

PENDAHULUAN

MASYARAKAT, EKOSISTEM, DAN JASA LINGKUNGAN

Masyarakat pedesaan sangat bergantung pada sumberdaya alam dan ekosistem di sekitarnya untuk makanan, energi (kayu bakar), air, tanaman obat, dan serat. Hampir semua masyarakat melindungi sumber-sumber air. Ekosistem atau alam tertentu sebagai satu kesatuan terkadang diilhami oleh nilai keagamaan atau spiritual, terutama dalam komunitas penduduk lokal. Produksi pasar juga terikat pada pengelolaan ekosistem.

Di luar masyarakat, umat manusia mendapatkan manfaat penting dari berbagai ekosistem. Semua *keuntungan yang didapatkan manusia dari ekosistem* merupakan definisi *jasa ekosistem* menurut Penilaian Ekosistem Milenium¹ yang mengklasifikasikan jasa-jasa tersebut menjadi jasa pengadaan, pengaturan, kebudayaan, dan penunjang (lihat kotak 1).

JASA LINGKUNGAN DAN KOMPENSASINYA: PERSPEKTIF

Pemikiran tentang pembayaran atau pemberian kompensasi terhadap penyediaan jasa lingkungan dapat dijelaskan dari berbagai segi:

- Pertama, skema pembayaran jasa lingkungan terkadang dipandang sebagai instrumen finansial yang efisien untuk melindungi bermacam ekosistem alami yang tersisa. Hal ini terjadi karena bergabungnya pemilik sejumlah lahan berhutan dan ekosistem lainnya dalam usaha konservasi.
- Kedua, adanya pencarian pilihan dengan biaya terendah yang dapat menjamin adanya jasa lingkungan dalam kepentingan

¹ Penilaian Ekosistem Milenium (The Millenium Ecosystem Assessment atau MA) adalah sebuah upaya internasional yang mencoba menemukan hubungan-hubungan antara perubahan ekosistem dan kepentingan manusia. Penilaian ini, yang akan diselesaikan pada 2005, mengikutsertakan sekitar 600 orang ilmuwan pengetahuan sosial dan alam sebagai penulis dan lebih dari 1.000 orang sebagai pengkaji. MA mendukung berbagai konvensi tentang lingkungan global (keragaman hayati, penggundulan hutan, perubahan iklim, dan rawa), berbagai lembaga PBB (UNEP, UNDP, FAO, UNESCO), berbagai organisasi lain (IUCN, Bank Dunia, GEF, dll.) dan berbagai organisasi riset bidang pertanian yang berkaitan dengan CGIAR. Informasi lebih lanjut pada <www.millenniumassessment.org>

Kotak 1 Jasa Ekosistem

Pengadaan: Produk-produk yang diperoleh dari ekosistem, termasuk makanan, air, bahan bakar, serat, sumberdaya yang bersifat sebagai ornamen, sumberdaya genetik, biokimia, dan obat-obatan alami.

Pengaturan: Manfaat yang diperoleh dari pengaturan proses-proses ekosistem, termasuk kualitas udara, pengaturan iklim, pengaturan air, pemurnian air, pengendalian erosi, pengendalian penyakit manusia, kontrol biologi, penyerbukan, dan perlindungan badai.

Kebudayaan: Manfaat non material yang menambah kualitas hidup, termasuk keragaman budaya, nilai-nilai keagamaan dan spiritual, sistem pengetahuan (tradisional dan formal), inspirasi, nilai-nilai estetik, hubungan sosial, arti suatu tempat, nilai warisan budaya, rekreasi, dan ekowisata.

Penunjang: Jasa yang dibutuhkan untuk memproduksi jasa lainnya, termasuk produksi primer, produksi oksigen atmosfer, formasi dan retensi tanah, siklus nutrisi, siklus air, dan penyediaan habitat.

global seperti rosot karbon untuk mitigasi perubahan iklim. Berdasarkan logika ini, sangat diupayakan untuk mengembangkan sebuah pasar global untuk jasa-jasa rosot karbon.

- Ketiga, terdapat kasus sejumlah kepentingan yang disusun berdasarkan kepastian adanya jasa lingkungan pada tingkat lokal atau regional seperti pengaturan filtrasi alami aliran air dengan tujuan untuk menjamin kecukupan ketersediaannya. Karena air mengalir melalui teritorial tertentu, maka penting untuk mengantisipasi berbagai penggunaan lahan dan pihak lain untuk menjamin pengelolaan jasa tersebut.

Pada kasus ini, walaupun terdapat beberapa contoh mekanisme pembayaran yang sederhana untuk pengaturan dan filtrasi air, munculnya skema yang lebih kompleks dari proses negosiasi merupakan hal yang sangat lazim.

- Keempat, terdapat perhatian yang meningkat dalam penggunaan skema kompensasi jasa lingkungan sebagai mekanisme untuk meningkatkan penghidupan masyarakat pedesaan² dan meninjau kembali wilayah pedesaan dengan beragam praktek kebiasaan dan ekosistem, baik yang alami maupun dikelola. Di sini, proses penyusunan skema kompensasi jasa lingkungan menjadi kompleks karena tujuan meningkatkan penghidupan masyarakat pedesaan lebih merupakan tujuan utama.

