



J U R N A L
**EKONOMI
LINGKUNGAN**

KELOMPOK DEWAN REDAKSI

- Penanggung Jawab** : Balthasar Kambuaya
Emil Salim
Surna Tjahja Djajadiningrat
- Penanggung Jawab** : Deputi MENLH Bidang Tata Lingkungan
- Pimpinan Redaksi** : Laksmi Dhewanthi
- Dewan Redaksi** : Novrizal Tahar
Gustami
Gagan Firmansyah
Sulistianingsih Sarassetiawaty
- Mitra Bestari** : Awal Subandar
Wisnu Ali Martono
M. Suparmoko
Rizal Bahtiar
- Sekretariat** : Isharyanto
Lestiyo Nurbaningsih
Laura Reviani Bestari
Untung Bambang Suradi
Yayan Ariyanto Rojikin
- Alamat Redaksi** : Asisten Deputi Urusan Ekonomi Lingkungan
Gedung A - Otorita Batam, Lt. 4
Jl. D.I. Panjaitan Kav. 24
Kebon Nanas, Jakarta Timur 13410
Telp / Fax : 021-8517161
Telp : 021 - 8517148, ext 223
Email : jurnal_ek_lingk@menlh.go.id

Desain Cover Oleh : MATOA

- Edisi 32 ini diubah sistem penomorannya menjadi Vol. 15/No.2/2011
- Redaksi menerima tulisan yang berkaitan dengan Bidang Ekonomi Lingkungan. Ketentuan penulisan dapat dilihat pada Pedoman Penulisan di halaman terakhir.

Hak cipta Dilindungi Undang-undang

Dilarang mengutip sebagian atau seluruhnya atau melakukan tindakan yang sama tanpa izin IPB.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruhnya atau melakukan tindakan yang sama tanpa izin IPB.

a. Pengutipan harus menyebutkan sumber dan cara pengutipan, penelitian, dan penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, dan penulisan butir-butir atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.

2. Dilarang mengemukakan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

© Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

Dilarang mengutip sebagian atau seluruhnya atau melakukan tindakan yang sama tanpa izin IPB.

a. Pengutipan harus menyebutkan sumber dan cara pengutipan, penelitian, dan penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, dan penulisan butir-butir atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.

2. Dilarang mengemukakan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

© Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

Dilarang mengutip sebagian atau seluruhnya atau melakukan tindakan yang sama tanpa izin IPB.

a. Pengutipan harus menyebutkan sumber dan cara pengutipan, penelitian, dan penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, dan penulisan butir-butir atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.

2. Dilarang mengemukakan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

© Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

Dilarang mengutip sebagian atau seluruhnya atau melakukan tindakan yang sama tanpa izin IPB.

a. Pengutipan harus menyebutkan sumber dan cara pengutipan, penelitian, dan penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, dan penulisan butir-butir atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber.

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.

2. Dilarang mengurniakan dan memperboayda sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

Analisis Empiris Mekanisme Transaksi Jasa Lingkungan dan Kendala dalam Pelaksanaannya

**Dr. Aceng Hidayat¹; Rizal Bahtiar², SPi, MSi; Aristin
Tri Apriani, MSc³.**

Abstract

Pembayaran jasa lingkungan (*payment for environmental services*, PES) merupakan salah satu instrumen ekonomi dalam pengelolaan lingkungan. PES secara empiris telah banyak dipraktikkan baik oleh masyarakat, pemerintah, maupun swasta. *Best practice* pelaksanaan PES dapat ditemukan di beberapa tempat di Indonesia, khususnya dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS). Lahirnya UU 32/2009 memperkuat keberadaan PES karena secara tegas UU tersebut menyebutkan PES merupakan salah satu instrumen ekonomi dalam pengelolaan lingkungan hidup. PES pun paling siap dilaksanakan menyusul ditetapkannya undang-undang tersebut. Namun, dalam pelaksanaannya, PES dihadapkan pada kendala mekanisme pengelolaan keuangan, terutama PES yang melibatkan lembaga pemerintah. Karena itu, perlu pemahaman dan pencarian alternatif mekanisme pengelolaan dana PES agar dalam pelaksanaannya dapat berjalan lancar. Hasil Analisis menemukan empat mekanisme PES di

¹ Ketua Departemen Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor. Mail address: Gd. Dept. ESL, W5L5, Jl. Rasamala Kampus IPB Darmaga, Email: a.hidayat@gmail.com

² Dosen Departemen Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor Mail address: Gd. Dept. ESL, W5L5, Jl. Rasamala Kampus IPB Darmaga

³ Kementerian Lingkungan Hidup, Jl. D.I. Panjaitan Kav.24, Kebon Nanas Jakarta Timur

