KABUPATEN KONSERVASI

Konsep, Kebijakan, Sistem Penetapan Penilaian Kinerja[1]

Hariadi Kartodihardjo

SITUASI DAN MASALAH PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM

Keterpisahan kewenangan pemerintah menjadi wilayah-wilayah administratif tidak sejalan dengan kebutuhan kebijakan pengelolaan sumberdaya alam yang berbasis pendekatan ekosistem dan bersifat holistik. Dalam kondisi demikian, mandat politik nasional dan internasional dalam pengelolaan kawasan konservasi tidak mendapat posisi yang menguntungkan, khususnya di daerah yang sebagian besar wilayahnya merupakan kawasan konservasi. Tanpa disadari, sistem hukum dan kebijakan pemerintah telah memicu terjadinya konflik vertikal antara kepentingan nasional untuk mempertanggung-gugatkan pengelolaan kawasan konservasi di satu sisi dan kepentingan daerah dalam pembangunan ekonomi wilayah di sisi lain. Kondisi tersebut tidak terlepas dari kebijakan dan strategi pembangunan ekonomi di daerah yang cenderung meningkatkan eksploitasi sumberdaya alam, serta lemahnya kebijakan ekonomi nasional yang mampu mewujudkan insentif bagi daerah untuk melakukan konservasi sumberdaya alam di wilayahnya.

Untuk mengatasi permasalahan yang timbul akibat situasi di atas, diperlukan strategi khusus pelaksanaan konservasi sumberdaya alam yang dapat dijalankan oleh segenap lembaga:

- Strategi implementasi pembangunan berkelanjutan dengan prioritas penyelamatan kawasan konservasi, sesuai urgensi keberadaannya;
- Strategi mewujudkan sinkronisasi pelaksanaan Undang-undang (UU 32/2004 - UU 19/2004 - UU 41/1999 - UU 24/1992 - UU 5/1990);
- Strategi untuk mengkaji ulang kebijakan pengelolaan kawasan konservasi, peningkatan kemampuan lembaga pengelola kawasan konservasi, serta implementasinya di lapangan.

Sebagai konsekuensi atas sistem hukum dan kebijakan nasional, pembangunan berkelanjutan semestinya dijalankan oleh seluruh pemerintah daerah di seluruh wilayah RI. Pelaksanaan pembangunan berkelanjutan oleh kabupaten konservasi ditetapkan sebagai prioritas nasional, akibat dari kondisi ekosistem di wilayah kabupaten tertentu mempunyai pengaruh langsung terhadap konservasi sumberdaya alam hayati dan sebaliknya kehadiran kawasan konservasi di wilayah kabupaten tertentu menjadi pembatas bagi pembangunan ekonomi daerah, sehingga membutuhkan strategi khusus untuk mensinergikan kepentingan konservasi dan pembangunan.

2

[1] Dirumuskan berdasarkan bahan-bahan yang dikaji dan hasil lokakarya Pengelolaan Taman Nasional Multipihak dalam Kerangka Kabupaten Konservasi yang diselenggarakan pada tanggal 29 Nopember - 1 Desember 2005 di Kampus Fakultas Kehutanan IPB, Bogor

URGENSI DAN TUJUAN

Lemahnya kemampuan daerah dan pusat untuk mengendalikan kerusakan sumberdava alam antara lain disebabkan oleh lemahnva hubungan antar lembaga (pusat-daerah-antar sektor) sehingga tidak terwujud sinergi kepentingan, konsolidasi peran dan akumulasi kapasitas untuk mengendalikan kerusakan sumberdava alam. Selain itu, kapasitas pengelolaan kawasan konservasi masih terakumulasi pada lembaga nasional, dalam hal ini di sektor kehutanan, kelautan, pertanian dan bidang lingkungan hidup, namun tidak terdistribusi secara merata dan tidak cukup melembaga hingga ke daerah.

Sejak kebijakan desentralisasi kewenangan pemerintah dilaksanakan, peran pemerintah daerah dalam seluruh lini pembangunan telah meningkat dari waktu ke waktu. Dalam pelaksanaan konservasi sumberdava alam, termasuk pengelolaan kawasan konservasi, pemerintah daerah memiliki peran penting. Oleh karena itu, Pemerintah Pusat dan Daerah perlu menata pembagian biaya dan manfaat yang lebih adil dari pengelolaan sumberdava alam, guna peningkatan kapasitas pengelolaan kawasan konservasi. Dalam konteks ini, pada kabupaten-kabupaten tertentu, dimana kawasan konservasi memiliki peran penting dalam pembangunan wilayah, pilihan politik daerah untuk mencanangkan diri menjadi kabupaten konservasi perlu segera ditanggapi secara serius dan diwujudkan implementasinya melalui kebijakan nasional. Kabupaten konservasi ditetapkan secara resmi dan legal oleh pimpinan daerah dengan dukungan yang jelas dari masvarakat setempat.

Kabupaten Konservasi diharapkan dapat meletakkan landasan pengembangan wilavah berbasis keseimbangan pemanfaatan secara berkelanjutan, perlindung dan pengawetan sumberdava alam di wilavah Kabupaten, serta memberikan kejelasan arah pembangunan daerah, kaitannva dengan konservasi sumberdava alam dengan program pembangunan dan kegiatan nvata di lapangan.

BATASAN

Dalam makalah ini, beberapa batasan atas konsep dasar yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Sumberdaya alam hayati adalah unsur-unsur hayati di alam yang terdiri dari sumberdaya alam nabati (tumbuhan) dan sumberdaya alam hewani (satwa) yang bersama dengan unsur non hayati di sekitarnya secara keseluruhan membentuk ekosistem. Sebagai kesatuan ekosistem, sumberdaya alam hayati membentuk sumberdaya persediaan (stock resources) yang secara terus menerus memproduksi jasa lingkungan sepanjang tidak terjadi kerusakan yang signifikan.

3. Konservasi sumber dava alam havati adalah pengelolaan sumber dava alam havati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin

kesinambungan persediaannya, dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman i nilainya. Konservasi dilaksanakan melalui perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman sumberdaya hayati, serta pemanfaatan berkelanjutan jenis dan ekosistem secara simultan.

3. Kabupaten konservasi dimaknai sebagai wilayah administratif yang menyelenggarakan pembangunan berlandaskan pemanfaatan berkelanjutan, perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman hayati, yang ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu. Beberapa elemen kriteria penting antara lain:
   - Memiliki kawasan konservasi clan kawasan lain yang mempunyai ekosistem dengan nilai konservasi tinggi;
   - Memiliki keterbatasan pengembangan wilayah akibat keterbatasan kondisi biofisik;
   - Mempunyai visi dan misi pembangunan berazaskan konservasi;
   - Mempunyai komitmen politik untuk melaksanakan pengelolaan sumberdaya alam secara berkelanjutan;
   - Mempunyai sistem kelembagaan pengelolaan lingkungan yang memadai.

