

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **A. Latar Belakang Masalah**

### **1. Kegagalan Pendekatan Pengelolaan Lingkungan**

Pembangunan adalah semua kegiatan yang secara sadar direncanakan untuk meningkatkan kesejahteraan umat manusia. Kegiatan pembangunan tidak terlepas dari eksploitasi lingkungan, yang berperan sebagai ruang tempat hidup (rumah) bagi manusia dan sebagai sumberdaya untuk kelangsungan hidup manusia dalam memenuhi kebutuhan dasar kehidupan (sandang, pangan, dan papan) dan kebutuhan lainnya yang lebih sejahtera.

Pembangunan yang dilakukan di Indonesia masih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dengan dalih untuk mengejar ketertinggalan Indonesia dari negara lain. Semakin deras laju ekonomi yang dipacu, semakin banyak sumberdaya lingkungan yang dieksploitasi. Hal ini disebabkan sebagian besar modal utama bangsa Indonesia pada waktu itu adalah sumberdaya alam lingkungan yang ekstraktif, seperti hasil hutan, pertambangan, minyak bumi dan gas (migas), perikanan laut, dan jenis-jenis sumberdaya alam lainnya yang secara langsung dimanfaatkan. Pembangunan yang terlalu mengejar kepentingan ekonomi semata telah menyebabkan terjadinya berbagai kerusakan lingkungan hidup.

Menurut Iskandar (2009), dampak aktivitas manusia terhadap kerusakan lingkungan seringkali terjadi dan beberapa diantaranya dilaporkan oleh media massa, antara lain banjir, longsor, kelangkaan air bersih, kekeringan, kerusakan hutan akibat penebangan dan kebakaran, pencemaran (air, udara, dan tanah), abrasi, sedimentasi badan air, degradasi lahan pertanian, pencemaran limbah pertambangan, semakin

berkurangnya keanekaragaman hayati, kerusakan mangrove, ledakan hama dan penyakit, dan bencana kelaparan. Bukan hanya frekuensinya yang semakin sering terjadi, melainkan juga intensitas kerusakan yang semakin parah dan meluas.

Menyadari hal itu, kini lebih dari satu setengah dasa warsa, Indonesia mengubah paradigma pembangunan dari pendekatan pertumbuhan ekonomi menjadi pendekatan pembangunan berkelanjutan. Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, menyatakan bahwa pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Menurut Hadi (2012), pembangunan berwawasan lingkungan harus memenuhi persyaratan berikut: (1) pembangunan itu sarat dengan nilai yang berorientasi pada pencapaian tujuan ekologis, sosial dan ekonomi, (2) dalam pembangunan perlu direncanakan dan diawasi secara seksama untuk semua tingkatan, (3) pembangunan itu menghendaki pertumbuhan kualitatif setiap individu dan masyarakat, dan (5) pembangunan harus didasarkan pada suasana yang terbuka, jujur, dan semua pihak memperoleh informasi yang aktual. Emil Salim yang dikutip Hadi (2012) mengusulkan beberapa strategi pembangunan berkelanjutan, yaitu (1) dalam pembangunan berkelanjutan perlu adanya perencanaan tata ruang (*spatial planning*) sebagai contoh dalam pemanfaatan sumberdaya alam harus memperhatikan daya dukung lingkungan, (2) perlu adanya standar lingkungan dalam perencanaan pembangunan berkelanjutan, (3) perlu penerapan AMDAL untuk setiap rencana usaha dan atau kegiatan yang diperkirakan menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan, (4) upaya untuk memasukkan

variabel lingkungan pada setiap kebijakan pembangunan, dan (5) perlu adanya rehabilitasi kerusakan lingkungan khususnya daerah aliran sungai.

Sekaitan dengan pemanfaatan sumberdaya alam, Soemarwoto (2001) menggambarkan ketika jumlah manusia sedikit, pengeksploitasian sumberdaya alam tidak menjadi masalah dan tidak berdampak besar terhadap lingkungan, tetapi pada waktu jumlah manusia yang memanfaatkan itu menjadi besar, maka terjadilah kerusakan sumberdaya. Situasi ini terjadi di Indonesia, terutama terhadap kerusakan hutan. Lebih lanjut Soemarwoto (2001) menjelaskan, bahwa pada 1960-an hingga akhir 1980-an Pemerintah menganggap bahwa hutan merupakan sumberdaya yang tak terbatas besarnya. Pada waktu itu pemerintah Orde Baru memberikan konsesi hutan besar-besaran dengan tujuan untuk mendapatkan modal besar dengan secepatnya. Hutan menjadi sumberdaya umum yang aksesnya terbuka bagi masyarakat yang dekat dengan kekuasaan. Para pengusaha berlomba untuk mendapatkan konsesi hutan seluas-luasnya, bahkan ada yang mendapatkan jutaan hektar hutan alam. Hutan diibaratkan kue yang dipotong-potong dan dibagikan kepada para pengusaha hutan. Di satu pihak, ada pengusaha hutan yang pro-lingkungan dengan melakukan praktik konservasi dengan baik justru dirugikan. Karena biaya eksploitasi lebih tinggi dibandingkan dengan pengusaha yang anti-lingkungan, daya saing pengusaha yang baik itu menurun. Akhirnya pengusaha yang baikpun mengikuti arus kelakuan pengusaha yang anti-lingkungan. Terjadilah kerusakan besar terhadap hutan di Indonesia. Baru pada akhir 1990-an disadari bahwa hutan bukanlah sumberdaya yang tak terhingga besarnya, melainkan sumberdaya yang terbatas dan perlu pengelolaan yang berkelanjutan.

