

Transfer dan kompensasi, menurut Born, et.al. (2002), dapat dinyatakan dalam berbagai bentuk: transfer langsung sumber finansial, dukungan kredit, potongan pajak, alokasi sumber fiskal untuk program-program khusus, akses istimewa ke layanan publik, akses teknologi dan pelatihan, subsidi produk, akses ke pasar dan program khusus, dan sebagainya.

Namun, Born (2002) mengingatkan bahaya pragmatisme atau oportunisme berlebihan akan mengarah pada penguatan inisiatif yang mengubah mekanisme kompensasi menjadi hanya sebatas instrumen ekonomi atau peluang bisnis baru semata. Sebaliknya, Born memandang perlunya menggunakan sebuah pendekatan yang luas untuk kompensasi sebagai pengakuan terhadap jasa lingkungan. Born menghindari penggunaan konsep pembayaran atau pasar untuk jasa lingkungan. Untuk mengevaluasinya dalam bahasan keadilan sosial, tidak cukup hanya dalam bahasan yang berkenaan dengan efektifitas lingkungannya.

Dengan pemikiran tersebut, Born (2002) merasa perlunya sebuah diskusi publik dan keputusan atas hak-hak, tanggung jawab, dan prosedur atau aturan untuk mencegah efek yang berlawanan dan mencapai mekanisme kompensasi yang dapat diterima dan adil. Born juga beranggapan bahwa implementasi dan pengoperasian prosedur instrumen kompensasi sebaiknya berdasarkan studi dan pengawasan masyarakat yang sedang berlangsung. Hal ini menandai keterlibatan dan koordinasi yang kuat dari organisasi-organisasi perhimpunan masyarakat dalam kelengkapan dan evaluasi mekanisme yang berkenaan dengan keefektifan lingkungan dari mekanisme tersebut dan hubungannya dengan keadilan sosial.

Beberapa pertanyaan yang perlu dijawab dengan menggunakan kriteria tersebut dalam diskusi publik terhadap isu (Born, 2002) yaitu siapa yang sebaiknya membayar jasa lingkungan yang dipelihara oleh orang lain

dan dalam keadaan apa? Siapa yang sebaiknya menerima pendapatan atau kompensasi yang dihasilkan dari penggunaan langsung atau tak langsung atas jasa lingkungan? Bagaimana agar seluruh masyarakat dan bukan hanya sebagian darinya dapat diberi kompensasi seperti contohnya dalam kasus pelestarian keragaman hayati dan pengetahuan tradisional? Haruskah penyediaan jasa dasar (pemeliharaan kesehatan, sanitasi, edukasi, dsb) dianggap sebagai suatu bentuk kompensasi atau sebaiknya dianggap sebagai hak-hak dasar yang harus diberikan? Apa peranan pemerintah dalam mekanisme ini?

Konteks dan pengalaman Brazil menunjukkan bahwa ada kemungkinan untuk memikirkan kombinasi dari beragam mekanisme dan bentuk-bentuk kompensasi. Yang menjadi penting yaitu jaminan tujuan dan aturan akan mendukung masyarakat. Hal ini berarti tujuan lingkungan diintegrasikan dengan tujuan sosial dan keadilan dalam rancangan dan implementasi skema dan mekanisme.

Di luar mekanisme, pengalaman Brazil memperlihatkan pentingnya menjamin prasyarat tertentu, terutama perluasan hak akses, menikmati hasil, dan kontrol. Kasus-kasus Brazil juga menunjukkan bahwa organisasi sosial yang kuat merupakan syarat penting untuk menjamin agar skema kompensasi berjalan sesuai dengan harapan masyarakat serta mencapai pemberlakuan hak-hak dan perbaikan efektif terhadap mata pencaharian secara umum.

## **EL SALVADOR<sup>17</sup>**

El Salvador, berbeda dengan Brazil, Meksiko dan, Kostarika, memiliki kawasan berhutan alami dan sekunder yang kecil. Kawasan berhutan terpisah-pisah dan membentuk mozaik, yang di dalamnya didominasi oleh ekosistem pertanian, lahan peneggembalaan, kebun kopi di bawah naungan, dan area-area yang terdegradasi.

<sup>17</sup> Sintesis pengalaman di El Salvador ini memasukkan naskah dari Nelson Cuellar

Dalam konteks ini, pembahasan jasa lingkungan dan kompensasinya kurang terkait pada strategi konservasi tradisional namun lebih menekankan peranan ekosistem pertanian.

Lebih lanjut, tingginya persentase teritorial tanpa vegetasi tahunan, menjadikan jasa hidrologi sebagai jasa lingkungan domestik terpenting. Hilangnya kapasitas untuk mengatur aliran sumberdaya hidrologis akan berkaitan dengan kekeringan dan banjir, masalah persediaan air dan pembangkit listrik tenaga air, serta opsi energi dengan biaya terendah. Oleh karena itu, berbagai kompensasi untuk inisiatif jasa lingkungan menjadikan ketersediaan air sebagai perhatian utama.

Krisis agraria yang mendalam juga telah menggarisbawahi pentingnya menghargai dan menilai kembali jasa lingkungan pedesaan dan ekosistem pertaniannya. Pudarnya pertanian tradisional telah membuat jasa lingkungan agraria menjadi sangat penting bagi negara. Akibatnya, akan ada keinginan untuk membuat mekanisme kompensasi agar terjadi pengalihan fungsi sektor pertanian kembali dan pengembangan wisata di daerah-daerah pedesaan yang miskin.