KENDALA DAN STRATEGI (UMUM)

Dalam berbagai proses multi-pihak yang telah dilaksanakan, terdapat kesepakatan untuk mendukung konsep kabupaten konservasi, namun disadari masih terdapat kendala umum sebagai berikut:

1. Upaya untuk melakukan konservasi dan rehabilitasi fungsi sumberdaya alam bukan hanya memerlukan biaya melainkan juga memerlukan kelembagaan yang kuat. Lemahnya kelembagaan dan pembiayaan ini menjadi kendala utama;
2. Kelembagaan yang dimaksud menyangkut peraturan-perundangan maupun lembaga, baik pemerintah maupun masyarakat. Kelemahan kelembagaan, dengan demikian, juga menyangkut kelemahan dukungan aspek legal maupun lemahnya inovasi untuk memperbaiki pendekatan pembangunan ekonomi yang cenderung eksploitatif terhadap sumberdaya alam.

Berdasarkan kendala umum dicapainya tujuan Kabupaten Konservasi tersebut, maka strategi untuk mewujudkan Kabupaten Konservasi dapat, tetapi tidak terbatas, pada hal-hal berikut:

1. Menguatkan lembaga bidang sumberdaya alam dan lingkungan hidup serta kelembagaan masyarakat;
2. Mewujudkan kepastian ruang (hak dan fungsi) bagi pengelolaan kawasan lindung;
3. Mewujudkan kepastian pembatasan kerusakan di masa transisi menuju kabupaten konservasi;
4. Mewujudkan pembagian biaya dan manfaat sumberdaya alam antara pihak-pihak yang lebih adil.

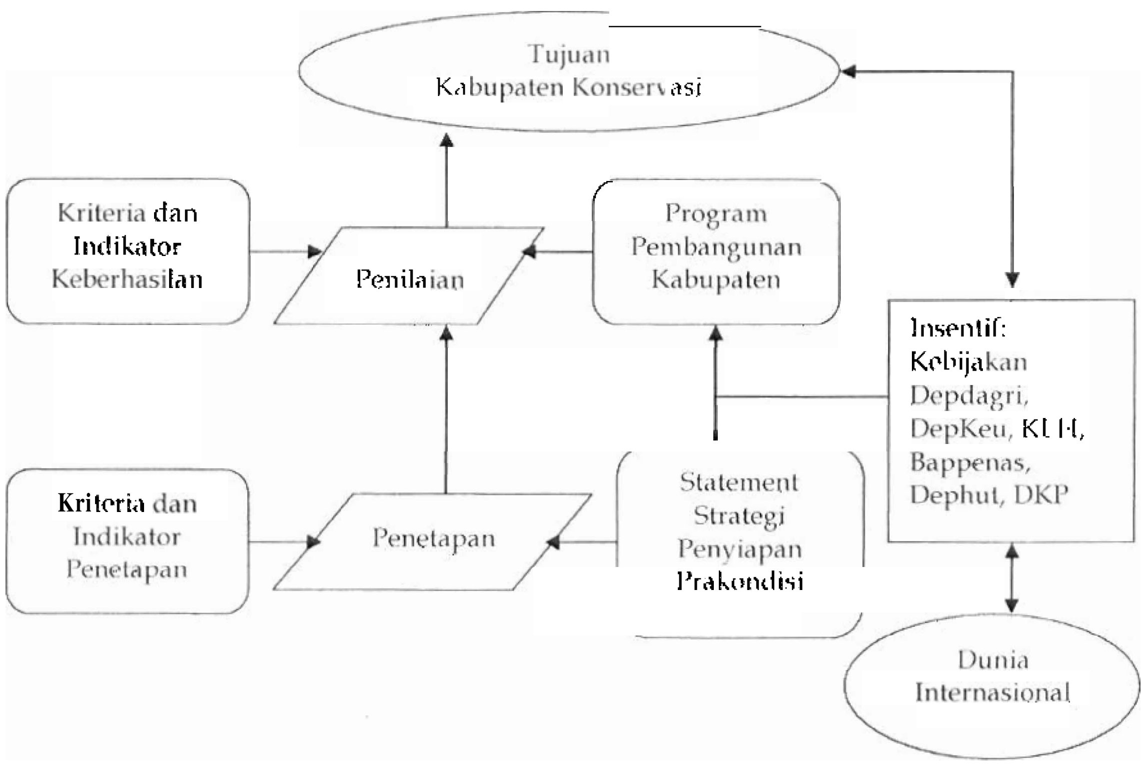
KRITERA DAN INDIKATOR KABUPATEN KONSERVASI

Kabupaten yang mencanangkan diri sebagai Kabupaten Konservasi dan mampu membuktikan kinerja pembangunan wilayah berbasis konservasi patut mendapatkan penghargaan yang memadai dari berbagai pihak, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah lainnya, lembaga-lembaga swadaya, maupun dunia internasional. Wujud penghargaan tersebut pasti sangat beragam, baik berupa pengakuan atas eksistensi kabupaten dalam masyarakat global, promosi, bantuan bagi pembangunan wilayah dan penguatan kapasitas kabupaten, maupun bentuk-bentuk penghargaan lainnya. Pencanangan diri merupakan wujud dari "kontrak sosial" yang perlu direspon secara nasional - baik dari sudut pandang politik, hukum, kebijakan, kelembagaan dan tata pemerintahan, maupun teknis - tanpa mengabaikan pertimbangan-pertimbangan ilmiah di bidang pengelolaan dan konservasi sumberdaya alam. Respon yang adil adalah mengembangkan kriteria dan indikator obyektif, berikut mekanisme penilaiannya untuk penetapan kabupaten konservasi dan penilaian kinerja kabupaten konservasi. Dalam hal ini, pengembangan kriteria dan indikator harus dilakukan secara partisipatif, transparan dan mempertimbangkan berbagai kepentingan secara holistik.

Pencanangan sebagai kabupaten konservasi bersifat sukarela (voluntary), sebagai pilihan masyarakat kabupaten untuk membela kepentingan pembangunan ekonomi daerah dan mendukung kebijakan nasional di bidang konservasi sumberdaya alam. Kriteria dan indikator penetapan kabupaten konservasi diperlukan sebagai instrumen legal dalam memutuskan apakah kabupaten pemrakarsa dapat dikategorikan sebagai kabupaten konservasi, sehingga memiliki hak dan kewajiban tertentu (aktual maupun potensial) menurut tata pemerintahan Republik Indonesia. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa tidak semua kabupaten dapat menjadi kabupaten konservasi.

Penetapan kabupaten konservasi mengandung konsekuensi logis yang harus ditanggung oleh Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Pusat. Dalam hal ini, pemerintah pusat memiliki kewajiban menyediakan kebijakan yang mendukung pembangunan wilayah kabupaten konservasi, baik mengenai pendanaan, penguatan kapasitas daerah, pengembangan infrastruktur maupun dukungan aspek-aspek legal sebagai insentif pemungkin (enabling incentive) bagi tercapainya tujuan pembangunan kabupaten konservasi. Selain itu, pemerintah pusat memiliki hak untuk melakukan evaluasi atas kinerja pembangunan kabupaten konservasi. Di pihak lain, pemerintah Kabupaten berkewajiban untuk menjalankan pembangunan wilayah berbasis konservasi yang harus ditunjukkan sejak tahap perencanaan, implementasi hingga kinerjanya, serta didukung dengan kebijakan daerah dan kelembagaan (tata pemerintahan) yang secara tegas mendukung konservasi sumberdaya alam. Sebagai kompensasinya, pemerintah daerah berhak untuk mendapatkan dukungan dari pemerintah pusat dan pihak-pihak lain yang memiliki ikatan legal dengan pemerintah RI. Akses untuk mendapatkan dukungan pihak-pihak yang tidak memiliki ikatan legal dengan sendirinya akan menjadi insentif pasar bagi sebuah kabupaten konservasi.

