



Policy Brief

Volume 5 No. 2 Tahun 2011

Transfer Fiskal antara Pemerintah Pusat-Daerah untuk Mekanisme Distribusi Manfaat REDD+

REDD+ dan insentif finansial untuk pemerintah daerah

Seiring dengan proses desentralisasi, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk meningkatkan pendapatan daerah guna membiayai pelayanan publik di tingkat lokal. Eksploitasi sumber daya hutan dan perubahan lahan, yang dilaksanakan secara legal, saat ini mendatangkan manfaat bagi pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah, berupa pajak dan pendapatan negara bukan pajak (PNBP). Pemerintah daerah khususnya memperoleh manfaat dari kegiatan produktif di kawasan hutan dalam bentuk alokasi dana bagi hasil dari sumber daya alam dan pajak serta pendapatan sah lainnya. Skema *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation-plus* (REDD+) dapat membatasi kegiatan perubahan lahan

dan eksploitasi hutan, yang tidak lagi dapat dilaksanakan di kawasan hutan konversi (serta hutan produksi). Keterbatasan yang disebabkan oleh skema REDD+ akan mengurangi kapasitas fiskal pemerintah daerah akibat hilangnya pendapatan yang tadinya dapat diperoleh dari kegiatan produktif di kawasan hutan. Hal ini tentunya akan membatasi kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan publik bagi masyarakat lokal. Oleh karenanya, insentif finansial menjadi penting untuk merekonsiliasi biaya peluang yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah serta masyarakat lokal dengan manfaat yang dihasilkan oleh skema REDD+, yang mana dapat dinikmati oleh masyarakat di tingkat nasional dan global.¹

¹ Biaya peluang adalah biaya yang muncul akibat hilangnya manfaat yang diperoleh dari kegiatan alternatif yang tidak lagi dapat dilaksanakan oleh karena konservasi

Mengapa diperlukan transfer fiskal untuk pemerintah daerah terkait REDD+?

Transfer fiskal dari pusat ke daerah merupakan mekanisme yang umum digunakan di negara terdesentralisasi. Proses desentralisasi umumnya melimpahkan wewenang kepada pemerintah daerah untuk menyediakan pelayanan publik, termasuk di sektor kehutanan. Untuk dapat melaksanakan fungsi dan peran dalam menyediakan pelayanan publik di tingkat lokal, pemerintah daerah memerlukan sumber pendanaan yang cukup. Pada umumnya di negara-negara berkembang, pengumpulan pajak dan royalti dari ekstraksi sumber daya alam masih dilakukan oleh pemerintah pusat, termasuk di sektor kehutanan. Oleh karenanya, pendapatan yang dikumpulkan oleh pemerintah pusat seharusnya didistribusikan kembali ke daerah apabila kewenangan untuk menyediakan pelayanan publik telah dilimpahkan kepada pemerintah daerah.

Apabila tidak ada mekanisme distribusi pendapatan yang dikumpulkan oleh pemerintah pusat ke daerah, pemerintah daerah sering kali tidak memiliki insentif untuk menyediakan pelayanan umum di bidang kehutanan, contohnya kegiatan perlindungan hutan dan pencegahan pembalakan liar. Terlebih lagi ketika manfaat yang dihasilkan dari kegiatan pelayanan umum di bidang kehutanan, seperti konservasi keanekaragaman hayati, dapat dinikmati oleh masyarakat

yang tinggal di daerah tersebut dan juga oleh mereka yang tinggal di daerah lain, di tingkat nasional, bahkan tingkat global. Hal ini menyebabkan terjadinya eksternalitas spasial yang mengakibatkan pengambil keputusan pada tingkat lokal tidak mempertimbangkan manfaat yang diperoleh oleh mereka yang tinggal di luar kawasan administratif, sehingga pelayanan publik disediakan pada level yang tidak optimal. Untuk mengatasi permasalahan eksternalitas spasial, instrumen transfer fiskal antar pemerintah dapat digunakan.