Indonesia, yaitu: *Community to Community* (C to C), *Private to Community* (P to C); *Government to Government* (G to G); dan *Community to Government* (C to G). Dari keempat tipe PES tersebut C to C dan P to C relatif tidak memiliki kendala berarti. Pengelolaan PES C to C dan P to C melibatkan masyarakat, lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan swasta. Pengelolaan didasari semangat sukarela dengan tujuan saling memberikan manfaat yang berkelanjutan. Kendala pengelolaan ditemukan pada pelaksanaan PES C to G dan G to G. Permasalahan lahir berkaitan dengan mekanisme pengelolaan dana masyarakat oleh lembaga pemerintah. Perundang-undangan di Indonesia menganggap dana tersebut merupakan PNBPN yang mekanisme pengelolannya terikat dengan undang-undang dengan segenap kekakuannya. Hal ini tidak sejalan dengan prinsip PES yang menuntut penggunaan dana bersifat fleksibel. Ada tiga alternatif yang dapat dilakukan untuk menyalahi kendala tersebut. Yaitu, menggunakan pendekatan *earmarking*, mekanisme Badan Layanan Umum (BLU) dan dana amanah (*trust fund*). Pilihan terakhir paling ideal. Namun, pelaksanaannya terkendala peraturan perundang-undangan yang belum memungkinkan mekanisme tersebut dapat dijalankan.

PENDAHULUAN

Dalam Pasal 42 Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dinyatakan secara tegas bahwa instrumen ekonomi merupakan salah satu alat pengelolaan lingkungan. Pasal 1 UU tersebut menyatakan, yang dimaksud dengan instrumen ekonomi lingkungan hidup adalah seperangkat kebijakan ekonomi untuk mendorong pemerintah, pemerintah daerah atau setiap orang ke arah pelestarian lingkungan hidup. Diundangkannya instrumen ekonomi sebagai alat pengelolaan lingkungan merupakan hasil perjuangan dan penantian yang cukup lama. Sejak diperkenalkan di Indonesia pada awal tahun 1980an, baru kali ini instrumen ekonomi mendapatkan tempat sebagai alat kebijakan dalam pengelolaan lingkungan. Sebuah penantian dan upaya yang melelahkan. Salah satu instrumen ekonomi menurut Undang-undang Nomor 32 adalah imbal/pembayaran jasa lingkungan (*payment for environmental services, PES*).

Payment for Environmental Services merupakan instrumen

ekonomi berbasis pasar (*market based economic instrument*). Digunakan dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan (SDAL) sebagai alternatif atas pendekatan *regulatory instrument* (*non market based*) seperti *command and control* (CAC) yang telah lebih dulu diaplikasikan di berbagai Negara. CAC sering dianggap gagal sehingga mendorong para ahli ekonomi lingkungan untuk mencari pendekatan lain (Swallow et al., 2007).

Menurut definisi, PES merupakan kompensasi yang diberikan oleh pengguna (*users*) jasa lingkungan kepada penyedia (*provider*) jasa lingkungan sebagai penghargaan atas upaya pengelolaan lingkungan Pagiola et al., (2005). PES telah banyak dipraktikkan di Indonesia terutama dalam pengelolaan sumber daya air, jauh sebelum undang-undang 32/2009 diterbitkan. Menurut Wunder (2005), PES dianggap memiliki keunggulan karena bersifat sukarela; berkeadilan; berbasis nilai lingkungan; adanya pengakuan atas hak kepemilikan; dapat menyelesaikan konflik; dapat membangun kesadaran kolektif atas urgensi jasa

lingkungan; memiliki *multiplier effect* terhadap pengembangan ekonomi masyarakat; dapat menjadi pendekatan alternatif upaya pengurangan kemiskinan dan lain-lain. Karena beberapa keunggulan tersebut, PES telah banyak diterapkan di banyak negara, baik negara maju maupun negara berkembang.

Menurut Suyanto et al (2005) penerapan PES baik di Indonesia maupun di negara lain memiliki empat tujuan utama. Yaitu perlindungan DAS (*watershed protection*), perlindungan sumber daya keanekaragaman hayati (*biodiversity protection*), penyerapan karbon (*carbon sequestration*) dan pelestarian keindahan alam (*landscap beauty preservation*). Namun demikian, perlindungan DAS masih merupakan mayoritas, baik di Indonesia maupun di Negara lain. Artinya, kebanyakan kasus PES berkenaan dengan pengelolaan sumber daya air. Hal ini menunjukkan pengelolaan dan penyelamatan sumber daya air menempati prioritas utama. Penerapan PES di Indonesia banyak ditemukan di berbagai daerah dengan keragaman pola dan mekanisme. Keragaman

ini merupakan implikasi belum adanya standar pengelolaan. Keragaman penerapan PES ini menarik ditelaah untuk melihat kekurangan dan kelemahannya. Hasil telaah diharapkan dapat menjadi acuan dalam penerapan PES sesuai dengan amanat undang-undang. Adapun telaah atas mekanisme PES ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

- 1) Mereview praktek PES baik di dalam maupun di luar negeri;
- 2) Mengidentifikasi mekanisme pelaksanaan PES baik di luar maupun di luar negeri.

