



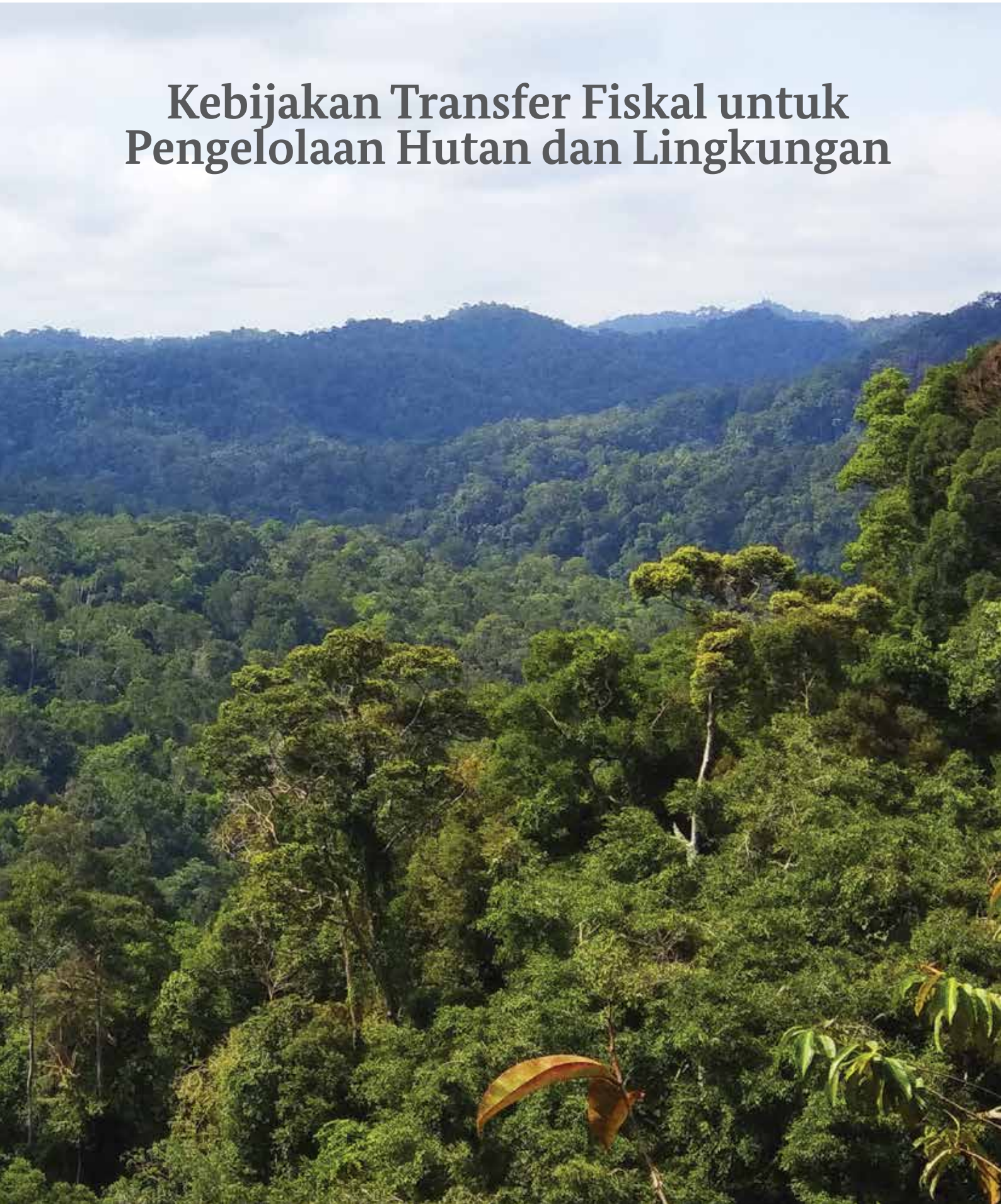
Diimplementasikan oleh:



Bekerja sama dengan:



Kebijakan Transfer Fiskal untuk Pengelolaan Hutan dan Lingkungan



Kebijakan Transfer Fiskal untuk Pengelolaan Hutan dan Lingkungan

Diterbitkan oleh:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
FORCLIME Forests and Climate Change Programme
Gedung Manggala Wanabakti, Blok 7, Lantai 6
Jln. Jenderal Gatot Subroto, Jakarta 10270, Indonesia
Tel: +62 (0)21 572 0212, +62 (0)21 572 0214
Fax: +62 (0)21 572 0193
www.forclime.org

Kerja sama dengan:

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan

Penulis:

Prof. Dr. Harjadi Kartodihardjo

Kontributor:

Georg Buchholz
Wandojo Siswanto

Foto:

Koleksi FORCLIME

Distribusi oleh:

FORCLIME

Jakarta, Januari 2021

FORCLIME Kerja Sama Teknis (TC) adalah program yang dilaksanakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia dan GIZ, dan didanai oleh Kementerian Federal Jerman untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan (BMZ)

Penafian: Pandangan dan pendapat yang diungkapkan dalam publikasi ini adalah dari penulis dan tidak selalu menggambarkan kebijakan resmi atau posisi GIZ atau Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Indonesia

Daftar Isi

Pendahuluan	4
Dasar Hukum	6
Dana Perimbangan Keuangan	6
Rencana Pembentukan Dana Perlindungan Lingkungan	8
Pengelolaan Hutan dan Kewenangannya	9
<hr/>	
Konsep Kebijakan Transfer Fiskal	10
Sifat Pengelolaan Hutan dan Pilihan Pembiayaan	10
Luas Hutan dan Penggunaan Kriteria <i>Green Leadership</i> sebagai <i>Safeguard</i>	11
<hr/>	
Koordinasi Kementerian dan Pemda	14
Kementerian Keuangan	14
Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup	14
Kementerian Dalam Negeri	15
Semua pemerintah daerah kaya hutan	15
<hr/>	
Daftar Tabel dan Gambar	
Tabel 1. Argumentasi DAU sebagai sumber dana transfer fiskal	10
Gambar 1. Usulan struktur pendanaan DAU	11
Gambar 2. Pendekatan DPSIR untuk menentukan program kerja pemerintah daerah	12
Gambar 3. Perkembangan Peserta <i>Green Leadership</i> 2016–2019	13



