



Analisis Implementasi Kompensasi Lingkungan Pembangunan Infrastruktur: Studi Kasus di Kota Makassar

*Analysis of the Implementation of Environmental Compensation for Infrastructure
Development: A Case Study in Makassar City*

Rizal Pauzi¹

¹Departemen Ilmu
Administrasi Publik,
Universitas Hasanuddin,
Makassar, Indonesia.

Email:
pauzirizal17@gmail.com

Keywords:

Implementation;
Compensation; Green
Open Space

Kata kunci:

Implementasi;
Kompensasi; Ruang
Terbuka Hijau

Abstract

Environmental compensation was the project's executive obligation to be implemented. This was according to government policies both central and regional to achieve sustainable development. This research aimed to analyze the implementation of the environmental compensation on *Andi Pangeran Pettarani* Makassar highway construction. This research was conducted at the location of *Andi Pangeran Pettarani* highway construction project, which was located in Makassar. The key informants were the project's executive, as well as the community who were the complementary informants. This research used qualitative approach, focused on the implementation of environmental compensation of *Andi Pangeran Pettarani* highway construction. As for the research design, the researcher used Case Study Research Design. The result of the research showed that the implementation of environmental compensation of *Andi Pangeran Pettarani* highway construction had been running optimally. Furthermore, (1) The availability of time was already established by terms and resources commitment from *PT Bosowa Marga Nusantara* that had budgeted 1.5 billion for the provision of new Green Open Space (*Ruang Hijau Terbuka*) and *PT Nusantara Infrastruktur (NI)* that had planted 2000 trees collaborated with the Ward Service of Makassar. (2) The implemented policies based on provisions of act 26 in 2007 about space governance, The Minister of Public Works Regulation Number 5 on 2008 and The Makassar Mayor's rules number 69 in 2016 about User License (3) The comprehension and agreement only occurs between the project executive and the Makassar's government, but there was no agreement involving the community. It could be seen that there

was no public consultation and the rise of complaints from environmental observers.

Abstrak

Kompensasi lingkungan merupakan kewajiban pelaksana proyek untuk di implementasikan. Hal ini sesuai dengan kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah demi tercapaian pembangunan yang berkelanjutan. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kompensasi lingkungan pada pembangunan jalan tol layang AP Pettarani Makassar. Penelitian ini dilaksanakan di lokasi proyek pembangunan AP Pettarani yang terletak di kota Makassar. Adapun yang menjadi informan kunci pelaksana project dan masyarakat yang menjadi informan pelengkap. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan fokus pada implementasi kompensasi lingkungan pada proyek pembangunan Tol Layang AP Pettarani Makassar. Ada pun desain penelitian yang digunakan adalah studi kasus (case study). Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kompensasi lingkungan proyek Jalan Tol AP Pettarani Makassar sudah berjalan optimal. Dimana dalam (1) ketersediaan waktu sudah sesuai dengan ketentuan dan sumber daya tersedia dengan komitmen PT Bosowa Marga Nusantara menggarkan 1,5 milyar untuk penyediaan ruang terbuka hijau (RTH) baru dan PT Nusantara Infrastruktur (NI) menanam 2000 pohon dengan bekerjasama Dinas Lingkungan Hidup kota Makassar. (2) kebijakan yang di implementasikan sudah sesuai dengan ketentuan yakni berdasarkan Undang – Undang nomor 26 tahun 2007 tentang tata ruang, peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 5 Tahun 2008 dan Peraturan Walikota Makassar nomor 69 tahun 2016 tentang izin Pemanfaatan, Penataan Dan Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau. (3) pemahaman dan kesepakatan hanya terjadi antara pelaksana proyek dan pemerintah kota Makassar, namun tidak dengan masyarakat karena tidak adanya konsultasi publik serta munculnya protes pemerhati lingkungan.

PENDAHULUAN

Pembangunan merupakan sebuah keharusan dalam sebuah negara. Hal ini karena setiap tahunnya, permasalahan publik semakin kompleks. Hal ini membutuhkan berbagai solusi, salah satunya dengan pembangunan infrastruktur. Salah satu sektor infrastruktur yang sangat dibutuhkan saat ini yakni pada sektor transportasi. Dimana

peningkatan volume kendaraan serta semakin tingginya mobilitas penduduk membuat tuntutan peningkatan kapasitas jalan menjadi hal mendesak.

Akan tetapi pengimpelentasiannya, pembangunan infrastruktur sering berdampak pada lingkungan sekitar. Dalam teori ekonomi klasik, akumulasi kapital adalah merupakan faktor penentu yang akan mempengaruhi tingkat pertumbuhan ekonomi.

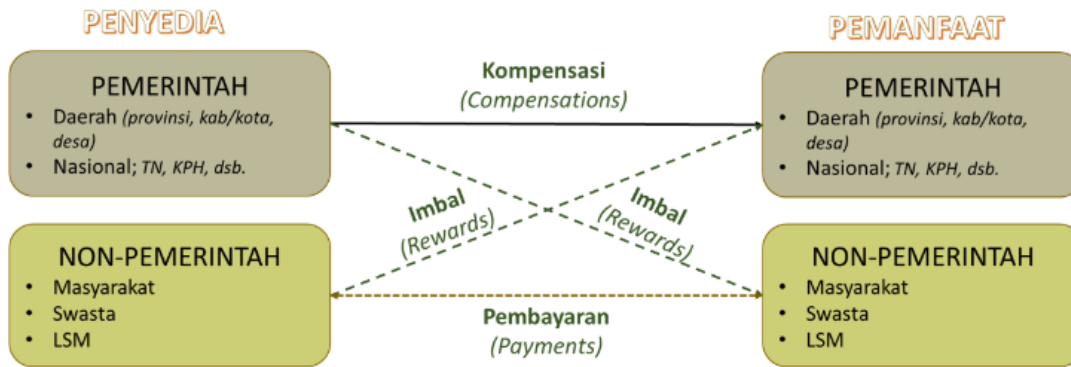
Pandangan ini masih tetap menjadi tema utama ekonomi neoklasik dalam menganalisis sumber pertumbuhan ekonomi. Terbitnya buku "*Limits To Growth*" dari Club of Rome di awal tahun 1970-an telah menggeser perdebatan atas masa depan pertumbuhan ekonomi dan kemudian muncul gerakan lingkungan, dimana para ahli pertumbuhan ekonomi mulai memasukkan sumber daya alam (SDA) dan polusi ke dalam model pertumbuhan ekonomi di era 1970-an.

