

Kertas Kerja



Pasar Jasa Lingkungan Pro-Kaum Miskin Yang Sedang Berkembang di Filipina

Rina Maria P Rosales

Pendahuluan, Tujuan dan Metodologi

Perkembangan pasar jasa lingkungan didefinisikan sebagai terciptanya sistem insentif, terutama melalui sistem harga, yang menunjukkan hubungan antara penyedia dan penerima jasa lingkungan (Landell-Mills and Poras 2002). Berbagai bentuk dan mekanisme dari perkembangan pasar jasa lingkungan merupakan hasil dari dampak kelangkaan sumber daya alam saat ini.

Filipina merupakan salah satu negara berkembang yang telah mulai mengembangkan pasar jasa lingkungan. Upaya-upaya dalam melakukan penilaian sumber daya alam dan lingkungan serta mengarahkan mata pencaharian dan penghasilan bagi komunitas di wilayah-wilayah sasaran dengan target efisiensi dan kesetaraan ekonomi telah dilakukan. Seiring dengan implementasi upaya-upaya tersebut telah dicapai hasil dengan tingkat keberhasilan yang beragam. Ada kasus-kasus yang mana hasil-hasil dari kedua jenis kegiatan yang sesuai satu sama lain, dan ada kasus-kasus lain yang hasilnya saling bertentangan.

Tujuan studi ini adalah melakukan penilaian awal perkembangan pasar jasa lingkungan di Filipina. Penilaian difokuskan pada distribusi biaya dan manfaat di kalangan kelompok multipihak yang berbeda dari sudut pandang perhatian publik, yang meluas terhadap dampak instrumen berbasis pasar pada kaum miskin. Pada prakteknya, sebagian besar pasar instrumen untuk pemasaran jasa lingkungan berada dalam tahap awal perkembangan dan implementasi. Oleh karena itu, penilaian akan dibatasi pada rancangan, pendahuluan dan dampak-dampak awal instrumen ekonomi, termasuk dampaknya pada penciptaan mata pencaharian dan penghasilan dalam pembangunan berkelanjutan.

Studi ini memiliki tiga tujuan: (1) mendokumentasikan seluruh upaya yang dilakukan dalam pasar jasa lingkungan yang sedang berkembang di Filipina; (2) melakukan penilaian secara cepat terhadap berbagai mekanisme institusional

yang muncul dalam perkembangan pasar jasa lingkungan; (3) mengembangkan dan menguji kerangka yang kuat untuk mengawasi dan mengevaluasi kemampuan pasar jasa lingkungan dalam aspek sosial, ekonomi dan lingkungan.

Dalam kerangka sosial-ekonomi, dua studi kasus dipakai untuk penilaian mekanisme institusional dan dua studi kasus lainnya untuk menguji kerangka penilaian kemampuan pasar.

Metode utama untuk menghimpun informasi adalah dengan wawancara nara sumber kunci dan pengumpulan data sekunder dari literatur dan hasil-hasil proyek sebelumnya.

Pasar Bagi Jasa Lingkungan di Filipina - Beberapa Inisiatif yang Ada

Terdapat empat jasa lingkungan yang tipikal dalam perkembangan pasar jasa lingkungan di Filipina: keindahan bentang alam darat dan laut, perlindungan fungsi Daerah



Aliran Sungai (DAS), konservasi keanekaragaman hayati dan penyerapan karbon (*carbon sequestration*). Selain itu, ada dua jenis jasa lingkungan tambahan yang pasarnya mulai berkembang, yaitu elevasi dan pembuangan limbah lingkungan.

Harga yang harus dibayar oleh pengguna jasa-jasa lingkungan ini berdasarkan pada kajian penilaian ekonomi yang dilakukan untuk tiap jasa lingkungan. Tinjauan sebatas kajian penilaian ekonomi dilakukan untuk tiap jenis jasa. Banyak dari kajian ini yang diterjemahkan dalam instrumen-instrumen ekonomi melalui peraturan-peraturan hukum yang dikeluarkan oleh badan pemerintah yang bertugas mengelola dan melindungi wilayah terkait.

Keindahan Bentang alam Darat dan Laut

Pasar bagi jasa ini kebanyakan melalui bentuk harga tiket masuk atau uang izin hiburan lainnya (seperti misalnya pembuatan film untuk klip video atau film, *scuba diving*, *boating*, rekreasi memancing) yang dikenakan oleh badan-badan pemerintah untuk tujuan rekreasional.

Ada 20 kajian penilaian ekonomi yang mencoba mengestimasi nilai rekreasional dari lokasi rekreasi tertentu, baik di bawah kuasa hukum Departemen Lingkungan dan Sumber Daya Alam (*Department of Environmental and Natural Resources/DENR*) ataupun dikelola secara lokal oleh kantor pemerintah daerah masing-masing. Lima dari kajian penilaian tersebut digunakan sebagai basis bagi harga tiket masuk yang saat ini dipungut oleh badan-badan pengelola dan sembilan lainnya masih dalam peninjauan untuk pengenaan biaya pengguna yang potensial.

Dua kajian khusus merekomendasikan agar biaya dikenakan terhadap penerima manfaat lainnya dalam sektor wisata - seperti misal pemilik resor - melalui biaya pembangunan. Konsep biaya ini adalah bahwa pemilik wajib membayar premi lokasi bangunan mereka, yang secara hipotetis sebagai hasil dari upaya perlindungan di kawasan lindung (*protected area*).

Perlindungan Daerah Aliran Sungai (DAS)

Pasar perlindungan DAS merupakan pasar yang paling beragam dari semua jenis pasar jasa lingkungan di Filipina, dimana keanekaragaman itu tampak dalam berbagai jenis penggunaan DAS. Namun demikian, tanpa melihat penggunaan DAS, tujuan dari pasar tersebut adalah perlindungan DAS. Lima belas kajian telah dilakukan, tujuh diantaranya menyinggung tentang nilai DAS yang berkaitan dengan mutu air, dua dari tujuh kajian tersebut berurusan dengan fungsi pengendalian erosi DAS.