Meskipun perspektif-perspektif yang sudah ada tidak eksklusif, penekanan di dalamnya merupakan hal penting. Penekanan pada konservasi menurut yang paling tradisional konservasi tanpa rakyat dapat mengesampingkan atau bahkan memaksa keluar penduduk lokal dan petani. Sama halnya juga dengan pencarian biaya terendah untuk rosot karbon. Hal ini akan dapat menimbulkan pengaruh lingkungan dan sosial yang negatif, jika didasarkan pada minimalisasi nilai jasa ekosistem dan proyek-proyek berskala besar. Sebaliknya, kompensasi untuk jasa-jasa hidrologi yang membutuhkan partisipasi produsen kecil, pengguna jasa ini akan dapat memberikan kontribusi pada restorasi lereng-lereng terdegradasi dan memberikan manfaat pada konsumen di hilir, termasuk pada produsen itu sendiri.

Apapun kasusnya, perspektif umum terhadap kompensasi jasa lingkungan hingga saat ini belum menonjol. Banyak usaha yang sungguh-sungguh dan belajar dari berbagai pengalaman untuk memaksimalkan partisipasi penduduk lokal dan petani. Hal ini bukan berarti bahwa kondisi dan kepentingan komunitas tersebut menjadi bahan pertimbangan.

² Penghidupan masyarakat dipahami sebagai strategi yang digunakan oleh rakyat (individu, rumah tangga, masyarakat) untuk memenuhi kebutuhan dasarnya akan pangan, energi, sandang, papan, kesehatan, pendidikan, dan martabat. Strategi tersebut terdiri dari pendapatan ekonomi dan juga kegiatan swadaya (PRISMA, 1995).

MENGAPA FOKUS PADA MASYARAKAT PEDESAAN?

Dua macam alasan dapat menjelaskan skema kompensasi harus memperhatikan kepentingan penduduk lokal dan petani. Argumentasi pertama bersifat pragmatis. Sepanjang masa masyarakat bertempat tinggal dekat sumber daya alam, mengelolanya, dan menggunakan berbagai ekosistem untuk konservasi, serta penyediaan jasa lingkungan sehingga tidak mungkin mengabaikan mereka.

Selain itu, di berbagai belahan dunia, masyarakat telah berjuang untuk memperluas hak-haknya terhadap sumberdaya alam dengan cara mereka. Oleh karenanya, penting untuk mengembangkan skema kompensasi yang melibatkan mereka secara penuh. Lagi pula, jasa-jasa lingkungan tertentu seperti keragaman genetik spesies yang dibudidayakan untuk keamanan pangan dan penggunaan lainnya akan dapat terjamin bila praktek tradisional yang memungkinkan reproduksinya tetap dipertahankan.

Argumentasi kedua sejalan dengan batas-batas etis. Skema kompensasi yang tidak sepenuhnya mengkombinasikan tujuan sosial (memberikan manfaat langsung kepada masyarakat) dan lingkungan (menjamin penyediaan jasa lingkungan) akan menjadi instrumen penolakan. Sebaliknya, strategi kompensasi yang direncanakan dan diimplementasikan berdasarkan perspektif masyarakat miskin pedesaan akan dapat meningkatkan penghidupan mereka dan memperbaiki pengelolaan wilayah pedesaan. Meski pembayaran atau kompensasi jasa lingkungan bukan solusi tunggal untuk berbagai masalah eksklusi dan degradasi lingkungan di daerah pedesaan namun dapat mengkatalisasi usaha-usaha perbaikan kondisi dan standar hidup pedesaan melalui penilaian kembali secara komprehensif peranan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Ketika penduduk lokal dan petani menjadi titik tolak pemikiran, sangat mungkin menciptakan strategi kompensasi terhadap jasa lingkungan yang bersifat adil, berkelanjutan, dan sah. Namun demikian, sebuah kerangka yang mengadopsi perspektif masyarakat pedesaan mensyaratkan perubahan penekanan pada banyak aspek yaitu:

- Sebaiknya mencari strategi kompensasi yang luas, adil, dan memberikan kontribusi dalam meningkatkan aset alam dan sosial milik masyarakat dari pada memfokuskan penggunaan instrumen ekonomi.
- Sebaiknya menilai berbagai komponen kelolaan manusia dalam ekosistem terutama ekosistem pertanian - setara dengan komponen-komponen alam dalam skema pengelolaan integral ekosistem dari pada memfokuskan konservasi hutan primer.
- Lebih penting menjamin hak-hak masyarakat pedesaan dalam memanen hasil sekaligus mengelola sumberdaya alam. Sebaiknya, juga memberi kompensasi kepada mereka dalam peranannya menjaga ekosistem alam dari pada menjamin hak-hak kepemilikan pribadi dan memfokuskan kompensasi padanya.
- Sebaiknya menetapkan skema kompensasi melalui proses sosial partisipatif yang nyata daripada menetapkannya tanpa mempertimbangkan konteks ekosistem dan institusional.

Laporan ini terbagi menjadi dua bagian. Bagian pertama, *Kompensasi Jasa Lingkungan dan Masyarakat Pedesaan di Negara-Negara Amerika*, merupakan ringkasan hasil proyek “Pembayaran Jasa Lingkungan di Negara-Negara Amerika”.

