

Kertas Kerja



Rewarding Upland Poor for Environmental Services - Imbalan bagi Masyarakat Miskin Dataran Tinggi terhadap Jasa Lingkungan: Sebuah Tinjauan tentang Inisiatif dari Negara-negara Maju

Anne Gouyon

Belajar dari Mekanisme yang sedang Berlaku

Negara-negara maju telah membentuk sejumlah mekanisme untuk mengimplementasikan transfer lingkungan, baik yang dilakukan di dalam negeri, maupun menuju negara lain, termasuk di dalamnya yaitu bangsa-bangsa maju. Tinjauan ini mengkaji sejumlah mekanisme tersebut dengan sebuah matriks analisa yang umum dan mencoba untuk menarik pelajaran yang bermanfaat untuk perancangan mekanisme RUPES (*Rewarding Upland Poor for Environment Services*) di Asia. Seluruh mekanisme tersebut telah dirancang untuk menyediakan imbalan kepada para petani dalam rangka jasa lingkungan, dan prioritas diberikan pada mekanisme yang dengan jelas menjadikan petani-petani dataran tinggi sebagai targetnya. Tidak semua skema menjadikan pengentasan kemiskinan sebagai tujuan, namun banyak diantaranya yang memiliki orientasi sosial yang jelas, dan pada semua kasus akan dicoba untuk melihat apakah skema-skema tersebut dapat ditargetkan untuk mencapai masyarakat dataran tinggi yang miskin.

Matriks Analisa

Matriks analisa didasarkan pada sejumlah parameter. Pertama, mengidentifikasi jenis jasa lingkungan yang sebaiknya diperhatikan oleh setiap mekanisme. Parameter berikutnya yaitu mengidentifikasi siapa yang mendapat manfaat dari jasa lingkungan tersebut. Poin penting lainnya dalam menganalisa yaitu asal sumber untuk pendanaan imbalan. Hal tersebut semestinya berhubungan langsung dengan para penerima jasa lingkungan, namun karena ketidaksempurnaan pasar dan kurangnya kapasitas dari masyarakat tertentu dalam membiayai jasa lingkungan yang mereka butuhkan, hal tersebut tidak selalu dipermasalahkan. Empat jenis asal sumber diidentifikasi menjadi: dana

publik, para multipihak yang terkait secara tak langsung, multipihak yang terkait secara langsung dan 'penyebab polutan' perusahaan atau komunitas yang telah diidentifikasi sebagai penghasil sejumlah limbah atau unsur berbahaya, termasuk unsur karbon, secara berlebihan.

Tantangan utama yang ditemukan pada semua mekanisme RUPES adalah bagaimana menjamin imbalan yang diberikan mencapai kaum miskin di dataran tinggi secara efektif. Masalah tersebut semakin sulit disebabkan masyarakat dataran tinggi berada di daerah yang terpencil, terisolasi, dan



biasanya sangat sedikit lembaga yang mampu mewakili keberadaan mereka dengan cara yang demokratis dan efektif. Ada tiga tipe utama lembaga yang ditemukan dapat menyalurkan imbalan lingkungan kepada kaum miskin.

Yang pertama yaitu pemerintah, baik pada tingkat nasional, regional, maupun lokal. Mereka biasanya ikut serta dalam koordinasi dan pengaturan mekanisme RUPES. Namun, di saat mereka menjadi satu-satunya yang diandalkan untuk menyalurkan imbalan pada yang berhak, kurangnya kapasitas dan adanya korupsi menjadi kendala penting yang mempengaruhi efektifitas penyaluran.

Sehubungan dengan alasan tersebut di atas, LSM -- termasuk pada tingkat internasional, nasional, komunitas maupun tingkat lokal -- semakin dapat diandalkan untuk menyalurkan imbalan kepada kaum miskin di daerah pedesaan dengan segala kapasitas dan keterwakilan serta legitimasi yang mereka miliki. Pada akhirnya, sejumlah mekanisme bergantung pada pasar dalam menyalurkan keuntungan kepada para petani, seperti adanya ekolabel dan perdagangan yang seimbang dengan emisi karbon.

Namun demikian, dalam sejumlah kasus, LSM terkadang perlu untuk memeriksa bahwa kaum miskin yang menjadi sasaran benar-benar mendapatkan manfaat dari penyaluran tersebut.