Sementara itu, delapan kajian lainnya berkaitan dengan nilai untuk penggunaan sumberdaya dalam DAS. Kedelapan kajian ini tidak secara langsung mengukur perlindungan DAS sebagai sebuah jasa, namun mereka disertakan karena ada dana perlindungan DAS yang sebagian bersumber dari biaya pengguna (*user fee*).

Tujuh dari limabelas kajian itu kini sedang ditinjau oleh masing-masing Badan Pengelolaan Daerah Lindung (*Protected*

Area Management Bodies/PAMB) untuk penetapan sistem biaya pengguna (*user fee system*). Tiga kajian telah menghasilkan pembuatan draft Keputusan Administratif DENR yang mengatur penggunaan khusus melalui harga yang sesuai. Terakhir, satu kajian telah diwujudkan menjadi peraturan yang dikeluarkan oleh unit pemerintah lokal dalam meningkatkan pendapatan bagi kegiatan perlindungan DAS di wilayah itu.

Konservasi Keanekaragaman Hayati

Pasar keanekaragaman hayati di Filipina masih dalam masa pertumbuhan dengan hanya dua kajian di bidang ini. Kajian pertama dilakukan untuk mengukur implikasi ekonomi preservasi keanekaragaman hayati di hutan Mt. Pangasugan. Kajian yang kedua menetapkan skema manfaat dari pemanfaatan hayati (*bioprospecting*) yang dibagi bersama diantara berbagai multipihak yang terlibat. Kajian ini diwujudkan menjadi keputusan administratif yang mengatur kegiatan pemanfaatan hayati di Filipina. Keputusan administratif itu belum ditandatangani secara resmi dan

masih disesuaikan dengan UU Cagar Alam yang baru disahkan, yang berisi ketentuan-ketentuan tentang pemanfaatan hayati komersial. Draft ini menyajikan pedoman-pedoman dalam penentuan biaya pemanfaatan hayati dan obligasi pelaksanaan/rehabilitasi, pembayaran/transfer royalti dan bagi hasil, pengumpulan bahan-bahan genetik dan biologi, serta skema pengawasan standar untuk digunakan oleh *the Inter-Agency on the Collection of Biological and Genetic Resources (IACBGR)*.

Penyerapan Karbon (*Carbon Sequestration*)

Meskipun belum benar-benar terbentuk di Filipina, ada tiga kajian yang berupaya memperkirakan penyerapan karbon hutan-hutan di Filipina. Kajian pertama dilakukan di *Samar Forest Reserve* yang menghasilkan komputasi bagi nilai bersih saat ini dari berbagai opsi pengelolaan yang dipertimbangkan pemerintah dan kajian kedua untuk DAS Sungai Angat. Kajian ketiga merupakan sebuah analisis ekonomi dari opsi penggunaan tanah yang memperkirakan fungsi penyerapan karbon kegiatan wanatani sebagai bagian tugas *World Agroforestry Center* yang sedang berlangsung.

Jasa Pembuangan Limbah Lingkungan

Jasa pembuangan limbah lingkungan berkaitan dengan penggunaan lingkungan alam sebagai bak penampung untuk limbah manusia dan industri. Tujuh kajian -- bagian dari proyek yang didanai *Environmental and Natural Accounting Project (ENRAP)-USAID* pada 1991-2000 - telah memperkirakan nilai jasa ini yang akhirnya digunakan untuk pencantuman sumberdaya alam dan lingkungan dalam perhitungan pendapatan nasional. Kerangka kerja sebuah sistem biaya pengguna lingkungan untuk pelepasan air limbah ke dalam sistem sungai masih diproses oleh DENR guna implementasi nasional. Pendapatan yang diperoleh pada akhirnya akan digunakan untuk program rehabilitasi sungai DENR.

Pasar bagi jasa ini kebanyakan melalui bentuk harga tiket masuk atau uang izin hiburan lainnya (seperti misalnya pembuatan film untuk klip video atau film, *scuba diving*, *boating*, rekreasi memancing) yang dikenakan oleh badan-badan pemerintah untuk tujuan rekreasional.

Jasa Elevasi/Ketinggian

Jenis jasa lingkungan yang terakhir ini berurusan dengan penggunaan ketinggian oleh perusahaan-perusahaan swasta tertentu - seperti misal telekomunikasi dan siaran radio untuk mendukung operasi mereka. Sebuah kajian penilaian dilakukan untuk *Mt. Kitanglad Range Natural Park* di Mindanao. Kajian ini menjadi basis untuk pengenalan biaya pengguna terhadap perusahaan-perusahaan dengan menara yang berlokasi di puncak pegunungan dan diimplementasikan melalui terbitnya sebuah peraturan PAMB. Sejak tahun 2002, PAMB mulai menghimpun pendapatan dari sebagian besar perusahaan yang berlokasi di dalam kawasan lindung. Untuk sebuah perusahaan tertentu yaitu sebuah koperasi yang dikuasai pemerintah, pembayaran dibuat dengan cara barter melalui kegiatan reforestasi di daerah-daerah yang ditetapkan dalam rencana pengelolaan PAMB.



Mekanisme Dukungan Institusional Bagi Pasar Jasa Lingkungan Isu-Isu dan Masalah Mutakhir

Meskipun sebagian besar masih tumbuh, beberapa pelajaran mengenai latar belakang institusional bagi pasar jasa lingkungan dapat dipetik. Diperkirakan ada dua jenis pasar: jenis pertama adalah terdiri dari aransemen-aransemen yang dibuat melalui kebijakan atau inisiatif pemerintah pusat, sementara jenis kedua melibatkan upaya-upaya pemerintah lokal. Selain itu, jenis pasar ketiga yang sedang berkembang di Filipina kurang bergantung pada campur tangan pemerintah dan lebih berakar pada pengelolaan kawasan lindung berbasis masyarakat.

Melalui NIPAS, suatu mekanisme telah diciptakan, dimana penduduk lokal 'dibayar' atas upaya mereka menyumbang untuk perlindungan melalui program-program dan proyek-proyek yang dirancang untuk meningkatkan standar kehidupan mereka.