Sebagai contoh, (Stiglitz, 1974) mengusulkan fungsi produksi agregat dengan memasukkan tenaga kerja, barang modal, dan sumberdaya alam sebagai barang substitusi dalam model fungsi produksi. (Sudarma, 2014)

Dalam pertumbuhan ekonomi, perhatian lebih intens ditujukan pada peningkatan pendapatan perkapita dan penyerapan tenaga kerja tanpa memperhatikan distribusinya dan kerusakan lingkungan yang ditimbulkan. Informasi yang termuat dalam GNP atau GDP hanya mengungkap produksi barang dan jasa yang melalui mekanisme pasar, sedangkan banyak barang dan jasa yang sangat menentukan kesejahteraan manusia tidak terdaftar di pasar. Salah satu diantaranya adalah jasa lingkungan.

Pembayaran jasa lingkungan telah lama dikenal oleh para pegiat konservasi dan lingkungan hidup. Menurut Wunder (2015), pembayaran jasa lingkungan didefinisikan sebagai transaksi sukarela antara pemanfaat jasa lingkungan dengan penyedia jasa lingkungan yang bersifat kondisional (berbasis kinerja yang disyaratkan) dalam pengelolaan sumber daya alam guna menjamin ketersediaan jasa lingkungan. Secara umum, pembayaran jasa lingkungan dimaksudkan untuk mengubah perilaku penyedia dan pemanfaat jasa lingkungan agar mereka bersedia mempertahankan atau meningkatkan jasa lingkungan secara berkelanjutan.

Di Indonesia, pembayaran jasa lingkungan diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU 32/2009) dan Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2017 tentang Instrumen Jasa Lingkungan Hidup (PP 46/2017). Berdasarkan UU 32/2009 dan PP 46/2017 tersebut, pembayaran jasa lingkungan dilakukan dalam tiga skema, yaitu: kompensasi, imbal, dan pembayaran jasa lingkungan itu sendiri. Perbedaan tiga skema tersebut terletak pada aktor yang terlibat sebagai penyedia dan pemanfaatnya, sebagaimana digambarkan dalam diagram berikut ini:



Gambar 1. Perbedaan tiga skema pembayaran jasa lingkungan.

(Sumber : USAID,2019)

Secara spesifik, PP 46/2017, dalam Pasal 48 ayat (5) memandatkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup –saat ini adalah Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Men-LHK), untuk menyusun peraturan menteri mengenai pengembangan sistem pembayaran jasa lingkungan hidup. Sedangkan untuk kompensasi dan imbal jasa lingkungan hidup tidak ada mandat untuk mengatur lebih lanjut lagi.

Kompensasi atas pembangunan proyek adalah sebuah keharusan. Dalam konstitusi telah mengatur teknis penilaian, perhitungan hingga pelaksanaan kompensasi itu sendiri. Walaupun pada demikian, banyak diantaranya tidak di implementasi secara serius oleh perusahaan penanggung jawab proyek. Hal ini karena kurangnya kesadaran akan tanggung jawa perusahaan serta lemahnya pengawasan pemerintah.

Menurut Grindle (Wahab, 1997 : 125) “*implementation as process politic and administration*” (Implentasi sebagai proses politik dan administrasi). Pandangan Grindle (1980) ini setidaknya-tidaknya tidak jauh berbeda atau memiliki relevansi dengan apa yang dikatakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) dalam melihat implementasi dalam keterkaitannya dengan lingkungan (*enviroment*). Lebih lanjut dikatakan bahwa proses implement-tasi hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana/ biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran negara.

Mazmanian dan Sabatier (1983), menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadminstrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat.

Implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif

Development Policy and Management Review (DPMR).

Pauzi, R. Analisis Implementasi Kompensasi Lingkungan Pembangunan Infrastruktur.

seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan maupun program sebagai penjabaran kebijakan itu sendiri merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.

Salah satu proyek yang tentunya memiliki tanggung jawab merealisasikan kompensasinya yakni pada proyek jalan tol AP. Pettarani Makassar. Jalan ini adalah jalan tol layang pertama di Makassar, Sulawesi Selatan, disebut juga Jalan Tol Ujung Pandang Seksi 3. Keberadaan jalan tol ini akan menjadi jalur logistik. Jalan ini menghubungkan pusat kota Makassar dengan Pelabuhan Soekarno-Hatta, Makassar New Port, Bandara Sultan Hasanudin, dan pesisir selatan Sulawesi Selatan.

Proyek ini dikerjakan kontraktor pelaksana PT Wijaya Karya Beton Tbk (Wika Beton) dan Nippon Koei Co.,Ltd dalam Operasi Bersama PT Indokoei International dan PT Cipta Strada selaku Konsultan Supervisi, serta PT Virama Karya yang bertindak sebagai Konsultan Pengendali Mutu Independen. Pembangunan ini dilaksanakan sejak April 2018, dan sampai saat ini masih dalam tahap penyelesaian. Titik awal nol tol berada di akhir Jalan Tol Seksi II, tepatnya di Persimpangan Jalan Urip Sumoharjo, kemudian melewati Persimpangan Jalan Boulevard Panakkukang, Jalan Hertasning dan berakhir sebelum persimpangan Jalan Sultan Alauddin.