Kondisi ini juga terjadi pada sumberdaya lainnya, seperti minyak dan gas bumi, pertambangan mineral dan bahan galian lainnya, eksploitasi lebih sumberdaya ikan laut, dan kerusakan lingkungan lainnya. Masalah eksploitasi lebih (*over-exploitation*) dan kerusakan lingkungan ini dapat diatasi dengan membatasi akses pada sumberdaya dan/atau dengan cara membuat sumberdaya itu lebih mahal. Menyadari semakin berkurangnya dan kerusakan lingkungan yang semakin parah, maka diperlukan tindakan dari pemerintah untuk mengatur dan mengawasi atau yang dikenal dengan istilah Atur-dan-Awasi (ADA) (Soemarwoto, 2001).

Pada awalnya sistem ADA masih dominan pada sistem pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia yang didukung oleh instrumen hukum yang lengkap. Sikap dan kelakuan masyarakat terhadap lingkungan diatur dengan perundang-undangan dan dibina melalui berbagai instrumen suasis (dalam bentuk pendidikan lingkungan dan penyuluhan lingkungan). Peran pemerintah sangat dominan dalam mengendalikan perundang-undangan lingkungan hidup ini. Pemerintah bersama DPR membuat undang-undang yang pelaksanaannya diatur melalui peraturan pemerintah (PP), keputusan menteri (Kepmen), dan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis (Juklak/Juknis). Di tingkat daerah dijabarkan dalam bentuk peraturan daerah (Perda) di tingkat provinsi melalui keputusan gubernur dan kabupaten/kota, keputusan gubernur (Kepegub) dan keputusan bupati atau walikota. Kekuasaan pemerintah pada sumberdaya, pemanfaatan, dan pengelolaannya sangat besar. Kekuasaan perencanaan, pelaksanaan, pengelolaan, pengawasan, dan penindakan milik pemerintah semata yang bersifat penindakan, kebijakan *top-down*, kaku dan birokratis (Soemarwoto, 2001).

Pada implementasinya pendekatan ADA ini mengandung kelemahan dan mengalami kegagalan. Menurut Soemawoto (2001) kelemahan ADA terletak pada konsep dan karakter yang menjadi ciri khas ADA, yaitu bersifat penindakan, kebijakan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang bersifat *top-down*, dan birokratis. Kelemahan konsep ini berdampak pada implementasinya. Konsep ADA lebih menekankan pada penindakan, bukan pencegahan. Dalam arti, apabila terjadi kerusakan lingkungan akibat aktivitas suatu bidang usaha, pencemaran misalnya, pemerintah baru melakukan penindakan manakala masyarakat luas telah mengalami dampak dari kerusakan lingkungan tersebut. Dalam proses penindakannya pun mengandung kelemahan yang sering terjadi adanya upaya “damai” antara penegak hukum dengan pihak pelanggar. Upaya “damai” ini seringkali berhasil dan akan memunculkan pelanggaran-pelanggaran baru. Soemarwoto (2001) mencontohkan bahwa dengan modal satu batang korekapi para pembuka lahan dapat membakar hutan dengan luasan yang sangat memprihatinkan. Meskipun ada ancaman penindakan hukum, namun ancaman itu tidak dihiraukan karena pelakunya tahu dapat “berdamai” dengan pihak yang berwenang. Biaya penggunaan api dan biaya “berdamai” lebih murah daripada biaya penggunaan teknologi non-pembakaran yang pro-lingkungan.

Pendekatan ADA mengalami kegagalan yang disebabkan oleh karakteristiknya yang bersifat instruktif dan birokratif. Manakala diketahui ada pelanggaran dalam pengelolaan lingkungan yang menyebabkan lingkungan menjadi rusak, maka tidak dapat secepatnya dilakukan tindakan karena belum ada instruksi dari instansi terkait. Kondisi ini diperparah dengan matarantai birokratis yang panjang, sehingga penanganannya memerlukan waktu dan tahapan yang lama, sementara itu kerusakan lingkungan terus berlangsung. Peran masyarakat untuk ikut serta dalam mengawasi

pengelolaan dan pemanfaatan lingkungan masih sedikit sekali dan bahkan inisiatif masyarakat untuk berlaku ramah lingkungan cenderung terhambat.

Dari kegagalan pendekatan ADA yang selama ini dilakukan, maka memunculkan pendekatan baru sebagai alternatif pengelolaan lingkungan yang berkelanjutan. Soemarwoto (2001) mensyaratkan bahwa pendekatan alternatif ini harus memperhatikan sifat egoistis manusia sehingga tidak atau sesedikit mungkin terjadi benturan antara pengelolaan lingkungan dengan egoisme. Bahkan sebaliknya yang harus diusahakan adalah agar egoisme negatif yang anti-lingkungan dan anti-sosial dimotivasi untuk dapat berubah menjadi egoisme positif pro-lingkungan dan pro-sosial. Peran masyarakat sangat penting, masyarakat mengatur sikap dan kelakuan dirinya sendiri. Terbentuklah sistem pengelolaan lingkungan yang dikenal sebagai pendekatan Atur-Diri-Sendiri (ADS).

Salah satu pendekatan baru yang berbasis pendekatan atur-diri-sendiri adalah model pengelolaan daerah aliran sungai (DAS), yakni melalui mekanisme Imbal Jasa Lingkungan (IJL) atau *Payment for Environmental Services* (PES). DAS sebagai satuan ekologis suatu wilayah mempunyai peran penting bagi kehidupan manusia. DAS selain sebagai tempat tinggal atau “rumah” bagi manusia, juga menyediakan barang dan jasa lingkungan yang dapat dimanfaatkan bagi kehidupan manusia. Agar pemanfaatan lingkungan DAS secara lestari, maka diperlukan pengelolaan DAS yang terpadu dan berkelanjutan serta memperhatikan aspek-aspek dan proses-proses bio-fisik-kimia lingkungan DAS dan kehidupan sosial-ekonomi-budaya masyarakat di dalamnya.

