



Indeks Desa Membangun Plus (IDM+): Meningkatkan Insentif Langsung untuk Pemanfaatan Lahan yang Berkelanjutan

Laporan
January 2021

Didukung oleh



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE

Konservasi
Alam Nusantara
Untuk Indonesia Lestari



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development

PENYUSUN

Brurce Mecca

Tiza Mafira

Saeful Muluk

Luthfyana Larasati

UCAPAN TERIMA KASIH

Kami mengucapkan terima kasih kepada Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Berau atas kemitraan dan dukungan selama pelaksanaan studi ini.

Ucapan terima kasih kami sampaikan pula kepada R. Alam Suryaputra dari The Asia Foundation dan Maya Rostanty dari PATTIRO atas dukungannya untuk meninjau studi ini.

Untuk mitra-mitra kami, Windrawan Inantha, Javelina Punuh, dan Bonifasius Parikesit dari The Nature Conservancy (Yayasan Konservasi Alam Nusantara) kami ucapkan terima kasih.

Kami juga mengucapkan terima kasih kepada rekan-rekan kami di CPI: Elysha Davila, Angel Jacob, dan Angela Woodall atas ulasan dan dukungan komunikasinya; Mahua Acharya untuk bimbingannya secara keseluruhan; serta Hany dan Lidya Jalius atas dukungan logistiknya.

TENTANG CPI

CPI adalah organisasi yang bergerak di bidang analisis dan pemberian nasihat dengan keahlian mendalam di bidang keuangan dan kebijakan. Misi kami adalah membantu pemerintah, dunia usaha, dan lembaga keuangan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi sekaligus mengatasi perubahan iklim. CPI memiliki enam kantor di seluruh dunia, yaitu di Brasil, India, Indonesia, Kenya, Inggris, dan Amerika Serikat.

TENTANG LEOPALD

Makalah ini adalah makalah kedua dari rangkaian penelitian yang akan dilakukan oleh CPI di Berau, Kalimantan Timur, sebagai bagian dari Proyek LEOPALD (Low Emissions Palm Oil Development/pengembangan kelapa sawit rendah emisi). Sebagai bagian dari International Climate Initiative (IKI), proyek ini dipimpin oleh The Nature Conservancy dan dilaksanakan bersama dengan GIZ dan CPI. Kementerian Federal Jerman untuk Lingkungan, Pelestarian Alam, dan Keamanan Nuklir (BMU) mendukung inisiatif ini berdasarkan keputusan yang diadopsi oleh Bundestag Jerman. Proyek LEOPALD bertujuan untuk mendukung Kalimantan Timur mencapai Green Growth Compact melalui praktik usahatani kelapa sawit yang lebih berkelanjutan. Dalam upaya untuk mencapai tujuan tersebut CPI memusatkan perhatian pada aspek pendanaan untuk mengatasi perubahan iklim.



SEKTOR

Pemanfaatan lahan, kebijakan fiskal

WILAYAH

Indonesia

KATA KUNCI

Pemanfaatan lahan, kelapa sawit, kebijakan fiskal

LAPORAN CPI TERKAIT

[From Digging to Planting: A Sustainable Economic Transition for Berau, East Kalimantan](#)

[Toward a More Sustainable and Efficient Palm Oil Supply Chain in Berau, East Kalimantan](#)

[Towards a More Sustainable Berau Economy: The Role of Finance in Smallholder Diversification](#)