METODOLOGI

Review ini dilakukan dengan cara menganalisis dokumen. Analisis dokumen dilakukan dengan bantuan SWOT Analisis yang dikombinasikan dengan fishbone Analysis. Menurut Ishikawa (1990) *fishbone analysis* yang dikenal juga dengan nama *cause and effect analysis* merupakan alat analisis untuk melihat permasalahan dari penyebabnya secara lebih rinci dan mendalam. Bahan yang dianalisis meliputi laporan penelitian, jurnal, buku teks dan bahan-bahan lain yang relevan. Ada empat aspek yang dilihat dalam menelaah setiap kasus PES. Keempat

aspek tersebut adalah 1) aspek mekanisme dan tata laksana; 2) aspek hukum dan kelembagaan; 3) aspek *stakeholders* yang terlibat; dan 4) aspek sosial, ekonomi dan budaya. Keempat aspek ini dipilih karena keempatnya dianggap sebagai parameter penting untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan PES. Telaah dan analisis dilakukan selama dua bulan, yaitu pada bulan Oktober hingga Desember 2009.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Mekanisme PES

Hasil *review* terhadap kasus PES, baik di Indonesia maupun di negara lain, memperlihatkan bahwa pelaksanaan PES memiliki mekanisme dan tujuan yang berbeda. Dari hasil telaah ditemukan empat mekanisme PES, yaitu: *Community to Community* (C to C), *Private to Community* (P to C); *Government to Government* (G to G); dan *Community to Government* (C to G). Dalam mekanisme ini yang disebutkan pertama berperan sebagai pengguna/pembeli jasa lingkungan, sedangkan yang disebut kedua penyedia/penjual jasa lingkungan. Dengan demikian, mekanisme PES P to C artinya, pemerintah

sebagai pengguna dan kelompok masyarakat sebagai penyedia jasa lingkungan. Keempat tipe PES tadi masing-masing memiliki kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman.

Kekuatan PES tipe C to C terletak pada kesederhanaan mekanismenya yang hanya melibatkan kelompok penyedia, pengguna dan mediator; dan didasarkan pada kelembagaan lokal. Kelemahan utamanya adalah nilai transaksi jasa lingkungan hanya didasarkan atas kesepakatan tanpa penilaian. Namun demikian, PES tipe ini memiliki peluang untuk melibatkan pemerintah, paling tidak, sebagai penjamin keberadaan PES tersebut. Selain itu, dapat pula melibatkan lembaga donor apalagi jika dikaitkan dengan isu-isu upaya pengurangan kemiskinan. Jika jasa lingkungan yang dihasilkan oleh upaya pengelolaan SDAL tersebut beragam, PES tipe ini dapat pula melibatkan lebih dari satu pihak pengguna jasa lingkungan. Namun demikian, eksistensi PES C to C sering terancam oleh tidak adanya pengakuan dari pemerintah, terutama jika pemerintah setempat belum memiliki peraturan yang melindungi eksistensi kelembagaan lokal.

Kekuatan PES tipe P to C terletak pada kekuatan modal yang dimiliki pihak swasta (pengguna); peran mediator dalam pengumpulan dana dan pengawasan pemanfaatannya; dan skema PES yang sederhana. Sedangkan sisi kelemahannya adalah tingginya tuntutan pembeli jasa lingkungan untuk memperoleh jasa lingkungan. Ada kekhawatiran, jika PES tersebut belum menghasilkan jasa lingkungan sesuai harapan, keterlibatannya dalam PES akan ditarik. Namun demikian, jika penyedia jasa lingkungan yang terlibat dalam PES tipe P to C dapat menyediakan lebih dari satu macam jasa lingkungan, PES tipe ini juga memiliki peluang untuk melibatkan pengguna jasa lingkungan lainnya yang dihasilkan dari kegiatan pengelolaan SDAL yang sama. Sebagai contoh, *watershed protection* dapat pula menghasilkan jasa penyerapan karbon dan keindahan alam yang keduanya berpeluang memiliki pasar.

Kekuatan utama PES tipe G to G adalah nilai transaksi jasa lingkungan yang umumnya telah berdasarkan hasil valuasi; memiliki landasan hukum; dan skema yang sederhana yang hanya melibatkan

dua pihak yang bertransaksi tanpa ada mediator. Kelemahannya yang nampak adalah tidak melibatkan masyarakat dalam proses dan implementasi. PES tipe G to G memiliki peluang yang baik untuk melibatkan lembaga donor internasional yang peduli dengan jasa lingkungan seperti *carbon sequestration*. Sedangkan ancaman bisa datang dari masyarakat yang merasa tidak puas atau merasa keberadaan PES tersebut justru mengancam mata pencaharian mereka.

PES tipe C to G memiliki kekuatan berupa adanya landasan hukum operasional walaupun bersifat sektoral; memiliki pembeli jasa lingkungan yang jelas; dan melibatkan pemerintah dalam pengelolaan dana dan sumber daya alam dan lingkungan. Kelemahan utamanya adalah umumnya tidak melibatkan masyarakat sekitar kawasan. Sedangkan peluang yang dapat dimanfaatkan adalah melibatkan pihak lain yang peduli dan berkepentingan dengan jasa lingkungan yang dihasilkan. Ancaman terhadap PES tipe C to G bisa datang dari masyarakat sekitar kawasan yang merasa dirugikan dengan keberadaan PES tersebut.