## STUDI KASUS

Di El Salvador, terdapat inisiatif lokal yang bertujuan untuk mengeksplorasi dan mengimplementasikan skema kompensasi terkait dengan penyediaan air, ekowisata, dan konservasi keragaman hayati. Kasus-kasus yang dipelajari di bawah arahan Proyek PRISMA-Ford mengkaji dua pengalaman kontras mengenai kopi yang tumbuh di naungan dan dua lainnya tentang penyediaan serta konservasi air. Tim juga menilai Proyek Ekoservis (*Ecoservicio*) sebagai inisiatif pemerintah yang didukung oleh GEF dan Bank Dunia. Proyek ini bertujuan untuk memperkuat pengelolaan kawasan lindung dan menyusun sebuah “sistem nasional pembayaran jasa lingkungan”.

### PROYEK KOPI DAN KERAGAMAN HAYATI

Proyek Kopi dan Keragaman Hayati yang dibiayai oleh GEF-Bank Dunia bertujuan untuk mengkonservasi komponen-komponen kritis

keragaman hayati dengan memelihara dan memperbaiki habitat di perkebunan kopi tumbuh di naungan, dilaksanakan antara 1998 dan 2001. Melalui sertifikasi dan masuk ke pasar-pasar khusus internasional, dirancang suatu usaha untuk meningkatkan kawasan kebun kopi ini berwawasan keragaman hayati.

Lembaga Dana Salvador untuk Studi Kopi (PROCAFE), yang bertanggungjawab dalam menjalankan proyek, mengadakan penelitian tentang pertanian, pengawasan geografis, transfer teknologi, dan analisa keuangan. Lembaga Dana Ekologis El Salvador, sebuah ornop yang dikenal dengan *SalvaNatura*, bertanggungjawab dalam mensertifikasi lahan-lahan pertanian dengan menggunakan label EKO-OK Aliansi Hutan Hujan Tropis (Rainforest Alliance). Berdasarkan kriteria keuangan, logistik untuk sertifikasi, dan pengumpulan data ekologis, proyek hampir secara eksklusif berhubungan dengan lahan-lahan pertanian berukuran sedang dan besar.

Proyek bertujuan untuk menetapkan sebuah mekanisme kompensasi jasa lingkungan melalui sertifikasi kopi berwawasan keragaman hayati yang dapat mencapai harga premium dalam pasar-pasar kopi alternatif tingkat internasional. Harga tinggi tersebut akan mengkompensasi para penanam atas implementasi praktek pengelolaan keragaman hayati dalam ekosistem pertanian kopi tumbuh di naungan.

Proyek tersebut memiliki sembilan komponen yaitu pengawasan biologis, pendidikan lingkungan, penelitian pertanian, pengawasan geografis, sertifikasi lahan pertanian, studi pasar, penilaian ekonomi-sosial, penilaian keuangan, dan transfer teknologi. Studi kriteria ekologi menyimpulkan bahwa perkebunan kopi yang dinaungi dengan lahan ukuran sedang dan besar, meskipun bukan pengganti hutan alami, memiliki keragaman hayati arboreal (137 spesies) dan avifauna (126 spesies) yang relatif tinggi. Studi pasar untuk kopi naungan berwawasan keragaman hayati menemukan bahwa produk ini tidak dikembangkan untuk menjamin harga premium yang stabil dalam jangka panjang.

Analisis aspek keuangan menyimpulkan bahwa sertifikasi tidak menguntungkan pada lahan-lahan pertanian yang kurang dari 7 hektar karena adanya pengeluaran tambahan. Namun demikian, analisis hanya berfokus pada pendapatan yang diperoleh dari penjualan kopi dan bukan dari produk-produk pertanian lainnya. Koperasi petani kecil yang dikelola untuk bergabung dalam program sertifikasi membuktikan bahwa pemberian sertifikat bagi penanam kopi kecil memungkinkan jika mereka diorganisasikan dengan baik sebagaimana yang dijelaskan oleh manajer sertifikasi (Belloso, 2001).

Meskipun demikian, kenyataannya, pelibatan para penanam kecil tidak terjadi secara spontan. Oleh karena itu, penting untuk memiliki tujuan eksplisit sehubungan dengan pelibatan mereka dalam bentuk inisiatif ini. Hal tersebut, selanjutnya, memerlukan kriteria seleksi yang lebih luas atas lahan pertanian, tindakan penguatan organisasi, dan mendorong aksi bersama untuk mencapai pengelolaan skala lanskap. Kasus ini juga menunjukkan pentingnya memperhatikan pemasaran, terutama jika bertujuan untuk membangun pasar yang mengakui jasa lingkungan.

#### **PRODUSEN KECIL KOPI NAUNGAN DAN JASA LINGKUNGAN DI TACUBA**

Kasus ini menganalisa kapasitas untuk menyediakan jasa lingkungan pada tiga koperasi penanam kopi produsen kecil di kabupaten Tacuba yang membatasi Taman Nasional El Imposible dan kelangsungan mengkonstruksi sebuah mekanisme kompensasi secara partisipatif bersama para petani. Analisa menunjukkan bahwa ekosistem pertanian kopi tumbuh di naungan yang dikelola oleh penanam kopi kecil memiliki kapasitas untuk menyediakan jasa lingkungan berlipat ganda, terutama dalam jasa konservasi keragaman hayati arboreal dan pengadaan air.