NARAHUBUNG

Tiza Mafira
tiza.mafira@cpiglobal.org

CONTENTS

1.	Pendahuluan	10
2.	Indikator evaluasi dan transfer fiskal dalam pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan	12
2.1	Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs)	12
2.1.1	Keterkaitan yang hilang	13
2.1.2	Mengaitkan indikator evaluasi di tingkat desa dengan kerangka fiskal yang berasal dari pemerintah pada jenjang yang lebih tinggi	13
2.2	Reformasi fiskal di Indonesia	14
2.2.1	Reformasi fiskal dari pusat ke daerah	15
2.2.2	Reformasi fiskal dari provinsi ke kabupaten/kota dan dari kabupaten/kota ke desa	16
2.2.3	Kecepatan reformasi	16
2.3	Indeks Desa Membangun Berkelanjutan (IDM+)	19
3.	Studi kasus tentang pengembangan indeks desa membangun yang berkelanjutan (IDM+) di kabupaten berau, Kalimantan Timur	23
3.1	Memahami konteks kabupaten Berau	23
3.2	Uji coba penerapan Indeks Desa Membangun yang Berkelanjutan (IDM+) di Kabupaten Berau	24
3.2.1	Survei langsung	25
3.2.2	Profil desa-desa berdasarkan pengukuran yang menggunakan IDM+	26
3.3	Pilihan kebijakan terkait IDM+ untuk Kabupaten Berau yang dapat ditindaklanjuti	26
3.3.1	Opsi kebijakan 1: perubahan rumusan alokasi dana desa (ADD)	27
3.3.2	Opsi kebijakan 3: insentif campuran dan skema afirmasi	31
3.3.3	Memilih instrumen fiskal yang paling sesuai	32
3.4	Kebijakan yang disarankan untuk Berau: instrumen fiskal campuran (kebijakan opsi 3) untuk mencapai implikasi yang optimal	34
3.4.1	Rencana untuk melaksanakan solusi yang disarankan	34
3.5	Menerapkan IDM+ di Kabupaten/kota lainnya atau pada jenjang pemerintahan lainnya seperti provinsi	35
4.	Analisis dan implikasi kebijakan	37
4.1	Memasukkan pelestarian lingkungan ke dalam kerangka fiskal akan memainkan peran strategis dalam mendukung pelaksanaan pencapaian SDG di tingkat desa	37
4.2	IDM+ dapat menyebabkan terjadinya perubahan pada lanskap ekonomi kabupaten dan implikasi kebijakan tidak langsung	38
4.3	Studi lanjutan	39
5.	Kesimpulan	40
6.	Daftar pustaka	42

RINGKASAN EKSEKUTIF

Desa adalah unit administrasi terkecil dalam sistem pemerintahan Indonesia yang luas dan berjenjang. Idealnya, sasaran pemerintah pusat untuk mencapai tujuan pelestarian lingkungan mengalir ke semua jenjang pemerintahan, yang berujung pada rencana aksi yang jelas di tingkat desa. Namun, bukti menunjukkan bahwa desa-desa tidak menjadikan program pemanfaatan lahan yang berkelanjutan sebagai prioritas dalam anggaran belanja mereka. Penelitian kami membuktikan bahkan hal ini terjadi di daerah-daerah yang mendapat dukungan kuat dari pemerintah provinsi untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi berwawasan lingkungan seperti Kalimantan Timur (Mafira, et al., 2018).

Saat ini terdapat dorongan kuat untuk mengembangkan instrumen transfer fiskal baru yang akan memberikan insentif anggaran kepada daerah-daerah yang berhasil mencapai tujuan berbasis ekologi tertentu. Banyak reformasi yang telah dilewati selama dua tahun terakhir yang telah menghasilkan penghargaan atas pencapaian tertentu terkait dengan kelestarian lingkungan. Penghargaan tersebut termasuk penghargaan yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk pengurangan limbah dan penghargaan dari pemerintah daerah untuk jenjang pemerintahan di bawahnya berdasarkan faktor kinerja berbasis ekologi. Perkembangan ini perlu didukung oleh ukuran pencapaian yang jelas yang benar-benar menunjukkan peningkatan kelestarian lingkungan di kawasan tersebut. Ada kepentingan yang semakin mendesak, khususnya selama resesi ekonomi yang dipicu oleh pandemi saat ini, untuk memastikan adanya dukungan bagi program-program yang mendorong terwujudnya lingkungan yang sehat dan ketahanan ekonomi yang baik.

Makalah ini mengusulkan reformasi terhadap Indeks Desa Membangun (IDM) yang berpotensi memberikan efek yang luas, tetapi relatif praktis, guna mendorong desa-desa di seluruh Indonesia agar mengadopsi target pelestarian lingkungan. Pertama, dengan memperbaiki indeks yang ada agar mencakup lebih banyak indikator pelestarian lingkungan. Kedua, menggunakan indeks tersebut sebagai dasar pemberian transfer fiskal baru sebagai insentif bagi desa.