Proyek tersebut, yang dikoordinasi oleh PRISMA dengan bantuan Ford Foundation, mengidentifikasi resiko dan peluang dalam skema pembayaran jasa lingkungan untuk masyarakat pedesaan, penduduk lokal, dan petani. Bagian ini mencakup masukan dari berbagai kegiatan tim riset di Meksiko, Brazil, Kostarika, El Salvador, dan sebuah laporan khusus yang disusun untuk menganalisa sebuah pengalaman di negara bagian New York.

Bagian kedua, *Penguatan Strategi Masyarakat untuk Jasa Lingkungan* menampilkan kerangka PRISMA dalam jasa lingkungan dan kompensasinya menurut perspektif masyarakat miskin pedesaan.

Kerangka ini, dikembangkan program riset yang dikerjakan seluruhnya oleh PRISMA, telah diperkaya dengan sejumlah pengalaman hasil analisa bagian pertama tulisan, kajian sejumlah besar pustaka yang berkaitan dengan subyek, proses refleksi yang intens, dan pertukaran informasi dengan banyak peminat isu ini.

KOMPENSASI JASA LINGKUNGAN DAN MASYARAKAT PEDESAAN DI NEGARA-NEGARA AMERIKA

Proyek Pembayaran Jasa Lingkungan PJJ (*Payment for Environmental Services*) di Negara-Negara Amerika, yang dikoordinasi oleh PRISMA dengan bantuan Ford Foundation, mengkaji inisiatif-inisiatif yang berkaitan dengan PJJ di Meksiko, El Salvador, Kostarika, Brazil, dan negara bagian New York. Proyek ini bertujuan untuk mengidentifikasi berbagai peluang, tantangan, dan resiko bagi masyarakat pedesaan dengan adanya skema ini.

Kajian tersebut menemukan keragaman inisiatif dengan implementasi atau diskusi yang berkaitan dengan gagasan memberikan kompensasi atau pembayaran jasa lingkungan. Inisiatif-inisiatif tersebut terbentuk oleh konteks nasional dan lokal, terutama oleh kepentingan berbagai pihak yang terlibat dalam proses ini. Pengaruh timbal balik antar kepentingan ini tercermin dalam sejumlah inisiatif tertentu dan penetapan konsepnya.

Dalam hal ini, penting untuk mengenal perbedaan yang signifikan dalam konteks nasional. Kostarika muncul dengan sistem PJJ nasional yang diatur negara dan dilembagakan. Di Meksiko, petani dan penduduk lokal memiliki akses luas dan pengaturan sumberdaya alam. Sebaliknya, di Brazil, akses dan pengaturan oleh para petani dan penduduk lokal lebih tidak adil dan terbatas. Kasus masyarakat Brazil kemudian dihubungkan dengan perluasan, inovasi, dan pertahanan hak-hak masyarakat terhadap sumberdaya.

Selanjutnya di El Salvador, dengan kawasan alami yang tidak luas, mendorong kita untuk melihat bidang lain di luar hutan, memikirkan peran ekosistem pertanian, dan pentingnya

merestorasi lanskap yang terdegradasi. Pengalaman kompensasi di daerah aliran sungai Delaware/Catskill - New York memperlihatkan pentingnya proses negosiasi dalam menentukan skema kompensasi yang merespons kebutuhan lokal.

Dengan konteks yang beragam tersebut, menjadi salah dan terlalu sederhana jika meniru skema kompensasi yang berhasil dalam satu konteks kemudian mengharapkan skema tersebut berjalan dengan baik pada konteks yang lain. Meskipun demikian, pelajaran dari pengalaman yang berbeda-beda dapat membantu identifikasi isu pokok sebagai bahan pertimbangan pada saat merencanakan skema yang mampu memberikan manfaat bagi masyarakat pedesaan.

KOSTARIKA³

Pengalaman Kostarika dalam melaksanakan program kompensasi jasa lingkungan menunjukkan beberapa hal penting sebagai berikut:

- Sebuah usaha negara yang signifikan untuk melembagakan dan secara sistematis menginovasi suatu sistem PJJ nasional. Skema muncul dari pengalaman sebelumnya berupa subsidi langsung untuk sektor kehutanan dan obligasi eksternal untuk menghapus penggunaan subsidi.
- Suatu pendekatan yang menghubungkan jasa lingkungan dengan keberadaan pepohonan dan jasa-jasa lingkungan global (seperti keragaman hayati dan rosot karbon) namun sebagian besar menggunakan sumberdaya domestik untuk kompensasinya.

³ Tulisan tentang Kostarika berdasarkan Camacho, et.al. (2002) dan bahan-bahan pelengkap lainnya. Tim penulis berterima kasih pada Maria Antonieta Camacho atas kajian detilnya dan juga atas saran-sarannya dalam mengklarifikasi, mengkoreksi, dan memperbaiki bagian ini.

- Aturan-aturan yang memusatkan pada pembayaran para pemilik lahan berukuran besar dan sedang merugikan para pemilik lahan sempit, penduduk lokal, para pengguna lahan, dan pemanen hasil tanpa sertifikat kepemilikan yang terdaftar.
- Orientasi global skema kompensasi sangat dipengaruhi oleh konservasi dan kepentingan-kepentingan sektor kehutanan swasta. Sedangkan pengaruh dari penduduk lokal dan petani sangat terbatas.
- Beragamnya proses sosial yang bertujuan untuk memperluas visi skema penilaian dan retribusi bagi jasa lingkungan.
- Proses-proses lokal untuk memberi nilai dan kompensasi untuk jasa lingkungan dijalankan seiring dengan sistem yang resmi.