Dalam kaitannya dengan keragaman hayati arboreal, pada tiga koperasi yang dipelajari, teridentifikasi 123 spesies pohon dengan 109

spesies lokal dan 14 spesies hasil introduksi (Méndez, dalam proses). Rata-rata keragaman hayati per persil relatif tinggi dengan jumlah minimum 15 spesies per hektar. Tingkat keragaman hayati arboreal memenuhi kriteria dari jumlah spesies pohon lokal per hektar untuk program sertifikasi berwawasan-keragaman hayati yang dibahas pada kasus sebelumnya. Keragaman spesies arboreal yang ditemukan pada lahan-lahan kecil perseorangan dari salah satu koperasi lebih besar 30% dari pada yang ditemukan pada area kolektif yang lebih luas milik dua koperasi lainnya. Tingginya keragaman hayati pada lahan kecil perseorangan ini menunjukkan pentingnya melibatkan dan mendukung sektor ini sebagai bagian dari inisiatif konservasi lokal dan regional. Selain nilai konservasinya, pohon-pohon naungan menyediakan beragam produk untuk rumah tangga anggota koperasi. Dari produk tersebut, yang terpenting yaitu kayu bakar, menunjukkan penghematan kurang lebih US\$71,50 per tahun (Méndez, dalam proses).

Di El Salvador, lahan kopi naungan menggambarkan penutupan hutan terpenting milik negara. Lahan kecil (kurang dari 7 hektar) mencakup 80% dari lahan perseorangan, karenanya koperasi penanam kecil memainkan peran penting dalam memelihara jasa lingkungan skala lanskap. Penanam skala kecil kopi naungan yang melaksanakan sistem produksi campuran mendapatkan berbagai macam barang seperti buah, kayu bakar, tanaman obat, dan pakan ternak, selain kopi. Gambaran ini berperan penting dalam swadaya serta menyangga rumah tangga dan keluarga besar di tengah pasar kopi internasional yang tidak tetap. Sama halnya, kepemilikan terfragmentasi memperlihatkan diversifikasi yang besar pada tingkat plot dan proses transformasi lahan relatif lebih lambat. Kepemilikan tanah dalam petak-petakan ini menghalangi pembukaan lahan, yang lebih tipikal terjadi pada kepemilikan lahan besar. Hal ini yang menyebabkan krisis struktural pada sektor pertanian dan kopi saat ini.

Koperasi Tacuba berperan penting karena kedekatannya dengan Taman Nasional El Imposible dan berada dalam kawasan yang diusulkan untuk Koridor Biologis Mesoamerika (*Mesoamerican Biological Corridor MBC*). Jasa lingkungan berupa keindahan pemandangan juga dapat dikembangkan melalui ekowisata dan kegiatan rekreasi. Oleh karena itu, timbul kebutuhan yang jelas untuk memperkuat organisasi dan kapasitasnya dalam rangka berhubungan dengan banyak pihak dari luar.

Salah satu koperasi memiliki sebuah sumber mata air yang merupakan sumber air utama bagi kabupaten Tacuba. Situasi ini memberikan peluang untuk mengembangkan suatu mekanisme kompensasi seputar jasa ini. Telah ada satu upaya yang sejalan dengan kepentingan ini melalui sebuah badan bantuan dan pemerintah kabupaten. Hanya saja, menurut pengurus koperasi yang dekat sumber mata air itu berada, koperasi tidak memiliki cukup kekuatan negosiasi dan pengelolaan untuk menjamin kompensasi tersebut akan menguntungkan mereka. Mereka merasa bahwa resiko terbesar untuk mengimplementasikan mekanisme kompensasi adalah kurangnya transparansi para pelaku yang terlibat dalam merencangkannya.

Kasus ini menyoroti pentingnya mendorong proses negosiasi yang luas dan transparan untuk menjamin mekanisme yang adil dan efisien. Keadilan menghendaki kompensasi yang layak bagi produsen kecil dan distribusi yang merata bagi konsumen akhir. Adanya beban tambahan bagi konsumen akhir yang lebih besar merupakan ketidakadilan. Efisiensi dalam kasus ini juga diperlihatkan dengan mengalokasikan zona pengisian (*recharge zones*) yang memelihara sumber mata air dan mengidentifikasi praktek untuk mempertahankan atau meningkatkan jalannya jasa lingkungan ini di masa mendatang.

#### **PJL DI SAN FRANCISCO MENÉNDEZ**

Pada Maret 2001, masyarakat Los Conacates dan Cara Sucia (Kabupaten San Francisco Menéndez) mulai menerapkan skema

kompensasi yang berhubungan dengan suplai air melalui pungutan air. Para pelaku yang terlibat dalam skema ini yaitu masyarakat setempat, Proyek Promosi Sehat melalui Air dan Sanitasi (PROSAGUAS), Proyek Aksi, Pengelolaan dan Penggunaan Rasional Air (AGUA), dan dukungan badan yang memberikan kontribusi dalam membangun sistem air bersih dan mengorganisasi dewan air masyarakat.

Mekanisme disusun melalui kesepakatan untuk mentransfer sistem air yang dibangun oleh badan-badan pendukung setempat kepada masyarakat. Dengan kesepakatan tersebut, masyarakat akan menanggung gaji seorang pengawas daerah aliran sungai Taman Nasional El Imposible. Sungai ini merupakan sumber air utama bagi masyarakat. Dana untuk membayar penjaga tersebut berasal dari pungutan penggunaan air. Sayangnya, sebagian besar penerima manfaat sistem air mengabaikan kenyataan tersebut karena hanya sejumlah kecil wakil dan anggota proyek dari kedua dewan penentu sistem yang berpartisipasi dalam menegosiasikan kesepakatan tersebut.