Cara lain untuk membedakan mekanisme-mekanisme RUPES yang ada yaitu dengan melihat tipe imbalan. Tipe pertama yaitu imbalan berupa pembiayaan langsung, seperti pemberian subsidi dalam pertukaran untuk implementasi perubahan suatu tata guna lahan. Yang kedua yaitu imbalan non finansial (*rewards in kind*), seperti misalnya kasus pada berbagai proyek pengembangan masyarakat yang menyediakan infrastruktur, pelatihan, manfaat atau jasa-jasa lainnya bagi kaum miskin di dataran tinggi. Tipe ketiga yaitu berupa akses ke sumberdaya atau pasar, seperti kepemilikan lahan, atau akses ke pasar yang lebih baik dengan adanya ekolabel, atau dengan skema dimana alokasi kontrak publik diberikan sebagian berdasarkan pada kualitas lingkungan.

Sistem RUPES paling efektif adalah sistem yang memiliki sebuah hubungan yang jelas tentang suatu kondisi antara jasa lingkungan dengan imbalan, yang memiliki sejumlah sanksi, biasanya terdapat dalam bentuk perjanjian (kontrak). Sistem ini merupakan kasus yang dijumpai pada subsidi lingkungan pertanian sasaran di Eropa dan AS, dan juga merupakan kasus pada sebagian besar skema ekolabel, juga pada beberapa skema pemanfaatan hayati (bio-prospecting). Namun demikian, skema-skema tersebut membutuhkan sebuah perangkat lembaga yang rumit, yang dilengkapi dengan kapasitas untuk memahami kontrak dan untuk memperkuat kontrak tersebut.

Hal tersebut secara langsung mengarah pada poin akhir dalam analisa RUPES, yaitu tentang ada atau tidaknya sebuah sistem pengawasan dan evaluasi yang memeriksa kesesuaian antara pengentasan kemiskinan dan target lingkungan. Skema yang berdasarkan pada sebuah kontrak biasanya

memiliki sistem evaluasi, yang bertujuan untuk memeriksa apakah kontrak tersebut dijalankan sebagaimana mestinya. Mekanisme yang berdasarkan proyek biasanya bertumpu pada evaluasi siklus proyek yang klasik.

Kriteria-kriteria tersebut digunakan untuk menganalisa sejumlah mekanisme RUPES yang diidentifikasi dari sejumlah literatur, pencarian di internet dan wawancara dengan para ahli.

Lima tipe utama mekanisme teridentifikasi sebagaimana terangkum sebagai berikut:



Lima Tipe Utama Mekanisme

1. Strategi konservasi yang berwawasan masyarakat (*people-friendly conservation strategies*), yang termasuk ke dalam tipe ini yaitu semua proyek yang memiliki tujuan konservasi melalui intervensi, di mana intervensi tersebut untuk menjamin agar masyarakat pedesaan memperoleh manfaat dari kegiatan konservasi dan timbul keinginan untuk memberikan kontribusi dalam kegiatan tersebut. Tipe dalam golongan ini misalnya seperti Proyek Pengembangan dan Konservasi Terpadu (*Integrated Conservation and Development Projects-ICDP*), hutan kemasyarakatan, proyek pengelolaan sumberdaya berbasis masyarakat, dan sebagainya. Kegiatan-kegiatan ini biasanya dibiayai dari sumber-sumber di luar pengeluaran publik, termasuk diantaranya pungutan dari kegiatan yang membahayakan lingkungan, pajak lokal, dan dana pembangunan internasional. Pada beberapa kasus, kegiatan tersebut juga dibiayai atau didukung pembiayaannya dari donor pribadi dan LSM.

Tantangan utama yang ditemukan pada semua mekanisme RUPES adalah bagaimana menjamin imbalan yang diberikan mencapai kaum miskin di dataran tinggi secara efektif.

ICDP telah mendapatkan banyak kritikan. Tinjauan ini menemukan bahwa berlawanan dengan beberapa paradigma optimistik yang ada, tidak ada kekuatan yang melekat dalam konsep ICDP yang akan memudahkan tercapainya tujuan konservasi maupun pembangunan dalam skala proyek yang terpadu. Namun demikian, tinjauan ini mengindikasikan adanya ruang untuk strategi dan proyek konservasi dan pengembangan terpadu yang sebenarnya mengarah pada kedua tujuan tersebut. Untuk mencapai keberhasilan, ICDP perlu untuk berpijak pada realisme ekonomi yang kuat dan hubungan ekonomi-lingkungan yang nyata, serta didukung dengan kerangka kerja politik yang sesuai dan sebuah pranata kelembagaan lokal. Dengan itu semua, diharapkan ICDP mampu untuk mengimplementasikan konsultasi dan partisipasi masyarakat secara nyata.

2. Imbalan pada kontrak untuk kehutanan dan pertanian yang ramah lingkungan (*Contractual rewards for environmentally-friendly agriculture and forestry*).

