



Policy Brief

Volume 14 No. 2 tahun 2020

Implementasi Transfer Fiskal Berbasis Ekologi: Dukungan Bagi Pemerintah Daerah untuk Perlindungan Lingkungan

Fitri Nurfatriani, Yanto Rochmayanto, Mimi Salminah, Galih Kartika Sari, dan Dewi Ratna Kurniasari

Ringkasan Eksekutif (Executive Summary)

Perlindungan dan konservasi sumber daya hutan (SDH) dapat menciptakan kesenjangan fiskal yang tinggi bagi daerah yang melakukannya. Kesenjangan fiskal tersebut perlu direduksi dengan kebijakan insentif fiskal bagi daerah yang mampu mempertahankan tutupan hutannya agar laju pertumbuhan ekonominya tetap terjaga.

Skema transfer anggaran dari pusat ke daerah yang saat ini berlaku adalah: Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Insentif Daerah (DID), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Desa, dan Dana Otonomi Khusus (Otsus). Skema tersebut dapat dioptimalkan agar menjadi insentif bagi daerah yang memiliki perhatian pada aktivitas perlindungan dan konservasi lingkungan dan SDH. Namun, skema tersebut sering kontra-produktif dengan tujuan ekologis. Oleh karena itu, skema transfer fiskal ke daerah perlu dimodifikasi, dengan menambahkan indikator ekologi sebagai salah satu persyaratannya (atau transfer fiskal berbasis ekologis, *ecological fiscal transfer/EFT*).

Modifikasi pada berbagai skema tersebut tidak semuanya dapat mengakomodir indikator ekologi terkait ekosistem hutan. DAU dan Dana Desa merupakan instrumen pemerataan fiskal yang indikator utamanya adalah celah fiskal, menyangkut penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik dasar. Sementara DBH merupakan dana yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu berdasarkan prinsip *by origin* atau sesuai daerah penghasil dan prinsip *Based on Actual Revenue* atau sesuai dengan penerimaan yang dihasilkan. Di samping itu keragaman tipologi ekosistem sangat tinggi di Indonesia menyebabkan tidak semua daerah memiliki ekosistem hutan. Oleh karena itu, daerah tidak memiliki kesempatan yang sama untuk menggunakan indikator ekologi terkait ekosistem hutan pada skema pemerataan fiskal. Dengan

demikian, peluang penggunaan indikator ekologi lebih dimungkinkan dapat diterapkan pada skema DAK Kehutanan dan DID karena DAK Kehutanan terkait dengan fasilitasi pembangunan kehutanan dan DID diberikan sebagai insentif kinerja daerah yang memungkinkan untuk menggunakan kriteria ekologi.

Untuk mengimplementasikan transfer fiskal berbasis ekologi pada DAK Kehutanan dan DID, diperlukan upaya sebagai berikut:

- a. Pada skema DID, perlu penambahan indikator kinerja baru, yaitu IKLH (Indeks Kualitas Lingkungan Hidup) sebagai indikator yang universal dan potensial dapat dipenuhi oleh semua daerah. IKLH perlu mengusulkan ke Kementerian Keuangan agar IKLH dimasukkan menjadi variabel indikator DID tahun berikutnya.
- b. Pada skema DAK Kehutanan, perlu penambahan kriteria teknis berupa tutupan hutan sebagai penyedia jasa lingkungan memerlukan legalitas berupa Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen LHK). Hal ini agar daerah dengan

tutupan hutan tinggi dapat menjadi sasaran lokasi kegiatan DAK Kehutanan. Kegiatan yang dapat dilakukan adalah kegiatan peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan. Merespon adanya perubahan mekanisme alokasi DAK di tahun 2021 yang bersifat programatik maka perlu langkah-langkah sebagai berikut: 1) Berkoordinasi dengan Bappenas sebagai institusi yang berwenang dalam perencanaan pembangunan nasional agar DAK LHK dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan pemberdayaan ekonomi masyarakat sekitar kawasan lindung dan konservasi dan menyusun program khusus atau *major project* pembangunan LHK yang akan didanai oleh DAK; 2) Mengajukan alokasi DAK non fisik untuk peningkatan kapasitas ekonomi masyarakat sekitar hutan; 3) Penambahan alokasi DAK LHK; 4) Memasukkan kriteria tutupan hutan lindung dan konservasi dalam mekanisme DAK maupun dalam mekanisme pendanaan lingkungan hidup lainnya.