Dengan tersambungannya tol layang ini dengan tol yang sudah ada sebelumnya, maka seluruh ruas tol Seksi I-III akan berubah menjadi sistem operasi terbuka dengan total panjang 10,4 kilometer. Keberadaan tol ini bisa menjadi solusi dan manfaat serta ikon baru Kota Makassar.

Keberadaan jalan tol layang ini tentunya akan memberi banyak dampak positif ke depannya. Akan tetapi disisi lain, kehadiran jalan tol juga memberi dampak negatif jangka pendek maupun jangka panjang bagi masyarakat. Keluhan masyarakat terhadap pembangunan jalan tol layang ini berbagai macam.

Hal ini seperti Hasil penelitian yang dilakukan (Hermanto dan Risfaisal, 2019) menunjukkan bahwa (i) Persepsi masyarakat terhadap pembangunan jalan tol layang A.P Pettarani Kecamatan Panakkukang Kota Makassar di lihat dari segi pengaruhnya terhadap kesejukan lingkungan sekitar itu berbeda-beda, tergantung dari tingkat stimulus yang mereka dapat secara individu dari proses pembangunan yang berlangsung.

Karena masyarakat yang terkena dampak lebih dominan pada masyarakat yang dekat dengan lokasi pembangunan jalan tol layang A.P Pettarani tersebut. (ii) Persepsi masyarakat terhadap pembangunan jalan tol layang A.P Pettarani kecamatan Panakkukang Kota Makassar di lihat dari segi pengaruhnya terhadap kelancaran arus kendaraan di kota Makassar pada dasarnya sama antara masyarakat dekat dengan masyarakat jauh, sama-sama mengeluhkan dampak dari pembangunan jalan tol layang ini.

Adapun berdasarkan observasi penulis di lapangan menunjukkan bahwa terjadi penebangan pohon dan hilangnya taman kota, material hasil galian yang terhambur ke jalan menghasilkan debu yang sangat mengganggu aktifitas para pengguna jalan, dan masyarakat yang beraktifitas di sekitaran jalan A.P Pettarani, menyebabkan terjadinya kemacetan akibat jalan berlubang dan penggunaan alat berat.

Dengan adanya proyek ini, terjadi degradasi lingkungan akibat penebangan pohon menyebabkan berkurangnya ruang terbuka hijau di kawasan proyek sehingga meningkatkan suhu dan polusi udara. Masalah ini terlihat juga dari penolakan oleh aliansi pemerhati lingkungan Makassar yang memandangi pembangunan jalan tol layang ini tidak ramah lingkungan dengan penebangan pohon sepanjang Jalan A.P Pettarani dan tidak sesuai dengan rencana tata ruang Provinsi Sulawesi Selatan. Penebangan pohon ini juga semakin mempersempit ruang terbuka hijau (RTH) yang ada di kota Makassar yang saat ini juga belum sesuai regulasi yakni minimal 30%.

Olehnya itu, dalam penelitian ini penulis fokus pada kerusakan lingkungan serta implementasi kompensasi lingkungan pada pembangunan jalan tol layang AP Pettarani Makassar. Adapun implementasi yang dianalisis yakni sejauh mana realisasi dari kompensasi lingkungan dari project tersebut diimplementasikan sesuai ketentuan yang ada.

KAJIAN LITERATUR

Implementasi sebuah kebijakan maupun program merupakan sebuah keharusan. Hal ini karena tolak ukur keberhasilan sebuah program adalah sejauh mana hal tersebut dapat diimplementasikan. Adapun dalam menganalisis implementasi memiliki berbagai pendekatan dan perspektif yang dikemukakan oleh para ahli.

Pressman dan Wildavsky (1973) dalam artikelnya berjudul "*Implementation*" membahas tentang implementasi program pembangunan ekonomi perkotaan di Aucland USA, dengan mewawancarai aktor pelaksana dan mengkaji dokumen – dokumen kebijakan untuk menemukan hal – hal yang tidak beres. Hasilnya adalah suatu pendekatan yang bersifat rasional perspektif dengan model sudut pandang *Top-down*.

Tumbuhnya model rasional perspektif sebagai tonggak awal studi implementasi adalah sangat wajar mengingat kebutuhan saat itu adalah untuk menjawab pertanyaan mengapa banyak kebijakan mengalami kegagalan saat diimplementasikan dan bagaimana menghasilkan suatu formula implementasi yang tingkat keagalannya rendah.

Model sudut pandang *top-down* yang rasional perspektif ini tak lama kemudian mendapatkan kritik bertubi – tubi. Kritik pertama adalah bahwa pandangan ini masih terlalu menitik beratkan pada sudut pandang pembuat kebijakan. Bahwa dengan menyediakan prasyarat – prasyarat sukses sebuah implementasi yang telah dihitung dan dianalisis dengan cermat oleh pembuat kebijakan dan pelaksana tingkat atas (*high level bureaucracy*), maka kebijakan dengan sendirinya akan lebih berhasil dalam

implementasinya. Pendekatan ini melupakan peran pelaksana tingkat bawah yang pada kenyataannya justru lebih banyak berperan.

Kritik kedua adalah bahwa pendekatan perspektif untuk persoalan implementasi hanya akan dapat bersifat terbatas pada ruang dan waktu serta permasalahan yang serupa. Padahal sebagaimana diketahui variasi masalah kebijakan yang luas, serta ruang dan waktu pemerintahan yang berbeda, akan memebawa perbedaan pula dalam cara pemecahan masalahnya. Oleh karena itu model Top-down kemudian diikuti oleh model sudut pandang Bottom-up dan model Sintesis.

Model *bottom-up* yang dikomandani oleh Michael Lypsky (1980). pendekatan Bottom-up ini terutama merupakan kritik atas pandangan model *Top-down* yang menafikan kontribusi peran pelaksana tingkat bawah (*street level beaurocracy*) pada proses implemesi. Pada sudut pandang ini juga lebih dipertegas bahwa proses politik bukan hanya tidak berhenti saat kebijakan sudah diputuskan, tapi juga tetap berlangsung pada level pelaksana tingkat bawah yang banyak menentukan tingkat keberhasilan implementasi.