## 2. Paradigma Hubungan Manusia dan Lingkungan

Manusia sangat tergantung pada lingkungannya. Manusia memerlukan dan menggunakan lingkungan sebagai tempat, wadah, alat, dan sarana untuk melangsungkan kehidupannya. Dengan kemampuan akal dan budi manusia, lingkungan dapat diubah menjadi suatu lingkungan dengan kondisi yang menyenangkan. Lingkungan dapat terlihat indah, serasi, seimbang, dan berkelanjutan merupakan kondisi ideal tempat manusia hidup. Lingkungan, selain sebagai ruang tinggal, juga menyediakan sumberdaya alam yang dapat dimanfaatkan manusia untuk melangsungkan hidupnya. Apa jadinya, apabila alam lingkungan sudah tidak menyediakan lagi sumberdaya alam yang dapat dimanfaatkan oleh manusia, tentu manusia akan musnah seiring dengan musnahnya lingkungan.

Menurut Hadi (2013), manusia sebagai bagian dari ekosistem merupakan makhluk hidup yang secara ekologi sangat dominan. Manusia memiliki kelebihan-kelebihan dibandingkan dengan makhluk hidup lainnya untuk berkompetisi yang lebih baik dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Kelebihan-kelebihan yang dimiliki manusia mempunyai dimensi ganda dalam hubungannya dengan lingkungan, yakni berperan sebagai pemelihara lingkungan dan sekaligus juga berperan sebagai perusak lingkungan.

Kaitan antara manusia dengan lingkungannya mempunyai dua arah (Bintarto, 1990). Ini berarti bahwa manusia dapat dipengaruhi oleh alam lingkungan dan sebaliknya manusia juga dapat mengubah lingkungan tersebut sesuai dengan kehendak dan kemampuannya. Hagget (1983) mempertanyakan manakah yang memulai, apakah pengaruh manusia terhadap lingkungan, atau pengaruh lingkungan terhadap manusia, diibaratkan sebagai pertanyaan telur dulu atau ayam dulu. Tidak dapat dijawab secara

pasti, karena keduanya merupakan suatu kesatuan dalam bentuk sistem. Sistem dapat didefinisikan sebagai suatu himpunan (*set*) yang terdiri atas unsur-unsur atau bagian-bagian yang saling berinteraksi dalam suatu jaringan (*links*) yang tidak terpisahkan satu sama lain. Lingkungan dan manusia merupakan suatu sistem kehidupan, yang dikenal sebagai ekosistem. Dalam pandangan antroposentris, manusialah yang memegang kendali untuk mempengaruhi lingkungan. Manusia dalam melakukan kegiatannya di lingkungan dapat berbuat apa saja, baik yang kegiatan yang bersifat positif terhadap seperti kegiatan yang ramah lingkungan atau juga memperbaiki lingkungan, maupun kegiatan yang bersifat negatif (merusak lingkungan). Dalam kenyataannya, lingkungan pun akan merespons setiap tindakan manusia terhadap lingkungan dalam bentuk umpan balik (*feed back*). Umpan baliknya pun bersifat positif atau negatif, tergantung perlakuan manusia terhadap lingkungan. Lingkungan akan memberikan umpan balik apabila manusia memperlakukan alam dengan benar, dan sebaliknya akan memberikan kerugian dan bencana dari lingkungan apabila manusia berperilaku tidak ramah dan merusak lingkungan (Bintarto, 1990).

Dalam konteks interaksi manusia dengan lingkungan, di satu sisi manusia memperlakukan lingkungan dengan baik dapat dilihat dari umpan balik yang menunjukkan daya dukung lingkungan (*environmental carrying capacity*) semakin meningkat sehingga memungkinkan dapat menampung penduduk dan aktivitasnya yang lebih banyak. Di sisi lain, jika sebaliknya manusia memperlakukan lingkungan dengan tidak baik, pengaruh langsung dapat menjadi buruk yang menyebabkan daya dukung menjadi berkurang, sehingga tidak dapat menampung jumlah penduduk dan aktivitasnya dalam mengolah lingkungan. Sebagai contoh, pemupukan pada lahan pertanian dan penyengkedan pada lereng yang tidak terlalu terjal menyebabkan

produktivitas menjadi meningkat, sehingga daya dukung meningkat pula. Penebangan kayu di hutan pada lereng yang curam dan konversi lahan hutan menjadi pertanian yang intensif pada lereng curam akan menyebabkan terlampauinya daya dukung lingkungan, dan bahkan akan menyebabkan bencana alam seperti banjir, kekeringan, dan longsor lahan.

Lingkungan dapat diartikan sebagai semua benda dan keadaan yang ada di sekitar manusia dalam bentuk benda hidup (biotik) dan benda tak hidup (abiotik), serta sosial-budaya-ekonomi suatu masyarakat. Lingkungan terdiri atas (1) lingkungan abiotik (tak hidup), seperti air, udara, batuan, tanah, gunung, dan lain sebagainya sebagai benda tak hidup; (2) lingkungan biotik, yang terdiri dari tumbuhan, hewan, dan jasad renik; dan (3) lingkungan sosial, yang merupakan gejala sebagai dampak hubungan antar manusia, baik hubungan individu dengan individu, individu dengan kelompok, maupun kelompok dengan kelompok (Bintarto, 1990).

Lingkungan dapat berfungsi sebagai sumberdaya. Manusia dapat memanfaatkan lingkungannya sebagai sumber pangan, sandang, dan papan. Segala upaya manusia dalam memanfaatkan sumberdaya untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya dapat dikatakan dengan istilah pembangunan. Dengan kata lain, pembangunan pada dasarnya adalah memanfaatkan kekayaan sumberdaya alam dan lingkungan yang ada, yang menyebabkan terjadinya interaksi antara manusia dengan komponen lingkungan sebagai sumberdaya alam. Di satu sisi, pembangunan mempunyai nilai manfaat yang dapat mensejahterakan umat manusia, tetapi di sisi lain memiliki dampak yang merugikan terhadap lingkungan. Sebagai contoh, pembangunan industri terjadi proses produksi yang menghasilkan barang yang bersifat ekonomis, tetapi juga menghasilkan entropi atau limbah yang dilepas ke lingkungan.