Sistem Kawasan Lindung Terpadu Nasional (National Integrated Protected Areas System/NIPAS)

Kongres Filipina mengundang UU Republik No. 7586 dengan membentuk Sistem Kawasan Lindung Terpadu Nasional (NIPAS). NIPAS mengamanatkan terciptanya kawasan-kawasan lindung untuk melindungi keanekaragaman hayati dan menyediakan kerangka dasar bagi konservasi dan pengelolaan kawasan lindung pada umumnya.

Undang-undang NIPAS membentuk sebuah Dana Kawasan Lindung Terpadu (*Integrated Protected Area Fund/IPAF*) untuk mendanai proyek-proyek NIPAS dan menciptakan Badan Pengelolaan Kawasan Lindung (*Protected Area Management Boards/PAMB*) untuk tiap-tiap lokasi. PAMB terdiri dari DENR, unit pemerintah lokal terkait, kelompok-kelompok masyarakat pribumi (jika relevan) serta perwakilan dari LSM-LSM terkait dan organisasi-organisasi masyarakat lokal. Dinas Cagar Alam dan Kawasan Lindung (*Protected Areas and Wildlife Bureau/PAWVB*) bertugas mengkoordinasi dan mengawasi kegiatan tiap-tiap PAMB.

Semua dana yang dihasilkan dari kawasan lindung harus diserahkan pada IPAF. PAMB mendepositokan pendapatan tersebut ke dalam sebuah rekening bank, yang membentuk bagian dari rekening IPAF pada tingkat nasional. Tujuh puluh lima persen dari total dana akan digunakan oleh kawasan

tempat dana itu dihasilkan dan 25% jatuh ke tangan IPAF pusat untuk mendanai kawasan-kawasan lindung tak berpenghasilan serta kegiatan Badan Pelaksana IPAF.

Dengan memanfaatkan 75% saham mereka, PAMB merumuskan sebuah rencana kerja dan keuangan yang berisikan program dan proyek-proyek yang saling melengkapi untuk upaya perlindungan, termasuk proyek-proyek pengembangan masyarakat bagi penduduk lokal di dalam kawasan lindung. Melalui NIPAS, suatu mekanisme telah diciptakan, dimana penduduk lokal 'dibayar' atas upaya mereka menyumbang untuk perlindungan melalui program-program dan proyek-proyek yang dirancang untuk meningkatkan standar kehidupan mereka.

Beberapa masalah terjadi dalam implementasi mekanisme ini. Pertama, kemampuan negosiasi di antara anggota PAMB tidak seimbang sehingga perwakilan organisasi penduduk lokal dan penduduk pribumi sering kali dalam posisi merugi. Oleh karena itu, pengembangan kinerja kelembagaan penting bagi tiap perwakilan PAMB, terutama untuk perwakilan

organisasi penduduk lokal dan penduduk pribumi. Kedua, dalam implemementasi sistem biaya pengguna inefisiensi muncul ketika beberapa PAMB terdiri dari sejumlah besar multipihak, yang menimbulkan kesulitan untuk mengajukan kuorum dalam rapat tiga bulanan mereka serta dalam mencapai kesepakatan tentang isu-isu dan masalah keputusan.

Terdapat pula isu-isu legal tertentu yang perlu diselesaikan antara UU NIPAS dan hukum-hukum yang bertentangan atau kerangka unit pemerintah lokal.

Pembayaran dana melalui IPAF memakan waktu sekitar lima bulan melalui beberapa kantor, seperti misalnya *Department Budget and Management (Department of Budget and*

Management/ DBM), Kantor DENR Pusat dan Daerah, Pejabat Sumberdaya Alam dan Lingkungan Propinsi dan Komunitas, serta PAWVB. Sejauh ini hanya sembilan dari 71 kawasan lindung yang telah mengajukan permohonan bantuan IPAF. Masalah dalam pembayaran dana IPAF berasal dari proses pengaksesan dana yang panjang dan bertele-tele serta sifat tersentralisasinya sistem tersebut.

Berdasarkan situasi saat ini dan tuntutan kawasan-kawasan lindung dibawah NIPAS, beberapa solusi potensial untuk membuat implementasi UU NIPAS menjadi lebih efisien, diajukan sebagai pertimbangan DENR dan DBM:

- Menghapus DENR dari proses persetujuan pembayaran dana IPAF
- Merubah peran PAWVB menjadi badan monitoring
- Mendelegasikan fungsi-fungsi DBM pusat kepada kantor-kantor DBM daerah
- Mengembangkan kinerja kelembagaan dalam negosiasi, terutama bagi penduduk lokal dan orang-orang non pemerintah yang menjadi anggota PAMB
- Merasionalisasi hukum-hukum yang mempengaruhi pengelolaan kawasan lindung dan dan tanggung jawab semua badan pemerintah dilibatkan.
- Menciptakan fleksibilitas dalam menentukan keanggotaan PAMB

Balian, Pangil, Laguna: sebuah studi kasus mengenai perlindungan DAS oleh sebuah organisasi berbasis masyarakat

Karakterisasi Lokasi

Balian adalah sebuah barangay (desa) yang terletak di Kotamadya Pangil, Propinsi Laguna. Desa itu kira-kira 90 km sebelah selatan Manila dan dihuni sekitar 500 keluarga. Pertanian merupakan sumber utama mata pencaharian. Tanah pertanian yang dimiliki secara turun-temurun sebagian besar ditanami pohon-pohon buah, sementara tanah yang lebih kecil ditanami padi. Upah buruh sekitar dua dollar AS per hari.

Sebagian besar wilayah ini dapat diperjualbelikan. Di masa lalu tanah-tanah pertanian ini dibagi menjadi bidang-bidang kecil dan diberi sertifikat keterangan pajak yang digunakan untuk menerbitkan hak atas tanah bagi para pemilik tanah.

Latar belakang sejarah

Pada tahun 1925, rakyat Balian memobilisasi diri mereka untuk mengalirkan air dari aliran-aliran dan sungai-sungai pegunungan untuk penyediaan air mereka. Mereka membentuk sebuah organisasi sukarela dan mandiri bernama *Samahan ng Balian Para Sa Pagpapauwi ng Tubig Inumin (SBPTI)* atau Perkumpulan Balian untuk Penyediaan Air Minum. Perkumpulan itu mengurus penyediaan air bagi rumah tangga. Seluruh penduduk komunitas itu otomatis menjadi anggota dan proyek apapun yang menyangkut air harus dikoordinasikan dengan mereka.