Pendahuluan

Perjalanan dari waktu ke waktu atas pengelolaan sumberdaya hutan, semakin memberi keyakinan bahwa pemanfaatan yang berupa barang dan jasa semakin diperlukan secara seimbang. Tidak seperti sebelumnya, orientasi pemanfaatan dan pengelolaan hutan lebih diarahkan pada produksi barang-barang komersial. Hal itu terjadi karena masyarakat semakin menuntut jasa lingkungan sebagai bagian dari upaya mewujudkan kesejahteraan secara luas.

Persoalannya, mengelola hutan yang mempunyai nilai manfaat keberadaan (*existence value*)—seperti manfaat konservasi tanah, air, keanekaragaman hayati, penyerap karbon, dan sebagainya—masih dianggap sebagai barang gratis—hadiah dari alam, dalam arti tidak perlu ada investasi untuk mempertahankannya. Hutan sebagai sumberdaya alam yang mempunyai manfaat keberadaan seperti itu, dapat disebut sebagai barang dengan dampak bersama (*join impact goods*) yang mana nilai manfaatnya tidak berkurang ketika yang memanfaatkan bertambah, tetapi ada pertanyaan, siapa yang akan melakukan investasi dan pemeliharannya.

Untuk itu, Pemerintah telah mencanangkan untuk mempertahankan hutan primer minimal 46 juta ha atau 25% dari luas lahan nasional, termasuk lahan gambut yang akan dipertahankan minimal 9,2 juta ha (60% dari total lahan gambut) hingga 2024. Sementara itu untuk menjaga ketersediaan air, Pemerintah merencanakan mempertahankan wilayah aman air secara nasional seluas minimal 175,5 juta ha atau 93 persen dari luas wilayah Indonesia (RPJMN 2020-2024). Secara spesifik, RPJMN telah menetapkan beberapa indikator dan target pembangunan mengenai lingkungan hidup untuk dicapai di tahun 2024, yaitu:

Indeks Kualitas Lingkungan
Hidup (IKLH) mencapai

69,7 (2024)

Luas area dengan nilai konservasi tinggi
(*high conservation value/HCV*) dipertahankan
secara nasional dari 52 juta ha (2019) menjadi

70 juta ha (2024)

Luas kawasan konservasi yang
dikelola atau dipertahankan seluas

27 juta ha

Luas kawasan konservasi perairan
dari 22,7 juta ha (2019) menjadi

26,9 juta ha (2024)

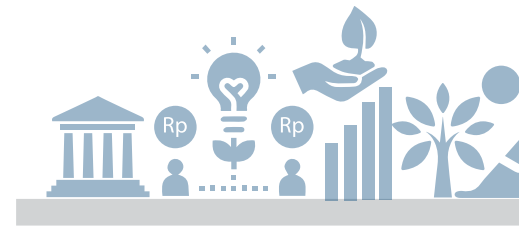
Di samping itu, kebijakan moratorium pemanfaatan hutan alam dan lahan gambut juga telah diterbitkan pertama kali pada tahun 2011 dan diperpanjang setiap dua tahun sampai adanya Inpres No. 5 Tahun 2019 yang menetapkan penghentian permanen pemberian izin baru pada kawasan tersebut. Selain itu, Pemerintah juga menerbitkan Inpres 8 Tahun 2018 tentang moratorium perizinan baru perkebunan kelapa sawit untuk menahan laju deforestasi lebih jauh akibat ekspansi lahan perkebunan sawit pada kawasan hutan.

Untuk mewujudkan beberapa indikator dan tujuan moratorium tersebut, diperlukan transfer fiskal sebagai sistem insentif bagi daerah, sehingga kebijakan mempertahankan fungsi hutan tidak hanya bertumpu pada kewajiban daerah dan pelaksanaan penegakan hukum. Untuk itu, keberadaan hutan perlu dipertimbangkan dan diperhitungkan sebagai faktor yang menentukan biaya, dalam hal ini yaitu biaya dalam bentuk dana pembangunan.

Keberadaan dana pembangunan itu diharapkan dapat lebih memberi jaminan upaya peningkatan kapasitas pengelolaan hutan, di tengah-tengah persaingan alokasi penggunaan dana dengan jumlah yang cenderung terbatas. Uraian berikut ini menjelaskan dasar hukum dan kebijakan yang diusulkan untuk mewujudkannya, serta konsep penggunaan dana tersebut, maupun kemungkinan apabila dikaitkan dengan penilaian kepemimpinan daerah berbasis lingkungan (*green leadership*) yang telah berjalan di KLHK.

Untuk mewujudkan beberapa indikator dan tujuan moratorium tersebut, diperlukan transfer fiskal sebagai sistem insentif bagi daerah, sehingga kebijakan mempertahankan fungsi hutan tidak hanya bertumpu pada kewajiban daerah dan pelaksanaan penegakan hukum.