Konsekuensi logis yang terjadi adalah di satu pihak mengambil sumberdaya dari lingkungan alam yang kemudian limbah dan pencemaran dibuang ke lingkungan alam pula. Dengan demikian lama-kelamaan akan terjadi penyusutan kualitas dan kuantitas sumberdaya alam dan lingkungan sebagai akibat pengambilan sumberdaya. Dalam keadaan ini diperlukan pengaturan keseimbangan antara pemanfaatan sumberdaya alam dan dampak lingkungan melalui pembelajaran tentang ekologi, agar diperoleh hasil-hasil pembangunan yang berkelanjutan dan tidak merugikan generasi mendatang sebagai pewaris sumberdaya alam dan lingkungan. Agar ketersediaan sumberdaya alam terus-menerus tersedia, maka perlu adanya suatu strategi pembangunan yang berkelanjutan yang berwawasan lingkungan (Depdagri – LAN, 2007).

Salim (2002) menyebutkan bahwa pembangunan berwawasan lingkungan dapat dimaknai sebagai pembangunan yang kegiatan-kegiatannya selalu memperhatikan aspek lingkungan kehidupan (berbasis ekologi) yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan generasi masa kini dengan tanpa mengorbankan kemampuan ekologi dalam memenuhi kebutuhan generasi masa mendatang. Berkenaan dengan pembangunan berwawasan lingkungan, maka sasaran pembangunan diarahkan pada; (1) peningkatan identifikasi kuantitas dan kualitas sumberdaya alam serta jasa lingkungan yang tersedia, (2) pemeliharaan kawasan konservasi, (3) peningkatan sistem pengelolaan lingkungan, (4) pengendalian pencemaran, (5) pengendalian kerusakan pantai, dan (6) peningkatan usaha rehabilitasi lahan kritis (Depdagri – LAN, 2007).

Masalah lingkungan hidup bukan hanya tanggung jawab satu pihak, melainkan semua pihak. Pemerintah, dunia usaha, individu, keluarga, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan seluruh lapisan masyarakat lainnya harus bahu-membahu dalam kebersamaan untuk menciptakan lingkungan yang baik, meningkatkan daya

dukung lingkungan, dan menciptakan pembangunan yang berkelanjutan. Semua pihak harus duduk bersama dan tidak saling menyalahkan satu sama lain. Agar terjadinya hubungan yang harmonis antar berbagai pihak yang berkepentingan dengan lingkungan hidup, maka diperlukan pengelolaan lingkungan yang baik.

### 3. Model Pengelolaan Lingkungan

Menurut Soemarwoto (2001), ada tiga cara atau pendekatan yang dapat mengubah manusia agar berperilaku ramah lingkungan, yakni (1) dengan instrumen pengaturan dan pengawasan, (2) dengan instrumen ekonomi, dan (3) dengan instrumen suatif.

Instrumen pengaturan dan pengawasan bertujuan untuk mengurangi pilihan kegiatan dalam memanfaatkan lingkungan, sebagai contoh adalah dengan pembatasan penggunaan teknologi tertentu, membuat zonasi, dan pelarangan kegiatan yang merusak lingkungan. Pemerintah membuat peraturan dan sekaligus mengawasi kepatuhan terhadap pelaksanaannya. Cara pengelolaan lingkungan seperti ini dikenal dengan istilah Atur Dan Awasi (ADA) atau *Command And Control* (CAC). Pada dasarnya ADA berusaha menekan egoisme seseorang atau sekelompok orang dan mendorong orang atau sekelompok orang tersebut untuk patuh terhadap aturan yang berkelakuan ramah lingkungan. Control terhadap aturan ini disertai dengan ancaman sanksi hukum.

Instrumen ekonomi bertujuan untuk mengubah nilai relatif terhadap untung-rugi bagi pelaku dengan memberlakukan insentif-disinsentif ekonomi. Insentif-disinsentif ini mencakup instrumen pasar (*market-based instruments*) yang menghasilkan untung rugi berupa uang, dalam istilah Soemarwoto (2001), bersifat *tangible* atau nyata. Pertimbangan *tangible* ini merupakan dorongan untuk orang atau

masyarakat agar berperilaku pro-lingkungan dan menjadi hambatan bagi orang atau masyarakat yang perilaku anti-lingkungan. Contoh cara ini, antara lain pengurangan pajak untuk alat yang ramah lingkungan, pemungutan retribusi limbah, pemberian denda bagi yang melanggar peraturan. Pada dasarnya cara ini kurang efektif mengubah perilaku manusia, dia bersikap dan berperilaku ramah lingkungan karena dia mendapatkan keuntungan ekonomi, bukan karena lebih mencintai lingkungan.

Instrumen yang ketiga menurut Soemarwoto (2001) adalah instrumen suasiof yakni instrument untuk mendorong masyarakat secara persuasiof (tanpa paksaan) untuk lebih berperilaku ramah lingkungan. Tujuan penerapan instrumen ini adalah untuk mengubah persepsi orang perorangan dan masyarakat tentang hubungan manusia dengan lingkungan ke arah untung relatif terhadap rugi. Dalam kondisi ini proses pengambilan keputusan didorong untuk mengubah prioritas pilihan lebih menguntungkan lingkungan dan masyarakat di dalamnya. Persepsi untung-rugi ini bersifat *tangible* dan *intangible*. Istilah *tangible* ini diartikan sebagai dampak atau keuntungan yang dapat diukur secara ekonomis, sedangkan *intangible* adalah dampak atau keuntungan yang diperoleh secara tidak langsung berbentuk uang atau ekonomis lainnya. Instrumen ini diaplikasikan melalui pendidikan, pelatihan, penyebaran informasi, dan dakwah agama.

