

**EVALUASI KEBIJAKAN
PENGELOLAAN KAWASAN KONSERVASI
DI TAMAN NASIONAL KARIMUNJAWA
PASKA PELAKSANAAN UU NO. 22/1999**

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagai Persyaratan
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2

PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS DIPONEGORO

Program Studi : **MAGISTER ILMU ADMINISTRASI**

Konsentrasi : **MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**



Diajukan Oleh :

AGUS PRABOWO

D4E003001

**MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2004**

**EVALUASI KEBIJAKAN
PENGELOLAAN KAWASAN KONSERVASI
DI TAMAN NASIONAL KARIMUNJAWA
PASKA PELAKSANAAN UU NO. 22/1999**

Dipersiapkan dan disusun oleh :

**AGUS PRABOWO
NIM : D4E003001**

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji
Pada Tanggal : **24 Desember 2004**

Susunan Tim Penguji

Ketua Penguji/ Pembimbing I



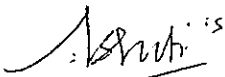
Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D

Anggota Tim Penguji lain :

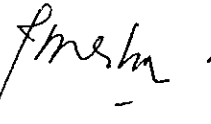


1. Drs. Yusmilarso, MA

Sekretaris Penguji/ Pembimbing II



Dra. Retno Sunu Astuti, Msi



2. Dra. Kismartini, Msi

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
Untuk memperoleh gelar Magister Sain.

Semarang, 24 Desember 2004

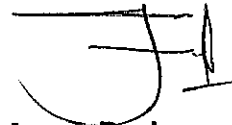



Prof. Drs. Y. WARELLA, MPA, Ph.D.

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, 24 Desember 2004



Agus Prabowo

LPT-PUSTAK-UNDIP	
No. Daft:	3849/T/2004/er
tl.	23 Juni 2004

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, atas limpahan dan rahmat-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini, yang merupakan akhir dari rangkaian tugas-tugas studi penulis dalam mencapai derajat S-2 pada Studi Magister Administrasi Publik (MAP) Program Pascasarjana Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang sesuai dengan jadwal waktu yang direncanakan.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyelesaian penulisan tesis ini tidak terlepas dari bimbingan dan sumbangan pemikiran dari berbagai pihak. Oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada :

1. Bapak **Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D.** selaku Ketua Program Studi MAP Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang dan juga selaku pembimbing I yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiran selama membimbing dalam menyusun tesis dengan penuh kesabaran.
2. Ibu **Dra. Retno Sunu Astuti, M.Si.** sebagai pembimbing II yang sangat membantu dan senantiasa mengingatkan penulis dalam memberikan koreksi dan arahan yang sangat berguna untuk penulisan tesis ini.
3. Isteri dan anak-anakku tersayang : **Rahayu, SH, M.Hum, Tia, Rizky dan Ivan**, yang selalu memberikan dukungan, aspirasi, semangat dan dorongan bagi penulis selama menempuh studi di Magister Administrasi Publik (MAP) Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang.
4. Rekan-rekan **Kantor Balai Taman Nasional Karimunjawa** yang selama ini senantiasa membantu penulis dalam kelancaran penulisan tesis.

5. Seluruh jajaran pimpinan dan staf MAP Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang yang telah membantu penulis guna kelancaran penyelesaian tesis.

Atas semua hal tersebut diatas, sekali lagi penulis ucapkan terima kasih semoga bantuan, bimbingan dan pengorbanannya menjadi amal ibadah dan mendapatkan balasan dari Allah SWT.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa Tesis ini masih banyak kekurangan dan ketidaksempurnaan. Oleh karena itu segala sumbang dan saran demi perbaikan Tesis ini akan diterima dengan lapang dada.

Semarang, 24 Desember 2004

Penulis,

AGUS PRABOWO

ABSTRACT

Act number 5, 1990 concerning Conservation Natural Resources and the Ecosystem agree that aim established Karimunjawa Archipelago conservation area become National Park was to protect life supporting system, preserving natural biodiversity and their ecosystem and sustainable using which support the local people prosperity effort surround the area and human life quality that is manage by zoning system (Core zone, utilization zone and others zone).

Act number 22, 1999 that was renewed by Act number 32, 2004 concerning Local Governance change point of view in managing natural biodiversity and ecosystem which was centralistic become participatory. The understanding of local decentralization in conservation aspect is not only the responsibility of government but also include responsibility, accountability, risk and in order to establish togetherness among local government also central government and community.

Both of the acts create conflict of interest related to the authority and utilization. In one side, it is expected to protect the ecosystem of Karimunjawa National Park, especially coral reef ecosystem and In another side it is expected to explore the natural resources existed in Karimunjawa National Park.

After evaluating various policies on the management of the conservation area than the problem can be solve by changing the centralize management become participatory management which involve the whoie stake holder in Karimunjawa archipelago by understanding the meaning of conservation area for the local people prosperity of Karimunjawa. In this case the plan must be conducted integrally together with stakeholder in Karimunjawa, so that the coordination and communication are important to create support or to search agreement to accommodate all the stakeholder interest.

Key words : Conservation Area, Centralization-decentralization, Planning and Coordination.

RINGKASAN

Undang Undang nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya menetapkan bahwa tujuan ditetapkannya suatu kawasan konservasi kepulauan Karimunjawa menjadi taman nasional adalah untuk melindungi sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman hayati dan ekosistemnya serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam yang mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar kawasan dan mutu kehidupan manusia serta dikelola dengan sistem zonasi (inti, pemanfaatan dan zona lainnya yang disesuaikan dengan kebutuhan).

Undang Undang nomor 22 tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan Undang Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan di Daerah membawa perubahan paradigma dalam pengelolaan keanekaragaman hayati dan ekosistemnya yang semula bersifat sentralistik menjadi pengelolaan partisipatif. Pemahaman otonomi daerah di bidang konservasi dipahami bukan hanya dari kewenangan yang harus diatur melainkan mencakup pula pengaturan tanggung jawab (*responsibility*), tanggung gugat (*accountability*) dan resiko (*risk*) serta mewujudkan kebersamaan antar pemerintah daerah dan pemerintah pusat maupun antara pemerintah dengan masyarakat.

Kedua aturan tersebut (UU nomor 5 tahun 1990 dan UU nomor 22 tahun 1999) dalam pelaksanaannya mengalami konflik/ benturan kepentingan baik menyangkut kewenangan maupun pemanfaatan. Disatu sisi ingin menjaga kelestarian ekosistem kepulauan Karimunjawa terutama ekosistem terumbu karang, disisi lain ingin memanfaatkan segala potensi sumber daya alam yang terkandung di kepulauan Karimunjawa.

Setelah dilakukan evaluasi terhadap berbagai kebijakan mengenai pengelolaan kawasan konservasi maka masalah tersebut dapat diatasi dengan : mengubah sistem pengelolaan sentralistik menjadi lebih partisipatif yang melibatkan seluruh *stakeholder* di kepulauan Karimunjawa dengan memahami arti pentingnya kawasan konservasi bagi kesejahteraan masyarakat sekitar kawasan. Dalam hal ini perencanaan harus dilakukan secara terpadu bersama pihak-pihak yang mempunyai kepentingan di Karimunjawa, sehingga koordinasi dan komunikasi menjadi penting untuk mewujudkan dukungan atau mencari konsensus untuk mengakomodasikan kepentingan para pihak.

Kata Kunci : Kawasan Konservasi, sentralisasi-desentralisasi, perencanaan dan koordinasi.

DAFTAR ISI

Lembar Pengesahan	i
Lembar Pernyataan	ii
Kata Pengantar	iii
Abstract	v
Ringkasan	vi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	14
D. Kegunaan Penelitian	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kebijakan Publik.....	17
B. Tahapan dalam Proses Pembuatan Kebijakan Publik	23
1. Formulasi Kebijakan	23
2. Implementasi Kebijakan.....	25
3. Evaluasi Kebijakan	34
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Perspektif Pendekatan Penelitian	42
B. Ruang Lingkup/Fokus Penelitian	43
C. Pemilihan Informan	44
1. Data Primer	44
2. Data Sekunder	45
D. Instrumen Penelitian	46
E. Pengumpulan dan Pengolahan Data	46
1. Dokumentasi	46
2. Wawancara Mendalam	47
3. Pengamatan Langsung	47
4. Focus Group Discussion.....	48
F. Teknik Analisis Data.....	48

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL

A. Deskripsi Wilayah Penelitian	
1. Geologi, Topografi dan Iklim.....	53
2. Sosial, Ekonomi dan Budaya.....	54
a. Demografi.....	54
b. Mata Pencaharian.....	55
c. Pendidikan.....	56
d. Agama dan Budaya.....	58
e. Kesehatan.....	59
f. Komunikasi.....	59
g. Listerik.....	59
h. Air Bersih.....	60
3. Transportasi dan Akomodasi lainnya.....	60
a. Transportasi Laut.....	62
b. Transportasi Udara.....	62
c. Transportasi Darat.....	62
d. Penginapan.....	62
e. Keamanan.....	62
f. Restoran.....	63
g. Pasar.....	63
h. Dermaga.....	63
4. Kelembagaan.....	64
B. HASIL PENELITIAN	
1. Kebijakan Kepulauan Karimunjawa sebagai Taman Nasional.....	66
2. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara dalam Pembangunan Kepulauan Karimunjawa.....	87

C.	ANALISIS HASIL PENELITIAN.....	95
1.	Pengelolaan Kawasan Konservasi Di Era Otonomi Daerah.....	95
2.	Desentralisasi Kawasan Konservasi	110
3.	Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi	117
4.	Valuasi Keanekaragaman Hayati Laut.....	124
5.	Kawasan Konservasi dan Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat	132
6.	Hambatan atau Kendala yang Dihadapi Dalam Pengelolaan	135
D.	DISKUSI.....	139
 BAB V SIMPULAN DAN SARAN		
A.	SIMPULAN.....	153
B.	SARAN.....	155

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Rekapitulasi Data Presentasi Penutupan Karang di TN. Karimunjawa	8
Tabel 2	Produksi Ikan Karang Di Kepulauan Karimunjawa	10
Tabel 3	Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	11
Tabel 4	Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan	20
Tabel 5	Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle	30
Tabel 6	Matrik Model Implementasi Kebijakan.....	31
Tabel 8	Data Kependudukan Kecamatan Karimunjawa	56
Tabel 9	Data Mata Pencaharian Penduduk Karimunjawa	57
Tabel 10	Data Tingkat Pendidikan dan Pemeluk Agama di Karimunjawa.....	58
Tabel 11	Jadwal Keberangkatan Kapal Cepat Kartini 1.....	61
Tabel 12	Kronologis Penetapan Kep. Karimunjawa sebagai TN. Karimunjawa ..	67
Tabel 13	Perkembangan Organisasi dan Tata Kerja Balai TN. Karimunjawa	80
Tabel 14	Keadaan Pegawai Balai TN. Karimunjawa.....	81
Tabel 15	Perkembangan Pengelolaan Anggaran Balai TN. Karimunjawa	81
Tabel 16	Pembiayaan Pengelolaan Bersama Instansi Terkait di TN. Karimunjawa	82
Tabel 17	Data Pengunjung ke Taman Nasional Karimunjawa.....	84
Tabel 18	Rencana Anggaran dan Realisasi Bagi Kepulauan Karimunjawa	88
Tabel 19	Realisasi Anggaran Tiap Sektor.....	89
Tabel 20	Ketentuan atau Perda Yang Mendukung TN. Karimunjawa sebagai Kawasan Konservasi.....	91
Tabel 21	Luasan Kawasan Konservasi di Indonesia.....	97
Tabel 22	Peraturan Perundangan yang Langsung Berkaitan dengan Kawasan Konservasi.....	101
Tabel 23	Ketentuan Kehutanan yang Tidak Langsung Berkaitan dengan Kawasan Konservasi.....	102
Tabel 24	Peraturan Perundangan yang Mendukung Desentralisasi dalam Pengelolaan KSDA dan Kawasan Konservasi.....	112
Tabel 25	Peraturan Perundangan yang Berkaitan dengan Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi	118

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Tingkat Penutupan Karang di Kepulauan Karimunjawa.....	9
Gambar 2	Model <i>Institution Building</i> menurut David Korten	28
Gambar 3	Interaksi Antara Lima Habitat Utama di TN. Karimunjawa.....	78
Gambar 4	Skema Organisasi Dinas Pariwisata Kabupaten Jepara.....	94
Gambar 5	Keterkaitan Pemangku Kepentingan.....	122
Gambar 6	Nilai Ekonomi Kawasan Konservasi.....	131
Gambar 7	Model Pengelolaan Partisipatif Taman Nasional Karimunjawa.....	167

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.

Krisis ekonomi berkepanjangan yang terjadi di Indonesia yang kemudian diikuti dengan krisis politik, menjadi sebab lahirnya era reformasi yang mendorong ke arah terwujudnya otonomi daerah. Keadaan ini membawa akibat pada sistem pengelolaan kawasan konservasi di Indonesia dengan semakin banyak dan seriusnya tekanan yang harus dihadapi, Tingkat kerusakan hutan yang terus meningkat, baik sebagai akibat penebangan liar dan penangkapan ikan secara membabi buta maupun perambahan lahan konservasi untuk pertanian, ditengarai terus bertambah dari waktu ke waktu. Sebaliknya anggaran pemerintah yang dialokasikan untuk pengelolaan kawasan konservasi menurun drastis.

Situasi semacam itu semakin diperburuk dengan tidak adanya koordinasi di antara instansi terkait. Di berbagai daerah, pengelolaan kawasan konservasi diwarnai oleh perubahan kewenangan antara pemerintah pusat dengan para pemangku kepentingan di daerah. Selama para pemangku kepentingan di daerah tidak bersedia duduk bersama untuk merinci perbedaan persepsi yang terjadi di antara mereka, serta membagi tanggung jawab dalam pengelolaan konservasi dan pembangunan berkelanjutan untuk jangka panjang, maka dikhawatirkan kondisi kawasan konservasi akan terus mengalami kerusakan.

Kebijakan pengelolaan sumber daya alam, khususnya pengelolaan kawasan konservasi, di satu sisi dimaksudkan untuk mempertahankan dan meningkatkan kualitas sumber daya alam, namun di sisi lain juga untuk menjadikan kawasan ini memberi manfaat bagi masyarakat setempat dan Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Mengingat bahwa kebijakan pengelolaan sumber daya alam suatu daerah akan berpengaruh secara langsung dan tidak langsung terhadap daerah sekitarnya (*eksternalitas*), maka koordinasi antara para pihak terkait merupakan suatu keharusan untuk mencapai manfaat pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan.

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, maka konservasi sumber daya alam dilakukan melalui kegiatan perlindungan dengan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam dan ekosistemnya yang mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka konservasi sumber daya alam merupakan tanggung jawab dan kewajiban pemerintah dan masyarakat (lihat pasal 37 Undang-Undang No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistemnya). Keterlibatan masyarakat di dalam pengelolaan sumber daya alam, salah satunya tercermin dari adanya pengakuan atas hak-hak masyarakat hukum adat dalam mengelola sumber dayanya sesuai dengan kearifan tradisional. Dalam rangka untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka Pemerintah menetapkan Kepulauan

Karimunjawa sebagai Taman Nasional, yaitu suatu kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli yang dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk keperluan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata dan rekreasi.

Pengelolaan suatu kawasan konservasi akan berpengaruh secara nasional pada kawasan lainnya. Untuk itu maka membuat suatu kebijakan terpadu di tingkat nasional dalam rangka pendayagunaan sumber daya alam yang strategis dan konservasinya, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999, merupakan kewenangan pemerintah pusat. Namun sejalan dengan efektifnya sistem desentralisasi yang diterapkan dalam otonomi daerah, maka instansi-instansi pusat juga perlu menata sejauh mana mereka dapat terlibat bersama-sama instansi di daerah dalam pengelolaan sumber daya alam, khususnya kawasan konservasi.

Menurut *Sriyanto* (2002, 23), upaya konservasi dimaksudkan untuk memelihara dan mewujudkan keseimbangan dari pemanfaatan sumber daya alam agar dapat memberi manfaat secara optimal bagi kepentingan masyarakat pada masa kini maupun untuk masa yang akan datang. Upaya konservasi umumnya dilakukan melalui pendekatan yang tidak dapat dibatasi oleh batas administrasi daerah. Oleh karena itu pemahaman otonomi daerah di bidang konservasi dipahami bukan hanya dari kewenangan (*authority*) yang harus diatur melainkan mencakup pula pengaturan tanggungjawab (*responsibility*), tanggung gugat (*accountability*) dan resiko (*risks*) serta mewujudkan kebersamaan antar pemerintah daerah, maupun antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dan juga dengan masyarakat.

Pada saat ini telah terjadi pergeseran cara pandang terhadap konservasi. Jika semula titik pusat perhatian kawasan konservasi hanya mengutamakan pada potensi kawasan yang mengandung keaslian, keunikan, kekhasan yang langka atau bahkan hanya satu-satunya diseluruh dunia (lihat pasal 31 Peraturan Pemerintah No. 66 tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam), maka saat ini kawasan konservasi juga ditetapkan untuk mendukung proses ekologis alami, hidrologis dan keanekaragaman hayati serta fungsinya bagi pengembangan potensi ilmu pengetahuan, penelitian, pendidikan serta rekreasi dan wisata alam. Paradigma pembangunan kehutanan dari "*timber product oriented*" ke '*resource based and conservation oriented*' ini bisa diwujudkan antara lain bila memperhatikan prinsip-prinsip pemahaman sosial budaya setempat dan meningkatkan peran masyarakat sekitar, termasuk Lembaga Swadaya Masyarakat, baik dalam pengelolaan kawasan konservasi dan penguatan kelembagaan maupun dalam peningkatan kemampuan sumber daya manusia.

Adapun yang dimaksud dengan kawasan konservasi, Undang-Undang No. 5 tahun 1990 tentang '*Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*' memberikan pengertian sebagai Kawasan Suaka Alam (terdiri dari Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam). Penetapan Kepulauan Karimunjawa sebagai kawasan konservasi dalam bentuk Taman Nasional antara lain dilandasi pertimbangan karena wilayah tersebut mempunyai ekosistem kepulauan yang khas yaitu ekosistem hutan dataran rendah, ekosistem hutan mangrove, ekosistem terumbu karang dan ekosistem padang lamun / rumput laut. Terhadap ekosistem terumbu karang perlu mendapatkan perhatian khusus karena sifatnya yang rentan

terhadap gangguan. Di sisi lain ternyata terumbu karang juga menjadi tempat berkembang biaknya berbagai macam jenis ikan karang. Di samping itu, perairan di kawasan Kepulauan Karimunjawa ternyata juga memiliki kehidupan bawah laut yang sangat indah, sehingga kondisi ini harus dapat dipertahankan. Untuk itu maka harus dikelola secara baik.

Kawasan Kepulauan Karimunjawa yang terletak di Kabupaten Jepara merupakan gugusan pulau-pulau di sebelah utara Laut Jawa memiliki ekosistem terumbu karang yang masih dikategorikan baik. Keberadaan ekosistem terumbu karang yang masih baik ini menjadikan kawasan Kepulauan Karimunjawa sebagai andalan pariwisata minat khusus bidang kebaharian Propinsi Jawa Tengah dalam penerimaan devisa. Hal ini bisa dilihat dengan keseriusan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah untuk memasukkan pariwisata bahari sebagai salah satu daya tarik dan mulai mengembangkan Kepulauan Karimunjawa sebagai daerah tujuan wisata di Jawa Tengah.

Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor : 78/Kpts-II/1999 tanggal 22 Pebruari 1999 menetapkan kawasan Kepulauan Karimunjawa sebagai Taman Nasional, yang berarti bahwa kawasan tersebut merupakan kawasan konservasi yang perlu dijaga kelestarian sumber daya alamnya yang meliputi penggunaan sumber daya alam secara bijaksana dan dalam cara yang lestari. Secara umum kebijakan pelestarian sumber daya alam dan ekosistemnya ditetapkan oleh Departemen Kehutanan sebagai berikut :

1. Melindungi kehidupan yang mendukung fungsi ekosistem.
2. Melestarikan keanekaragaman kehidupan tumbuhan dan hewan serta habitatnya.
3. Menggunakan sumber daya alam dengan cara yang lestari dan memperhitungkan kebutuhan generasi yang akan datang.
4. Pelestarian sumber daya alam dan ekosistemnya sebagai pelopor yang dibutuhkan untuk menjaga kualitas lingkungan dan kualitas hidup manusia.
5. Indonesia merupakan salah satu negara yang kaya akan keanekaragaman hayati dan kawasan konservasi harus mampu menampung semua jenis tanaman unik, hewan dan ekosistemnya.
6. Komunikasi lokal harus memperoleh keuntungan dari pengembangan sumber daya alam pada kawasan mereka dengan mendapat kesempatan untuk berpartisipasi dalam usaha yang positif dan pengelolaan kawasan bersama.

Sesuai dengan potensi alam yang dimilikinya, yaitu terumbu karang, maka fokus pelestarian yang harus dilakukan di Kepulauan Karimunjawa adalah pelestarian terhadap komunitas terumbu karangnya. Hal ini berarti bahwa segala aktifitas yang dilakukan di kawasan tersebut harus selalu mempertimbangkan aspek kelestarian alamnya, khususnya terumbu karang. Namun demikian meski berbagai upaya telah dilakukan untuk melestarikan kawasan konservasi di Taman Nasional Karimunjawa, ternyata selama 5 tahun keberadaannya (1999-2004) ditengarai bahwa upaya pelestarian alam di kawasan tersebut **belum** mencapai target yang diinginkan. Hal ini

bisa dilihat dari semakin menurunnya kondisi terumbu karang sebagai fokus pelestarian di Taman Nasional Karimunjawa. Permasalahan menonjol yang selama ini dialami adalah sebagai berikut :

1. Degradasi ekosistem akibat pola pemanfaatan sumber daya laut yang tidak terkendali
2. Sistem pengawasan dan pengamanan yang lemah/ tidak efektif.
3. Kurangnya koordinasi dan kerjasama dengan pihak terkait.
4. Kurangnya pemahaman/penerimaan masyarakat terhadap sistem pengelolaan yang ada.
5. Tingginya ketergantungan masyarakat terhadap sumber daya laut.
6. Penurunan hasil tangkapan akibat pola perikanan yang tidak terkendali
7. Alat tangkap yang tidak ramah lingkungan misal jaring, apotas/sianida.
8. Kurangnya data yang akurat tentang potensi dan pemanfaatan sumber daya perairan.
9. Penurunan kualitas perairan sebagai akibat rusaknya ekosistem mangrove, kebutuhan lahan yang meningkat, pembuangan sampah dan pencemaran limbah rumah tangga.

Dari permasalahan tersebut diatas maka yang perlu mendapat perhatian khusus adalah tidak adanya koordinasi, perencanaan dan komunikasi antara pengelola kawasan dengan para pihak yang mempunyai kepentingan di Kepulauan Karimunjawa yang mengakibatkan rusaknya ekosistem terumbu karang serta penurunan hasil tangkapan ikan-ikan jenis karang.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh *World Wildlife Fund* (WWF) bekerjasama dengan Taman Nasional Karimunjawa dalam program *Reef Check* 1997, dilaporkan bahwa kondisi terumbu karang rata-rata tingkat penutupan karangnya sebesar 50,33% dengan kategori baik. Namun hasil penelitian yang dilakukan WCS (*Wildlife Conservation Society*) bekerjasama dengan Taman Nasional Karimunjawa pada tahun 2003 dilaporkan bahwa kondisi terumbu karang menurun rata-rata 35,49%, dikategorikan sedang . Untuk lebih jelasnya dapat dilihat kondisi terumbu karang dalam tabel dan gambar dibawah ini :

Tabel 1 :. Rekapitulasi Data Persentase Penutupan Karang di Taman Nasional Karimunjawa

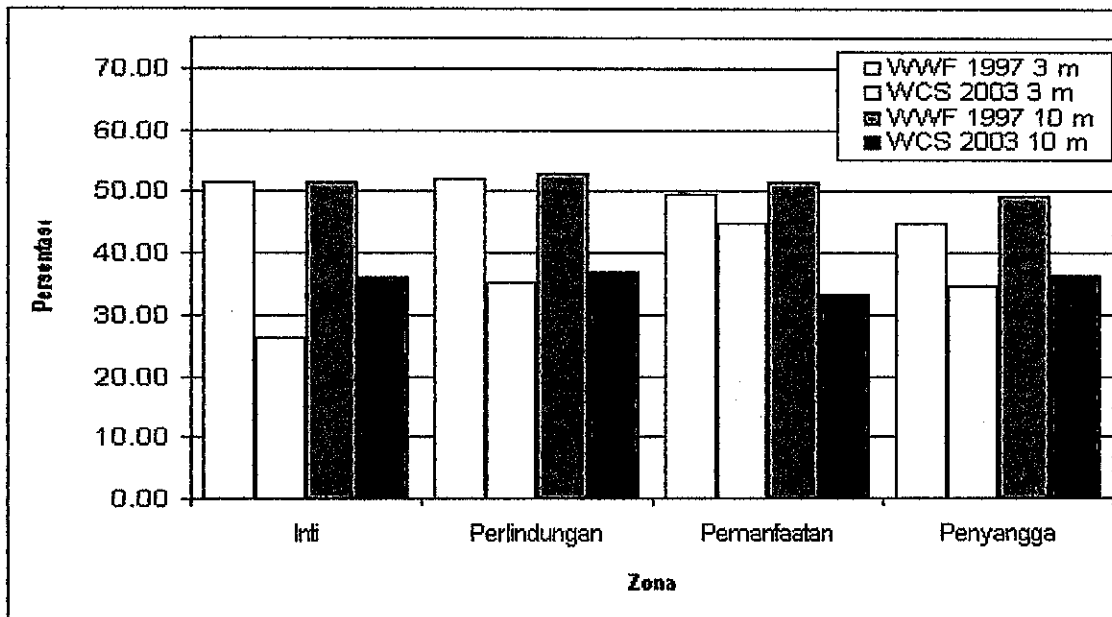
No	Zona	WWF			BTNKJ		
		1997			2003		
		3 m	10 m	Rerata	3 m	10 m	Rerata
1	Inti	51.37	51.43	51.40	26.29	36.11	31.20
2	Perlindungan	52.07	52.83	52.45	35.35	36.81	36.08
3	Pemanfaatan	49.52	51.38	50.45	44.88	33.23	39.06
4	Penyangga	44.71	49.29	47.00	34.82	36.39	35.61
		49.42	51.23	50.33	35.34	35.64	35.49

Standar Kategori

Sangat baik $\geq 75\%$
 Baik 50% - 75%
 Sedang 25% - 50%
 Rusak $\leq 25\%$

Sumber : Statistik TN K. Jawa 2003

Gambar 1 : Tingkat Penutupan Karang Dikepulauan Karimunjawa



Sumber : Diolah dari Tabel I.1.

Dari grafik tersebut dapat dijelaskan bahwa pada tahun 1997, di kedalaman 3 meter dan 10 meter hampir sama pengaruhnya terhadap kerusakan terumbu karang dan tingkat gangguan terhadap kerusakan cukup tinggi. Sedangkan pada tahun 2003, penutupan terumbu karang, baik di kedalaman 3 meter maupun 10 meter cenderung terus menurun dibanding tahun 1997. Di kedalaman 3 meter tekanan terhadap gangguan terumbu karang khususnya di zona inti lebih tinggi dibanding zona lainnya.

Penurunan kondisi terumbu karang di Kepulauan Karimunjawa ini ternyata mempengaruhi jumlah ikan hasil tangkapan nelayan di wilayah tersebut. Hal ini diperkuat dengan informasi yang disampaikan oleh Kepala Kantor Seksi Perikanan Kecamatan Karimunjawa dan beberapa nelayan setempat, bahwa produksi perikanan dari tahun ke tahun mengalami penurunan. Hasil tangkapan terutama untuk jenis ikan

karang nilai ekonomis tinggi, seperti ikan kerapu dan udang lobster, yang merupakan komunitas utama terumbu karang terus menurun jumlahnya. Hal ini dapat dilihat dalam tabel dibawah ini :

Tabel 2 : Produksi Ikan Karang di Kepulauan Karimunjawa

No.	Tahun	Jenis Ikan (per Ton/Tahun)	
		Kerapu	Lobster
1	2001	28,730	2,460
2	2002	26,710	1,410
3	2003	23,450	1,110

Sumber : Statistik Dinas Kelautan dan Perikanan Propinsi Jawa Tengah, 2003

Kenyataan rusaknya terumbu karang dan penurunan hasil produksi ikan-ikan karang tersebut merupakan akibat dari pengelolaan terumbu karang yang tidak terarah dan tidak terencana dengan baik. Pengeksploitasian laut untuk mengambil hasil yang berlebihan tanpa memperhatikan aspek konservasi justru merugikan masyarakat Kepulauan Karimunjawa itu sendiri. Hal ini disebabkan masyarakat Kepulauan Karimunjawa yang sebagian besar penduduknya adalah nelayan masih sangat menggantungkan hidupnya dari hasil laut, sehingga penurunan jumlah hasil tangkapan ikan tentu saja akan mempengaruhi jumlah pendapatan yang diperolehnya. Faktor lain adalah adanya konflik pengelolaan di Kepulauan Karimunjawa, yang meliputi konflik kewenangan dan konflik pemanfaatan antara Pemerintah Pusat (dalam hal ini Taman Nasional Karimunjawa) dan Pemerintah Daerah (Propinsi dan Kabupaten / Kota).

Undang-Undang No. 22 tahun 1999, PP No. 25/2000 dan PP No. 68/1998 secara tegas telah mengatur kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Propinsi dan Kabupaten / Kota) di dalam pengelolaan sumber daya alam. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel 3 dibawah ini :

Tabel 3 : Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Propinsi dan Kab./Kota)

Pemerintah Pusat	Pemerintah Propinsi	Pemerintah Kab./Kota
<p>Perikanan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penetapan standar pengelolaan pesisir pantai dan pulau-pulau kecil. <p>Kehutanan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penetapan criteria dan standar pengurusan kawasan pelestarian alam. 2. Penetapan criteria dan standar inventarisasi, pengukuhan dan penatagunaan KPA. 3. Penetapan criteria dan standar pembentukan wilayah pengelolaan KPA. 4. Penyelenggaraan pengelolaan KPA. 5. Penetapan criteria dan standar tariff iuran ijin usaha, pemanfaatan hutan, pervis sumber daya hutan, dana reboisasi dan dana investasi untuk biaya pelestarian hutan. 6. Penetapan criteria dan standar perijinan usaha pemanfaatan jasa lingkungan dan pengusaha pariwisata alam. <p>Bidang Lingkungan Hidup</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penetapan pedoman tentang konservasi sumber daya alam. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kab./Kota. 2. Konservasi dan pengelolaan plasma nutfah spesifik lokasi serta suaka perikanan di wilayah laut Propinsi. 3. Penyelenggaraan pengelolaan taman hutan raya lintas Kab/Kota. 4. Perlindungan dan Pengamanan hutan pada kawasan lintas Kab/Kota. 5. Pengendalian lingkungan hidup lintas Kab/Kota. 6. Pengawasan pelaksanaan konservasi hutan Kab/Kota. 7. Kewenangan yang tidak atau belum dapat di laksanakan oleh Kab/Kota. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengelolaan sumber daya nasional yang tersedia diwilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan 2. Eksplorasi, eksploitasi konservasi dan pengelolaan keanekaragaman laut sebatas wilayah tersebut. 3. Pengaturan tata ruang di wilayahnya. 4. Semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam pasal 7 dan yang diatur pasal 9.

Sumber : Kompilasi dari UU No. 22/1999, PP 25/2000 dan PP 68/1998

Konflik kewenangan ini dapat dilihat pada pasal 7 Undang-Undang Nomor : 22 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya merupakan kewenangan

pemerintah pusat. Ketentuan ini kemudian lebih dipertegas dengan pasal 10 Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 1998 bahwa Menteri (Kehutanan) menunjuk kawasan tertentu sebagai Kawasan Pelestarian Alam. Sementara itu pasal 10 Undang-Undang Nomor : 22 / 1999 menyatakan bahwa daerah berwenang mengelola sumber daya alam dalam bentuk eksplorasi, eksploitasi, dan pengelolaan kekayaan laut yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan. Sedangkan konflik pemanfaatan terjadi sebagai akibat adanya perbedaan persepsi. Di satu pihak ingin tetap mempertahankan kelestarian kawasan Kepulauan Karimunjawa sebagai kawasan konservasi, sementara di sisi lain ingin mengembangkan kawasan tersebut sebagai daerah tujuan wisata guna meningkatkan pendapatan asli daerah setempat. Kenyataan ini semakin dipertajam dengan masih banyaknya warga setempat yang sebagian besar berprofesi sebagai nelayan menjadikan kawasan tersebut sebagai tempat menangkap ikan dengan cara tangkap yang tidak ramah lingkungan, misalnya dengan menggunakan bahan kimia atau bom yang dapat merusak ekosistem laut.