Karena pengaruh dari kebijakan nasional dalam peraturan hutan, bagian daerah pegunungan di sekeliling Pangil dan Balian ditebangi di bawah konsesi penebangan kayu gelondong pada tahun 1960-an dan 1970-an. Setelah konsesi penebangan kayu gelondong menggunduli hutan pohon kayu keras, penebang kayu dan pembuat arang skala kecil terus menebangi pohon-pohon pertumbuhan sekunder. Para petani tebas-bakar merambah daerah tersebut dan peternak kerbau yang semakin banyak jumlahnya, menambah besar pengikisan tanah dan siltasi. Semua ini memberi kontribusi terhadap penggundulan DAS Balian yang berpengaruh pada terjadinya tanah longsor dan banjir, perubahan iklim mikro serta merosotnya regularitas aliran air.

Pada akhir tahun 1980-an muncul inisiatif di kalangan anggota Balian bersama-sama dengan pejabat pemerintah pusat dan lokal untuk memecahkan masalah penyediaan air. Mereka menyampaikan resolusi yang meminta pemerintah kota menyatakan radius 50 m dari semua sumber air sebagai kawasan lindung. Pemerintah propinsi akhirnya menyatakan batas radius 100 m seperti yang diusulkan DENR. Lingap Kalikasan (LK) atau Peduli Alam dibentuk untuk mengembangkan rencana konservasi, yang menimbulkan kegiatan reforestasi di wilayah tersebut.

Operasi-operasi saat ini

- Kegiatan perlindungan sumber air. Setelah bernegosiasi dengan pemilik tanah, LK membuat 'batas hidup' (pohon-pohon yang ditanam rapat) untuk

menggambarkan secara jelas lahan-lahan pribadi di dalam zona penyangga 100 m. Kegiatan ini dilakukan dilakukan dengan persetujuan pemilik lahan. Dana untuk kegiatan penyemaian dan pemantauan disediakan oleh anggota LK atau pemerintah lokal. Batas-batas tersebut berfungsi sebagai alat pencegah terhadap para migran ilegal dari wilayah-wilayah tetangga.

Pohon-pohon itu juga merupakan bagian dari skema wanatani yang menyediakan mata pencaharian alternatif bagi penduduk. LK juga mampu meraih partisipasi para peternak kerbau dengan negosiasi tertentu. Pemerintah lokal Pangil memberikan dukungan terhadap program ini karena kemampuan LK dalam mengelola DAS. Selain dianugerahi piala setiap tahun, LK dinyatakan sebagai lembaga yang ditunjuk untuk melindungi DAS Balian. Namun demikian, hal ini merupakan upaya berkelanjutan karena program LK mampu mencakup 40% dari total daerah dan LK masih harus memperjuangkan mandat mereka dalam bertugas mengelola DAS.

- Rapat-rapat organisasi. Rakyat Balian melihat pentingnya DAS sebagai sebuah unit perencanaan, serta rapat organisasi sebagai tempat untuk perencanaan dan pengelolaan komprehensif wilayah

tersebut. Kegiatan ini juga membantu masyarakat dalam memecahkan konflik melalui dialog dan diskusi-diskusi tetap.

- Pemeliharaan sistem penyediaan air SBPTI sebagai bagian dari LK bertanggung jawab memantau dan melakukan beberapa kegiatan rehabilitasi, seperti misalnya penggantian pipa air yang usang atau pecah. SBPTI secara teratur juga melakukan kegiatan pembersihan tangki-tangki penampung dekat sumber air. Iuran dikumpulkan dari rumah tangga-rumah tangga untuk

menutup biaya bahan mentah, sementara tenaga kerja gratis karena anggota SBPTI menjaga sistem air tersebut. Namun demikian, iuran tersebut bukan merupakan harga air mentah dan pendapatan yang dihasilkan tidak cukup untuk menutup semua biaya pengeluaran bahan. Dana tambahan diterima dari unit pemerintah kota dan barangay serta para pemilik tanah kaya.

Konflik penggunaan sumberdaya dan institusional

- Konflik dengan LGU barangay dalam pengelolaan sistem penyediaan air - Dewan Barangay berupaya mencampuri dan mengambil alih pengelolaan penyediaan air domestik dari SBPTI untuk meningkatkan penghasilan mereka. Hal ini tidak berhasil karena SBPTI merupakan organisasi yang telah melekat dan berakar dalam cara hidup masyarakat.
- Konflik penggunaan lahan dengan seorang pemilik lahan pribadi - Salah satu sumber utama penyediaan air yang berlokasi di dalam lahan pribadi mengalami resiko dijual dan dirubah menjadi pabrik pengolahan air mineral oleh sebuah perusahaan Taiwan. Untuk memecahkan masalah ini, LK dan unit pemerintah lokal berupaya keras melakukan lobi untuk mengklaim kepemilikan atas hak penggunaan air berdasarkan ketentuan-ketentuan konstitusional tentang air yang dimiliki negara. Jika tidak, mereka mempertimbangkan membeli lahan itu dan mereka sedang dalam proses negosiasi untuk harga yang lebih rendah.

Para petani tebas-bakar merambah daerah tersebut dan peternak kerbau yang semakin banyak jumlahnya, menambah besar pengikisan tanah dan siltasi.

Jika proses negosiasi itu berhasil, wilayah itu akan dinyatakan sebagai cagar alam air dan kepentingan komersial tidak akan diizinkan masuk ke wilayah itu.