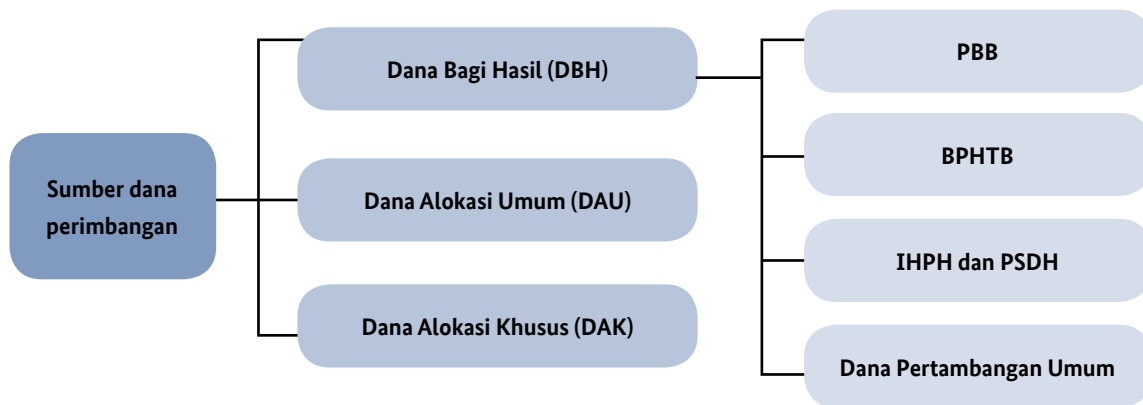




Dana Perimbangan Keuangan

Dalam Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pasal 1 disebut bahwa perimbangan tersebut yaitu suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah, adapun tugas pembantuan yaitu penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan/atau Desa atau sebutan lain, dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

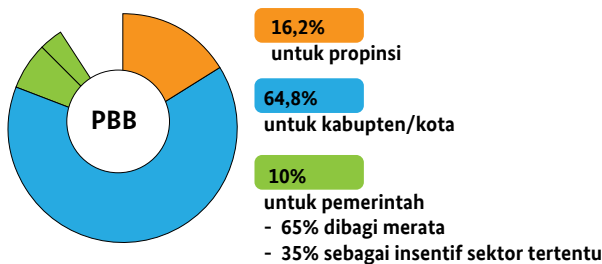
Dana Perimbangan tersebut terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus, dengan jumlah sebagaimana ditetapkan setiap tahun dalam APBN (Pasal 10). Sumber dana perimbangan beserta penggunaannya adalah sebagai berikut:



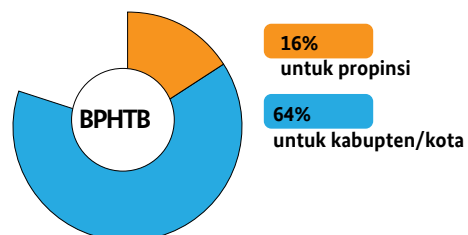
- **Dana Bagi Hasil (DBH)**

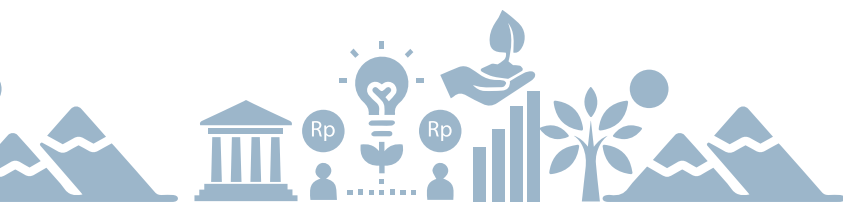
Dana ini berasal dari pajak (pajak bumi dan bangunan/PBB, bea perolehan atas tanah dan bangunan/BPHTB, pajak penghasilan/PPH) dan sumberdaya alam (hutan, tambang, perikanan, minyak bumi, gas bumi, panas bumi).

- **PBB** dialokasikan 16,2% untuk propinsi, 64,8% untuk kabupten/kota, sedangkan bagian pemerintah 10% dibagikan ke seluruh kabupaten/kota (65% dibagi merata, 35% dibagi sebagai insentif sektor tertentu).

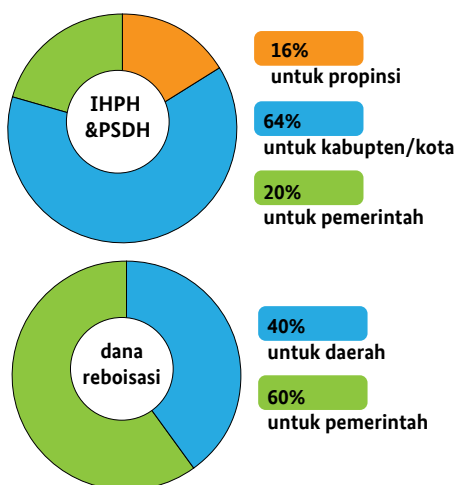


- **BPHTB** dari sebanyak 80% sejumlah 16% dialokasikan ke propinsi dan 64% ke kabupaten/kota

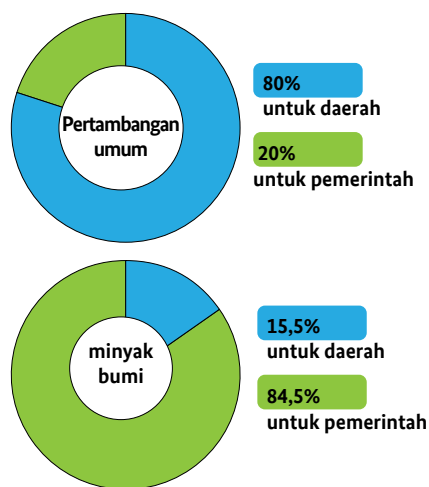




- **Iuran Hak Pengusahaan Hutan/IHPH dan provisi sumberdaya hutan/PSDH** dialokasikan ke pemerintah 20% dan ke daerah 80% (16% prop, 64% kabupten/kota); dari dana reboisasi/DR 60% dialokasikan ke pemerintah dan 40% ke daerah



- **Dana dari pertambangan umum** untuk pemerintah 20% dan daerah 80%; **Minyak bumi** 84,5% untuk pemerintah dan 15,5% untuk daerah.