Beberapa instrumen fiskal yang saat ini diimplementasikan di Indonesia adalah: Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil. 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. Mekanisme transfer fiskal untuk REDD+ harus dirancang sesuai dengan kerangka aturan yang ada sehingga memungkinkan aplikasinya di Indonesia serta memastikan agar transfer REDD+ tidak akan mendistorsi tujuan dari transfer fiskal yang ada dan pada saat bersamaan dapat mencapai tujuan REDD+.

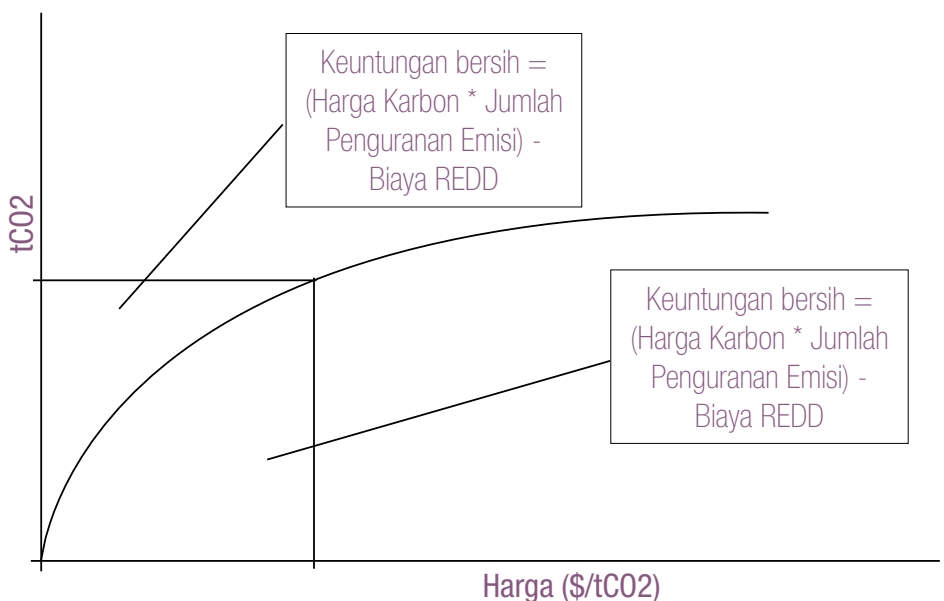
Tujuan transfer fiskal untuk distribusi manfaat REDD+

Transfer fiskal untuk distribusi manfaat REDD+ setidaknya harus dapat mengganti biaya-biaya yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah terkait dengan implementasi REDD+. Beberapa komponen biaya yang muncul dari kegiatan implementasi REDD+ antara lain: biaya peluang, biaya manajemen dan biaya transaksi. Biaya peluang adalah biaya yang timbul akibat hilangnya pendapatan yang tadinya diperoleh dari kegiatan produktif di kawasan hutan yang tidak lagi dapat dilaksanakan oleh karena kegiatan konservasi atau kegiatan REDD+. Biaya

manajemen terkait dengan kegiatan-kegiatan yang berdampak langsung terhadap pengurangan deforestasi dan degradasi hutan termasuk pencegahan penebangan liar, intensifikasi pertanian, serta pemberdayaan masyarakat lokal untuk menjaga hutan. Biaya transaksi terkait dengan biaya yang muncul akibat interaksi antara penjual dan pembeli untuk mengidentifikasi dan menegosiasikan proyek REDD+ termasuk kegiatan monitoring, pelaporan, verifikasi serta sertifikasi dari pengurangan karbon emisi.

Biaya-biaya yang disebutkan di atas juga harus ditanggung oleh setiap pihak pada semua level, termasuk oleh pemerintah daerah. Apabila biaya-biaya tersebut tidak dikompensasi oleh dana REDD+, maka pemerintah daerah tidak akan tertarik untuk dapat berpartisipasi secara aktif dalam implementasi REDD+. Biaya yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah jumlahnya bervariasi

tergantung kepada kondisi hutan yang ada dan kegiatan alternatif penggunaan lahan di daerah tersebut. Apabila harga kredit karbon REDD+ di pasar nantinya lebih tinggi dari total biaya yang harus ditanggung para pihak, akan diperoleh keuntungan bersih, yang dapat juga dibagikan kepada pemerintah daerah (Lihat Gambar 1).