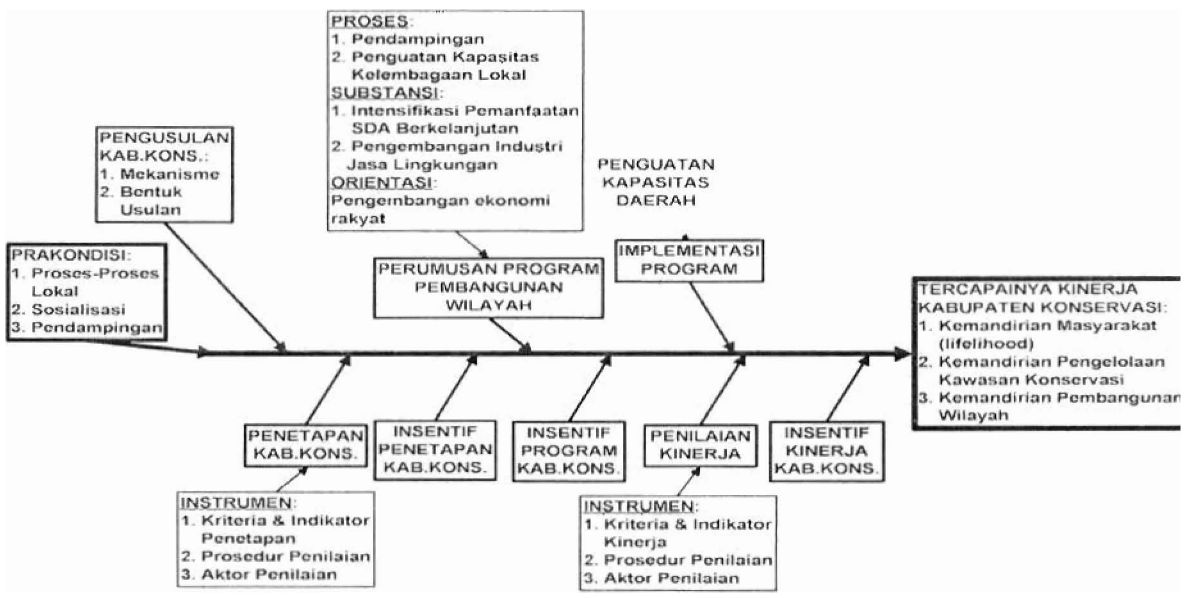
Kriteria dan Indikator penilaian kinerja digunakan untuk menilai implementasi pembangunan wilayah berbasis konservasi - yang telah dirumuskan sebagai tujuan pembangunan kabupaten konservasi - secara progresif. Dalam fase penilaian kinerja, dimana sebuah kabupaten konservasi mulai menjalankan program-programnya, evaluasi secara periodik perlu dilakukan sebagai dasar untuk memberikan penghargaan atas keberhasilan dan ketepatan program-program yang dilakukannya guna mencapai tujuan kabupaten konservasi. Evaluasi kinerja merupakan instrumen pendorong untuk melakukan perbaikan menerus (*continual improvement*), baik bagi kabupaten maupun pengelolaan kawasan konservasi. Pada kondisi tertentu, apabila kinerja kabupaten tersebut tidak sejalan dengan tujuan kabupaten konservasi, maka "status insentif" yang diberikan pemerintah dapat dicabut. Dalam hal ini, penetapan dan penilaian kinerja kabupaten konservasi merupakan instrumen pemerintah untuk memberikan insentif pembangunan wilayah bagi kabupaten yang secara jelas mendukung program konservasi sumberdaya alam nasional. Dalam tahap implementasi, penilaian kinrrja juga merupakan instrumen untuk mendapatkan dukungan dunia internasional dalam pembangunan wilayah berbasis konservasi sumberdaya alam. Gambar 1 menunjukkan skema penetapan dan penilaian kinerja kabupaten konservasi sebagai basis untuk memberikan insentif pembangunan wilayah.



Gambar 1. Kerangka "Penetapan dan Penilaian Kinrrja" Kabupaten Konservasi

Kedua fase tersebut membutuhkan perangkat kriteria dan indikator yang berbeda karena menunjukkan dua hal atau keadaan dari sebuah kabupaten yang berlainan waktunya, yaitu saat awal sebagai sebuah kabupaten konservasi yang berbeda karakternya dengan kabupaten-kabupaten lainnya, terutama pembatas biofisik wilayahnya dan interaksi masyarakatnya dengan sumberdaya alam. Sedangkan saat berikutnya adalah keadaan sebuah kabupaten konservasi yang sudah mulai menjalankan program-programnya untuk mencapai tujuan kabupaten konservasi, apakah sudah mendekati tujuan tersebut, atau malahan berubah dari tujuannya sebagai kabupaten konservasi.

Dalam skema pada **Gambar 2** ditunjukkan rangkaian proses mulai dari penetapan hingga pencapaian kinerja kabupaten konservasi. Dari **Gambar 2** dapat diketahui bahwa semua proses di bagian bawah garis utama (sirip bawah) merupakan pekerjaan pemerintah pusat, sedangkan proses-proses pada sirip atas merupakan tanggungjawab daerah. Dalam menjalankan keseluruhan proses tersebut, para pihak yang mendukung tujuan kabupaten konservasi dapat memainkan peran spesifik guna mempercepat pencapaian kinerja kabupaten konservasi.



Gambar 2. Tahapan proses pencapaian kinerja kabupaten konservasi

Proses-proses yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat terfokus pada penyiapan instrumen kebijakan mengenai:

1. Sistem penetapan [illegible] penilaian kinerja kabupaten konservasi yang terdiri [illegible] kriteria dan indikator penetapan dan penilaian kinerja kabupaten konservasi, prosedur penilaian untuk penetapan dan penilaian kinerja kabupaten konservasi, serta penunjukan aktor-aktor harus berperan dalam sistem tersebut.
2. Penyiapan kebijakan insentif, baik berupa insentif langsung maupun tak langsung, yang jelas aturan mainnya. Dari sisi proses, terdapat tiga bentuk insentif yang harus disiapkan, yaitu: insentif penetapan kabupaten konservasi, insentif implementasi program kabupaten konservasi dan insentif kinerja kabupaten konservasi.