- **Dana Alokasi Umum (DAU):**

Ditetapkan sebesar minimal 26% dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN

- Alokasi DAU ke suatu daerah ditetapkan berdasarkan besaran celah fiskal dan besaran alokasi dasar. Celah fiskal yaitu kebutuhan fiskal dikurangi kapasitas fiskal daerah, sedangkan alokasi dasar yaitu jumlah gaji ASN daerah.
- Kebutuhan fiskal tersebut yaitu kebutuhan dan untuk melaksanakan fungsi layanan dasar yang ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, index kemahalan konstruksi, PDRB per kapita, index pembangunan manusia.

- **Dana Alokasi Khusus (DAK):**

Membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai fungsi yang ditetapkan dalam APBN.

- Penetapannya terdapat kriteria umum, kriteria khusus dan kriteria teknis.
- Kriteria umum memperhatikan kemampuan keuangan daerah, kriteria khusus memperhatikan karakteristik daerah, kriteria teknis ditetapkan oleh kementerian teknis yang terkait.
- Daerah penerima DAK wajib mempunyai dana pendamping minimal 10% yang dianggarkan di APBD, kecuali daerah dengan kemampuan fiskal tertentu.



Foto pada acara Konferensi Fiskal Transfer, 1 Agustus 2019 di Jakarta.

Rencana Pembentukan Dana Perlindungan Lingkungan¹

Dalam acara konferensi tentang Transfer Fiskal Ekologis pada 1 Agustus 2019 di Jakarta, Menteri Keuangan, Sri Mulyani, menyatakan bahwa terdapat suatu inisiatif baru mengenai pendanaan lingkungan yaitu Dana Perlindungan Lingkungan (DPL). Dalam kesempatan itu, Menkeu menjelaskan gambaran konsep awal DPL yang diusulkan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (RUU HKPD) sebagai berikut:

- Dana diberikan kepada provinsi;
- Menjadi bagian dari dana insentif;
- Lebih bertujuan untuk konservasi lingkungan dan tidak dikaitkan dengan potensi SDA untuk menghasilkan pendapatan;
- Diberikan berdasarkan luas kawasan lindung—data dari kementerian/lembaga, dan meliputi hutan dan laut.

Dalam kesempatan itu, Menteri Keuangan Sri Mulyani menyatakan bahwa DPL merupakan insentif bagi pemerintah daerah yang telah melakukan upaya perlindungan lingkungan dan memberi manfaat positif bagi daerah lain. DPL dirancang untuk menjaga ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan masyarakat, meningkatkan perlindungan kawasan hutan dan laut secara signifikan, dan memberikan keadilan bagi daerah dengan pendapatan kecil akibat harus menjaga kawasan hutan. Lebih jauh disebutkan bahwa DPL ini dananya bersumber dari APBN.

Sampai sejauh ini belum diketahui perkembangan pembentukan DPL ini dan meskipun dengan batasan-batasan yang cukup ideal, namun apabila akan ditetapkan sehubungan dengan revisi Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, masih akan memerlukan waktu.

¹ Mekanisme transfer berbasis ekologi digagas oleh Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan bersama TAF, UKCCU, Pusat Telaah dan Informasi Regional (Pattiro) dan sejumlah organisasi masyarakat sipil. Tiga skema yang dipopulerkan adalah Transfer Anggaran Nasional berbasis Ekologi (TANE) di tingkat pusat, Transfer Anggaran Provinsi berbasis Ekologi (TAPE) di tingkat provinsi; dan Transfer Anggaran Kabupaten berbasis Ekologi (TAKE) di tingkat kabupaten. Untuk melaksanakan TAPE, pemerintah provinsi Kaltara telah menerbitkan Peraturan Gubernur No.6/2019 tentang Perubahan atas Peraturan Gubernur No.49/2018 tentang Tata Cara Pemberian, Penyaluran dan Pertanggungjawaban Belanja Bantuan Keuangan Pemerintah Provinsi Kaltara. Sementara di tingkat Kabupaten, implementasi TAKE diterapkan oleh Kabupaten Jayapura dengan menerbitkan Peraturan Bupati No. 11/2019 tentang Alokasi Dana Kampung Tahun 2019 dan Kabupaten Nunukan (Kaltara) yang menerbitkan Peraturan Bupati No. 59/2019 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati No. 15/2015 tentang Alokasi Dana Desa.

Pengelolaan Hutan dan Kewenangannya

Melakukan kegiatan di daerah terkait dengan upaya konservasi dan perlindungan hutan tentu perlu didasarkan oleh adanya kewenangan dan kapasitas untuk melakukannya. Berikut ini disarikan beberapa ketentuan hukum mengenai kewenangan melaksanakan pengelolaan hutan yang terkait dengan dana transfer.

Pasal 21 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan—yang tidak diubah dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, menjelaskan bahwa kegiatan pengelolaan hutan meliputi kegiatan: tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan, serta perlindungan hutan dan konservasi alam.

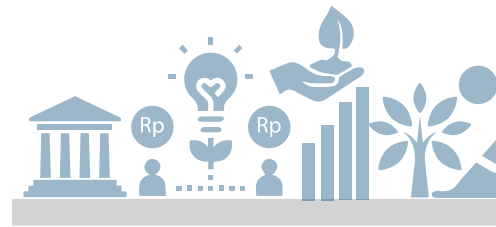
Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menghilangkan kewenangan pengelolaan hutan tersebut di tingkat kabupaten/kota. Menurut undang-undang ini, kewenangan pengelolaan hutan dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi. Dalam undang-undang ini kewenangan Pemerintah Pusat dalam pengelolaan hutan meliputi: penyelenggaraan tata hutan, rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan, perlindungan hutan, penyelenggaraan pengolahan dan penatausahaan hasil hutan, serta pengelolaan Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus (KHDTK).