Gambar 1. Kurva biaya supplier kredit karbon REDD+

Diadaptasi dari Boucher (2008)

Note: Harga karbon diperlakukan sebagai variabel independen sehingga ditaruh pada axis X

Dua tujuan utama dari mekanisme transfer fiskal dari pemerintah pusat ke daerah adalah: 1) memastikan agar aksi dan kegiatan REDD+ tidak berdampak negatif terhadap kemampuan fiskal pemerintah daerah untuk menyediakan pelayanan publik bagi masyarakat lokal dan; 2) membiayai kegiatan yang harus diimplementasikan oleh pemerintah daerah untuk menyukseskan REDD+

di daerah. Tujuan pertama dari transfer fiskal terkait erat dengan kompensasi biaya peluang, yang saat ini diperoleh oleh pemerintah daerah dari pajak dan PNPB untuk mendanai pelayanan publik di sektor lain. Tujuan kedua adalah untuk membiayai kegiatan manajemen serta transaksi atau kegiatan pelayanan umum di bidang kehutanan, untuk mendukung implementasi REDD+ di daerah.

Elemen rancangan fiskal transfer

Untuk membangun rancangan transfer fiskal sebagai mekanisme distribusi manfaat REDD+, tiga elemen penting yang harus diperhatikan oleh pengambil keputusan adalah: formula distribusi transfer fiskal, alokasi dan kondisi penggunaan dana (*conditionality*) dan sistem akuntabilitas dari dana transfer. Distribusi formula menentukan alokasi dana bagi tiap level pemerintahan serta jumlah transfer bagi masing-masing pemerintah daerah di tingkat kabupaten/kota maupun provinsi. Dana transfer fiskal

dapat didistribusikan ke tingkat lokal dengan kondisi dan aturan penggunaan dana yang diatur oleh pemerintah pusat (*earmarking*), atau dana dapat ditransfer dengan memberikan kewenangan penuh bagi pemerintah daerah untuk menggunakannya sebagai sumber pendanaan bagi kegiatan-kegiatan prioritas di tingkat daerah. Sistem akuntabilitas dari penggunaan dana REDD+ nantinya akan tergantung dari kondisi dan alokasi penggunaan dana.



Distribusi formula fiskal transfer REDD+ untuk pemerintah daerah

Untuk menentukan jumlah transfer fiskal bagi masing-masing pemerintah daerah, dua pendekatan yang dapat digunakan, yakni: 1) menggunakan pendekatan persentase; dan 2) menggunakan formula berdasarkan indikator kuantitatif (contohnya biaya REDD+ yang ditanggung oleh pemerintah daerah). Pendekatan persentase, serupa dengan dana bagi hasil sumber daya alam, di mana jumlah transfer ditentukan oleh jumlah produk yang dihasilkan oleh daerah tersebut. Dana Bagi Hasil PSDH, contohnya, yang dipungut berdasarkan volume kayu yang dihasilkan dan persentase distribusi manfaat bagi daerah penghasil berdasarkan kepada peraturan perundangan (32 persen untuk kabupaten/kota penghasil dan 32 persen untuk setiap kabupaten/kota di dalam propinsi tersebut). Untuk kegiatan REDD+, produk yang dihasilkan adalah kredit karbon REDD+ yang dihasilkan dari pengurangan deforestasi dan degradasi hutan. Apabila menggunakan pendekatan formula, pemerintah pusat dapat menentukan jumlah alokasi dana berdasarkan pada jumlah biaya yang ditanggung oleh pemerintah daerah sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Dengan menggunakan pendekatan persentase, dana transfer fiskal yang dialokasikan untuk pemerintah daerah ditentukan oleh harga pasar kredit karbon, persentase alokasi manfaat untuk pemerintah daerah, serta total pengurangan emisi karbon dari REDD+ di daerah terkait. Karena pendekatan ini tidak memperhatikan biaya yang harus ditanggung, jumlah kompensasi per unit karbon sama untuk setiap daerah, baik bagi daerah yang harus menanggung biaya REDD+ yang tinggi maupun rendah. Adapun pendekatan formula menentukan jumlah alokasi transfer fiskal berdasarkan kepada biaya yang ditanggung oleh pemerintah daerah. Oleh karenanya pemerintah daerah yang harus menanggung biaya REDD+ yang lebih tinggi akan memperoleh kompensasi yang lebih dibandingkan dengan daerah dengan biaya REDD+ yang rendah.