Tipe ini mencakup beberapa jenis instrumen yang prakteknya menguntungkan dilihat dari segi lingkungan, dan imbalan ditujukan bagi para pengguna instrumen tersebut berdasarkan pada sebuah kontrak. Dasar kontrak ini biasanya termasuk hal pembayaran dari suatu sumber publik

(contohnya subsidi publik), terkadang dari suatu sumber pribadi (dari LSM), atau sertifikasi produk (ekolabel), yang mana dalam kasus ini imbalan berupa sebuah akses pasar yang meningkat. Pembayaran terkadang merupakan kombinasi dari beberapa sumber dana tersebut. Kendala utama dari pendekatan berbasis kontrak di negara sedang berkembang yaitu dibutuhkannya jenjang pengembangan institusional untuk rancangan dan implementasi mekanisme tersebut. Pendekatan ini dapat diaplikasikan di negara-negara sedang berkembang dengan sejumlah prasyarat.

3. Wisata yang ramah lingkungan dan berwawasan sosial (Ekowisata), termasuk didalamnya yaitu semua intervensi dimana wisatawan dibawa ke suatu kawasan alami dalam situasi yang bertujuan untuk menguntungkan konservasi lingkungan dan kesejahteraan masyarakat setempat.

Sebagaimana pada seluruh instrumen RUPES lainnya, ekowisata yang berkelanjutan dan berhasil secara nyata dalam mencapai masyarakat miskin, sudah seharusnya berbasis pada sebuah kerangka kerja kelembagaan yang sesuai. Lembaga dan dana yang mencukupi juga diperlukan untuk memenuhi pengembangan kinerja kelembagaan para pemain lokal, dalam bentuk pelatihan, dukungan pemasaran, dan dana pembibitan jika dibutuhkan. Pada akhirnya, proyek-proyek ekowisata perlu menjamin adanya dialog antara para multipihak untuk menghindari konflik-konflik merugikan, dan menata sebuah sistem partisipasi dalam pengawasan dan evaluasi yang dikelola oleh para multipihak. Ekowisata dapat menjadi subyek ecolabel untuk menjamin konsumen dan multipihak lainnya bahwa ekowisata sebenarnya memenuhi sejumlah prasyarat sosial dan lingkungan. Namun demikian, hal tersebut juga dapat menjadi hambatan sehubungan dengan masalah sertifikasi, yaitu dalam hal kompleksitas dan biaya.

4. Pembagian manfaat dari sumberdaya genetik (Share of benefit of genetic resources). Tipe ini mencakup seluruh jenis imbalan yang diterima oleh masyarakat pedesaan dan multipihak lainnya dalam hal pertukaran untuk konservasi dan persediaan sumberdaya genetik, yang dapat digunakan secara komersial dalam industri pertanian, farmasi maupun bioteknologi. Namun, ada sejumlah masalah yang perlu untuk dipertimbangkan, yang menimbulkan kontroversi di seputar skema ini.

Pertama, pemasukan dari penggunaan sumberdaya genetika tidak menentu dan membutuhkan sedikitnya 10 tahun untuk dapat mewujudkannya. Resep sukses nampaknya dapat diperoleh dengan mengkombinasikan dana publik untuk memulai sebuah program, dan hak cipta dari perusahaan swasta sebagai "bonus"-nya. Keterlibatan lembaga publik, terutama yang berskala internasional, juga dapat membantu menjamin bahwa negara tuan rumah menerima bantuan dalam bernegosiasi dengan partner swasta asing, dan terdapat transparansi dalam pembagian keuntungan dalam negeri.

Penyebab lain timbulnya kontroversi yaitu fakta bahwa bagian terbesar dari nilai tambah dalam pembuatan sebuah

varietas baru tanaman pangan atau obat dibuat di laboratorium canggih milik negara maju, sehingga keuntungan untuk penyedia informasi genetik mentah akan tetap selalu kecil. Oleh karena itu, alih teknologi dan pengembangan kinerja kelembagaan sudah seharusnya menjadi komponen kunci dalam proyek pembagian keuntungan sumberdaya genetik apapun.

5. Perdagangan dalam izin emisi (Trade in emissions permits). Dalam hal ini termasuk strategi konservasi daerah aliran sungai berdasarkan perdagangan emisi limbah, dan akhir-akhir ini, termasuk juga perdagangan karbon. Perdagangan langsung emisi limbah di daerah aliran sungai sulit diimplementasikan di negara sedang berkembang, disebabkan oleh perlunya pengadaan dan pengaturan kondisi kelembagaan seperti sebuah pasar - sehingga banyak kasus penipuan akan mungkin terjadi. Pungutan dan biaya dari penyumbang polutan bidang industri atau para pengguna air dapat, bagaimanapun juga, digunakan untuk membiayai proyek pengelolaan sumberdaya alam berbasis masyarakat.