Dari sejumlah PES yang ditelaah, pelaksanaan PES di Indonesia masih belum terkoordinasi dengan baik. Umumnya diinisiasi oleh lembaga swadaya masyarakat dan lembaga donor yang juga berperan sebagai mediator, bersifat sukarela dan nilai transaksi masih berbasis kesepakatan. PES yang melibatkan masyarakat seperti P to C belum memiliki perangkat hukum dan peraturan yang secara spesifik dan jelas mengatur tata laksananya. Demikian juga, keterlibatan pemerintah dalam PES tipe ini masih rendah. Ada sejumlah peraturan perundang-undangan yang dapat menjadi landasan hukum tapi tersebar di berbagai sektor dengan tujuan yang berbeda; dan tidak secara spesifik mengatur pelaksanaan PES. Undang-undang 32/2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan secara tegas mengamanatkan PES sebagai *instrument* ekonomi dalam pengelolaan lingkungan, namun dalam pelaksanaannya, masih memerlukan peraturan pemerintah sebagai landasan teknis operasional.

Pengalaman di negara lain pun tidak jauh berbeda dengan apa yang ditemukan di Indonesia.

Beragam mulai dari yang sudah maju dengan mekanisme yang kompleks sampai pada yang masih sederhana. Di beberapa negara Amerika Latin, khususnya di Costa Rica pelaksanaan PES boleh dikatakan sudah maju. Mekanismenya sudah jelas, lengkap dengan tata kelola keuangan, metoda evaluasi dan monitoringnya. Dengan demikian, ada kepastian bahwa uang yang terkumpul dari PES akan digunakan untuk keperluan pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan. Sehingga pembeli merasa yakin investasinya akan dibalas dengan didapatkannya jasa lingkungan yang diharapkan. Beberapa kasus juga ditemukan di Bolivia, Nepal dan lain-lain. Mengapa hal itu bisa berjalan dengan baik karena adanya dukungan penuh dari pemerintah dalam bentuk penyiapan perangkat peraturan dan keterlibatannya dalam pengelolaan dana dan SDAL.

2. Peran Masyarakat dan Pemerintah: PES Kewenangan Siapa?

PES tipe C to C dan P to C merupakan PES berbasis masyarakat. Pemeran utama dalam PES tersebut adalah masyarakat. Keterlibatan pemerintah dalam

S tipe ini rendah karena sedari awal PES tipe ini dibentuk atas inisiasi masyarakat melalui pendampingan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), perguruan tinggi, dan kelompok masyarakat. Kasus PES Cidanau, Banten, yang melibatkan LSM, PT. Krakatau Tirta Industri (KTI), dan kelompok tani hulu DAS Cidanau; serta kasus pengelolaan Kawasan Wisata Gili Indah, Lombok Barat merupakan contoh pelaksanaan PES atas inisiatif masyarakat.

Inisiasi PES berbasis masyarakat merupakan respon atas kegagalan besar dari pemerintah dalam mengalokasikan jasa dan manfaat lingkungan secara berkeadilan. Dalam kaitan hulu-hilir, masyarakat hilir merupakan kelompok penikmat jasa lingkungan yang disediakan oleh masyarakat hulu sebagai kelompok penyedia. Sayangnya, kelompok penikmat tidak memberikan kompensasi atas upaya kelompok masyarakat hulu dalam menyediakan jasa lingkungan. Padahal, kondisi ekonomi masyarakat hulu umumnya miskin dengan tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap lahan dan sumber daya alam. Inisiasi PES terdorong oleh keinginan untuk mengatasi ketidakadilan ini.

Dalam kasus PES berbasis masyarakat, banyak yang berpandangan peran pemerintah perlu dibatasi yaitu cukup memfasilitasi, mendorong, dan melindungi mekanisme PES agar dapat berjalan dengan baik. Bahkan, pemerintah perlu memotivasi masyarakat untuk terus mengembangkan PES karena hal ini dapat membantu pemerintah dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam. Namun demikian, untuk kepentingan ketertiban, ada baiknya pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan (PP, SK Menteri, Perda, atau lainnya) dengan tujuan untuk menjaga eksistensi PES tersebut sekaligus menata prosedur baku pelaksanaannya. Kehadiran peraturan perundang-undangan tidak dimaksudkan untuk mengurangi inisiatif dan peran masyarakat dalam pelaksanaan PES.

Berbeda dengan PES berbasis masyarakat, dalam PES C to G dan G to G, pemerintah memainkan peran utama. Inisiatif pun datang dari pemerintah. Demikian juga dengan persiapan, perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan monitoring dilakukan oleh pemerintah.

Dalam pelaksanaannya, sebagian dari pekerjaan tersebut dapat dikerjakan oleh pihak lain, namun dalam koordinasi dan pengawasan pemerintah. Untuk itulah, pemerintah perlu menyiapkan peraturan perundang-undangan sebagai dasar pelaksanaan PES yang telah diamanatkan dalam UU No. 32 tahun 2009.

Pelaksanaan PES tipe ini perlu melibatkan pemerintah dan dilembagakan secara formal melalui PP atau peraturan perundang-undangan lainnya. Namun ada satu pertanyaan muncul, urusan siapakah PES ini? Pertanyaan ini mengemuka karena dari perspektif pemerintah PES merupakan urusan publik, yang terkait dengan perizinan, pemungutan dan pengelolaan dana publik. Sedangkan menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, urusan publik harus dibagi habis menjadi urusan pemerintah pusat sampai ke pemerintah daerah dengan implikasinya terhadap perizinan dan pengelolaan keuangan. Namun, karena PES ini bersifat lintas sektoral dan dapat menjadi urusan pemerintah pusat atau pemerintah daerah (*cross cutting*) atau bahkan urusan masyarakat

perdesaan, rasanya sangat sulit untuk mengelompokannya secara ketat menjadi urusan pemerintah pusat atau pemerintah daerah atau urusan departemen tertentu. Untuk itu, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan PES harus dapat mengatur pelaksanaan PES dalam kondisi seperti itu.