- Kegiatan ekonomi destruktif: penggembalaan kerbau - Kerbau milik para petani dari kota-kota tetangga secara tak sengaja menginjak pipa dan mengganggu penyediaan air ke beberapa rumah tangga. Upaya LK adalah melatih komunitas pegunungan agar lebih waspada dalam mengawasi kerbau mereka dan meminta mereka ikut berpartisipasi dalam pembentukan zona penyangga 100 meter.
- Yurisdiksi yang tumpang tindih dengan *Laguna Lake Development Authority (LLDA)* - LK saat ini sedang mengerjakan penggambaran batas-batas DAS mereka dan oleh karena itu akan bernegosiasi dengan LLDA mengenai bagaimana penyelesaian konflik-konflik batas.
- Konflik dengan rencana pembangkit listrik tenaga air - *National Power Corporation (NPC)* telah menyatakan minat pembangunan sebuah bendungan untuk proyek pembangkit listrik tenaga air. Pemerintah memutuskan untuk mundur karena mereka tidak mampu memberi penggantian kerusakan.
- Pemberontakan bersenjata - *New People's Army (NPA)* berusaha menyabot kegiatan-kegiatan LK dan membujuk penduduk pegunungan agar tidak mendukung program-program dan proyek-proyek LK. Upaya ini tidak berhasil dan sebagian besar penduduk pegunungan merupakan pendukung bagi kegiatan-kegiatan LK untuk pengelolaan DAS.

Potensi pengembangan pasar bagi jasa perlindungan DAS

Pasar yang ada saat ini adalah pasar *kuasi*.

Para pemilik lahan bernegosiasi dengan LK untuk mengadopsi praktek-praktek pengelolaan lahan yang baik. Sebagai gantinya lahan mereka dilindungi dari pendatang dan kegiatan-kegiatan ekonomi ilegal. Kegiatan wanatani LK tersebut menjadi skema mata pencaharian alternatif dimana manfaat ekonomisnya dibagi antara pemilik lahan dan penduduk lokal.

Terdapat ruang bagi pasar tersebut untuk terus berkembang. Pertama, jika pemilik lahan pribadi memutuskan untuk menyewakan lahannya kepada perusahaan air mineral Taiwan, maka nilai jasa perlindungan DAS dapat diminta oleh LK kepada perusahaan tersebut. Melalui negosiasi resmi dengan pemilik lahan, biaya ini dapat diinternalisasikan ke dalam sewa tersebut dan hal ini juga akan mendukung LK secara legal untuk melaksanakan program-program dan proyek-proyek mereka.

Kedua, LK tentunya dapat meminta biaya jasa perlindungan DAS sebagai kompensasi biaya penyediaan air kepada barangay tetangga yang terlibat. Penggambaran batas-batas DAS pun menjadi penting. Baik LLDA maupun NPC dapat menjadi pembeli potensial air dari DAS Balian.

Pasar dapat dibentuk dengan mudah jika ada mekanisme institusional, seperti misal LK dan SBPTI, yang berbasis masyarakat dan sebagai bagian dari budaya masyarakat.

Satu-satunya tantangan yang tersisa adalah meyakinkan masyarakat untuk 'menjual' jasa seperti itu agar menghasilkan uang bagi organisasi mereka, bahkan lebih luas lagi berfungsi

sebagai suatu skema mata pencaharian alternatif bagi para petani tebas bakar yang masih ada di wilayah itu.

Pelajaran yang diambil

- Kepemilikan komunal lembaga pengelola - Pembentukan LK dan SBPTI diprakarsai oleh masyarakat itu sendiri tanpa campur tangan apapun dari pemerintah atau pengaruh pihak luar. Oleh karena itu mereka memiliki rasa kepemilikan dan komitmen yang sangat tinggi terhadap kegiatan-kegiatan mereka selanjutnya yang memastikan keberhasilan dan pertumbuhan organisasi.
- Penggunaan tradisi budaya dalam kegiatan organisasi - Adanya konsep penyediaan tenaga kerja untuk membantu secara ikhlas dan sukarela. Hal ini dapat diinterpretasikan bahwa nilai yang mereka berikan pada DAS lebih tinggi dari biaya peluang individu mereka. Hal lainnya adalah membuat momen Pekan Suci sebagai waktu pemecahan konflik.
- Kesadaran lingkungan yang tinggi dari masyarakat - LK meningkatkan kesadaran lingkungan melalui kampanye pendidikan dan informasi yang teratur dan terus-menerus. Masyarakat biasanya memberi respon positif karena kepentingan mereka akan pastinya persediaan air yang tetap dan mutu air yang dapat diterima bagi rumah tangga dan pertanian mereka.
 - Mobilisasi seluruh multipihak dalam pengimplementasian jasa perlindungan.
 - Pembagian manfaat dari kegiatan perlindungan DAS - Sangat jelas bahwa dalam program-program LK setiap multipihak yang terlibat akan memiliki andil manfaat.
- Penilaian kredibilitas yang tinggi untuk LK - Terdapat penerimaan dan persetujuan dari masyarakat maupun apresiasi dan dukungan dari LGU dalam bentuk hadiah dan partisipasi langsung terhadap kegiatan-kegiatan LK. Bukti tambahan dari keberhasilan LK yaitu barangay-barangay tetangga meminta LK memperluas operasi mereka agar mencakup keseluruhan wilayah. Pemerintah kota telah mengusulkan barangay-barangay lain mendirikan organisasi mereka sendiri yang serupa dengan pembentukan LK.
- Kegiatan pengawasan yang konstan oleh para anggota LK dan SBPTI.

Pemberontakan bersenjata - *New People's Army (NPA)* berusaha menyabot kegiatan-kegiatan LK dan membujuk penduduk pegunungan agar tidak mendukung program-program dan proyek-proyek LK.



Kerangka Sosio-Ekonomi Untuk Mengevaluasi dan Mengawasi Pasar Jasa Lingkungan

Dalam pemunculan pasar jasa lingkungan baru-baru ini di Filipina, pemerintah memainkan peran utama. Oleh karena itu banyak dari pasar ini yang diciptakan secara langsung menurut peraturan melalui pengenalan instrumen ekonomi yang beragam.

Sebagian besar instrumen ekonomi diperkenalkan hanya dalam tiga tahun terakhir, termasuk di dalamnya yaitu pembentukan mekanisme institusional bagi instrumen-instrumen ini. Tidak ada pengalaman yang cukup untuk mengukur dampak sosio-ekonomi yang terjadi. Maka analisa kemudian dibatasi pada dampak-dampak potensial terutama

berkenaan dengan strategi-strategi dan program-program yang diciptakan bagi instrumen ekonomi tersebut. Pertanyaan-pertanyaan survei berhubungan dengan faktor-faktor ekonomi, sosial, hukum, institusional dan biofisika akibat implementasi dari instrumen itu.