Sedangkan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dalam pengelolaan hutan meliputi: pelaksanaan tata hutan pada Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) kecuali pada KPH Konservasi (KPHK) dan rencana pengelolaan KPH kecuali pada KPHK. Namun demikian, dalam perubahan kewenangan yang tertuang dalam Undang-undang Cipta Kerja, peran pemerintah daerah masih ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah melalui norma, standar, prosedur dan kriteria.

Berdasarkan uraian kewenangan pengelolaan hutan tersebut di atas, maka kebijakan strategis saat ini dalam pengelolaan hutan oleh propinsi yaitu mendorong beroperasinya KPH dengan memperbaiki indikator kinerja kunci (*key performance indicators*), sistem kerja dan penggajian (*single salary system*) maupun *multi-years budget*, agar mempunyai fungsi yang fleksibel sesuai kondisi di lapangan yang dihadapi (KPK, 2018)². KPH tersebut didesain untuk memperkuat partisipasi daerah dalam usulan pemanfaatan dan pengelolaan kawasan hutan.

² KPK (2018). Nota Sintesis: Evaluasi pelaksanaan Gerakan Nasional Pengelolaan Sumberdaya Alam (GNSDA) oleh KPK.

Konsep Kebijakan Transfer Fiskal



Sifat Pengelolaan Hutan dan Pilihan Pembiayaan

Semua hutan sesungguhnya mempunyai fungsi yang sama, yaitu dapat menjadi andalan pengembangan ekonomi, sosial maupun memberikan berbagai jenis fungsi ekologi. Namun demikian, dalam undang-undang dibedakan atas fungsi pokoknya, menjadi hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi. Oleh karena itu, mempertahankan semua fungsi hutan tersebut juga dapat diartikan mempertahankan seluruh fungsi hutan konservasi, lindung maupun produksi. Demikian pula, upaya mempertahankan semua fungsi hutan tersebut, tidak berarti hanya dilakukan dalam lingkup kehutanan, apalagi sebatas lingkup batas-batas kawasan hutan, karena dalam prakteknya sangat memerlukan prakondisi maupun pelibatan secara langsung masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan maupun pemerintah daerah setempat. Prakondisi yang dimaksud seperti terselesaikannya hak-hak maupun konflik/klaim atas tanah/hutan, terbentuknya kelompok-kelompok masyarakat, terdapat infrastruktur ekonomi, dlsb.

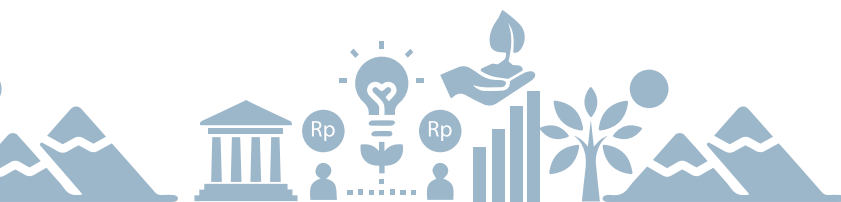
Untuk itu, apa yang perlu dilakukan agar fungsi hutan dapat terjaga, pada dasarnya merupakan kolaborasi peran berbagai pihak yang dalam pelaksanaannya seringkali melampaui kewenangan formal. Sifat demikian itu akan menentukan jenis pembiayaan yang dipilih, yaitu yang memungkinkan dapat digunakan secara lebih fleksibel. Dalam konsep kebijakan ini—sementara belum tersedia dana perlindungan lingkungan—diusulkan menggunakan DAU, dengan penjelasan pada **Tabel 1**.

Tabel 1. Argumentasi DAU sebagai sumber dana transfer fiskal

Pertimbangan	Penjelasan	Perbandingan dengan instrumen transfer fiskal lain
Besaran dana dan efek insentif bagi daerah	DAU memberikan dana kepada daerah dalam jumlah yang relatif lebih besar sehingga DAU ideal sebagai sumber dana. Dengan besaran dana yang berarti, DAU lebih potensial menjadi insentif yang cukup bagi daerah kaya hutan	Jumlah DAU jauh lebih besar dari DAK (Dana Alokasi Khusus), dan dalam sejumlah hal, lebih besar dari DBH (Dana Bagi Hasil)
Tujuan dan cakupan penggunaan dana transfer	DAU dapat digunakan untuk mencapai <i>outcome</i> (hasil akhir). Perlindungan hutan dari deforestasi dan degradasi merupakan sasaran yang ada pada tingkat <i>outcome</i> . Cakupan dari penggunaan DAU meliputi kegiatan-kegiatan baik yang bersifat langsung (<i>direct</i>) maupun tidak langsung (<i>indirect</i>) mendukung <i>outcome</i> berupa perlindungan hutan.	DAU dapat mendanai kegiatan yang tidak terkait langsung dengan (tetapi penting bagi) perlindungan hutan seperti kegiatan peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan sehingga mendukung pencapaian <i>outcome</i> ; DAK Kehutanan hanya bisa mendanai kegiatan langsung yang spesifik.
Tingkat diskresi daerah penerima dana transfer	DAU merupakan <i>block grant</i> dan daerah diberikan kebebasan cukup besar untuk memutuskan DAU akan digunakan untuk apa (di luar untuk gaji pegawai yang sudah ditentukan sejak awal dalam alokasi dasar).	DAK dan sebagian DBH (misalnya DBH Dana Bagi Hasil Keuangan dari Dana Reboisasi) mensyaratkan dana penyertaan atau menggunakan syarat tertentu untuk penggunaan dana.
Keberlanjutan dan kepastian perencanaan keuangan daerah	Unsur-unsur dalam perhitungan DAU jarang berubah (kecuali pembobotan yang dapat berubah setiap tahun). Ini dapat menjamin ketersediaan dana untuk setiap tahun, memudahkan perencanaan keuangan daerah.	Unsur-unsur DAK berubah setiap tahun, bergantung pada prioritas pemerintah. Kadang ada, kadang tidak ada.
Tambahan dana baru	DAU memberikan tambahan dana baru dari pemerintah pusat bagi daerah sebagai hasil dari alokasi tertentu. Bukan realokasi dari dana yang sudah diperoleh daerah.	Saat ini terdapat gagasan dan usulan untuk menggunakan DBH yang menjadi bagian daerah sebagai sumber dana. Ini merupakan realokasi dari dana bagian daerah, bukan tambahan dana, mengurangi dana di daerah untuk membiayai pembangunan yang lain.
Transparansi formula transfer	DAU memiliki formula yang lebih sederhana, transparan, dengan beberapa indikator yang dapat ditelusuri; memudahkan untuk menelusuri keberadaan dan efek dari indikator tertentu, misalnya terkait area hutan.	Instrumen lain memiliki formula lebih rumit dengan efek indikator yang tidak dapat diapresiasi langsung oleh daerah; sebagai contoh, Dana Insentif Daerah (DID) memiliki indikator yang banyak di mana efek setiap indikator atau indikator tertentu bercampur aduk dengan indikator yang lain, tidak nyata bagi daerah penerima.