3. Komersialisasi Jasa Lingkungan: Benarkah?

Kehadiran PES digagas dengan tujuan untuk memperbaiki pengelolaan dan perlindungan terhadap sumber daya alam dan lingkungan. Namun ada pandangan bahwa PES merupakan bentuk komersialisasi jasa lingkungan. Pandangan ini bisa benar, bisa juga salah, tergantung dari sudut pandang, *spirit*, dan tujuan di balik pelaksanaan PES tersebut.

Sekedar mengingatkan kembali bahwa PES dikembangkan sebagai upaya untuk memberikan kompensasi kepada pihak yang berjasa dalam penyediaan jasa lingkungan. Sebagian dana terkumpul dapat merupakan keuntungan ekonomi yang dapat dinikmati oleh penyedia jasa lingkungan dan sebagian

ain digunakan untuk keperluan pengelolaan sumber daya alam yang menghasilkan jasa lingkungan tersebut. Dengan demikian, *spirit* dan tujuannya adalah memberikan keadilan ekonomi dan pengumpulan dana pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan. Kendatipun sebagian dari dana tersebut dialokasikan di luar kedua pos tadi harus masih terkait dengan tujuan utama PES di atas. Selama tujuan dan *spirit* PES masih terjaga, maka PES bukan merupakan komersialisasi jasa lingkungan. Namun, jika PES dimaksudkan untuk mencari dana pembangunan dengan mengabaikan tujuan dan *spirit*nya, maka pelaksanaan PES bisa jadi menyimpang menjadi komersialisasi jasa lingkungan. Oleh karena itu, agar pelaksanaan PES tidak terjebak kepentingan ini perlu ada pengaturan dalam pelaksanaannya.

4. PES versus Pajak Pemanfaatan Sumberdaya Alam dan Lingkungan, Apa Bedanya?

PES berbeda dari pajak atau retribusi daerah. Perbedaan ini jelas terlihat dalam Undang-Undang No. 28 tahun 2009

tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD). Menurut undang-undang tersebut, Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak, adalah iuran wajib yang dilakukan oleh pribadi atau lembaga kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan Daerah dan pembangunan Daerah. Contohnya adalah pajak pengambilan dan pemanfaatan Air Permukaan (AP), Air Tanah (AT), dan Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB) yang diatur dalam undang-undang PDRD. Menurut undang-undang tersebut, pajak AP merupakan pajak provinsi. Artinya, pengambilan pajak AP merupakan kewenangan pemerintah provinsi. Sedangkan pajak AT dan Pajak MBLB merupakan pajak kota/kabupaten. Kewenangan untuk menarik pajak tersebut berada pada pemerintah kota/kabupaten. Tujuan dari Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan AP, AT, dan MBLB adalah untuk mendapatkan dana pembangunan.

Dari pengertian di atas, terlihat jelas perbedaan antara PES

dengan pajak pengambilan dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan (SDAL). PES merupakan transaksi antara pengguna dan penyedia jasa lingkungan. Dana yang terkumpul dari PES dimanfaatkan oleh penyedia jasa lingkungan untuk keperluan pemeliharaan sumber daya alam agar tetap dapat menghasilkan jasa lingkungan yang diperlukan. Selain itu, jika PES dibayarkan sebagai kompensasi maka sebagian dari dana PES tersebut dapat merupakan keuntungan ekonomi yang dapat dinikmati oleh penyedia jasa lingkungan. Sedangkan, pajak pengambilan dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan merupakan bagian dari upaya pencarian dana untuk kegiatan pembangunan. Pemanfaatan dana pajak SDAL tidak dapat langsung digunakan untuk keperluan pemeliharaan SDAL walaupun dalam penentuan tarif pajak tersebut telah mempertimbangkan volume pengambilan dan dampak kerusakan lingkungan, bahkan mungkin telah dilakukan penandaan (*earmarking*). Disinilah letak perbedaan fundamental antara PES dengan pajak pengambilan dan pemanfaatan SDAL.

Jika dalam pelaksanaannya, dana terhimpun dari PES merupakan PAD dan menjadi bagian dari APBD dan tanpa ada penandaan maka perbedaan antara PES dengan pajak daerah menjadi kabur. Oleh karena itu, agar prinsip-prinsip PES bisa dipegang dan dilaksanakan perlu dikembangkan mekanisme PES yang dapat mempertahankan prinsip-prinsip tersebut. Fleksibilitas dalam pemanfaatan dana PES merupakan syarat mutlak karena pengelolaan SDAL sulit direncanakan terutama berkaitan dengan waktu. Banyak kasus pengelolaan SDAL seperti banjir, longsor, dan lain-lain bersifat tiba-tiba dan sulit untuk diduga (*unpredictable*). Oleh karena itu, PP yang terkait dengan PES perlu diarahkan untuk dapat menjalankan PES sesuai dengan prinsip-prinsipnya dan menjamin fleksibilitas dalam pengelolaan keuangannya.

