



Policy Brief

Volume 6 No. 1 Tahun 2012

Opsi Mekanisme Distribusi Insentif untuk REDD+¹

U sulan mengenai mekanisme distribusi insentif telah diajukan oleh berbagai pihak melalui pendekatan yang berbeda-beda. Salah satu perdebatan yang berkembang adalah apakah perdagangan karbon dianggap sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), pajak, atau penerimaan atas jasa lingkungan. Untuk itu perlu kajian lebih lanjut karena perbedaan penerimaan di atas akan berpengaruh terhadap mekanisme distribusi insentif. Pada *policy brief* ini, mekanisme distribusi REDD+ dibatasi pada mekanisme yang memungkinkan digunakan, dan tidak membahas mengenai besaran insentif yang akan diterima oleh masing-masing pihak dari kegiatan REDD+.

Latar Belakang

Perkembangan persiapan REDD+ di Indonesia sangat dinamis termasuk dari segi penyiapan mekanisme distribusi insentif REDD+. Salah satu pertimbangan penting dalam merancang mekanisme distribusi insentif REDD+ adalah ketepatan dalam menentukan peran pihak-pihak terkait dan distribusi manfaat (insentif) REDD+ adil dan proporsional sesuai dengan peran dan tanggung jawab parapihak tersebut. Pertimbangan yang harus

diambil untuk memilih mekanisme distribusi yang tepat adalah mekanisme yang memungkinkan untuk diimplementasikan, optimal untuk pembangunan, dan diterima oleh parapihak. Tantangan ke depan adalah bagaimana skema pendanaan tersebut bisa memberikan manfaat bagi negara untuk kelestarian hutan dan kesejahteraan semua lapisan masyarakat.

¹ Disusun oleh Indartik dan Nunung Parlinah. Peneliti Puspijak. (indartik32@yahoo.co.id)

Alternatif Mekanisme Distribusi Insentif REDD+

Terlepas dari belum ditetapkannya perdagangan karbon ke hasil penjualan atau dalam PNBP, penerimaan negara dari pajak atau jasa lingkungan, saat ini terdapat berbagai sumber pendanaan untuk pemberian insentif REDD+ yang potensial dapat dimanfaatkan oleh Indonesia baik berupa *fund-based* (non-pasar) maupun *market-based* (pasar). Beberapa sumber pendanaan potensial tersebut antara lain melalui pendanaan antar

pemerintah, dana investasi, *carbon offset*, dan *voluntary market*.

Beberapa skema distribusi insentif lain yang ada di dalam negeri dapat dijadikan sebagai bahan acuan atau diadopsi untuk mekanisme distribusi manfaat/insentif REDD+. Mekanisme tersebut adalah transfer fiskal pusat-daerah, *trust fund*, Badan Layanan Umum (BLU), program nasional pemberdayaan masyarakat mandiri dan pembayaran jasa lingkungan.

Transfer Fiskal Pusat-Daerah

Transfer fiskal dari pusat ke daerah merupakan mekanisme yang umum digunakan di negara-negara terdesentralisasi. Beberapa instrument fiskal yang saat ini diimplementasikan di Indonesia adalah Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Dana-dana tersebut dikenal sebagai dana perimbangan dengan tujuan yang berbeda-beda. Mekanisme transfer fiskal serupa dapat juga digunakan untuk mendistribusikan manfaat REDD+ serta memberikan insentif fiskal bagi pemerintah daerah untuk mendukung kegiatan konservasi. Instrumen fiskal yang dapat digunakan untuk kegiatan REDD+ bisa berupa DAK dan DBH. Hasil ini selaras dengan penelitian Indartik, dkk (2009), tentang mekanisme distribusi insentif dengan menggunakan instrumen fiskal DBH.

Beberapa hal yang harus diperhatikan ketika menggunakan mekanisme ini untuk kegiatan REDD+ adalah:

1. Jika melalui DBH, dana yang seharusnya dialokasikan untuk kegiatan REDD+ bisa dialokasikan untuk kegiatan lain, karena adanya proses pembahasan anggaran di DPRD yang mungkin memiliki prioritas berbeda;
2. Perlu ada pengawasan dari pihak independen dalam distribusi dana dari kegiatan REDD+ ini;
3. Jika melalui anggaran pemerintah, dana untuk kegiatan REDD+ tidak fleksibel dalam penggunaannya, karena adanya tenggat waktu (*time lag*) perencanaan anggaran dan penggunaan anggaran. Padahal dalam kegiatan pengurangan emisi dimungkinkan adanya kejadian yang sifatnya mendadak dan harus segera ditangani, misalnya kebakaran hutan.