Mengingat inti permasalahan yang ingin dipecahkan dalam gagasan mengenai kabupaten konservasi adalah keterbatasan pembangunan wilayah akibat kondisi biofisik dan eksistensi kawasan konservasi di wilayah tersebut, seluruh proses di atas harus didukung dengan upaya pemerintah pusat guna meningkatkan kapasitas dan peningkatan kinerja pengelolaan kawasan konservasi di wilayah tersebut. Hal ini membutuhkan dukungan kebijakan khusus dari Departemen Kehutanan.

Proses-proses yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah terdiri dari:

1. Pencanangan Kabupaten Konservasi dilakukan berdasarkan proses-proses lokal yang secara independen dilakukan daerah dan dapat dibantu oleh para pihak yang mendukung tujuan kabupaten konservasi, baik LSM, Ornop, lembaga penelitian/ pendidikan, pengelola kawasan konservasi maupun swasta, dapat membantu percepatan proses pencanangan melalui program-program pendampingan.
2. Pengusulan Kabupaten Konservasi, dimaksudkan secara spesifik sebagai mekanisme legal untuk mendapatkan insentif yang berkaitan dengan kabupaten konservasi. Pengusulan kabupaten konservasi merupakan mekanisme yang bersifat sukarela (voluntary), namun bagi kabupaten konservasi yang telah ditetapkan memiliki konsekuensi yang bersifat mandatory.
3. Kabupaten konservasi yang telah ditetapkan memiliki kewajiban untuk menyusun dan/atau menyepakati program pembangunan jangka panjang dengan pemerintah pusat, sehingga arah dan kinerja pembangunannya sejalan dengan tujuan penetapan kabupaten konservasi. Dalam tahap ini, dukungan dari para pihak melalui program-program pendampingan dan penguatan kapasitas daerah, baik asistensi teknis, pengembangan kelembagaan dan sumberdaya manusia, maupun pendanaan, dapat dilakukan.
4. Tahap Implementasi Program yang didasarkan atas rencana jangka panjang yang disusun dan ukuran-ukuran kinerja yang sejalan dengan tujuan kabupaten konservasi. Dalam tahap ini, penguatan kapasitas daerah menuju tala praja yang baik (good governance) merupakan proses-proses pembelajaran yang harus selalu dievaluasi bersama.

KONTEKS PENETAPAN DAN PENILAIAN KINERJA KABUPATEN KONSERVASI

Tidak semua kabupaten harus masuk sebagai kabupaten konservasi, sebab pemikiran pokoknya adalah bagaimana pemerintah dapat memberikan insentif dan/atau disinsentif bagi kabupaten yang sebagian besar wilayahnya dinyatakan penting bagi konservasi sumberdaya alam, dimana penetapannya lebih condong pada pertimbangan kepentingan global dan nasional dan tidak selalu bersesuaian dengan kepentingan lokal. Gagasan tersebut, bermakna bahwa kabupaten yang bukan kabupaten konservasi kehilangan kewajiban untuk melaksanakan pembangunan berkelanjutan. Sejalan dengan kebijkan nasional, seluruh kabupaten di wilayah RI harus melaksanakan pembangunan berkelanjutan agar wilayah dan masyarakatnya selalu eksis sepanjang masa. Dengan perkataan lain pembangunan berkelanjutan mempunyai aspek yang lebih luas dan bersifat umum bagi wilayah manapun yang dihuni manusia, sedangkan konservasi mempunyai sifat yang lebih khusus yang tidak harus terkena di semua wilayah yang dihuni manusia. Dengan demikian penghargaan atau sistem insentif-disinsentif bagi kabupaten yang menyelenggarakan pembangunan berkelanjutan tetap perlu diadakan dan pemberiannya berlaku bagi semua kabupaten dan dapat dikompetisikan menurut tipologi kabupaten atau bahkan kota.

Kebijakan kabupaten konservasi memiliki keterbatasan-keterbatasan yang harus disadari oleh semua pihak. Keterbatasan tersebut setidaknya berkaitan dengan tiga hal, yaitu: pertama, jumlah potensial kabupaten konservasi tidak sebanyak kabupaten yang ada di Indonesia; kedua, keterbatasan dana insentif yang tersedia yang harus diberikan secara multi-tahun (multi-years); dan ketiga, karakter ekosistem kabupaten konservasi pasti khas untuk dirinya (artinya secara ekologis hampir dapat dipastikan tidak akan ada kabupaten yang identik-sama).

Penetapan Status Kabupaten Konservasi

Berdasarkan pengertian kabupaten konservasi, yaitu: "sebagai wilayah administratif yang melaksanakan pembangunan berlandaskan pemanfaatan berkelanjutan, perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman hayati, yang ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu," menunjukkan perlunya seperangkat kriteria dan indikator untuk menetapkan sebuah kabupaten menjadi kabupaten konservasi yang secara biofisik mempunyai keterbatasan.

Namun demikian yang perlu diperhatikan lagi adalah sikap proaktif kabupaten dan masyarakatnya dalam memandang wilayahnya sebagai sebuah prasyarat sebelum dijadikan sebagai status kabupaten konservasi. Karena apabila hal ini tidak terjadi, maka interes yang timbul mungkin hanya karena adanya peluang memperoleh insentif atau dana kompensasi dan tidak terbayang konsekuensi dan resiko yang mungkin terjadi akibat status kabupaten konservasi tersebut. Karena pilihan tersebut merupakan pilihan jangka panjang bahkan selamanya.

Penetapan status kabupaten konservasi merupakan pilihan politik masyarakat dan pemerintahnya sehingga harus melibatkan proses yang baik dan benar. Ketika pemerintah kabupaten mengajukan diri sebagai calon kabupaten konservasi perlu dilakukan penilaian dengan mekanisme yang jelas dan melibatkan semua pihak yang menanggung konsekuensinya. Pada tataran pemerintah kabupaten, pengajuan tersebut harus melibatkan pemerintah daerah, DPRD, tokoh masyarakat dan masyarakatnya. Sedangkan pada tataran pemerintah pusat, selain telah tersedia peraturan perundangannya baik berupa Perpres, Inpres bahkan UU, perlu melibathan beberapa pihak yang terlibat yaitu Departemen Dalam Negeri, Kementerian Lingkungan Hidup, Departemen Kehutanan, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Keuangan, DPR/DPD, dan tokoh masyarakat/LSM.

Upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam mencapai status kabupaten konservasi antara lain adalah:

1. Penguatan lembaga bidang sumberdaya alam dan lingkungan hidup serta kelembagaan masyarakat;
2. Kepastian ruang (hak dan fungsi) bagi pengelolaan kawasan lindung;
3. Kepastian pembatasan kerusakan di masa transisi menuju kabupaten konservasi;
4. Pembagian biaya dan manfaat sumberdaya alam antara pihak-pihak yang lebih adil.

Dari dua hal pokok yaitu keterbatasan wilayah biofisiknya dan aspirasi masyarakat/ pemerintahnya, dapat diuraikan lebih lanjut prinsip dan kriteria yang digunakan untuk menetapkan status kabupaten konservasi, yaitu:

1. **Prinsip: Keberadaan kawasan yang memiliki fungsi konservasi**

   1.1. Kriteria 1: Memiliki kawasan konservasi cukup luas

   1.2. Kriteria 2: Memiliki kawasan lain yang mempunyai nilai konservasi tinggi

2. Prinsip: **Komitmen politik terhadap konservasi**

   2.1. Kriteria 3: Memiliki komitmen politik yang dituangkan dalam dokumen daerah dan program pembangunan jangka panjang yang mendukung konservasi sumberdaya alam dan pengelolaan sumberdaya alam berkelanjutan.