5. Dana PES G to G dan C to G merupakan PNBP: Bagaimana solusinya?

Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang Pengelolaan Keuangan Negara (PKN) membagi pendapatan negara menjadi tiga, yaitu pajak, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan hibah. Sedangkan pendapatan

Daerah meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah. Semua pendapatan negara harus masuk ke kas negara dan dibelanjakan melalui mekanisme APBN atas persetujuan DPR. Pendapatan daerah harus masuk ke kas daerah dan dibelanjakan melalui mekanisme APBD dengan persetujuan dari DPRD.

Telaah yang dilakukan terhadap Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang PKN dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang PNBPNBP tidak ditemukan klausul yang secara eksplisit mengatur penandaan (*earmarking*) terhadap PNBPNBP dengan tujuan memastikan dana tersebut digunakan sesuai dengan tujuan pemungutannya. Demikian juga dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 22 tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran PNBPNBP yang berlaku pada berbagai departemen tidak mencantumkan klausul mengenai *earmarking*.

Klausul mengenai *earmarking* terhadap pajak ditemukan dalam Undang-Undang No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD). *Earmarking* dilakukan dengan tujuan untuk mendanai pajak

untuk pembangunan sarana dan prasarana yang secara langsung dapat dinikmati oleh pembayar pajak dan seluruh masyarakat. Berikut adalah beberapa *earmarking* yang diatur dalam undang-undang tersebut:

1. 10% dari penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor wajib dialokasikan untuk pemeliharaan dan pembangunan jalan, serta peningkatan sarana transportasi umum.
2. 50% dari penerimaan pajak rokok dialokasikan untuk mendanai pelayanan kesehatan dan penegakan hukum.
3. Sebagian penerimaan pajak penerangan jalan digunakan untuk penyediaan penerangan jalan.

Terlihat jelas, *earmarking* tersebut tidak berkaitan dengan pengelolaan SDAL lebih-lebih dengan pengelolaan jasa lingkungan. Dengan demikian, UU PKN dan UU PDRD belum dapat dijadikan rujukan operasional pengelolaan dana PES untuk keperluan pengelolaan SDAL. Kendati demikian, praktek *earmarking* terhadap PNBPNBP di lingkungan Kementerian Negara Lingkungan Hidup dimungkinkan

mengingat adanya Keputusan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 240/KMK.06/2004 tentang Persetujuan penggunaan sebagian Dana PNBPNBP pada Kantor Kementerian Negara Lingkungan Hidup (KLH). PMK tersebut dikeluarkan dengan merujuk PP Nomor 5 Tahun 2008 sebagai pengganti atas PP Nomor 40 Tahun 2003 tentang Tarif atas Jenis PNBPNBP yang berlaku di lingkungan Kantor KLH. Menurut PMK tersebut, beberapa satuan kerja di lingkungan Kantor KLH berhak menggunakan sebagian dari dana PNBPNBP dengan jenis dan rincian sebagai berikut:

1. Pusat Sarana Pengendalian Dampak Lingkungan berhak menggunakan PNBPNBP hingga maksimum 90 %
2. Pusat Penelitian dan Pengkajian Teknologi Lingkungan pada Industri berhak menggunakan PNBPNBP maksimum hingga 90%
3. Pusat Layanan Informasi Lingkungan Hidup berhak atas PNBPNBP hingga 99%
4. Pusat Pendidikan dan Pelatihan Lingkungan Hidup berhak menggunakan PNBPNBP maksimum hingga 99%.

Dalam struktur Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA), anggaran belanja negara dibagi

menjadi DIPA murni, PNBPNBP, dan sumber lain. Dengan pemisahan tersebut maka besaran anggaran yang berasal dari PNBPNBP dapat diketahui dan penggunaannya dapat dimonitoring agar sesuai dengan tujuan dari penarikan PNBPNBP tersebut. Keberadaan PMK mengenai pengaturan penggunaan PNBPNBP di lingkungan Kantor KLH merupakan langkah maju sehingga jika Kantor KLH akan mengelola PES dengan mekanisme PNBPNBP dengan penandaan hanya tinggal melakukan revisi atas PMK tersebut.

Adanya PMK yang mengatur penggunaan keuangan PNBPNBP pada Kantor KLH dapat dijadikan sebagai indikasi bahwa penggunaan dana PES sebagai PNBPNBP yang ditarik melalui berbagai Satuan Kerja (Satker) dapat digunakan oleh satker tersebut untuk keperluan sesuai dengan tujuan penarikan dana PES. Dengan demikian, implementasi PES melalui mekanisme PNBPNBP tidak memiliki hambatan legalitas yang berarti. Penggunaan dana PES sesuai dengan tujuan penarikannya dimungkinkan asal ada PMK yang mengaturnya sebagaimana dilakukan terhadap PNBPNBP pada kantor KLH. Untuk mendapatkan

PMK mengenai penggunaan PNPB, maka departemen/satker yang memungut PNPB tersebut harus mendaftarkan jenis dan nilai PNPB yang berasal dari PES ke Departemen Keuangan. Dengan prosedur seperti ini, PES dengan mekanisme PNPB penandaan (*earmarked* PNPB) dapat dilakukan hanya ada sedikit kendala yaitu keterlambatan dalam penggunaan dana karena semua PNPB harus masuk kas negara atau daerah terlebih dahulu.

