

7 July 2005

12. Ulasan: *Pembayaran Jasa Daerah Aliran Sungai (DAS) Sebagai Elemen Pengolaan DAS Secara Integratif*

(Review: *Payments for Watershed Services as an element of Integrated River Basin Management*)

Pembayaran jasa DAS (Payment for Watershed Services, PWS) pada umumnya dianggap paling layak diterapkan pada skala mikro yang disesuaikan dengan kondisi setempat. Pada skala besar dimana kondisi sosial ekonomi masyarakat, lingkungan, dan kepentingan masyarakat semakin beragam maka semakin sulit untuk menentukan hubungan antara penyebab dan akibat degradasi suatu DAS.

Kalaupun hubungan sebab-akibat tersebut diatas dapat dirumuskan pada skala mikro tetapi umumnya sulit untuk menjelaskan kepada masyarakat luas bahwa dalam hal tertentu DAS menciptakan manfaat ekonomi yang signifikan, yang selanjutnya dapat dimanfaatkan sebagai argumen bagi pembayaran jasa DAS (Aylward, 2004; Johnson & Baltodano, 2004). Disamping itu ada kecenderungan bahwa implementasi pembayaran jasa DAS pada skala mikro, terkendala oleh kebijakan makro yang tidak sejalan dan kurangnya kebijakan dan institusi pendukung. Oleh karena itu sangatlah penting untuk mempertimbangkan apakah manfaat-manfaat yang diciptakan oleh DAS cukup signifikan untuk dirumuskan sebagai salah satu bagian dari multi tujuan dalam strategi pengelolaan DAS secara terintegrasi (*Integrated River Basin Management*, IRBM).

Manfaat kunci dari pendekatan IRBM pada dasarnya adalah : dengan menerapkan pendekatan tersebut maka dapat dipertimbangkan seluruh regim aliran air dan bagaimana mengalokasikannya untuk berbagai kebutuhan manusia yang beragam dan bagaimana pula mengalokasikannya antara kebutuhan manusia dan kebutuhan lingkungan. Melalui cara pengalokasian air demikian maka selanjutnya dapat ditetapkan pilihan-pilihan yang sesuai dalam menata penggunaan lahan, pembangunan pertanian dan industri, dan pola pengelolaan lahan yang layak dikembangkan.

Pada prinsipnya IRBM juga mencakup sistem pengelolaan secara lokal, dengan demikian, partisipasi langsung para stakeholder lokal dalam menata penggunaan lahan sangat mungkin dilakukan. Hal ini penting mengingat pengelolaan dan pemanfaatan lahan dilakukan oleh masyarakat setempat dan dampak yang ditimbulkan oleh pengelolaan lahan tersebut secara langsung dirasakan oleh mereka sendiri. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya pendekatan IRBM umumnya diterapkan secara sentralistis dimana prioritas-prioritas yang ditetapkan lebih condong pada pencapaian manfaat ekonomi yang bersifat langsung dan terukur secara empirik, serta untuk mendukung kepentingan nasional (yang seringkali bertentangan dengan kepentingan masyarakat lokal). Salah satu contohnya adalah *Tennessee Valley Authority* (TVA) yang dibentuk pada masa deperesi besar melanda Amerika Serikat, yang dilaksanakan dalam rangka mendukung pembangunan ekonomi melalui pengelolaan DAS secara menyeluruh. Pada awalnya tujuan pengelolaan TVA tersebut meliputi : pembangunan pembangkit listrik tenaga air, pengendalian banjir, pemeliharaan saluran air, sarana rekreasi, dan konservasi tanah yang secara keseluruhan dipandang penting bagi pembangunan ekonomi. Namun dalam perkembangannya lebih lanjut pembangunan pembangkit listrik, yang didanai secara mandiri dan lebih berorientasi pada manfaat ekonomi, justru menjadi misi yang dominan. Sedangkan program-program pengelolaan sumberdaya, yang utamanya dibutuhkan bagi peningkatan kesejahteraan di daerah miskin, kurang berkembang dan kurang mendapat dukungan dana publik (Barrow, 1998; Miller and Reidinger, 1998).

Walaupun TVA bukan satu-satunya model pengelolaan DAS secara integratif tetapi pola pengelolaan TVA telah diadopsi sebagai cetak biru dalam pengelolaan DAS di banyak negara, terutama yang didanai oleh negara-negara donor. Pendekatan IRBM yang lebih mutakhir (seperti yang dimandatkan oleh *South African Water Act and the*

European Water Framework Directive) cenderung lebih menekankan pemanfaatan instrumen ekonomi untuk merealisasikan tujuan-tujuan konservasi dan pengembangan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Implementasi dari pendekatan seperti ini umumnya mengarah pada pembentukan kelembagaan yang baru dalam pengelolaan DAS, tetapi menimbulkan masalah yang tidak terjawab dalam hal akuntabilitas.

Pada pendekatan yang lebih “bottom up” dan desentralistis, efektivitas dan inklusivitas IRBM umumnya tergantung pada keberadaan kultur demokratis dalam kehidupan masyarakat. Pengalihan otoritas kepada masyarakat lokal dalam bentuk hak-hak yang dilindungi secara konstitusional merupakan kunci bagi desentralisasi dan pengembangan budaya demokrasi, serta memungkinkan masyarakat untuk menikmati manfaat-manfaat yang diciptakan oleh pengelolaan DAS yang dilaksanakan dengan baik. Ketidak tergantungan dana yang berasal dari sumberdaya alam dapat pula mendukung peningkatan kapasitas pengelolaan masyarakat lokal dalam mengantisipasi kondisi-kondisi yang bersifat spesifik lokasi, disamping menjaga akuntabilitas dan otoritas pada tataran regional dan nasional (Ribot, 2004).

Seluruh uraian diatas mengungkapkan bahwa pembayaran jasa DAS (PWS) sangat potensial untuk mendukung IRBM melalui penyediaan sumber-sumber dana baru dalam rangka mendukung implementasi pendekatan yang lebih inklusif dalam pengelolaan DAS. Salah satu contoh penerapan PWS dalam kaitan tersebut dapat dijumpai di Colombia dimana sebagian penerimaan pajak pembangkit listrik tenaga air yang diperoleh dialokasikan untuk mendanai otoritas lingkungan regional (Becerra and Ponce de Leon, 1999). Disamping itu, walaupun tidak ada hubungan ekonomi yang bersifat langsung dan signifikan antara hutan dan pemasokan air tetapi dengan memasukan sifat multi guna suatu DAS kedalam perencanaan IRBM maka dapat dirumuskan justifikasi bagi pengembangan kegiatan investasi dengan tujuan konservasi di bagian hulu.