   2.2. Kriteria 4: Dukungan politik dari masyarakat dan para pihak yang ditunjukkan oleh mekanisme konsultasi publik.

3. **Prinsip:** Terdapat sistem kelembagaan yang menunjang konservasi

   3.1. Kriteria 5: Mempunyai struktur organisasi formal dan non formal dengan tugas pokok clan fungsi serta peran yang mendukung konservasi

   3.2. Kriteria 6: Memiliki regulasi daerah yang berorientasi dan/atau mendukung konservasi.

Untuk keperluan penilaian sehingga dapat dilakukan penetapan status kabupaten, prinsip dan kriteria tersebut diatas belum memadai untuk digunakan. Oleh karena itu prinsip dan kriteria tersebut dirincikan lagi menjadi indikator dan skala intensitasnya. Rincian indikator dan skala intensitasnya dapat dilihat dalam **Lampiran 1.**

STRATEGI PEMBANGUNAN KABUPATEN KONSERVASI

Kabupaten Konservasi diharapkan dapat meletakkan landasan pengembangan wilayah berbasis keseimbangan pemanfaatan, pelestarian dan pengawetan Sumberdaya Alam di wilayah Kabupaten. Selain itu kabupaten harus memberikan kejelasan arah pembangunan daerah kaitannya dengan konservasi sumberdaya alam dengan program dan kegiatan nyata di lapangan, baik di luar kawasan konservasi berupa program pemanfaatan dan perlindungan sumberdaya alam maupun program yang mendukung konservasi dalam kawasan konservasinya.

Oleh karena itu kebijakan pembangunan kabupaten dalam rangka mencapai tujuan kabupaten konservasi paling tidak menyediakan 1) strategi kolaborasi dengan pengelola kawasan konservasi, 2) strategi pembangunan ekonomi yang berazaskan konservasi (antara lain setiap program dikaji terlebih dahulu melalui analisis penilaian kebijakan lingkungan strategis) serta 3) strategi penyediaan informasi karena kabupaten mengandalkan kredibilitasnya terhadap semua fihak, bahkan masyarakat global melalui transparansi dan akuntabilitas publik.

Strategi pembangunan kabupaten konservasi tersebut setidaknya harus memberikan indikasi hasil berupa terjadinya alokasi budget yang jelas bagi konservasi, sehingga kerusakan sumberdaya alam dapat dipulihkan atau sumberdaya alamnya terpelihara sekaligus pendapatan dan usaha masyarakatnya tetap meningkat.

Hasil pelaksanaan kabupaten konservasi dapat dilihat sebagai sistem yang terdiri dari sistem pengembangan individu, sistem sosial, sistem pemerintah, sistem ekonomi, sistem infrastruktur, serta sistem sumberdaya alam dan lingkungan (Bossel H., 1999) seperti ditunjukkan dalam Gambar 3.

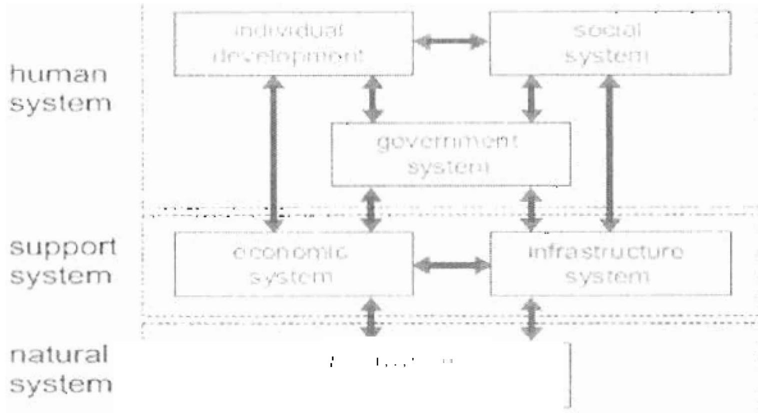
Pengembangan individual dapat terdiri dari kebebasan masyarakat madani, hak asasi manusia, keadilan, kebebasan individu, kesehatan, hak bekerja, integrasi sosial, partisipasi, gender dan kelas khusus masyarakat, material kehidupan yang standar, kualifikasi, spesialisasi, pendidikan orang dewasa, perencanaan keluarga dan kehidupan, rekreasi dan hiburan, seni, sekolah dan institusi pendidikan, fasilitas olahraga dan seni, rekreasi, perpustakaan, tempat ibadah.

Sistem Sosial terdiri i pertumbuhan populasi, komposisi etnis, distribusi pendapatan, struktur kelas, kelompok sosial dan organisasi, keamanan sosial, jaminan kesehatan, bantuan lansia.

Tata pemerintahan dapat berupa: administrasi pemerintah, keuangan publik dan pajak, partisipasi politik, demokrasi, resolusi konflik, LSM, kebijakan HAM, kebijakan imigrasi dan populasi, sistem hukum, pengendalian kriminal, kebijakan internasional, teknologi.

Sistem Infrastruktur terdiri dari pemukiman dan perkotaan, rumah sakit, listrik, telepon, transportasi dan distribusi, sistem suplai enersi, air, makanan, barang dan jasa, limbah, pelayanan kesehatan, komunikasi, media masa, pendidikan, riset dan pengembangan, keilmuan. Sistem Ekonomi berupa produksi dan konsumsi, keuangan, perdagangan dan bisnis, perburuhan dan ketenagakerjaan, pendapatan, pertokoan, perbankan, pasar.

Sedangkan sistem Sumberdaya alam dan lingkungan berupa lingkungan alami, udara dan air, sumberdaya alam, ekosistem, jenis, kelangkaan nonrenewable resources, pemulihan, limbah, daur ulang (resycling), polusi, degradasi, taman nasional/ruang terbuka, suaka alam, daya dukung (carrying capacity).



Sumber: Hartmut Bossel, (1999).

Gambar 3. Keenam sistem dalam anthroposphere dan hubungan keterkaitannya. Keenam sistem dapat diringkaskan menjadi sistem kemanusiaan, sistem sumberdaya alam dan sistem pendukungnya.

Menurut Dabelko et al (2002) kesejahteraan manusia dapat dilihat Jari sistem lingkup kehidupannya yang dipengaruhi oleh mekanisme-mekanisme tertentu seperti terlihat dalam Tabel I.