Dua studi kasus kembali disajikan. Studi kasus pertama berkaitan dengan Bentang alam Darat dan Laut Lindung Pulau Apo, sebuah cagar alam laut di bawah pengelolaan PAMB. Studi kasus kedua menyoroti Dana Perbaikan Lingkungan dan/atau Kesehatan, Pengelolaan DAS, Reforestasi yang dikelola oleh Departemen Energi.

Bentang alam Darat dan Laut Lindung Pulau Apo (AIPLAS)

Bentang alam Darat dan Laut Lindung Pulau Apo yang terletak di Kotamadya Dauin, Propinsi Negros Timur dinyatakan sebagai daerah lindung pada tahun 1994 dan kemudian sebagai lokasi NIPAS. Sebuah PAMB dibentuk untuk mengelola daerah tersebut.

Deskripsi area kajian

Pulau Apo merupakan sebuah pulau di tengah-tengah laut Mindanao dan ukurannya mencapai 74 ha. Puncak tertingginya adalah 200 m di sebelah utara sementara di sebelah selatan ditandai oleh bukit rendah. Bagian lain pulau tersebut umumnya datar hingga landai. Garis pantainya terdiri dari karang-karang berbatu terjal dan lima pantai pasir yang kecil. Ada dua laguna kecil yang dangkal dengan tumbuhan bakau di sebelah tenggara. Terumbu karang yang sempit tapi sangat rapat mengelilingi pulau itu. Terumbu karang hidup yang paling luas terletak di bagian timur dan tenggara terumbu karang dimana yang terakhir merupakan lokasi cagar alam laut tersebut.

Profil Ekonomi

Penduduk yang hidup di pulau itu berjumlah 694 orang atau 129 rumah tangga dan sebagian besar bergantung pada penangkapan ikan sebagai sumber penghasilan utama mereka (91%). Terdapat beberapa pertanian dan wanatani maupun pemeliharaan ternak. Kaum perempuan terlibat dalam industri rumah tangga berskala kecil dan usaha toko kecil untuk mendukung pariwisata sebagai industri terbesar di pulau tersebut. Pulau Apo dianggap sebagai salah satu tujuan utama olahraga selam (*scuba diving*) baik skala nasional maupun internasional. Industri selam merupakan sumber penghasilan utama bagi kawasan lindung tersebut dan sumberdayanya.

Upaya Perlindungan

Upaya perlindungan secara informal dimulai pada tahun 1979 oleh para pekerja penyuluhan dari Silliman University. Pada tahun-tahun berikutnya Program Pengembangan dan Konservasi Laut Silliman University disetujui dan diimplementasikan oleh pemerintah lokal dan masyarakat. Hal ini mendorong terciptanya Komite Pengelolaan Laut (MMC) untuk menghimpun dana bagi perlindungan laut dan kemudian pusat komunitas. Dalam waktu yang sama Asosiasi

Tenunan Apo dibentuk oleh sebuah kelompok perempuan penenun bersama-sama dengan sebuah koperasi konsumen.

Perlindungan formal Pulau Apo sebagai Simpanan Kekayaan Kota dimulai pada tahun 1985 melalui resolusi pemerintah kotamadya untuk mengamankan seluruh habitat laut pulau tersebut. Pulau Apo selanjutnya dinyatakan sebagai zona wisata di bawah kekuasaan Badan Pariwisata Filipina. Pada tahun 1994 nama resminya diubah menjadi Bentang Alam Darat dan Laut Lindung Pulau Apo di bawah UU NIPAS. PAMBnya terdiri dari DENR, pemerintah lokal, akademisi, perwakilan dari LSM dan organisasi masyarakat. MMC dihapuskan dan beberapa anggotanya dari masyarakat menjadi anggota PAMB.

Konflik Penggunaan Sumberdaya

Sebelum pembentukan kawasan lindung, metode penangkapan ikan yang destruktif konon menjadi-jadi di daerah tersebut dan kegiatan ini berhenti akibat upaya kampanye pendidikan dan informasi yang terus-menerus oleh Silliman University dan pemerintah lokal. Sebab itu pada awalnya biaya perlindungan ditanggung bukan oleh masyarakat yang terpengaruh namun oleh kelompok-kelompok luar yang memprakarsai upaya perlindungan di daerah tersebut. Ancaman saat ini adalah lalu lintas wisatawan yg meningkat selama musim menyelam. Sebenarnya resolusi PAMB paling awal adalah mengatur olahraga selam dengan membatasi jumlah penyelam pada satu titik dan menentukan harga tiket masuk bagi pengunjung.

Dalam pemunculan pasar jasa lingkungan baru-baru ini di Filipina, pemerintah memainkan peran utama. Oleh karena itu banyak dari pasar ini yang diciptakan secara langsung menurut peraturan melalui pengenalan instrumen ekonomi yang beragam.

Pendapatan yang Dihasilkan

Hingga saat ini Pulau Apo merupakan kawasan lindung berpenghasilan tertinggi di Filipina sepanjang pendapatan dari biaya pengguna disertakan. PAMB mengimplementasikan sistem biaya pengguna dan menganggarkan 41% untuk perlindungan dan pemeliharaan, 44% untuk administrasi dan pengelolaan, 15% untuk proyek mata pencaharian.

Ada juga peluang kerja langsung dalam implementasi program PAMB. Namun demikian, akibat proses penilaian Dana IPAF yang bertele-tele, PAMB belum dapat mengeluarkan penghasilan yang diperoleh sejak tahun 2000.

Wawancara Narasumber Kunci - menguji metodologi

Untuk menguji metodologi mengenai penilaian dampak pasar terhadap pengentasan kemiskinan, wawancara narasumber kunci dilakukan. Hasil survei proses/institusional menunjukkan bahwa para narasumber kunci tidak puas dengan cara PAMB menangani kegiatannya. Rumah tangga, pegawai pemerintah dan LSM menganggap ada kurangnya transparansi dalam berbagai aspek.