Keadaan tersebut mengakibatkan terjadinya konflik dalam mengelola kawasan Kepulauan Karimunjawa, antara kepentingan konservasi di satu pihak dengan kepentingan pemanfaatan sumber daya alam di pihak lain. Jika keadaan ini dibiarkan berlarut-larut, maka dikhawatirkan dapat mengancam kelestarian ekosistem terumbu karang sebagai ekosistem utama di kawasan kepulauan Karimunjawa.

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa sejak dibentuk pada tahun 1986, Taman Nasional Karimunjawa sudah melaksanakan berbagai kegiatan sebagai realisasi dari program kerja sekaligus merupakan upaya untuk mencapai tujuan dan

mewujudkan visi serta misi dalam pengelolaan sumber daya alam hayati dan ekosistem yang diembannya. Namun demikian dari berbagai fakta yang terjadi, seperti semakin menurunnya kondisi terumbu karang sebagai fokus utama konservasi di Karimunjawa yang berakibat pada semakin rendahnya jumlah tangkapan ikan di wilayah tersebut sehingga secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi tingkat perekonomian dan kesejahteraan masyarakat setempat, dapat dijadikan alasan untuk melakukan evaluasi terhadap berbagai kebijakan dalam mengelola kawasan konservasi di Taman Nasional Karimunjawa karena dirasakan tidak semua program kebijakan publik yang telah dilaksanakan meraih hasil, dampak dan manfaat seperti yang diharapkan.

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah.

Keberadaan terumbu karang sebagai ekosistem khas tropika dapat dikategorikan sebagai ekosistem yang mudah terdegradasi dan rapuh, dalam arti apabila mengalami kerusakan akan sangat sulit untuk pulih kembali dan memerlukan waktu yang cukup lama. Kondisi ekosistem terumbu karang di Kepulauan Karimunjawa sebagai ekosistem utama menunjukkan kondisi yang semakin menurun. Hal ini disebabkan karena faktor alam maupun faktor manusia.

Faktor manusia dapat menjadi sebab semakin menurunnya kondisi terumbu karang di kawasan Kepulauan Karimunjawa baik secara langsung ataupun tidak langsung. Secara langsung dapat disebabkan karena eksploitasi dan eksplorasi berlebihan yang dilakukan oleh masyarakat, sedangkan secara tidak langsung dapat

disebabkan karena tidak adanya perencanaan dan koordinasi serta komunikasi yang baik di antara pihak terkait (*stakeholders*), terdapat perbedaan kewenangan dan kepentingan serta pemanfaatan dalam pengelolaan ekosistem terumbu karang di Kepulauan Karimunjawa.

Dengan melihat hal-hal tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan Balai Taman Nasional Karimunjawa sebagai instansi yang ditugaskan untuk mengelola Kepulauan Karimunjawa sebagai kawasan konservasi telah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki?
2. Apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara sebagai pemangku wilayah Kepulauan Karimunjawa telah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki?
3. Apakah menurunnya kualitas ekosistem terumbu karang di Kepulauan Karimunjawa dipengaruhi oleh kebijakan yang telah diambil oleh Balai Taman Nasional Karimunjawa dan Pemerintah Kabupaten Jepara yang tidak sesuai dengan kebutuhan ?

C. Tujuan Penelitian.

Secara garis besar penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengidentifikasi kebijakan Pemerintah Pusat (Departemen Kehutanan) dalam pengelolaan Kepulauan Karimunjawa sebagai kawasan konservasi.

2. Mengidentifikasi kebijakan Pemerintah Daerah (dalam hal ini Kabupaten Jepara) sebagai pemangku wilayah dalam mengelola Kepulauan Karimunjawa.
3. Mengidentifikasi langkah-langkah yang telah dilakukan Balai Taman Nasional Karimunjawa dan Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara dalam mengelola kepulauan Karimunjawa.
4. Melakukan analisis terhadap kebijakan Pemerintah Pusat (Balai Taman Nasional Karimunjawa) dan Pemerintah Daerah (Kabupaten Jepara) dalam mengelola Kepulauan Karimunjawa sebagai kawasan konservasi dan wilayah administrative.
5. Memberikan saran kepada Balai Taman Nasional Karimunjawa dan Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara dalam pengelolaan kawasan konservasi yang lestari di Kepulauan Karimunjawa guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sekitar kawasan.

D. Kegunaan Penelitian.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat tidak hanya pada aspek akademis, tapi juga pada aspek praktis.

1. *Kegunaan akademis*, yang diharapkan dari penelitian ini antara lain :
 - a. Memperoleh pengetahuan atau pemahaman berbagai aspek teori yang berkaitan dengan ilmu manajemen, khususnya hal-hal yang berkaitan dengan perencanaan, koordinasi dan kebijakan publik.

- b. Untuk mengetahui dan memahami perkembangan berbagai aspek teori yang berkaitan dengan ilmu kebijakan publik serta implementasinya di dalam praktek. Dengan diketahuinya teori-teori tentang kebijakan publik, diharapkan dapat digunakan sebagai dasar ilmiah untuk memecahkan berbagai permasalahan yang muncul sebagai akibat adanya perbedaan kepentingan dan kewenangan di antara 'stakeholder' dalam pengelolaan kawasan konservasi di Kepulauan Karimunjawa.
2. *Kegunaan praktis*, diperoleh jika hasil penelitian ini dapat bermanfaat sebagai bahan pertimbangan bagi para pihak yang terkait dan berkompeten dalam menentukan kebijakan pengelolaan kawasan konservasi khususnya Balai Taman Nasional Karimunjawa yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sekitar kawasan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik.

Secara teoritis ada berbagai macam definisi tentang kebijakan publik. Dari segi bahasa, kebijakan berasal dari bahasa Yunani dan Sanskerta, 'Polis' (negara kota) dan 'Pur' (kota) masuk kedalam bahasa Latin menjadi 'Pliteia' (negara), dan akhirnya kedalam Bahasa Inggris : 'Policie' yang diartikan sebagai sesuatu yang berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah politik atau administrasi pemerintahan. Asal kata *policy* sama dengan kata lain *police and politics* (Dunn, 2000). Istilah *policy* (kebijakan) sering kali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang maupun ketentuan-ketentuan.

Menurut Dye (*Tangkilisan, 2003 : 25*), kebijakan publik merupakan '*...whatever governments choose to do or not to do...*' (segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah, yang dikerjakan ataupun yang tidak dikerjakan). Selanjutnya Dye menyatakan, apabila pemerintah memilih untuk melakukan kebijakan publik, maka harus mengutamakan *goal* (obyektifnya) dan merupakan tindakan keseluruhan bukan hanya perwujudan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Ditegaskan kembali oleh Muchsin (*2002 :33*) yang berpendapat bahwa pada dasarnya kebijakan publik adalah sebuah sikap dari pemerintah yang berorientasi pada tindakan.

Pendapat yang berbeda disampaikan oleh *Carl J. Frederick (Wibawa, 1994)* yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Dari berbagai definisi tersebut maka pada dasarnya kebijakan publik menurut *Islamy (1984)*, memiliki implikasi sebagai berikut :

1. Bahwa kebijakan publik itu bentuk awalnya adalah merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Bahwa kebijakan publik tidak cukup hanya dinyatakan dalam bentuk teks-teks formal, namun juga harus dilaksanakan atau diimplementasikan secara nyata.
3. Bahwa kebijakan publik tersebut pada hakekatnya harus memiliki tujuan-tujuan dan dampak-dampak, baik jangka panjang maupun jangka pendek yang telah dipikirkan secara matang lebih dahulu.
4. Dan pada akhirnya segala proses yang ada diatas adalah diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat.

Dalam pandangan *Wahab (2002:6-7)*, pengertian kebijakan membawa implikasi terhadap konsep kebijakan negara, yaitu :

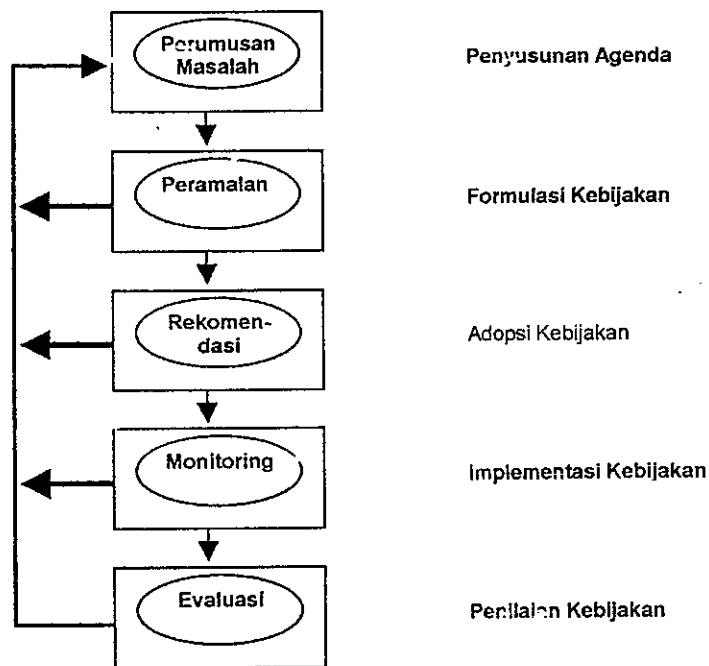
1. Kebijakan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan.

2. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri.
3. Kebijakan yang bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
4. Kebijakan negara mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif.

Dengan demikian berarti bahwa kebijakan publik merupakan sebuah kerja konkrit dari adanya sebuah organisasi pemerintah. Pemerintah disini merupakan sebuah institusi yang dibentuk untuk melakukan tugas-tugas kepublikan yakni tugas-tugas yang menyangkut hajat hidup orang banyak dalam sebuah komunitas yang bernama negara. Tugas-tugas ini antara lain berupa serangkaian program-program tindakan yang hendak direalisasikan dalam bentuk nyata.

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks, karena melibatkan banyak proses, tahapan-tahapan maupun variabel yang dikaji. Menurut *Dunn (2000:25-29)*, proses pembuatan kebijakan yang divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu : penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian/evaluasi kebijakan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel dibawah ini :

Tabel 4: Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan Tipe-Tipe Pembuatan Kebijakan



Sumber . Dunn (2000;25)

□ = Tahap Pembuatan Kebijakan

○ = Prosedur Analisis Kebijakan

Dari tabel di atas dapat dijelaskan bahwa :

1. Tahap perumusan masalah, memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (*agenda setting*).

2. Pada tahap peramalan menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan.
3. Rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasikan melalui peramalan. Hal ini membantu pengambil kebijakan pada tahap Adopsi kebijakan.
4. Selanjutnya pada tahap pemantauan (*monitoring*) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari implementasi kebijakan yang diambil sebelumnya.
5. Akhirnya evaluasi kebijakan membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Hal ini membantu pengambil kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan, Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah yang telah terselesaikan tetapi juga menyumbang klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

Berhasil tidaknya suatu kebijakan publik sebagai sarana pemenuhan kebutuhan atau kepentingan masyarakat tergantung bagaimana masyarakat menilai. Bila masyarakat merasa kebutuhan dan kepentingannya sudah terpenuhi oleh

kebijakan tersebut maka dengan sendirinya kebijakan publik itu akan dianggap telah menajalakan fungsinya dengan baik.

Pada dasarnya, kebijakan publik dilaksanakan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang beritik tolak pada masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Namun dalam pelaksanaannya seringkali kebijakan publik tersebut tidak sepenuhnya mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Menurut *Winarno* (2002 :179), ada beberapa faktor yang dapat menyebabkan kebijakan-kebijakan tersebut tidak memperoleh dampak yang diinginkan, antara lain yaitu :

Pertama, sumber-sumber dana yang tidak memadai.

Kedua, cara yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan.

Ketiga, masalah-masalah publik seringkali disebabkan oleh banyaknya faktor, sementara kebijakan yang ada ditujukan hanya kepada penanggulangan satu atau beberapa masalah.

Keempat, cara orang menanggapi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan publik yang justru meniadakan dampak kebijakan yang diinginkan.

Kelima, tujuan-tujuan kebijakan yang tidak sebanding dan bertentangan satu sama lain.

Keenam, biaya yang dikeluarkan untuk menyelesaikan masaalah membutuhkan biaya yang jauh lebih besar dibandingkan dengan masalah tersebut.

Ketujuh, banyak masalah-masalah publik yang tidak mungkin dapat diselesaikan.

Kedelapan, menyangkut sifat masalah yang akan dipecahkan oleh suatu tindakan kebijakan.

Kesembilan, masalah-masalah yang baru mungkin akan timbul dan ini mendorong kita untuk mengalihkan perhatian dan tindakan dari suatu masalah tertentu.

Oleh karena itu sebelum sebuah kebijakan dibuat, terlebih dahulu harus mempertimbangkan banyak hal. Menurut *Martini (Yuwono, 2001:225)* diantaranya adalah mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan yang ada dalam masyarakat, menentukan tujuan yang akan dicapai apabila kebijakan bisa berjalan, menentukan strategi apa yang harus dipilih dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta mempersiapkan sebuah desain kebijakan yang bisa menampung dan menyalurkan semua kebutuhan-kebutuhan yang telah diputuskan diatas.

B. Tahapan dalam Proses Pembuatan Kebijakan Publik.

1. Formulasi Kebijakan.

Formulasi kebijakan adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat pada masa yang akan datang. Formulasi kebijakan yang baik adalah formulasi kebijakan publik yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi, sebab seringkali para pengambil kebijakan publik beranggapan bahwa formulasi kebijakan yang baik adalah sebuah uraian konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif namun tidak membumi. Sesungguhnya formulasi kebijakan publik yang baik adalah sebuah uraian atas kematangan pembacaan realitas sekaligus alternatif solusi yang fisibel terhadap realitas tersebut. Kendati pada akhirnya

uraian yang dihasilkan tidak sepenuhnya presisi dengan nilai ideal normatif, hal tersebut bukanlah masalah asalkan uraian atas kebijakan publik itu presisi dengan realitas masalah kebijakan yang ada dilapangan.

Dalam proses formulasi kebijakan publik yang hasil pokoknya adalah pemilihan dari sekian banyak alternatif untuk mengatasi suatu masalah, maka, metode yang digunakan untuk menguji kelayakan sebuah pilihan kebijakan sangatlah diperhatikan. Menurut *Mukhsin (2002, 67)* sesungguhnya formulasi kebijakan yang baik itu adalah sebuah uraian atas kematangan pembacaan realitas sekaligus alternatif solusi yang fleksibel terhadap realitas tersebut.

Menurut *Badjuri (2002 :91)* , perencanaan kebijakan sering juga disebut sebagai formulasi kebijakan atau tahapan dalam pembuatan kebijakan. Oleh karena itu harus dipahami bahwa perencanaan kebijakan publik akan berakhir ketika perencanaan kebijakan tersebut menjadi kebijakan (yang telah diputuskan, kemudian diundangkan). Karakteristik perencanaan kebijakan yang baik adalah :

- a. Perencanaan kebijakan publik tersebut merupakan respon yang positif dan pro aktif terhadap kepentingan publik.
- b. Perencanaan kebijakan publik tersebut merupakan hasil dari konsultasi publik, debat publik ataupun analisis yang mendalam, rasional dan memang ditujukan untuk kepentingan umum.

- c. Perencanaan kebijakan publik tersebut merupakan hasil dari manajemen partisipatif yang tetap membuka diri terhadap masukan dan input sepanjang belum ditetapkan sebagai kebijakan (*policy*).
- d. Perencanaan kebijakan publik yang baik adalah yang menghasilkan rencana kebijakan yang mudah dipahami, mudah dilakukan, mudah dievaluasi, indikatornya jelas sehingga mekanisme akuntabilitasnya masih mudah pula.
- e. Perencanaan kebijakan publik tersebut merupakan produk pemikiran yang panjang yang telah mempertimbangkan berbagai hal yang mempengaruhinya.
- f. Perencanaan kebijakan publik tersebut merupakan perencanaan yang bervisi kedepan dan berdimensi luas yang tidak diabdikan untuk kepentingan sesaat semata-mata.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai langkah atau tujuan yang diinginkan. Menurut *Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2002:102)*, implementasi kebijakan diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok), pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan

operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Model yang diperkenalkan oleh *Van Meter dan Van Horn* mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan linier dari kebijakan, implementor dan kinerja kebijakan publik. Ada beberapa variabel yang dimasukkan dalam pencapaian tujuan implementasi yaitu :

- a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi.
- b. Karakteristik dari agen pelaksana / implementator.
- c. Kondisi ekonomi, sosial dan politik.
- d. Kecenderungan dari pelaksana / implementator.

Sementara itu *George C. Edward III (Winarno, 2002:125)* menyatakan bahwa implementasi adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan maka dapat dikatakan bahwa kebijakan itu mungkin mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sebaliknya suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh pelaksana kebijakan.

Menurut *Edward III* ada empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan, yaitu :

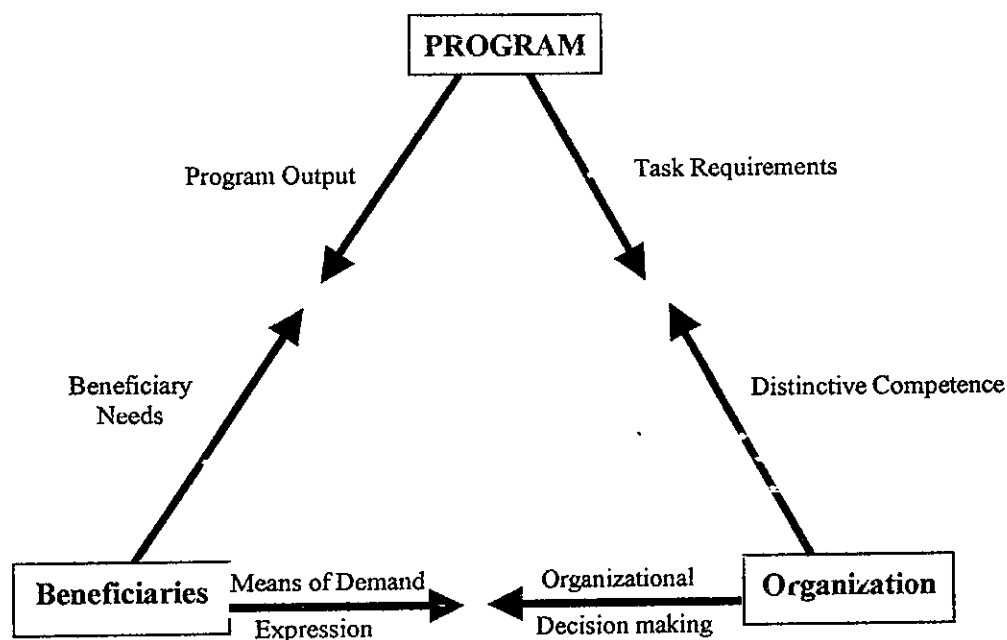
- a. Komunikasi, merupakan proses menyalurkan informasi dari para pembuat kebijakan kepada para pelaksana sehingga mereka mengetahui apa yang harus dikerjakan.
- b. Sumber sumber, dalam hal ini sumber daya yang dimaksud adalah jumlah dan kemampuan para staf, kekuasaan dan wewenang serta fasilitas-fasilitas yang dibutuhkan untuk memberikan pelayanan kepada publik.
- c. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku / sikap.
- d. Struktur birokrasi, ada dua karakteristik birokrasi, yaitu SOPs (*standart operating procedure*) atau prosedur standar pelaksanaan dan Fragmentasi.

Keempat faktor tersebut bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan.

Sedangkan *Korten* (*Subardjo, 1985:3*), menyebutkan bahwa implementasi kebijakan meliputi 3 (tiga) komponen yaitu : kelompok sasaran (*beneficiaries* : masyarakat), wahana struktural (*organization* : Balai Taman Nasional Karimunjawa dan Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara) dan kebijakan itu sendiri (*programme* : pengelolaan kepulauan Karimunjawa yang lestari dan kesejahteraan masyarakat yang meningkat) harus sesuai satu sama lain yang disebut *Institution building*.

Suatu kebijakan dikatakan berhasil bila kebijakan tersebut bersifat *responsive* terhadap kebutuhan kelompok sasaran dan mampu memenuhi kebutuhan mereka pada suatu lokasi dan waktu tertentu. Ini berarti antara output kebijakan dengan kebutuhan kelompok sasaran harus terdapat kesesuaian seperti digambarkan di bawah ini :

Gambar 2 : Model 'Institution building' menurut David Korten



Menurut *Grindle (Wibawa, 1994:22)*, implementasi kebijakan meliputi isi kebijakan (*policy content*) dan konteks kebijakannya (*policy context*). Isi kebijakan mencakup :

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- c. Derajat perubahan yang diinginkan.
- d. Kedudukan pembuat kebijakan.
- e. Siapa pelaksana program, dan
- f. Sumber daya yang dikerahkan.

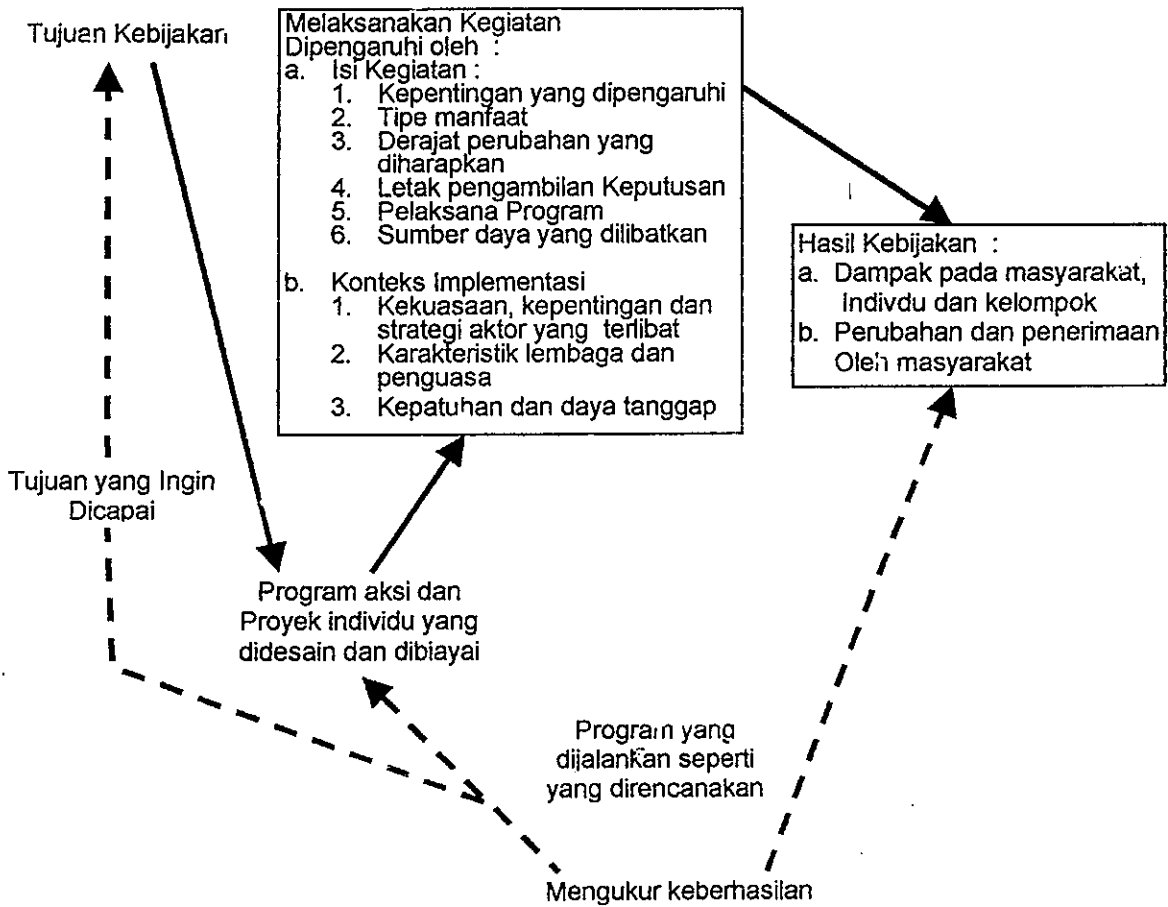
Kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang saling berbeda lebih sulit diimplementasikan disbanding dengan kebijakan yang hanya menyangkut sedikit kepentingan. Kebijakan yang mensyaratkan adanya perubahan sikap dan perilaku biasanya juga sulit diimplementasikan.

Sedangkan konteks kebijakan mempengaruhi proses implementasi sebagaimana pengaruh kondisi sosial, ekonomi dan politik, serta intensitas keterlibatan para *stakeholders* (para perencana, politisi, pengusaha, kelompok sasaran dan para pelaksana program). Yang dimaksudkan oleh *Grindle* dengan konteks kebijakan adalah :

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa dan
- c. Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.

Berikut ditampilkan tabel Model *Grindle* dimaksud :

Tabel 5 : Model Implementasi Kebijakan menurut *Grindle*.



Ke empat pendapat sebagaimana dikemukakan tersebut di atas dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan secara singkat dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

Tabel 6 : Matrik Model Implementasi Kebijakan

VANMETER DAN HORN	G. EDWARDS III	KORTEN	GRINDLE
1	2	3	4
1. Ukuran Dasar dan Tujuan Kebijakan 2. Sumber-sumber Kebijakan 3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan 4. Karakteristik badan-badan pelaksana 5. Kondisi-kondisi ekonomi sosial dan politik 6. Kecenderungan para pelaksana 7. Pencapaian Kebijakan	1. Komunikasi <ul style="list-style-type: none"> - Transmisi - Konsistensi - Kejelasan (Clarity) 2. Sumber-sumber <ul style="list-style-type: none"> ▪ Staf yang memadai ▪ Kewenangan ▪ Fasilitas yang diperlukan 3. Staf yang memadai 4. Struktur Birokrasi <ul style="list-style-type: none"> - Pengaruh struktur organisasi (SOP) ▪ Fragmentasi 	1. Program <ul style="list-style-type: none"> - Persyaratan - Output program 2. Organisasi <ul style="list-style-type: none"> - Kewenangan tertentu - Pembuatan keputusan 3. Masyarakat <ul style="list-style-type: none"> - Kebutuhan - Ekspresi 	1. Isi <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kepentingan yang dipengaruhi ▪ Derajat perubahan yang diharapkan ▪ Letak pengambilan keputusan ▪ Pelaksanaan program ▪ Sumber daya yang dilibatkan 2. Konteks <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat. ▪ Karakteristik lembaga dan penguasa ▪ Kepatuhan dan daya tanggap

Sumber : Kompilasi penulis terhadap beberapa Teori Kebijakan

Dari beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut diatas maka penulis akan memakal teori implementasi dari *Grindle* mengingat penulis akan melihat dibuatnya kebijakan sejak dalam tahap

formulasi (*content*) hingga implementasi kebijakan (*context*) pengelolaan kawasan konservasi.

Suatu kebijakan publik itu akan berhasil atau tidak dalam implementasinya bila para pembuat kebijakan, pelaksana, masyarakat dan stakeholders yang menjadi obyek kebijakan dan lingkungannya memenuhi persyaratan kondisi tertentu. Menurut *Lewis Gunn (Martini, 2001:227)*, suatu kebijakan akan berhasil diimplementasikan, apabila memenuhi persyaratan dibawah ini:

- a. Kebijakan harus diupayakan semaksimal mungkin untuk mendapat dukungan dari semua pihak (pembuat kebijakan, pelaksana, masyarakat dan *stakeholders*).
- b. Sedapat mungkin dihindarkan hambatan-hambatan yang bersifat internal (sumber daya alam dan sumber daya manusia) dan eksternal (pemogokan).
- c. Memperhatikan cukup sumber daya dan waktu yaitu baik menyiapkan kebijakan maupun sosialisasi kepada pelaksana, masyarakat dan *stakeholders*.
- d. Dibuat berdasar pada dasar teori-teori yang lengkap atau yang disebut hubungan sebab akibat.
- e. Pelaksana kebijakan adalah tunggal atau paling tidak satu yang dominan (koordinator). Jika banyak yang terlibat maka akan timbul kompleksitas permasalahan khususnya dalam hal tanggung jawab dan koordinasi serta komunikasi yang harus dilakukan secara intensif.

- f. Antara pembuat kebijakan, pelaksana, masyarakat dan *stakeholders* harus sejalan dalam arti mempunyai satu tujuan yang ditetapkan dengan cara mengetahui tugas pokok dan fungsi (tupoksi).
- g. Kepatuhan yang ikhlas dari semua pihak terhadap apa yang telah dibuat dan diputuskan bersama.

Namun demikian kegagalan suatu kebijakan dalam implementasinya, menurut *Patton dan Sawicki (Martini, 2001:230)* dipengaruhi oleh :

- a. Tidak adanya sumber daya manusia atau pembuat dan pelaksana kebijakan yang mempunyai keahlian (berkompeten).
- b. Tidak adanya komitmen yang besar dari pelaksana kebijakan untuk mensukseskan implementasi kebijakan yang dilaksanakan.
- c. Kebijakan tersebut dianggap terlalu kaku sehingga sulit untuk diterapkan karena tidak sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakatnya.
- d. Kebijakan tersebut tidak mendapat respon dari masyarakat karena kebijakan tersebut tidak berdasar pada kebutuhan masyarakat setempat. Agar implementasi kebijakan mendapat dukungan yang luas dari masyarakat maka masyarakat tersebut harus diyakinkan bahwa mereka akan memperoleh manfaat baik materil maupun spirituil dari kebijakan tersebut.

3. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan. Pada umumnya evaluasi kebijakan dilakukan setelah kebijakan publik tersebut diimplementasikan. Hal ini dilakukan dalam rangka menguji tingkat kegagalan dan keberhasilan, keefektifan dan keefisienannya.

Kenyataan ini sebenarnya menunjukkan bahwa sesungguhnya siklus kebijakan tidak pernah berakhir, karena pasca evaluasi akan memunculkan agenda kebijakan baru dengan optimisme dan pertimbangan-pertimbangan baru. Oleh karenanya seorang pengambil kebijakan harus memahami siklus dan dinamika kebijakan publik ini dengan baik agar tujuan kebijakan dapat tercapai nantinya.

Sekalipun tindakan kebijakan dirancang sedemikian rupa untuk mencapai tujuan-tujuannya, tindakan tersebut tidak selalu dapat mewujudkan semua kehendak kebijakan. Hal ini selain disebabkan oleh lemahnya daya antisipasi para pembuat kebijakan maupun pendesain program dan proyek, terganggunya implementasi yang menjadikan tidak tercapainya tujuan kebijakan mungkin juga disebabkan karena pengaruh dari berbagai kondisi lingkungan yang tidak teramalkan sebelumnya. Untuk kepentingan inilah evaluasi kebijakan perlu dilakukan.

Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Dengan demikian evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik telah meraih dampak atau manfaat yang diinginkan.

Evaluasi kerap kali dipandang sebagai sebuah instrumen rasional untuk meneliti kondisi dan hasil-hasil dari proyek, program pembangunan atau berbagai bentuk pemberian pelayanan kepada publik guna memperoleh informasi mengenai dampak dan kualitas kinerja proyek atau program tersebut dari tangan pertama. Dengan evaluasi akan diketahui sejauh mana sebenarnya program-program kebijakan yang telah dijalankan mampu menyelesaikan masalah-masalah publik.

Mukhsin (2002), berpendapat bahwa evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang menyangkut substansi, implementasi dan dampak dari suatu kebijakan. Ada 3 (tiga) fungsi evaluasi kebijakan publik, yaitu :

- a. Memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan (lebih banyak meneliti pada aspek instrumental dari kebijakan publik yang ada) sampai sejauh mana organ kebijakan publik mampu mengatasi persoalan yang dihadapi dan efektif sebagai instrumen pemberi solusi sebagaimana *raison d'etre* kebijakan publik itu sendiri.
- b. Menilai kepatasan tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi (lebih memfokuskan pada substansi dari kebijakan politik yang ada yaitu apakah tujuan yang ditetapkan mampu menyelesaikan masalah yang ada?).
- c. Memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama dari segi metodologinya (diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi).