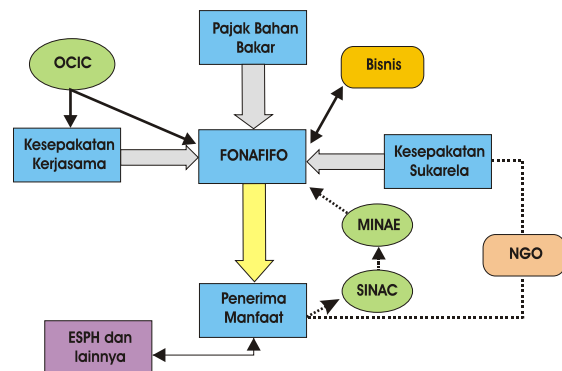
PENYELENGGARAAN SKEMA PJJ RESMI DI KOSTARIKA

Setelah amandemen UU Kehutanan (UU 7575), skema PJJ resmi di Kostarika pada 1996 . UU ini berupaya untuk:

- Mendefinisikan jasa lingkungan sebagai ”semua hasil dari hutan dan perkebunan yang memiliki pengaruh langsung terhadap perlindungan dan perbaikan lingkungan” (Pasal 3, Ayat k).
- Menetapkan sumber pendanaan program “pembayaran jasa lingkungan” berdasarkan pajak pemakaian minyak bumi (Pasal 69).
- Membentuk Dana Kehutanan Nasional (the National Forestry Fund FONAFIFO) untuk menggalang dana dan mengatur skema PJJ. Dewan direksi badan ini terdiri atas dua wakil dari sektor kehutanan swasta dan tiga wakil dari sektor publik (Pasal 48).

Gambar 1 mengilustrasikan pengoperasian sistem PJJ di Kostarika.

Gambar 1.
Kostarika: Operasi Sistem PJJ



SUMBER: Diadaptasi dari Camacho, et.al. (2002)

FONAFIFO mengelola sistem PJJ, sedangkan aplikasinya diproses secara regional melalui Sistem Nasional Area Konservasi (*the National System of Conservation Areas SINAC*) mengikuti panduan Menteri Lingkungan dan Energi (*the Ministry of Environment and Energy MINAE*). Panduan tersebut tergabung dalam keputusan eksekutif tahunan yang menetapkan prioritas dan tersedianya sejumlah kontrak baru perlindungan hutan, pengelolaan serta reboisasi, dan pemberian jaminan pembayaran untuk kontrak-kontrak tahun sebelumnya.

Ornop memfasilitasi proses pembentukan PJJ ini. Proses panjangnya dimulai dari memberikan saran pada produsen, mengerjakan administrasi dan teknis pelaporan, menawarkan jasa seputar bidang kehutanan, memberi bantuan perencanaan proyek, sampai berupaya untuk memperbaiki pasar produk kehutanan melalui sertifikasi, pra penjualan kayu, pelelangan, dan jaringan informasi pasar kayu (Camacho, et.al., 2002).

Meskipun sebagian besar sumber dana PJJ berasal dari pajak bahan bakar, FONAFIFO juga menerima pendanaan lainnya (Camacho, et.al., 2002) yaitu :

- Pendanaan dari luar melalui kesepakatan yang dinegosiasikan oleh Badan Implementasi Gabungan Kostarika (Costa Rican Joint Implementation Office OCIC), kesepakatan dengan lembaga-lembaga internasional (seperti GEF dan Bank Dunia), dan kesepakatan bilateral dengan pemerintah.
- Pendanaan internal melalui kesepakatan sukarela dengan lembaga-lembaga desentralisasi publik (seperti Perusahaan Listrik dan Penerangan Nasional) dan utilitas elektrik swasta, serta industri semisal pabrik bir Cervecería Costa Rica .
- Pendanaan melalui sertifikasi lingkungan. Nilai awal setiap sertifikasi yang dikeluarkan oleh FONAFIFO setara dengan biaya perlindungan satu hektar hutan untuk periode tertentu. Dokumen tersebut, yang disahkan oleh sebuah organisasi yang diakui secara internasional, merupakan pengurangan pajak dan dapat digunakan untuk menggantikan biaya-biaya lingkungan.
- Beberapa kesepakatan sukarela tidak melibatkan FONAFIFO secara langsung atau tidak sama sekali dari awalnya. Lebih dari itu, kesepakatan tersebut dibuat antara ornop dan para pemilik bisnis (kasus Asociación Conservacionista Monteverde dan suatu perusahaan hidroelektrik) atau antara perusahaan-perusahaan utilitas publik (kasus Perusahaan Utilitas Publik Heredia ESPH yang telah menetapkan tarif air disesuaikan dengan nilai jasanya). Namun demikian, kesepakatan tersebut tetap berkaitan dengan bidang konservasi SINAC.

PENGALAMAN SEBELUMNYA DENGAN SUBSIDI DAN MASALAH PENDANAAN PJJ

Kostarika menggunakan insentif kehutanan sebelum menetapkan skema PJJ. Antara 1979

dan 1985, biaya reboisasi merupakan pendapatan yang dikurangi pajak. Di kemudian hari, subsidi langsung diberlakukan untuk kegiatan reboisasi sekaligus pengelolaan dan perlindungan hutan-hutan alam⁴. Beberapa penulis beranggapan bahwa insentif tersebut berperan penting dalam menahan laju kerusakan hutan⁵.