Makalah ini mengusulkan pendekatan yang terdiri dari dua bagian untuk mendorong desa-desa di seluruh Indonesia agar mengadopsi praktik-praktik pelestarian lingkungan.

Bagian pertama pendekatan ini merekomendasikan agar indeks yang digunakan saat ini, yaitu Indeks Desa Membangun (IDM), diperbaiki sehingga memperhitungkan indikator pelestarian lingkungan yang lebih tepat yang dapat diterapkan di semua desa di seluruh Indonesia meskipun terdapat perbedaan dalam hal karakteristik sumber daya alam.

Bagian kedua merekomendasikan agar indeks baru yang kami usulkan dengan nama Indeks Desa Membangun Plus (IDM+) menjadi landasan bagi pembentukan instrumen transfer fiskal baru sebagai insentif bagi desa-desa agar mencapai tujuan pelestarian lingkungannya.

Temuan berikut menjadi dasar rekomendasi kami:

1. Indikator pembangunan dan alat evaluasi pembangunan yang ada tidak memadai untuk mengarusutamakan target kelestarian lingkungan hingga ke tingkat desa

Metode evaluasi yang ada tidak memadai untuk menjelaskan - apalagi dijadikan dasar pemberian penghargaan atas - aksi-aksi yang dilakukan di tingkat desa untuk meraih Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals—SDG) atau pembangunan berkelanjutan secara umum. Indikator evaluasi yang ada, yang dibuat oleh pemerintah pusat (kementerian), untuk mengevaluasi tata kelola di tingkat desa (Indeks Pembangunan Desa/ IPD) dan pembangunan desa (Indeks Desa Membangun /IDM) tidak dapat mengukur kinerja desa yang berbasis lingkungan secara menyeluruh. IPD lebih menitikberatkan pengukuran aspek sosial ekonomi dan ketahanan bencana. Dan meskipun IDM memiliki indeks ketahanan ekologi, IDM hanya menilai lingkup kualitas lingkungan dan manajemen risiko bencana secara sempit.

2. Meskipun ada kerangka nasional untuk pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDG), tidak ada indikator evaluasi untuk SDG yang akan menghasilkan transfer fiskal ke desa

Meskipun ada kerangka nasional tentang SDG, tidak ada indikator evaluasi SDG yang secara aktif digunakan oleh pemerintah daerah untuk menilai desa. Akibatnya transfer fiskal ke desa saat ini tidak mendukung desa untuk memperbaiki kinerjanya.

Metode evaluasi perlu diperbarui untuk mencerminkan faktor-faktor ekologi yang mendukung pembangunan berkelanjutan. SDG adalah landasan terbaik untuk memperbarui metode ini karena telah diterapkan di tingkat nasional melalui Peraturan Presiden No. 59 Tahun 2017 dan diserap ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang antara lain menuntut peningkatan kualitas lingkungan hidup, ketahanan terhadap bencana, dan pembangunan rendah karbon. Terdapat lebih dari 50 SDG terkait dengan indikator ekologi yang disesuaikan dengan agenda pembangunan Indonesia tahun 2020 - 2024. Meskipun demikian, kami menemukan bahwa pemerintahan pada jenjang yang lebih rendah tidak memiliki indikator pelestarian lingkungan hidup atau hanya memiliki indikator yang terbatas.

Hal ini mungkin karena indikator pelestarian lingkungan hidup dipahami dengan jelas di tingkat nasional, tetapi lebih ambigu di tingkat daerah, atau prosedur pemantauan dan evaluasi belum menyentuh tingkat pemerintahan yang paling bawah. Misalnya untuk tingkat desa, studi yang kami lakukan di Berau menunjukkan bahwa tidak ada indikator yang dapat mengukur kinerja pemanfaatan lahan dan pengelolaan sumber daya alam. Demikian pula halnya dengan pembangunan rendah karbon karena desa tidak memiliki ukuran yang dapat diterapkan untuk menilai energi terbarukan atau infrastruktur mitigasi-adaptasi.