Pendapat lain mengatakan bahwa evaluasi kebijakan publik acapkali hanya dipahami sebagai evaluasi atas implementasi kebijakan saja (*Winarno, 2002*). Padahal menurut *Nugroho (2003 :184)* evaluasi kebijakan publik mempunyai tiga lingkup makna yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan dan evaluasi lingkungan kebijakan. Hal ini disebabkan karena ketiga komponen tersebutlah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil guna atau tidak.

Sementara itu *Dunn (2000)* mengatakan bahwa istilah evaluasi dapat disamakan dengan penafsiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*). Evaluasi ini menurut *Dunn*, pada akhirnya akan menghasilkan konsekuensi kebijakan (termasuk didalamnya juga program) menjadi dua jenis, yaitu output dan dampak. Output adalah barang, jasa atau fasilitas lain yang diterima oleh kelompok masyarakat tertentu, baik kelompok sasaran maupun kelompok lain yang tidak dimaksudkan untuk disentuh oleh kebijakan / program. Sedangkan dampak adalah perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari output kebijakan / program (*Wibawa, 1994*)

Dari pendapat-pendapat tersebut maka dapat dikatakan bahwa evaluasi kebijakan harus memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik dengan cara klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target dengan menggunakan metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Dalam kaitannya dengan manfaat kebijakan sehubungan dengan perubahan yang diinginkan oleh kebijakan, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan yang mensyaratkan adanya perubahan sikap dan perilaku biasanya sulit diimplementasikan. Demikian pula kebijakan-kebijakan yang mempunyai tujuan jangka panjang juga lebih sukar diimplementasikan dibanding dengan kebijakan yang mempunyai jangka pendek.

Menurut Jones (1994 : 356), suatu evaluasi kebijakan harus meliputi beberapa kegiatan yaitu :

- a. Pengkhususan (*spesification*), kegiatan ini meliputi identifikasi tujuan atau kriteria dimana program kebijakan tersebut akan dievaluasi.
- b. Pengukuran (*measurement*), menyangkut aktifitas pengumpulan informasi yang relevan untuk obyek evaluasi.
- c. Analisis dengan menggunakan informasi yang telah terkumpul dalam rangka menyusun kesimpulan, dan
- d. Rekomendasi yakni penentuan mengenai apa yang harus dilakukan di masa yang akan datang.

Sedangkan apabila dilihat dari pertimbangan waktu dan kronologi perencanaan serta pelaksanaan program, menurut Innayatullah (dalam Adenan, 1985:14) evaluasi dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu :

1. Evaluasi yang dilaksanakan pada waktu sebelum program dilaksanakan (*pre-programme evaluation*), model evaluasi ini juga dikenal dengan istilah studi kelayakan (*feasibility study*).

2. Evaluasi yang dilaksanakan pada kurun waktu program masih sedang berjalan (*on going evaluation*). Fungsi penting dari evaluasi ini adalah untuk memberikan saran-saran penyempurnaan pelaksanaan program.
3. Evaluasi yang dijalankan sesudah program itu selesai atau telah berjalan cukup lama sehingga diperkirakan telah dicapai hasil-hasil (*output*) tertentu (*ex-post evaluation*). Hasil penting dari evaluasi ini adalah untuk menilai dampak program atau hubungan antara masukan (*input*) dengan hasil-hasil (*output*) yang dicapai oleh program itu.

Pada hakekatnya penyelenggaraan program '*on going evaluation*' tidak berbeda dari '*ex post evaluation*' (Nasikun, 1985 : 14). Kajian ini memperlakukan keduanya sebagai satu jenis evaluasi. Tujuannya adalah untuk mengumpulkan informasi-informasi tentang efektivitas program di dalam pencapaian tujuan program, terutama tentang sejauh mana '*the intended beneficiaries*' telah menikmati keuntungan-keuntungan dari partisipasi mereka di dalam program, sumbangan program terhadap pencapaian-pencapaian target-target dan tujuan-tujuan pembangunan sektoral dan regional, serta pelembagaan dan kelangsungan perubahan-perubahan yang dihasilkan oleh program.

Evaluasi program Balai Taman Nasional Karimunjawa, menurut peneliti akan dilihat pada tahap *on going evaluation* atau dalam tahap implementasi kebijakan. Dalam upaya lebih memahami evaluasi kebijakan dapat digunakan

pendekatan-pendekatan. Menurut *Dunn* (2000 :613), evaluasi terhadap suatu kebijakan dapat dilakukan dengan melalui berbagai pendekatan, yaitu :

1. **Evaluasi semu** (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak kontroversial.
2. **Evaluasi formal** (*formal evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.
3. **Evaluasi keputusan teoritis** (*decision theoretic evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode diskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid

mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Evaluasi ini berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau dinyatakan. Asumsi utama dari evaluasi ini adalah bahwa tujuan dan sasaran dari pelaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun secara tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan dan program.

Dari ketiga pendekatan tersebut diatas maka peneliti akan menggunakan pendekatan evaluasi keputusan teoritis mengingat bahwa kebijakan yang dibuat oleh Balai Taman Nasional Karimunjawa mempunyai implikasi terhadap pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang mempunyai akses di Kepulauan Karimunjawa. Proses evaluasi kebijakan dimaksud untuk menilai seberapa jauh tujuan kebijakan pengelolaan kawasan konservasi Kepulauan Karimunjawa dapat tercapai. Selain itu evaluasi dimaksudkan mengidentifikasi kendala yang ada antara apa yang secara normative ditentukan dengan apa yang secara actual dicapai.

Dari pengertian dan implementasi kebijakan publik diatas, maka peneliti akan mengkaji pemecahan permasalahan kebijakan Pemerintah Pusat menetapkan Kepulauan Karimunjawa sebagai kawasan konservasi dalam bentuk Taman Nasional Karimunjawa yang bertujuan memelihara ekosistem terumbu karang yang lestari dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar kawasan melalui program perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman hayati serta ekosistemnya dan pemanfaatan ekosistem yang lestari dengan menggunakan

pendekatan model *Grindle*. Hal ini dilakukan dengan menguraikan implementasi kebijakan meliputi isi dan konteks kebijakan melalui evaluasi terhadap kebijakan-kebijakan yang saat ini sedang dilakukan oleh Balai Taman Nasional Karimunjawa maupun Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara dalam pengelolaan kepulauan Karimunjawa.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Perspektif Pendekatan Penelitian.

Penelitian mengenai '*Evaluasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi di Taman Nasional Karimunjawa Paska Pelaksanaan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999*' merupakan penelitian deskriptif kualitatif, yaitu suatu penelitian yang bertujuan menggambarkan dan menjelaskan evaluasi terhadap kebijakan yang mengarah pada pengelolaan Karimunjawa sebagai kawasan konservasi yang berbentuk Taman Nasional. Metode deskriptif kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alami (*natural*), peneliti berperan sebagai instrumen kunci (*Sugiono, 1977*) dan hasil penelitiannya lebih menekankan pada makna dari yang diteliti daripada generalisasi.

Metode tersebut lebih mudah menyesuaikan dengan kondisi lapangan, lebih peka terhadap perubahan pola / nilai dan bahkan terhadap data yang ada di lapangan (*Moleong, 1989*). Untuk mempertajam gambaran terhadap fenomena yang diteliti maka interpretasi langsung dari fenomena / kejadian memperoleh prioritas yang tinggi dalam penelitian kualitatif daripada interpretasi terhadap pengukuran data. Pemilihan terhadap jenis studi evaluasi yang dipakai seringkali sangat ditentukan oleh ketersediaan data yang dimiliki ataupun yang mungkin diperoleh seorang evaluator.

B. Ruang Lingkup/Fokus Penelitian.

Penelitian ini akan memfokuskan pada bagaimana implementasi pengelolaan kawasan konservasi di Kepulauan Karimunjawa sebagai Taman Nasional paska pelaksanaan undang Undang nomor 22 tahun 1999. Adapun fenomena yang diamati yaitu dari sisi Isi (*Content*) dan Konteks (*Context*) kebijakan tersebut. Fenomena tersebut meliputi manfaat suatu kebijakan dibuat, pelaksana (aktor) yang terlibat dan sumber-sumber daya yang dilibatkan serta kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.

Dari fenomena tersebut diatas, kemudian dijabarkan dalam gejala-gejala yang dapat diamati yaitu

1. Formulasi kebijakan pengelola kawasan konservasi dilihat dari :
 - a. Bagaimana pengelolaannya, siapa pengelola, siapa kelompok sasaran.
 - b. Apa yang diharapkan dari program kebijakan ini.
 - c. Sejauh mana dampak program ini terhadap pemerintah daerah dan kesejahteraan masyarakat.
 - d. Bagaimana keberlanjutan program ini di masa mendatang.

2. Implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi dilihat dari :
 - a. Siapa saja aktor-aktor yang terlibat dalam pengelolaan kawasan konservasi dan strateginya.
 - b. Bagaimana menciptakan kesatuan rindakan dalam pencapaian tujuan yang telah ditentukan.

- c. Sejauh mana keparuhan dan daya tanggap dari aktor yang terlibat dalam mengimplementasikan kebijakan yang telah disepakati.

C. Pemilihan Informan.

Pemilihan informan dilakukan dengan menggunakan teknik *snowballing*, yaitu pengambilan dengan sengaja untuk memperoleh 'key informan' yaitu orang-orang yang mengetahui dengan benar tentang pengelolaan kepulauan Karimunjawa baik sebagai kawasan konservasi maupun wilayah administratif Kabupaten Jepara. Sedangkan jenis data yang diperoleh dari informan dalam penelitian ini adalah

1. Data Primer.

Data primer merupakan data yang didapat dari sumber pertama, baik individu atau perseorangan seperti hasil wawancara yang diperoleh di lapangan dengan berpedoman pada *interview guide* yang telah disusun.

Data primer diperoleh dari para responden yang meliputi : aparat pemerintah Pusat dan Daerah yang berhubungan dengan program pengelolaan kawasan Konservasi Taman Nasional Kepulauan Karimunjawa.

a. Tingkat Pusat :

- Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (Kepala Sub Direktorat Kawasan Perairan)
- Balai Taman Nasional Karimunjawa.

b. Tingkat Propinsi :

- Dinas Pariwisata Propinsi Jawa Tengah
- Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Jawa Tengah

c. Tingkat Kabupaten

- Dinas Pariwisata Kabupaten Jepara (Bidang Sosisl dan Budaya Karimunjawa).
- Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Jepara
- BAPPEDA Kabupaten Jepara
- MUSPIKA (Camat, Polsek)

d. Unsur Masyarakat

- Tokoh BPD, kelompok nelayan
- Pengusaha wisata seperti pemilik homestay setempat
- Lembaga Swadaya Masyarakat (WCS, AKAR).

2. Data Sekunder.

Data sekunder sering disebut metode penggunaan bahan dokumen karena dalam hal data tidak secara langsung diambil tetapi dengan meneliti dan memanfaatkan data atau dokumen yang dihasilkan oleh pihak-pihak lain (Sugiarto dkk., 2001). Data skunder dipergunakan untuk memberikan gambaran tambahan maupun gambaran pelengkap terhadap keadaan umum obyek penelitian.

Data sekunder yang terkait dengan kebijakan pengelolaan kawasan konservasi diperoleh melalui dokumen-dokumen, laporan hasil-hasil penelitian, monografi, kepustakaan serta bentuk-bentuk lain yang dapat memberikan informasi dalam kaitan penelitian evaluasi kebijakan ini.

D. Instrumen Penelitian.

Dalam penelitian kualitatif, peneliti merupakan instrumen utamanya. Oleh karena itu peneliti memegang peranan sebagai instrumen kreatif. Peneliti akan melacak fakta/informasi deskriptif dan sekaligus melakukan refleksi dan secara simultan juga menggunakan alur pikir konvergen dan divergen dalam merangkai informasi atas fakta atau info yang ada kedalam konsep hipotesa atau teori. Kedudukan peneliti adalah sebagai perencana, pelaksana, pengumpul data sekaligus menjadi pelopor hasil penelitiannya.

E. Pengumpulan dan Pengolahan Data.

Instrumen penelitian yang digunakan adalah dokumentasi, wawancara dan pengamatan langsung serta *Focus Group Discussion* (FGD).

1. Dokumentasi.

Dokumen adalah setiap bahan yang tertulis atau film, baik yang dipersiapkan untuk penelitian, pengujian suatu peristiwa atau record (*Moleong, 1989*), maupun yang tidak dipersiapkan untuk itu. Dokumen sebagai sumber data dapat dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan, bahkan untuk meramalkan (*forecasting*). Dokumen yang akan dimanfaatkan dalam penelitian ini bisa berasal dalam penelitian ini bisa berasal dari mana saja sepanjang berhubungan dengan masalah yang diteliti, misalnya dokumen statistik, foto-foto, dokumen berupa arsip dan laporan pada lembaga pemerintah yang terkait.

2. Wawancara mendalam (*in depth interview*).

Teknik wawancara mendalam akan digunakan dalam penelitian ini terutama untuk mengkonstruksi kegiatan dan kejadian di sekitar kebijakan ini, serta untuk memverifikasi dan memperluas data / informasi yang sudah diperoleh sebelumnya. Teknik wawancara yang digunakan adalah dengan menggunakan petunjuk umum wawancara (*Potton, 1980*) yang hanya berisi petunjuk secara garis besar tentang proses dan isinya. Hal ini dilakukan agar pokok-pokok masalah yang akan ditanyakan dapat tetap terjaga dan yang direncanakan dapat tercapai.

Adapun yang menjadi sasaran wawancara adalah para *stakeholders* yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan konservasi Kepulauan Karimunjawa, yaitu unsur instansi pemerintah (pusat dan daerah), unsur swasta dan unsur masyarakat.

3. Pengamatan langsung.

Teknik pengamatan langsung digunakan untuk memperdalam pemahaman tentang peran masing-masing *stakeholders* sehubungan dengan telah ditetapkannya Kepulauan Karimunjawa sebagai taman nasional. Hal ini diharapkan dapat membantu memberikan penjelasan dan gambaran menyeluruh tentang faktor eksternal dari kebijakan yang diambil.

4. **Focus Group Discussion (FGD).**

Suatu model wawancara dengan mendiskusikan topik-topik yang telah ditentukan secara terarah antara peneliti dengan informan. FGD dilakukan terhadap para pejabat pada instansi tertentu yang berkompeten dan terhadap masyarakat / LSM yang mempunyai akses di Karimunjawa.

G. **Teknik Analisis Data.**

Analisis data menurut *Patton* adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan sasaran uraian dasar (*Moleong, 1989*). Hal ini harus dibedakan dengan penafsiran yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian dan mencari hubungan di antara dimensi-dimensi uraian. *Bogdan* dan *Taylor*, mendefinisikan analisis data sebagai proses yang merincikan usaha secara formal untuk menentukan tema dan merumuskan hipotesa (ide) seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan hipotesis itu (*Moleong, 1989*). Ada pun langkah-langkah yang dilakukan meliputi :

1. **Pengumpulan data**, baik data primer yang berasal langsung dari sumbernya maupun data sekunder yang diperoleh dari sumber tidak langsung atau sumber yang lain.

2. **Penilaian data**, dilakukan dengan menggunakan *prinsip validitas*, artinya bahwa data yang ada harus tepat dengan keadaan sesungguhnya, *prinsip reliabilitas* yaitu adanya kesamaan data pada waktu yang berbeda, serta harus *obyektif*, artinya bahwa data harus tetap seperti apa adanya tidak dipengaruhi oleh kepentingan tertentu, pendapat, persepsi baik dari orang yang bersangkutan dengan data maupun dari pihak lain. Data yang valid, reliabel dan obyektif ini dapat diperoleh antara lain dengan melakukan :
- a. Kategori data, baik untuk data primer maupun sekunder.
 - b. Mengadakan kritik data, artinya apakah data tersebut benar atau tidak dibandingkan dengan fakta, serta data tersebut relevan atau tidak dengan tujuan penelitian yang hendak dicapai.
 - c. Interpretasi dan penyajian data sedemikian rupa, sehingga semua data yang ada membentuk suatu tabel, persentase maupun secara deskriptif.
 - d. Penyimpulan dilakukan berdasarkan data dan informasi yang sudah tersusun dikaitkan dengan kajian keilmuan yang sudah dipahami dan disiapkan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL

A. DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN.

Kepulauan Karimunjawa yang terletak sekitar 150 km arah utara kota Semarang dan 45 mil dari Kabupaten Jepara, merupakan wilayah kecamatan di Kabupaten Jepara, terdiri dari gugusan pulau yang berjumlah 27 pulau besar dan kecil. Sebanyak 5 (lima) buah pulau telah berpenghuni yaitu P. Karimunjawa, P. Kemujan, P. Parang, P. Nyamuk dan P. Genting. Wilayah Kepulauan Karimunjawa merupakan gugusan pulau-pulau yang dikelilingi laut, sehingga keadaan iklimnya adalah iklim tropis yang dipengaruhi oleh angin laut yang bertiup sepanjang hari dengan suhu rata-rata 20-30 derajat C.

Kepulauan Karimunjawa merupakan wilayah yang memiliki prospek bagus karena potensi alamnya, baik karena keindahan alamnya, di daratan maupun bawah air, atau potensi kekayaan hayati lautnya yang dapat menunjang sektor ekonomi masyarakat setempat. Menurut data yang dikeluarkan oleh BAPPEDA Jepara (2002) laju pertumbuhan ekonomi Kecamatan Karimunjawa (atas dasar harga konstan) saat ini sebesar 15 %, sedangkan pertumbuhan pada tahun sebelumnya seperti misalnya tahun 2000 sebesar 11,23 %. Laju pertumbuhan ekonomi Kecamatan Karimunjawa yang semakin membaik tersebut tidak terlepas dari peranan masing-masing sektor ekonomi yaitu :

- Sektor pertanian (dan perikanan) sebesar 49%.

- Sektor perdagangan, hotel dan restaurant sebesar 23,77%.
- Sektor jasa sebesar 10,29%.
- Sektor industri pengolahan sebesar 8,72%.
- Sektor bangunan sebesar 3,53%.

Besarnya peranan sektor pertanian (dan perikanan) dalam struktur perekonomian Kecamatan Karimunjawa merupakan cerminan bahwa perekonomian di wilayah ini di dominasi oleh penduduk yang bekerja di sektor pertanian dan perikanan.

Menurut data Bappeda Kabupaten Jepara dimaksud menunjukkan pula bahwa Kontribusi *Product Domestic Regional Bruto (PDRB)* Kecamatan Karimunjawa terhadap PDRB Kabupaten Jepara untuk tahun 2000 sebesar 1,03 % (harga berlaku) dan 1,02% (harga konstan). Apabila dibandingkan dengan kontribusi dari kecamatan yang lain se Kabupaten Jepara maka ternyata kontribusi Kecamatan Karimunjawa sangat kecil.

Berdasarkan hasil pengumpulan data dan pengamatan langsung dilapangan yang dilakukan penulis diketahui bahwa ada beberapa bidang pembangunan yang sangat strategis untuk dilaksanakan di Kecamatan Karimunjawa karena memiliki potensi yang besar untuk dikembangkan, seperti bidang perikanan dan kelautan. Namun ada beberapa permasalahan yang dihadapi berkaitan dengan pengembangan sumber daya ikan yaitu :

- Penangkapan ikan yang tidak teratur dan tidak terkendali seperti kapal yang tidak sesuai dengan jalur penangkapan, penangkapan ikan menggunakan jaring didaerah terumbu karang.
- Penggunaan alat tangkap yang tidak ramah lingkungan, seperti alat kompressor, apotas, bahan kimia cyanida.
- Kecenderungan jumlah yang menurun karena penangkapan menggunakan cara pengeboman.
- Adanya ancaman dari kondisi alam seperti arus yang kuat dan pemanasan bumi merusak terumbu karang dan predator (seperti ikan semadar, biasanya menyerang budidaya rumput laut).
- Keterbatasan investor karena keterbatasan transportasi lokasi yang cukup jauh dari daratan.
- Pengolahan pasca panen yang kurang baik.

Potensi sumber daya hayati laut di Kabupaten Jepara termasuk salah satu potensi yang dimiliki oleh sebagian kecil wilayah di Indonesia, namun karena keterdesakan ekonomi dan kurangnya pengetahuan masyarakat terhadap kelestarian lingkungan alam menyebabkan mereka menyandarkan hidupnya hanya pada alam yang ada di sekitarnya tanpa memperhatikan upaya pelestariannya, sehingga sebagian sumber daya hayati laut menjadi rusak, terutama pada terumbu karang dan hutan bakau.

Berikut ini dikemukakan beberapa kondisi di Kepulauan Karimunjawa, baik yang berkaitan dengan alam, masyarakat, sosial maupun ekonomi.

1. Geologi, Topografi dan Iklim.

Berdasarkan peta geologi / tanah Propinsi Jawa Tengah yang dikeluarkan oleh Seksi Publikasi Direktorat Geologi (1976) Departemen Pertambangan dan Energi, formasi geologi/tanah di Kepulauan Karimunjawa sebagian besar terdiri dari batu pasir kuarsa dan mikaan, konglomerat kuarsa, batu lanau kuarsa, serpih kuarsa, breksi gunung api, tuf, lava, kerikil pasir, lempung, Lumpur, pecahan koral dan batu apung. Sedangkan dilihat dari topografi dan kelerengan, Kepulauan Karimunjawa merupakan dataran rendah pantai yang ditumbuhi oleh hutan mangrove. Umumnya pantai berpasir putih dan sangat landai, bergelombang dengan ketinggian antara 0 – 506 meter dari permukaan laut (dpl).

Di Karimunjawa terdapat 2 (dua) buah bukit yaitu Bukit Gajah dan Bukit Bendera yang merupakan puncak tertinggi dengan ketinggian sekitar 506 meter dpl. Berdasarkan klasifikasi tipe *Schmidt* dan *Ferguson*, iklim Kepulauan Karimunjawa termasuk tipe C dengan rata-rata curah hujan 3.000 mm/tahun. Hujan turun paling banyak pada bulan Januari-Maret sepanjang tahun, sedangkan pada bulan April-Nopember kurang dari 10 hari jumlah hari hujan rata-rata tiap bulannya. Gelombang laut besar terdapat pada bulan Desember-Februari (musim barat) dan pada bulan Juli-Agustus (musim timur).

2. Sosial Ekonomi dan Budaya

a. Demografi

Dari 22 pulau yang berada dalam kawasan Taman Nasional Karimunjawa, hanya 4 pulau yang dihuni penduduk yaitu Pulau Karimunjawa, Pulau Kemujan, Pulau Parang dan Pulau Nyamuk. Berdasarkan Statistik Balai Taman Nasional Karimunjawa Tahun 2004, Kepulauan Karimunjawa dihuni penduduk sebanyak 8.842 jiwa. Data kependudukan selengkapnya beserta tingkat pendidikan dan agama yang dipeluk tersaji dalam Tabel 2.

Tabel 8. Data Kependudukan Kecamatan Karimunjawa

No.	Desa/Pulau	Luas Daratan (Ha)	Jumlah Penduduk	Kepadatan Penduduk per-Ha
1	2	3	4	5
1	Karimunjawa	4.619	4219	0,91
2	Kemujan	1.626	2615	1,61
3	Parang	870	1985	2,28
Jumlah		7.115	8.842	-

Sumber : Statistik Balai TN Karimunjawa, 2004

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa dari 3 pulau di Kepulauan Karimunjawa yang dihuni, maka Pulau Parang memiliki tingkat kepadatan paling tinggi (2,28) di banding dengan dengan P.Karimunjawa (0,91) dan Pulau Kemujan (1,61).

b. Mata Pencaharian

Data mata pencaharian penduduk berdasarkan Monografi Kecamatan Karimunjawa tahun 2003 tersaji dalam Tabel 3.

Tabel 9. Data Mata Pencaharian Penduduk Kecamatan Karimunjawa.

No.	Mata Pencaharian	Jumlah Penduduk (Jiwa)			Total
		Karimunjawa	Kemujaan	Parang	
1	2	3	4	5	6
1.	Petani	445	297	168	910
2.	Nelayan	1.483	873	527	2.883
3.	Buruh	21	13	8	42
4.	Penggalian	113	52	87	251
5.	Buruh Industri	97	35	35	165
6.	Pedagang	79	38	35	152
7.	Konstruksi	31	27	15	73
8.	Angkutan	168	47	28	243
9.	PNS dan ABRI	14	-	-	14
10.	Pensiunan Lainnya (jasa)	25	15	9	49
JUMLAH		2.476	1.397	910	4.783

Sumber : Monografi Kecamatan Karimunjawa, 2003.

Dari tabel yang menyajikan data tentang mata pencaharian penduduk Kecamatan Karimunjawa di atas maka dapat diketahui bahwa sebagian besar masyarakat di Kepulauan Karimunjawa menyandarkan hidupnya sebagai nelayan (60 %). Jumlah ini jauh lebih besar dibanding dengan jumlah penduduk yang bermata pencaharian sebagai petani (19 %). Di samping dua mata pencaharian tersebut, maka sebagian kecil penduduk di Kepulauan Karimunjawa juga menyandarkan hidupnya pada berbagai jenis pekerjaan, seperti penggalian (5%), angkutan (5%), pedagang (3%),

buruh industri (3%), dan lain-lain (5%). Jika dicermati lebih lanjut maka dapat diketahui bahwa bidang pekerjaan yang ditekuni masyarakat Kepulauan Karimunjawa seperti penggalian dan buruh industri merupakan pekerjaan yang masih berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam yang dimiliki oleh wilayah tersebut sebagai daerah kepulauan. Hal ini bisa dilihat bahwa pekerjaan penggalian biasanya dilakukan oleh masyarakat setempat dengan menggali batu karang di pinggir pantai untuk digunakan sebagai bahan bangunan. Sedangkan buruh industri di wilayah ini sebagian besar merupakan pekerja yang berkaitan dengan upaya pembudidayaan rumput laut yang belakangan ini semakin populer dilakukan oleh masyarakat setempat.

c. Pendidikan

Rata-rata tingkat pendidikan masyarakat di Kepulauan Karimunjawa adalah tidak/belum tamat SD dan tamatan SD. Tingkat pendidikan yang tergolong rendah ini secara umum disebabkan karena anak-anak usia sekolah lebih banyak yang bekerja membantu orang tuanya, disamping juga masih rendahnya kesadaran akan pentingnya pendidikan serta keterbatasan biaya.

Pada tabel 4 di bawah ini tersaji data tingkat pendidikan di Karimunjawa. Di kecamatan Karimunjawa tercatat terdapat 14 SD, 1

SLTP di Pulau Karimunjawa dan 1 SMK Rumput Laut di Pulau Karimunjawa.

Tabel 10. Data Tingkat Pendidikan dan Pemeluk Agama di Kecamatan Karimunjawa

No.	Desa/Pulau	Pendidikan				Agama	
		SD*)	SMP	SLTA	PT	Islam	Kristen
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Karimunjawa	3894	178	122	10	4189	30
2.	Kemujan	2285	254	61	4	2603	12
3.	Parang	1958	20	7	0	1985	0
Jumlah		8027	452	190	14	8777	42

Sumber: Statistik Balai TN Karimunjawa, 2004.

Tabel di atas menunjukkan bahwa mayoritas penduduk di Kepulauan Karimunjawa hanya berpendidikan SD (90%), sedangkan sebagian kecil lainnya berhasil menyelesaikan pendidikan menengah pertamanya (5%) dan lanjutan tingkat atas (2%). Sementara itu hanya sekitar 0,1 % saja yang berpendidikan setara dengan perguruan tinggi.

Dari data tersebut maka dapat dimengerti jika tingkat pemahaman masyarakat setempat terhadap upaya pelestarian lingkungan hidupnya sangat rendah. Hal ini disebabkan karena dengan tingkat pendidikan yang relatif rendah tersebut, tidak banyak variasi pekerjaan yang dapat mereka lakukan kecuali sekedar hanya memanfaatkan apa yang ada di sekitarnya.

d. Agama dan Budaya

Mayoritas penduduk kepulauan Karimunjawa beragama Islam namun ada pula yang memeluk agama Kristen. Di Desa Karimunjawa terdapat 4 masjid, 21 mushola dan 1 gereja. Pada tabel 4 di atas dapat dilihat data pemeluk agama di Kepulauan Karimunjawa yang menunjukkan bahwa mayoritas dari mereka beragama Islam (99%) dan sebagian kecil lainnya merupakan pemeluk Kristen.

Penduduk Karimunjawa tersusun atas beberapa etnis asal yaitu Jawa, Madura dan Sulawesi dengan suku Jawa, Madura, Bugis, Mandar, Bajau, Munak, Luwu. Hal ini menunjukkan bahwa sejak jaman dulu kala Kepulauan Karimunjawa sudah menarik perhatian masyarakat dari luar wilayah tersebut untuk datang ke daerah itu karena kekayaan lautnya yang melimpah.

Mengingat bahwa mayoritas penduduk Karimunjawa berasal dari Jawa, maka budaya Jawa mendominasi kebudayaan lokal wilayah tersebut. Namun demikian kebudayaan lain juga nampak nyata pada kehidupan sehari-hari, misalnya saja dapat dilihat pada beberapa bentuk rumah penduduk yang ada di Pulau Kemujan yang bercorak Bugis.

e. Kesehatan

Kondisi wilayah yang dikelilingi lautan dan sulitnya transportasi mengakibatkan Kepulauan Karimunjawa sulit dijangkau pelayanan kesehatan. Hal ini menyebabkan tingkat kesadaran masyarakat terhadap masalah kesehatan menjadi rendah sehingga kualitas kesehatannya pun rendah.

Di wilayah Kecamatan Karimunjawa terdapat 1 Puskesmas di Pulau Karimunjawa, 1 Puskesmas pembantu di Kemujan dan kapal Puskesmas keliling yang secara reguler melayani masyarakat.

f. Komunikasi

Fasilitas komunikasi (telepon) yang terdapat di Pulau Karimunjawa adalah sebanyak 115 sst dengan kapasitas 212 sst dengan menggunakan sistem transmisi analog Stasiun Bumi Kecil (SBK) PT.TELKOM. Hubungan komunikasi terbatas dapat pula dilakukan melalui hubungan SSB, radio VHF dan pesawat 2 meter. Pelayanan pos dilakukan oleh kantor pos pembantu yang terdapat di Pulau Karimunjawa.

g. Listrik

Pembangkit listrik yang terdapat di Kepulauan Karimunjawa adalah mesin diesel, tenaga matahari dan tenaga angin. Pembangkit listrik yang digunakan di Pulau Karimunjawa adalah mesin diesel

yang merupakan hibah dari PT.TELKOM dan saat ini dioperasikan oleh kalisda dan hanya menjangkau dukuh Karimun. Sedangkan di pulau Kemujan, masyarakat menggunakan pembangkit listrik tenaga diesel sebagai hasil swadaya masyarakat. Di sisi lain pembangkit listrik tenaga surya digunakan secara terbatas di desa pada beberapa fasilitas instansi. Pembangkit listrik tenaga angin digunakan penduduk di Pulau Nyamuk.

h. Air Bersih

Penduduk Pulau Karimunjawa umumnya masih menggunakan sumber mata air yang ada dan ada pula yang membangun sumur sedalam 5-8 meter untuk memenuhi kebutuhan air bersihnya. Sampai saat ini belum ada instalasi air bersih yang menangani pengelolaan air di Pulau Karimunjawa.

3. Transportasi dan Akomodasi lainnya.

a. Transportasi Laut

Perjalanan ke Karimunjawa dapat dilakukan melalui laut dan udara.

- Transportasi laut berangkat dari Pelabuhan Kartini Jepara dilayani oleh KM Muria 2 kali seminggu dengan jadwal :

→ Jepara ke Karimunjawa : setiap hari Rabu dan Sabtu

→ Karimunjawa ke Jepara : setiap hari Senin dan Kamis

Penyeberangan juga dapat dilakukan sewaktu-waktu dengan kapal nelayan, namun membutuhkan waktu yang lebih lama dengan tarif sewa kapal tergantung pada kesepakatan dengan pemilik kapal.