Pernyataan Masalah (Statement of the Issue/ Problem)

Salah satu strategi penurunan emisi gas rumah kaca sektor kehutanan dan lahan yaitu dengan mengurangi laju deforestasi sampai kurang dari 325.000 ha/tahun. Hal ini berarti Indonesia diharapkan dapat menjaga keberadaan atau mengonservasi hutan alam atau hutan sekunder baik yang berada di dalam kawasan hutan dan areal penggunaan lain (APL) (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan,

2019). Namun, hal tersebut bukan sesuatu yang mudah. Mencegah pembukaan hutan alam untuk perkebunan khususnya kelapa sawit, hutan tanaman industri, atau pertambangan memberikan konsekuensi terhadap laju pertumbuhan ekonomi khususnya di daerah yang perekonomiannya sangat bergantung pada sumber daya alam.

Mengonservasi hutan alam/sekunder memberikan manfaat ekologis tetapi sekaligus menimbulkan kehilangan kesempatan memperoleh penerimaan ekonomi dari pemanfaatan SDH tersebut oleh sektor lain. Selain itu, biaya yang dibutuhkan untuk mengonservasi hutan alamnya cukup tinggi. Di sisi lain daerah dengan luas tutupan hutan tersisa yang tinggi cenderung memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana perimbangan yang lebih kecil daripada daerah dengan

luas tutupan hutan tersisa yang lebih sedikit akibat kegiatan eksploitasi SDH. Dengan demikian, konservasi hutan ini menciptakan kesenjangan fiskal di mana kebutuhan fiskal daerahnya lebih tinggi daripada kapasitas fiskalnya. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan fiskal yang dapat mendorong daerah untuk mempertahankan tutupan hutannya untuk menjaga pertumbuhan ekonominya seiring dengan manfaat ekologis yang dihasilkan.

Temuan Kunci (Key Findings)

Transfer fiskal antara pemerintah pusat dan daerah merupakan skema pendistribusian penerimaan negara untuk mengurangi kesenjangan fiskal di antara pemerintah pusat dan daerah, serta sebagai kompensasi atas pelaksanaan kegiatan yang menghasilkan manfaat yang dapat diterima oleh berbagai pihak di luar batas wilayah daerahnya (*spillover benefits*) (Ring et al., 2010; Irawan, 2014). Skema transfer fiskal antara pemerintah pusat dan daerah dapat menjadi instrumen untuk mendukung pembiayaan perlindungan hutan (Kumar & Managi, 2009; Nurfatriani, 2016).

Transfer fiskal tersebut diharapkan dapat menjadi salah satu instrumen kebijakan fiskal yang dapat meningkatkan preferensi pemerintah daerah untuk melindungi SDHnya. Hal ini menjadi sangat sejalan bagi pencapaian NDC Indonesia. Meskipun demikian, skema transfer fiskal yang terjadi saat ini sering kontra-produktif dengan tujuan ekologis. Sebagai contoh, pembagian DBH dana reboisasi (DR) masih didasarkan

pada tingkat produksi kayu yang dihasilkan oleh daerah. Semakin tinggi produksi kayu di daerah, yang artinya semakin tinggi kerusakan hutan, semakin tinggi dana bagi hasil yang diterimanya.

Oleh karena itu, skema transfer fiskal ke daerah perlu dimodifikasi. Salah satunya bisa dengan menambahkan indikator ekologi sebagai salah satu persyaratannya, atau lebih dikenal dengan transfer fiskal berbasis ekologi (*ecological fiscal transfer/EFT*). Konsep tersebut sudah diinisiasi di beberapa negara seperti Portugal, India, Jerman, dan Brazil, yang digunakan sebagai skema penyaluran penerimaan negara kepada pemerintah daerah yang melakukan kegiatan konservasi sebagai kompensasi *opportunity loss* akibat mengutamakan kegiatan konservasi (Köllner et al., 2002; Ring, 2008; Kumar & Managi, 2009).

Skema transfer keuangan dari pusat ke daerah yang saat ini berlaku adalah: DAU, DAK, DID, DBH, Dana Desa, dan Dana Otsus. Namun modifikasi dengan memasukkan indikator ekologi pada berbagai

skema tersebut tidak semuanya dapat menjadi skema insentif bagi pemeliharaan ekosistem hutan. DAU, DBH, dan Dana Desa merupakan instrumen pemerataan fiskal yang indikator utamanya adalah celah fiskal, menyangkut penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik dasar. Di samping itu keragaman tipologi ekosistem sangat tinggi di Indonesia

menyebabkan tidak semua daerah memiliki ekosistem hutan. Oleh karena itu, daerah tidak memiliki kesempatan yang sama untuk menggunakan indikator ekologi terkait ekosistem hutan pada skema pemerataan fiskal. Dengan demikian, peluang penggunaan indikator ekologi lebih dimungkinkan dapat diterapkan pada skema DAK Kehutanan dan DID.