Namun demikian, dihadapkan pada obligasi untuk menghilangkan subsidi dengan pinjaman pengaturan struktural ketiga, pemerintah mengamandemen UU Kehutanan (UU 7575) pada 1996. Akibatnya, konsep subsidi berubah menjadi suatu “pembayaran untuk jasa lingkungan” (Payment for Environmental Services) dengan kategori reboisasi, pengelolaan hutan, dan perkebunan (De Camino, et.al., 2000; Camacho, et.al., 2002).

Perubahan konsep ini merupakan sebuah solusi cerdas sebab secara formal memenuhi obligasi untuk menghilangkan subsidi namun mempertahankan transfer untuk sektor kehutanan. Pembayaran dasar untuk jasa lingkungan sebesar US\$40/hektar/tahun ditetapkan pada tingkat yang sama dengan subsidi konservasi hutan (Rojas dan Alyward, 2002). Menurut De Camino, et.al. (2000), meski “pembayaran untuk jasa lingkungan” berlangsung untuk mensubsidi yang lain, konsepnya berbeda karena pendanaannya dari pajak konsumsi minyak bumi berdasarkan prinsip poluter sebagai pembayar. Namun demikian, bagian keuangan tetap menjalankan subsidi-subsidi publik dengan pembayaran tersebut dan enggan mengeluarkan secara penuh untuk mendanai skema PJJ.

Antara 1998 dan 2000, kompensasi untuk CAF dan PJJ hampir tidak mencapai sepertiga dari yang disediakan UU (Camacho, et.al., 2002).

⁴ Tahun 1986, Sertifikat Kredit Kehutanan (CAF) diterapkan. Tahun 1988, Sertifikat Kredit Lanjutan Kehutanan (CAFA) diberlakukan sebagai subsidi langsung untuk reboisasi. Tahun 1994, subsidi ditetapkan untuk ditujukan pada pengelolaan dan perlindungan hutan (the Certificado de Abono Forestal para el Manejo del Bosque CAFMA, dan the Certificado para la Protección del Bosque- CPB).

⁵ Menurut Lutz, et.al. (1993), area yang ditutupi hutan berkurang dari 85% tahun 1900 menjadi 56% tahun 1950 dan 29% tahun 1987. Menurut Do Camino, et.al (2000), kerusakan hutan menurun diawali tahun 1986 ketika suatu perolehan bersih penutupan hutan sebesar 4000 hektare/tahun mulai terjadi, didorong oleh insentif reboisasi yang diberikan oleh pemerintah mulai tahun 1979. Insentif ini lebih kecil untuk pertanian dan berharga rendah untuk ternak serta produk-produk pertanian tradisional (Ibid.).

Sebuah laporan pemerintah, yang diserahkan pada 1998 kepada Komisi Jasa Lingkungan Foro de Concertation Nacional (Forum Pembangunan Konsensus Nasional) dan disusun oleh administrasi Rodriguez pada awal masa periodenya di badan tersebut, mengkritik skema PJJ yang digunakan. Laporan tersebut berpendapat bahwa skema tersebut memperlihatkan sebuah beban fiskal yang tidak berkelanjutan dan keuntungannya berpusat di tangan pemilik lahan besar dan orang-orang kaya (*Foro Nacional de Concertación, LA Nación Digital*).

Pada akhirnya, Pasal 69 UU Kehutanan, yang menetapkan sepertiga pendapatan dari pajak bahan bakar untuk CAF dan PJJ, dicabut melalui Ketetapan Penyederhanaan dan Efisiensi Pajak pada Juli 2001. Dalam bagian ini, UU yang baru menentukan bahwa 3,5% pendapatan dari pajak bahan bakar akan dialokasikan untuk PJJ. Dalam pelaksanaannya, bendahara diwajibkan untuk membayarkannya.

Walaupun persentase yang baru dianggap lebih rendah, besar CAF dan PJJ lebih dari dua kali lipat pembayaran sebelumnya. Hal ini disebabkan kenaikan pajak pada 2001 (Camacho dan Reyes, 2002). Namun sejak 2000, nilai pendanaan PJJ telah turun sekitar kurang dari setengah dana yang dibayarkan selama periode 1998-1999 (Tabel 1) dan pembayaran jangka panjang tidak pasti (*Estado de la Nación*, 2002). Solusi jangka pendeknya yaitu dengan mengalihkan sumberdaya dari luar Bank Dunia-GEF dan KfW⁶.

Selain masalah pendanaan, skema PJJ telah memobilisasi sumberdaya yang besar. Antara 1997 dan 2002, lebih dari 314.000 hektar

lahan telah diintegrasikan dalam program yang berarti pembayarannya di atas US\$80 juta (Tabel 1). Pada keseluruhan periode, 70% dari sumberdaya dialokasikan untuk perlindungan hutan. Sementara itu, sisanya untuk area reboisasi dan hutan-hutan dengan rencana pengelolaan.