- Pada bulan April 2004 diluncurkan kapal cepat KARTINI I yang melayani rute perjalanan Semarang-Jepara-Karimunjawa, dengan waktu tempuh yang lebih singkat. Jadwal keberangkatan kapal cepat KARTINI I selengkapnya tersaji dalam Tabel 7.
- Sampai saat ini belum ada kapal yang melayani transportasi antar pulau dan hanya dilayani oleh kapal nelayan milik penduduk.

Tabel 11. Jadwal keberangkatan Kapal Cepat KARTINI I

No	Hari	Rute		
		3	4	5
1	Minggu <i>Jam</i>	Jepara 9.00	Karimunjawa 14.00	Semarang -
2	Senin <i>Jam</i>	Semarang 7.00	Jepara 10.00	Karimunjawa -
3	Selasa <i>Jam</i>	Karimunjawa 9.00	Jepara -	- -
4	Jum'at <i>Jam</i>	Jepara 14.00	Semarang -	- -
5	Sabtu <i>Jam</i>	Semarang 9.00	Karimunjawa 14.00	Jepara -

Sumber : Dinas Perhubungan Prop. Jawa Tengah, 2004.

b. Transportasi Udara

Transportasi udara dapat ditempuh dari Bandara Ahmad Yani Semarang menuju Bandara Dewadaru di Pulau Kemujan. Saat ini penerbangan dikelola oleh *tour operator* yang ada yaitu Kura-Kura *Aviation*.

c. Transportasi Darat

Transportasi darat di Pulau Karimunjawa dan Pulau Kemujan dapat dilakukan dengan menyewa kendaraan roda dua atau roda empat milik masyarakat.

d. Penginapan

Di Pulau Karimunjawa terdapat 2 hotel yang merupakan milik pemerintah dan swasta, selain itu terdapat pula 16 *homestay* (rumah tempat tinggal) yang umumnya dimiliki penduduk.

e. Keamanan

Pengamanan di Kepulauan Karimunjawa didukung oleh Polisi Air, Polsek Karimunjawa, Koramil Karimunjawa, TNI Angkatan Laut dan Polisi kehutanan TN Karimunjawa. Secara berkala instansi ini melakukan koordinasi untuk mengadakan operasi pengamanan terpadu.

f. Restoran

Saat ini restoran di Kepulauan Karimunjawa hanya ada di Kura-Kura Resort, walaupun ada sejumlah penduduk yang membuka warung makan skala kecil. Umumnya *homestay* yang ada di Pulau Karimunjawa sekaligus menyediakan makan 3 kali sehari bagi pengunjungnya.

g. Pasar

Di Pulau Karimunjawa hanya ada satu pasar yang menyediakan kebutuhan masyarakat umum dan buka pada pagi hari dari pukul 05.30-07.30 WIB. Saat ini hampir semua kebutuhan pokok masyarakat Karimunjawa didaangkan dari Jepara sehingga ketika sampai di Pulau Karimunjawa harganya menjadi relatif mahal. Selain di pasar, masyarakat umum juga membuka beberapa warung kecil yang menjual kebutuhan pokok. Saat ini di Karimunjawa belum terdapat pusat penjualan cendera mata, dan biasanya cendera mata dapat dibeli di rumah penduduk yang membuatnya.

h. Dermaga

Di Kepulauan Karimunjawa terdapat 11 buah penambatan kapal / dermaga. Di Pulau Karimunjawa terdapat 5 pelabuhan, di Pulau Kemujan 2 dermaga, sedang di perbatasan Pulau Karimunjawa-Kemujan, Pulau Parang, Nyamuk, Genting,

Sambangan, Menyawakan, Tengah dan Menjangan masing-masing terdapat 1 dermaga.

4. Kelembagaan.

Institusi formal desa di Kepulauan Karimunjawa mencakup Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) yang sekarang disebut dengan istilah BPD (Badan Perwakilan Desa). Kedua lembaga tersebut tidak berpengaruh besar terhadap dinamika masyarakat desa. Demikian juga dengan instansi pemerintah yang memberikan dukungan di bidang pertanian, perikanan, kesehatan dan Keluarga Berencana, tampaknya berbagai program yang dilakukan instansi tersebut tidak banyak berdampak pada kehidupan masyarakat nelayan.

Meskipun di Karimunjawa sudah terdapat Koperasi nelayan (KUD Mina), tetapi ternyata lembaga ini juga kurang berfungsi sebagaimana mestinya. Hal ini bisa dilihat dengan sedikitnya masyarakat yang mau memanfaatkan fasilitas yang disediakan oleh koperasi, karena mereka lebih suka menggunakan jasa 'tengkulak'. Para tengkulak inilah yang menyediakan segala kebutuhan yang diperlukan oleh nelayan untuk mencari ikan, seperti kapal yang akan digunakan, bahan bakar dan bahan makanan yang diperlukan selama melaut. Nelayan mempunyai kewajiban untuk menyetorkan hasil tangkapannya kepada tengkulak ini (biasanya dengan perbandingan 7 bagian untuk tengkulak dan 3 bagian untuk

nelayan). Demikian pula pembangunan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) guna menjaga stabilitas harga hasil perikanan guna kepentingan nelayan yang dibangun oleh Pemerintah Daerah Jepara yang tidak pernah bisa difungsikan karena adanya hubungan *Patron-Klien* yaitu ikatan lahir untuk saling membagi resiko dan ketidakpastian ekonomi antara pemilik jaring dan kapal (pemodal) dengan para awak kapal termasuk buruh nelayan. Hal ini menunjukkan kuatnya hubungan juragan dengan buruh nelayan di Kepulauan Karimunjawa sehingga semua kebutuhan dipenuhi juragan sedangkan hasil perikanan dijual kepada juragan sesuai kemauannya.

Lembaga ekonomi lainnya seperti Bank belum tersedia di Karimunjawa. Sementara itu BKK (Badan Kredit Kecamatan) yang terdapat di P. Karimunjawa secara umum tidak efektif. Pelanggan BKK biasanya berasal dari kalangan pedagang, dan jarang memberikan kredit kepada nelayan setempat.

Di samping lembaga formal tersebut, dalam perkembangannya dibentuk lembaga nonformal yang bertujuan mewadahi kepentingan/aspirasi kelompok masyarakat setempat yang disebut Forum Komunikasi Masyarakat Karimunjawa (FKMK) yang mewadahi 3 (tiga) Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) masing-masing Desa yaitu Kenari (Karimunjawa), Jambu (Kemujan) dan Kunci (Parang). “

“ Pembentukan Forum Komunikasi Masyarakat Karimunjawa (FKMK) merupakan forum spontanitas warga masyarakat murni, sedangkan yayasan TAKA sebagai pendamping forum tersebut dibentuk dengan tujuan sebagai wadah koordinasi, komunikasi dan aksi antar Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) di Kepulauan Karimunjawa” (Noorsahid, Ketua FKMK)

B. HASIL PENELITIAN

1. Kebijakan Kepulauan Karimunjawa sebagai Taman Nasional.

Taman Nasional Karimunjawa pada awalnya ditetapkan sebagai Cagar Alam Laut pada tanggal 9 April 1986 melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : 123/Kpts-II/1986 tentang '*Penunjukan Kepulauan Karimunjawa dan perairan Laut disekitarnya seluas ± 111.625 Ha yang terletak di Dati II Jepara Dati I Jawa Tengah sebagai Cagar Alam Laut*'. Surat Keputusan ini sebenarnya merupakan tindak lanjut dari Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi Jawa Tengah Nomor : 556/21378 tanggal 26 Oktober 1982 yang mengusulkan '*Kepulauan Karimunjawa sebagai Taman Nasional Laut dan sebagai Daerah Pengembangan Wisata bahari di kabupaten Jepara*'. Serta telah dilakukan Tata Batas Cagar Alam P. Karimunjawa dan P. Kemujan oleh Panitia Tata Batas yang diketuai oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II Jepara.

Dalam pengembangannya kawasan ini kemudian ditunjuk oleh Pemerintah sebagai Taman Nasional dengan Surat Pernyataan Menteri Kehutanan No. 161/Menhut/II/1988 tanggal 29 Pebruari 1988 yang menetapkan '*Kepulauan Karimunjawa dan Perairan Laut di sekitarnya seluas 111.625 Ha sebagai Taman Nasional (Kawasan Pelestarian Alam)*'. Pernyataan ini kemudian diperbaharui dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : 74/Kpts-II/2001 tanggal 15 Maret 2001 yang berisi tentang '*Penetapan sebagian kawasan Taman nasional karimunjawaseluas 110.117,30 Ha yang terletak di Kabupaten Jepara Propinsi Jawa Tengah*

sebagai Kawasan pelestarian Alam Perairan'. Surat keputusan terakhir ini sekaligus menetapkan bahwa Taman Nasional Karimunjawa mempunyai luas 111.625 ha yang terdiri dari kawasan perairan seluas 110.117,30 (94%) dan kawasan daratan 1.507,70 ha (6%) yang terdiri dari gugusan kepulauan berjumlah 22 pulau dari 27 pulau yang ada di Kecamatan Karimunjawa, terletak di Laut Jawa pada posisi astronomis 5°40'00"-5°58'50" LS dan 110°05'00" – 110°31'00" BT, terbagi atas 3 desa dengan 10 dukuh. Untuk lebih jelasnya penunjukan Karimunjawa sebagai Taman Nasional dapat dilihat dalam tabel dibawah ini.

Tabel 12 : Kronologis Penetapan Kepulauan Karimunjawa sebagai TN. Karimunjawa

NO.	Dokumen	Tentang
1.	2	3
1	Surat Gubernur Jawa Tengah Nomor : 556/21378 Tanggal 26 Oktober 1982	Usulan Kepulauan Karimunjawa Sebagai Taman Nasional Laut dan Sebagai Daerah Pengembangan Wisata Bahari Di Kabupaten Jepara
2	SK Menteri Kehutanan Nomor : 123/Kpts-II/1986 Tanggal 9 April 1986	Penunjukan Kepulauan Karimunjawa dan Perairan Laut di sekitarnya seluas ± 111.625 Ha yang terletak di Dati II Jepara Dati I Jawa Tengah sebagai Cagar Alam Laut
3	Pernyataan Menteri Kehutanan Nomor :161/Menhut-II/1988 Tanggal 29 Pebruari 1988	Pemantapan SK Menteri Kehutanan Nomor : 123/Kpts-II/1986 tanggal 9 April 1986 seluas 111.625 Ha dinyatakan sebagai Taman Nasional (Kawasan Pelestarian Alam)
4	Surat Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam No: 127/Kpts/DJ-VI/1989 tgl 28 Desember 1989	Penunjukan mintakat pada Taman Nasional Laut Karimunjawa Luas 110.468,4 Ha
5	Surat Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam Nomor : 53/Kpts/DJ-VI/1990 Tanggal 28 Mei 1990	Penyempurnaan SK Dirjen PHPA No. 127/KPTS/DJ-VI/1989 dan Penunjukan mintakat pada Taman Nasional Laut Kepulauan Karimunjawa seluas 111.625 Ha
6	Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : 720/Kpts-II/1992 Tanggal 16 Juli 1992	Penetapan Kelompok hutan Pulau Karimunjawa dan Pulau Kemujan, yang terletak di Kabupaten Dati II Jepara , Prop Dati I Jawa Tengah seluas 1.505,4 Ha sebagai kawasan hutan tetap dengan fungsi hutan cagar alam

1	2	3
7	Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor : 78/Kpts-II / 1999 Tanggal 22 Pebruari 1999	Perubahan Fungsi dari kawasan Cagar Alam Karimunjawa dan perairan disekitarnya, yang teletak di Kabupaten Dati II jepara. Propinsi Dati I Jawa Tengah seluas 111.625 Ha menjadi Taman Nasional dengan nama Taman Nasional Karimunjawa.
8	Berita Acara Tata Batas Kawasan Pelestarian Alam Perairan Taman Nasional Karimunjawa, Kabupaten Jepara Prop. Jawa Tengah. Tanggal 14 Maret 2000	Tata Batas Kawasan Pelestarian Alam Perairan Taman Nasional Karimunjawa, Kabupaten Jepara Prop. Jawa Tengah Luas perairan 119.117,30 Ha.
9	Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor :74/Kpts-II/2001 Tanggal 15 Maret 2001	Penetapan sebagian kawasan Taman Nasional Karimunjawa seluas 110.117,30 Ha yag terletak di Kabupaten Jepara Propinsi Jawa Tengah, sebagai Kawasan pelestarian Alam Perairan.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri kehutanan Nomor : 6186/Kpts-II/ 2002 tanggal 31 Maret 2002 tentang '*Organisasi dan Tata Kerja Balai Taman Nasional*' , maka untuk mengoptimalkan pengelolaan kawasan Karimunjawa dibentuk '*Balai Taman Nasional*' sebagai Unit pelaksana Teknis (UPT) Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (PHKA) Departemen Kehutanan setingkat eselon III. Pada dasarnya Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem baik didaratan maupun diperairan laut di Indonesia bertujuan untuk mengusahakan terwujudnya kelestarian Sumber Daya Alam hayati dan keseimbangan ekosistemnya sehingga dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia. Penjabaran uraian tugas dan jabatan tergambar dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan nomor 671/Kpts-II/1997 tanggal 10 Oktober 1997 dan telah diperbaharui dengan Keputusan Menteri Kehutanan nomor : SK.

355/Menhut-II/2004 tanggal 28 September 2004 tentang nama jabatan dan uraian jabatan struktural dan non struktural unit pelaksana teknis di lingkungan Departemen Kehutanan.

Balai Taman Nasional Karimunjawa ini mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan ekosistem kawasan Taman Nasional Karimunjawa dalam rangka konservasi sumber alam hayati dan ekosistemnya berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Pengelolaan ini bertujuan agar :

- a. Keutuhan sumber daya alam hayati dan ekosistem kawasan tetap terjamin.
- b. Potensi keanekaragaman tumbuhan, satwa dan ekosistemnya tetap terjaga.
- c. Optimalnya manfaat untuk penelitian, pendidikan dan ilmu pengetahuan kegiatan yang menunjang budidaya dan wisata alam bagi kesejahteraan masyarakat.
- d. Terjaminnya pemanfaatan lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.
- e. Terwujudnya relevansi pengelolaan taman nasional Karimunjawa dalam aspek ekonomi, sosial dan ekologi.

Untuk melaksanakan tugas tersebut maka Balai Taman Nasional Karimunjawa menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyusunan rencana program pengelolaan Taman Nasional.
- b. Pengawetan dan pemanfaatan secara lestari Taman Nasional.
- c. Perlindungan pengamanan dan penanggulangan kebakaran Taman Nasional.
- d. Promosi dan informasi bina wisata dan cinta alam penyuluhan konservasi sumber alam hayati dan ekosistemnya.
- e. Pengelolaan Taman Nasional.
- f. Kerjasama pengelolaan Taman Nasional.
- g. Pelaksanaan urusan tata usaha dan rumah tangga Balai Taman Nasional Karimunjawa.

Pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut diarahkan pada tugas pokok Balai Taman Nasional Karimunjawa sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor : 5 tahun 1990 tentang '*Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*', yaitu :

- ❖ Perlindungan sistem penyangga kehidupan.
- ❖ Pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya.
- ❖ Pemanfaatan secara lestari sumber daya alam dan ekosistemnya yang mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia.

Sebagai realisasi tugas pokok tersebut maka oleh Balai Taman Nasional Karimunjawa dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai program kegiatan sebagai berikut :

a. *Perlindungan*, yaitu suatu sistem yang terdiri dari proses yang saling berkaitan dan mempengaruhi kehidupan melalui usaha dan tindakan yang berkaitan dengan perlindungan mata air, tebing, tepian sungai dan danau, pemeliharaan fungsi hidrologi hutan, perlindungan pantai dari abrasi. Untuk menjalankan fungsi perlindungan tersebut maka Balai Taman Nasional Karimunjawa telah melakukan berbagai kegiatan, yaitu :

- ❖ Patroli rutin.
- ❖ Operasi fungsional / gabungan.
- ❖ Pembinaan pengamanan partisipatif.
- ❖ Pengamanan swakarsa terhadap keutuhan ekosistem darat dan perairan.

Pengukuhan batas kawasan melalui penataan batas yang meliputi survei dan pemetaan perairan, proyeksi batas dan pemasangan tanda batas baik di darat di perairan maupun di peta yang telah mengacu spesifikasi teknis yang berlaku secara internasional melalui sistem pelampungan IALA (*International Association of light House Authorities*).

b. *Pengawetan*, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor : 7 tahun 1999 tentang Pengawetan jenis tumbuhan dan satwa maka harus dilakukan berbagai upaya, yaitu :

- 1) Penetapan dan penggolongan jenis tumbuhan dan satwa yang dilindungi dan yang tidak dilindungi.
- 2) Pengelolaan jenis tumbuhan dan satwa serta habitatnya, baik pengelolaan jenis *insitu* (identifikasi, inventarisasi, pemantauan, pembinaan habitat dan populasi, penyelamatan jenis, penghijauan, penelitian dan pengembangan), maupun pengelolaan *ex situ* (pemeliharaan, pengembangbiakan, penghijauan, penelitian dan pengembangan, rehabilitasi satwa, penyelamatan jenis satwa, dll). Dalam rangka melakukan fungsi pengawetan ini maka Balai Taman nasional karimunjawa melakukan berbagai kegiatan, yaitu :

- ❖ Inventarisasi flora dan fauna yang ada atau khas Karimunjawa.
- ❖ Pembinaan habitat.
- ❖ Survey pemijahan ikan kerapu.
- ❖ Survey potensi Sumber Daya Alam (SDA).
- ❖ Pembinaan daerah penyangga, penangkaran / budidaya ikan-ikan karang.

c. *Pemanfaatan.*

Pada prinsipnya taman nasional merupakan kawasan konservasi yang tidak tertutup sama sekali untuk kepentingan umum. Bahkan masyarakat luas berhak mendapat manfaat dari pembangunan dan pengembangan taman nasional. Di sinilah sering terjadi benturan kepentingan antara tujuan konservasi yang ingin melindungi kawasan agar tetap lestari dengan kepentingan masyarakat yang ingin memanfaatkan secara ekonomi sumber-sumber daya yang ada di dalam kawasan tersebut. Untuk mencegah agar perbedaan kepentingan yang terjadi tidak semakin jauh, maka Balai Taman Nasional Karimunjawa telah melakukan upaya-upaya tertentu yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat sekitar terhadap pentingnya sumber daya alam yang lestari. Upaya tersebut antara lain :

- ❖ Promosi dan informasi tentang konservasi sumber daya alam.
- ❖ Penyuluhan dan sosialisasi kepada masyarakat sekitar kawasan.
- ❖ Kerjasama pengelolaan dengan mitra kerja terkait, baik yang berasal dari birokrasi, LSM, swasta dan masyarakat.
- ❖ Pendidikan, penelitian dan pengembangan yang berkaitan dengan masalah ekosistem kelautan.
- ❖ Pembinaan kader konservasi yang berasal dari masyarakat setempat.
- ❖ Pengajaran *mulok* KSDA.
- ❖ Pemberian bantuan usaha ekonomi kepada masyarakat setempat.

- ❖ Pengembangan obyek dan daya tarik wisata alam.
- ❖ Peningkatan koordinasi dan kerjasama dengan mitra kerja.

Kawasan Taman Nasional Karimunjawa merupakan perwakilan dari lima tipologi sumberdaya hayati tropis yang memiliki peran dan fungsinya masing-masing dan satu sama lain saling mengikat. Sebagaimana ekosistem terumbu karang yang memiliki peran penting sebagai habitat berbagai jenis ikan dan biota laut, ekosistem mangrove dan padang lamun juga merupakan ekosistem pesisir yang berperan penting dalam rantai kehidupan dan rantai makanan bagi biota-biota laut yang hidup didalamnya. Ketiga ekosistem ini saling mendukung untuk menjaga keseimbangan alam, kerusakan salah satu ekosistem akan berakibat pada ekosistem lainnya, beberapa jenis ikan karang tumbuh dan membesar didaerah padang lamun dan beberapa jenis lainnya tumbuh dan mencari makan didaerah perairan dekat kawasan mangrove begitupun sebaliknya.

Peran ekologis ekosistem mangrove dan padang lamun dalam suatu kawasan pesisir adalah sebagai lokasi *nursery ground* (daerah pembesaran) dan *spawning ground* (daerah pemijahan) bagi berbagai jenis ikan, invertebrata laut, habitat hidup bagi kepiting, udang beberapa jenis reptil dan mamalia rawa, tempat persinggahan dan mencari makan bagi burung-burung migrasi. Ekosistem ini juga berperan sebagai penghasil detritus dan plankton bagi perairan disekitarnya sehingga meningkatkan kesuburan perairan. Fungsi ekologis lainnya adalah menjaga ekosistem terumbu karang dari limpahan air limbah secara langsung dari daratan dan dengan kemampuannya memerangkap sedimen mangrove juga

mampu menjaga pantai dari abrasi selain itu kawasan ini juga penyedia bahan baku kayu arang (*Bengen, 2001*). Selain peran tersebut diatas, ekosistem padang lamun merupakan lokasi mencari makan bagi penyu dan burung laut juga dapat meningkatkan kandungan oksigen dan biota aerob dalam sedimen, menyuburkan perairan dan melindungi biota laut bentik dari kekeringan pada saat pasang surut (*Nybakken dalam Bengen, 2001*). Berikut potensi ekosistem sumber daya hayati tropis di kawasan Taman Nasional Karimunjawa :

1) Ekosistem Hutan Hujan Tropis Dataran Rendah

Ekosistem hutan hujan dataran rendah menempati ketinggian 0 – 500 m dpl di Pulau Karimunjawa. Berdasarkan hasil eksplorasi Flora yang dilakukan oleh LIPI tahun 2003 ditemukan 124 spesies dan 5 genus flora di kawasan hutan. Jenis pohon yang sering dijumpai adalah Sentul (*sandoricum koetjape*), Ande-ande (*Antidesma montanum*), Berasan (*Gomphia serrata*), Gondorio (*Bouea macrophylla*). Termasuk didalamnya keberadaan flora khas Karimunjawa yaitu Dewadaru (*Fragrarea eleptica*), Sawo Kecil (*Manilkara kauki*) dan Kalimosodo (*cordia subcordata*) yang populasinya semakin menurun karena banyak digunakan sebagai bahan baku industri kerajinan oleh masyarakat.

2) Ekosistem Hutan Pantai.

Vegetasi hutan pantai dicirikan oleh adanya Ketapang (*Terminalia cattape*), Cemara Laut (*Casuarina equisetifolia*), Kelapa (*Cocos nucifera*), Jati Pasir (*Scaerota frusescens*), Setigi (*Pemphis acidula*) dan Waru Laut (*Hibiscus*

tiliaceus). Vegetasi hutan pantai hampir mendominasi di pulau-pulau yang ada di Kepulauan Karimunjawa terutama pulau-pulau besar seperti Karimunjawa, Kemujan dan Parang.

3) Ekosistem Hutan Mangrove.

Ekosistem mangrove di Karimunjawa menyebar di seluruh kepulauan dengan luasan yang berbeda-beda. Pulau-pulau yang memiliki ekosistem mangrove di kepulauan Karimunjawa adalah P. Karimunjawa, Kemujan, Cemara Kecil, Cemara Besar, Krakal Kecil, Krakal Besar, Merican, Menyawakan dan Sintok. Hutan mangrove terluas terdapat di P. Kemujan dan P. Karimunjawa seluas 396,90 Ha (*Statistik BTNKJ, 2004*). Jenis mangrove yang ada di Karimunjawa sebagian besar termasuk kelas mangrove sejati sebanyak 25 spsies dari 13 famili dan 9 spesies dari 7 famili mangrove ikutan di dalam kawasan serta 5 spesies dari 5 famili mangrove ikutan di luar kawasan (*Sunyoto, 2003*).

4) Ekosistem Terumbu Karang.

Ekosistem ini meliputi terumbu karang, invertebrata dan ikan karang. Gugusan terumbu karang di Kepulauan Karimunjawa merupakan terumbu tepi dan taka. Dari survey yang dilakukan oleh tim *Wildlife Conservation Society (WCS)* sepanjang tahun 2003 ditemukan 63 genera dari 15 famili karang keras berkapur (*scleractinian*) dan 3 genera *non-scleractinian* yaitu *Millepora* dari kelas *Hydrozoa*, *Heliopora* dan *Tubipora* dari kelas *Anthozoa*.

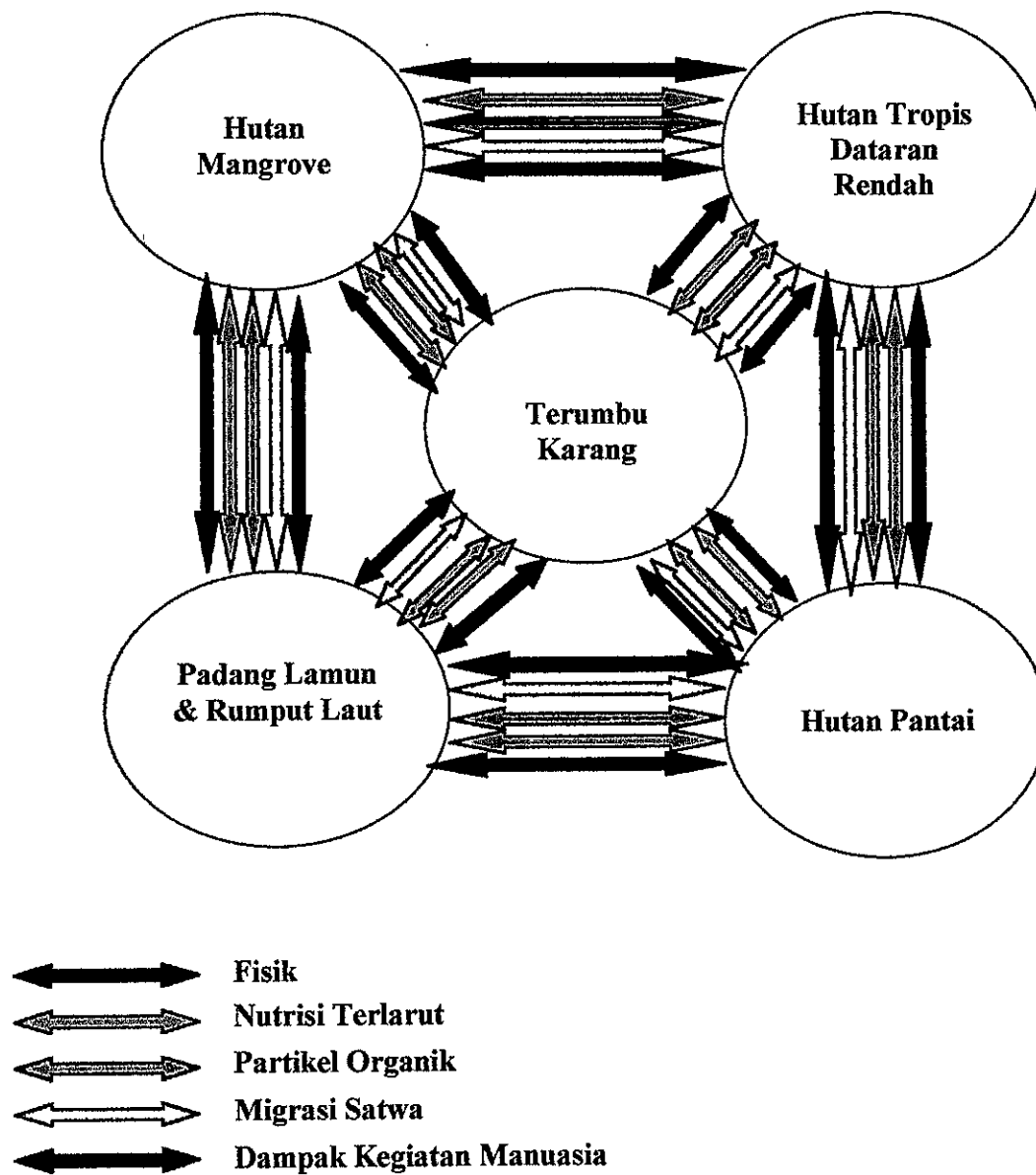
Invertebrata merupakan kelompok organisme yang berasosiasi dengan terumbu karang, keberadaan serta fungsi ekologisnya memiliki peran yang sangat penting sebagai anggota penyusun terumbu. *Invertebrata* dengan nilai kepadatan cukup tinggi di Karimunjawa adalah jenis-jenis kima dan bulu babi masing-masing dengan rata-rata kelimpahan 23 dan 66 ind/100m². Sedangkan jenis ikan karang yang ditemui di perairan Karimunjawa merupakan jenis-jenis yang biasa hidup di perairan yang cenderung tenang, dengan arus yang tidak terlalu kencang. Kondisi terumbu karang yang memiliki rataan yang luas dengan dasar perairan yang landai namun dangkal juga menyebabkan jenis-jenis ikan yang ditemui cenderung seragam. Di perairan dangkal ditemukan 43 famili jenis ikan karang terutama ikan-ikan yang berasosiasi erat dengan terumbu karang. Dalam satu kali penyelaman selama 60 menit dapat ditemukan 69 sampai 141 spesies ikan karang.

5) Ekosistem Padang Lamun.

Ekosistem padang lamun di Karimunjawa memiliki pola penyebaran yang mengelompok berdasarkan kesamaan jenis atau spesies. Dari hasil penelitian *Sulistyo (1999)* di tiga lokasi yaitu Dermaga baru, Pancuran dan Legon lele ditemukan 9 spesies lamun dengan pola penyebaran yang cenderung mengelompok. *Sugiaranto (2000)* menemukan 8 spesies lamun di tiga lokasi yaitu : Pancuran, Legon lele dan Ujung Gelam. Hasil studi awal

yang dilakukan WCS (2003) di empat lokasi : Menjangan besar, Menjangan kecil, Alang alang dan Legon nipah menemukan 6 spesies dari 4 famili.

Gambar 3 :Interaksi antara lima habitat utama di Taman Nasional Karimunjawa



Adanya berbagai ekosistem tersebut menjadikan kawasan Taman Nasional Laut Karimunjawa kaya dengan jenis flora dan fauna langka. Ditetapkannya Kepulauan Karimunjawa sebagai taman nasional, yang berarti merupakan kawasan pelestarian alam didasarkan pada berbagai alasan, yaitu :

- Keanekaragaman hayatinya tinggi, terutama di lingkungan terumbu karang (63 genera dari 15 famili dan jenis ikan karang sebanyak 353 spesies), lingkungan Mangrove (39 spesies dari 25 famili) dan Padang lamun (9 jenis dari 12 jenis yang ada di dunia) serta lingkungan hutan hujan tropis dataran rendah (124 spesies dan 5 Genus flora).
- Kawasan yang memiliki keindahan alam dengan hutan yang masih asli, pantai berpasir putih dengan terumbu karang yang mengelilingi pulau-pulau, adanya pohon dewadaru yang endemik, burung elang laut, karang merah (*Tubipora sp*), penyu hijau , penyu sisik dan penyu lekang.
- Potensi sumberdaya tinggi, baik wisata bahari maupun wisata lingkungan dan rekreasi yang ditujukan untuk skala nasional maupun Internasional.

Dalam upaya peningkatan pengelolaan yang lebih optimal langkah-langkah yang telah dilakukan berupa :

- a. Pemantapan kelembagaan yaitu pada awalnya pengelolaan Karimunjawa sebagai Cagar Alam oleh Sub Balai KSDA Jawa Tengah kemudian ditingkatkan menjadi Taman Nasional berdiri sendiri setingkat Eselon III-a

Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Departemen Kehutanan (merupakan salah satu Taman Nasional Laut dari 6 yang ada tersebar diseluruh Indonesia).

Tabel 13 : Perkembangan Organisasi dan Tata Kerja Balai TN. Karimunjawa

No.	Nomor Keputusan/ Surat Keputusan	Perihal
1	2	3
1	SK Menteri Pertanian No. 429/Kpts/Um/4/1978 Tanggal 21 April 1978	Organisasi dan Tata Kerja Balai dan Sub Bagian KPA dan PPA (CA Karimunjawa dikelola Sub Balai KSDA Jawa Tengah)
2	SK Menteri Kehutanan No. 185/Kpts-II/1997 Tanggal 10 Juli 1997	Organisasi dan Tata Kerja Balai TN dan Unit TN
3	SK Menteri Kehutanan No. 6186/Kpts-II/1997 Tanggal 31 Maret 1997	Organisasi dan Tata Kerja Balai TN

- b. Sumber Daya Manusia, menurut data statistik 2004 jumlah pengelola sebanyak 99 (sembilan puluh sembilan) orang terdiri dari Tingkat pendidikan S2 sebanyak 2 orang, S1 sebanyak 24 orang, Sarjana Muda sebanyak 3 orang dan SLTA sebanyak 70 orang dengan perincian sebanyak 69 orang merupakan pejabat fungsional dan 30 orang pejabat structural/non sruktural.