Kasus ini menunjukkan peran dominan sekelompok orang di dalam lembaga tersebut dalam menetapkan mekanisme kompensasi. Menurut perspektif keadilan, kasus ini kontroversial karena masyarakat miskin pedesaan memberikan perhatian pada jasa lingkungan yang dijalankan sebuah taman nasional.

#### **CHALATENANGO: PERSYARATAN TERITORIAL JASA LINGKUNGAN**

Provinsi Chalatenango, sebelah utara El Salvador, merupakan kawasan bergunung-gunung dengan sedikit area berhutan dan sejumlah besar petani subsisten kecil. Provinsi ini merupakan sebuah zona konflik perang saudara pada 1980-an. Pada periode rekonstruksi, segera sesudah masa perang, provinsi ini menjadi perhatian badan bantuan internasional.

Dalam situasi tersebut, Komite Lingkungan Chalatenango (CACH) memulai sebuah forum

terbuka, bersama sebagian besar dari organisasi pemerintah dan ornop yang bekerja untuk pembangunan Chalatenango. Salah satu hasil terpenting CACH yaitu perumusan partisipatif dari Rencana Pengelolaan Lingkungan Provinsi Dasar-Dasar Pembangunan Berkelanjutan di Chalatenango (PADEMA). Fokus pada reformasi ekonomi salah satu dari empat tujuan aksi dalam Rencana menjadi tugas utama Provinsi Chalatenango dalam penyediaan jasa lingkungan.

Perlindungan air merupakan jasa lingkungan yang menjadi fokus usulan CACH karena Chalatenango memainkan peranan utama dalam menyediakan air untuk Kawasan Metropolitan San Salvador melalui Sungai Lempa dan pembangkit listrik tenaga air. Oleh karena itu, CACH meminta kompensasi teritorial untuk provinsinya atas penyediaan jasa lingkungan untuk seluruh negara. CACH juga menajaki potensi ekowisata atas lanskap provinsi tersebut. Komisi Pengembangan Nasional (CND), sebuah komisi yang dibentuk presiden, menerima gagasan CACH tersebut. Dalam usulan Aksi Awal untuk Rencana Bangsa, Chalatenango direncanakan sebagai “zona produksi jasa lingkungan” (CND, 1999).

Di antara strategi lokal dalam provinsi, isu jasa lingkungan telah menjadi sangat penting. Sebagai contoh, Mancomunidad La Montana, sebuah asosiasi tujuh kabupaten di Chalatenango, bekerja sama dalam pengelolaan teritorial dan pembangunan lokal tempat berbagai jasa lingkungan memainkan peran strategis. Peran strategis tersebut yaitu adanya beragam penggunaan jasa lingkungan dalam kawasan mikro, baik dalam dimensi eksternal berupa pengambilan keuntungan dari keindahan lanskapnya, maupun dalam dimensi internalnya yang berkenaan dengan pengelolaan sumberdaya air.

Tantangan utama dalam konstruksi mekanisme kompensasi jasa lingkungan berkaitan dengan perlunya memasukkan visi lanskap. Hal ini akan menjadi pertimbangan kondisi sekarang yang menghasilkan jasa tersebut. Dengan demikian, perlu ada dorongan perubahan dalam praktek pertanian yang memperbaiki dan menjamin penyediaan jasa lingkungan. Ditambah dengan kompensasi yang layak bagi produsen di antara pihak lainnya untuk menjamin bahwa proses terus berlanjut dan bergerak maju dalam sebuah model partisipatif.

### **PROYEK EKOSERVIS: MENUJU SUATU SISTEM PEMBAYARAN JASA LINGKUNGAN NASIONAL**

Sejalan dengan inisiatif lokal untuk mengimplementasikan skema kompensasi jasa lingkungan, muncul inisiatif pemerintah dengan tujuan membentuk sebuah sistem PJJ nasional. Dengan dukungan oleh GEF dan Bank Dunia, Proyek Ekoservis<sup>18</sup> telah dibahas sejak 2000 dan saat ini (2003) sedang dalam fase persiapan. Menurut Bank Dunia (2003), proyek yang akan dijalankan oleh Kementerian Lingkungan dan Sumberdaya Alam ini akan mencakup tiga komponen yaitu penguatan institusional, pengelolaan kawasan lindung, dan perancangan sistem pembayaran jasa lingkungan<sup>19</sup>.

Tujuan lima tahun, dalam rancangan proyek awal, mencakup dua pasar lokal untuk jasa lingkungan pada daerah-daerah yang diprioritaskan untuk proyek<sup>20</sup>. Di dalam rancangannya terdapat integrasi 5.000 hektar terlibat dalam aksi proyek, pelibatan 300 petani, rancangan kerangka institusional uji lokasi, tiga kawasan lindung baru yang dinyatakan dengan rencana pengelolaan dan pengawasan setiap zona inti, dan inventarisasi lengkap keragaman hayati.

<sup>18</sup> Dalam portofolio proyek GEF, proyek ini ada dalam judul “Pengelolaan Sumberdaya Alam melalui Konservasi dan Restorasi Jasa Lingkungan”. sementara itu di Bank Dunia, proyek ini ada sebagai Proyek Pengelolaan Lingkungan Nasional.

<sup>19</sup> Komponen ketiga merupakan minat khusus GEF, yang menekankan bahwa El Salvador memiliki keragaman hayati tingkat tinggi meskipun penutupan hutan alamnya kecil (GEF, 2000).

<sup>20</sup> Terdapat lima lokasi percontohan pendahuluan: La Montañona, Cinquera, Gualobo River, Danau Coatepeque dan Los Volcanes.