Dengan demikian perlu mempertimbangkan apa yang menjadi aspirasi, tujuan dan kebutuhan para pelaksana termasuk kesulitan – kesulitan yang mereka hadapi. Karena apa yang menjadi masalah dalam proses implementasi bisa tampak berbeda dari perspektif level yang berbeda. Atau dengan kata lain antisipasi yang sudah dilakukan pada masalah – masalah implementasi yang akan dan dapat terjadi dari Top Level perspektif, bisa berlainan saat implementasi *running up* di tingkat bawah.

Sudut pandang Model Sintesis muncul sekitar tahun 1986 dengan tokohnya yang populer Randall P. Ripley & Grace Franklin. Model Sintesis ini memadukan kedua model sebelumnya (*top-down* dan *bottom up*) dengan tekanan utama yang bisa beragam, mulai pada jaringan interaksi antar aktor pelaksana sampai pada pendekatan sosiologis, dll, karenanya dalam beberapa literature juga disebut sebagai teory atau model hibrid. Model sintesa/hibrid ini pada hakekatnya ingin menegaskan bahwa tidak ada model perspektif yang bisa diterapkan pada setiap masalah implementasi.

Tiap katagori kebijakan memiliki kekhasan tersendiri, sehingga pendekatannya pun harus disesuaikan dengan kondisi tersebut. Model sintesa ini sangat beragam mulai dari yang hanya mengemukakan variable yang dianggap mempengaruhi implementasi. Kategori model sintesis ini sesungguhnya dilakukan hanya untuk memepromudah pengkatagorian berbagai pendekatan studi implementasi yang muncul belakangan.

Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn : Implementasi yang Sempurna (1978) Hogwood dan Gunn (1978) adalah penulis dari Inggris yang sangat kuat mempertahankan pendapatnya tentang pentingnya pendekatan Top-down dalam proses implementasi, meski banyak kritik atas pendekatan tersebut. Bagi mereka pendekatan *bottom-up* yang cenderung mendekati permasalahan implementasi kasus per kasus dianggap tidak menarik apalagi mengingat para pembuat kebijakan adalah orang-orang yang telah dipilih secara demokratis, sehingga sudut pandang mereka tentang implementasi bukanlah suatu hal yang mencederai demokrasi.

Ide dasar mereka bermuasal dari publikasi Gunn pada tahun 1978 yang mengkaji tentang penyebab implementasi seringkali mengalami kegagalan, dan kemudian dikembangkan dalam tulisan yang berjudul *Policy Analysis for The Real World (1984)*.

Dalam buku tersebut mereka memberikan proposisi-proposisi untuk mencapai implementasi yang sempurna bagi para pembuat kebijakan, sebagai berikut :

1. Situasi di luar badan/organisasi pelaksana tidak menimbulkan kendala-kendala besar bagi proses implementasi (*that circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constraints*)
2. Tersedia cukup waktu dan cukup sumberdaya untuk melaksanakan program (*that adequate time and sufficient resources are made available to the programme*)
3. Tidak ada kendala dalam penyediaan keseluruhan sumberdaya yang dibutuhkan, termasuk sumberdaya yang dibutuhkan dalam setiap tahapan implementasi (*that not only are there no constraints in terms of overall resources but also that, each stages in the implementation process, the required combination of resources is actually available*).
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab-akibat yang valid. (*That the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect*).
5. Hubungan sebab-akibat tersebut hendaknya bersifat langsung dan sesedikit mungkin ada hubungan antara (intervening variable) (*the relationship between cause and effect is direct and that there are a few, if any, intervening links*).
6. Diimplementasikan oleh lembaga tunggal yang tidak bergantung pada lembaga-lembaga lainnya, namun jikapun melibatkan lembaga lainnya, hendaknya hubungan kebergantungan antar lembaga tersebut sangat minim (*that there is a single implementing agency that need not depend upon other agencies for success, or if other agencies must be involved, that the dependency relationships are minimal in number and importance*).
7. Adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai dan kondisi ini harus ada dalam seluruh proses implementasi (*that there is complete understanding of, and agreement upon, the objectives to be achieved, and that these conditions persists throughout the implementation process*) .
8. Dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati, adalah mungkin untuk menspesifikasikan tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh masing-masing pihak yang terlibat, dalam urutan langkah –langkah pelaksanaan secara lengkap, detail dan sempurna (*in the moving toward agreed objectives it is possible to specify, in complete detail and perfect sequence, the tasks to be performed by each participant*) .
9. Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna antara berbagai elemen yang terlibat dalam program (*that there is perfect communication among, and co-ordination of, the various elements involved in the programme*),

10. Bahwa yang berwenang dapat menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna (*That those in authority can demand and obtain perfect obedience*).

Menurut Hogwood & Gunn (1978) untuk mencapai implementasi yang sempurna adalah mungkin manakala dapat mengontrol seluruh system administrasi sehingga kondisi-kondisi sebagaimana yang mereka sebutkan di atas dapat terpenuhi, meski juga menyadari bahwa kondisi demikian nyaris mustahil terjadi di dunia nyata. Namun mereka memandang bahwa proposisi-proposisi tersebut adalah syarat normative yang harus diupayakan agar implementasi berjalan menuju sempurna. Sayangnya di dunia nyata selain kondisi demikian sangat sulit bahkan mustahil dipenuhi sepenuhnya, juga bahkan karena memang tak harus seperti itu.

Bagi Negara-negara maju dengan prinsip demokrasinya mengharapkan syarat ke 10 terpenuhi yang menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna dari aparat pelaksana, nyaris tak mungkin. Bagi Negara-negara berkembang – syarat-syarat yang sulit dipenuhi lebih banyak lagi terutama yang berkaitan dengan ketersediaan waktu dan sumber daya secara menyeluruh (sumber daya manusia, dana, keterampilan, dan teknologi) bagi setiap program yang diimplementasikan. Justru karena keterbatasan sumberdaya (dan juga waktu) maka banyak kebijakan-kebijakan (program-program) yang harus dilaksanakan secara *incremental*.