Menurut Hadi (Budiati, 2006), pengelolaan lingkungan di Indonesia sebelum era desentralisasi atau otonomi daerah (Otda) dan demokratisasi masih berdasarkan pengelolaan dari pusat yang bersifat *top-down* dan bertumpu sepenuhnya pada program pemerintah (*stated based*). Program pembangunan yang dibiayai oleh pemerintah dengan mekanisme direncanakan oleh konsultan dan dilaksanakan oleh kontraktor tanpa melibatkan masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung. Dampaknya,

banyak program-program pembangunan yang dirasakan kurang mencapai sasaran dan bersentuhan langsung dengan masalah dan kebutuhan masyarakat.

Selain pendekatan *stated based* yang bersifat *top-down*, pengelolaan lingkungan juga didasarkan pada *community-based* yang berbasis kemasyarakatan dengan model pendekatan *bottom-up*. Dalam model *community-based* ini, masyarakat secara langsung merencanakan, melaksanakan, memanfaatkan, dan mengawasi serta menentukan sanksi dalam pengelolaan lingkungan. Salah satu contoh pengelolaan yang berbasis masyarakat ini adalah adat *karuhun* di Kampung Naga Kabupaten Tasikmalaya Jawa Barat (Hadi, 2009). Masyarakat adat Kampung Naga dikenal sebagai masyarakat yang kukuh terhadap ketentuan-ketentuan yang telah disepakati secara turun-temurun dari nenek moyang (bahasa Sunda, *karuhun* = nenek moyang). Falsafah hidupnya adalah mengutamakan kemandirian, tidak meminta-minta, dan menjauhkan diri dari yang bersifat kekayaan material dalam kehidupannya.

Berbagai cara ditempuh dalam mengelola lingkungan, baik pada tataran politis kenegaraan maupun pada tataran individu dan pelaku usaha. Pada tataran kebijakan pemerintah tentang pengelolaan lingkungan, kini mulai dirintis melalui Peraturan Presiden RI Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional Tahun 2004-2009, kemudian diteruskan melalui Peraturan Presiden RI Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJM Nasional Tahun 2010-2014, yang menetapkan penyusunan Produksi Domestik Bruto (PDB) Hijau sebagai kegiatan dalam Program Peningkatan Kualitas dan Akses Informasi Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup. Kebijakan ini terus berlanjut melalui Peraturan Presiden RI Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJM Nasional 2015 – 2019. Pada arah kebijakan pembangunan lingkungan hidup melalui Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Nasional 2020-2024, yang menyatakan bahwa deplesi sumberdaya alam dan menurunnya kualitas lingkungan hidup akan menghambat perkembangan ekonomi Indonesia yang masih bertumpu pada sektor pemanfaatan sumberdaya alam. Pada RPJM Nasional lima tahun ke depan, arah kebijakan diprioritaskan pada (1) upaya peningkatan mutu kualitas lingkungan, (2) peningkatan ketahanan terhadap bencana, dan (3) upaya mitigasi perubahan iklim dengan kegiatan rendah karbon.

PDB hijau adalah pendapatan domestik bruto dengan konsep dasar yaitu menghitung biaya eksternal lingkungan atau biaya kerusakan lingkungan yang terjadi di suatu daerah. PDB Hijau (*green gross domestic product*) merupakan upaya untuk mengubah paradigma pembangunan dari PDB Coklat (*brown gross domestic product*) atau konvensional. Penggunaan kata coklat di sini dapat diidentikkan dengan pencemaran. PDB Coklat merupakan jumlah nilai rupiah dari barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh suatu daerah (provinsi atau kabupaten/kota) dalam waktu satu tahun. Adapun PDB Hijau telah memasukkan perhitungan biaya lingkungan berupa pungutan lingkungan atau biaya kerusakan lingkungan yang terjadi di daerah tersebut.

Berkaitan dengan PDB Hijau, dalam pengelolaan lingkungan diperlukan pendekatan baru yang dikenal sebagai pendekatan ekosentrisme (*ecocentrism management*). Konsep manajemen ekosentris merupakan kebalikan (*opposed*) dari manajemen antroposentris. Dalam manajemen antroposentris, seperti dikemukakan Paul Shrivastava (Buchholz, 1998), bahwa pada masyarakat industri fokus utamanya adalah menciptakan kesejahteraan ekonomi melalui ekspansi teknologi. Adapun konsep manajemen ekosentris, menempatkan alam sebagai pusat kepentingan manajemen/ organisasi. Sebagai suatu paradigma, ekosentrisme bertujuan untuk menciptakan pembangunan ekonomi berkelanjutan dan memperbaiki kualitas hidup

seluruh organisme. Ekosentris manajemen didasarkan pada biosentris atau nilai-nilai ekosentris daripada nilai-nilai ekonomis semata. Pembangunan yang menghasilkan produk-produk yang ramah lingkungan, perubahan dari dominasi dan eksploitasi ke arah satu pembelajaran untuk hidup selaras dengan alam, dan memperhitungkan penuh biaya lingkungan dan sosial dari suatu produksi.

#### **4. Imbal Jasa Lingkungan sebagai Model Pengelolaan Ekosentrisme**

Salah satu bentuk manajemen lingkungan yang bercirikan ekosentrisme adalah imbal jasa lingkungan, merupakan konsep manajemen lingkungan yang menghendaki adanya keberlanjutan (*sustainability*) dalam pengelolaan sumberdaya lingkungan. Pendekatan yang digunakan dalam imbal jasa lingkungan adalah pendekatan ekosistem. Pendekatan ekosistem ini diartikan bahwa lingkungan dipandang sebagai suatu sistem yang terdiri dari unsur-unsur atau sub-sistem membentuk satu kesatuan yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi satu sama lainnya. Apabila satu subsistem terganggu atau tidak berfungsi maka akan berpengaruh terhadap subsistem yang lainnya dan system tersebut tidak berfungsi dengan baik. Sebagai contoh, hilangnya hutan di daerah hulu akan berpengaruh terhadap fungsi hutan sebagai daerah tangkapan (*catchment area*) dan daerah resapan (*recharge area*). Dampak yang mungkin terjadi adalah bencana alam, seperti longsor, banjir, dan kekeringan. Selain itu, lahan yang terbuka akan meningkatkan laju erosi yakni hilangnya tanah pucuk (*top soils*) yang subur, tanah menjadi kurang subur dan menyebabkan munculnya tanah kritis. Tanah kritis mempunyai produktivitas yang rendah dan menyebabkan daya dukung yang rendah pula. Sementara itu, jumlah penduduk semakin meningkat yang memerlukan sandang, pangan, dan papan. Dengan produktivitas semakin menurun,

kebutuhan penduduk meningkat, maka akibat lebih jauhnya adalah masalah kemiskinan.