Tabel 1
Pembayaran untuk Program Jasa Lingkungan di Kostarika: Luas dan Jumlah Terbayar Menurut Tipe Proyek, 1997-2002 (dalam Hektar dan Seribu Dollar)

Tahun	Perlindungan Hutan	Pengelolaan Hutan	Reboisasi	Perkebunan	Total
Area Baru yang Diintegrasikan dalam Hektar					
1997	94.621	8.532	5.035	-	108.188
1998	44.452	9.170	4.283	226	58.132
1999	56.539	5.989	4.284	400	67.212
2000	26.111	-	2.500	-	28.611
2001	20.626	3.997	3.281	-	27.904
2002*	16.871	4.324	3.230	-	24.425
Total	259.220	32.012	22.613	626	314.472
Jumlah Terbayar dalam Seribu Dollar					
1997	20.281	2.934	2.849	-	26.064
1998	10.338	3.341	2.557	53	16.289
1999	11.842	1.965	2.303	84	16.194
2000	5.583	-	1.369	-	6.952
2001	4.546	1.375	1.851	-	7.771
2002*	3.853	1.541	1.889	-	7.284
Total	56.443	11.156	2.818	137	80.554

* Area yang direncanakan dan jumlah yang dianggarkan untuk 2002, Peraturan Eksekutif No. 30090-MINAE. Angka perubahan rata-rata: 1997:233,28, 1998:257,99, 1999:286,46, 2000:308,66, 2001:329,48, 2002:346,57
Sumber: Camacho, et.al. (2002) berdasarkan data FONAFIFO

Pembayaran dengan kategori pengelolaan hutan telah menimbulkan konflik tajam antara kaum konservasionis dengan penebang swasta. Federasi Konservasi Lingkungan Kostarika (FECON), contohnya, pada 1999 merekomendasikan pengelolaan hutan dihapuskan dengan ditetapkannya program PJJ. FECON beralasan tidak adanya mekanisme efektif untuk mengawasi rencana pengelolaannya (*Asamblea Legislativa, Boletín de Prensa*, 16 Maret 1999).

⁶ Proyek ECOMERCADOS (dibiayai dengan pinjaman Bank Dunia sebesar US\$32,3 juta, bantuan GEF US\$8 juta, dan US\$8,6 juta bantuan dana melengkapi kebutuhan rencana anggaran pemerintah Kostarika) bertujuan menggunakan skema PJJ untuk melindungi keragaman hayati pada area-area prioritas. Bantuan dari KfW sebesar €11 juta digunakan untuk pengembangan hutan di kawasan Huetar Norte dan Sarapiquí (Camacho dan Reyes, 2002).

Pemerintah setuju dan pada 2000 menghapuskan pembayaran untuk kategori ini (Tabel 1).

Namun demikian, sektor kehutanan swasta berhasil melobi untuk reinstitusi pembayaran tersebut pada 2001. Dana yang dialokasikan untuk pengelolaan hutan diberikan sebagian pada 2002 karena di pertengahan tahun dana yang tidak tetap diperuntukkan kembali bagi perlindungan hutan, reboisasi, dan sistem wanatani yang ditetapkan keputusan eksekutif. Menurut FONAFIFO, pada 2002, seluas 1.296 hektar lahan dengan pengelolaan hutan ditambahkan atau mencakup 30% dari luas area yang direncanakan (Tabel 1). Sementara itu, luas total area reboisasi hanya 727 hektar atau 23% dari area yang direncanakan. Sebaliknya, area untuk konservasi hutan meningkat menjadi 19.176 hektar atau 14% lebih luas dari rencana semula. Sedangkan pembayaran aktual untuk sistem wanatani dimulai pada 2003.

PARTISIPASI PENGUSAHA SKALA KECIL DAN PENDUDUK LOKAL YANG TERBATAS

Menurut Camacho, et.al. (2002), meskipun skema PJJ yang berjalan di Kostarika lebih demokratis dari skema insentif kehutanan sebelumnya, usaha untuk memperluas keuntungan dari skema ini dengan berbasis keadilan belum tercapai. Kenyataannya partisipasi petani skala kecil atau penduduk lokal memang terbatas. Hal ini menimbulkan skema-skema serupa seiring dengan skema resmi dan menumbuhkan tekanan pada skema resmi tersebut agar menjadi lebih luas cakupannya.

Ortiz, et. al. (2003) berpendapat bahwa program PJJ di Kostarika tidak dirancang sebagai sebuah mekanisme pengentasan kemiskinan. Buktinya, profil sosial ekonomi mereka yang memiliki akses PJJ tidak mencakup masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan.

Miranda dan Porras (2002) menemukan bahwa mereka yang berpartisipasi dalam PJJ dengan lahan kurang dari 10 hektar di Cekungan Sungai Virilla rata-rata merupakan kaum profesional dengan pendapatan keluarga sebesar US\$22.000 per tahun. Dengan demikian, pembayaran US\$882 per tahun untuk PJJ dalam kasus ini menunjukkan hanya 4% dari pendapatan mereka walaupun situasi ini tidak mewakili keadaan di seluruh negeri. Penduduk lokal yang teritorialnya seluas 330.271 hektar atau 20% dari hutan alami di luar kawasan lindung, hanya memiliki partisipasi yang sangat kecil. Antara 1997 dan 2002, hanya 9.985 hektar teritorial mereka yang dimasukkan ke dalam program PJJ atau 3,2% dari luas keseluruhan (Camacho dan Reyes, 2002).