Aksi penguatan institusional berfokus pada Kementerian Lingkungan dan pengelolaan kawasan lindung, identifikasi mekanisme pendanaan yang berkelanjutan, dan pengembangan asosiasi sektor swasta dengan pemerintah setempat. Untuk mengkonsolidasikan kawasan lindung, rencana pengelolaan meliputi rencana pendanaan jangka panjang yang mengambil keuntungan dari pasar jasa lingkungan untuk mempromosikan penggunaan lahan berwawasan keragaman hayati di zona-zona penyangga<sup>21</sup>.

Elemen-elemen tersebut di atas mengindikasikan bahwa penekanan utama proyek sejalan dengan konservasi dan sistem “pembayaran jasa lingkungan” dipandang sebagai sebuah mekanisme keuangan untuk konservasi<sup>22</sup>. Lebih lanjut lagi, untuk jasa hidrologi, perubahan pengelolaan lahan di lereng bukit dengan mengalihkan lahan pertanian menjadi hutan memainkan satu peran penting. Hal ini sama dengan yang terjadi di Kostarika. Sistem yang diusulkan berfokus pada keberadaan pepohonan, kawasan alami, dan hutan. Tentunya, menemukan sebuah skema kompensasi jasa lingkungan yang sesuai dengan karakter El Salvador bukanlah tugas yang mudah. Peluang untuk mengakses sumberdaya GEF dalam bentuk bantuan dengan perhatian utama pada keragaman hayati dapat menyebabkan penyimpangan dalam prioritas atau dalam cara mengemukakan komponen-komponen untuk proyek yang berbeda. Meski demikian, fokus pada sistem kompensasi perlu lebih bergeser pada keistimewaan konteks El Salvador, terutama dalam hubungannya dengan pengakuan terhadap peranan ekosistem pertanian, penguatan peran pengelolaan lahan yang dilakukan oleh petani dengan skala pertanian yang kecil, dan penilaian kembali peranan sektor pertanian juga lanskap pedesaan. Sebagaimana yang terlihat di Meksiko,

Kostarika, dan Brazil, orientasi strategi kompensasi sangat penting. Oleh karenanya, “Ekoservis” harus menghadapi tantangan untuk memperluas fokusnya selain pepohonan, hutan, dan kawasan alami. Secara strategis harus melibatkan berbagai karakter yang mendefinisikan konteks El Salvador, terutama pengaruh dan peranan pertanian kecil di lereng-lereng bukit. Hal tersebut tidak akan mungkin jika tidak terdapat ruang untuk partisipasi nyata dan konsultasi dalam proses rancangan akhir proyek dan implementasinya. Karena proyek “Ekoservis” harus merumuskan sebuah kebijakan publik yang bertujuan untuk melembagakan sistem pembayaran untuk jasa pada skala nasional, maka menjadi penting untuk berbagai pihak berpartisipasi dan diinformasikan secara sungguh-sungguh.

## **PENILAIAN DAN PERSPEKTIF**

Konteks sejumlah pengalaman di El Salvador menekankan pentingnya lanskap kelolaan manusia dan menjalankan proses partisipatif sebagai faktor penting ketika mengembangkan skema kompensasi jasa lingkungan. Oleh karena itu, penting untuk melihat bidang selain hutan untuk mendukung proses penguatan organisasi dalam rangka pengelolaan teritorial, menjamin dan memperluas akses basis sumberdaya, dan membantu mengembangkan institusi serta kebijakan lingkungan yang mendukung pengelolaan lanskap kelolaan manusia.

## **MELIHAT SELAIN HUTAN**

El Salvador, dengan hutannya yang sedikit dan sejarah lanskap kelolaan manusia yang panjang, menekankan pentingnya melihat bidang selain hutan dan memahami pentingnya penggunaan lahan lainnya untuk menjamin penyediaan jasa lingkungan. Dalam hal ini, terutama ekosistem pertanian, penggunaan praktek pertanian yang telah ditingkatkan

<sup>21</sup> Elemen lain yang dipertimbangkan yaitu investasi di demarkasi batas, infrastruktur dasar dan peralatan komunikasi yang memfasilitasi perlindungan, serta suatu sistem pengawasan melalui citra satelit dan sistem informasi geografi dengan verifikasi lapangan pada koridor yang terpilih.

<sup>22</sup> Akses yang terbatas terhadap informasi proyek dari tulisan ini masih tidak tersedia versi publik yang lengkap tentang tulisan konsep proyek tidak memungkinkan evaluasi yang lebih komprehensif berkenaan dengan orientasinya. Sebagian dokumen proyek dapat diperoleh secara online di: <[http://www.marn.gob.sv/economia%20ambiental/MARN\\_BM\\_GEF.htm](http://www.marn.gob.sv/economia%20ambiental/MARN_BM_GEF.htm)>

mutunya, dan upaya-upaya lainnya yang bertujuan pada restorasi ekosistem.

Perkebunan kopi merupakan aset penting milik negara, khususnya perkebunan kecil kopi naungan. Perkebunan kopi ini memiliki keragaman struktural dan ekologi dari pada tanaman pertanian monokultur yang lebih besar skalanya, termasuk di dalamnya perkebunan lainnya. Selain kompleksitas ekologis yang pada dasarnya tinggi, perkebunan tersebut memiliki potensi besar dalam konservasi keragaman hayati flora dan fauna dan perlindungan air serta tanah. Perkebunan ini juga memberikan suatu variasi manfaat budaya yang kasat mata bagi produsen dan penghuninya.