3. Mekanisme transfer fiskal baru perlu didasarkan pada indikator ekologi yang dapat diterapkan secara universal di semua daerah, tetapi meminimalkan gangguan birokrasi.

Bukti-bukti menunjukkan pentingnya insentif fiskal untuk mendukung para pelaku di tingkat daerah agar memberikan hasil-hasil pembangunan yang memperhatikan faktor ekologi, terutama di sektor pemanfaatan lahan dan kehutanan (Lihat Li 2016; Sutiyono dkk. 2018; Thuy Tu dkk. 2013; Wahyudi dan Wicaksono 2020). Hal ini dikarenakan insentif sangat penting untuk mendorong perubahan perilaku dan kebijakan yang mengakar di semua tingkat pemerintahan (Thuy Tu et al. 2013). Selain itu, menjadikan kinerja lingkungan hidup sebagai landasan untuk memberikan transfer fiskal juga relevan dalam konteks pandemic COVID-19,

yang menuntut efisiensi fiskal karena keterbatasan kapasitas fiskal daerah, sehingga perlu untuk menggunakan sesedikit mungkin uang publik untuk memberikan hasil-hasil pembangunan yang maksimal.

Secara umum, instrumen transfer fiskal memiliki tujuan mendasar, yaitu memberikan peluang yang adil kepada semua daerah dengan memperhitungkan antara lain perbedaan PDB, pembangunan manusia, dan tingkat kemiskinan.

Untuk mendorong perbaikan di seluruh negeri, desa-desa yang memiliki kinerja lingkungan hidup terbaik perlu diberi penghargaan melalui mekanisme yang efektif, transparan, dan berkeadilan. Oleh sebab itu, penerapan mekanisme transfer fiskal berbasis ekologi yang baru memerlukan indikator ekologi yang tepat yang dapat diterapkan di semua daerah, namun mampu memperhitungkan karakteristik unik daerah. Transfer fiskal yang berkeadilan berdasarkan indikator ekologi harus mampu menyerap segala perbedaan di bidang sumber daya alam, topografi, cuaca, kondisi hutan atau laut, dan kegiatan pertanian.

Indikator tersebut harus fleksibel dalam dua hal: cakupannya harus cukup luas agar relevan untuk semua desa, dan harus cukup fleksibel agar dapat disesuaikan dengan daerah tertentu¹. Indikator tersebut juga harus layak untuk diterapkan dan mampu memanfaatkan proses birokrasi yang ada alih-alih menciptakan proses yang baru.

CPI MENGUSULKAN INDEKS DESA MEMBANGUN YANG BERKELANJUTAN ("IDM+").

Berdasarkan temuan tersebut, CPI mengusulkan indikator baru yang disebut Indeks Desa Membangun Berkelanjutan (IDM +) yang akan mendukung Transfer Keuangan Berbasis Ekologi di tingkat kabupaten dan mampu menerjemahkan SDG prioritas hingga ke tingkat desa.

IDM+ memanfaatkan indeks yang ada dan menambahkan 10 indikator ekologi yang berbeda yang dibagi menjadi dua kategori utama: pemanfaatan lahan dan pengelolaan sumber daya alam, serta aksi-aksi untuk mengatasi perubahan iklim. Indeks ini menambahkan indikator kinerja berbasis ekologi yang penting, namun tidak menciptakan indeks baru dan malah dikembangkan berdasarkan instrumen yang sudah ada yang telah digunakan di desa guna menghindari adaptasi terhadap birokrasi yang berkepanjangan.

Kesepuluh indikator IDM+ dirancang agar dapat diterapkan secara universal di semua desa, namun harus cukup fleksibel agar dapat disesuaikan dengan karakteristik lokal. Misalnya, beberapa desa yang memiliki tujuan pembangunan tertentu mungkin menggunakan subindikator tambahan di luar 10 indikator utama untuk menunjukkan kinerja yang tinggi.