Tabel 14 : Keadaan Pegawai Balai Taman Nasional Karimunjawa

No	Unit Organisasi	Tingkat Pendidikan								Tenag Honor	Jml
		Pasca sarjana		Sarjana		Sarjana Muda		SLTA			
		K	NK	K	NK	K	NK				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Kantor Balai TN Karimunjawa	0	2	2	6	0	1	2	8	4	25
2	Seksi Wil I Kemujan	0	0	0	5	0	0	5	15	4	29
3	Seksi Wil. II Parang	0	0	2	3	1	0	3	14	0	23
4	Seksi Wil. III Karimunjawa	0	0	1	5	1	0	5	10	0	22
JUMLAH			2	5	19	2	1	15	47	8	99

Sumber : Statistik BTNKjawa, 2004

- c. Sumber pendanaan meliputi Rutin dan sektoral dari APBN, serta sumber sdana lainnya seperti PSDH, DR serta dukungan instansi terkait. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 15 : Perkembangan Pengelolaan Anggaran Balai TN. Karimunjawa

No.	Jenis Anggaran	Tahun Anggaran/Pembiayaan (ribuan)			Sumber Anggaran
		2001	2002	2003	
1	2	3	4	5	6
1	Rutin (APBN)	543.394	592.816	682.880	Balai TNKJ
2	Sektoral	122.720	150.000	200.000	Balai TNKJ
3	Dana Reboisasi	820.362	1.850.410	206.505	Balai TNKJ
4	DIK-S (PSDH)	239.740	377.625	165.145	Balai TNKJ
5	SKOR – DR			150.000	DJ PHKA
Jumlah		1.726.216	2.970.851	1.254.530	

Sumber : Statistik BTN K. Jawa 2004

Dari data tersebut dapat diketahui bahwa pengelolaan anggaran Balai Taman Nasional Karimunjawa mengalami peningkatan pada tahun 2002, namun

pada tahun 2003 mengalami penurunan. Hal tersebut tidak menghambat program yang dilaksanakan karena sejak tahun yang sama mulai dikembangkan kebijakan pengelolaan bersama stakeholder yang sejalan dengan visi Balai Taman Nasional sebagaimana dalam tabel dibawah ini.

Tabel 16 : Pembiayaan Pengelolaan Bersama Instansi Terkait di TN. Karimunjawa

No.	Jenis Anggaran	Tahun Anggaran/Pembiayaan (ribuan)			Sumber Anggaran
		2001	2002	2003	
1	2	3	4	5	6
1	SPAGS		100.000		LSM (TAKA)
2	Navigasi Laut		35.000		BAPPEDAL Prop
3	Sarpras Pusat Informasi		25.000		IWF
4	Operasi Gabungan		100.000		Pusat/DJ PHKA
5	Operasi Gabungan dan Tagging		35.000		DKP Prop.
6	Pemantapan Pengelolaan			257.420	DKP Prop.
7	Pemberdayaan Masyarakat			183.000	Dishut Prop. Jateng
8	Pemantapan Data Kawasan			200.000	LSM (WCS)
9	Peningkatan SDM			100.000	LSM (WCS)
10	Penyempurnaan Zonasi			200.000	LSM (WCS)
Jumlah			295.000	940.420	

Sumber : Kompilasi Akuntabilitas BTN K. Jawa 2001,2002,2003.

d. Sarana prasarana.

Dalam pelaksanaan kegiatannya, BTN Karimunjawa didukung dengan gedung kantor yang berlokasi di Semarang, Jepara dan Karimunjawa yang , dilengkapi dengan pusat informasi, pondok kerja, pos jaga, transportasi darat dan laut serta alat komunikasi antar pulau.

e. Potensi Pariwisata Bahari.

Taman Nasional Karimunjawa memiliki potensi sebagai tujuan wisata karena merupakan daerah kepulauan dengan topografi yang menyajikan keindahan alam asli dengan keanekaragaman hayati seperti terumbu karang, lamun dan mangrove. Adapun rencana pengembangan pariwisata alam laut memiliki tujuan antara lain (1). menentukan kegiatan-kegiatan wisata alam laut yang berwawasan lingkungan, (2). Memberikan alternative lokasi pembangunan sarana penunjang kegiatan wisata alam laut, (3). Memberdayakan ekonomi penduduk setempat sebagai unsur utama kegiatan wisata alam laut, (4). Menambah pengetahuan bagi wisatawan dan penduduk setempat. Taman Nasional Karimunjawa memiliki beberapa potensi wisata diantaranya atraksi alam darat, atraksi alam perairan, atraksi budaya, fasilitas penunjang. Prinsip dalam pengembangan pariwisata alam di Karimunjawa harus mencakup beberapa hal yaitu konservasi, pendidikan dan penelitian, partisipasi masyarakat, ekonomi dan rekreasi. Pengembangan pariwisata di taman nasional Karimunjawa secara langsung atau tidak langsung akan memberikan dampak terhadap lingkungan, sosial ekonomi dan budaya. Adapun dampak terhadap lingkungan peningkatan kebutuhan lahan – konversi lahan, peningkatan wisatawan, peningkatan limbah MCK, sampah dan polusi : penurunan kualitas perairan dan dampaknya terhadap sosekbud yaitu peningkatan aktivitas pendapatan – kesenjangan dan ketidakpuasan pihak tertentu dalam persaingan usaha, masuknya budaya luar yang tidak sejalan dengan budaya setempat.

f. Pengelolaan pengunjung.

Sejak ditetapkannya Kepulauan Karimunjawa sebagai Taman Nasional sudah banyak yang berkunjung kesana menikmati keindahan alam maupun daratannya. Pengunjung berasal dari dalam negeri maupun mancanegara, dari tahun ke tahun semakin meningkat sebagai contoh dalam tahun 2001 tercatat sebanyak 1411 orang, tahun 2002 tercatat 1924 orang dan tahun 2003 sebanyak 2277 data tersebut diperoleh dari pengelola wisata, homestay maupun yang dapat dicatat oleh petugas ketika pengunjung memanfaatkan pusat informasi untuk memperoleh penjelasan tentang potensi Karimunjawa untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel dibawah ini.

Tabel 17 : Data Pengunjung ke Taman Nasional Karimunjawa

No.	Tahun	Jenis Pengunjung		Total
		Wisman	Wisnus	
1	2	3	4	5
1.	2001	302	1.109	1.411
2.	2002	181	1.743	1.924
3.	2003	941	1.336	2.277
Jumlah		1.424	4.188	5.612

Sumber : Kompilasi Laporan tahunan Balai TN K.Jawa.

Menurut salah seorang pegawai Taman Nasional, sebetulnya jumlah pengunjung lebih banyak dari data yang tercatat, kesulitannya adalah ketika kapal berlabuh, petugas kesulitan mendata mana pengunjung, masyarakat lokal ataupun berkunjung ke sanak saudara dan banyaknya pintu masuk (akses) ke Karimunjawa. Perkembangan yang mencolok dalam tahun 2004 setelah

tersedianya kapal cepat Kartini I pada bulan April yang diberangkatkan melalui pelabuhan Semarang dan Jepara, pengunjung yang datang ke Karimunjawa semakin meningkat tajam. Setiap keberangkatan, disamping kapal Muria yang secara reguler berangkat dari Jepara, kapasitas kapal Kartini sebanyak 168 selalu penuh diisi oleh penumpang baik perorangan maupun rombongan (travel). Perhitungan penulis, sejak bulan April-Agustus 2004 yang menggunakan kapal Kartini melalui Semarang sebanyak 2700 orang dan melalui Jepara sekitar 1350 orang. Hal inilah yang sudah dirasakan manfaatnya oleh masyarakat Karimunjawa dengan menyediakan sarana penginapan (*homestay*) dan kapal kecil untuk mengantar pengunjung ke pulau-pulau yang dikehendaki.

“Sejak diluncurkannya kapal cepat tersebut setiap minggu kamar yang saya sediakan untuk bermalam selalu penuh, menurut catatan yang saya buat sampai dengan akhir Juli 2004 tercatat sebanyak 1412 yang menginap di homestay saya. Padahal bila dibanding tahun-tahun sebelumnya seperti tahun 2001 sebanyak 1350, tahun 2002 sebanyak 1738 dan tahun 2003 sebanyak 2175 maka diperkirakan pada akhir tahun 2004 pengunjung akan meningkat lebih dari 100% dibanding tahun lalu” (Arif, SE, pengelola homestay).

Namun demikian lonjakan penumpang tersebut belum dapat dipastikan bahwa minat masyarakat ingin menikmati keindahan alam Karimunjawa atau karena transportasi lebih mudah dicapai. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Jepara selengkapnya sebagai berikut :

“Saya mengakui dan melihat sendiri bahwa meningkatnya pengunjung ke Karimunjawa akhir-akhir ini karena telah diluncurkannya kapal cepat Kartini I baik dari Semarang maupun Jepara tapi saya masih memantau apakah pengunjung itu ke Karimunjawa karena ingin tahu dan penasaran atau karena memang suasana baru. Jadi Dinas Pariwisata belum mengenakan retribusi kepada pengunjung. Pembinaan justru kami lakukan terhadap masyarakat setempat dalam penerimaan pengunjung seperti terhadap pemilik homestay, pemilik perahu maupun pemandunya dan para pengrajin yang ada di lokasi” (Drs. Suliyono, MM, Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Jepara).

g. Pembinaan Daerah Penyangga.

Dalam upaya pelestarian kawasan konservasi taman nasional Karimunjawa telah dilaksanakan kegiatan yang berorientasi terhadap kebutuhan masyarakat setempat yang disebut pembinaan daerah penyangga. Kegiatan tersebut bertujuan agar masyarakat senantiasa tidak selalu menggantungkan hidupnya dari dalam kawasan konservasi dan tidak merusak kawasan seperti batu karang keperluan bahan bangunan, penebangan hutan mangrove untuk pembakaran bahan bangunan maupun kayu bakar keperluan rumah tangga dan tambak serta merubah kebiasaan mengambil dialam menjadi kebiasaan budi daya ataupun menanam. Kegiatan pembinaan daerah penyangga tersebut bentuknya seperti bantuan alat tangkap yang ramah lingkungan seperti bubu, bantuan usaha ekonomi, penyerahan bibit tanaman khas setempat maupun jenis *multy purpose trees seed*) seperti nangka, jati, jambu mete dan buah-buahan setempat lainnya serta pelatihan peningkatan usaha ekonomi seperti teknik pengolahan pasca panen. Menurut petugas Balai, jenis kegiatan dimaksud diperoleh dari keinginan masyarakat yang ditindaklanjuti oleh Balai Taman Nasional Karimunjawa tidak dalam bentuk uang melainkan dalam bentuk kegiatan. Sumber dana kegiatan ini disediakan pihak Balai Taman Nasional Karimunjawa, dalam tahun 2001 sebesar Rp. 29.479.450,- tahun 2002 sebesar Rp. 100.370.000,- dan tahun 2003 sebesar Rp. 208.865.000,-. Jenis kegiatan dan kelompok sasaran ditentukan berdasarkan hasil kesepakatan warga tiap desa dengan perangkat desanya.

2. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara dalam Pembangunan Kepulauan Karimunjawa.

Sebagai salah satu Kecamatan di Kabupaten Jepara, Kepulauan Karimunjawa yang terletak sekitar 45 mil laut sebelah utara kota Jepara merupakan wilayah yang merupakan gugusan kepulauan besar dan kecil. Dari 27 pulau yang ada maka baru 5 pulau yang dihuni penduduk, terbagi dalam 3 wilayah administrasi pemerintahan, yaitu Desa Karimunjawa, Desa Kemujan dan Desa Parang.

Kepulauan Karimunjawa yang sebagian besar wilayahnya merupakan kawasan taman nasional maka dalam pengembangannya harus dikelola secara terpadu dengan mengakomodasikan berbagai kepentingan. Pengembangan yang dilakukan diarahkan untuk mendukung laju perkembangan Kabupaten Jepara sebagai kota industri kerajinan (*handycraft*) yaitu dengan mewujudkan Kepulauan Karimunjawa sebagai daerah tujuan wisata dengan ciri khas tertentu tanpa meninggalkan keaslian dan kelestarian lingkungannya.

Letaknya yang cukup jauh dari daratan Jepara merupakan salah satu kendala yang dihadapi dalam mengembangkan Karimunjawa. Di samping terbatasnya sarana transportasi menuju lokasi, ketergantungan pada cuaca, masalah lain yang dihadapi dalam pengembangan kepulauan Karimunjawa adalah terbatasnya sumber daya listrik (belum ada saluran dari PLN tapi masyarakat menggunakan tenaga diesel yang dikelola oleh Kantor Listrik desa), rendahnya tingkat pendidikan, eksploitasi sumber daya alam (SDA) yang tidak ramah

lingkungan menyebabkan semakin berkurangnya potensi sumber daya ikan serta minimnya sarana prasarana pariwisata.

Dengan melihat berbagai persoalan yang melingkupi masyarakat kepulauan Karimunjawa tersebut, maka untuk mengantisipasi percepatan pembangunan agar kepulauan Karimunjawa tidak semakin tertinggal bila dibanding dengan kecamatan-kecamatan lain di wilayah Kabupaten Jepara, pemerintah daerah mengkoordinasikan semua kegiatan pembangunan di wilayah tersebut melalui penyusunan program baik yang berjangka pendek (tahunan), jangka menengah maupun jangka panjang (Propeda). Program pembangunan wilayah tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk menunjang kebijakan pemerintah dalam pengentasan kemiskinan dan sekaligus meratakan kegiatan pembangunan ke seluruh pelosok wilayah kepulauan Karimunjawa. Program pembangunan ini diharapkan dapat dilaksanakan sampai ke tingkat pedesaan, khususnya program kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat di Karimunjawa. Ada pun perkembangan anggaran pembangunan pemerintah daerah Kabupaten Jepara terhadap masyarakat kepulauan Karimunjawa dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 18 : Perbandingan APBD Kab. Jepara dengan Anggaran Kec. Karimunjawa.

No.	Tahun Anggaran	Anggaran Belanja	Realisasi Anggaran	Penyerapan
1	2	3	4	5
1.	2001	93.062.394.000	750.000.000	0,81
2.	2002	99.176.725.000	1.960.308.000	1,98
3.	2003	99.051.725.000	11.799.000.000	11,91

Sumber : Kompilasi Data BAPPEDA 2003

Prosentase tersebut diperoleh dari perbandingan jumlah anggaran pemerintah daerah Jepara dalam tahun berjalan dengan alokasi dana yang disediakan untuk pembangunan kepulauan Karimunjawa.

Sedangkan perincian anggaran tiap sector dalam tiga tahun terakhir adalah sebagai berikut :

Tabel 19 : Realisasi Anggaran Tiap Sektor

No.	Nama Sektor/Kegiatan	Realisasi Anggaran (X1000)		
		2001	2002	2003
1	2	3	4	5
1.	Sektoral Transportasi	525.000	875.000	9.000.000
2.	Sektor Pendidikan	225.000		
3.	Sektor Pertanian		300.000	545.000
4.	Sektor Kehutanan dan Perkebunan			454.000
5.	Sektor Pariwisata		265.308	760.000
6.	Sektor Industri		75.000	100.00
7.	Sektor Kesejahteraan Sosial			115.000
8.	Sektor Energi		425.000	700.000
9.	Sektor Pengairan			125.000
10.	Sektor Aparatur dan Pengawasan		20.000	
JUMLAH.		750.000	1.960.308	11.799.000

Sumber : Kompilasi Perda 2001, 2002, 2003.

Dari tabel tersebut diatas dapat diketahui bahwa program yang dilakukan pemerintah daerah kabupaten Jepara dalam tiga tahun terakhir belum/tidak ada yang menunjang keberadaan atau eksistensi Kepulauan Karimunjawa sebagai kawasan konservasi. Hal ini diperkuat oleh pernyataan pejabat Bappeda Kabupaten Jepara setempat yang menyatakan bahwa dalam program pengembangan kepulauan Karimunjawa diprioritaskan pada pembangunan sarana

dan prasarana. Hal ini dilakukan untuk mengejar ketertinggalan infrastruktur Kecamatan Karimunjawa dengan kecamatan-kecamatan lain di kabupaten Jepara.

Dari tabel tersebut diatas juga dapat dikemukakan bahwa pengalokasian anggaran untuk masyarakat Kepulauan Karimunjawa dari tahun ke tahun menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat, demikian juga tingkat penyerapannya. Jika pada tahun 2001 hanya disediakan anggaran sekitar Rp. 750.000.000,- saja, maka pada tahun 2002 meningkat menjadi hampir Rp. 1.960.308.000,- dan menjadi Rp. 11.799.000.000,- pada tahun anggaran 2003. Besarnya anggaran untuk kepulauan Karimunjawa pada tahun 2003 tersebut antara lain dialokasikan untuk pengadaan kapal cepat (sebesar Rp. 9.000.000.000,-) guna memenuhi kebutuhan sarana transportasi ke Karimunjawa. Hal ini sesuai dengan pernyataan *Bupati Jepara* pada saat seminar dalam rangka persiapan peluncuran kapal cepat 'Kartini' di Badan Litbang Propinsi Jawa Tengah pada tanggal 29 Maret 2004, bahwa sesuai dengan fungsinya maka pemerintah daerah Kabupaten Jepara senantiasa berupaya melaksanakan berbagai program kegiatan dan pembangunan terutama dalam hal penyediaan pelayanan kebutuhan dasar (*basic service*) seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur serta program pengembangan sector basis ekonomi masyarakat di Karimunjawa.

Meskipun dalam tabel diatas menunjukkan tak tersedianya dana/anggaran secara langsung terhadap Taman Nasional terdapat beberapa ketentuan yang dikeluarkan baik oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah propinsi dan Kabupaten Jepara sendiri yang mendukung eksistensi/keberadaan Taman Nasional sebagai mana dalam tabel dibawah ini :

Tabel 20 :Ketentuan/PERDA yang mendukung Taman Nasional Karimunjawa sebagai Kawasan Konservasi.

No.	Nomor dan Tanggal Surat Keputusan / Surat	Perihal
1	2	3
1.	Surat Dirjen Bangda No. 660/264/V/BANGDA	Penyelarasan Program Pembangunan Daerah dan Program Pengembangan Taman Nasional di Zona Penyangga
2.	Perda Propinsi Jateng No. 21 Tahun 2003	Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah
3.	Perda Propinsi Jateng No. 22 Tahun 2003	Pengelolaan Kawasan Lindung di Propinsi Jawa Tengah
4.	Perda Propinsi Jateng No. 16 Tahun 1964	Larangan Pengambilan Batu Karang di dalam perairan Pantai Datar I Jawa Tengah
5.	Surat Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Jawa Tengah No. 5234/567/tanggal 3 Mei 2002	Batasan Pengoperasian jaring Ekor Kuning/Murami di Karimunjawa
6.	Surat Bupati Jepara No. 523/2813 Tanggal 28 Juni 2002	Batasan Usaha Penangkapan ikan di Taman Nasional Karimunjawa

Sumber : Kompilasi peraturan perundangan 2003.

Surat Direktur Jenderal Pembangunan daerah Departemen Dalam Negeri tersebut berisi himbauan kepada seluruh Gubernur dan Bupati seluruh Indonesia termasuk Kabupaten Jepara yang berbatasan wilayahnya dengan taman nasional melakukan upaya pencegahan gangguan terhadap kawasan melalui pembinaan daerah penyangga seperti penghijauan.

Tidak adanya dukungan secara langsung menurut hemat penulis adalah karena pemerintah daerah belum memahami arti pentingnya sebuah taman nasional, dari segi pembiayaan tidak menghasilkan atau mendukung pendapatan asli daerah (PAD) yang signifikan tapi justru mengeluarkan biaya yang tidak sedikit, terlalu banyaknya larangan-larangan/batasan-batasan dalam

pengembangan kepulauan dan keterbatasan sumber daya manusia yang mampu mengelola manajemen pemanfaatan hasil laut secara baik (hasil wawancara dan pengamatan langsung di lapangan).

" Potensi sector ekonomi strategis di kepulauan Karimunjawa diarahkan pada bidang/sector perikanan, perkebunan/pertanian dan pariwisata. Hal ini sejalan dengan Repetada Kabupaten Jepara 2003-2004 bahwa sektor perikanan mengandalkan jenis-jenis ikan tangkapan seperti tongkol, tengiri, kakap, teri, kerapu, cumi, lobster dan udang dengan nilai ekonomis tinggi lainnya serta ratusan jenis ikan lain yang merupakan potensi besar bagi Karimunjawa (DKP Kab. Jepara, 2004). Adapun sector pertanian/perkebunan mempunyai komoditi unggulan seperti kelapa (1.534 Ha), Jambu Mete (3.6 ha), cengkeh (9 ha) dan kapuk randu (6 ha). Sedangkan sector pariwisata Karimunjawa mengandalkan beberapa potensi diantaranya wisata bahari (selam, renang, snorkeling, memancing) wisata alam pantai (pasir putih) wisata bawah air (terumbu karang), wisata religi (sunan nyampungan) dan wisata budaya (kesenian rakyat, acara tradisional, rumah adat)" (Drs. Anwar Haryono, M.M., Kepala Bagian Perekonomian Kab. Jepara).

Beberapa pendapat yang mendukung secara langsung/tidak langsung pengelolaan kepulauan Karimunjawa sebagai Taman Nasional yang penulis temui baik birokrasi maupun masyarakat Karimunjawa sebagai berikut :

" Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara memahami dan mendukung kebijakan konservasi di Karimunjawa bahwa pengambilan hasil perikanan harus diatur dengan sebaik-baiknya agar potensi sumber daya menjadi pulih yang pada akhirnya dapat dinikmati masyarakat karimunjwa itu sendiri. Demikian pula andalan hasil perikanan dari Karimunjawa tidak terlalu menjadi andalan utama Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Jepara, kebijakan yang diterapkan dinasnya adalah merubah pola menangkap langsung di alam menjadi kebiasaan budidaya ditempat yang diperkenankan berdasarkan ketentuan pengelolaan kawasan konservasi adalah pada zona pemanfaatan" (Ir. Ahid, salah satu pejabat di Dinas Perikanan Kab. Jepara).

" Masyarakat Karimunjawa sekarang sudah merasakan akibatnya pengambilan ikan yang berlebihan dan semaunya, hasil ikan semakin sedikit dan jauh dari daratan, makanya upaya konservasi yang dilakukan pemerintah sangat kita dukung tapi masalahnya ya itu masyarakat Karimunjawa sudah susah diajak memahami tentang apa itu konservasi (H. Abdoel Mu'in, sesepuh masyarakat Karimunjawa).

Sedangkan pendapat yang tidak langsung mendukung adalah sebagai berikut :

“ Pembatasan pengambilan hasil laut atau yang disebut zonasi itu penting tapi yang lebih penting adalah kebutuhan nelayan sehari-hari tidak terganggu karena nelayan dan keluarganya harus makan” (H. Afif, pengusaha ikan).

“ Dukungan yang diberikan Pemerintah daerah secara tidak langsung dalam Pengelolaan Taman Nasional terhadap ijin penangkapan ikan di perairan Karimunjawa adalah dengan mencantumkan salah satu klausule dalam surat ijin penangkapan yang dikeluarkan oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Jawa Tengah/ Kabupaten Jepara berupa larangan penangkapan ikan hias di perairan Karimunjawa (Puspa, Kepala Balai Taman Nasional Karimunjawa).

Berikut upaya-upaya yang telah dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara dalam upaya lebih mengoptimalkan kepulauan Karimunjawa baik sebagai kawasan konservasi dan pusat pengembangan kepulauan agar tidak tertinggal dengan kecamatan lain di Kabupaten Jepara yang dapat penulis peroleh :

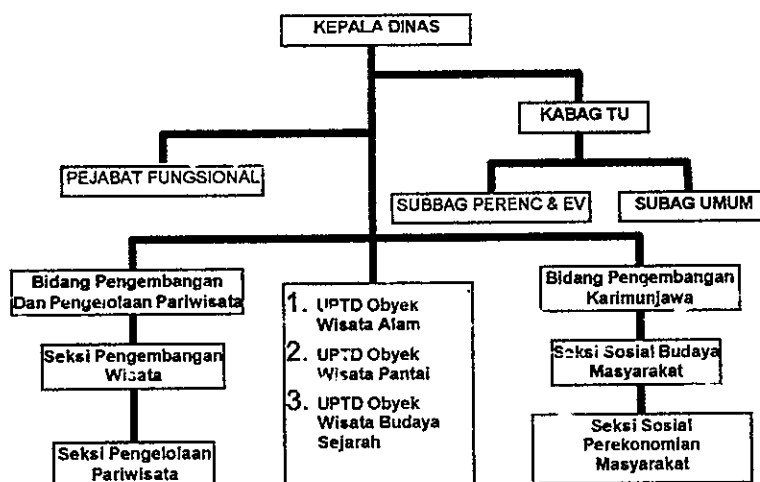
1. Penyempurnaan Organisasi dan Tata Kerja melalui PERDA Kabupaten Jepara nomor 13 tahun 2003 dengan pembentukan satu bidang yang khusus menangani pengembangan Karimunjawa dan membentuk organisasi khusus ditingkat Kecamatan yaitu Seksi Kelautan.

Menurut wawancara penulis dengan **Drs. Suliyono, MM**, Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Jepara, ketika bersama-sama ke Karimunjawa dalam rangka pelepasan Elang laut di Ujung Gelam pada tanggal 28 Agustus 2004, menyatakan bahwa :

"Penyempurnaan organisasi tersebut dimaksudkan agar membantu percepatan pemerintah daerah dalam pengembangan pariwisata sebagai asset kabupaten Jepara karena selama ini Jepara hanya dikenal sebagai kota ukir/mebel. Sesungguhnya Kecamatan Karimunjawa punya potensi alam yang dapat digali untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) ke depan di bidang Pariwisata. Adapun keberadaan Bidang Pengembangan Karimunjawa di Dinas Pariwisata adalah untuk menunjang percepatan dan antisipasi kesiapan masyarakat Karimunjawa menerima perubahan sosial dan budaya sebagai akibat kebijakan pemerintah dalam bidang kepariwisataan, sedangkan di tingkat Kecamatan masuk dalam kategori khusus karena adanya organisasi tingkat Seksi yaitu Seksi Kelautan, berbeda dengan Kecamatan-kecamatan lain yang ada di Kabupaten Jepara.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam gambar berikut ini.

Gambar 4 : SKEMA Organisasi Dinas Pariwisata Kab. Jepara (Perda 13/2003)



2. Sejak tahun 2003 memberikan bantuan transport atau insentif bagi semua pegawai yang bertugas di Kepulauan Karimunjawa sebesar Rp. 100.000,- setiap bulan termasuk pegawai TN Karimunjawa sebanyak 75 orang (menurut catatan penulis merupakan pegawai terbanyak setelah pegawai Dinas Dikbud terutama guru).

3. Meningkatkan Sarana-prasana guna mendukung percepatan kepulauan Karimunjawa sebagai daerah tujuan wisata dalam tahun 2005 dengan menyediakan fasilitas-fasilitas bagi pengunjung seperti pusat informasi bagi pengunjung, penginapan-penginapan, kios-kios kerajinan tangan dll. (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pengembangan Karimunjawa Kabupaten Jepara).
4. Membuat aturan-aturan atau kebijakan yang lebih konservatif dalam pemanfaatan sumber daya alam di Kepulauan Karimunjawa seperti penyempurnaan zonasi kawasan, penyusunan rencana tata ruang berdasarkan zonasi yang baru, meminta pertimbangan dalam pembuatan jalan di Legon lele, Karimunjawa.

C. ANALISIS HASIL PENELITIAN

1. PENGELOLAAN KAWASAN KONSERVASI DI ERA OTONOMI DAERAH

Indonesia merupakan negara dengan tingkat keanekaragaman hayati yang sangat tinggi, yang ditandai dengan ekosistem, jenis dalam ekosistem dan plasma nutfah (*genetic*) yang berada dalam setiap jenisnya serta tingginya tingkat endemisme (keunikan). Sehingga Indonesia menjadi salah satu pusat keanekaragaman hayati dunia dan dikenal sebagai negara *mega-diversity*. Keanekaragaman hayati yang tinggi tersebut merupakan kekayaan alam yang dapat memberikan manfaat serbaguna dan mempunyai manfaat vital dan strategis, sebagai modal dasar pembangunan

nasional serta merupakan paru-paru dunia yang mutlak dibutuhkan baik dimasa kini maupun yang akan datang.

Disisi lain, Indonesia juga merupakan negara dengan tingkat keterancaman lingkungan yang tinggi terutama terjadinya kepunahan jenis dan kerusakan habitat yang menyebabkan menurunnya keanekaragaman hayati tersebut. Sehingga Indonesia merupakan salah satu wilayah prioritas (*hot spot*) konservasi keanekaragaman hayati dunia (Wiratno dkk, 2001). Keterancaman tersebut sebagai akibat pencurian hasil laut, pembukaan hutan yang tidak sesuai dengan rencana, sebagai contoh menurut Kepala Dinas Kehutanan Propinsi Jawa Tengah bahwa idealnya kawasan hutan di Propinsi Jawa Tengah adalah 30% dari luas wilayah Propinsi sedangkan saat ini kawasan hutan termasuk kawasan konservasi baru mencapai 19%. Pengambilan sumber daya alam yang tidak terkendali dan tidak ramah lingkungan seperti pengambilan hasil laut didaerah terumbu karang dengan alat yang merusak lingkungan ini perlu dihentikan melalui suatu sistem legislasi nasional yang memadai agar konservasi secara terintegrasi dan komprehensif di tiga tingkat keanekaragaman hayati yaitu tingkat ekosistem, species dan genetic dapat dilaksanakan dengan baik.

Penunjukan suatu kawasan menjadi kawasan konservasi adalah satu upaya pemerintah dalam rangka mengantisipasi kekhawatiran tersebut diatas. Oleh karena itu pemerintah telah menetapkan seluas 24.387.746 Ha kawasan konservasi dimana 14.755.476 ha atau lebih dari 60%-nya berupa taman nasional dan dari 41 taman nasional tersebut, 6 (enam) diantaranya

adalah taman nasional yang wilayahnya sebagian besar adalah perairan (Bunaken, Wakatobi, teluk cenderawasih, Kepulauan Seribu, Taka Bonerate dan Karimunjawa). Bahkan menurut Direktur Konservasi Kawasan Direktorat Jenderal PHKA yang kami temui pada tanggal 4 Nopember 2004, jumlah Taman Nasional di Indonesia telah bertambah menjadi 51 buah, diantaranya TN Gn. Merapi (Yogyakarta), Gn. Merbabu (Jawa Tengah), Gn. Ciremai (Jawa Barat) dan Kawah Ijen (Jawa Timur) selebihnya berada di luar Jawa. Rincian selengkapnya dapat dilihat pada Tabel dibawah ini.

Tabel 21 : Luasan Kawasan Konservasi di Indonesia

No.	Fungsi	Luas (Ha)	Presentase	Banyaknya (Unit)
1	2	3	4	5
1.	Cagar Alam	4.796.097	19,62	174
2.	Suaka Margasatwa	3.482.511	14,20	51
3.	Taman Hutan Raya	237.373	0,10	17
4.	Taman Buru	234.397	0,10	15
5.	Taman Wisata Alam	881.892	3,60	97
6.	Taman Nasional	14.755.476	62,40	41
Jumlah		24.387.746	100,00	

Sumber : Dit. Konservasi Kawasan Ditjen PHKA 2003.

Didalam Undang Undang nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, pengertian kawasan yang ditetapkan menjadi Kawasan Suaka Alam (KSA) dan kawasan Pelestarian Alam (KPA) merupakan perwakilan tipe-tipe ekosistem di Indonesia yang mencakup wilayah mulai dari dasar laut sampai puncak gunung. Kemudian dijelaskan didalam pasal 1 butir 5 Peraturan Pemerintah nomor 68 tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam

disebutkan bahwa kawasan dengan ciri khas tertentu baik daratan maupun di perairan yang mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis dan tumbuhan dan satwa serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Adapun yang disebut Kawasan Pelestarian Alam menurut Peraturan Pemerintah ini adalah selain taman nasional juga taman wisata alam dan taman hutan raya. Beberapa pasal dalam undang undang tersebut yang berkaitan langsung dengan model pengelolaan taman nasional sebagai berikut :

- Pasal 30 : Taman Nasional sebagai salah satu dari kawasan pelestarian alam mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman hayati tumbuhan dan satwa serta pemanfaatan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya secara lestari.
- Pasal 31 : Di taman nasional dapat dilakukan kegiatan untuk kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya dan wisata alam.
- Pasal 32 : Taman Nasional dikelola dengan sistem zonasi yang terdiri dari zona inti, zona pemanfaatan dan zona lain yang sesuai dengan keperluan.
- Pasal 33 : Taman Nasional tidak boleh berubah luasnya dan terganggu fungsinya.