Undang-undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) telah mengamanatkan bahwa PES merupakan salah satu instrumen ekonomi yang dapat digunakan dalam pengelolaan lingkungan. Artinya, PES baik yang berbasis masyarakat maupun yang berbasis pemerintah mendapat jaminan hukum dalam pelaksanaannya. Sebagaimana disebutkan di atas, *earmarking* terhadap PNPB yang berasal dari PES dapat dilakukan dengan sedikit kendala berupa keterlambatan dalam penggunaan uang tersebut. Hal inilah merupakan kendala sehingga pelaksanaan PES sesuai dengan prinsip-prinsipnya sulit terpenuhi. Untuk itu, perlu

dibuat peraturan pemerintah (PP) sebagai dasar pelaksanaan teknis operasional dari UU PPLH yang disinkronkan dengan UU PKN. Diharapkan PP tentang Instrumen Ekonomi yang sedang disiapkan dapat memberikan jalan keluar terhadap persoalan pengelolaan dana PES, khususnya PES berbasis pemerintah agar pelaksanaan PES tidak terkendala aspek legalitas. PP tersebut harus dapat memfasilitasi pelaksanaan PES sebagai PNPB yang sesuai dengan prinsip-prinsip PES. Selain itu, PP ini pun harus dapat mengarahkan persyaratan substantif, administratif dan teknis PES dengan penandaan yang harus dipenuhi.

Selain melalui mekanisme PNPB, pelaksanaan PES dapat pula dilakukan melalui Badan Layanan Umum (BLU). Menurut UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara (UUPN), BLU adalah instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

Di lingkungan pemerintahan di Indonesia, banyak penerimaan yang berasal dari imbalan masyarakat atas layanan yang diberikan oleh pemerintah. Penerimaan tersebut dapat menjadi non PNPB jika dikelola melalui BLU sehingga penggunaannya dapat lebih fleksibel. Untuk dapat mengelola dana publik melalui mekanisme BLU, Undang-undang No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara (UUPN), mensyaratkan tiga hal yang secara substantif, teknis dan administratif terpenuhi. Persyaratan Substantif yang dimaksud adalah BLU dapat didirikan jika tujuannya menyelenggarakan layanan umum berupa:

1. Penyediaan barang dan/atau jasa Pelayanan bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan, serta pelayanan jasa penelitian dan pengujian;
2. Pengelolaan dana bergulir untuk usaha kecil dan menengah, pengelola pinjaman dan pengelola tabungan perumahan;
3. Pengelolaan kawasan atau wilayah secara otonom seperti otorita dan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapet).

Adapun persyaratan Teknis yang dimaksud meliputi :

1. Dapat meningkatkan kinerja pelayanan tugas pokok dan fungsi dari instansi yang menaungi BLU tersebut yang direkomendasikan oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD sesuai dengan kewenangannya;
2. Kinerja keuangan satker yang bersangkutan sehat sebagaimana ditunjukkan dalam dokumen usulan penetapan BLU.

Sedangkan persyaratan administratif untuk mendirikan BLU meliputi:

1. Menyatakan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja
2. Menyampaikan pola Tata Kelola
3. Menyampaikan Rencana Strategis Bisnis dan Laporan Keuangan Pokok
4. Merumuskan Standar Pelayanan Minimal (SPM)
5. Menyampaikan laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit

Memperhatikan adanya fleksibilitas dalam pengelolaan keuangannya, mekanisme BLU pada prinsipnya dapat dipilih untuk mengelola dana PES. Pemerintah pusat atau pemerintah daerah melalui satuan kerja (satker) yang

Sesuai dapat mendirikan BLU dengan tujuan untuk melakukan transaksi jasa lingkungan dan sekaligus mengelola keuangan untuk keperluan pengelolaan SDAL. Mekanisme ini secara relatif tidak memiliki kendala hukum, namun akan terkendala persyaratan substantif, teknis dan administrasi. Secara substantif, rasanya sulit bagi PES untuk memenuhi persyaratannya. Artinya, jika PES akan dikelola melalui mekanisme BLU perlu ada perubahan terhadap persyaratan substantifnya.

Selain itu, pengelolaan dana PES melalui mekanisme BLU juga akan terkendala persyaratan teknis. BLU mensyaratkan adanya rencana pengembangan bisnis dari PES yang akan dikembangkan. PES harus layak secara bisnis dalam arti transaksi jasa lingkungan harus menguntungkan paling tidak keuntungan tersebut dapat mencukupi kebutuhan dana operasional dengan layak. Dengan kata lain, biaya manajemen PES harus terpenuhi dari keuntungan yang didapatkan dari transaksi jasa lingkungan tersebut. Hal ini akan sulit terpenuhi jika transaksi jasa lingkungan hanya melayani transaksi skala kecil. Transaksi

PES yang hanya mengelola pendapatan ratusan juta rupiah per tahun nampaknya sulit untuk dikelola melalui mekanisme BLU. Untuk itu, mekanisme PNPB dengan penandaan lebih mudah untuk dilaksanakan.