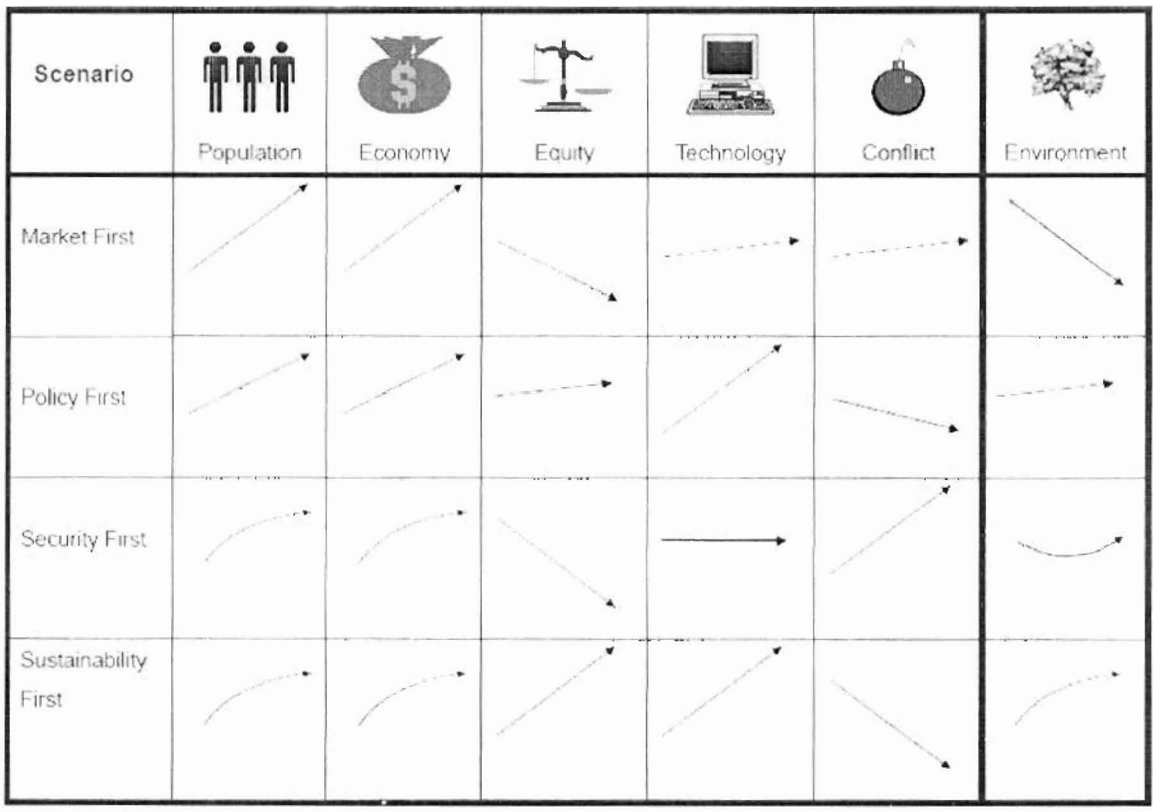
Tabel 1. Kesejahteraan Manusia Dan Mekanisme Yang Mempengaruhinya

Sistem	Mekanisme yang mendukung	Mekanisme yang merusak
Ekonomi	Kekayaan	Kemiskinan
	Kebijakan kesejahteraan	Ketidaksetaraan
Politik	Hukum	Korupsi
	Dukungan Legitimasi	Kekuatan di luar hukum
Kultural	Identitas Sosial	Diskriminasi
	Keadilan	Ketidakadilan
Demografi	Pertumbuhan penduduk rendah	Pertumbuhan penduduk tinggi
	Urbanisasi	Aliran penduduk tinggi
Ekologi	Pendukung kehidupan	Kelangkaan
	Bahan baku	Penyakit

Sumber: Dabelko et al.. 2000.

Pilihan-pilihan pelaksnaaan pembangunan di wilayah administratif tertentu dapat diskenariokan menjadi 1) pendekatan pasar, 2) pendekatan kebijakan, 3) pendekatan keamanan, 4) pendekatan keberlanjutan. Namun pilihan-pilihan tersebut dapat diprediksikan akan mempunyai pengaruh terhadap sistem kehidupan manusia yang berlainan seperti dijelaskan dalam **Tabel 2**. Dalam praktek biasanya pendekatan yang terjadi adalah pendekatan campuran.

Tabel 2. Skenario Pendekatan Pembangunan Dan Pengaruhnya Terhadap Unsur-Unsur Kehidupan.



Sumber : *Raskin et.al, 2002.*

PENILAIAN KINERJA KABUPATEN KONSERVASI

Penilaian kinerja terhadap kabupaten konservasi yang sedang berjalan perlu dilakukan dengan melihat pencapaian program pembangunannya terhadap tujuan kabupaten konservasi yang ditetapkan. Tujuan kabupaten konservasi diturunkan dari pengertian dan ruang lingkupnya. Kabupaten konservasi dimaknai sebagai wilayah administratif yang melaksanakan pembangunan berlandaskan pemanfaatan berkelanjutan, perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman hayati. Tujuan jangka panjang dari diselenggarakannya kabupaten konservasi adalah *terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan pembangunan wilayah berbasis konservasi sumberdaya alam secara berkelanjutan*. Lima elemen kesejahteraan masyarakat menurut Millenium Assessment (2005) adalah:

1. ketersediaan material penting bagi kehidupan yang layak (mata pencaharian yang aman dan cukup, pendapatan dan kekayaan, makanan, perumahan, perlengkapan rumah, pakaian, akses terhadap barang);
2. kesehatan (kekuatan, kecakapan, lingkungan fisik sehat);

3. hubungan sosial yang baik (kohesi sosial, saling menghargai, hubungan keluarga, hubungan gender, kemauan saling menolong, perlindungan anak);
4. keamanan yang layak (akses sumberdaya alam dan lainnya, keamanan pribadi dan kepemilikan, kehidupan yang aman dari gangguan alam maupun manusia);
5. kebebasan dan pilihan.

Sedangkan pembangunan wilayah berbasis konservasi secara berkelanjutan dicirikan dengan pencapaian hasil (outcome) berikut:

1. Sistem swadaya masyarakat yang menghargai nilai-nilai konservasi sumberdaya alam berkembang untuk mendukung kesejahteraannya.
2. Kemandirian pengelolaan kawasan konservasi dan ekosistem alam lain yang mampu memberikan kontribusi optimal terhadap kesejahteraan masyarakat dan pembangunan wilayah secara berkelanjutan.
3. Kemandirian pembangunan wilayah berbasis konservasi sumberdaya alam.