Trust Fund

Trust fund merupakan salah satu bentuk mekanisme distribusi manfaat di mana sejumlah aset finansial yang berasal dari orang atau lembaga yang disalurkan atau dimanfaatkan untuk kepentingan penerima melalui sebuah lembaga pengelola. Beberapa model *trust fund* di Indonesia adalah *single donor trust fund*, *sector specific trust fund*, *multi donor trust fund* dan *inisiasi trust fund*. Sedangkan bentuk dari *trust fund* sendiri adalah:

1. *Endowment fund* (dana abadi), yaitu dana yang dititipkan/diserahkan untuk dikelola secara abadi tanpa batasan waktu. Dana yang bisa digunakan adalah hasil investasi dari dana abadi tersebut;
2. *Revolving fund* (dana bergulir) yaitu dana yang dititipkan/diserahkan untuk dikelola secara bergulir. Pada umumnya dana digunakan bagi pinjaman modal usaha ataupun initial

costs. Dana bisa bergulir karena mendapatkan penerimaan/pendapatan dari pengembalian pinjaman ataupun penjualan jasa/produk;

3. *Sinking fund* (dana menurun) yaitu dana yang diserahkan untuk dikelola bagi pengelolaan program dan diamanatkan untuk digunakan sesuai dengan anggaran yang disepakati.

Penggunaan mekanisme pendanaan *trust fund* untuk kegiatan REDD+ ini relatif lebih sederhana karena jumlah stakeholder yang terlibat lebih sedikit serta memungkinkan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan. Skema *trust fund* diusulkan untuk menghindari kerumitan prosedur birokratis dalam pendistribusian insentif REDD+. Meskipun demikian, mekanisme kontrol keuangan tetap diperlukan di mana kontrol sendiri selain dilakukan oleh pemberi dana dapat juga melibatkan pihak-pihak terkait REDD+.



Badan layanan umum adalah instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan aspek keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas (Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2005). Berdasarkan peraturan tersebut, BLU berperan sebagai agen dari Menteri/pimpinan lembaga induknya dan bertanggungjawab atas kebijakan layanan yang hendak dihasilkan untuk menyajikan layanan yang diminta. BLU juga diharapkan dapat meningkatkan pelayanan instansi pemerintah kepada masyarakat dalam rangka

memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dari pengertian BLU di atas, maka mekanisme distribusi insentif untuk REDD+ dapat dilakukan melalui BLU apabila proponent atau *project developer*nya adalah instansi pemerintah seperti Taman Nasional atau Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH). Insentif yang berasal dari kegiatan REDD+ dapat menjadi salah satu sumber income. Mekanisme distribusi manfaat REDD+ jika menggunakan mekanisme ini dianggap lebih fleksibel dalam pengelolaan keuangan, akan tetapi lembaga tersebut terlebih dahulu harus memenuhi persyaratan substantif, persyaratan teknis dan persyaratan administratif.



PNPM Mandiri adalah program nasional penanggulangan kemiskinan terutama yang berbasis pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat No. 25/KEP/MENKO/KESRA/VII/2007, tujuan yang ingin dicapai dalam pelaksanaan Program PNPM Mandiri adalah meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri. Mekanisme penyaluran dana PNPM Mandiri dapat dilihat pada Gambar 4. Sedangkan pengertian yang terkandung dalam PNPM Mandiri adalah (1) PNPM Mandiri merupakan program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan

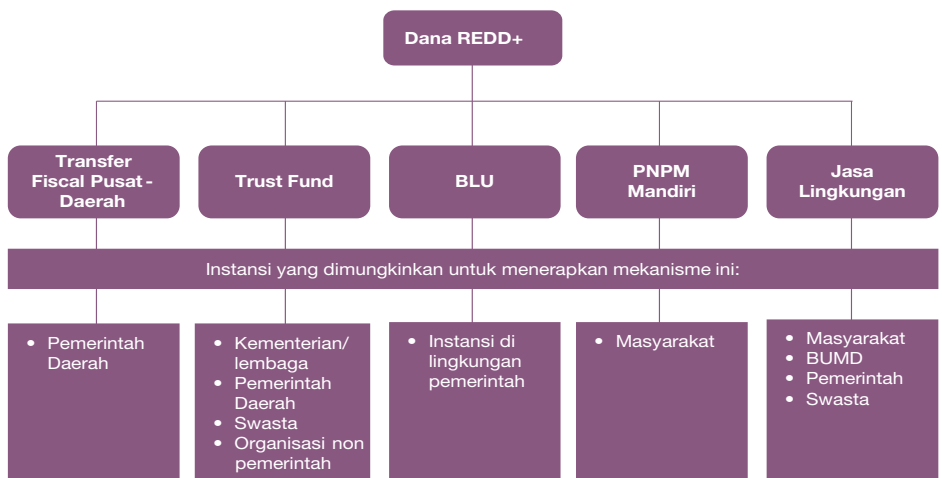
kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat; (2) Pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk menciptakan/meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian dan kesejahteraannya. Insentif dari kegiatan REDD+ khususnya untuk masyarakat dapat dilakukan melalui mekanisme seperti PNPM Mandiri. Mekanisme ini dianggap oleh sebagian besar para pihak di daerah cocok untuk diterapkan dalam kegiatan REDD+ sehingga manfaat sampai ke masyarakat dan tujuan pengurangan emisi dapat dilakukan karena melibatkan masyarakat secara langsung.



Pembayaran jasa lingkungan dapat dilakukan dengan pendekatan *voluntary* yaitu langsung dari pemanfaat (*buyer*) ke penyedia jasa (*seller*) atau melalui *compliance* yaitu melibatkan pihak luar seperti pemerintah. Dalam jangka pendek pendekatan *voluntary* untuk pembayaran jasa lingkungan akan efektif karena mekanisme relatif lebih sederhana dibandingkan dengan *compliance*. Kondisi pemungkin dalam pendekatan *voluntary* di antaranya adalah keterbukaan informasi dan tingkat pendidikan masyarakat (sebagai aktor utama dalam konservasi hutan) harus memadai. Apabila kondisi pemungkin ini tidak terpenuhi maka pendekatan *compliance* merupakan alternatif dalam mekanisme pembayaran. Konsekuensi dari mekanisme *compliance* adalah perlunya campur tangan Pemerintah Pusat

dan Pemerintah Daerah dan forum independen untuk memastikan bahwa distribusi tersebut akan sampai ke pihak-pihak terkait secara berkeadilan.

Berdasarkan karakteristik dari setiap opsi mekanisme tersebut, maka pihak yang mungkin menerapkan opsi tersebut berbeda-beda. Tetapi dalam implementasinya di suatu daerah dapat mengkombinasikan beberapa opsi tersebut. Sebagai contoh, jika penerima manfaatnya adalah pemerintah daerah, maka opsi yang dapat diterapkan adalah mekanisme transfer fiskal pusat-daerah dan trust fund. Sedangkan untuk menyalurkan manfaat ke masyarakat dapat melalui mekanisme PNPM Mandiri. Secara ringkas opsi-opsi mekanisme distribusi REDD+ dan pihak yang dimungkinkan untuk menerapkan mekanisme tersebut dapat dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Opsi-opsi mekanisme distribusi dan para pihak yang dimungkinkan untuk menerapkannya

Penilaian responden terkait opsi-opsi di atas untuk mekanisme distribusi insentif REDD+ dapat dilihat dalam Tabel 1.

Table 1. Skoring perbandingan opsi-opsi untuk distribusi insentif berdasarkan persepsi responden

No	Indikator	Transfer fiskal	BLU/BLUD	Trust Fund	Jasa Lingkungan	Seperti PNPM
1	Transparan	3	3	3	4	4
2	Akuntabilitas	3	3	3	3	4
3	Berkeadilan	2	3	3	4	4
4	Kemudahan	2	4	3	3	4
5	Kemanfaatan	3	3	4	4	4
6	Demokratis	2	3	3	4	4

Responden berasal dari pemerintah daerah di lokasi penelitian

Ket.: 1=sangat kurang,
2=kurang, 3=sedang,
4=baik, 5=sangat baik

Dari Tabel di atas terlihat bahwa mekanisme yang dianggap paling sesuai menurut stakeholder di daerah untuk diterapkan dalam REDD+ adalah PNPM Mandiri. Skor untuk kriteria transparansi, akuntabilitas, keadilan, kemudahan, kemanfaatan dan demokratis memiliki nilai baik untuk mekanisme ini. Sedangkan transfer fiskal pusat-daerah memiliki nilai yang paling kecil dimana untuk kriteria keadilan, kemudahan dan demokratis memiliki nilai kurang.