Sumber: Mumbunan, 2018³

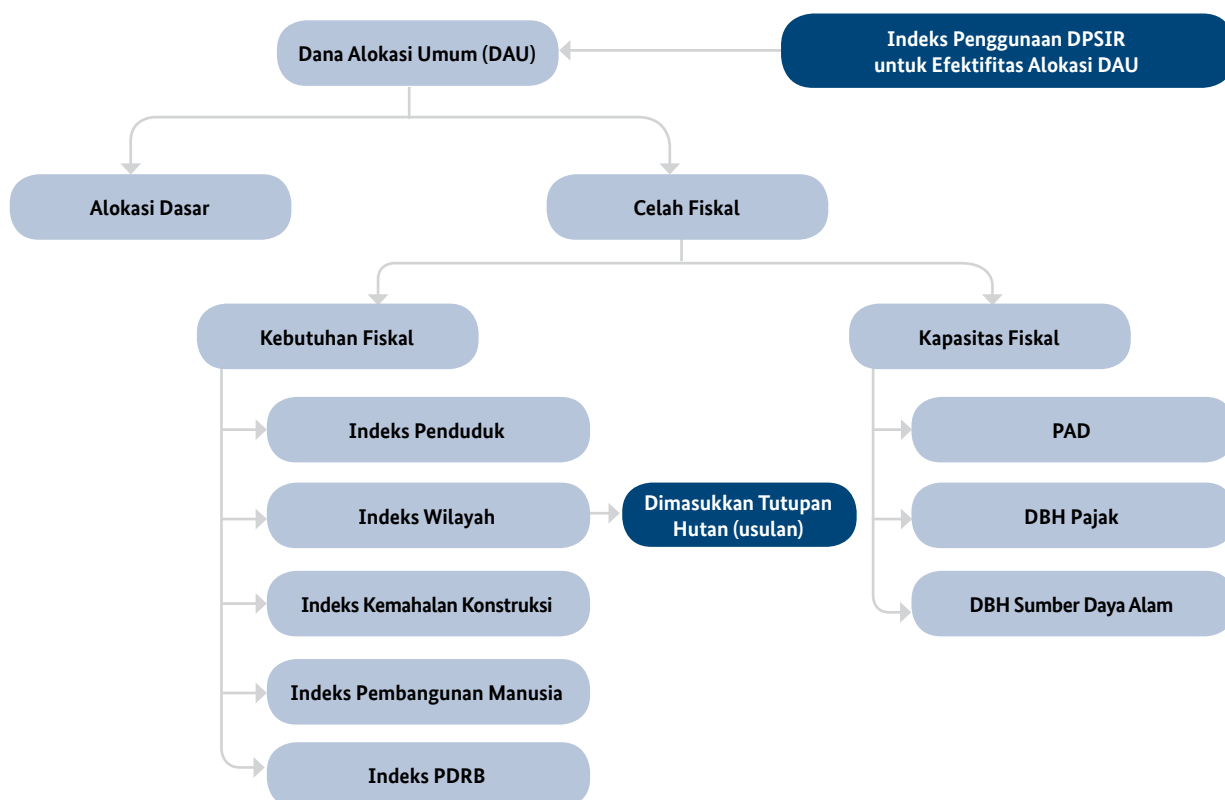
³Dana Alokasi Umum untuk Kabupaten Kaya Hutan. Brief Paper. RCCCUJ. Jakarta



Luas Hutan dan Penggunaan Kriteria *Green Leadership* sebagai *Safeguard*

Sebagaimana diuraikan dalam dasar hukum di atas, besaran DAU yang dihitung berdasarkan kebutuhan fiskal. Kebutuhan fiskal tersebut antara lain ditetapkan berdasarkan luas wilayah. Luas wilayah inilah yang dapat dijabarkan menjadi tutupan hutan yang berupa luas hutan primer dan sekunder yang berada dalam wilayah tersebut. Dengan demikian struktur pembiayaannya seperti pada **Gambar 1**.