Berdasarkan tujuan kabupaten konservasi, hasil (outcome) yang harus dicapai dan terwujudnya tata praja yang baik (good governance) yang mampu mengendalikan sistem anthroposhere secara optimal, kriteria dan indikator kinerja kabupaten konservasi dapat dirumuskan sebagai berikut:

Kriteria 1: Tumbuhnya sistem pengembangan individu guna peningkatan kapasitas konservasi dan pengelolaan sda berkelanjutan

Indikator:
1.1. Peningkatan kesadaran konservasi (Conservation Awareness) sumberdaya alam sebagai sistem penopang kehidupan
1.2. Tumbuhnya perilaku yang mendukung pengelolaan kawasan konservasi dan kawasan penting
1.3. Peningkatan kemampuan masyarakat (pengetahuan, keahlian dan sikap) dalam pengelolaan sda secara berkelanjutan dan penangulangan masalah-masalah lingkungan hidup

Kriteria 2: Berkembangnya sistem sosial yang mendukung konservasi dan pengelolaan sda yang berkelanjutan

Indikator:
2.1. Berkembangnya kapital sosial (self regulation, self organizing dan self financing) yang mendukung sistem mata pencaharian masyarakat
2.2. Berkembangannya kapital sosial (self regulation, self organizing dan self financing) yang mendukung pengelolaan kawasan konservasi dan ekosistem-ekosistem penting lainnya
2.3. Berkembangnya kapital sosial (self regulation, self organizing dan self financing) yang mendukung pembangunan ekonomi wilayah secara berkelanjutan

Kriteria 3: Berkembangnya sistem pemerintahan yang mendukung pembangunan wilayah berbasis konservasi

Indikator:

7.1. Tersedianya sistem legal mengenai perlindungan hak-hak masyarakat atas sda
3.2. Konsistensi implementasi penataan ruang
3.3. Tersedianya regulasi yang menjamin kelestarian sda dan lingkungan
3.4. Berkembangnya pengelola kawasan konservasi yang mampu swadana dan memberikan kontribusi nyata bagi kesejahteraan masyarakat
3.5. Berkembangnya kelembagaan pemerintah yang mendorong investasi swasta dalam pengelolaan sda berkelanjutan dan industri jasa lingkungan
3.6. Berkembangnya "good governance" dalam pengelolaan kawasan konservasi

Kriteria 4: Berkembangnya sistem ekonomi yang bertanggung-gugat dalam kelestarian sda, serta mendukung pengelolaan kawasan konservasi dan ekosistem penting lainnya

Indikator:

4.1. Tumbuhnya tanggung jawab sosial (corporate social-responsibility) para pelaku ekonomi
4.2. Tumbuhnya tanggungjawab konservasi para pelaku ekonomi (pro-conservation business entities)
4.3. Berkembangnya ekonomi wilayah berbasis pengelolaan sda berkelanjutan dan industri jasa lingkungan

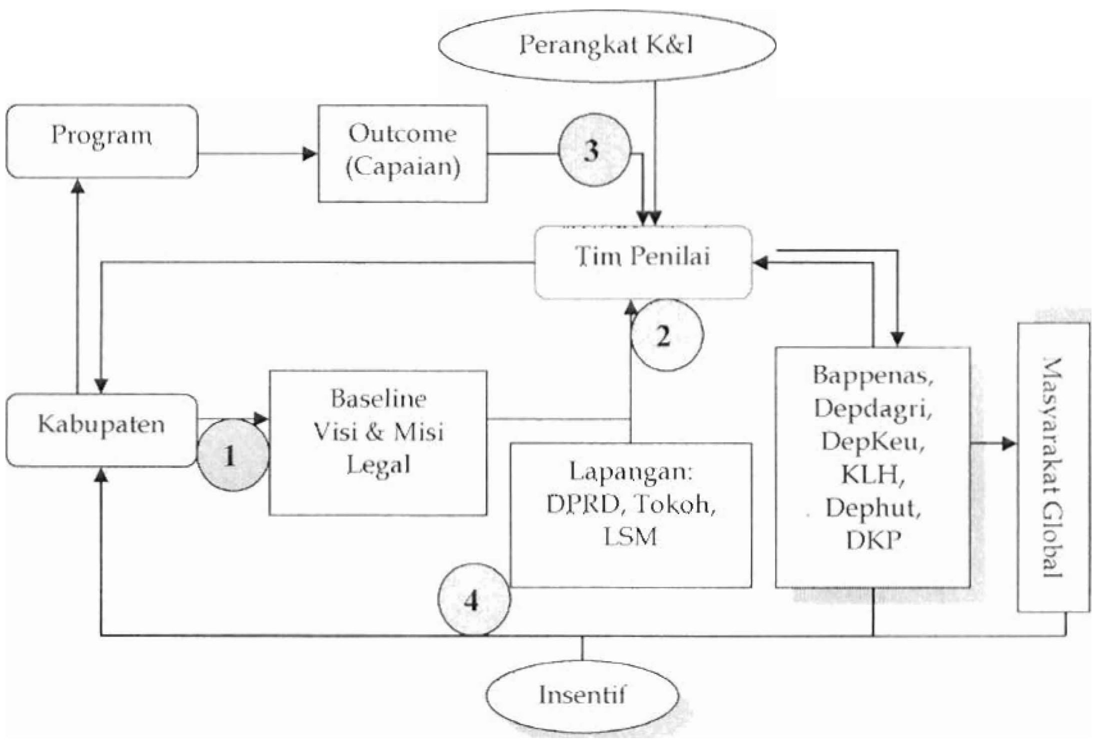
Kriteria 5: Terkendalikannya dampak negatif terhadap sistem sumberdaya alam dan **lingkungan**

Indikator:

Terjaminnya akses masyarakat terhadap informasi atas sumberdaya alam
Terjaminnya keutuhan dan fungsi kawasan konservasi dan ekosistem penting lainnya
Berkembangnya restorasi dan rehabilitasi degradasi sumberdaya alam
Tersedianya sistem mitigasi dampak lingkungan

Hasil-hasil pelaksanaan program pembangunan kabupaten konservasi perlu dinilai apakah pengaruhnya telah menuju tujuan kabupaten konservasi atau belum, sehingga penilaian ini dapat menjadi dasar bagi fihak lain untuk memberikan insentif atau disinsentifnya. Untuk keperluan ini dibutuhkan seperangkat indikator yang mudah diukur namun juga cukup sensitif bagi pernyataan tujuan kabupaten konservasi yang terdiri **dari 5 Kriteria** dan **sembilan belas Indikator** yang merupakan ungkapan eksplisit terhadap hasil-hasil pembangunan yang dilaksanakannya (dimensi hasil). Agar proses penterjemahan/penurunan indikator-indikator tersebut koheren, maka perlu dimensi lain yang menunjukkan sebuah kabupaten sebagai sebuah sistem (dalam hal ini terdiri dari pengembangan individu, sosial, pemerintah, ekonomi, infrastruktur, sumberdaya alam dan lingkungan.

Sistem penilaian Kabupaten Konservasi melibatkan beberapa fihak, yaitu Kabupaten, Pemerintah pusat (Bappenas, Depdagri, DepKeu, KLH, Dephut, DKP, dan lain-lain), dan Tim Penilai. Sedangkan perangkat yang harus disediakan adalah set kriteria dan indikator penetapan kabupaten konservasi serta set kriteria dan indikator kinerja kabupaten konservasi. Sedangkan proses yang harus terjadi adalah 1) Pengusulan penetapan kabupaten konservasi, 2) Penetapan kabupaten konservasi, 3) Penilaian kinerja kabupaten konservasi, dan 4) Pemberian insentif baik pada tahap pra dan setelah status kabupaten konservasi. Secara lengkap dapat dilihat dalam **Gambar 4** berikut.



Gambar 4. Sistem Penilaian Kabupaten Konservasi.