¹ Berdasarkan UU No. 06 Tahun 2014 tentang Desa, desa diberi mandat untuk membantu prioritas pembangunan kabupaten, termasuk yang memiliki tujuan ekonomi keberlanjutan. Hal ini juga selaras dengan Peraturan Menteri Desa No. 13 Tahun 2020 tentang penggunaan dana desa yang harus memprioritaskan program SDG. Kurangnya cakupan SDG dalam indikator IDM yang ada membuat desa perlu memiliki indikator ekologi yang tepat.

Gambar ES2. Indikator ekologi IDM+ di Berau



Sumber: Climate Policy Initiative

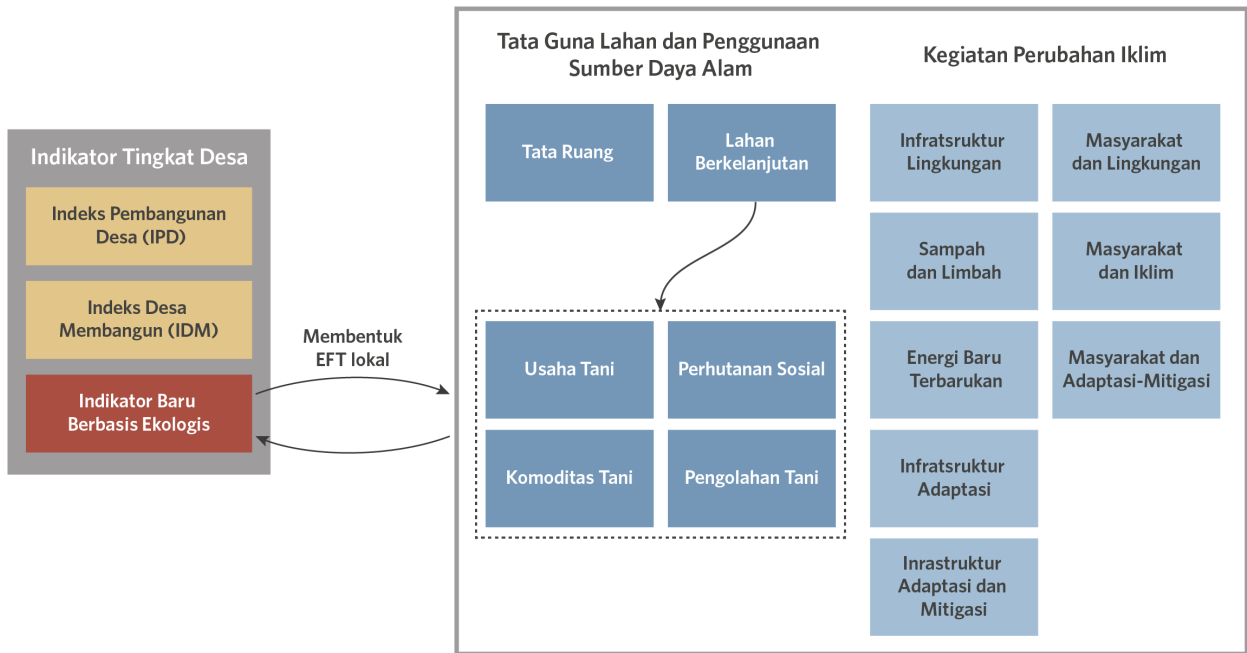
Ada dua indikator utama yang termasuk dalam kategori pemanfaatan lahan/pengelolaan sumber daya alam, yaitu tata ruang desa dan inovasi pemanfaatan lahan. Di samping itu terdapat delapan indikator utama dalam kategori aksi-aksi untuk mengatasi perubahan iklim, yaitu infrastruktur perlindungan lingkungan hidup, pengolahan limbah, energi terbarukan, perlindungan lingkungan hidup berbasis masyarakat, adaptasi iklim, adaptasi iklim berbasis masyarakat, manfaat ganda (mitigasi dan adaptasi), serta manfaat ganda berbasis masyarakat.