Menurut Camacho, et.al. (2002), di samping kurangnya informasi, ada faktor eksklusifitas berkaitan dengan prosedur birokrasi yang rumit dan biaya transaksi yang tinggi untuk mengakses PJJ. Selain itu, skema PJJ hanya mengakui pemilik lahan pribadi yang memiliki surat, bukan penggarap lahan dan pemungut hasil (Ibid)⁷. Dengan demikian, persyaratan yang berhubungan dengan surat kepemilikan, orientasi kehutanan, dan persyaratan teknis telah menguntungkan bagi pemilik lahan berukuran besar dan sedang.

Faktor lain yang membuat skema bersifat eksklusif yaitu penekanannya pada konservasi. Sebagai contoh, prioritas di Area Konservasi Kawasan Vulkanik Sentral (ACCVC) yaitu “konservasi hutan” atau “keuntungan lingkungan” sehingga ukuran lahan pertanian tidak dianggap sebagai suatu kriteria relevan dan proyek besar lebih disukai karena yang berukuran kecil menimbulkan masalah-masalah yang mengganggu (Camacho, et.al., 2002). Bobot kepentingan konservasionis dan sektor kehutanan swasta telah jelas walaupun dalam UU Kehutanan 1996 Jasa Lingkungan didefinisikan:

⁷ Menurut Camacho dan Reyes (2002), pada 1997, penggarap lahan yang diakui diterima namun dilengkapi dengan surat.

Jasa Lingkungan: *Semua yang disediakan oleh hutan dan perkebunan serta memiliki sebuah pengaruh terhadap perlindungan dan perbaikan hutan. Yang dimaksudkan di dalamnya yaitu: mitigasi emisi gas rumah kaca (pengaturan, pengurangan, pemisahan, penggudangan, dan absorpsi); perlindungan air untuk kota, pedesaan, atau penggunaan hidroelektrik; perlindungan keragaman hayati untuk konservasi dan keberlanjutan, penggunaan ilmiah dan farmasi; riset dan perbaikan genetika; perlindungan ekosistem, bentuk-bentuk kehidupan dan keindahan pemandangan alam untuk wisata dan tujuan ilmiah.* (UU 7575, Pasal 3, Ayat k)

Definisi ini mengidentifikasi jasa-jasa lingkungan dengan kehadiran pepohonan di hutan atau perkebunan namun tidak memasukkan sistem wanatani yang mencerminkan kurangnya kekuatan sektor pertanian. Sebagaimana yang ditekankan oleh Camacho, et.al. (2002), UU juga mengabaikan praktek pertanian organik yang menerapkan teknologi bersih (kopi, pisang, hortikultura, dan peternakan). Padahal praktek ini melindungi ekosistem dan menguntungkan umat manusia. Selain itu, UU tidak memperhatikan masyarakat yang mendorong perlindungan berkelanjutan ruang hijau, hulu sungai, dan lembah sungai.

Institusionalisasi sistem PJJL mengkonsolidasikan dan memperkuat kepentingan kehutanan dan konservasionis melalui sebuah sistem rumit dan interpretasi kaku terhadap UU. Walaupun demikian, kritik internal dan tekanan penduduk lokal serta organisasi produsen skala kecil telah mengarah pada evolusi dan aturan yang lebih luas. Sebagai hasilnya yaitu adanya peningkatan keikutsertaan simpanan tradisional dan penerimaan sistem wanatani melalui keputusan eksekutif di pertengahan 2002⁸. Namun, sama

halnya dengan simpanan tradisional, partisipasi sistem wanatani juga marjinal.

Legitimasi dan orientasi pembayaran yang sudah ada untuk skema institusional jasa lingkungan dipertanyakan banyak pihak. Di awal administrasi Rodriguez (1998-2002), sebuah komisi dilibatkan dalam proses pembangunan konsensus nasional *Foro de Concertación Nacional* untuk menilai isu tersebut. Ide yang mendasari yaitu pembentukan sebuah konsep Sistem Jasa Lingkungan yang Terintegrasi. Konsep ini akan memperluas definisi jasa lingkungan, dan partisipasi sektor-sektor sosial lain dalam badan pembuat keputusan yang mengontrol sistem PJJL sehingga mengimbangi pengaruh sektor kehutanan. Komisi tersebut mengusulkan dimasukkannya sistem wanatani dan alternatif rancangan hutan kota sebagai opsi yang dapat dipilih untuk menerima pembayaran terhadap jasa lingkungan.

Meskipun demikian, inisiatif legislatif untuk melakukan perubahan (Kotak 2), menghadapi banyak konflik posisi dan kepentingan serta terbatasnya perwakilan produsen skala kecil dan organisasi kemasyarakatan dalam berbagai pembahasan. Pada akhirnya, inisiatif tersebut dihentikan karena tidak adanya kata mufakat. Sebagai hasil, skema PJJL yang ditetapkan UU Kehutanan 1996 tetap berlaku.

