangat tergantung pada kemampuan pelaksanaan proyek/program untuk menghadapi berbagai tantangan yang sebelumnya tidak terpikirkan dan dapat mengadaptasikannya ke dalam inti program yang sedang berjalan. Aktifitas utama yang biasanya terdapat dalam langkah ini meliputi: penyelesaian konflik, pengaturan koordinasi antar institusi, pembangunan infrastruktur, pendidikan masyarakat, pelatihan bagi pelaksana dan penegak hukum, perencanaan dan penelitian terhadap masalah yang baru timbul. Aktifitas-aktifitas tersebut termasuk dalam: (1) pelaksanaan mekanisme koordinasi antar lembaga dan prosedur-prosedur resolusi konflik; (2) pelaksanaan peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur pengambilan keputusan; (3) penguatan kapasitas pengelolaan program; (4) peningkatan pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur fisik yang dibutuhkan; (5) membangkitkan, mendorong atau meningkatkan partisipasi kelompok *stakeholder* utama; (6) menjaga agar prioritas program tersebut tetap berada dalam agenda publik; (7) memantau kinerja program dan kecenderungan yang terjadi pada lingkungan sosial; (8) mengadaptasikan program terhadap pengalaman yang mereka miliki; serta terhadap perubahan kondisi lingkungan, politik dan kondisi sosial.

Pada umumnya pelaksanaan pengelolaan wilayah pesisir merupakan suatu hal yang rumit dan daftar dari permasalahan yang mungkin timbul

during the implementation is very long. Sabatier and Mazmanian (1981), identified 6 (enam) preconditions so that this step can run well, namely: (a) clear and consistent objectives and policies; (b) sufficient knowledge of the policy being implemented; (c) sufficient authority and power; (d) good organizational structure for implementation; (e) competence and commitment of the implementers; (f) maintaining objectives and program priorities in the political agenda.

Langkah Kelima

Pada tahap ini seharusnya dapat diperoleh suatu pembelajaran dan pengalaman yang sangat bermanfaat (*lesson learned*). Namun langkah ini sering diabaikan ataupun diabaikan dalam banyak proyek-proyek pengelolaan wilayah pesisir. Namun bila kita menginginkan adanya keberlanjutan dari satu generasi siklus ke generasi berikutnya, maka tahap ini harus dilakukan secara benar. Tindakan utama dalam langkah ini adalah melakukan evaluasi dan penyesuaian program sesuai kebutuhan dan hasil evaluasi itu sendiri. Secara umum langkah evaluasi harus dapat menjawab dua pertanyaan mendasar, yaitu: (1) apa yang telah dilakukan dan dicapai oleh program yang dilaksanakan terdahulu dan bagaimana pengalaman tersebut dapat mempengaruhi penyusunan desain dan fokus dari program generasi berikutnya; (2) apakah ada perubahan yang terjadi pada isu-isu dan lingkungan hidup semenjak program tersebut dijalankan.

Seringkali proyek-proyek dilaksanakan tanpa dilengkapi oleh perangkat evaluasi ataupun panduan untuk melakukannya sejak awal. Akibatnya apabila pada akhirnya ada evaluasi, maka itu hanya "memotret" kejadian yang sudah berlalu, tidak bisa merupakan umpan balik yang langsung berguna untuk memperbaiki kinerja proyek.

Evaluasi didefinisikan sebagai kegiatan dalam rangkaian proses pengelolaan yang dilakukan secara selektif untuk memberikan informasi kepada para pengelola mengenai berbagai isu penting sebelum mereka mengambil keputusan-keputusan yang dapat berdampak besar. Tergantung pada lingkup dari keputusan yang akan dibuat, maka kegiatan evaluasi dapat dilakukan pada berbagai tingkatan, baik pada kegiatan proyek tertentu ataupun pada kegiatan program yang lebih luas (Owen, 1993; Olsen, *et al*,

1998; Kay and Alder, 1999). Pada tingkat proyek, kegiatan evaluasi dapat memberikan informasi terhadap jalannya proyek tersebut. Berdasarkan informasi tersebut maka manajer akan dapat menentukan berbagai perubahan maupun aksi yang diperlukan agar proyek tersebut dapat lebih meningkatkan kinerjanya ataupun untuk memperbaiki kinerja yang kurang. Sedangkan pada tingkatan program, maka hasil evaluasi dari berbagai proyek akan dapat dipergunakan sebagai bahan untuk mengkaji ketepatan perencanaan dan strategi program tersebut.

Setiap kali seseorang ingin melakukan evaluasi, maka kumpulan pertanyaan utama yang dirangkum oleh Owens (1993) di bawah ini dapat menjadi petunjuk sebelum melangkah lebih lanjut. Pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah: (a) apa yang menjadi alasan utama dilaksanakannya evaluasi tersebut?; (b) program/proyek yang akan dievaluasi tersebut telah mencapai tahapan apa dan bagaimana?; (c) aspek apa dari proyek/program tersebut yang akan dievaluasi; (d) bagaimana perkiraan ketepatan waktu pelaksanaan evaluasi dengan waktu pelaksanaan proyek/program secara keseluruhan?; (e) pendekatan evaluasi bagaimana yang akan dipergunakan dan apa metodologi pengumpulan dan analisis data dan informasi yang sesuai dengan pendekatan tersebut?