Selain itu, syarat ke 8 yang menuntut spesifikasi tugas yang detail, lengkap dalam urutan-urutan yang sempurna; seringkali justru tidak harus sedemikian ketat, karena cenderung menyebabkan implementor lebih memilih memenuhi SOP daripada bertindak memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan sudut pandang yang sangat top-down oriented tersebut, tidak tersisa peluang diskresi bagi implementor yang mungkin justru sangat diperlukan agar tujuan kebijakan dapat tercapai dalam situasi dan kondisi yang beragam di lapangan.

Instrument Ekonomi dalam Pengendalian Kerusakan Lingkungan

Upaya untuk meminimalkan dampak pembangunan proyek bagi lingkungan. Maka dirumuskan berbagai skema dalam melakukan pengendalian lingkungan. Menurut (Sudarma, 2014) adalah sebagai berikut.

a. Pajak Lingkungan (Environmental Tax)

Pajak lingkungan adalah pungutan (charge) yang dikenakan terhadap masukan (input) yang dipergunakan oleh perusahaan atau terhadap keluaran (output) yang dihasilkan oleh perusahaan yang berkaitan dengan dampak lingkungan. Perusahaan yang menggunakan input atau menghasilkan output yang berpotensi besar untuk mencemari lingkungan dikenakan pajak yang lebih tinggi dibandingkan dengan perusahaan yang menghasilkan limbah yang sedikit.

b. Subsidi (*Subsidy*)

Subsidi adalah instrumen ekonomi yang dipergunakan pemerintah untuk tujuan kepentingan masyarakat banyak (kepentingan nasional) dari sisi sosial ekonomi dan juga politis. Sebagai contoh, subsidi pupuk, subsidi BBM, dan lainnya.

Dalam jangka pendek kebijakan ini akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, namun apabila subsidi ini diberikan secara berkelanjutan akan dapat menimbulkan inefisiensi, seperti penggunaan pupuk yang berlebihan sehingga dapat mengancam kelestarian lingkungan.

Subsidi BBM, disamping menyedot anggaran belanja negara juga menjadikan penggunaannya tidak efisien dan cenderung mencemari lingkungan. Subsidi dapat dilakukan dalam bentuk hibah (grant), pinjaman lunak (soft loan), insentif pajak, dan beberapa kemudahan lainnya.

c. Deposit Refund ~ Deposit Recycling

Instrumen ini biasanya dipergunakan untuk produk atau kemasan yang dapat didaur ulang. Kebijakan ini akan mendorong produsen untuk menghasilkan produk atau kemasan yang dapat di daur ulang, dan juga mendorong konsumen agar bersedia mengembalikan bekas produk atau bekas kemasan untuk didaur ulang. Misalnya air minum dalam kemasan (AMDK) seharusnya pabrik dapat menampung kembali kemasannya dan memberikan kompensasi kepada konsumen sehingga pencemaran bisa dikendalikan.

d. Environmental Performance Bond

Instrumen ini juga telah banyak dilakukan di Indonesia, sekalipun dalam cakupan yang terbatas. Setiap kegiatan penambangan permukaan (surface minning) diwajibkan untuk menyertakan “dana jaminan reklamasi” sebagai penjamin bahwa pelaku kegiatan akan melaksanakan reklamasi terhadap galian tambang.

Pembayaran Jasa Lingkungan (PJL)

Dalam UU 32/2009 tentang PPLH, Pasal 42, Ayat 1 disebutkan bahwa dalam rangka melestarikan fungsi lingkungan hidup, pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengembangkan dan menerapkan instrumen ekonomi lingkungan hidup. Instrumen ekonomi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat ini meliputi: (a) perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi; (b) pendanaan lingkungan hidup; dan (c) insentif dan/atau disinsentif. Instrumen perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal Pasal 42 ini salah satunya adalah mekanisme kompensasi/imbal jasa lingkungan hidup antar daerah. Demikian juga instrumen insentif dan/atau disinsentif yang dimaksud dalam Pasal 42 ini salah satunya diterapkan dalam bentuk pengembangan sistem pembayaran jasa lingkungan hidup.

Pembayaran Jasa Lingkungan (PJL) adalah instrumen berbasis pasar untuk tujuan konservasi berdasarkan prinsip bahwa siapa yang mendapatkan manfaat dari jasa lingkungan harus membayar dan siapa yang menghasilkan jasa tersebut harus dikompensasi. Dalam mekanisme PJL, penyedia jasa lingkungan menerima pembayaran

tergantung dari kemampuan mereka untuk menyediakan jasa lingkungan yang diinginkan atau melakukan suatu kegiatan yang sifatnya dapat menghasilkan jasa lingkungan tersebut (Protokol PJJ, 2011).

Pembayaran atas jasa lingkungan menurut *The Regional Forum On Payments Scheme For Environmental Service in Watersheds* (2003), adalah mekanisme kompensasi di mana penyedia jasa dibayar oleh penerima jasa. Wunder (2005) mendefinisikan jasa lingkungan sebagai sebuah transaksi sukarela (*voluntary*) yang melibatkan paling tidak satu penjual (*one seller*), satu pembeli (*one buyer*) yang terdefinisi dengan baik, dimana berlaku prinsip-prinsip bisnis “ hanya membayar bila jasa telah diterima” serta penyedia dapat menjamin suplai yang terus menerus dari jasa lingkungan tersebut. Prinsip penting dari pembayaran jasa lingkungan adalah yang menyediakan jasa lingkungan sebaiknya menerima kompensasi atas usaha konservasi yang dilakukan dan bahwa yang menerima jasa lingkungan sebaiknya membayar penyediaan mereka (Pagiola dan Platais, 2002).