Pilihan dan Rekomendasi kebijakan (Policy Options and Recommendations)

Untuk mengimplementasikan transfer fiskal berbasis ekologi di Indonesia, dua skema berikut ini dapat dijadikan pilihan dengan beberapa penyesuaian sebagai berikut:

1) DAK Kehutanan

Sasaran penggunaan DAK Kehutanan masih berorientasi pada perbaikan hutan dan lahan kritis, dan saat ini sudah ditambah pada sasaran peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan melalui pengembangan Perhutanan Sosial dan penguatan kelompok tani hutan (KTH), pengembangan KPH, dan Tahura. Penggunaan DAK Kehutanan ke depan seharusnya dapat dialokasikan selain untuk sasaran penggunaan seperti yang dijelaskan sebelumnya, sekaligus sebagai insentif untuk kegiatan konservasi hutan. Untuk itu usulan reformulasi kebijakan DAK Kehutanan adalah sebagai berikut:

a) Mekanisme alokasi DAK pada tahun 2021 akan dilakukan secara programatik, di mana DAK Kehutanan diarahkan untuk mendukung program penanggulangan kemiskinan

dan ketahanan pangan. Untuk itu perlu ada reformulasi arah kebijakan penggunaan DAK Kehutanan tidak hanya untuk kegiatan RHL, dan Perhutanan Sosial saja tapi juga menasar ke pemberian insentif bagi daerah konservasi yang menjaga tutupan hutannya. Dengan demikian sasaran lokasi penerima DAK Kehutanan dapat bertambah ke daerah dengan tutupan hutan tinggi (khususnya kawasan lindung dan konservasi), dengan kegiatan yang bisa dilakukan adalah penguatan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan. Hal ini bertujuan sebagai *reward* bagi daerah yang menjaga tutupan hutannya tetap tinggi sehingga distribusi alokasi DAK Kehutanan dapat dilakukan secara adil dan sekaligus juga mendukung program prioritas nasional. Kendala yang dihadapi adalah data luas tutupan hutan saat ini hanya sampai di level provinsi;

b) Perlu penambahan program khusus sebagai program yang

akan didanai oleh DAK dengan lintas bidang yaitu program Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta Ketahanan Bencana. Hal ini berdasarkan pada pertimbangan bahwa salah satu agenda Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, adalah Membangun Lingkungan Hidup, Meningkatkan Ketahanan Bencana dan Perubahan Iklim;

- c) Perlu ada inovasi kebijakan baru berupa jenis alokasi DAK Non Fisik untuk peningkatan kapasitas masyarakat sekitar hutan;
- d) Perlu ada peningkatan alokasi DAK Kehutanan dan Lingkungan Hidup agar kegiatan yang didanai memiliki tingkat manfaat yang signifikan.

2) Dana Insentif Daerah (DID)

DID mendasarkan pada kriteria/kategori tertentu dengan tujuan untuk memberikan penghargaan atas perbaikan dan/atau pencapaian kinerja tertentu di bidang tata kelola keuangan daerah, pelayanan umum pemerintahan, pelayanan dasar publik, dan kesejahteraan masyarakat. Potensi memasukkan indikator tutupan hutan ke dalam indikator kinerja pada alokasi DID cukup besar, namun menghadapi tantangan di antaranya yaitu indikator ekosistem hutan bukan merupakan indikator yang bersifat universal, karena Indonesia merupakan negara kepulauan dengan perairan laut yang luas. Di samping itu,

terdapat kabupaten yang memiliki tipe ekosistem kering. Ekosistem tersebut memiliki curah hujan yang rendah dan bervegetasi sabana (*savanna*), sehingga tutupan hutan tidak dapat diberlakukan bagi daerah yang memiliki tipe ekosistem tersebut. Oleh karena itu, indikator lingkungan yang bersifat umum merupakan prasyarat agar dapat dimasukkan pada perhitungan alokasi DID dan dapat diakses secara adil oleh semua daerah. Dalam hal ini, indikator kinerja baru yang dapat diusulkan adalah IKLH. Kendala yang dihadapi adalah data IKLH ini juga hanya ada di level provinsi.