Untuk studi kasus, CPI melakukan studi di Kabupaten Berau, Kalimantan Timur, untuk memahami bagaimana mekanisme transfer tersebut dapat diterapkan. Kami mengevaluasi 100 desa berdasarkan 10 indikator IDM+ serta 4 subindikator tambahan, yang terdiri dari diversifikasi usaha tani, diversifikasi komoditas pertanian, pengolahan hasil pertanian, dan perhutanan sosial.²

IDM+ mengukur 10 indikator ekologi yang beragam. Dengan demikian, indikator ini lebih komprehensif daripada evaluasi berbasis ekologi yang ada, sekaligus fleksibel sehingga dapat disesuaikan dengan karakteristik lokal. Misalnya IDM+ untuk Kabupaten Berau dapat memiliki 4 subindikator tambahan di samping 10 indikator utama.

² Tentang penambahan subindikator perhutanan sosial dalam IDM+: meskipun program perhutanan sosial dilaksanakan di kawasan hutan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi atau pusat, pemerintah desa memiliki peran yang sangat penting dalam membantu proses perizinannya. Oleh sebab itu, "kinerja" untuk indikator ini akan mengacu pada aspek ini.

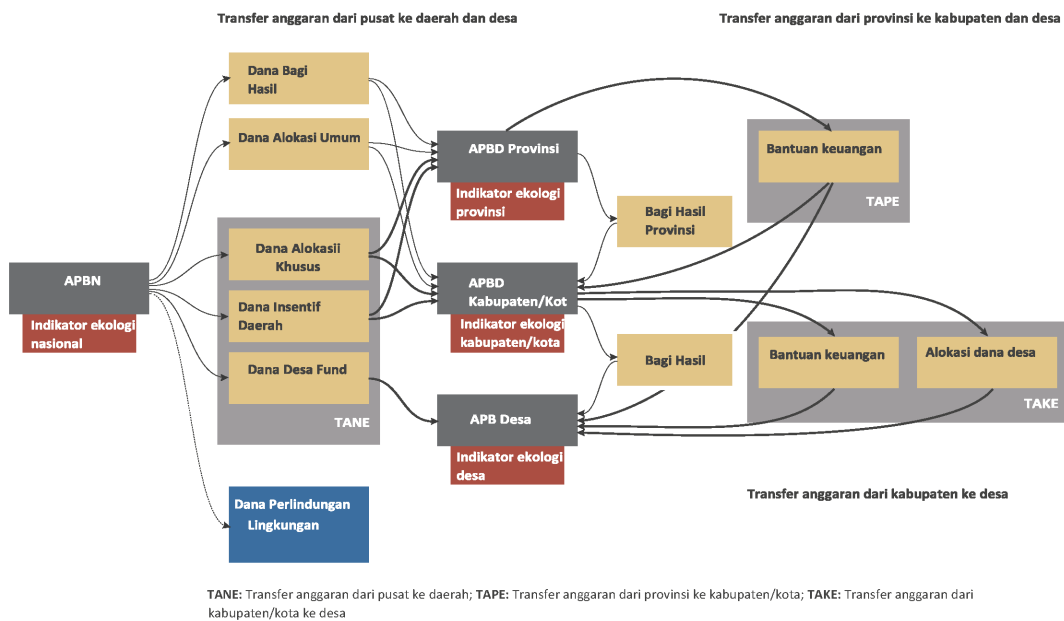
Gambar ES2. Indikator ekologi IDM+ di Berau



Sumber: Climate Policy Initiative

IDM+ juga bersifat memperkaya beragam inisiatif yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil dan akademisi dalam beberapa tahun terakhir untuk mendorong Transfer Fiskal Berbasis Ekologi. Inisiatif ini merekomendasikan untuk memasukkan indikator ekologi sebagai kriteria untuk menentukan jumlah transfer fiskal yang diterima oleh penerima manfaat, yaitu pemerintah daerah.³ Ada tiga kategori reformasi yang saat ini sedang dibahas, yaitu: Transfer Anggaran Nasional Berbasis Ekologi (TANE), Transfer Anggaran Provinsi Berbasis Ekologi (TAPE), dan Transfer Anggaran Kabupaten Berbasis Ekologi (TAKE).

Gambar ES 3. Instrumen anggaran yang tengah dibahas untuk direformasi.