Dasar teori ekonomi dari PJJ secara konseptual sebenarnya sederhana yaitu “*beneficiary pays*” atau penerima manfaat membayar (Pagiola, 2005). PJJ pada dasarnya merupakan skema yang bertujuan untuk menyediakan jasa lingkungan yang selama ini dianggap semakin mengalami degradasi akibat kurangnya apresiasi masyarakat terhadap nilai dari jasa lingkungan dan juga kurangnya mekanisme kompensasi.

Skema PJJ merupakan mekanisme yang membuat penyediaan jasa lingkungan menjadi lebih cost efisien dalam jangka waktu yang lama. Rosa et al. (2002), menjelaskan pendekatan konvensional PJJ merupakan instrumen ekonomi yang berbasis optimisasi, mencari biaya serendah mungkin untuk mencapai tujuan pengelolaan lingkungan. Jika dilihat dari mekanismenya, PJJ memiliki struktur dasar yang secara konsep relatif sederhana dan fleksible dalam berbagai kondisi sehingga aplikasinya pun sangat bervariasi di seluruh dunia.

Seperti diuraikan oleh Pagiola (2003), skema PJJ dapat dilakukan pada berbagai jenis jasa lingkungan, seperti penyerapan karbon (*carbon sequestration*), pengelolaan hidrologi Daerah Aliran Sungai (DAS), konservasi keanekaragaman hayati (*biodiversity conservation*) ataupun kelestarian lanskap untuk ekoturisme (*landscape beauty*), yang sebelumnya harus didefinisikan, diukur dan dikuantifikasikan untuk dihasilkan dalam skema ini.

Ruang Terbuka Hijau

Ruang Terbuka Hijau (RTH) mempunyai kegunaan sebagai penyeimbang ekosistem kota, baik itu sistem hidrologi, klimatologi, keanekaragaman hayati, maupun sistem ekologi lainnya, bertujuan meningkatkan kualitas lingkungan hidup, estetika kota, kesehatan, dan kesejahteraan masyarakat (*quality of life, human well being*). Ruang terbuka hijau yang ideal adalah 30 persen dari luas wilayah kota. Mengacu pada KTT Bumi di Rio de Janeiro, Brazil tahun 1992, dan dipertegas pada KTT Johannesburg, Afrika Selatan 2002

Untuk mewujudkan yang sehat dan nyaman, pemerintah mengeluarkan peraturan teknis melalui peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 5 Tahun 2008 yang mengatur tentang kebutuhan luasan RTH perkotaan. Pengaturan ini secara detail dari tingkat satuan pelayanan RT sampai dengan satuan pelayanan kota. Begitu pun pengaturan tentang peletakannya dan komponen-komponen yang ada dalam RTH tersebut. Untuk skala kota Makassar, pemerintah kota telah menerbitkan Peraturan Walikota Makassar nomor 69 tahun 2016 tentang izin Pemanfaatan, Penataan Dan Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan fokus pada implementasi kompensasi lingkungan pada proyek pembangunan Tol Layang AP Pettarani. Ada pun desain penelitian yang digunakan adalah studi kasus (case study).

Dalam penelitian ini akan menganalisis terkait implementasi kompensasi terhadap kerusakan lingkungan akibat proyek pembangunan Tol Layang AP Pettarani. Adapun konsep implementasi Hogwood dan Gunn (1978) dengan mengambil sebagian indikator yang dirumuskan yakni Tersedia cukup waktu dan cukup sumberdaya untuk melaksanakan program, Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab-akibat yang valid dan adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai.

Penelitian ini dilaksanakan lokasi proyek pembangunan Tol Layang AP Pettarani yang terletak di kota Makassar. Adapun yang menjadi informan kunci pelaksana project dan masyarakat yang menjadi informan pelengkap.

Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melakukan observasi langsung dilokasi proyek, wawancara dengan penggiat lingkungan dan masyarakat, dan studi dokumentasi terkait proyek dalam hal ini amdal dan dokumen penting lainnya. Studi ini menggunakan analisis data yang dikemukakan oleh Bungin (2003;69) meliputi tiga aktifitas diantaranya reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan dan verifikasi

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Kompensasi lingkungan Pembangunan Jembatan Layang AP Pettarani Makassar

Realisasi kompensasi lingkungan yang dilakukan oleh penanggung jawa project merupakan fokus dalam analisis implementasi ini. Dalam arti, bahwa realisasi kompensasi harus tepat sasaran dan dilakukan sesuai dengan aturan yang ada.

Adapun bentuk kompensasi lingkungan memiliki beberapa model seperti pergantian ruang terbuka hijau dan sejenisnya. Dimaan tujuan kompensasi lingkungan

ini, agar pembangunan proyek tidak menyebabkan dampak negatif pada lingkungan sekitar.

Pembangunan tol layang dimulai sejak Mei 2018 lalu. Dimulainya pembangunan seiring dengan penebangan seribu pohon di sepanjang median Jalan AP Pettarani, Makassar. Tol layang akan membentang sepanjang 4,3 kilometer di atas jalan nasional. Proyek ini memakan waktu 22 bulan, dengan nilai investasi Rp2,2 triliun. Jalan tol layang dirancang dengan puncak ketinggian 19 meter di atas tanah. Proyek ini menggunakan konsep beton box girder yang merupakan teknologi mutakhir untuk konstruksi jalan layang.

Pembangunan Jalan Tol Layang Makassar AP Pettarani yang dimulai tahun 2018 berdampak kepada Penebangan Pohon di sepanjang jalur Tol, hal ini akan berdampak kepada kesejukan udara di sepanjang jalan A.P Pettarani dan hilangnya Ruang Terbuka Hijau di area sekitar Tol Layang AP Pettarani. Penebangan pohon yang jumlahnya lebih dari seribu pohon nantinya akan digantikan oleh pelaksana proyek sesuai dengan ketentuan perundangan lingkungan hidup.