Bentuk pengelolaan lingkungan yang mulai banyak dipraktikkan adalah Imbal Jasa Lingkungan (IJL) atau *Payment for Environment Services* (PES). Imbal jasa lingkungan adalah suatu model pengelolaan lingkungan yang melibatkan, paling tidak dua pihak, yakni penyedia jasa lingkungan (*providers*) dan pihak yang memanfaatkan atau pengguna jasa lingkungan (*users*) dengan kesepakatan yang saling menguntungkan secara ekonomi dengan prinsip sukarela tidak ada paksaan atau tekanan. Pola ini memberikan kontribusi pada pelestarian dan daya dukung lingkungan. Imbal jasa lingkungan dipercaya dapat menjembatani antara kepentingan pemakai sumberdaya alam yang ada di DAS bagian hilir dan masyarakat pemelihara lingkungan di DAS bagian hulu (Wunder, 2006).

Munculnya imbal jasa lingkungan dilatarbelakangi oleh keperihatinan dari para ahli, pemerhati, dan peneliti lingkungan atas kondisi hutan global. Mayrand and Paquin (2004), mencatat bahwa sejak 1961 beberapa negara tropis telah kehilangan lebih dari 500 juta hektar hutan dan konsumsi produk hutan mengalami kenaikan hingga 50% di seluruh dunia. Kondisi seperti ini telah menyebabkan hilangnya jasa-jasa lingkungan yang sangat penting bagi kehidupan, perkembangan ekonomi, dan kesehatan penduduk bumi. Jasa lingkungan ini umumnya tidak dikenal, kurang dipahami atau tidak diterima oleh pembuat kebijakan, perusahaan swasta, atau masyarakat lokal. Akibatnya, jasa lingkungan ini jarang dipertimbangkan oleh pasar, karena kurangnya informasi atau kesadaran konsumen, atau tidak adanya insentif ekonomi yang sesuai yang akan mempengaruhi perilaku pengguna lahan menuju praktik atau konservasi yang berkelanjutan. Skema PES mencoba untuk memperbaiki kegagalan pasar ini dengan

menginternalisasi manfaat, sehingga menciptakan insentif yang hilang ini untuk penyediaan jasa lingkungan. Langkah pertama dalam perspektif ini adalah untuk mendefinisikan apa yang dimaksud dengan jasa lingkungan dan jasa apa yang sebenarnya dapat diinternalisasikan ke dalam transaksi pasar.

Imbal jasa lingkungan telah banyak diterapkan di beberapa negara. Negara Kosta Rika dipandang sebagai negara yang berhasil dan menjadi *pilot project* untuk program PES ini (Redondo-Brenes, and Welsh, 2006). Mayrand dan Paquin (2004) mencata bahwa Kosta Rika menyiapkan program Imbal Jasa Lingkungan (IJL) pada 1995, program ini secara luas mendapat apresiasi karena merintis upaya global untuk memperkenalkan sistem kompensasi jasa lingkungan. Program ini berupaya untuk mendorong perlindungan dan pengelolaan hutan dengan membayar pemilik hutan untuk empat jasa lingkungan yang disediakan oleh hutan mereka: karbon, keanekaragaman hayati, pengelolaan daerah aliran sungai, dan keindahan lanskap. Program ini merupakan hasil dari proses peningkatan kapasitas kelembagaan yang telah dimulai puluhan tahun sebelumnya, di mana kerangka kelembagaan dengan landasan hukum, organisasi, dan sosial yang kokoh didirikan.

Negara-negara lainnya yang telah melakukan PES antara lain, Brazil (Verissimo, et al, 2002), Filipina (Arocena-Francisco, 2003), Jepang (Sakuyama, 2006), Filipina (Fagiola et al, 2002), Italia (Gatto, et al, 2009), dan sebagainya. Di Indonesia program imbal jasa lingkungan, salah satunya telah diterapkan di Daerah Aliran Sungai (DAS) Cidanau Provinsi Banten (Rahadian, 2005).

Daerah Aliran Sungai (DAS) Cidanau merupakan salah satu sumber air bagi industri di kawasan Cilegon Provinsi Banten yang dapat memasok kebutuhan air untuk lebih dari 100 industri yang beroperasi di Cilegon. Pemegang ijin pengambilan air dari

DAS Cidanau adalah PT Krakatau Tirta Industri (KTI) yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Serang Provinsi Banten. Menurut Rahadian (2008), model pembayaran atau imbal jasa lingkungan telah diterapkan di DAS Cidanau, dalam pelaksanaannya dibentuk suatu Forum Komunikasi DAS Cidanau yang disingkat FKDC berdasarkan Keputusan Gubernur Banten yang beranggotakan unsur masyarakat, pemerintah, LSM, dan swasta.