Selanjutnya Owens (1993) mengklasifikasikan pelaksanaan evaluasi menjadi 5 (lima) jenis, yaitu: (1) evaluasi dampak, (2) evaluasi dalam pengelolaan program, (3) evaluasi proses, (4) evaluasi desain, (5) evaluasi untuk pengembangan. Pendapat lain mengenai jenis evaluasi ini dikemukakan oleh Olsen, Lowry dan Tobey (1998). Mereka menyatakan bahwa evaluasi terhadap proyek ataupun kegiatan-kegiatan pengelolaan wilayah pesisir dapat dikategorikan dalam tiga jenis utama, yaitu: (1) Evaluasi Kinerja (*Performance Evaluation*), (2) Evaluasi Hasil (*Outcome Evaluation*), (3) Evaluasi Kapasitas Pengelolaan (*Management Capacity Assessment*).

Mengapa kita memerlukan cara untuk dapat melakukan evaluasi secara sistematis terhadap pelaksanaan "Pengelolaan Wilayah Pesisir (proyek/program)"?. Alasan utama mengapa kita membutuhkan perangkat evaluasi yang sistematis karena pelaksanaan proyek pengelolaan pesisir yang sukses sangatlah kecil dibandingkan dengan

berbagai kegiatan yang menyebabkan degradasi lingkungan pesisir di dunia ini. Alasan lain adalah bahwa di berbagai negara berkembang, terutama di daerah tropis seperti Indonesia, proyek pengelolaan wilayah pesisir dijalankan sebagai "proyek - proyek pilot / percontohan" yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Komunikasi yang terjalin diantara proyek ataupun analisis terhadap perbedaan desain tiap proyek serta dampaknya dalam pelaksanaan sangat jarang dilakukan atau bahkan tidak pernah dilakukan.

Sangat sedikit jumlah proyek perencanaan pengelolaan wilayah pesisir di negara-negara berkembang, termasuk dan terutama di Indonesia, yang kemudian berhasil dilaksanakan implementasinya setelah proyeknya berakhir. Lebih sedikit lagi metodologi evaluasi yang didokumentasikan dan disebarluaskan. Kalaupun ada maka metoda evaluasi tersebut tidak menganalisis perbedaan berbagai desain dari proyek/program yang ada serta pengaruhnya terhadap hasil akhirnya. Oleh karena itu, tanpa adanya kerangka kerja evaluasi yang dapat diterima oleh para praktisi dan para pengguna lainnya maka kajian sistematis terhadap pelaksanaan kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan wilayah pesisir akan sulit untuk dapat dilakukan dan direplikasikan.

PENUTUP

Pengalaman global maupun regional menunjukkan bahwa program pengelolaan wilayah pesisir menjadi "dewasa" setelah menyelesaikan secara berturut-turut beberapa "siklus". Satu siklus dapat membutuhkan waktu 8 - 15 tahun dan dapat dianggap sebagai satu generasi dari program pengelolaan. Siklus awal biasanya dimulai dengan menjawab beberapa isu yang sangat mendesak untuk segera diatasi dalam lingkup geografi terbatas. Setelah melalui "belajar dari pengalaman" barulah kita mencoba menjawab isu-isu yang lebih rumit dan lingkup wilayah yang lebih luas.

Dalam mempelajari pengalaman pelaksanaan pengelolaan pesisir, yang penting untuk diperhatikan adalah lamanya waktu yang diperlukan untuk mencapai tujuan akhir dari program tersebut, yaitu: (1) kualitas hidup komunitas pesisir yang berkelanjutan dan (2) kualitas lingkungan hidup wilayah pesisir yang lestari. Urut-urutan untuk dapat mencapai tujuan akhir tersebut dapat digambarkan

sebagai pencapaian tujuan antara pada generasi pertama, kedua dan ketiga. Skala waktu yang demikian panjang berada diluar "masa kerja" proyek atau program yang dibiayai oleh bank-bank pembangunan maupun donor-donor internasional. Oleh karena itu untuk dapat selalu menarik benang merah dari satu siklus/generasi ke siklus/generasi berikutnya ataupun mengikuti setiap langkah dalam satu siklus diperlukan adanya metoda evaluasi yang sistematis.

DAFTAR PUSTAKA

GESAMP (IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection). 1996. The contributions of science to coastal zone management. Rep.Stud.GESAMP, (61):66p.

✓ Kay, R. and J. Alder. 1999. Coastal Planning and Management. E & FN SPON. London and New York.

Margolius, R., and N. Salafsky. 1998. Measures of success: designing, managing and monitoring conservation and development projects. Island Press, Washington, D.C.

Owens, J.M. 1993. Program Evaluations: Forms and Approaches. Allen & Unwin, Melbourne.

Olsen, Stephen., Kem Lowry., Jim Tobey. 1998. Coastal Management Planning and Implementation: A Manual for Self-Assessment. The University of Rhode Island, Coastal Resources Center. Graduate School of Oceanography. Narragansett, Rhode Island.

Sabatier, P. and D. Mazmanian. 1981. The implementation of Public Policy: A Framework for Analysis. In Effective Policy Implementation, ed. by D. Mazmanian and P. Sabatier, Lexington, Mass. Lexington Books.

USAID. 1987. AID Program Design and Evaluation Methodology Report No. 7. AID Evaluation Handbook. Agency for International Development, Washington, D.C. USA.