Kekecewaan lebih lanjut muncul dalam segi representasi yang adil di PAMB. Meskipun perwakilan pemerintah dan non-pemerintah percaya bahwa PAMB melakukan konsultasi yang memadai dalam mengeluarkan penghasilan, rumah tangga tidak menganggapnya demikian. Meskipun hampir ada konsensus tentang transparansi dalam menciptakan

instrumen ekonomi yaitu biaya pengguna, ada juga keluhan mengenai kegiatan penegakan hukum, yaitu sistem hukuman yang buruk yang dijatuhkan pada para pelanggar potensial.

Dampak ekonomi kebanyakan bersifat positif seperti misalnya meningkatnya penghasilan bagi PA, pendapatan yang lebih tinggi bagi masyarakat dan peluang kerja yang lebih luas. Sebagian besar percaya bahwa pengembangan masyarakat mendapat perhatian yang memadai bahkan lebih dibandingkan dengan program lingkungan.

Tidak ada efek negatif dari penambahan penduduk dan pengenalan barang-barang impor baru bagi pulau tersebut. Separuh nelayan menganggap ada peningkatan dalam tangkapan ikan, namun lainnya tidak setuju. Alasan mereka adalah karena kehadiran begitu banyak penyelam. Nampaknya ada tingkat kesadaran lingkungan yang sangat tinggi karena semua nelayan mengakui bahwa peningkatan dalam tangkapan ikan adalah hasil dari upaya perlindungan.

Masih ada tingkat kepuasan keseluruhan yang rendah terhadap pengelolaan PA karena keterlibatan yang rendah dalam mengelola daerah lindung mereka. Dalam satu hal dapat dikatakan bahwa pengembangan institusional di Pulau Apo mengalami kemunduran. Diusulkan agar pemerintah nasional membantu dan bukannya menguasai kerangka pengelolaan masyarakat yang telah mapan. Walaupun terdapat kesungguhan dan keberhasilan PAMB, responden nampaknya tidak setuju dengan cara mereka menangani PA.

Kesimpulan

Kasus pengembangan institusional bagi pengelolaan lingkungan di Pulau Apo sangatlah unik. Perlindungan lingkungan di pulau ini dapat disesuaikan dengan pembangunan ekonomi dan yang disebut terdahulu bisa berhasil jika pengembangan masyarakat juga disertakan. 'Kepemilikan' keputusan mengenai pengelolaan sama pentingnya dengan alasan-alasan ekonomi.

Dua rekomendasi: pertama, PAMB meningkatkan upaya-upayanya menjadi lebih transparan dalam operasinya; kedua, para pejabatnya bekerja ke arah penerimaan yang lebih luas oleh masyarakat. Yang disebut belakangan dapat dicapai dengan meningkatkan partisipasi masyarakat lokal dalam proses pembuatan keputusan dan melaksanakan kampanye pendidikan dan informasi mereka pada skala yang lebih masif.

Dana Perbaikan Lingkungan dan/atau Kesehatan, Pengelolaan DAS, Reforestasi (RWMHEEF) Departemen Energi

Definisi

RWMHEEF Departemen Energi (*Department of Energy/DOE*) pertama-tama dibentuk melalui UU DOE 1992. Undang-undang tersebut menyatakan bahwa satu setengah dari satu centavo per kilowatt jam dari total penjualan listrik dari pembangkit tenaga listrik harus digunakan untuk usaha perbaikan lingkungan dan/atau kesehatan, pengelolaan DAS, dan reforestasi. Garis pedoman dan prosedur untuk administrasi dana tersebut berisikan ketentuan-ketentuan umum tentang efektifitas dana bantuan, pembentukan

rekening dana melalui sebuah nota kesepakatan antara DOE dan para pengembang sumberdaya listrik atau produsen listrik, administrasi dana dan beberapa pedoman mengenai implementasi proyek.

Selanjutnya terdapat sebuah amandemen bahwa 50% dari satu centavo untuk setiap kilowatt jam yang dihasilkan akan masuk ke Dana Elektrifikasi (EF), sementara 50% sisanya dibagi rata antara Dana Pengembangan dan Mata Pencapaian (*Development and Livelihood Fund/DLF*) dan RWMHEEF. Secara umum ketiga jenis dana tersebut dimaksudkan untuk menambah persediaan kebutuhan dasar dalam masyarakat yang menjadi tuan rumah proyek-proyek listrik

Pembentukan Institusional

DOE merupakan satu-satunya badan yang mengelola semua jenis dana. Perusahaan listrik dan LGU terkait harus mempersiapkan rencana kerja tahunan bersama yang diajukan kepada DOE. LGU adalah satu-satunya pihak yang bertanggung jawab untuk implementasi, pengawasan dan administrasi dari seluruh proyek yang disetujui dan harus diimplementasikan dalam satu tahun pada tanda terima dana.

Tarif Universal

Selain ketiga jenis dana tersebut, ada tarif terpisah yaitu Tarif Universal. Tarif ini akan dikenakan pada semua pengguna akhir (*end-user*) listrik termasuk seluruh entitas pembangkit sendiri. Tarif ini akan digunakan sebagian untuk rehabilitasi dan pemeliharaan daerah-daerah DAS.

Namun demikian, DOE hanya mengimplementasikan bagian tertentu dari UU ini karena tidak ada penilaian yang dapat dibuat untuk menguji keefektifannya dalam mengembangkan perlindungan lingkungan.

Pedoman dalam Menyetujui Proposal Proyek

Proyek yang memenuhi syarat harus diklasifikasikan dalam program-program perbaikan lingkungan dan/atau kesehatan, pengelolaan DAS, reforestasi dan difokuskan pada daerah-daerah yang ditempati baik pembangkit listrik tenaga air maupun panas bumi. Proyek juga mempertimbangkan jumlah maksimum dana per area. Karena dana digunakan sebagai pengaruh tawar menawar, maka proyek-proyek itu harus memiliki dampak yang sangat nyata serta dapat diimplementasikan dan direalisasikan dalam waktu singkat, yang sebagian besar untuk memenuhi pembangunan sosial.