Alokasi penggunaan dan kondisi dana transfer serta sistem akuntabilitas

Untuk menentukan alokasi penggunaan serta kondisi dana transfer fiskal untuk REDD+, penting untuk dipilah-pilah antara komponen-komponen biaya REDD+. Dana yang ditransfer terkait dengan komponen biaya peluang harus ditransfer dengan memberikan fleksibilitas kepada pemerintah daerah dalam menggunakan dana tersebut sesuai dengan prioritas pembangunan daerah. Namun, transfer fiskal seharusnya dilaksanakan apabila pemerintah daerah telah mencapai pengurangan emisi (berdasarkan capaian atau kinerja). Komponen biaya peluang untuk itu dapat ditransfer menggunakan mekanisme dana bagi hasil, yang tidak memiliki kondisi dalam penggunaannya dan pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh untuk membiayai pelayanan publik di daerah. Komponen biaya manajemen dan transaksi

sebaiknya ditransfer dengan aturan yang jelas mengenai alokasi dan kondisi penggunaannya. Pemerintah pusat dapat memberikan aturan mengenai bagaimana dana tersebut harus digunakan, walaupun aturan yang dikeluarkan harus memperhatikan kondisi daerah yang berbeda-beda sehingga tidak menghalangi implementasi di lapangan. Dana alokasi khusus dapat digunakan untuk mendistribusikan transfer fiskal untuk membiayai kegiatan manajemen serta transaksi di daerah. Mekanisme ini memungkinkan pemerintah pusat untuk mengalokasikan dana di muka sebelum pencapaian emisi diperoleh. Pemerintah pusat untuk memastikan penggunaan dana tersebut sesuai dengan aturan sehingga apabila terjadi pelanggaran transfer dana untuk tahapan selanjutnya dapat ditunda.



Rancangan transfer fiskal untuk distribusi manfaat REDD+

Mengembangkan rancangan untuk distribusi manfaat bagi para pihak dalam implementasi REDD+ harus memperhatikan proses negosiasi REDD+ di tingkat internasional. Sesuai dengan perkembangan negosiasi, implementasi REDD+ dapat dilakukan dalam tiga tahapan: 1) tahapan pertama yakni tahapan pengembangan strategi dan membangun kapasitas; 2) tahapan kedua adalah tahapan implementasi kebijakan REDD+; 3) tahap ketiga di mana distribusi dana REDD+ didasarkan kepada capaian pengurangan emisi dari sektor kehutanan dan perubahan lahan. Mekanisme distribusi manfaat atau pembayaran pada tingkat internasional-nasional akan disesuaikan dengan tahapan yang ada. Pada tahapan pertama, dana REDD+ akan disalurkan melalui kerjasama multilateral serta bilateral. Sedangkan pada tahapan kedua, transfer akan dilaksanakan melalui *global fund*.² Sedangkan untuk tahapan ketiga, diharapkan pasar kredit karbon REDD+ sudah terbentuk sehingga mekanisme pembayaran dilaksanakan melalui mekanisme pasar. Apabila dana REDD+ nantinya diterima oleh pemerintah dalam bentuk hibah, baik melalui kerjasama bilateral dan multilateral maupun melalui *global fund*, penyaluran manfaat kepada para pihak di tingkat daerah harus menggunakan mekanisme dana hibah (*on-granting*). Dana hibah, menurut Peraturan Pemerintah 02/2006, akan diimplementasikan melalui unit manajemen proyek. Penyaluran dana hibah dapat pula dilaksanakan di luar

sistem anggaran negara atau APBN (*off-treasury*), walaupun penggunaan dana harus dilaporkan dalam sistem anggaran nasional. Penyaluran dana hibah, oleh karenanya, tidak akan dialokasikan melalui APBD, namun melalui unit manajemen proyek (PMU) atau dapat juga diimplementasikan melalui badan layanan umum (BLU) di tingkat daerah. Dana hibah pada tahapan pertama dan kedua, diharapkan dapat digunakan untuk meningkatkan kapasitas terutama terkait aspek teknis seperti sistem monitoring, reporting and verification (MRV).