Konsekuensi dari arahan pengelolaan ini adalah :

pertama, taman nasional harus dikelola dengan sistem zonasi yang diharapkan dapat mengakomodasi ketiga fungsi utama yaitu zona inti untuk keperluan perlindungan dan pelestarian, sedangkan zona pemanfaatan mengemban fungsi pemanfaatan untuk wisata alam, pendidikan, penelitian dan sebagainya. Zona zona lain dapat ditetapkan sesuai keperluan. Keluwesan ini dapat dimanfaatkan untuk misalnya, menetapkan kawasan kelola masyarakat tradisional yang berada didalam atau di sekitar taman nasional. Kawasan ini disebut sebagai zona pemanfaatan tradisional.

Kedua, pengelolaan taman nasional menggunakan pendekatan konservasi ekosistem yaitu pengelolaan ekosistem sebagai satu kesatuan wilayah yang utuh dan tidak terbatas hanya pada konservasi spesies.

Menurut *Bengen (2001)* Kawasan konservasi merupakan suatu kawasan di pesisir dan laut yang mencakup daerah intertidal, subtidal dan kolom air di atasnya, dengan beragam flora dan fauna yang berasosiasi di dalamnya memiliki nilai ekologis, ekonomis, sosial dan budaya. Menurutnya, fungsi utama kawasan konservasi di pesisir dan laut adalah :

1. Melindungi keanekaragaman hayati serta struktur, fungsi dan integritas ekosistem

2. Meningkatkan hasil perikanan karena dapat melindungi daerah pemijahan, pembesaran dan mencari makanan, meningkatkan kapasitas reproduksi dan stok sumber daya ikan.
3. Menyediakan tempat rekreasi dan pariwisata yang bernilai ekonomis dan estetika.
4. Memperluas pengetahuan dan pemahaman serta kepedulian masyarakat tentang ekosistem pesisir dan laut. Pendidikan dan penelitian pentingnya konservasi dan dampak aktivitas manusia terhadap keanekaragaman hayati laut.
5. Memberikan manfaat sosial dan ekonomi bagi masyarakat pesisir dalam mempertahankan basis ekonominya melalui pemanfaatan sumber daya dan jasa-jasa lingkungan secara optimal dan berkelanjutan.

Dari kedua pengertian tersebut diatas (taman nasional dan kawasan konservasi perairan) maka sasaran utama penetapan kawasan konservasi seperti di kepulauan Karimunjawa untuk melindungi ekosistem dan sumber daya alam agar proses-proses ekologis disuatu ekosistem dapat terus berlangsung dan dapat dipertahankan produksi bahan makanan dan jasa-jasa lingkungan bagi kepentingan masyarakat setempat secara berkelanjutan. Oleh karenanya keberadaan fungsi-fungsi keanekaragaman hayati tersebut sangatlah penting.

Kebijakan pemerintah telah dikeluarkan baik secara langsung maupun tidak langsung yang mengatur tentang kawasan konservasi dalam rangka mencegah/ melindungi kerusakan sumber daya alam. Ketentuan yang mengatur secara langsung kawasan konservasi seperti Undang Undang nomor 5 tahun 1990, Undang undang Lingkungan Hidup, Keppres no. 32 tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung serta ketentuan lainnya (lihat dalam daftar tabel dibawah ini.

Tabel 22 : Peraturan Perundangan yang langsung berkaitan dengan Kawasan Konservasi.

No.	Aturan/Ketentuan	Perihal	Kaitan
1	2	3	4
1.	UU No. 41 Tahun 1999	Ketentuan dan pokok Kehutanan	Perlindungan SDA sesuai dengan fungsi dan peruntukannya.
2.	Keppres No. 32 Tahun 1990	Pengelolaan Kawasan Lindung	Tujuan pengelolaan adalah mencegah kerusakan fungsi lingkungan hidup.
3.	UU No. 1 Tahun 1973	Landas Kontinen Indonesia	Kewajiban untuk melindungi wilayah Konservasi di Cagar Alam.
4.	UU No. 5 Tahun 1983	Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia	Larangan penangkapan ikan, menggunakan bahan peledak, racun dll.
5.	UU No. 23 Tahun 1997	Pengelolaan Lingkungan Hidup	Pengelolaan LH dilakukan secara terpadu dengan KSDA dan E-nya
6.	UU No. 5 Tahun 1990	KSDA hayati dan ekosistemnya	Pemanfaatan SDA melalui pemanfaatan KPA dan TSL
7.	UU No. 24 Tahun 1992	Penataan Ruang	Pemanfaatan Ruang berwawasan lingkungan.
8.	UU No. 5 Tahun 1994	Pengesahan Konvensi PBB tentang Keanekaragaman Hayati	Memadukan Konservasi dan pemanf. secara berkelanjutan KEHATI
9.	PP No. 62 Tahun 1998	Penyerahan sebagian urusan pemerintah bid. Kehut. kpd Daerah	Urusan kpd. Gub. yi pengelolaan TAHURA dan penataa batas hutan.
10.	PP No. 68 Tahun 1998	Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam	Menteri menunjuk kaw. tertentu atas usul Gubernur dasar BA Tata Batas.
11.	PP No. 18 Tahun 1995	Usaha Pariwisata Alam di Zona Pemanfaatan TN, Tahura dan TWA	Luas kawasan untuk wisata 10% di zona pemanfaatan.

Sumber : Kompilasi Peraturan Perundangan RI.

Sedangkan ketentuan yang tidak secara langsung menyinggung kawasan konservasi namun berkaitan dan mempunyai makna dengan kawasan tersebut sebagaimana dalam tabel dibawah ini.

Tabel 23 : Ketentuan-ketentuan yang tidak langsung berkaitan dengan Kawasan Konservasi

No.	Aturan/Ketentuan	Perihal	Kaitan
1.	UU No. 5 Tahun 1960	Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria	Memelihara tanah termasuk menambah kesuburan serta mencegah kerusakan adalah kewajiban tiap-tiap orang.
2.	UU No. 44 Tahun 1960	Pertambangan minyak dan gas bumi	Wilayah yang ditutup untuk kepentingan umum.
3.	UU No. 1 Tahun 1987 Jo UU No. 11v Tahun 1970	Penanaman modal asing	Pendorong pertumbuhan investasi dan penggerak laju pertumbuhan.
4.	UU No. 11 Tahun 1967	Ketentuan-ketentuan pokok pertambangan	Mengolah segala kekuatan potensi dibidang pertambangan untuk pembangunan ekonomi.
5.	UU No. 6 Tahun 1968	Penanaman modal dalam negeri	Usaha yang dilakukan untuk pembangunan ekonomi.
6.	UU No. 9 Tahun 1985	Perikanan	Semangat perlindungan kelestarian alam.
7.	UU No. 5 Tahun 1984	Perindustrian	Upaya memperhatikan faktor lingkungan hidup.
8.	UU No. 12 Tahun 1992	Sistem budidaya tanaman	Kegiatan budidaya tanaman duupayakan untuk sesuai peruntukan kawasan.
9.	UU No. 16 Tahun 1992	Karantina hewan, ikan dan tumbuhan	Karantina hewan, ikan dan tumbuhan mendukung perlindungan kehati di wilayah konservasi.
10.	UU No. 15 Tahun 1997	Ketransmigrasian	Dampak penggunaan lahan untuk wilayah transmigrasi.
11.	UU No. 9 Tahun 1985 (Diperbaharui)	Perikanan	Setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan krusakan sumber daya ikan kecuali kegiatan penelitian dan ilmiah.
12.	UU No. 11 Tahun 1974	Pengairan	Air beserta sumber-sumbernya termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya memiliki fungsi social.
13.	UU No. 9 Tahun 1990	Kepariwisataaan	Pembangunan obyek dan daya tarik wisata.

Sumber : Kompilasi Peraturan Perundangan RI.

Dalam struktur pemerintahan, pengelolaan taman nasional Karimunjawa sebagai kawasan konservasi berada dibawah Departemen Kehutanan yaitu Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam. Disamping itu juga keterlibatan berbagai instansi dan departemen yang terkait dengan kawasan pelestarian alam.

Berbagai program telah dikembangkan oleh Direktorat Jenderal PHKA sehubungan dengan kegiatan konservasi yang secara umum menyangkut perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pemantauan serta evaluasi. Pengelolaan termasuk didalamnya pemantapan kawasan, penyusunan rencana pengelolaan, pembangunan sarana dan prasarana, potensi kawasan, perlindungan dan pengamanan kawasan, kegiatan pendidikan dan penelitian , pengelolaan wisata alam hingga pengembangan integrasi dan koordinasi dengan berbagai yang mempunyai akses di kepulauan Karimunjawa (*penjelasan Kepala Balai TN Karimunjawa*).

Kepulauan Karimunjawa merupakan kawasan yang terbuka (*open access*) dalam arti semua sector maupun kegiatan telah dilaksanakan baik dari segi konservasi maupun segi pembangunan yang pada akhirnya adalah pemanfaatan kawasan untuk kesejahteraan masyarakat. Namun tujuan tersebut dalam kenyataannya tidak tercapai, hal ini disebabkan adanya perbenturan (konflik) kepentingan baik dari segi pemanfaatan maupun kewenangan.

Konflik pemanfaatan timbul sebagai akibat para pemangku kepentingan (*stakeholder*) mempunyai cara pandang yang berbeda tentang pemanfaatan sumber daya alam tersebut yang mengakibatkan adanya kecenderungan memaksimalkan pemanfaatan sumber daya alam tersebut dengan tujuan dan rencana masing-masing. Demikian pula dengan produk kebijakan yang dikeluarkan selama ini masih diwarnai dengan prioritas sektoral tanpa memiliki konsep perencanaan yang komprehensif yang dapat menjadi pedoman pembangunan wilayah: Karimunjawa tersebut secara utuh. Hal ini disebabkan karena konsep-konsep yang tersedia merupakan produk dari proyek-proyek yang lebih menitikberatkan pada prioritas tertentu. Masing-masing pihak yang berkepentingan memegang dasar hukum dan kebijakan dari instansi yang berwenang di tingkat pusat. Kebijakan tersebut memuat maksud, tujuan dan target dalam memanfaatkan sumber daya pesisir. Untuk mencapai maksud, tujuan dan sasaran tersebut setiap instansi menyusun perencanaan sendiri sesuai dengan kebijakan dan fungsi sektornya, namun kurang mengakomodir kepentingan daerah dan kondisi sosial budaya, bio-geofisik lingkungannya. Perbedaan tujuan, sasaran dan rencana memicu kompetisi pemanfaatan dan tumpang tindih pengelolaan. Sebagai contoh, sector perikanan bertujuan meningkatkan produksi perikanan, baik perikanan tangkap maupun budi daya sesuai dengan kebijakan PROTEKAN 2003 (Program Peningkatan Ekspor Perikanan). Sementara itu sector kehutanan merencanakan mengkonservasi keanekaragaman hayati laut, hutan

mangrove dan terumbu karang sekitar 10 juta ha perairan laut dalam tahun 2003. Di sisi lain sector pariwisata bahari mempunyai tujuan meningkatkan jumlah dan lama berkunjung wisatawan untuk menikmati keindahan alam laut di daerah tujuan wisata sedangkan pengembang kawasan reklamasi bertujuan membangun kota pantai sebagai pusat perdagangan dengan panorama laut. Dampaknya dari adanya tumpang tindih kebijakan dan kewenangan serta pelaksanaan yang tidak tepat sasaran mengakibatkan peningkatan laju kerusakan sumber daya perairan kepulauan Karimunjawa.

Demikian pula halnya dengan konflik kewenangan yang terjadi sebagai akibat adanya lebih dari satu badan pemerintah memiliki dan menuntut tanggung jawab terhadap pemanfaatan sumber daya tertentu serta belum adanya pembagian kewenangan yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Konflik yang terjadi ini mengakibatkan dampak lebih lanjut dengan berkurangnya minat masyarakat untuk ikut melestarikan sumber daya terumbu karang dan membiarkan kerusakan sumber daya berlangsung hingga tingkat yang lebih mengkhawatirkan. Kekhawatiran ini muncul ketika penulis bersama tim zonasi mengadakan *Focus Group Discussion (FGD)* di Kecamatan Karimunjawa yang diikuti perwakilan tokoh masyarakat, perwakilan kelompok nelayan, perangkat desa dari ketiga desa tersebut. Dari hasil pertemuan tersebut diperoleh tanggapan yang positif dan negatif terhadap pengelolaan yang dilakukan oleh Taman Nasional Karimunjawa. Pada umumnya antipati timbul karena

ketidaktahuan masyarakat atas peran Taman Nasional dan Pemerintah Daerah.

"Saya khawatir dengan ditetapkannya Karimunjawa sebagai Taman Nasional akan mengakibatkan keterbatasan pengambilan hasil laut yang selama sudah masyarakat Karimunjawa lakukan, karena banyaknya serba dilarang atau tidak boleh yang mengakibatkan hasil tangkapan cenderung menurun dari tahun ke tahun" (Makmun, kelompok Lego).

Kemudian dari desa lain mengatakan bahwa :

"Lemahnya penegakan hukum terhadap setiap pelanggaran dalam kawasan konservasi atau penegakan hukum yang pilih kasih yang dilakukan aparat pemerintah termasuk taman nasional Karimunjawa mengakibatkan banyaknya terumbu karang yang rusak dan berkurangnya hasil perolehan perikanan" (Suroto, BPD Kemujan).

Hal positif lainnya adalah ketika ditawarkan solusi untuk pengaturan penangkapan ikan di zona atau kawasan tertentu (inti, perlindungan dan pemanfaatan), masyarakat memberikan masukan yang baik misalnya pada musim tertentu pada zona inti tidak dilakukan pengambilan hasil laut karena ikan sedang memijah (bertelur dan pembesaran) dan disepakati lokasinya.

Dengan bergulirnya Undang Undang nomor 22 tahun 1999 tanggal 4 Mei 1999 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti undang undang sebelumnya (bahkan terakhir telah diganti dengan Undang undang nomor 32 tahun 2004), maka pemerintah pusat telah mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada Pemerintah Daerah khususnya dibidang pengelolaan sumber daya alam. Ada pun yang mengatur tentang pengelolaan sumber daya alam adalah ketentuan dalam pasal 7 Bab IV

tentang Kewenangan Daerah. Pasal ini antara lain menyebutkan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Termasuk dalam kewenangan bidang lain tersebut diantaranya meliputi perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Pasal 7 tersebut juga menyebutkan bahwa pemberdayaan sumber daya nasional dan konservasi merupakan kewenangan pemerintah pusat. Namun dalam pasal 10 undang undang yang sama menentukan bahwa daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sumber daya nasional yang dimaksud adalah sumber daya alam, sumber daya buatan dan sumber daya manusia yang tersedia di daerah. Berdasarkan ketentuan pasal 10 tersebut maka ada beberapa hal yang berkaitan dengan kewenangan pengelolaan konservasi laut yang telah diserahkan ke daerah, diantaranya meliputi :

- a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut.
- b. Pengaturan kepentingan administrative.
- c. Pengaturan tata ruang
- d. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah dan
- e. Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Sedangkan Undang Undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah adalah merupakan kebijakan pendamping undang undang nomor 22 tahun 1999. Dalam pertimbangannya UU nomor 25 tahun 1999 ini antara lain menyatakan bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan perlu diatur perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang jelas antar tingkat pemerintahan. Adanya perimbangan atau dana hasil dari sector-sektor lain seperti hutan, pertambangan umum dan perikanan memberikan indikasi adanya perubahan kebijakan dalam memandang sumber daya daerah khususnya dari aspek-aspek hak-hak daerah dan masyarakat terhadap hasil dari sumber daya alamnya sendiri.

Terkait dengan kedua undang undang tersebut diatas maka yang menyangkut sector publik kehutanan disebutkan dalam pasal 6 butir 5 : "Penerimaan negara dari sumber daya alam sector kehutanan, sector pertambangan umum dan sector perikanan dibagi dengan imbangan 20% untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk Pemerintah Daerah". Pasal 8 butir 3 menyebutkan : "Dana Alokasi khusus yang dimaksud dalam ayat 1 termasuk yang berasal dari Dana Reboisasi". Butir 4 berisi pernyataan : "Dana Reboisasi dibagi dengan imbangan 40% dibagikan kepada daerah penghasil sebagai Dana Alokasi Khusus dan 60% untuk Pemerintah Pusat".

Kedua undang undang tersebut mengamanatkan bahwa pemerintah pusat memberikan otonomi atau kewenangan yang lebih luas dan memberikan tanggung jawab kepada daerah untuk mengelola sumber daya alam di wilayahnya. Otonomi daerah berarti kewenangan dan kebebasan daerah Propinsi, Kabupaten/kota otonom untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Makna kedua undang undang terhadap pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa tersebut , menurut pengamatan penulis dilapangan meliputi kewenangan sentralisasi ke desentralisasi, peningkatan peran serta masyarakat dan kemitraan dalam pengelolaan kawasan konservasi.

2. Desentralisasi kawasan konservasi

Didalam era otonomi daerah pengelolaan sumber daya alam tidak dapat lagi menggunakan pola sentralistik, akan tetapi harus diubah menjadi pengelolaan yang menempatkan daerah sebagai pelaku utama. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa sumber daya alam berada di daerah dan tentunya pemerintah daerahlah yang paling realistis untuk mengelola, termasuk mendapatkan keuntungan dari sumber daya yang dieksploitasi dari wilayah mereka. Oleh karena itu pengembangan kebijakan pengelolaan harus mengembangkan pendekatan kebijakan desentralisasi Menurut *Sembiring (1999:5)*, beberapa hal yang mendorong efisiensi pembangunan melalui desentralisasi misalnya, dapat dilihat dari beberapa kenyataan bahwa :

- a. Pemerintah Daerah lebih mengetahui keadaan daerahnya, sehingga mereka dapat merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerahnya secara lebih baik dari Pemerintah Pusat.
- b. Jika ada masalah akan cepat diatasi karena Pemda lebih dekat dengan obyek sumber daya alam, dan
- c. Jumlah masalah yang dihadapi oleh Pemda jauh lebih sedikit karena hanya menyangkut masalah mereka sendiri, dibanding Pemerintah Pusat.

Disisi lain keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam terdapat berbagai keuntungan dalam pengelolaannya karena masyarakat secara nyata tinggal disekitar kawasan konservasi tersebut. Tinggal bagaimana pengaturan dan jaminan akses masyarakat terhadap sumber daya alam dikembangkan.

Menurut *Hyde (dalam Sembiring, 1999:7)* secara umum dapat dikatakan bahwa desentralisasi merupakan pergeseran hak-hak (atau kewenangan) politik, administrasi serta keuangan dari Pemerintah Pusat ke pemerintah Propinsi atau Kabupaten. selanjutnya, desentralisasi ini dapat memberikan manfaat politik dan dan ekonomi. Dari *segi politik*, desentralisasi bermanfaat meningkatkan *stake* atau partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan, khususnya pembuatan kebijakan. Hal ini dapat mendorong terwujudnya masyarakat yang demokratis, memperbaiki kemapanan sosial serta meningkatkan manfaat-manfaat ekonomi. Dari *segi ekonomi*, desentralisasi meningkatkan berbagai insentif bagi pengelolaan. Khusus bagi bidang pengelolaan kawasan, desentralisasi mengandung berbagai potensi positif termasuk proses demokratisasi dimana masyarakat setempat dapat berpartisipasi aktif dalam pengelolaan sumber daya dalam kawasan tersebut. Berikut penulis sajikan beberapa ketentuan yang mendukung desentralisasi dalam pengelolaan konservasi sumber daya alam dan kawasan konservasi.

Tabel 24 : Peraturan Perundangan yang Mendukung Desentralisasi dalam Pengelolaan KSDA dan Kawasan Konservasi.

No.	Aturan/Ketentuan	Perihal	Kaitan
1	2	3	4
1.	UU No. 5 Tahun 1960	Ketentuan-ketentuan pokok agrarian.	Pemda berwenang mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan SDA daerahnya.
2.	UU No. 11 Tahun 1974	Pengairan	Pengelolaan SDA diserahkan Pemda.
3.	UU No. 5 Tahun 1990	Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan ekosistemnya	Kewenangan pengelolaan eksploitasi dan perlindungan hutan kepada Pemda.
4.	UU No. 24 Tahun 1992	Penataan ruang	Pelimpahan wewenang dari Negara kepada instansi pemerintah baik pusat maupun daerah.
5.	UU No. 23 Tahun 1997	Pengelolaan lingkungan hidup	Pemerintah dapat menyerahkan segala urusan dibidang KSDA kepada daerah
6.	PP No. 64 Tahun 1957	Penyerahan sebagian urusan pemerintah pusat dilapangan perikanan laut, Kehutanan dan karet rakyat	Kepala daerah berwenang penyelenggaraan penataan ruang daerah.
7.	PP No. 62 Tahun 1998	Penyerahan sebagian urusan pemerintahan dibidang kehutanan kepada daerah.	Pelaksanaan pengelolaan LH dapat diserahkan kepada daerah.
8.	PP No. 28 Tahun 1985	Perlindungan hutan	Keterlibatan Pemda dibidang perlindungan hutan.
9.	Keppres No. 32 Tahun 1990	Pengelolaan kawasan lindung	Pemda Tk. I menetapkan dan pengelolaan kawasan lindung.
10.	PP No. 62 Tahun 1998	Penyerahan sebagian urusan pemerintah di bidang Kehutanan kepada daerah	Menteri menunjuk kaasan cagar alam dengan pertimbangan Gubernur.
11.	PP No. 68 Tahun 1998	Kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam	Dalam rangka Otda, penyerahan pengelolaan tatura dan tat batas kepada Gubernur

Sumber : Kompilasi Peraturan Perundangan RI.

Didalam undang undang nomor 5 tahun 1990 sebagai payung dalam pengelolaan kawasan konservasi yang mengatur secara khusus tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya telah membuka peluang desentralisasi, terdapat 2 (dua) pasal yang berkaitan dengan desentralisasi yaitu pasal 30 ayat 1 yang mengatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, pemerintah dapat

menyerahkan sebagian urusan di bidang tersebut kepada daerah sebagaimana dimaksud dalam undang undang pemerintah daerah. Didalam penjelasan ayat tersebut disebutkan bahwa pemerintah pusat selain dapat menyerahkan sebagian urusan dibidang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya kepada pemerintah daerah juga dapat menugaskan pemerintah daerah tingkat I untuk melaksanakan urusan tersebut sebagai tugas pembantuan (*medebewind*). Hal ini telah ditindaklanjuti didalam Surat keputusan Menteri Kehutanan nomor 107/Kpts-II/2003 tanggal 24 Maret 2003 tentang penyelenggaraan tugas pembantuan pengelolaan taman hutan raya (TAHURA) oleh Gubernur atau Bupati/Walikota sedangkan taman nasional dan taman wisata alam masih kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan pengelolaan hutan telah ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan pemerintah nomor 62 tahun 1998 tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan dibidang kehutanan kepada daerah, didalam konsiderannya menyebutkan bahwa :

"Untuk lebih meningkatkan pelaksanaan otonomi daerah secara berdaya guna dan berhasil guna dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat maka dipandang perlu untuk menerbitkan PP yang menyerahkan sebagian urusan pemerintah dibidang kehutanan kepada daerah, Bagi Kepala daerah Tingkat I meliputi pengelolaan taman hutan raya dan penataan batas hutan. Sedangkan kepada Daerah Tingkat II disertai tugas-tugas meliputi penghijauan dan konservasi tanah dan air, persuteraan alam, perlebahan, pengelolaan hutan milik/hutan rakyat, pengelolaan hutan lindung, penyuluhan kehutanan, pengelolaan hasil hutan non kayu, perburuan tradisional, satwa liar yang tidak dilindungi pada areal buru, perlindungan hutan dan pelatihan keterampilan masyarakat dibidang kehutanan" (lihat pasal 5 PP tersebut).

Proses reformasi telah menimbulkan dampak ganda dalam pengelolaan kawasan yang dilindungi seperti taman nasional Karimunjawa. Disatu sisi, reformasi telah mempercepat upaya Direktorat Jenderal PHKA melakukan desentralisasi. Disisi lain, desentralisasi dapat mendorong pemerintah daerah untuk melakukan penanganan Taman Nasional secara sepihak. Hal ini dimungkinkan karena pengelolaan secara desentralisasi memberikan peluang-peluang sebagai berikut :

1. Desentralisasi membuka kesempatan untuk dilaksanakannya co manajemen atau pengelolaan secara partisipatif dengan melibatkan seluruh pihak secara aktif termasuk pemerintah daerah dan masyarakat setempat dalam seluruh tahap pengelolaan mulai dari perencanaan, pengelolaan serta monitoring dan evaluasi.
2. Desentralisasi membuka kesempatan dibangunnya model serta mekanisme konsultatif yang sesuai bagi setiap taman nasional, karena setiap taman nasional memiliki ciri serta dinamika yang khas berupa budaya.
3. Desentralisasi membuka kesempatan yang lebih besar bagi diterapkannya pendekatan bioregional yaitu pengelolaan yang memperluas subyek serta tata guna lahan disekeliling kawasan yang dilindungi tersebut, yang merupakan bentang alam yang mencakup berbagai tata guna lahan misalnya ekosistem alami diluar kawasan serta berbagai ekosistem buatan atau yang telah dimodifikasi manusia.

Pengertian sederhana dari desentralisasi adalah penyelenggaraan pemerintahan yang memberikan kekuasaan lebih besar kepada daerah, baik dalam bentuk penyerahan tugas, kewajiban, kewenangan maupun berupa tanggung jawab tertentu. Hal tersebut berarti memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Namun demikian dalam pengelolaan kawasan konservasi masih merupakan kewenangan pemerintah pusat dalam hal ini Departemen Kehutanan. Hal ini disampaikan oleh seorang pejabat Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam bahwa kewenangan pengelolaan taman nasional khususnya taman nasional belum diserahkan ke daerah (baik Propinsi maupun Kabupaten). Alasannya adalah karena peraturan perundang-undangan menyebutkan bahwa penetapan taman nasional masih menjadi kewenangan pemerintah pusat sedangkan pemerintah daerah hanya dapat mengelola kegiatan pariwisata di zona pemanfaatan taman nasional (lihat UU nomor 5 tahun 1990, PP nomor 68 tahun 1998 dan PP nomor 94 tahun 1998) sedangkan pengelolaan secara kolaboratif dapat dilihat dalam beberapa surat keputusan Menteri Kehutanan yang telah diterbitkan dalam penetapan suatu wilayah menjadi Taman Nasional seperti Surat Keputusan Menteri Kehutanan nomor 134 dan 135/Menhut-II/2004 tanggal 4 Mei 2004 tentang Penetapan Gunung Merapi dan sekitarnya sebagai Taman Nasional Gunung Merapi berkedudukan di DI Yogyakarta dan Gunung Merbabu dan sekitarnya sebagai Taman Nasional Gunung

Merbabu berkedudukan di Jawa Tengah. Pendapat pejabat tersebut selengkapnya :

“Perkembangan yang sangat menggembirakan bagi Direktorat Jenderal PHKA, karena semakin banyak Pemerintah Daerah mengusulkan sebagian wilayahnya menjadi kawasan konservasi baik dalam bentuk TAHURA, Taman Nasional Taman Wisata Alam maupun Kebun Raya seperti Propinsi Jawa Tengah. Hal tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah semakin menyadari pentingnya konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Namun demikian sampai saat ini peraturan perundangan menyatakan bahwa penetapan suatu kawasan konservasi baik menjadi TAHURA, Taman Nasional dan Taman Wisata Alam adalah kewenangan pusat berdasarkan usul dari Pemerintah Daerah” (Ir. Adi Susmianto, MSc., Direktur Konservasi Kawasan).

Dalam kaitannya dengan kawasan kepulauan Karimunjawa nampak bahwa berbagai produk kebijakan yang dikeluarkan selama ini masih diwarnai dengan prioritas sektoral tanpa memiliki konsep perencanaan komprehensif yang dapat menjadi pedoman pembangunan wilayah tersebut secara utuh. Hal ini disebabkan karena konsep-konsep yang tersedia merupakan produk dari proyek-proyek yang mengedepankan pada prioritas tertentu. Hal ini mengakibatkan tumpang tindihnya kebijakan dan kewenangan serta pelaksanaan yang tidak tepat sasaran. Dampak pengelolaan sumber daya alam yang bersifat sektoral dan tidak terpadu adalah meningkatnya laju kerusakan sumber daya pesisir dan berkembangnya konflik kepentingan.

Oleh karena itu pola pengelolaan kawasan konservasi harus dirubah dari pengelolaan yang sentralistik kepada pengelolaan yang desentralistik. Berdasarkan pengamatan penulis terdapat 2 (dua) model pengelolaan

desentralistik yang dilakukan beberapa taman nasional setelah era otonomi daerah yakni : *pertama*, dibentuknya suatu badan baik ditingkat masyarakat maupun nasional yang anggotanya terdiri dari perwakilan pemerintah, pemerintah daerah, lembaga-lembaga penelitian, LSM lingkungan dan para masyarakat yang memiliki kepedulian terhadap kawasan konservasi. Badan tersebut berfungsi untuk memantau penataan terhadap peraturan perundangan yang berkaitan dengan kawasan konservasi juga mengembangkan dan melaksanakan langkah-langkah pengelolaan dan memberikan input bagi rencana pengelolaan dan rencana kerja sebagai contoh Taman Nasional Bunaken di Sulawesi Utara. *Kedua*, pendekatan pengelolaan desentralisasi berupa pembentukan badan administrative otonom dengan membuat mereka sebagai perusahaan yang berbadan hukum sebagai contoh Taman Nasional Kutai dengan nama mitra Kutai di Kalimantan Timur.

3. Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi.

Keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan adalah pengertian sederhana dari peran serta masyarakat dalam pengelolaan kawasan konservasi. Mengacu kepada pendapat *Canter (Sembiring, 1999:94)* peran serta masyarakat adalah proses komunikasi dua arah yang terus menerus untuk meningkatkan pemahaman masyarakat secara penuh atas proses pengelolaan kawasan konservasi. Peran serta tersebut didefinisikan

sebagai komunikasi dari pemerintah kepada masyarakat tentang suatu kebijakan (*feed forward information*) dan komunikasi dari masyarakat kepada pemerintah atas kebijakan tersebut (*feedback information*). Hal ini dipertegas oleh salah satu pengelola LSM :

“Mekanisme konsultasi publik yang dilakukan WCS dan TAKA dalam membantu taman nasional Karimunjawa dalam menyusun penyempurnaan zonasi taman nasional Karimunjawa guna memperkuat keputusan bersama dalam upaya pelestarian dan pemanfaatan karimunjawa sebagai kawasan konservasi” (Joni, WCS, 2004).

Dengan demikian, peran serta masyarakat akan dapat meningkatkan kualitas keputusan pemerintah dan disisi lain akan dapat mereduksi kemungkinan munculnya konflik karena menghasilkan tingkat penerimaan keputusan yang lebih besar pada masyarakat.

Berikut disajikan beberapa ketentuan yang berkaitan dengan peran serta masyarakat dalam kawasan konservasi yang dapat penulis sajikan sbi. :

Tabel 25 : Peraturan Perundangan yang berkaitan dengan Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi.

No.	Aturan/Ketentuan	Perihal	Kaitan
1	2	3	4
1.	UU No. 41 Tahun 1999	Pokok-pokok Kehutanan	Masyarakat wajib turut serta melindungi hutan.
2.	PP No. 28 Tahun 1985	Perlindungan Hutan	Masyarakat terlibat dalam upaya pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan.
3.	UU No. 5 Tahun 1990	KSDA Hayati dan ekosistemnya	Peran serta masarakat diarahkan dan digeraka oleh pemerintah dalam pnglolaan kawasan konservasi.
4.	UU No. 23 Tahun 1997	Pengelolaan Lingkungan Hidup	Setiap orang mempunyai hak berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup.