Untuk proyek-proyek di bawah DLF, penekanannya adalah untuk meningkatkan produktivitas dan menyediakan peluang mata pencaharian bagi masyarakat tuan rumah. Maka fokus proyek-proyek DLF adalah pendapatan lebih tinggi, sementara fokus proyek-proyek RWMHEEF yaitu meningkatkan standar kehidupan melalui penyediaan kebutuhan dasar dan perbaikan lingkungan.

Dana dihimpun, Dana dibayar

Dana mulai terhimpun pada tahun 1994 dan pembayaran dimulai tahun berikutnya setelah penambahan untuk membangun dan menyetujui proyek-proyek tersebut. Nilai

Kekecewaan lebih lanjut muncul dalam segi representasi yang adil di PAMB. Meskipun perwakilan pemerintah dan non-pemerintah percaya bahwa PAMB melakukan konsultasi yang memadai dalam mengeluarkan penghasilan, rumah tangga tidak menganggapnya demikian.

total rata-rata pembayaran tahun 1995-2002 berturut-turut adalah 40%. Kecenderungannya adalah, untuk tiga tahun pertama, dana itu hampir tidak digunakan untuk proyek-proyek LGU namun selama tiga dari empat tahun terakhir pembayaran lebih tinggi dari pengumpulan. Pembayaran EF maupun RWMHEEF lebih tinggi dari pembayaran DLF karena terdapat lebih banyak peraturan dalam membantu DLF.

Diungkapkan bahwa meskipun ada jumlah uang yang sangat besar yang dihimpun melalui dana tersebut, namun sebenarnya sangat sedikit uang kontan yang dapat dibayarkan. Dari sini dapat diduga bahwa uang tersebut digunakan untuk tujuan lain karena menurut DOE perusahaan-perusahaan listrik telah mengirim dana secara teratur.

Matriks Proyek yang Disetujui

Terdapat jumlah total 349 proyek dalam periode 8,5 tahun dibawah Dana RWMHEEF. Lebih dari separuh proyek tersebut merupakan proyek penyediaan air bersih bagi masyarakat tuan rumah. Investasi dalam rehabilitasi DAS atau perbaikan proyek jasa lingkungan pada umumnya masih rendah. Selain itu, proyek-proyek perbaikan lingkungan ini hanya terkonsentrasi di beberapa daerah. Tidak ada analisa relevan yang dapat dibuat dalam aspek penerima manfaat karena tidak adanya data spesifik dari penerima manfaat yang ditargetkan.

Analisa Dampak Sosioekonomi

Dana tersebut mampu memenuhi kebutuhan dasar masyarakat tuan rumah melalui proyek penyediaan air bersih dan kesehatan, dimana kedua proyek cenderung melayani mayoritas populasi daerah terkait. Dana tersebut juga membuat efisien pengiriman jasa-jasa LGU.

Diharapkan dengan memajukan kaum miskin perbaikan lingkungan di masa depan akan menjadi lebih tertangani.

Kesimpulan

Dalam kasus NPC, pemerintah bertindak sebagai perantara antara produsen listrik dan masyarakat yang menjadi tuan rumah proyek listrik. Mekanisme tersebut telah terbentuk namun pengaruh gerak pasar masih belum dinamis. Hal ini juga mencerminkan bahwa sasaran-sasaran lingkungan belum mendapat prioritas dalam penggunaan dana tersebut. Jika LGU dan masyarakat tuan rumah dapat diyakinkan bahwa investasi dalam perlindungan DAS dan proyek-proyek rehabilitasi lingkungan lainnya dapat menyebabkan dampak langsung dalam jangka pendek pada mata pencaharian, mungkin ada peluang untuk menambah proyek-proyek seperti itu di masa datang.

Proposal Untuk Penelitian Lebih Lanjut

Berkenaan dengan IPAF, lebih banyak kajian penilaian ekonomi dibutuhkan untuk membantu perkembangan pasar-pasar di kawasan-kawasan lindung. Selain itu, dibutuhkan sistem pengawasan yang tepat untuk memastikan bahwa dana yang dihasilkan jatuh kepada masyarakat-masyarakat yang menyediakan jasa.

Melalui kajian-kajian kasus dapat dipelajari bahwa dibutuhkan bantuan untuk menciptakan pasar jasa

lingkungan yang berhasil. Pada tahap awal implementasinya, bantuan dalam pembentukan 'skema pembayaran' bagi masyarakat lokal dan dalam menjamin hak-hak kebutuhan mereka dapat disediakan. Selanjutnya masyarakat dapat dibantu dalam mengimplementasikan proposal mereka dan dalam menciptakan sistem pengawasan yang tepat untuk memastikan bahwa dana-dana yang serupa digunakan untuk program-program, baik pengembangan masyarakat maupun perbaikan lingkungan.

Untuk pengembangan lebih lanjut pasar perlindungan DAS, kajian-kajian mengenai imbalan air mentah harus dirintis, termasuk penyediaan air permukaan maupun tanah. Hal ini perlu dikaitkan dengan proyek-proyek ekologi dan alam.

Semua ini hanya akan menjadi mungkin jika pertanggung-jawaban pengelolaan dari seluruh badan pemerintah yang terlibat dirasionalisasi dan digambarkan secara sesuai.

Disarikan dan diterjemahkan dari tulisan: *Developing Pro-Poor Markets for Environmental Services in the Philippines* oleh Rina Maria P Rosales. International Institute for Environment and Development. Tulisan lengkap dalam bahasa Inggris dapat diperoleh dari RUPES Program (rupes@cgiar.org) atau dari website <http://www.iied.org/eep/pubs/MarketsforEnvironmentalServicesseries.html>



The Program for Developing Mechanisms for Rewarding the Upland Poor in Asia for Environmental Services They Provide (RUPES) is supported by the International Fund for Agricultural Development (IFAD).

Published by:
RUPES Program
World Agroforestry Centre (ICRAF)
Southeast Asia Regional Office
PO Box 161, Bogor 16001, Indonesia
Tel: +62 251 625415, 625417; fax: +62 251 625416, email: RUPES@cgiar.org
RUPES website:
<http://www.worldagroforestrycentre.org/sea/Networks/RUPES>
2004
Layout by: Hulaesuddin & DN Rini
Photos: Bob Huggan



World Agroforestry Centre
TRANSFORMING LIVES AND LANDSCAPES