Hanya apabila pasar karbon telah terbentuk, pemerintah dapat memperoleh manfaat berupa pajak serta PNBP dari kegiatan REDD+.³ Apabila pasar karbon nantinya sudah terbentuk, keterlibatan sektor swasta dan sektor nirlaba dapat diperkuat dalam implementasi REDD+. Pemerintah dapat mengambil manfaat dari kegiatan perdagangan karbon melalui pajak atau PNBP, yang selanjutnya dapat didistribusikan melalui dana bagi hasil dan dana alokasi khusus. Apabila dana bagi hasil dapat digunakan untuk mendistribusikan biaya peluang, dana alokasi khusus dapat menyalurkan biaya pengelolaan serta biaya transaksi yang mana penggunaannya harus untuk keperluan tertentu di tingkat lokal. Karena setiap mekanisme yang ada memiliki tujuan yang berbeda, mekanisme-mekanisme tersebut dapat diimplementasikan secara bersamaan.

² Mekanisme pendanaan trust fund pada tingkat global

³ Menurut Peraturan Pemerintah 42/1995 dan SK Menkeu no. 574/KMK.04/2000, dana hibah saat ini bebas pajak

Kesimpulan dan Rekomendasi

Dua mekanisme transfer fiskal dapat dipertimbangkan untuk mendistribusi manfaat dari REDD+ (Lihat Tabel 1). Pertama adalah mekanisme dana bagi hasil yang mana jumlah alokasi dana untuk pemerintah daerah ditentukan berdasarkan persentase dari jumlah pendapatan yang dikumpulkan terkait kegiatan REDD+, baik berupa pajak atau PNBP. Pemerintah daerah diberikan kewenangan penuh untuk menggunakan dana tersebut sesuai dengan prioritas daerah, walaupun transfer akan dilaksanakan ketika pemerintah daerah telah mengurangi emisi di daerahnya. Mekanisme ini dapat digunakan untuk mendistribusikan manfaat REDD+ terkait dengan kompensasi biaya peluang dan pendapatan bersih. Pemerintah juga

dapat menggunakan dana alokasi khusus yang mana jumlah alokasi dana ditentukan berdasarkan biaya penyediaan pelayanan umum terkait REDD di daerah. Dana alokasi khusus biasanya ditransfer dengan kondisi tertentu terkait dengan penggunaannya di daerah. Mekanisme ini dapat digunakan untuk mendistribusikan dana terkait biaya transaksi dan manajemen, yang mana transfer dapat dilakukan di awal kegiatan sebelum daerah mencapai pengurangan emisi di daerahnya. Pemerintah daerah akan diminta pertanggungjawaban mengenai penggunaan dana setiap triwulan. Apabila terjadi keterlambatan atau penyimpangan, transfer pada tahapan berikutnya dapat ditunda.

Tabel 1. Opsi mekanisme fiskal untuk distribusi manfaat REDD+

	Dana Bagi Hasil	Dana Alokasi Khusus
Formula Distribusi	Berdasarkan persentase dari pendapatan yang dikumpulkan terkait REDD+	Berdasarkan biaya terkait penyediaan pelayanan publik terkait REDD di daerah
Alokasi Penggunaan Dana	Tanpa kondisi	Dialokasikan untuk kegiatan tertentu
Akuntabilitas	Berdasarkan capaian	Berdasarkan penggunaan dana atau capaian



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: forestpolicy@puslitsosekhut.web.id
Website: <http://www.puslitsosekhut.web.id>