1	2	3	4
5.	UU No. 24 Tahun 1992	Penataan Ruang	Setiap orang berkewajiban berperan serta dalam memelihara kualitas ruang.
6.	UU No. 69 Tahun 1996	Pelaksanaan hak dan kewajiban serta bentuk dan tata cara peran serta masyarakat dalam penataan ruang.	Masyarakat berperan serta dalam penyelenggaraan penataan ruang.
7.	UU No. 5 Tahun 1994	Pengesahan Konvensi PBB mengenai keanekaragaman hayati.	Para pihak wajib mengembangkan pendidikan dan kesadaran masyarakat dibidang konservasi.
8.	Keppres No. 32 Tahun 1990	Pengelolaan Kawasan Lindung	upaya kesadaran masyarakat dalam tanggungjawab terhadap kawasan lindung.

Sumber : *Kompilasi Peraturan Perundangan RI.*

Beberapa definisi tentang kemitraan telah disebutkan dalam peraturan perundangan tersebut diatas seperti dalam Undang Undang no. 23 tahun 1997 tentang Pokok Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup tersebut diatas menyebutkan bahwa setiap orang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup, mencakup baik tahap perencanaan maupun tahap pelaksanaan dan penilaian. Semangat peran serta masyarakat sebenarnya telah dipertegas dalam pasal 37 undang undang nomor 5 tahun 1990 bahwa peran serta dalam konservasi sumber daya hayati dan ekosistemnya digerakkan oleh pemerintah, dalam mengembangkan peran serta tersebut pemerintah meningkatkan kesadaran konservasi melalui pendidikan dan penyuluhan. Dengan demikian diharapkan anggota masyarakat mempunyai motivasi yang kuat untuk bersama-sama mengatasi masalah lingkungan hidup dan mengusahakan berhasilnya kegiatan pengelolaan lingkungan hidup.

Pendekatan yang memberikan peran serta masyarakat secara sejati (*genuine*) meletakkan pola hubungan pemerintah dengan masyarakat sebagai kemitraan akan menguntungkan semua pihak, baik pemerintah maupun masyarakat itu sendiri. Dari sudut masyarakat, termasuk lembaga swadaya masyarakat, kemauan secara bersama-sama untuk mengelola kawasan konservasi bukan semata-mata sebagai tugas tetapi juga didorong oleh motivasi dan potensi yang dimiliki yaitu dalam rangka turut mempertahankan dan meningkatkan mutu dan kualitas lingkungan hidup dan kawasan konservasi yang ada. Faktor-faktor lainnya yang secara prinsip juga mendukung adalah kedekatan masyarakat dengan kawasan konservasi, adanya faktor kepentingan baik secara histories, sosial religi, ekologi maupun ekonomi masyarakat lokal/adat, adanya kepedulian dan komitmen (seperti yang ditunjukkan oleh LSM lokal "Alam Karimunjawa/'AKAR' dibawah pimpinan Datang Abdurakhim serta LSM lainnya).

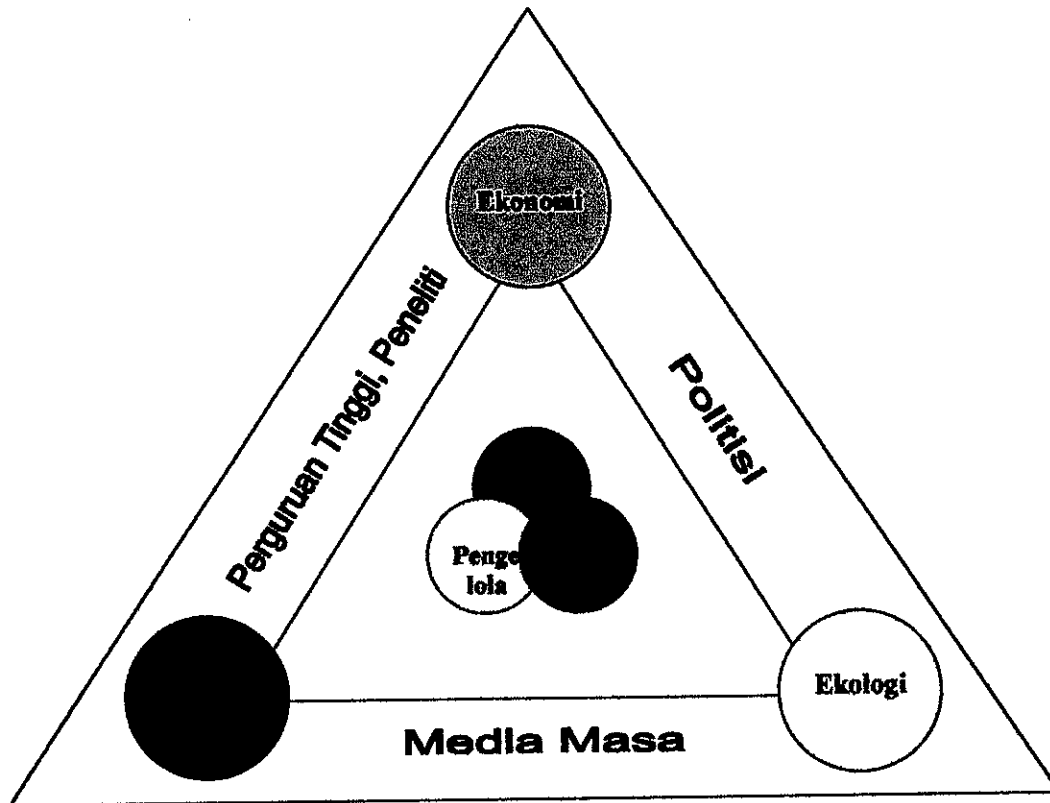
Perkembangan dewasa ini, telah terjadi pergeseran cara pandang (*paradigm shift*) dalam bidang pengelolaan kawasan konservasi antara lain berupa perubahan paradigma terhadap fungsi kawasan yang dilindungi dari yang semula semata-mata kawasan perlindungan keanekaragaman hayati menjadi kawasan perlindungan keanekaragaman hayati yang memiliki fungsi sosial ekonomi jangka panjang guna mendukung pembangunan yang berkesinambungan. Perubahan paradigma tersebut mencerminkan suatu upaya mewujudkan efektifitas pengelolaan kawasan konservasi,

terpenuhinya kebutuhan kesetaraan, keadilan sosial dan demokrasi dalam pengelolaan sumber daya alam tersebut. Inti dari implementasi kemitraan ini adalah meningkatnya dukungan dan berbagi tanggung jawab masyarakat setempat, pemerintah daerah dan swasta dalam menjaga kelestarian kawasan konservasi.

Beberapa hal yang menyebabkan kemitraan dalam pengelolaan kawasan konservasi seperti taman nasional Karimunjawa menjadi penting adalah *Pertama*, banyaknya penduduk dan kelompok kepentingan serta tingginya tekanan terhadap kawasan mengharuskan manajemen pengelolaan mengakomodasikan atau mengikutsertakan masyarakat dan kelompok-kelompok kepentingan tersebut dalam skema kemitraan. *Kedua*, keterbatasan anggaran yang bisa dialokasikan pemerintah untuk pengelolaan kawasan menuntut pemenuhan dari sumber-sumber lain di luar anggaran resmi.

Oleh karena itu pola-pola pengelolaan konvensional yang sangat bergantung pada kebijakan dan arahan dari pusat harus segera ditinggalkan. Kemampuan menganalisis para pemangku kepentingan, membangun jaringan kerja dan penyuluhan konservasi, mengembangkan kolaborasi dengan masyarakat, kelompok-kelompok LSM, perguruan tinggi dan lembaga-lembaga donor internasional sudah harus menjadi prasyarat minimum. Berikut ditampilkan gambar keterkaitan antar pemangku kepentingan dibawah ini.

Gambar 5 : Keterkaitan Pemangku Kepentingan



Dari gambar tersebut diatas menggambarkan pentingnya pihak pengelola taman nasional membangun kolaborasi dengan semua pihak yang berkepentingan terhadap sumber daya alam di dalam taman nasional maupun di kawasan sekitar taman nasional. Komitmen bersama perlu disepakati oleh tiga para pemangku kepentingan utama yaitu pihak pengelola taman nasional, LSM dan masyarakat. Bila perlu, para pemangku kepentingan lain seperti pusat studi, kalangan swasta dan p;olitisi juga perlu

terlibat aktif. Pers juga dapat berperan utama dalam penyebaran informasi yang benar mengenai masalah dan kepentingan pembangunan konservasi.

Dengan demikian koordinasi dan komunikasi ini menjadi penting saat ini di era otonomi daerah, ketika daerah-daerah memfokuskan seluruh potensi pengelolaan sumber daya alamnya untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Strategi berkolaborasi perlu diterapkan demi mewujudkan dukungan atau mencari consensus yang memungkinkan kepentingan para pemangku kepentingan dapat diakomodasikan berupa kegiatan maupun program (*co-programming*) yang disiapkan bersama-sama, kemudian program bersama itu diimplementasikan secara bersama pula (*co-management*) dengan dukungan dana bersama (*co-financing*). Hasil yang diharapkan adalah proses ekologis yang terjaga dan terjamin, pengelolaan oleh para pemangku kepentingan yang semakin mandiri termasuk terlaksananya pola-pola pemanfaatan kawasan yang lestari. Tujuan akhirnya adalah munculnya kesadaran bersama dari berbagai pihak terutama yang bukan dari latar belakang konservasi atau lingkungan untuk mendukung berbagai upaya konkrit secara bersama untuk menyelamatkan Karimunjawa dengan segala keanekaragaman hayati, satwa, tumbuhan yang ada dan berbagai jasa lingkungan sebagai bagian dari sistem kehidupan.

4. **Valuasi Keanekaragaman hayati laut.**

Salah satu yang menjadi penyebab kesadaran masyarakat yang rendah terhadap kawasan konservasi seperti Taman Nasional Karimunjawa adalah karena keterbatasan pengetahuan mengenai berbagai manfaat kawasan dan sumber dayanya untuk jangka panjang. Padahal keberadaan taman nasional akan memberikan banyak manfaat bagi kehidupan dan kelangsungan hidup manusia. Manfaat nyata yang diberikan taman nasional tersebut antara lain :

- (1) Terpeliharanya keanekaragaman hayati ekosistem dari ancaman berbagai macam gangguan;
- (2) Tersedianya sumber plasma nutfah (*genetic resources*) bagi pengembangan budidaya tumbuhan dan penangkaran satwa;
- (3) Memelihara siklus air, termasuk mengisi kembali air tanah, melindungi mata air dan mencegah kondisi ekstrim (seperti banjir dan kekeringan) sehingga ketersediaan air untuk kebutuhan rumah tangga dan pertanian bagi masyarakat disekitarnya dapat terpenuhi;
- (4) Melindungi erosi tanah dan longsor, sehingga dapat mencegah terganggunya produktivitas lahan pertanian dan perikanan;
- (5) Secara global dapat mengurangi emisi CO₂ dan mengurangi timbulnya pemanasan global karena ekosistem kawasan mampu menyerap karbon dan secara makro dapat mendukung stabilitas iklim

wilayah disekitar termasuk menjadikan kesejukan lingkungan di sekitarnya; dan

- (6) Sumber daya alam dan ekosistemnya mendukung berkembangnya kegiatan penelitian, pendidikan dan wisata alam.

Meskipun kawasan konservasi memiliki berbagai manfaat yang besar nilainya bagi kehidupan dan kelangsungan hidup manusia, namun karena manfaat tersebut lebih bersifat *intangibile* dan belum terukur secara jelas dalam nilai moneter, maka kegiatan konservasi sering dianggap tidak ekonomis. Akibatnya adalah :

- (1) tingkat kepedulian masyarakat dalam mendukung pengelolaan kelestarian kawasan konservasi menjadi rendah; dan
- (2) program konservasi belum mendapatkan perhatian dengan porsi cukup tinggi dalam kebijakan pembangunan, yang dicirikan oleh rendahnya anggaran pengelolaan taman nasional.

Mengacu pada pendapat *Dixon dan Sherman (1990)*, sumber daya alam hayati dan jasa lingkungan taman nasional tidak memiliki harga pasar yang jelas disebabkan oleh karakteristiknya, antara lain :

- (1) *Non rivalry* (tak tersaingi) yaitu tidak ada persaingan dalam mengkonsumsi jasa-jasa lingkungan yang diberikan oleh kawasan konservasi;

- (2) *Non excludability* (tidak eksklusif) yaitu masyarakat umum memiliki akses yang terbuka terhadap sumber daya. Implikasinya bahwa produk dan jasa lingkungan tidak memiliki harga pasar;
- (3) *Off-side Effect* (berdampak terhadap lingkungan luar) yaitu manfaat kawasan konservasi dapat menyebar ke tingkat lokal, nasional dan global. Dengan demikian, tanpa harus membayar, make orang yang bertempat tinggal jauh dari lokasi juga akan dapat menikmati manfaatnya.
- (4) *Uncertainty* (ketidakpatian) yaitu data dan informasi mengenai nilai manfaat kawasan konservasi pada umumnya tidak lengkap atau dinilai secara tidak benar. Sebagai contoh nilai ekonomi kawasan konservasi hanya diukur dari harga tiket masuk kawasan yang relatif sangat murah, sedangkan jumlah pengunjung kawasan konservasi relatif masih sangat sedikit
- (5) *Irreversibility* (ketidak pulihan) yaitu apabila kawasan konservasi sudah rusak, make sangat sulit untuk pulih lagi. Kalaupun dapat pulih lagi, akan diperlukan waktu yang sangat lama dan biaya yang sangat besar.

Selama ini, kita umat manusia menghargai (menilai) manfaat ekosistem alamiah hanya dari segi manfaat langsung (*direct-use value*). Dalam hal ini, yang dimaksud manfaat langsung suatu ekosistem alamiah adalah output (barang) sumber daya alam dan jasa lingkungan ekosistem

tersebut yang dapat secara langsung dikonsumsi, dimanfaatkan atau diperdagangkan oleh umat manusia. Misalnya, manfaat langsung ekosistem mangrove adalah kayu; berbagai jenis udang, kepiting dan ikan; flora dan fauna lainnya; serta fungsi mangrove sebagai lokasi pariwisata. Dengan mengadaptasi pendapat Pearce (dalam Effendi, 2001), klasifikasi nilai-nilai tersebut diatas secara rinci dijelaskan, sebagai berikut :

1. Nilai Penggunaan, terdiri dari nilai penggunaan langsung dan nilai penggunaan tidak langsung.

Nilai penggunaan langsung (*Direct Use Value*) adalah nilai atau manfaat sumber daya alam dan ekosistem kawasan konservasi yang diperoleh secara langsung melalui konsumsi atau produksinya. Contohnya : (1) fungsi hidrologi kawasan konservasi memberikan manfaat ekonomi air yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan air rumah tangga, air pertanian dan air untuk perikanan serta untuk dikomersialkan (misalnya produk air minum dalam kemasan); dan (2) sumber daya alam hayati serta jasa lingkungan kawasan konservasi memberikan manfaat ekonomi dengan adanya pengembangan kegiatan wisata alam atau ekowisata.

Nilai Penggunaan tidak langsung (*Indirect Use Value*) adalah nilai atau manfaat yang diperoleh secara tidak langsung dari sumber daya kawasan konservasi yang memberikan jasa pada aktivitas ekonomi atau mendukung kehidupan manusia.

Contoh :

- (1) proses-proses ekologi kawasan konservasi secara terus menerus memberikan manfaat ekonomi, antara lain :
 - a) perlindungan tanah dan pengendalian banjir; dan
 - b) stabilnya iklim mikro dan produksi O₂ yang dapat mendukung kesehatan masyarakat dan dapat mengurangi ancaman pemanasan global; dan
- (2) pelestarian keanekaragaman hayati tumbuhan dan satwa akan memberikan manfaat antara lain :
 - a) perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi ramah lingkungan; dan
 - b) terjaminnya ketersediaan sumber daya alam hayati untuk mendukung proses-proses produksi dalam kegiatan pembangunan ekonomi.

2. Nilai Pilihan (*Option Value*) adalah nilai ekonomi yang didasarkan atas potensi nilai manfaat sumber daya alam hayati kawasan konservasi yang akan datang, sedangkan saat ini, karena keterbatasan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka nilai manfaat ekonominya belum ada. Atau dapat dikatakan nilai pilihan adalah nilai ekonomi yang masih tersimpan. Contohnya : banyak sekali jenis tumbuhan, satwa dan berbagai sumber plasma nutfah yang ada di dalam kawasan konservasi yang saat ini belum diketahui nilai ekonominya, akan tetapi

diyakini dengan adanya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi maka pada suatu saat sumber daya alam hayati dan plasma nutfah tersebut akan ada nilai ekonominya, misalnya untuk kepentingan industri farmasi, bioteknologi dan lain-lain.

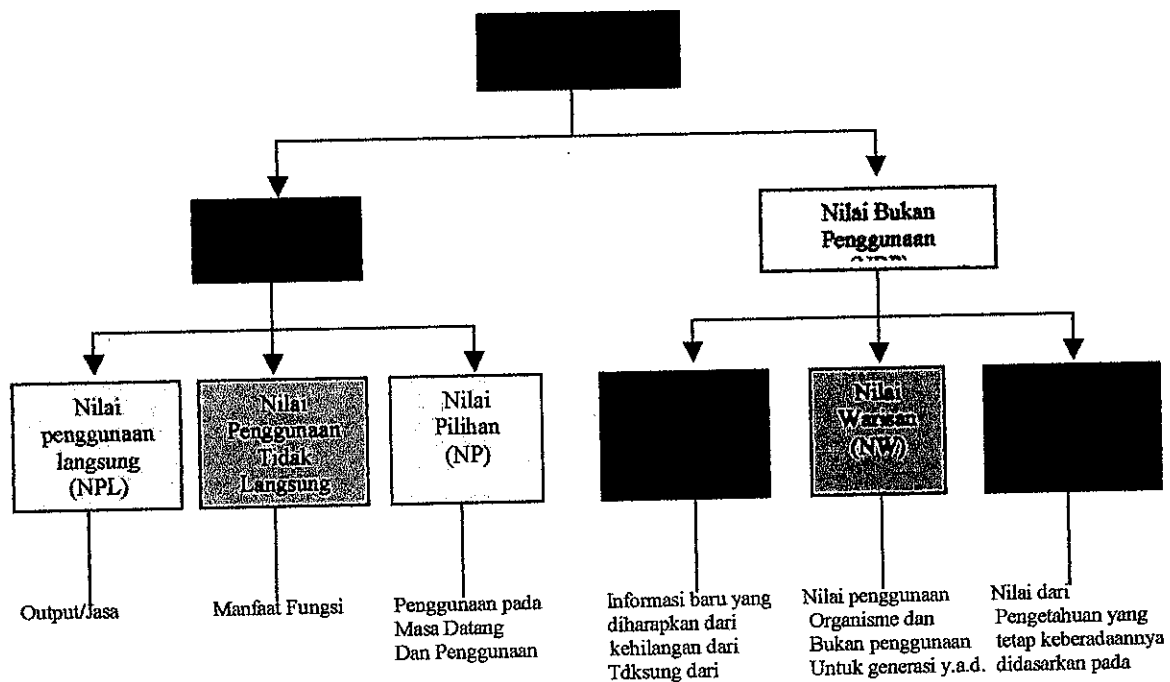
3. Nilai Non-penggunaan (*Non Use Value*), nilai bukan penggunaan terdiri dari nilai warisan (*Bequest Value*) dan nilai keberadaan (*Existence Value*). Nilai warisan adalah nilai yang didasarkan pada suatu keinginan individu atau masyarakat untuk mewariskan kawasan konservasi kepada generasi yang akan datang. Nilai warisan adalah pengorbanan yang diberikan masyarakat yang hidup saat ini untuk menjaga kelestarian kawasan konservasi agar tetap utuh untuk diberikan kepada generasi yang akan datang. Contoh kasus, misalnya seseorang atau masyarakat yang bersedia membayar untuk upaya konservasi penyu hijau (*Chelonia Mydas*) dan ekosistemnya agar anak cucunya nanti masih bisa memanfaatkan penyu hijau untuk kepentingan ilmu pengetahuan.

Nilai Keberadaan adalah nilai yang diberikan individu atau masyarakat terhadap keberadaan kawasan konservasi. Nilai yang diberikan tidak berkaitan dengan dengan fungsi perlindungan asset produktif atau proses produksi secara langsung maupun tidak langsung, namun lebih didasarkan pada pertimbangan etika dan norma tertentu mengingat keberadaan kawasan konservasi secara intrinsic akan dapat memberikan manfaat spiritual, estetika dan cultural. Sebagai contoh :

- a. Keberadaan ekosistem kawasan konservasi memberikan manfaat spiritual, misalnya :
- 1) kekayaan dan keindahan alam kawasan konservasi dapat membangkitkan naluri rasa syukur manusia akan kebesaran Sang pencipta atas ciptaan-Nya;
 - 2) keharmonisan hubungan unsure ekosistem kawasan konservasi dapat melahirkan keakraban manusia dengan manusia, alam seisinya serta pencipta-Nya; dan
 - 3) tingginya keanekaragaman hayati dan keaslian ekosistem kawasan konservasi mengilhami manusia untuk terus menerus menggali misteri tentang ilmu biologi konservasi, di samping dapat mengilhami manusia dalam bidang karya seni.
- b. Keberadaan kawasan konservasi memberikan manfaat estetika, dapat ditunjukkan dari keindahan, antara lain :
- 1) lansekap hutan pegunungan dan gunung yang selalu nampak berkabut;
 - 2) jenis-jenis tanaman hias; dan
 - 3) atraksi satwa liar, misalnya burung dari jenis elang jawa (*Spizaetus bartelsi*).
- c. Keberadaan kawasan konservasi memberikan manfaat cultural atau budaya, antara lain : a) ekowisata yang dikembangkan di suatu kawasan konservasi berpengaruh terhadap tata nilai budaya

masyarakat, mereka lebih terbuka, komunikatif dan memiliki keterampilan membuat kerajinan tangan; dan b) banyak sumber air bersih yang berasal dari kawasan konservasi dan mengalir kedesa-desa sekitarnya menjadikan masyarakat memiliki budaya bercocok tanam padi atau memelihara ikan di kolam. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat gambar dibawah ini.

Gambar 6 : Nilai Ekonomi Kawasan Konservasi



5. Kawasan Konservasi dan Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat.

Salah satu dari tujuan penetapan suatu wilayah menjadi kawasan konservasi adalah untuk menjamin terpelihara dan tersedianya sumber daya alam hayati secara lestari untuk mendukung pembangunan secara berkelanjutan yang dicirikan oleh meningkatnya mutu kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan efektivitas pengelolaan kawasan konservasi dilihat dari 3 (tiga) indikator yang dapat dijadikan ukuran yaitu :

- *Aspek ekologi*, yang menunjukkan bahwa kawasan konservasi sebagai manifestasi fisik dari potensi sumber keanekaragaman hayati dan ekosistemnya dapat terjamin kelestariannya;
- *Aspek ekonomi dan sosial*, yang menunjukkan bahwa sistem pengelolaan kawasan konservasi dapat mendukung perkembangan ekonomi masyarakat lokal yang dicirikan oleh tingkat pendapatan per kapita dan kesejahteraan masyarakat yang cenderung meningkat;
- *Persepsi dan partisipasi*, yang menunjukkan bahwa pemahaman masyarakat tentang pentingnya konservasi cenderung meningkat yang dicirikan oleh meningkatnya partisipasi mereka dalam mendukung kelestarian sumberdaya alam hayati dan ekosistem kawasan konservasi.

Namun dirasakan manajemen kawasan konservasi masih dirasakan belum efektif. Belum efektifnya kinerja manajemen tersebut dapat ditunjukkan oleh adanya fakta-fakta, antara lain : 1) proses degradasi sumber daya alam hampir di seluruh kawasan konservasi sampai saat ini masih terjadi dan cenderung meningkat; dan 2) perkembangan ekonomi masyarakat di sekitar kawasan konservasi pada umumnya sampai saat ini masih sangat rendah, yang dicirikan oleh rendahnya tingkat pendapatan dan kesejahteraan termasuk tingkat pendidikan masyarakat.

Keberadaan kawasan konservasi diketahui memberikan manfaat-manfaat yang sangat besar apabila secara nyata dapat menghasilkan produktivitas ekonomi yang dapat meningkatkan pendapatan riil per kapita masyarakat. Meningkatnya pendapatan masyarakat umumnya akan meningkatkan kesejahteraan atau minimal menambah kesempatan yang lebih luas untuk menentukan pilihan-pilihan dalam memaksimalkan kepuasan hidupnya.

Di sisi lain, kawasan konservasi akan dapat menghasilkan produktivitas ekonomi apabila didukung dengan ketersediaan sumber daya manusia, teknologi dan sistem pasar atau perekonomian yang semuanya dapat bersinergi. Atau dapat dikatakan bahwa kawasan konservasi akan menghasilkan nilai ekonomi yang tinggi seiring dengan tingginya tingkat perkembangan kegiatan ekonomi masyarakat, yang dicirikan oleh tingkat aktivitas konsumsi dan produksinya.

Menurut pengamatan penulis dilapangan, dengan melihat perkembangan saat ini bahwa kepulauan Karimunjawa diarahkan dalam pengembangan wilayah sebagai obyek wisata maka dari segi ekonomi usaha dibidang wisata akan lebih memperoleh hasil yang signifikan dari hasil perikanan laut (nelayan tidak pernah lepas dari pemilik kapal sehingga berapapun hasil yang diperoleh nelayan tidak akan mampu memperbaiki perekonomiannya).

Oleh karena itu semakin maju perekonomian wilayah yang dicirikan oleh kegiatan ekonomi per kapita dari total penduduk, maka akan semakin tinggi nilai ekonomi total yang diberikan oleh kawasan konservasi. Sebaliknya semakin rendah perekonomian wilayah yang dicirikan oleh kegiatan ekonomi per kapita dari total penduduk, maka akan semakin rendah nilai ekonomi total yang diberikan oleh kawasan konservasi.

Upaya meningkatkan kepedulian masyarakat setempat terhadap kawasan konservasi, salah satu upaya yang dapat dilakukan melalui penggunaan 'insentif ekonomis' bagi masyarakat setempat. Menurut *Darusman (2004:41)*, yang dimaksud dengan insentif ekonomis adalah suatu perangsang bernilai ekonomi yang dapat mendorong masyarakat peduli terhadap upaya konservasi. Dengan adanya insentif, masyarakat akan merasa memperoleh perlakuan *distinguished* (rasa terhormat, merasa diistimewakan), sehingga akan mendorong terciptanya hubungan yang harmonis dan sinergis antara masyarakat dan pengelola. Di samping itu adanya perlakuan *distinguished* juga akan mendorong meningkatnya

kepedulian masyarakat terhadap upaya konservasi. Dengan demikian esensi pemberian insentif ekonomis bagi masyarakat adalah untuk berbagai tujuan antara lain :

- a. Meningkatkan produktivitas ekonomi masyarakat sehingga pendapatan per kapita dan kesejahteraan mereka meningkat.
- b. Mengurangi tingkat ketergantungan masyarakat secara langsung terhadap sumber daya alam hayati kawasan konservasi, sehingga bisa mencegah terjadinya degradasi kualitas ekosistem kawasan konservasi;
- c. Meningkatkan pemahaman masyarakat tentang pentingnya konservasi sehingga masyarakat peduli terhadap upaya konservasi;
- d. Membangun hubungan kemitraan yang harmonis antara pemerintah (pengelola kawasan) dengan masyarakat sehingga pengelolaan kawasan konservasi menjadi efektif.

6. Hambatan atau Kendala yang Dihadapi dalam Pengelolaan.

Taman Nasional Karimunjawa sebagai kawasan konservasi merupakan salah satu upaya pengelolaan kawasan yang dapat dilakukan secara intensif dibanding kawasan konservasi lainnya, hal ini disebabkan karena di taman nasional mempunyai wilayah tertentu, cukup luas, dikelola dengan sistem zonasi yang dapat digunakan sesuai peruntukannya.

Namun demikian mengingat Taman Nasional Karimunjawa merupakan taman nasional laut, maka hambatan-hambatan atau kendala-kendala yang dirasakan dalam upaya pengelolaan, menurut pengamatan penulis adalah

- a. Wilayah kerja yang luas dan terpencar-pencar, didominasi oleh perairan.
- b. Karakteristik wilayah perairan adalah terbuka (*open access*) dan dirasakan milik bersama (*common property*).
- c. Kondisi sosial masyarakat di sekitar kawasan yang sangat memprihatinkan dan ketergantungan mereka terhadap sumber daya alam hayati kawasan konservasi masih tinggi.
- d. Alternatif peluang usaha dan kesempatan kerja di sekitar kawasan konservasi sangat terbatas.
- e. Sebagian besar masyarakat Karimunjawa adalah nelayan, miskin, tidak suka menabung, senang mabuk-mabukan, tidak pernah memikirkan hari esok, sulit merubah perilaku.
- f. Tingkat pendidikan yang rendah mempengaruhi pola berfikir didalam pengambilan keputusan, sulit diajak komunikasi dan diajak untuk mengerti.
- g. Dengan keterbatasan ilmu pengetahuan, masyarakat cenderung menggunakan cara-cara yang mudah dalam memanfaatkan sumber daya alam seperti penggunaan racun, sianida, dinamit, pukot harimau, dan muroami serta cenderung menarabas (menempuh cara-cara yang dapat merugikan orang lain dan lingkungan).

Namun demikian terdapat 5 (lima) alasan mendasar mengapa kehidupan di wilayah pesisir dan laut seperti di kepulauan Karimunjawa yang mengancam keanekaragaman hayati laut, yaitu :

(1) Kependudukan dan Kemiskinan

Jumlah penduduk di kepulauan Karimunjawa semakin meningkat dan sebagian besar penduduk tersebut menggantungkan hidupnya secara langsung pada sumber daya alam. Kebutuhan manusia semakin meningkat sementara daya dukung lingkungan alam bersifat terbatas. Hal ini akan menyebabkan menurunnya kuantitas dan kualitas potensi sumber daya alam untuk masa yang akan datang. Apalagi keadaan nelayan yang sebagian besar masuk dalam kategori masyarakat miskin maka untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, mereka terpaksa melakukan cara pemanfaatan yang tidak bijaksana, misalnya mereka menggunakan bahan peledak dan racun potassium sianida.

(2) Tingkat Konsumsi Berlebihan dan Kesenjangan Sumber Daya Alam.

Semakin bertambah jumlah penduduk, semakin meningkat pula kebutuhan untuk pemenuhan konsumsi akibatnya tingkat eksploitasi terhadap sumber daya alam akan terus meningkat. Apalagi setelah diketahui bahwa daerah pesisir dan lautan kaya akan sumber daya hayati berupa ikan dan biota laut lainnya yang dapat dijadikan sumber protein, bahan pangan, farmasi dan kosmetik. Hal inilah yang dapat menyebabkan potensi sumber daya alam mengalami penurunan.

(3) Kelembagaan dan Penegakan Hukum.

Potensi sumber daya alam pesisir dan lautan yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan manusia memiliki keterbatasan. Salah satu faktor yang dapat menyebabkan penurunan kualitas ekosistem pesisir dan lautan adalah para pembuat kebijakan dan pelaku ekonomi lainnya tidak pernah atau kurang memperhatikan nilai strategis dan nilai ekonomis ekosistem utama pesisir dan lautan. Pihak-pihak yang terlibat hanya dapat melihat manfaat kecil yang bersifat langsung (*direct use value*) pada suatu ekosistem di wilayah pesisir dan laut sedangkan nilai penggunaan tidak langsung (*indirect use value*) yang jauh lebih besar perannya dalam menentukan kesinambungan pembangunan justru terabaikan. Demikian pula lemahnya penegakan hukum terhadap pelanggaran lingkungan hidup, padahal aspek penegakan hukum sangatlah diperlukan guna melindungi habitat-habitat utama di wilayah pesisir beserta spesies-spesies langka yang hidup didalamnya.

(4) Rendahnya Pemahaman tentang Ekosistem.

Pemanfaatan sumber daya alam yang terus meningkat, dengan tujuan mengejar target pemenuhan kebutuhan secara menyeluruh tanpa memperhatikan aspek kelestarian, akan sangat mengancam keberadaan sumber daya alam tersebut. Hal ini terjadi karena kurangnya pemahaman masyarakat tentang pentingnya ekosistem

alam yang dapat menjaga keseimbangan siklus hidup, sekaligus menjadi sumber kehidupan bagi umat manusia.