Berdasarkan konsep implementasi Hogwood dan Gunn (1978) dengan mengambil sebagian indikator akan digunakan untuk menganalisis implementasi kompensasi lingkungan pada proyek jalan layang AP Pettarani. Adapun indikatornya sebagai berikut :

Tersedia cukup waktu dan cukup sumberdaya untuk melaksanakan program

Waktu dan ketersediaan sumber daya merupakan variabel yang penting dalam implementasi. Hal ini karena program hanya dapat di implementasikan jika ada dukungan sumber daya itu sendiri. Dalam hal waktu, pelaksanaan kompensasi sudah ditetapkan saat mengajukan izin penebangan pohon pada ruang terbuka hijau sesuai dengan Peraturan Walikota Makassar Nomor 69 Tahun 2016. Sehingga dalam realisasinya telah dilaksanakan pada tahun 2019.

Adapun penanaman bibit pohon di sejumlah titik di Kota Makassar mulai dilakukan pada tanggal 31 Januari 2019 dan dilakuakn secara bertahap. Penanaman bibit itu sebagai kompensasi proyek pembangunan tol layang di sepanjang Jalan AP Pettarani. Walaupun dalam realisasinya bertahap, sehingga butuh pengawasan ketat agar dapat terlaksana tepat waktu sesuai ketentuan program.

Dalam hal ketersediaan sumber daya kompensasi lingkungan telah tersedia sesuai dengan ketentuan. Menurut data PT Bosowa Marga Nusantara, jumlah anggaran kompensasi lingkungan yakni Rp 1,5 miliar. Anggaran ini didunakan untuk penanaman 5.060 bibit pohon berbagai jenis. Adapun jenis kayu yang ditanam antara lain pohon ketapang, pulai, lamtoro, tabebuya, dan lainnya. Pohon ini ditanam di berbagai titik dalam kota, terutama pada lahan kosong. Sebagian bibit pada pencaanangan perdana ditanam di area lingkaran barat, kawasan Tallasa City, Kecamatan Tamalanrea.

Selain yang di sediakan oleh PT Bosowa Marga, PT Nusantara Infrastruktur (NI) juga melakukan penanaman 2.000 bibit pohon ketapang Kencana dengan bekerjasama Dinas Lingkungan Hidup Daerah (DLHD) Makassar.

Ketersediaan bibit menunjukkan bahwa sumber daya untuk pelaksanaan kompensasi sudah tersedia sesuai dengan ketentuan. Sehingga dalam hal kompensasi ini dapat memanfaatkan sumber daya untuk tetap terjaganya kualitas lingkungan di kota Makassar.

Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab-akibat yang valid

Kebijakan yang dimaksud dalam konteks ini yakni pada kebijakan terkait dengan kompensasi lingkungan itu sendiri. Adapun secara regulatif, ketentuan terkait ruang terbuka hijau diatur dalam Undang – Undang nomor 26 tahun 2007 tentang tata ruang. Dalam Undang – undang ini jelas diatur terkait kewajiban setiap kota memiliki MINIMAL 30% ruang terbuka hijau (RTH).

Secara spesifik diatur dalam peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 5 Tahun 2008, yang mengatur tentang kebutuhan luasan RTH perkotaan mulai dari tingkat satuan pelayanan RT sampai dengan satuan pelayanan kota, demikian juga pengaturan tentang peletakkannya dan komponen-komponen yang ada dalam RTH tersebut.

Adapun penanggung jawab proyek ini, yakni PT Bosowa Marga Nusantara memiliki dokumen Analissi dampak lingkungan (ANDAL) pembangunan jalan tol layang AP Pettarani kota Makassar dengan dokumen nomor P/01/SHE/VIII/17 tertanggal 11 Desember 2017.

Berdasarkan penelitian (Dollah and Rasmawarni, 2019) menunjukkan bahwa Kota Makassar seharusnya mempunyai RTH tingkat kota berdasarkan jumlah penduduk seluas 405.641 m², sedangkan yang tersedia hanya 73.000 m², jadi persentase pemenuhannya 18 persen. Sehingga dengan penebangan pohon untuk proyek jalan tol Layang AP Pettarani ini semakin sempit. Sehingga butuh pergantian dan penambahan RTH.

Adapun dalam ketentuan Peraturan Walikota Makassar nomor 69 tahun 2016 tentang izin Pemanfaatan, Penataan Dan Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau Di Kota Makassar Pasal 21 mengatur terkait ketentuan izin melakukan alih fungsi ruang terbuka hijau (RTH). Dalam pasal (1) Pemegang izin berkewajiban untuk:

- a. Melaksanakan penggantian atas pohon yang ditebang dan/atau taman yang dipindah dengan pohon dan/atau taman sejenis, untuk ditanam dan dibangun kembali pada lokasi lain yang ditetapkan oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk, dengan tetap mengutamakan untuk ditanam dan/atau dibangun disekitar lokasi pohon yang ditebang dan/ atau taman yang dipindah;
- b. Jenis tanaman pengganti sebagaimana huruf a diatas disesuaikan dengan lokasi penanaman dan/atau ditetapkan oleh Walikota atau Kepala SKPD yang ditunjuk;

Development Policy and Management Review (DPMR).

Pauzi, R. Analisis Implementasi Kompensasi Lingkungan Pembangunan Infrastruktur.

- c. Mempertahankan keserasian/keindahan pohon dalam melakukan kegiatan penebangan pohon;
- d. Mempertahankan dan mengembalikan kondisi taman yang tidak termasuk didalam izin pemindahan taman;
- e. Melakukan penebangan sesuai dengan izin yang telah diberikan;
- f. Menaati semua persyaratan yang telah ditetapkan dalam surat izin; dan
- g. Melaksanakan pemanfaatan, penataan dan pengelolaan RTH, penebangan pohon dan/atau pemindahan taman dibawah petunjuk dan pengawasan SKPD di bidang Lingkungan Hidup.