Selain ekosistem pertanian berupa penanaman kopi, praktek yang telah diperbaiki oleh para petani kecil di lereng-lereng bukit memberikan potensi besar dalam kaitannya dengan perbaikan penyediaan jasa lingkungan dan strategi penghidupan mereka. Tidak diragukan lagi bahwa dapat dipahami jika El Salvador menekankan perhatiannya pada restorasi dan pemeliharaan ekosistem kelolaan manusia yang telah terdegradasi sebagai pilihan strategis dalam penyediaan jasa lingkungan juga menekankan dan mengakui keragaman hayati yang dihasilkan ekosistem pertanian.

#### **PARTISIPASI DALAM MENENTUKAN SISTEM DAN NEGOSIASI UNTUK PENGELOLAAN LOKAL**

Tantangan dalam menggabungkan jasa lingkungan dan kompensasinya dengan strategi pedesaan di El Salvador dapat dipertimbangkan karena kompleksitas sosial lingkungan yang mendasar terhadap beragamnya lanskap kelolaan manusia dan perlunya memperbaiki kapasitas untuk menyediakan jasa lingkungan. Pada saat yang bersamaan, juga memperkuat penghidupan masyarakat miskin pedesaan. Hal tersebut menunjukkan pentingnya proses partisipatif yang sungguh-sungguh

untuk pembuatan kebijakan publik dalam bidang ini.

Dengan adanya kompleksitas potongan mozaik yang dikelola dan perlunya mentransformasikan praktek, menjadi penting untuk memperkuat proses negosiasi lokal untuk pengelolaan lingkungan dan teritorial. Proses negosiasi tersebut dapat cukup berhasil jika mekanisme kompensasi meningkatkan praktek yang memberikan kontribusi dalam pemeliharaan dan peningkatan arus jasa lingkungan, serta memperkuat penghidupan masyarakat pedesaan.

#### **AKSES MENUJU BASIS SUMBERDAYA**

Reformasi agraria pada 1980-an dan Program Transfer Lahan yang muncul pada Persetujuan Damai pada 1992 mendistribusikan kembali seperlima dari teritorial dan berhasil memperluas akses masyarakat pedesaan ke basis sumberdaya. Meskipun demikian, fragmentasi lahan menjadi bidang-bidang kecil membutuhkan proses pengorganisasian yang kuat untuk mendapatkan aksi bersama dalam skala lanskap. Hal ini diperumit lagi dengan adanya krisis pertanian sehingga berakibat pada pasar lahan yang lebih dinamis. Menyusul kemudian, terjadi percepatan proses perubahan penggunaan lahan menuju penggunaan urban dan industri yang berdampak negatif terhadap penyediaan jasa lingkungan.

Berbagai koperasi yang muncul saat reformasi agraria harus menghadapi efek dari krisis pertanian, dampak penguatan strategi konservasi tradisional, dan konsolidasi sistem kawasan lindung yang membatasi hak-hak masyarakat ke lokasi sumberdaya. Di sisi lain, terbuka peluang untuk masyarakat pedesaan pada zona-zona koridor biologis. Hanya saja, hal ini membutuhkan keikutsertaan partisipan yang telah dibimbing sebelumnya dalam proses negosiasi perubahan penggunaan lahan dan mekanisme kompensasi.

## **MEMPERKUAT ORGANISASI SOSIAL**

Memperkuat organisasi sosial dalam skala masyarakat merupakan hal penting untuk negosiasi, penetapan kesepakatan, dan distribusi manfaat yang datang dari skema kompensasi. Hal ini, terutama, dengan pertimbangan bahwa sejumlah pendekatan dan praktek yang diajukan oleh berbagai pihak dari luar (badan pemerintah, badan bantuan asing, proyek kerjasama teknis, dan badan pendukung) tidak selalu menguntungkan masyarakat.

Kompleksitas yang terlihat di El Salvador juga menjelaskan sejumlah perspektif yang berkaitan dengan kompensasi jasa lingkungan. Kebanyakan inisiatif lokal menganggap bahwa skema kompensasi sebaiknya bertujuan pada penguatan yang sinergis antara produksi dan restorasi lingkungan di daerah pedesaan yang terdegradasi dan miskin. Sedangkan inisiatif pemerintah muncul dengan prioritas pada penggunaan mekanisme kompensasi sebagai instrumen keuangan untuk konservasi sebagaimana yang terjadi di Kostarika. Perbedaan dalam perspektif ini tidaklah sepele. Sementara itu, dalam proses pembuatan aturan, diskusi, dan proses negosiasi yang sungguh-sungguh, partisipasi masyarakat perlu ditingkatkan untuk membawa mereka bersama ke posisi yang lebih dekat. Diharapkan demikian agar komitmen-komitmen yang dapat dibentuk dapat diwujudkan dalam kerangka dan kebijakan institusional di kemudian hari

## **LINGKUNGAN INSTITUSIONAL DAN KEBIJAKAN YANG MENGUNTUNGKAN**

El Salvador memerlukan suatu skema kompensasi yang mampu merespons beragamnya kondisi dan konteks inisiatif lokal dengan tujuan untuk mengimplementasikannya. Dengan adanya kondisi lokal seperti ini, jasa lingkungan sangat penting bagi masyarakat sendiri dan secara langsung berkaitan dengan strategi produksi

lokal. Inisiatif mereka merupakan sumber penting sebagai informasi dalam pembuatan kebijakan publik sebagaimana kasus sistem pembayaran jasa lingkungan nasional.