(5) Kegagalan Sistem Ekonomi dan Kebijakan Dalam Penilaian Ekosistem.

Suatu kebijakan ekonomi yang hanya berorientasi mengejar target produksi melalui pemanfaatan sumber daya alam secara terus menerus akan menimbulkan kehancuran. Sebab sebagai penyedia sumber daya alam, ekosistem pesisir dan lautan memiliki keterbatasan. Apabila sistem ekologi terganggu, proses produksi bahan baku tidak berjalan sebagaimana mestinya sehingga dapat menghancurkan proses produksi barang-barang ekonomi. Keadaan ini muncul sebagai akibat kegagalan kebijakan ekonomi pemerintah dalam memberikan penilaian terhadap pentingnya upaya konservasi sumber daya alam hayati pesisir dan laut. Untuk menjaga kelestarian sumber daya perairan yang bersifat *common property* dan *open access*, perlu dibuat kebijakan ekonomi yang tidak hanya berorientasi pada tingkat pertumbuhan semata, melainkan juga tetap berpihak pada lingkungan.

D. DISKUSI

Sebagaimana telah disebutkan didalam Bab 3 terdahulu bahwa sekalipun tindakan kebijakan dirancang sedemikian rupa untuk mencapai tujuan-tujuannya akan mengalami kegagalan dalam implementasinya, kecuali disebabkan oleh lemahnya daya antisipasi para pembuat kebijakan, terganggunya implementasi

yang menjadikan tidak tercapainya tujuan kebijakan mungkin juga karena pengaruh dari berbagai kondisi lingkungan yang tidak teramalkan sebelumnya, sehingga diperlukan evaluasi terhadap kebijakan tersebut.

Demikian pula halnya dengan kepulauan Karimunjawa yang telah ditetapkan sebagai kawasan konservasi yang dijiwai oleh Undang Undang nomor 5 tahun 1990 adalah bersifat *sentralistik*, dalam arti semua kebijakan yang diterapkan dalam pengelolaan taman nasional berasal dari pemerintah pusat tanpa memperhatikan kondisi sesungguhnya kawasan konservasi tersebut. Disisi lain berlakunya Undang Undang nomor 22 tahun 1999 yang telah diperbaharui dengan Undang Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan di Daerah dalam konteks otonomi daerah maka proses konsultasi sangat mudah dilakukan dan merupakan suatu mekanisme yang ingin mendekatkan pemerintah dengan masyarakatnya. Oleh karena itu pengelolaan kepulauan Karimunjawa sebagai kawasan konservasi dan wilayah administrative Kabupaten Jepara harus menyesuaikan dengan jiwa/semangat kedua peraturan perundang-undangan tersebut yaitu disatu sisi melestarikan ekosistem sumber daya alam dan disisi lain keberadaan kawasan konservasi dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penyesuaian ini berkaitan dengan perubahan paradigma yang berlaku dari yang semula sentralistik (kewenangan yang terpusat) dan *provider* (memberi pelayanan) menjadi desentralisasi (transfer kewenangan untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan publik) dan *enabler/participative* (fasilitator). Jika desentralisasi dan otonomi daerah dipahami sebagai upaya untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dengan harapan bahwa pelayanan pemerintah dapat diberikan lebih

efektif dan efisien, maka jika semula pengelolaan Kepulauan Karimunjawa semata-mata hanya didasarkan pada kepentingan pusat (dalam hal ini Departemen Kehutanan) dan hanya dilakukan oleh instansi yang ditugasi untuk itu (dalam hal ini Balai Tamar Nasional Karimunjawa), maka dengan otonomi daerah harus ada transfer kewenangan kepada daerah yang menyangkut kebijakan pengelolaan kawasan konservasi. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan dan aspirasi masyarakat dibanding dengan pemerintah pusat.

Namun demikian transfer kewenangan ini tidak bersifat menyeluruh artinya tidak dapat dilakukan terhadap semua hal atau semua aspek. Berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan nomor P.19/Menhut-II/2004 tanggal 19 Oktober 2004 tentang Kolaborasi Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam telah ditetapkan kegiatan yang dapat dikolaborasikan seperti misalnya Penataan Kawasan, Penyusunan Rencana Pengelolaan Kawasan Pelestarian Alam, Pembinaan Daya Dukung Kawasan, Pemanfaatan Kawasan, Penelitian dan Pengembangan, Perlindungan dan Pengamanan Potensi Kawasan, Pengembangan Sumber Daya Manusia dalam rangka mendukung pengelolaan Kawasan Pelestarian Alam dan Pembangunan Sarana dan Prasarana dalam rangka menunjang pelaksanaan kolaborasi serta Pembinaan Partisipasi Masyarakat. Dengan demikian ketidakjelasan atau terjadinya *overlapping* (tumpang tindih) kewenangan dapat dihindarkan sedangkan koordinasi merupakan jalan yang harus ditempuh untuk menyamakan persepsi diantara para pihak (*stakeholder*) sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing yang

menurut *Mooney (dalam Inu, 1999 :87)* koordinasi mengandung unsur pengaturan, sinkronisasi, kepentingan bersama dan mencapai tujuan bersama.

Sehingga pemerintah perlu segera memperkuat kapasitas masyarakat dalam mengelola sumber dayanya dengan mempersiapkan kebijakan yang mendorong kemandirian masyarakatnya sehingga membangkitkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, menurut *Kusumastanto (2004)*, dilandasi oleh : *Pertama*, partisipasi masyarakat kepulauan merupakan instrumen untuk memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat. Ini berarti tanpa kehadirannya, program pembangunan yang disusun akan mengalami kegagalan. *Kedua*, masyarakat kepulauan akan lebih mempercayai program yang dikembangkan dalam bidang yang terkait langsung dengan kepentingan mereka. *Ketiga*, mendorong terciptanya partisipasi secara umum (*common participation*) masyarakat dalam pembangunan karena tercipta persepsi yang kondusif bahwa partisipasi mereka merupakan hak demokrasi untuk menunjang proses pembangunan itu sendiri. Partisipasi semacam ini berlandaskan pada konsep yang menurut *Osborne (2000)* disebut '*based driven technology*' yakni menjadikan daerah mandiri dan meninggalkan ketergantungan pada pusat. Upaya pemberdayaan tersebut telah dilakukan oleh Balai Taman Nasional Karimunjawa bekerja sama dengan Lembaga Swadaya Masyarakat TAKA dalam memfasilitasi pembentukan Forum Komunikasi Masyarakat Karimunjawa (FKMK).

Tingkat partisipasi masyarakat khususnya *stakeholder* dalam membuat keputusan, akan berpengaruh pada keberhasilan atau kegagalan implementasi

program aksi. Pendekatan yang sentralistik yang kurang memberikan ruang konsultasi bagi masyarakat memiliki tingkat resiko kegagalan yang tinggi, karena program aksi tersebut mungkin tidak mengerti dan kurang dihargai oleh mereka yang mengalami kegiatan program tersebut. Namun sebaliknya, jika masyarakat lokal diajak serta dalam proses penyusunan program aksi, diharapkan rasa tanggung jawab mereka terhadap program aksi akan lebih besar, sehingga implementasinya akan mendapat legitimasi yang kuat dari masyarakat luas. Hal ini akan mendorong mereka untuk menghargai usaha-usaha yang telah mereka kerjakan dan pada akhirnya kontribusi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan keanekaragaman hayati di taman nasional Karimunjawa akan semakin besar.

Pendekatan pembangunan dan perencanaan pemanfaatan wilayah kepulauan Karimunjawa yang dilakukan secara sektoral baik dari segi ekologi, ekonomi, sosial dan budaya ternyata tidak membuahkan hasil yang optimal didalam upaya pemerintah dalam pelestarian ekosistem dan peningkatan kesejahteraan masyarakat kepulauan Karimunjawa secara berkelanjutan. Oleh karena itu, alternatif yang paling baik adalah melalui pendekatan pengelolaan secara terpadu serta meningkatkan koordinasi dan komunikasi dengan semua pihak yang mempunyai kepentingan (*stakeholder*) di kepulauan Karimunjawa.

Pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu adalah pendekatan pengelolaan wilayah yang melibatkan dua atau lebih ekosistem, sumber daya dan kegiatan pemanfaatan (pembangunan) secara terpadu (*integrated*) guna mencapai pembangunan wilayah pesisir secara berkelanjutan meliputi tiga dimensi yaitu

sektoral, keilmuan dan keterkaitan ekologi yang dilakukan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) di kepulauan Karimunjawa. *Keterpaduan secara sektoral* berarti bahwa perlu ada koordinasi tugas, wewenang dan tanggung jawab antar sector atau instansi pemerintah di tingkat pemerintahan tertentu (*horizontal integration*) dan antar tingkat pemerintahan dari mulai tingkat desa, kecamatan, kabupaten, propinsi sampai tingkat pusat (*vertical integration*). *Keterpaduan dari sudut pandang keilmuan*, bahwa di dalam pengelolaan wilayah pesisir hendaknya dilaksanakan atas dasar pendekatan interdisiplin ilmu (*interdisciplinary approaches*) yang melibatkan bidang ilmu : ekonomi, ekologi, teknik, sosiologi, hukum dan lainnya yang relevan. *Keterpaduan secara ekologis* berarti ekosistem pesisir terkait satu sama lain, tidak berdiri sendiri guna mencapai tujuan yang dapat mengharmoniskan dan mengoptimalkan antara kepentingan untuk memelihara lingkungan, keterlibatan masyarakat dan pembangunan ekonomi. Pendapat yang senada diatas adalah yang disampaikan oleh *Bengen (2001)*, bahwa keterpaduan dalam perencanaan dan pengelolaan kawasan konservasi di pesisir dan laut mencakup 4 aspek yaitu :

1. *Keterpaduan ekologis*. Secara spasial dan ekologis wilayah pesisir memiliki keterkaitan antara lahan (daratan) atas dan laut. Hal ini disebabkan karena wilayah pesisir merupakan daerah pertemuan antara darat dan laut. Dengan keterkaitan kawasan tersebut, maka pengelolaan kawasan dipesisir tidak terlepas dengan pengelolaan lingkungan yang dilakukan di kedua kawasan tersebut. Berbagai dampak lingkungan yang terjadi pada kawasan pesisir merupakan akibat dari dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan

pembangunan yang dilakukan dilahan atas seperti pertanian, perkebunan, kehutanan, industri, pemukiman dan sebagainya. Pengelolaan kawasan Karimunjawa harus dilakukan terintegrasi menjadi satu kesatuan dan keterpaduan pengelolaan. Keterkaitan antar ekosistem yang ada di wilayah pesisir dan laut harus selalu diperhatikan misalnya antara ekosistem mangrove, ekosistem padang lamun dan ekosistem terumbu karang.

2. *Keterpaduan sector.* Sebagai konsekuensi dari besar dan beragamnya sumber daya alam di kawasan peisisir dan laut adalah banyaknya instansi atau sector-sector pelaku pembangunan yang bergerak dalam memanfaatkan sumber daya alam. Akibatnya sering terjadi tumpang tindih pemanfaatan sumber daya alam antar sector dengan sector lainnya. Agar pengelolaan sumber daya alam pesisir dan laut dapat dilakukan secara optimal dan berkesinambungan, maka dalam perencanaan pengelolaan harus mengintegrasikan semua kepentingan sektoral. Keterpaduan sector ini meliputi keterpaduan secara horizontal dan vertical. Oleh karena itu penyusunan tata ruang yang dituangkan dalam bentuk sistem zonasi dan rencana pengelolaan di kawasan Karimunjawa sangat perlu dilakukan untuk menghindari benturan antara satu kegiatan dengan kegiatan pembangunan lainnya.
3. *Keterpaduan disiplin ilmu.* Wilayah pesisir memiliki sifat dan karakteristik yang unik dan spesifik seperti ekosistem pesisir, budaya masyarakat pesisir. Dengan dinamika perairan yang khas, dibutuhkan disiplin ilmu khusus pula seperti hidro oseanografi, dinamika osenografi dan sebagainya. Selain itu

keterpaduan disiplin ilmu dalam pengelolaan kawasan sangat penting diantaranya disiplin ilmu ekologi, keteknikan, pertanian, perikanan, ekonomi, sosial dan hukum.

4. *Keterpaduan stakeholder*. Segegap keterpaduan diatas, akan berhasil diterapkan apabila ditunjang oleh keterpaduan dari pelaku dan pengelola pembangunan di kawasan Karimunjawa seperti pemerintah (pusat, propinsi dan kabupaten), masyarakat, sector swasta, perguruan tinggi dan juga lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang masing-masing mempunyai kepentingan terhadap pemanfaatan sumber daya alam di kawasan Karimunjawa. Penyusunan perencanaan pengelolaan Karimunjawa harus mampu mengakomodir segegap kepentingan pelaku pembangunan Karimunjawa kedepan.

Dalam menghadapi situasi sekarang dan masa depan pada prinsipnya ada 3 (tiga) kebijakan pokok yang harus ditempuh oleh Balai Taman Nasional Karimunjawa maupun Pemerintah Daerah dalam upaya melestarikan ekosistem terumbu karang dan peningkatan kesejahteraan masyarakat kepulauan Karimunjawa yaitu *Pertama*, kebijakan yang berkaitan dengan upaya-upaya penyelamatan keanekaragaman hayati pesisir dan laut khususnya yang bersifat langka (*endangered*), *endemic* (hanya hidup di daerah Indonesia) atau dilindungi (*protected*). *Kedua*, kebijakan yang berhubungan dengan berbagai kegiatan penelitian dan pengkajian tentang seluruh aspek keanekaragaman hayati pesisir dan lautan. *Ketiga*, kebijakan yang bertalian dengan cara-cara kita memanfaatkan

keanekaragaman hayati secara lestari dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar kawasan.

Oleh karena itu diperlukan penataan kembali melalui mekanisme konsultasi publik dengan melibatkan peran serta masyarakat yang mempunyai akses di kepulauan Karimunjawa. Hal ini dilakukan untuk memperkuat keputusan yang diambil dalam penataan zonasi di kepulauan Karimunjawa. Penyempurnaan zonasi yang sedang dilakukan dan penyusunan RPTN (*Rencana Pengelolaan Taman Nasional*) Karimunjawa sebagai dasar penyusunan rencana dan program pembangunan jangka pendek (tahunan) dan jangka panjang (dua puluh tahun) Taman Nasional Karimunjawa disusun berdasarkan pola pemanfaatan Sumber Daya dan pola ketersediaan sumber daya di Kepulauan Karimunjawa. Melibatkan masyarakat dari awal ke dalam sebuah pengembangan rencana terbuka akan menjamin bahwa kebutuhan dan keinginan masyarakat terpenuhi dengan baik dan bahwa mereka memberikan masukan dan menyadari akar keputusan-keputusan pengelolaan yang dibuat dalam proses rencana zoning (Zonasi dan Tata Ruang). Hal ini dikatakan bahwa pengurusan zonasi tidak didasarkan pada aspek ekologis saja tapi juga mempertimbangkan aspek sosial ekonomi. Demikian pula halnya dengan pemerintah daerah, dalam penataan ruang, pmda jepara dalam pengembangan kecamatan Karimunjawa sedang menyusun rencana umum tata ruang kota (RUTRK) Karimunjawa yang difungsikan sebagai salah satu instrumen kebijakan pembangunan Kabupaten Jepara khususnya di wilayah kecamatan Karimunjawa yang tentu saja tidak bertentangan dengan zonasi yang disusun oleh Taman Nasional Karimunjawa.

Kegiatan yang dilakukan pihak-pihak yang mempunyai akses di lokasi seperti nelayan, pengusaha perikanan yang melakukan budi daya yang berpotensi mengancam keanekaragaman hayati harus dikendalikan. Sesuai surat Direktur Jenderal PHKA nomor 1210/DJ-IV/KK/2001 tanggal 7 Nopember 2001, mengatur bahwa upaya budidaya yang dapat dilakukan dalam kawasan adalah rumput laut dan jenis-jenis ikan didalam zona pemanfaatan tradisional serta batasan penggunaan pakan berbahan kimia karena dapat merusak terumbu karang yang ada.

Dalam rangka penerapan otonomi daerah, pendidikan dan partisipasi masyarakat sangat menentukan keberhasilan program yang telah dibuat. Masyarakat diikutsertakan dalam pengelolaan keanekaragaman hayati laut, baik langsung maupun tidak langsung melalui kegiatan pembentukan kader konservasi, pelatihan usaha ekonomi bagi ibu rumah tangga (peningkatan hasil pasca panen), pembentukan pengamanan partisipatif melalui KSM, pendidikan konservasi bagi generasi muda. Sedangkan dalam rangka meningkatkan partisipasi dibangun hubungan yang erat antara instansi teknis terkait, universitas dan lembaga swadaya masyarakat di tingkat regional seperti pembentukan Forum Pengembangan Ekonomi Sumber Daya yang diketuai oleh Kepala BAPPEDA Prop. Jawa Tengah dimana telah disepakati bahwa Kepulauan Karimunjawa merupakan salah satu kawasan wisata andalan Propinsi Jawa Tengah. Bentuk-bentuk kegiatan seperti ini diharapkan dapat meningkatkan rasa keterlibatan dan tanggung jawab publik/masyarakat didalam peneglolaan keanekaragaman hayati kepulauan Karimunjawa.

Supaya produktivitas sumber daya hayati potensi kepulauan Karimunjawa dapat berkelanjutan dan memberikan kontribusi yang besar bagi pengembangan ekonomi maka proses pembuatan kebijakan dan implementasinya harus disederhanakan melalui identifikasi dan pemecahan kembali hal-hal yang tumpang tindih yang potensial terjadi pada lintas sektoral dalam pemanfaatan ekosistem, sumber daya dan daerah daratan.

Dalam kegiatan pemanfaatan sumber daya hayati laut, usaha usaha konservasi perlu dilakukan karena nilai manfaat yang terkandung didalamnya. Nilai tersebut dapat bersifat langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, upaya upaya harus diarahkan untuk memberikan pendidikan kepada masyarakat tentang seluruh nilai atau nilai yang sebenarnya (*the true value*) dari manfaat sumber daya tersebut. Setiap kebijakan seyogyanya juga diarahkan pada penggunaan keanekaragaman hayati pesisir dan laut secara berkelanjutan, mencegah tindakan yang merusak melalui penyediaan alternatif mata pencaharian yang bersifat lestari, meningkatkan pendapatan masyarakat lokal dan pendapatan daerah melalui partisipasi masyarakat lokal dalam kegiatan pelestarian. Pemanfaatan yang bersifat jangka pendek akan mengakibatkan kerusakan ekosistem perairan dan cenderung dihargai terlalu murah (*undervalued*). Ada tiga alasan mengapa sumber daya hayati pesisir dan laut cenderung dihargai sangat murah secara ekonomi. *Pertama*, penilaian terhadap sumber daya hayati lebih mengutamakan segi manfaat langsung yang dapat dirasakan manusia sedangkan manfaat tidak langsung sering dilupakan sehingga nilai ekonomisnya tidak diperhitungkan. *Kedua*, sebagian besar dari keanekaragaman hayati pesisir dan laut berada

diperairan umum dan dianggap sebagai barang milik bersama (*common property resource*), sehingga setiap orang dapat dengan mudah mengaksesnya (*open access*). *Ketiga*, hak-hak kepemilikan (*property right*) lebih dikuasai oleh penduduk kota yang bekerja disektor ekonomi. Sehingga mereka lebih suka mengeksploitasi sebesar-besarnya tanpa memperhatikan aspek konservasi.

Dalam pemanfaatan sumber daya pulih seperti ikan, udang atau hutan mangrove, laju (tingkat) pemanfaatannya tidak boleh melebihi kemampuan pulih (potensi lestari) sumber daya tersebut dalam periode tertentu juga perlu diperhatikan prinsip pendekatan berhati-hati (*precautionary approach*) mengingat sifat-sifat sumber daya laut yang sangat dinamis dan rentan terhadap kerusakan lingkungan. Demikian pula arah pengembangan kepulauan Karimunjawa sebagai kawasan wisata (*ecotourism*), semua obyek dan daya tarik wisata bahari sebagai pemanfaatan jasa lingkungan seperti keindahan pantai, keragaman flora dan fauna yang terdapat di terumbu karang serta hutan mangrove dengan memperhatikan daya dukung (*carrying capacity*) kawasan dapat dikomersialkan untuk menghasilkan devisa negara serta pendapatan masyarakat lokal di kawasan pesisir secara berkelanjutan. Daya dukung diartikan sebagai intensitas penggunaan maksimum terhadap sumber daya alam yang berlangsung secara terus menerus tanpa merusak alam meliputi akomodasi, pelayanan, sarana rekreasi dan lain-lain yang dibangun disetiap tempat tujuan wisata. Dengan demikian, daya dukung kawasan untuk pariwisata sangat menentukan keberlanjutan suatu kegiatan pariwisata. Apabila daya dukung kawasan tidak memungkinkan untuk kegiatan pariwisata maka kegiatan itu tidak dilakukan atau

kegiatan dapat dilakukan dengan batas waktu tertentu atau bisa dilakukan dengan skala kecil.

Faktor utama yang mempengaruhi keberhasilan dari pelaksanaan program pengelolaan taman nasional Karimunjawa dalam upaya mewujudkan kelestarian ekosistem yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar kawasan adalah adanya komitmen yang kuat dari stakeholder yang menurut *Wernham (dalam Salusu, 1998)* komitmen menyangkut keyakinan dan antusiasme yang harus ditampakkan oleh para pihak terkait dengan menggambarkan siapa melaksanakan apa, bagaimana dan kapan pekerjaan itu diselesaikan. Komitmen diperlukan sejak tahap perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi program yang telah disusun bersama. Indikator komitmen dapat dilihat dari dukungan politis dari pemerintah (pusat dan daerah) berupa penetapan regulasi yang berhubungan dengan zonasi dan Tata Ruang di Kepulauan Karimunjawa. Kedua, Kualitas dan profesionalisme pelaksana program. Ketiga, Kejelasan tujuan program dan kejelasan pembagian tugas serta tanggung jawab pelaksana program, dan keempat, dukungan finansial (tersedianya anggaran keuangan) yang dialokasikan oleh pemerintah (pusat dan daerah) dan dana pendamping lainnya dalam mendukung pelaksanaan program pengelolaan kepulauan Karimunjawa.

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. SIMPULAN

Dari hasil penelitian yang dilakukan penulis dilapangan, maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Balai Taman Nasional sebagai pihak yang diberi kewenangan oleh Pemerintah Pusat mengelola kepulauan Karimunjawa sebagai kawasan konservasi telah melaksanakan tugas pokok dan fungsinya seperti Perlindungan Sistem Penyangga Kehidupan, Pengawetan Keanekaragaman Hayati dan Ekosistemnya serta Pemanfaatan yang lestari menunjang Kesejahteraan Masyarakat dengan lebih menekankan pada upaya perlindungan dan pengawetan keanekaragaman hayati dan ekosistemnya.
2. Kebijakan Pemerintah Daerah Jepara terhadap Kepulauan Karimunjawa dengan meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan infrastruktur dan pemberdayaan sumber daya manusia secara optimal dan kurang memperhatikan aspek konservasi. Belum adanya dukungan secara langsung yang diberikan Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara terhadap kawasan konservasi ditunjukkan dengan tidak tersedianya alokasi anggaran dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Hal tersebut disebabkan :

- a. Program pembangunan yang dilaksanakan di kepulauan Karimunjawa diprioritaskan pada sarana prasarana untuk mengejar ketertinggalan infrastruktur dibanding dengan kecamatan lain di Kabupaten Jepara.
 - b. Pengelolaan kawasan konservasi belum merupakan program utama dalam penggalan dana untuk pembiayaan daerah (PAD) Kabupaten Jepara, dalam arti sampai saat ini konservasi masih dipahami sebagai kegiatan yang hanya menghabiskan biaya.
 - c. Keterbatasan pengetahuan mengenai berbagai manfaat kawasan konservasi dan sumber daya lainnya untuk jangka panjang.
 - d. Upaya pemerintah Daerah Kabupaten Jepara mengembangkan Kepulauan Karimunjawa sebagai obyek wisata andalan dengan mendorong wisatawan (nusantara/mancanegara) sebanyak-banyaknya berkunjung ke kepulauan Karimunjawa tanpa memperhatikan daya dukung kawasan konservasi
3. Timbulnya Konflik kepentingan (baik kewenangan dan pemanfaatan) yang kerap terjadi di dalam pengelolaan taman nasional dan pembangunan kepulauan Karimunjawa disebabkan tidak adanya koordinasi dan komunikasi serta belum adanya perencanaan yang terpadu. Konflik kepentingan tersebut dapat diatasi apabila semua pihak yang mempunyai kegiatan di kepulauan Karimunjawa mengacu pada zonasi taman nasional yang dibuat oleh Balai Taman Nasional Karimunjawa dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kepulauan Karimunjawa yang disusun oleh Pemerintah

Daerah Kabupaten Jepara, dengan mengingat acuan yang dibuat berdasarkan hasil pembahasan dari bawah (*bottom up*) melalui mekanisme konsultasi publik yang dikembangkan oleh para pihak yang mempunyai kepentingan di kepulauan Karimunjawa.

B. SARAN.

1. Kebijakan pengelolaan kawasan konservasi kepulauan Karimunjawa yang selama ini bersifat sentralistik telah mengalami pergeseran menjadi pengelolaan yang lebih partisipatif. Oleh karena itu dalam perencanaan, program dan kegiatan perlu dilakukan evaluasi baik menyangkut isi maupun implementasi kebijakannya. Perencanaan terpadu dan terarah merupakan langkah yang harus dilakukan para pihak dalam usaha pengembangan kepulauan Karimunjawa sebagai kawasan konservasi yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat

2. Kepulauan Karimunjawa yang telah ditetapkan sebagai taman nasional make upaya pemerintah daerah mengembangkan sebagai pariwisata andalan harus memperhatikan kaidah-kaidah konservasi, yaitu :
 - a. Jenis pariwisata dalam bentuk eko wisata bukan mass tourism.
 - b. Pengenaan retribusi karcis masuk bagi pengunjung untuk pengendalian pengunjung dan peningkatan pendapatan asli daerah (PAD)

- c. Ditetapkan sebagai Daerah Kunjungan Wisata bukan Daerah Tujuan Wisata mengingat daya dukung kawasan berbeda dengan kawasan wisata lainnya.
-
3. Dalam rangka upaya memperkuat dan meningkatkan pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Karimunjawa di era otonomi daerah yang lebih partisipatif, langkah yang perlu dilakukan pihak pengelola adalah :
 1. Membangun kemitraan yang efektif untuk mengefektifkan sumber daya lokal.
 2. Memperkuat kesadaran dan kebanggaan daerah terhadap pengelolaan kepulauan Karimunjawa.
 3. Membangun kapasitas untuk lebih memfasilitasi pengelolaan taman nasional yang partisipatif melalui mekanisme konsultasi publik.
 4. Meningkatkan pendanaan kawasan konservasi dengan memperbaiki alokasi sumber daya dan menerapkan opsi-opsi keuangan alternatif.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU :

Bengen, D.G., 2001, *Ekosistem dan Sumber Daya Alam Pesisir dan Laut*, Sinopsis, PKSPL IPB, Bogor.

Budi Riyanto dan Samedi, 2004, *Dinamika Kebijakan Konservasi Hayati di Indonesia*, LPHKL, 2004.

—————, 2004, *Pokok-Pokok Masalah Pengusahaan Pariwisata Alam di Kawasan Pelestarian Alam*, LPHKL, 2004.

Budi Winamo, 2002, *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*, Med Press, Yogyakarta.

Bunce L, P. Townsley, R. Pomeroy, R. Pollnac, 2002, *Socio Economic Manual for Coral Reef Management*, Australian Institute of Marine Science, Australia.

Bustanul Arifin dan Didik J Rachbini, 2001, *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*, Grasindo, Jakarta.

Charles O Jones, 1994, *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, Rajawali Press Yogyakarta.

Dudung Darusman dan Widada, 2004, *Konservasi Dalam Perspektif Ekonomi Pembangunan*, Dit. Konservasi Kawasan & JICA, Jakarta.

E.S. Quade, 1995, *Analysis for Public Decisions (terjemahan Moekijat : Analisis Kebijakan Publik)*, Mandar Maju, Bandung

Hessel Nogi S Tangkilisan, 2003, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Penerbit Balaiung & Co, Yogyakarta.

—————, 2003, *Kebijakan Publik yang Membumi*, Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia.

Hetifah Sj Sumarto, 2004, *Inovasi Partisipasi dan Good Governance : 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia.

Indra J. Piliang, dkk., 2003, *Otonomi Daerah : Evaluasi dan Proyeksi*, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta.

Inu Kencana, dkk., 1999, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta.

- Islamy M. Irfan, 1991, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, PT Bumi Aksara, Jakarta.
- Lexy J. Moleong, 1989, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, CV Remadja Karya.
- Mark, Melvin M, 2000, *Evaluation : an Integrated Framework for Understanding Guiding, and Improving Public and non Profit Policies and Programs*, Jossey-Bass, San Fransisco.
- Miftah Thoha, 1991, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, MW Mandala, Yogyakarta.
- , 2002, *Dimensi Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Muchsin dan Fadillah Putra, 2002, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Averroes Press, Surabaya.
- Patton, Michael Quinn, 1987, *Qualitative Evaluation Methodes*, Sage Publications, Beverly Hills.
- Reed Merrill dan Elfian Effendi, 2001, *Memperkuat Pendekatan Partisipatif dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi di Era Transisi dan Otonomi Daerah*, NRMP, Jakarta.
- Rohmin Dahuri, dkk., 2001, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*, Pradnya Paramita.
- , 2003, *Keanekaragaman Hayati Laut : Aset Pembangunan Berkelanjutan Indonesia*, Gramedia, Jakarta.
- Riant Nugroho D, 2003, *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Sembiring Sulaeman N, dkk., 1999, *Kajian Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia : Menuju Pengembangan Desentralisasi dan Peningkatan Peran Serta Masyarakat*, ICEL-NRM, Jakarta.
- Sudharto P. Hadi, 2001, *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta.
- Sugiarto, Dergibson Siagian, Lasmono Tri Sunaryanto dan Deny S. Oetomo, 2001, *Teknik Sampling*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Supriharyono, 2000, *Pengelolaan Ekosistem Terumbu Karang*, PT. Djambatan, Jakarta

- Sugiono, 1997, *Metodologi Penelitian Administrasi*, CV. Alfabeta, Bandung.
- Sudarman Danim, 2002, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung.
- , 2000, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta.
- S.H. Sarundajang, 2003, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah : Upaya Mengatasi Kegagalannya*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta.
- Teguh Yuwono, dkk., 2001, *Manajemen Otonomi Daerah : Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru*, Clogapps Diponegoro University, Semarang.
- Team Work LAPERA, 2001, *Politik Pemberdayaan : Jalan Mewujudkan Otonomi Desa*, Pustaka Utama Jakarta.
- , 2002, *Prosiding RAKERNAS Kehutanan*, Departemen Kehutanan, Jakarta.
- Tridoyo Kusumastanto, 2003, *Ocean Policy dalam Membangun Negeri Bahari di Era Otonomi Daerah*, Gramedia Pustaka utama, Jakarta.
- Untung Iskandar dan Agung Nugraha, 2004, *Politik Pengelolaan Sumber Daya Hutan : Issue dan Agenda Mendesak*, Debut Press, Yogyakarta.
- Wibawa Samudra, dkk., 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Rajawali Press, Jakarta
- William N Dunn, 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Pubiik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Wiratno, dkk, 2001, *Berkaca di Cermin Retaak : Refleksi Konservasi dan Implikasi Bagi Pengelolaan Taman Nasional*, The Gibbon Foundation Indonesia, Jakarta.

ARTIKEL ILMIAH :

- Nasikun, 1985, *Kerangka Konseptual Alternative Evaluasi Program Pengembangan Wilayah Propinsi Jawa Tengah*, BAPPEDA Jateng – UGM, Semarang.
- Subardjo DJ., 1985, *Evaluasi Program Pengembangan Wilayah di Jawa Tengah, Dimensi Kelembagaan*, BAPPEDA Jateng – UGM, Semarang.
- Djamasri Adenan, 1985, *Analisis Dampak Ekonomis Program Pengembangan Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah*, BAPPEDA Jawa Tengah-UGM, Semarang.