Tim penilai dibentuh oleh Departemen Dalam Negeri sebagai pembina pemerintahan daerah dengan memasukkan unsur-unsur dari Bappenas, Departemen Keuangan, Kementrian Lingkungan Hidup, Departemen Kehutanan, Departemen Kelautan dan Perikanan, serta organisasi kemasyarakatan. Dengan demikian selain memperoleh DAK Konservasi, kabupaten tersebut akan memperoleh insentif lain yang berasal dari masing-masing Departemen/Kementrian dan lembaga swadaya masyarakat. Lembaga swadaya masyarakat dapat mempromosikan kabupaten tersebut ke masyarakat global, selain oleh Departemen Luar Negeri. Tim penilai bekerja untuk penetapan dan penilaian kinerja kabupaten konservasi dengan berpegang pada prinsip transparansi dan akuntabilitas. Penilaian kinerja kabupaten konservasi diawali setelah dua tahun status penetapannya sebagai kabupaten konservasi, selanjutnya penilaian kinerja dilakukan untuk setiap periode tiga tahun.

Lampiran 1. Matrik Kriteria dan Indikator Penetapan Status Kabupaten Konservasi.

Kriteria	Indikator	Skala Intensitas
Prinsip 1: *Keberadaan kawasan yang memiliki fungsi konservasi*		
K1: Memiliki kawasan konservasi cukup luas	Ratio luas kawasan konservasi dengan luas wilayah administrasinya	Baik sekali: >60% Baik: 40-60% Sedang: 25-40% Buruk: 15-25% Sangat Buruk: <15%
K2: Memiliki kawasan lain yang mempunyai nilai konservasi tinggi	Ratio luas wilayah yang mempunyai nilai konservasi tinggi dengan luas wilayah administrasinya	Baik sekali: >30% Baik: 20-30% Sedang: 10-20% Buruk: 5-10% Sangat Buruk: <5%
Prinsip 2: *Komitmen politik terhadap konservasi*		
K3: Memiliki komitmen politik yang dituangkan dalam dokumen daerah	Komimen yang jelas dari pimpinan tertinggi	Baik: Regulasi (PERDA, SK BUPATI dsb) Visi dan misi eksekutif dan legislatif jelas mendukung konservasi Sedang: Visi dan misi eksekutif jelas mendukung konservasi, namun legislatif kurang jelas Jelek: Visi dan misi eksekutif dan legislatif kurang jelas mendukung konservasi
	Perumusan tujuan clan prinsip pembangunan berazaskan konservasi jelas dan dapat diterima	Baik: Renstra kabupaten dan Perdanya mendukung dan mengarusutamakan konservasi Sedang: Renstra kabupaten mendukung konservasi, namun belum ada perda yang secara jelas searah dengan konservasi Jelek: Renstra dan Perda yang ada tidak searah dengan konservasi

Lanjutan Lampiran 1.

Kriteria	Indikator	Skala Intensitas
K4: Dukungan politik dari masyarakat dan para pihak yang ditunjukkan oleh mekanisme konsultasi publik	Terdapat mekanisme penyediaan informasi bagi publik	Baik: Penyediaan informasi publik lengkap dan mudah diakses Sedang: Penyediaan informasi publik lengkap, namun sulit diakses Jelek: Penyediaan informasi publik tidak lengkap dan sulit diakses
	Terdapat aturan legal bagi konsultasi dan partisipasi	Baik: Aturan legal bagi konsultasi dan partisipasi jelas dan berjalan baik Sedang: Aturan legal bagi konsultasi dan partisipasi jelas namun kurang berjalan baik Jelek: Aturan legal bagi konsultasi dan partisipasi tidak jelas
	Terdapat mekanisme evaluasi dalam sektor publik untuk mendukung pembangunan berazaskan konservasi	Baik: Evaluasi publik terhadap pembangunan berazas konservasi dilaksanakan dengan benar Sedang: Terdapat mekanisme evaluasi publik terhadap pembangunan berazas konservasi Jelek: Tidak ada mekanisme evaluasi publik terhadap pembangunan berazas konservasi .
	Terdapat kerangka penilaian kinerja organisasi dalam hubungannya dengan pembangunan berazaskan konservasi	Baik: Hampir semua organisasi pemerintah mempunyai kriteria kinerja yang memperhatikan pembangunan konservasi. Sedang: Terdapat organisasi pemerintah mempunyai kriteria kinerja yang memperhatikan pembangunan konservasi. Jelek: Tidak ada satupun organisasi pemerintah mempunyai kriteria kinerja yang memperhatikan pembangunan konservasi.

Lanjutan Lampiran 1.

Kriteria	Indikator	Skala Intensitas
Prinsip 3: *Terdapat sistem kelembagaan yang menunjang konservasi*		
K5: Mempunyai struktur organisasi formal dan non formal dengan tugas pokok dan fungsi serta peran yang mendukung konservasi	Reorientasi dari sektoral ke orientasi issue dalam setiap organisasi pemerintah	Baik: Program pembangunan setiap organisasi pemerintah berorientasi pada issue, terutama issue sumberdaya alam dan lingkungan. Sedang: Program pembangunan yang berorientasi pada issue sumberdaya alam dan lingkungan hanya tercantum dalam Renstra Kabupaten. Jelek: Program pembangunan setiap organisasi pemerintah tidak berorientasi pada issue sumberdaya alam dan lingkungan.
	Terdapat organisasi pemerintah yang mendukung konservasi	Baik: Terdapat organisasi yang mengkaji pembangunan konservasi baik pada level perencanaan, implementasi dan evaluasi-monitoring. Sedang: Terdapat organisasi yang mengkaji pembangunan konservasi hanya pada level perencanaan atau implementasi atau evaluasi-monitoring. Jelek: Tidak ada satupun organisasi yang mengkaji pembangunan konservasi baik pada level perencanaan, implementasi dan evaluasi-monitoring.
	Terdapat organisasi kemasyarakatan yang mendukung konservasi	Baik: Terdapat organisasi masyarakat yang mengkaji pembangunan konservasi baik pada level perencanaan, implementasi dan evaluasi-monitoring. Sedang: Terdapat organisasi masyarakat yang mengkaji pembangunan konservasi hanya pada level perencanaan atau implementasi atau evaluasi-monitoring. Jelek: Tidak ada satupun organisasi yang mengkaji pembangunan konservasi baik pada level perencanaan, implementasi dan evaluasi-monitoring.

Lanjutan Lampiran 1.

Kriteria	Indikator	Skala Intensitas
K6: Memiliki regulasi daerah yang berorentasi dan/atau mendukung konservasi	Hukum dan regulasi yang ada direview terhadap kompabilitasnya dengan tujuan pembangunan berazaskan konservasi	Baik: Terdapat peraturan daerah yang kompabilitas dengan tujuan pembangunan konservasi, dan tidak ada yang saling bertentangan Sedang: Terdapat peraturan daerah yang kompabilitas dengan tujuan pembangunan konservasi, namun ada yang saling bertentangan. Jelek: Tidak ada peraturan daerah yang kompabilitas dengan tujuan pembangunan konservasi.