Jalan buntu pada inisiatif inovatif ini memberikan pelajaran bagi negara-negara lain yang sedang berupaya untuk menginstitutionalkan skema PJJL. Seperti ditunjukkan oleh pengalaman tadi, institusionalisasi yang berdasarkan pada proses pembentukan konsensus yang tidak lengkap dan tanpa cukup melibatkan kepentingan para petani kecil, penduduk lokal, dan organisasi lain akan menimbulkan masalah yang sulit diatasi di kemudian hari. Oleh karenanya,

⁸ Keputusan No. 30748-MINAE (5 Juni 2002) merencanakan kembali dana PJJL 2002 dalam pengelolaan hutan yang mengarah ke perlindungan hutan, reboisasi, dan sistem wanatani (AFS). Hal ini menjadikan sistem tersebut sesuai untuk pertama kalinya. Keputusan No. 30962-MINAE (24 Oktober 2002) mengatur dan menetapkan pembayaran sekitar 230 Colon Kostarika per pohon (sekitar US\$0,60 pada nilai tukar yang berlaku saat itu) untuk PJJL dalam sistem wanatani. Jumlah ini diindekskan setiap tahun sesuai dengan indeks harga konsumen dan dibayarkan selama tiga tahun dengan porsi yang tidak sama (tahun pertama 65%, tahun kedua 20%, dan tahun ketiga 15%). Jumlah yang dialokasikan untuk PJJL-AFS pada 2002 yaitu 37.556.160 colon Kostarika (sekitar US\$98.000 dengan nilai tukar yang berlaku pada saat keputusan ditetapkan) atau sekitar 4,8% dari total alokasi untuk PJJL di area-area baru yang diintegrasikan pada 2002

penting untuk memastikan partisipasi yang luas, memadai, dan sungguh-sungguh, khususnya dalam tahap-tahap awal dalam menginstitutionalkan skema PJJ untuk menjamin legitimasi jangka panjang dan keberlanjutannya.

PJJ DAN PROSES LOKAL

Sementara skema resmi PJJ di Kostarika menekankan pada jasa lingkungan global (keanekaragaman hayati dan rosot karbon), upaya pada lingkup lokal bertujuan melindungi sumberdaya air untuk konsumsi dan tenaga listrik. Hal ini telah mendorong inisiatif lokal yang dijalankan dengan kriteria lebih fleksibel dari pada sistem nasional.

Menilai jasa lingkungan dengan menggunakan perspektif lokal juga menyebabkan munculnya partisipasi dan proses manajemen lokal yang menuntut kontrol lebih besar terhadap sumberdaya alam. Camacho, et.al. (2002) menganalisa dinamika lokal tersebut dalam proses PJJ melalui tiga studi kasus yang dilakukan selama Proyek PRISMA-Ford berlangsung. Kasus-kasus itu dirangkum dalam tulisan berikut ini.

TARIF AIR YANG DISESUAIKAN: PERUSAHAAN UTILITAS PUBLIK HEREDIA (ESPH)

Sejak 1999, Perusahaan Utilitas Publik Heredia (*Empresa de Servicios Públicos de Heredia ESPH*) telah membebaskan tarif air yang disesuaikan dengan nilai jasa lingkungannya. Biaya tambahan dalam tarif merupakan dana kepercayaan yang digunakan oleh perusahaan itu sendiri dalam investasi PJJ di kawasan pegunungan Provinsi Heredia sejak 2002⁹. Hal ini didasarkan pada keprihatinan terhadap kerentanan sumber-sumber air akibat pertumbuhan kota dan perubahan penggunaan lahan. PJJ muncul sebagai sebuah instrumen untuk menjamin persediaan air di masa depan. Caranya dengan memberikan insentif kepada produsen di daerah aliran sungai bagian hulu

untuk konversi hutan pada lahan yang tidak digunakan atau yang masih digunakan untuk peternakan.

Namun demikian, skema PJJ lokal yang terisolasi tidak akan memecahkan masalah yang menjadi perhatian ESPH. Pengalaman menunjukkan perlunya memasukkan skema PJJ ke dalam strategi administrasi partisipatif yang lebih global untuk pengembangan kawasan mikro dan menghubungkannya dengan para pemain dari berbagai institusi dalam satu teritorial.

PJJ UNTUK PRODUSEN DI LEMBAH SUNGAI PLATANAR

Perusahaan Hidroelektrik Matamoros (*Empresa Hidroeléctrica Matamoros*) memiliki empat pusat hidroelektrik di sepanjang Sungai Platanar dengan total kapasitas 20 MW. Pada 1999, di bawah kesepakatan sukarela dengan FUNDECOR dan MINAE, perusahaan ini membuat komitmen untuk membayar US\$15/hektar/tahun selama lima tahun kepada FONAFIFO. Dengan begitu, lembaga ini akan terlibat dalam program PJJ bersama para pemilik pertanian di lembah sungai Platanar untuk melindungi hutan atau merestorasi area-area yang gundul.

Setahun kemudian, perusahaan menyetujui untuk membayar US\$30/hektar/tahun dalam rangka perlindungan hutan selama 10 tahun. Kesepakatan lainnya yaitu memasukkan ketentuan pemberian akses PJJ untuk produsen yang tidak dapat memenuhi persyaratan umum FONAFIFO tentang surat kepemilikan. Melalui kesepakatan sukarela ini, 26 produsen ikut serta dalam PJJ dan 796 hektar hutan lembah sungai Planar dilindungi dengan cakupan luas sebesar 25% dari luas keseluruhannya. Program dijalankan oleh CODEFORSA, ornop bidang kehutanan paling berpengalaman di kawasan tersebut. Ornop ini yang melaksanakan studi dan kontrak dengan produsen dengan mengikuti aturan SINAC-MINAE-FONAFIFO.

⁹ Jumlah yang dibayarkan dana kepercayaan untuk jasa ekosistem air yaitu 1,90 colon Kostarika per meter kubik, atau sekitar US\$0,005.