KESIMPULAN

Dari hasil review tersebut, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Mekanisme PES baik di Indonesia maupun di Negara lain mengacu ada empat skema, yaitu PES *Community to Community* (C to C), *Private to Community* (P to C); *Government to Government* (G to G); dan *Community to Government* (C to G).
2. Pes C to C dan P to C banyak diinisiasi oleh masyarakat, karenanya bersifat voluntir dengan keterlibatan pemerintah yang minim
3. mekanisme PES C to G dan G to G memiliki kendala dalam pengelolaan keuangan. Dana PES yang dihimpun dari masyarakat merupakan PNPB yang dalam pengelolaan dan penggunaannya harus mengikuti skim APBN/APBD sesuai dengan peraturan

perundang-undangan yang ada.

4. Skim APBN/APBD tidak sesuai dengan karakteristik dan *spirit* PES yang secara spesifik memiliki tujuan penyelamatan SDAL dan memberi manfaat ekonomi secara langsung kepada pihak penyedia jasa lingkungan. Karena itu, untuk dapat mencapai tujuan tersebut PES menuntut adanya fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan.
5. Badan Layanan Umum dapat dijadikan sebagai alternatif terutama jika memperhatikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangannya. Namun, hal ini akan terkendala persyaratan substantif, teknis, dan administratif yang sulit untuk bisa dipenuhi
6. alternatif lain yang bisa dipilih adalah dengan melakukan penandaan (*earmarking*) atas APBN/APBD yang berasal dari PES sehingga dalam penggunaannya dapat dialokasikan sesuai dengan tujuan PES. Namun, *earmarking* akan menyebabkan penggunaan keuangan kurang fleksible karena dana PES yang terkumpul harus mengendap dulu dalam kas Negara yang

dapat dikeluarkan melalui APBN/APBD

7. Agar PES dapat berjalan dengan baik maka perlu ada sinkronisasi dan perubahan peraturan perundang-undangan terutama yang terkait dengan pengelolaan dana *public* agar dapat mengakomodir kepentingan dan *spirit* PES.

Daftar Pustaka

John, C. (1998). *The Economic Valuation of Tropical Forest Land Use Option: A Manual for Research*. Economy and Environmental Program for Southeast Asia. Singapore.

Merford, E. and Binney, J. 2004. *Choosing between incentive mechanisms for natural resource management: a practical guide for regional NRM bodies*. Queensland Department of Natural Resources and Mines. Australia Government.

ein, L., K. Van Koppen, R.S. de Groot, E.C. van Ierland. (2006). *Spatial scale, stakeholders and the valuation of ecosystem services*, *Ecological Economics* 57. Pp. 209-228.

shikawa, K. (1990). *Introduction to Quality Control*. J. H. Loftus (trans.). Tokyo: 3A Corporation. ISBN 4-906224-61-X. OCLC 61341428.

Keputusan Menteri Keuangan No.240/KMK.06/2004 tentang Persetujuan penggunaan sebagian Dana PNBP pada Kementerian Lingkungan Hidup

Maskin, E.S. (2001). *Roy Radner and incentive theory*. *Review of Economic Design* 6, 311-324. Springer-Verlag.

Pagiola, S., A. Acenas, and G. Platias. (2005). *Can Payment for Environmental Services Help Reduce Poverty? An Exploration of the Issues and the Evidence to Date from Latin America*. *World Development* Vol. 33, No. 2. Pp 237-254.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 2003 tentang Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku di lingkungan Kantor KLH

Rosa, H., D. Barry, S. Kandel, dan L. Dimas. (2003). *Compensation for Environmental Services and Rural Communities: Lessons from Americas*. International Conferences on Natural Assets, Tagaytay City, Philippines.

Suyanto S, B. Leimona, R.P. Permana dan F.J.C. Chandler (2005). *Review of the Development Environmental Services Market in Indonesia*. World Agroforestry Center (ICRAF). Bogor, Indonesia.

Swallow, B., M. Kallesoe, U. Iftikhar, M. Van Noordwijk, C. Bracer, S. Scherr, K.V. Raju, S. Poats, A. Duraippah, B. Ochieng, H. Mallee, and R. Rumley. (2007). *Compensation and Rewards for Environmental services in the Developing World: Framing Pan-Tropical Analysis and Comparison*. World Agroforestry Center (ICRAF), Bogor. Indonesia.

Undang-undang 32/2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan.

Undang-undang No. 1/2004 Tentang Perbendaharaan Negara (UUPN).

Undang-Undang No. 28 tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Wunder, S. 2005. *Payments for Environmental Services: some nuts and bolts*. CIFOR Occasional Paper No. 42. Center for International Forestry Research, Bogor.

The Regional Forum on Payment Schemes for Environmental Services in Watersheds, the Third Latin American Congress on Watershed Management, 2003.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruhnya karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber.
 a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan berita atau tinjauan surat kabar.
 b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
 2. Dilarang mengemukakan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

© Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
 © Hak Proprietary IPB, Institut Pertanian Bogor
 Bogor Agricultural University