Jatuhnya sektor pertanian yang tidak begitu penting terhadap stabilitas ekonomi makro merupakan salah satu karakter perekonomian rakyat El Salvador yang ditunjang dengan migrasi dan remiten. Dalam konteks ini, pengakuan dan penilaian kembali peranan masyarakat pedesaan untuk menyediakan jasa lingkungan mengasumsikan suatu kerangka institusional dan kebijakan. Kerangka tersebut hendaknya memberikan kontribusi pada pengelolaan yang luas terhadap lanskap kelolaan manusia, daerah pedesaan, dan sektor pertanian. Semuanya ini harus berjalan di luar cakupan strategi konservasi tradisional untuk ekosistem alami dan kawasan lindung.

## **NEGARA BAGIAN NEW YORK<sup>23</sup>**

Kota New York memiliki sebuah strategi pengelolaan daerah aliran sungai yang inovatif dengan menyediakan dukungan finansial dan bantuan lainnya bagi masyarakat di daerah aliran sungai Catskill/Delaware. Hal ini dalam rangka pertukaran dengan usaha-usaha untuk memperbaiki kualitas air di daerah aliran sungai tersebut. Kasus ini memperlihatkan hubungan yang penting antara kesejahteraan masyarakat pedesaan dengan penyediaan jasa lingkungan.

Meskipun kasus Negara Bagian New York sangat jelas berbeda dengan negara-negara sedang berkembang yang telah disebutkan, kasusnya secara keseluruhan menarik karena pertanian merupakan salah satu karakter yang menentukan di daerah aliran sungai Catskill/Delaware. Selain itu, para petani di daerah aliran sungai ini termasuk penduduk termiskin di Negara Bagian New York<sup>24</sup>. Pengalaman kompensasi jasa lingkungan di New York memberikan wawasan bagi negara-negara sedang berkembang yang dihadapkan

<sup>23</sup> Sintesis tentang pengalaman New York berdasarkan pada Isakson (2002).

<sup>24</sup> Lebih dari 12.000 penduduk daerah aliran sungai Catskill/Delaware hidup dalam kemiskinan (Stave, 1998). Kemiskinan didefinisikan dengan pendapatan per tahun sebesar \$10.963 atau kurang untuk keluarga yang beranggotakan tiga orang.



pada tantangan ganda yaitu melindungi sumberdaya alam dan mengurangi kemiskinan pedesaan.

## LATAR BELAKANG

Sistem persediaan air Kota New York melayani 7,4 juta penduduk yang hidup di Kota New York bersama dengan 1,5 juta pengunjung, pekerja, dan penduduk dari komunitas tetangga dengan 1,4 miliar galon air per hari (Stave, 1998). Air berasal dari tiga daerah aliran sungai (DAS) yang ada di bagian atas negara bagian: DAS Delaware, Catskill, dan Croton (dua yang disebutkan di muka menyediakan sekitar 90% dari persediaan air kota).

Pada 1842, sistem air kota mengambil air dari DAS Croton kemudian diperluas ke pedalaman DAS Catskill pada 1907. Terakhir, pada 1938, ditambah lagi ke hulu yang lebih jauh dari Sungai Delaware. Hal ini merupakan sebuah prestasi pembangunan yang luar biasa pada saat itu. Ketika pembangunannya selesai pada 1965, New York dapat dinyatakan sebagai kota dengan sistem persediaan air perkotaan terbesar di dunia.

Pada 1990-an, New York sekali lagi memperkuat identitasnya sebagai kota dengan pengelolaan air termaju. Saat itu, pengakuan tersebut bukanlah hasil prestasi teknologi namun dari strategi baru pengelolaan DAS adanya institusi sosial yang menghubungkan perlindungan kualitas air dengan tujuan sosial ekonomi masyarakat pedalaman DAS.

Dorongan untuk membuat rencana pengelolaan DAS Kota New York berasal dari Peraturan Perlakuan Air Permukaan yang dikeluarkan oleh Badan Perlindungan Lingkungan Amerika Serikat (*United States Environmental Protection Agency - EPA*) pada 1989. Peraturan tersebut mengharuskan semua kota untuk menyaring air publik yang didapat dari sumber-sumber permukaan, kecuali jika

kriteria kesehatan publik yang ketat terpenuhi dan terdapat strategi pengelolaan DAS yang disetujui.

Implikasi keuangan dari aturan EPA bagi Kota New York sangat besar. Pembuatan sebuah sistem penyaringan Catskill dan Delaware diperkirakan memakan biaya sebesar US\$6 milyar dan tambahan sebesar US\$200-300 juta per tahun untuk biaya operasional dan pemeliharaan (NYT, 1996).

Dihadapkan pada biaya tinggi untuk menyaring persediaan airnya, pada 1990, Departemen Perlindungan Air Kota New York mencoba menerapkan regulasi penggunaan lahan baru secara ketat yang membatasi peluang pertanian dan penghidupan masyarakat pedesaan di kawasan DAS<sup>25</sup>.

Regulasi yang diusulkan sejalan dengan gaung perlawanan oleh komunitas DAS. Gerakan ini didorong oleh ingatan mereka akan gangguan terhadap kehidupan dan mata pencaharian di masa lalu akibat pembangunan waduk dan terowongan air sebagai penghubung DAS dengan Kota New York. Selain itu, komunitas pertanian tidak suka terhadap implikasi persepsi bahwa petani adalah para pengurus lahan yang buruk. Mereka bersikeras bahwa penduduk Kota New York, dalam kenyataannya, adalah para penghasil polutan yang sebenarnya. Lagi pula, dibandingkan dengan penggunaan lahan untuk pemukiman atau format pengembangan lainnya, pertanian berkepadatan rendah menunjukkan penggunaan lahan yang pengaruh bahayanya paling kecil terhadap kualitas air<sup>26</sup>.