FKDC dalam implementasi imbal jasa lingkungan berperan, sebagai berikut:

1. Mengelola dana hasil pembayaran jasa lingkungan dari pemanfaat (*buyer*) jasa lingkungan DAS Cidanau untuk rehabilitasi dan konservasi lahan di DAS Cidanau melalui lembaga pengelola jasa lingkungan DAS Cidanau.
2. Mendorong pembangunan hutan di lahan milik oleh masyarakat dengan mekanisme pembayaran jasa lingkungan.
3. Menggalang dana dari potensial pemanfaat jasa lingkungan DAS Cidanau.
4. Mendorong pemerintah untuk melakukan pembayaran jasa lingkungan di DAS Cidanau.
5. Kegiatan Forum Komunikasi DAS Cidanau dalam implementasi jasa lingkungan.
6. Membangun kesepakatan kewenangan pengelolaan DAS Cidanau diantara *stakeholder* DAS Cidanau.
7. Melakukan negosiasi dengan PT. Krakatau Tirta Industri (KTI) untuk pembayaran jasa lingkungan, hasil negosiasi dituangkan dalam naskah kesepakatan antara FKDC dan KTI.
8. Membentuk tim *ad hoc* yang menangani pengelolaan pembayaran jasa sampai dengan lembaga Pengelola Jasa Lingkungan Cidanau terbentuk.

9. Mendiskusikan mekanisme pembayaran jasa lingkungan antara tim *ad hoc* dengan masyarakat pemilik hutan di hulu DAS Cidanau.

Dalam pelaksanaannya, imbal jasa lingkungan yang telah digagas sejak 2003 dan implementasinya pada 2005, tentu tidak terlepas dari berbagai kendala. Berdasarkan hasil observasi dan wawancara dengan penduduk dan Kepala Desa Ramea Kecamatan Mandalawangi Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten, diketahui beberapa permasalahan, antara lain: (1) masyarakat belum memahami konsep dan kesepakatan imbal jasa lingkungan di desanya, bahkan banyak yang tidak mengetahuinya. Dengan kata lain, belum tersosialisasikannya program dengan baik untuk semua lapisan, (2) sebagian besar masyarakat petani petani yang terdapat di DAS Cidanau bagian hulu belum menjadi peserta program imbal jasa lingkungan.

Dari hasil observasi dan wawancara tersebut terungkap pula bahwa ada beberapa faktor yang menguatkan apabila program ini dilaksanakan, antara lain: (1) kepercayaan masyarakat setempat, bahwa selain Gunung Tukunggede ada tiga gunung lagi (Gunung Haseupan, Gunung Karang, dan Gunung Pulosari) dianggap sebagai tempat keramat yang harus dijaga kelestariannya. Ke gunung-gunung tersebut merupakan daerah tangkapan (*catchment area*) DAS Cidanau bagian hulu (*upstream*), (2) dominasi penutupan lahan adalah jenis vegetasi buah-buahan dan tanaman keras lainnya, seperti melinjo, durian, petai, nangka, cengkih, mahoni, dan sebagainya. Jenis tanaman ini akan dipertahankan karena dapat menghasilkan dari produksi buah atau bagian tanaman lainnya, (3) budaya gotong royong yang masih melekat kuat pada masyarakat pedesaan di daerah ini.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, penulis merasa tertarik untuk meneliti bagaimana perencanaan dan implementasi program imbal jasa lingkungan,

serta dampaknya terhadap kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat dan peningkatan daya dukung lingkungan di DAS Cidanau Provinsi Banten. Dari penelitian ini diharapkan menemukan model pengelolaan DAS melalui mekanisme imbal jasa lingkungan.

## **B. Rumusan Masalah**

Permasalahan penelitian ini dilatarbelakangi oleh semakin banyaknya implementasi pengelolaan lingkungan yang berbasis masyarakat (*community based*) dengan pendekatan ekosentrisme. Salah satunya adalah imbal jasa lingkungan. Berdasarkan latar belakang masalah tentang pengelolaan lingkungan, terutama berkaitan dengan implementasi imbal jasa lingkungan di DAS Cidanau Provinsi Banten, maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme proses perencanaan imbal jasa lingkungan di DAS Cidanau Provinsi Banten?
2. Bagaimanakah implementasi program imbal jasa lingkungan di DAS Cidanau Provinsi Banten?
3. Apakah program imbal jasa lingkungan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di DAS Cidanau Provinsi Banten?
4. Apakah program imbal jasa lingkungan dapat meningkatkan daya dukung lingkungan di DAS Cidanau Provinsi Banten?

## **C. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian tentang Imbal Jasa Lingkungan (IJL) atau *Payment for Environment Service* (PES) telah banyak dilakukan oleh beberapa peneliti, terutama di negara-negara lain. Beberapa penelitian dan makalah yang berkaitan dengan imbal jasa

lingkungan, antara lain dilakukan oleh Verissimo, et al (2002) melakukan penelitian Imbal Jasa Lingkungan di Taman Nasional Jau di Brazil; Pagiola and Platais (2002); Francisco (2003) di Filipina; Mayrand and Paquin (2004); Rossa and Barry, et al (2004) beragam pengalaman di Kosta Rika, Meksiko, Brazil, El Savador, New York; Wunder (2005); Lambert (2006); Redondo-Brenes dan Welsh (2006) melakukan penelitian pembayaran untuk jasa lingkungan hidrologis di lima DAS Mikro (Ciruelas, Segundo, Bermudez, Tibas, dan Para di daerah utara Provinsi Heredia Kosta Rika; Sakuyama (2006) melakukan penelitian imbal jasa lingkungan dari pertanian pegunungan di Jepang; Frost dan Bond (2006) melakukan penelitian imbal jasa lingkungan di Zimbabwe Afrika; Dutilly-Diane, Mc Carthy, et al (2007) penelitian di daerah kering Asia Tengah, Asia Barat, dan Afrika Utara; Zilberman (2007); Gamez (2007) penelitian di Vietnam; Pfaff, Robalino, et al (2008) di Kosta Rika; Bettenella (2009) melakukan penelitian di Italia, Morse, et al (2009) melakukan penelitian imbal jasa lingkungan di Koridor Biologis San Juan-La Selva di Kosta Rika Utara; Zabel and Roe (2009) penelitian *cross-section* di empat belas negara.