Mekanisme ini lemah dilihat dari beberapa alasan. Pertama, dana yang tersedia tidaklah besar. Untuk sementara ini, pasar nampaknya lebih bersifat eksperimental dan berdasarkan pada keinginan baik dan strategi *image* dari perusahaan, serta antisipasi mereka terhadap pasar. Jika pasar gagal untuk diwujudkan dan negara-negara serta perusahaan swasta dapat terus mengemisikan karbon tanpa sanksi yang jelas atau keuntungan sehubungan dengan ganti rugi akibat emisi, maka mereka bisa jadi kehilangan minat terhadap proyek tipe ini. Hal lain yang mengkhawatirkan yaitu jumlah proyek dan perusahaan yang menawarkan kredit karbon atau merencanakan pengembangan beberapa diantaranya.

Penyebab lain timbulnya kontroversi yaitu fakta bahwa bagian terbesar dari nilai tambah dalam pembuatan sebuah varietas baru tanaman pangan atau obat dibuat di laboratorium canggih milik negara maju, sehingga keuntungan untuk penyedia informasi genetik mentah akan tetap selalu kecil.

Jika dibandingkan dengan kebutuhan rendah aktual dari pengurangan emisi karbon, hal ini berarti persediaan dapat menjadi begitu melimpah hingga harga jatuh. Hal tersebut artinya masa depan dari proyek serupa akan sangat tergantung pada keberhasilan organisasi internasional untuk memperkuat dan menjalin pakta internasional.



Kesimpulan: Tidak menghukum berarti menghargai

Terdapat tiga kesimpulan utama untuk kajian ini. Pertama, bahwa jalur ke arah implementasi mekanisme RUPES yang efektif sangat sempit. Semua mekanisme yang dikaji di sini membutuhkan sejumlah pengembangan lembaga yang sesuai, dan karenanya membutuhkan pendanaan untuk pengembangan kinerja kelembagaan, jika mereka memang seharusnya menjangkau masyarakat miskin secara nyata dan mempromosikan konservasi lingkungan secara efektif.

Hal ini merupakan kondisi buruk, mengingat ketersediaan dana untuk proyek sedemikian rupa sangatlah terbatas jika dibandingkan dengan kebutuhannya.

Kesimpulan kedua yaitu bahwa mekanisme berbasis pasar terlihat berpotensi lebih besar dalam kaitannya dengan ketersediaan dana dan bahwa mekanisme ini dapat menjadi RUPES yang efektif manakala diimplementasikan oleh sektor swasta yang bekerja sama dengan LSM atau lembaga lainnya yang mampu melibatkan semua multipihak. Mekanisme berbasis pasar di sini ditetapkan sebagai salah satu mekanisme yang paling efisien dalam menginternalisasikan biaya dan manfaat lingkungan sosial dari praktek tertentu. Keterlibatan perusahaan swasta terkadang menghasilkan efisiensi yang lebih besar, dengan syarat kegiatan mereka diawasi secara ketat dan diimbangi oleh adanya LSM yang mewakili semua multipihak, dan keuntungan dari mekanisme ini dijamin benar-benar menjangkau masyarakat miskin.

Pelajaran terakhir dan pertama dari tinjauan ini yaitu bahwa mekanisme-mekanisme tersebut dalam kebanyakan kasus memiliki kemungkinan kecil untuk digunakan. Hal ini disebabkan oleh adanya ketidaksesuaian potensi hasil akhir mekanisme tersebut akibat dari sejumlah insentif buruk yang terjadi pada masyarakat miskin di dataran tinggi dan pada praktek-praktek yang ramah lingkungan. Identifikasi dan usaha untuk menghilangkan masalah ini semestinya dijadikan langkah pertama sebelum memulai merancang dan mengimplementasikan mekanisme RUPES.

Penilaian terhadap tingkat keefektifan antara penghilangan kendala tersebut dibandingkan dengan keefektifan dari mencoba mengimplementasikan mekanisme RUPES dengan sumberdaya terbatas, perlu untuk dilakukan. Dalam banyak kasus, kemungkinan besar dengan menghilangkan kendala tersebut akan menghasilkan cara yang lebih efektif yang sejalan dengan konservasi lingkungan dan pengentasan kemiskinan, daripada dengan mengimplementasikan mekanisme RUPES manapun.

Terjemahan dari ringkasan: *Rewarding the Upland Poor for Environmental Services: A Review of Incentives from Developed Countries* oleh Anne Gouyon. World Agroforestry Center -International Fund for Agricultural Development.
Tulisan lengkap dalam bahasa Inggris dapat diperoleh dari RUPES Program (rupes@cgiar.org) atau dari website <http://www.worldagroforestrycentre.org/sea/Networks/RUPES/paper.htm>



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
Photo by: Tom Tomich