Setelah beberapa tahun melakukan negosiasi yang alot di antara berbagai pihak, sebuah strategi pengelolaan DAS monumental dirumuskan pada 1997. Rencana baru tersebut secara resmi dikenal sebagai Nota Kesepakatan Daerah Aliran Sungai Kota New York. Rencana tersebut menetapkan New York dalam sebuah strategi pengelolaan daerah

<sup>25</sup> Kota New York memperoleh wewenang untuk mengatur penggunaan lahan di DAS Catskill/Delaware melalui Keputusan McCleasan, sebuah undang-undang yang dikeluarkan oleh badan legislatif negara bagian pada 1905 (Finnegan, 1997, dikutip dari Isakson, 2002)

<sup>26</sup> Pertanian berpotensi untuk memelihara berbagai kapasitas penyangga dan penyaringan alami dari lahan. Namun, jika tidak dipraktekkan dengan tepat, dapat menjadi sebuah sumber polusi yang potensial. Karena situasi ekonomi mereka yang sulit, banyak petani di DAS Catskill dan Delaware tidak mampu mengimplementasikan praktek yang mengontrol resiko polusi tersebut. Akibatnya, para petani tersebut yang terpaksa keluar dari usaha mereka kerap kali menjual lahan mereka ke para pengembang komersial.

Aliran sungai jangka panjang yang memungkinkan pemberdayaan para petani dengan sumberdaya ekonomi untuk memperbaiki kualitas persediaan air. Rencana ini mengkombinasikan akuisisi lahan, peraturan dan regulasi daerah aliran sungai yang baru, dan bantuan keuangan untuk masyarakat daerah aliran sungai dalam rangka meningkatkan kualitas lingkungan dan perekonomian setempat.

### **PROSES NEGOSIASI DAN PELIBATAN BERBAGAI PIHAK**

Perlawanan keras penduduk daerah aliran sungai terhadap usulan awal memaksa Kota New York untuk menegosiasikan sebuah kesepakatan yang sifatnya kurang agresif. Negosiasi menghasilkan Program Pertanian Daerah Aliran Sungai (*Watershed Agricultural Program WAP*) pada 1991. Diikuti dengan Nota Kesepakatan pada 1997. Pengalaman ini menekankan pentingnya mengantisipasi penetapan suatu konsep yang dinegosiasikan sebagai sebuah proses. Secara implisit, proses perwujudannya membutuhkan waktu yang panjang. Hal ini juga menunjukkan pentingnya melibatkan berbagai pihak utama dalam proses negosiasi.

Masyarakat pertanian merupakan kelompok yang paling kuat menentang regulasi tata guna lahan dalam penerapannya oleh Departemen Perlindungan Lingkungan Kota pada 1990. Para petani bergerak cepat dan mampu meyakinkan para pejabat Kota bahwa pertanian dapat berperan dalam perlindungan kualitas air. Mereka berpendapat bahwa sebaiknya pemerintah kota menyediakan bantuan teknis dan ekonomi pada para petani yang berguna bagi perbaikan praktek-praktek ramah lingkungan mereka dari pada meletakkan rintangan-rintangan baru untuk sektor pertanian.

Departemen Pertanian dan Pasar Negara Bagian New York, yaitu badan yang bertanggung jawab dalam mengatur dan melindungi pertanian di negara bagian tersebut, menawarkan diri untuk menengahi negosiasi. Pada Desember 1990, tiga bulan setelah Departemen Perlindungan Lingkungan

Kota mengusulkan regulasi tersebut, sebuah Kuasa Tugas Ad Hoc dibentuk dengan duabelas anggota yang terdiri atas para petani, para pejabat kesehatan publik, komisi dari Departemen Perlindungan Lingkungan Kota (ketua Kuasa Tugas), Departemen Pertanian dan Pasar Negara Bagian (fasilitator), dan badan-badan pertanian lainnya (misalnya Aliansi Pelestarian Petani).

Pada saat WAP sedang dibentuk, penduduk non petani daerah aliran sungai mulai berusaha agar suara mereka didengar. Di bawah bimbingan Dewan Pengawas wilayah Delaware, penduduk daerah aliran sungai membentuk Koalisi Kota-Kota Daerah Aliran Sungai dengan tujuan mendukung berbagai pihak yang akan paling dirugikan jika regulasi tersebut diberlakukan.

Rencana Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Kota New York merupakan sebuah hasil dari negosiasi panas dan alot selama tujuh tahun di antara beberapa kelompok yaitu Kota New York, masyarakat daerah aliran sungai, Departemen Kesehatan Negara Bagian New York, beberapa ornop lingkungan, Departemen Perlindungan Lingkungan Kota New York, Badan Perlindungan Lingkungan Nasional, dan Departemen Pertanian dan Pasar Negara Bagian New York.

### **KOMPONEN PAKET KOMPENSASI**

Kombinasi berbagai macam inisiatif untuk mendukung para petani dapat digambarkan dalam paket kompensasi. Titik fokus paket tersebut yaitu Program Pertanian Daerah Aliran Sungai (WAP). WAP merupakan program yang dikelola secara lokal dan sukarela dengan penggunaan dana kota untuk mengimplementasikan praktek berwawasan lingkungan pada lahan-lahan pertanian daerah aliran sungai.

Tiap petani yang memilih berpartisipasi dalam WAP menerima bimbingan teknis untuk mengembangkan Rencana Pertanian Menyeluruh. Rencana ini yaitu strategi komprehensif untuk mengontrol sumber polusi potensial di lahan pertanian. Tujuannya untuk