Adapun penelitian tentang Imbal Jasa Lingkungan (IJL) atau *Payment for Environment Service* (PES) yang dilakukan di dalam negeri jumlahnya relatif sudah banyak. Antara lain, Penelitian Imbal Jasa Lingkungan dalam Pelestarian Sumberdaya Air (Studi Kasus: Kabupaten Karanganyar – Kota Surakarta) yang dilakukan oleh Tommy Faizal W. (2009); RUPES-ICRAF pada 2013 yang melakukan penelitian di enam daerah yang melakukan IJL di Indonesia, yakni Bungo, Cidanau, Citarum, Kuningan, Paninggahan, dan Sumberjaya; Diswandia (2015) dan Jaunga, W. et al (2016) yang melakukan penelitian imbal jasa lingkungan di Lombok Provinsi Nusa Tenggara Barat; Beria Leimona, L. Roman Carrasco (2015) yang melakukan penelitian

pada petani kopi di Lampung. Leimona, et al (2015) yang menulis tentang pengetahuan produksi bersama untuk negosiasi pembayaran jasa daerah aliran sungai di Indonesia. Diswandi (2017) yang melakukan penelitian imbal jasa lingkungan di Lombok Barat terutama berkaitan dengan kontribusi imbal jasa lingkungan terhadap pengurangan kemiskinan. Jaung, et al, (2016) yang meneliti tentang sertifikasi jasa hutan di DAS sebagai suatu analisis metodologi Q tentang peluang dan tantangan di Lombok, Indonesia. Penelitian lain yang dilakukan oleh Leimona dan Carrascoba (2017) tentang pemenang lelang, dinamika sosial dan ketidakpatuhan dalam skema pembayaran jasa ekosistem di Indonesia.

Untuk di DAS Cidanau, Penulis menemukan beberapa tulisan tentang program imbal jasa lingkungan di DAS Cidanau, baik dalam bentuk makalah maupun penelitian, yaitu: (1) Wulandari (2005) yang berjudul Peningkatan Kapasitas untuk Penguatan Para Pemangku Peran (*Stakeholders*) Pengelola Jasa Lingkungan berupa Makalah yang disajikan pada Lokakarya Nasional Strategi Pengembangan Pembayaran dan Imbal Jasa Lingkungan di Indonesia, kerjasama RUPES (*Rewarding Upland Poor for Environmental Services They Provide*), LP3ES (Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial), WWF-Indonesia, dan BAPPENAS (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) dengan dukungan the Ford Foundation. Jakarta, 14 – 15 Februari 2005; (2) Rahadian (2008); (3) Khairiah, et al (2015); (4) Lapeyre, et al (2015); (5) Amaruzaman et al. (2017).

## **D. Tujuan Penelitian**

### **1. Tujuan Umum**

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk mengetahui model program imbal jasa lingkungan di daerah aliran sungai Cidanau Provinsi Banten, terutama berkaitan

dengan implementasi program, kelebihan dan hambatan yang ditemui, dan pengaruhnya terhadap daya dukung lingkungan dan kondisi sosial ekonomi masyarakat di daerah penelitian.

## **2. Tujuan Khusus**

Secara rinci (khusus) penelitian tentang imbal jasa lingkungan ini adalah untuk:

- a. Mengungkapkan mekanisme proses perencanaan imbal jasa lingkungan di DAS Cidanau Provinsi Banten.
- b. Menganalisis secara jelas implementasi imbal jasa lingkungan di DAS Cidanau Provinsi Banten.
- c. Menganalisis signifikansi program imbal jasa lingkungan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat di DAS Cidanau Provinsi Banten.
- d. Menganalisis keterkaitan program imbal jasa lingkungan dengan dan meningkatkan daya dukung lingkungan di DAS Cidanau Provinsi Banten..

## **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat, meliputi manfaat teoretis, manfaat praktis, dan manfaat aplikatif. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan terutama berkenaan dengan pengelolaan (manajemen) lingkungan. Kajian mengenai imbal jasa lingkungan merupakan kajian yang relatif baru di Indonesia. Imbal jasa lingkungan merupakan pendekatan alternatif dalam pengelolaan lingkungan yang berbasis masyarakat. Melalui penelitian ini dapat diketahui secara rinci prosedur dan keunggulan-keunggulan dan faktor-faktor penghambat dalam penerapan program imbal jasa lingkungan. Secara khusus manfaat penelitian, adalah:

1. Terinformasikannya mekanisme proses perencanaan imbal jasa lingkungan di DAS Cidanau Provinsi Banten.
2. Dapat memberikan informasi yang akurat tentang implementasi program imbal jasa lingkungan di DAS Cidanau Provinsi Banten.
3. Dapat mengungkapkan keunggulan-keunggulan dan hambatan-hambatan yang terjadi pada pelaksanaan program imbal jasa lingkungan di DAS Cidanau Provinsi Banten.
4. Dapat mengungkapkan signifikansi program imbal jasa lingkungan dengan peningkatan kesejahteraan penduduk dan meningkatkan daya dukung lingkungan.

Secara praktis, penelitian ini dapat bermanfaat, antara lain: (1) sebagai masukan bagi pengambil kebijakan (*policy makers*) dalam membuat program pengelolaan lingkungan yang berbasis masyarakat, (2) penelitian imbal jasa lingkungan ini dapat dijadikan sebagai alternatif pengelolaan lingkungan yang berbasis masyarakat, (3) diharapkan dapat dijadikan upaya untuk menyelesaikan masalah-masalah lingkungan khususnya di DAS Cidanau sebagai wilayah penelitian.

Secara aplikatif, model pengelolaan ini melibatkan banyak pihak, sehingga akan terjalin kerjasama yang saling menguntungkan bagi semua pihak. Dengan demikian dapat meningkatkan kapasitas kelembagaan dan memperluas serta meningkatkan partisipasi pemangku kepentingan (*stakeholders*), dan sekaligus berperan sebagai media pemberdayaan masyarakat setempat dalam pelestarian lingkungan hidup.