Beberapa skema tersebut dalam implementasinya dapat dikombinasikan dengan memenuhi kriteria **transparan, berkeadilan, kemudahan, kemanfaatan** dan **demokratis**. Prinsip **transparan** menjamin bahwa setiap pihak yang terlibat dan berkepentingan mendapatkan informasi yang sama (*symmetric information*). Transparan mengukur tingkat keterbukaan dalam melakukan segala kegiatan organisasi, melibatkan *stakeholder* semenjak awal dalam berbagai proses dengan

akses informasi yang baik, serta penatalaksanaan (*governance*) kelembagaan. Transparansi merupakan instrumen penting dalam membangun kepercayaan sehingga situasi kondusif lebih mudah diciptakan dan resolusi konflik lebih mudah dilakukan.

Prinsip berikutnya dalam distribusi pembayaran harus efektif dan **berkeadilan**, di mana semua stakeholder yang terlibat memperoleh manfaat sesuai dengan peran dan tanggung jawabnya. Dengan demikian perlu adanya aturan main yang jelas untuk memastikan manfaat dan risiko yang proporsional dan adil dari para *stakeholder*. Selain keadilan alokasi manfaat dari REDD+, juga perlu adanya keadilan prosedural di mana semua individu ataupun *stakeholder* memperoleh perlakuan yang sama serta keadilan interaksional dalam kaitan penerimaan perlakuan interpersonal yang wajar.

Mekanisme distribusi pembayaran harus efisien dan **mudah**, sehingga bersifat insentif dalam kegiatan

jasa karbon. Untuk itu kelembagaan atau organisasi yang dibangun perlu lebih sederhana baik dalam proses maupun strukturnya. **Kemanfaatan** berarti adanya keberlanjutan jangka panjang dalam hal kelestarian alam, kesejahteraan dan mutu hidup masyarakat. Prinsip **demokratis** merupakan suatu keharusan di mana kegiatan mampu menampung aspirasi dan kepentingan pihak yang terlibat. Dengan mendapatkan kesempatan yang sama dalam negosiasi dan kesepakatan

bagi setiap *stakeholder* akan menghasilkan kesepakatan yang akomodatif. Tingkat demokratis selain mempertimbangkan pengakuan terhadap hak-hak dasar baik individu maupun kelompok, juga mengukur hak untuk memperoleh informasi dan mengeluarkan pendapat yang setara. Prinsip demokratis merupakan faktor utama bagi penerimaan (*acceptability*) oleh para *stakeholder*.

Rekomendasi

Untuk memastikan bahwa mekanisme distribusi insentif manfaat REDD+ dapat diterapkan, maka beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah:

1. Pemilihan opsi mekanisme harus memperhatikan siapa penerima manfaat dari REDD+. Dengan kata lain, penerima manfaat yang berbeda memerlukan opsi yang berbeda agar tujuan distribusi manfaat tercapai. Karena tidak setiap opsi diatas dapat diterapkan untuk setiap

penerima manfaat. Bisa saja dalam suatu daerah mekanisme yang diterapkan merupakan kombinasi dari transfer fiskal pusat-daerah untuk pemerintah dan mekanisme PNPM untuk masyarakatnya.

2. Dalam implementasinya, beberapa skema tersebut dapat dikombinasikan dengan memenuhi kriteria transparan, berkeadilan, kemudahan, kemanfaatan dan demokratis

INFORMASI LEBIH LANJUT:

Untuk bahan bacaan yang lebih lengkap mengenai transfer fiskal pusat-daerah silakan lihat IRAWAN, S., TACCONI, L. & RING, I. 2011. *Designing Intergovernmental Fiscal Transfers for Conservation: The case of REDD+ revenue distribution to local governments in Indonesia Working Paper #3*. Canberra: Asia Pacific Network for Environmental Governance, The Australian National University.



Kementerian Kehutanan
Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan
Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan

Jl. Gunung Batu No. 5 Bogor
Telp.: 0251 8633944; Fax: 0251 8634924;
Email: publikasipuspijak@yahoo.co.id Website: www.puspijak.org