Gambar 1. Usulan struktur pendanaan DAU



Simulasi yang telah dilakukan terhadap pendekatan ini secara umum akan meningkatkan nilai DAU bagi wilayah-wilayah kaya hutan⁴, namun karena hakekat perhitungan DAU bersifat *zero-sum*; penambahan indikator dan bobot berarti DAU naik untuk daerah tertentu sekaligus DAU turun untuk daerah lain karena jumlah keseluruhan DAU tetap sama. Daerah tidak kaya hutan akan menerima DAU lebih rendah dari tahun sebelumnya dan cenderung tidak menerima skema seperti ini. Karena itu, usulan kebijakan ini perlu antara lain mempertimbangkan waktu *phase-in* (pengenalan) indikator luas tutupan hutan (misalnya pada saat pendapatan domestik sedang meningkat) dan dilakukan secara bertahap (untuk menghindari efek penurunan DAU secara dramatis sekaligus memperhatikan keuangan negara) seperti yang dilakukan saat mengenalkan indikator luas laut di dalam DAU (Mumbunan, 2018)⁵.

⁴ Misalnya hasil simulasi menunjukkan untuk kabupaten Malinau, Kalimantan Utara, dengan tanpa memasukkan wilayah hutan, DAU yang diterima sebesar Rp 807,83 milyar (2016), setelah dimasukkan angka kawasan hutan, DAU yang diterima sebesar Rp. 915 milyar. Hasil simulasi terhadap 122 kabupaten menunjukkan bahwa usulan kebijakan ini memberikan Rp 1,48 triliun tambahan DAU kepada 122 kabupaten tersebut dibanding jumlah DAU yang mereka terima pada tahun 2016. Besaran yang diterima setiap kabupaten berbeda-beda, bergantung pada luas tutupan hutan setiap kabupaten dalam perhitungan alokasi DAU.

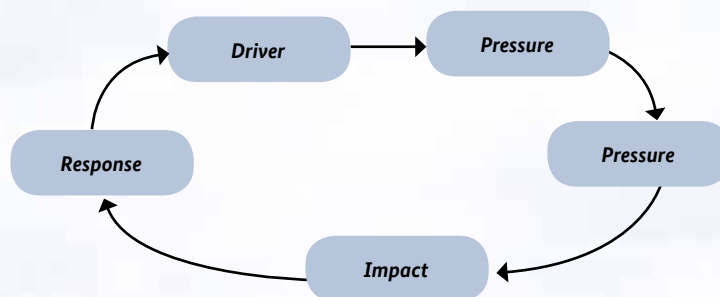
⁵ Dana Alokasi Umum untuk Kabupten Kaya Hutan. Brief Paper. RCCCUJ. Jakarta.

Kekhawatiran mungkin akan dijumpai dalam hal penggunaan atau belanja dari tambahan dana DAU tersebut. Dalam hal ini diusulkan untuk menggunakan kriteria yang sudah ditetapkan untuk mewujudkan kepemimpinan lingkungan dengan label “Nirwasita Tantra” (*green leadership*) yang dijalankan oleh KLHK sejak 2016, dengan menggunakan analisis *driving force, pressure, state, impact*, dan *response* (DPSIR⁶; Lihat **Gambar 1**). Dalam kriteria ini pimpinan daerah dianggap telah dapat menentukan alokasi anggaran secara tepat sasaran melalui penetapan program prioritas dan inovasinya. Dengan demikian diharapkan tidak terjadi kesalahan alokasi setelah daerah menerima tambahan DAU.

Penilaian ini dilakukan terhadap gubernur, bupati dan walikota, dalam menentukan program prioritas dan inovasi pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada penguasaan kondisi wilayahnya dari dokumen data yang sudah ditetapkan format dan isinya. Pengembangan sistem informasi lingkungan hidup untuk mendukung pelaksanaan dan pengembangan kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup tersebut sesuai dengan Pasal 62, Undang-undang No 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Berdasarkan data tersebut digunakan analisis DPSIR diterapkan (lihat **Gambar 2**) sebagai dasar pengambilan keputusan bagi pimpinan daerah terhadap isu-isu lingkungan hidup yang ditetapkan secara partisipatif.

Gambar 2. Pendekatan DPSIR untuk menentukan program kerja pemerintah daerah

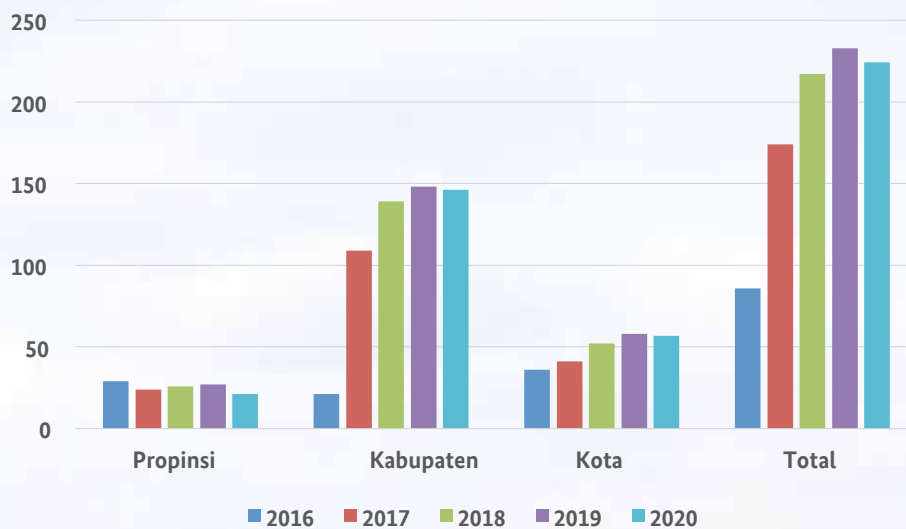


⁶OECD (2003) OECD Environmental Indicators: Development, Measurement and Use. Paris: OECD.