Dalam ketentuan ini jelas dan telah dilaksanakan oleh PT Bosowa Marga, PT Nusantara Infrastruktur (NI) bekerjasama Dinas Lingkungan Hidup Daerah (DLHD) Makassar telah menjalankan ketentuan ini dengan melakukan penanaman pohon sesuai ketentuan.

Adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai

Kesepakatan antar semua pihak merupakan kunci dari kelancara proses implementasi. Hal ini karena dalam melakukan proses implementasi, diperlukan kerjasama antara semua pihak sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing – masing. Adapun dalam hal ini yakni PT Bosowa Marga Nusantara sebagai pelaksana proyek, Dinas lingkungan hidup kota Makassar sebagai leading sektor penanggung jawab ruang terbuka hijau dan kelompok civil society baik itu masyarakat sekitar proyek maupun pemerhati lingkungan. Untuk impelentasi yang baik, perlu adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai dan kondisi ini harus ada dalam seluruh proses implementasi.

Pemahaman dan kesepakatan hanya terjadi antara pihak perusahaan dan pemerintah kota Makassar. Namun untuk masyarakat umum belum dilakukan. Hal ini diketahi dengan munculnya sorotan dari pemerhati lingkungan hidup yakni dari Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) Sulawesi Selatan. Dalam pernyataan resminya, WALHI menyebut bahwa publik belum sepenuhnya tahu informasi terkait proyek tersebut karena tidak pernah dilakukan konsultasi publik. Padahal konsultasi publik ini penting agar masyarakat tahu bagaimana nantinya model pengelolaan lingkungan pemerakarsa tawarkan.

Begitu pun penebangan ratusan pohon yang cukup besar di sepanjang jalan AP Pettarani oleh pemilik proyek juga tidak disampaikan secara terbuka kepada publik. Sorotan juga dilakukan oleh Solidaritas forum Mapala Se UNM yang menyayangkan tidak adanya pelibatan publik maupun penggiat lingkungan terkait penebangan pohon secara besar besaran tersebut.

Rendahnya keterlibatan publik membuat penggiat lingkungan dan masyarakat melakukan kritik dan penolakan terhadap proyek ini. Padahal jika dilakukan konsultasi

publik maka hal ini bisa di hindarkan. Selain itu, pentingnya transparansi dan akuntabilitas proyek agar masyarakat memahami dampak lingkungan dari proyek ini serta model kompensasinya. Dengan model kompensasi yang sesuai aturan, tentunya masyarakat sepakat dan mendukung proyek tersebut.

KESIMPULAN

Implementasi kompensasi lingkungan proyek Jalan Tol AP Pettarani Makassar sudah berjalan optimal. Dimana dalam (1) ketersediaan waktu sudah sesuai dengan ketentuan dan sumber daya tersedia dengan komitmen PT Bosowa Marga Nusantara menganggarkan 1,5 milyar untuk penyediaan ruang terbuka hijau (RTH) baru dan PT Nusantara Infrastruktur (NI) menanam 2000 pohon dengan bekerjasama Dinas Lingkungan Hidup kota Makassar. (2) Kebijakan yang di implementasikan sudah sesuai dengan ketentuan yakni berdasarkan Undang – Undang nomor 26 tahun 2007 tentang tata ruang, peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 5 Tahun 2008 dan Peraturan Walikota Makassar nomor 69 tahun 2016 tentang izin Pemanfaatan, Penataan Dan Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau. (3) Pemahaman dan kesepakatan hanya terjadi antara pelaksana proyek dan pemerintah kota Makassar, namun tidak dengan masyarakat karena tidak adanya konsultasi publik serta munculnya protes pemerhati lingkungan.

REFERENSI

- Bungin, Burhan. (2003). *Analisis Data Penelitian Kualitatif* . Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Dollah, A. S. & Rasmawarni, R. (2019) '*Struktur Sebaran Ruang Terbuka Hijau di Kota Makassar*', *Jurnal Linears*, 2(1), pp. 8–17. D
- Hermanto, Meiyani, E., & Risfaisal (2019) '*Persepsi Masyarakat Terhadap Pembangunan Infrastruktur Jalan Tol Layang A.P Pettarani Di Kota Makassar*', *Equilibrium: Jurnal Pendidikan*, 7(1), pp. 198–205. doi: 10.26618/equilibrium.v7i1.2620.
- Hogwood, Brian W., & Lewis A. Gunn, (1986). *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. New York: Russel Sage Foundation
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. New York: University Press of America
- Pagiola, S. (2005). *Assessing the Efficiency of Payments for Environmental Services Programs: a Framework for Analysis*. World Bank, Washington
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Development Policy and Management Review (DPMR).

Pauzi, R. Analisis Implementasi Kompensasi Lingkungan Pembangunan Infrastruktur.

Ripley, Randall B. & Franklin, Grace A. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago : The Dorsey Press.

Rosa, H. et al. (2002). *Payment for Environmental Services and Rural Communities: Lessons from the Americas*. Tagaytay City, The Philippines: International Conference on Natural Assets, Political Economy Research Institute and Centre for Science and the Environment.

Sudarma, I. M. (2014) 'Pembayaran jasa lingkungan sebagai instrumen ekonomi menuju pembangunan berkelanjutan', *Prosiding Seminar Nasional Prodi Biologi F. MIPA UNHI*, (1), pp. 18–26.

Wahab, Solichin,. (2003). *Analisis Kebijakan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.

Wunder, S. (2005). *Payment for Environmental Services: some Nuts and Bolts*. CIFOR Occasional Paper No. 42. Centre for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

<https://www.jawapos.com/jpg-today/31/01/2019/kompensasi-pembangunan-tol-layang-bosowa-tanam-5060-bibit-pohon/>

<https://makassar.antaraneews.com/berita/100438/pembangunan-tol-layang-makassar-diprotes-walhi-sulsel>

<https://makassar.antaraneews.com/berita/100480/penebangan-pohon-proyek-tol-layang-makassar-disoroti>