Beberapa implikasi yang diperlukan untuk menjalankan mekanisme tersebut antara lain:

- a) Implementasi DAK sebagai skema transfer fiskal berbasis ekologi relatif lebih mudah, karena hanya melibatkan KLHK terutama dalam penentuan kriteria teknis untuk menentukan daerah penerima. Penambahan kriteria teknis berupa tutupan hutan kawasan lindung dan konservasi sebagai penyedia jasa lingkungan memerlukan legalitas berupa Permen LHK. Sebagai implikasi dari rekomendasi kebijakan yang diusulkan, diperlukan tindak lanjut dari satuan kerja di KLHK sebagai berikut:

- Biro Perencanaan: (1) Menyusun kriteria teknis tambahan yaitu kriteria daerah dengan tutupan hutan kawasan lindung dan konservasi agar sasaran lokasi kegiatan DAK Kehutanan dapat dilaksanakan di daerah

- dengan tutupan hutan tinggi;
- (2) Berkoordinasi dengan Bappenas untuk menambah program khusus yang akan didanai oleh DAK dengan lintas bidang yaitu program Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta Ketahanan Bencana serta mereformulasi agar DAK LHK dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan pemberdayaan ekonomi masyarakat sekitar kawasan lindung dan konservasi; (3) Berkoordinasi dan mengusulkan pendanaan DAK Non Fisik ke Kementerian Keuangan untuk peningkatan kapasitas ekonomi masyarakat sekitar hutan; dan (4) Berkoordinasi dan mengusulkan penambahan alokasi DAK LHK ke Kementerian Keuangan.
- Direktorat Bina Usaha Perhutanan Sosial dan Hutan Adat: menyusun rancangan kegiatan peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan yang dapat didanai DAK Kehutanan.
 - Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan: menyiapkan *database* luas tutupan hutan sampai dengan tingkat kabupaten.
- b) Kebijakan yang diperlukan bagi implementasi transfer fiskal yang memasukkan indikator ekologi melalui DID adalah penambahan indikator kinerja baru. IKLH merupakan indikator yang universal dan potensial dapat

dipenuhi oleh semua daerah. KLHK perlu mengusulkan ke Kementerian Keuangan agar IKLH dimasukkan menjadi indikator dalam penyaluran DID tahun berikutnya. Tindak lanjut yang diperlukan dari satuan kerja KLHK adalah sebagai berikut:

- Biro Perencanaan: menyusun dokumen terkait usulan penambahan indikator IKLH dalam penyaluran DID ke Direktorat Pembiayaan dan Transfer Non Dana Perimbangan, Kementerian Keuangan.
- Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan: menyiapkan *database* luas tutupan hutan sampai dengan tingkat kabupaten.
- Unit kerja di Ditjen Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan: menyiapkan dan memfasilitasi *database* IKLH sampai ke tingkat kabupaten.

Tindak lanjut yang perlu dilakukan oleh institusi di luar KLHK untuk implementasi DID dengan indikator IKLH adalah sebagai berikut:

- Direktorat Pembiayaan dan Transfer Non Dana Perimbangan, Kementerian Keuangan: menyiapkan formula bagi penggunaan indikator IKLH dalam penyaluran DID.
- Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten: menyiapkan *database* IKLH sampai ke tingkat kabupaten.

Rujukan untuk konsultasi (Sources consulted)

1. **Dr. Fitri Nurfatriani** (nurfatriani@yahoo.com);
2. **Dr. Yanto Rochmayanto** (rochmayantoyr@yahoo.co.uk)
3. **Mimi Salminah, S.Hut., M.For.Sc.** (mimiaruman@yahoo.com.sg.)
4. **Galih Kartika Sari, S.Hut., MAP.** (galih_ks@gmail.com)
5. **Dewi Ratna Kurniasari, S.Hut., M.Si.** (dewiratna_sahidi@yahoo.com)

Daftar Pustaka (References)

- Irawan, S., Tacconi, L., & Ring, I. (2014). Designing intergovernmental fiscal transfers for conservation: The Case of REDD+ revenue distribution to local governments in Indonesia. *Land Use Policy* 36: 47–59.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2019). Statistik Lingkungan Hidup dan Kehutanan 2018. Jakarta: Pusat Data dan Informasi KLHK. ISBN: 978-602-835883-5.
- Köllner, T., Schelske, O., Seidl, I. (2002). Integrating biodiversity into intergovernmental fiscal transfers based on cantonal benchmarking: a Swiss case study. *Basic and Applied Ecology* 3: 381–391.
- Kumar & Managi. (2009). Compensation for environmental services and intergovernmental fiscal transfers: The case of India. *Ecological Economics* 68: 3052–3059.
- Nurfatriani, F. (2016). Formulasi Kerangka dan Strategi Implementasi Kebijakan Fiskal Pembangunan Rendah Karbon di Sektor Kehutanan [Disertasi]. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Ring, I. (2008). Integrating local ecological services into intergovernmental fiscal transfers: the case of the ecological ICMS in Brazil. *Land Use Policy* 25: 485–497.
- Ring, I., Drechsler, M., van Teeffelen, A.J.A., Irawan, S., & Venter, O., 2010. Biodiversity conservation and climate mitigation: what role can economic instruments play? *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2: 50–58.



P3SEKPI