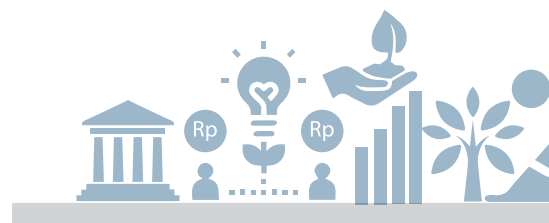
Kriteria keberadaan data tersebut harus jelas, relevan, mutakhir, dan primer. Sebagai contoh untuk pengurangan atau penurunan luas tutupan hutan, faktor *driving force*-nya (pemicunya), *pressure*-nya dijelaskan dan didukung dengan data berkala (*time series*), demikian pula dijelaskan apa *impact* yang terjadi dan *response* yang berupa program dan kebijakan yang telah dilakukan. Dengan demikian, diharapkan seluruh pengambilan keputusan didasarkan pada kondisi lapangan yang dihadapi dan sejauh mungkin memperhatikan capaian (*outcome*) dan bukan sekedar menyelesaikan administrasi pertanggungjawaban keuangan.

Sejauh ini keikutsertaan pimpinan daerah dalam penilaian *green leadership* masih didasarkan pada kesukarelaan dan bukan kewajiban pimpinan daerah (lihat **Gambar 3**). Untuk kebutuhan kebijakan transfer fiskal, keikutsertaan pimpinan daerah—terutama yang wilayahnya kaya hutan—perlu diwajibkan.

Gambar 3. Perkembangan Peserta Green Leadership 2016–2019



Koordinasi Kementerian dan Pemda



Kebijakan transfer fiskal ini pada dasarnya menjadi kebijakan afirmatif, dengan mengakui bahwa keberlanjutan fungsi hutan dan lingkungan hidup perlu mendapat dukungan secara politik. Untuk lebih memastikan bahwa daya guna atas tambahan DAU bagi wilayah-wilayah kaya hutan dapat diwujudkan, ditetapkan pula bagaimana pemerintah daerah merencanakan program yang tepat sesuai dengan kondisi wilayahnya. Peran masing-masing kementerian yang terkait dan pemerintah daerah yang kaya hutan diusulkan sebagai berikut.



Kementerian Keuangan

Menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang Dana Alokasi Umum yang di dalamnya mencantumkan indikator tutupan hutan serta indikator penilaian *green leadership* dengan bobot tertentu sebagai dasar perhitungan kebutuhan fiskal DAU. Indikator dan bobot dimaksud merupakan bagian dari indikator luas wilayah yang telah diatur oleh Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta indikator sebagai *safeguard* dalam penggunaan DAU.



KEMENTERIAN LINGKUNGAN HIDUP
DAN KEHUTANAN

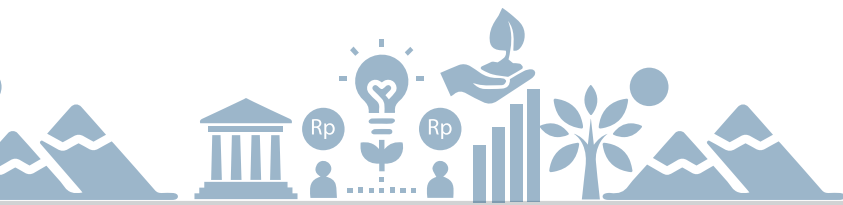
Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup

Menerbitkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang penetapan daerah-daerah (kabupaten dan provinsi) yang kaya hutan berdasarkan antara lain luas tutupan hutan primer dan sekunder daerah-daerah tersebut. Penetapan ini akan dipergunakan sebagai dasar pengaturan distribusi DAU setelah DAU diterima daerah kaya hutan. Sebagai walidata, KLHK juga perlu menyediakan data tutupan hutan setiap tahun yang terbuka bagi publik untuk mendukung perhitungan kebutuhan fiskal, celah fiskal, dan DAU.

Selain itu, kiranya sangat tepat apabila KLHK menyatakan bahwa kebijakan ini sebagai bentuk pembiayaan perubahan iklim di Indonesia dan upaya nyata dari komitmen Indonesia—menurunkan emisi 29% dari BAU dengan upaya sendiri (dalam negeri) dan 41% dari BAU dengan bantuan internasional pada 2030—dalam *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). Kebijakan DAU berdasarkan tutupan hutan seperti ini dapat diupayakan untuk masuk ke dalam pencatatan (*registry*) UNFCCC.



Penandatanganan dokumen Aspirasi Teminabuan yang ditandatangani oleh Gubernur Papua Barat dan semua Bupati dengan tuntutan transfer fiskal ekologis.



Kementerian Dalam Negeri

Menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang di dalamnya mengandung antara lain pengaturan tentang belanja daerah sebagai dasar bagi pemerintah daerah untuk membiayai dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang bertujuan melindungi dan memulihkan hutan, termasuk upaya produksi dan industri kehutanan dalam penerapan manajemen hutan lestari. Peraturan Menteri Dalam Negeri ini dapat membantu pelaksanaan *mandatory spending* di daerah-daerah kaya hutan penerima DAU untuk tujuan dimaksud.



Semua pemerintah daerah kaya hutan

Semua pemerintah daerah kaya hutan—kabupaten maupun propinsi—diharapkan terus menerus melakukan *update* data dan informasi, guna menetapkan program kerja pengelolaan hutan dan lingkungan hidup melalui pendekatan DPSIR. Dalam hal ini termasuk upaya untuk meningkatkan akuntabilitas penggunaan DAU melalui perangkat teknologi informasi. Selain itu, dalam penguatan kelembagaan pengelolaan hutan dimaksud, pemerintah kaya hutan diharapkan pula meningkatkan kapasitas Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) yang menjadi landasan pelaksanaan program dan pengukuran kinerja di tingkat tapak.



Peserta dialog pakar di India tentang pembelajaran proses reformasi fiskal ekologi India (2017)