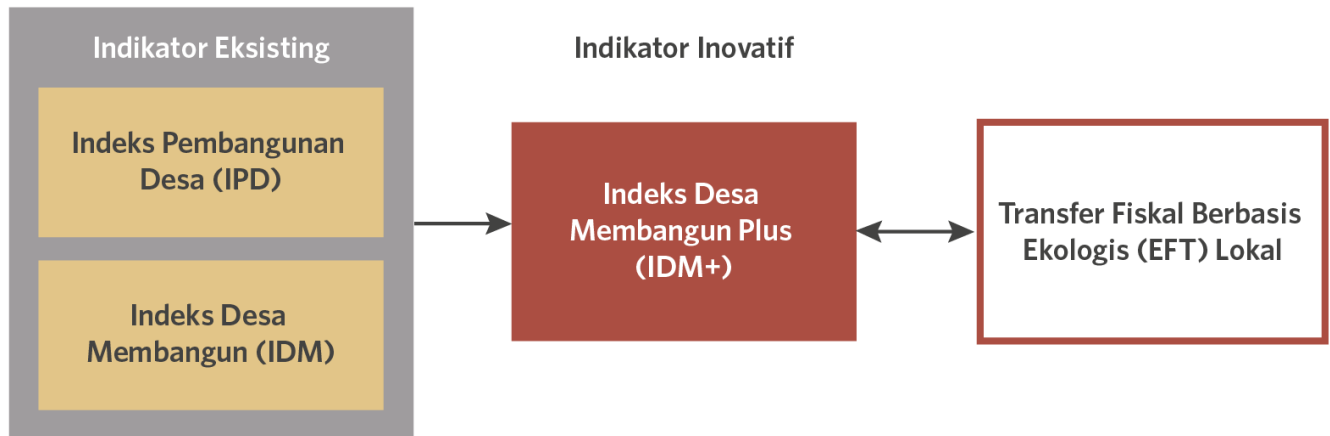


Sumber: Climate Policy Initiative

3 Sejak tahun 2019 muncul gerakan advokasi transfer anggaran berbasis ekologi yang diadopsi oleh beberapa daerah, seperti Kabupaten Jayapura Indonesia (2019), Kabupaten Nunukan (2019), dan Provinsi Kalimantan Utara (2019). Untuk lebih jelasnya lihat Suryaputra (2019).

Banyak pemerintah daerah yang saat ini sedang menjajaki mekanisme Transfer Fiskal berbasis Ekologis (Ecological Fiscal Transfer—EFT) dengan dukungan pemerintah pusat. Oleh karena itu, ada peluang untuk memperkaya wacana ini dan mengisi kesenjangan dalam pengukuran kinerja berbasis ekologi agar menghasilkan dampak yang nyata.

Gambar ES4: Bagaimana indikator berbasis ekologi mendukung instrumen transfer fiskal



INDEKS DESA MEMBANGUN YANG BERKELANJUTAN (IDM+) DAPAT MENJADI DASAR PEMBERIAN INSENTIF ANGGARAN LANGSUNG KE DESA

Ada berbagai instrumen fiskal yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah untuk mendorong kinerja desa yang diukur dengan IDM+.

Dalam hal transfer fiskal dari kabupaten ke desa ada beberapa opsi instrumen fiskal yang dapat digunakan. Yang pertama adalah Bantuan Keuangan Kabupaten dan yang kedua Alokasi Dana Desa. Pemilihan instrumen yang dapat dikaitkan dengan indikator IDM+ bergantung pada kapasitas anggaran, dukungan politik, dan prioritas pembangunan.

PENERAPAN IDM+ DI KABUPATEN BERAU, PROVINSI KALIMANTAN TIMUR SEBAGAI STUDI KASUS

Gambar ES5. Kabupaten Berau, Kalimantan Timur, Indonesia



Hasil survei kami yang dilakukan di 12 kecamatan di Kabupaten Berau menunjukkan bahwa secara umum skor kinerja sebagian besar desa menunjukkan kualitas sangat rendah (48/100) dan rendah (35/100).

Hasil survei menunjukkan bahwa diversifikasi komoditas pertanian (yang berkontribusi pada ketahanan ekonomi) memiliki skor tertinggi, sedangkan perencanaan tata ruang desa dan perhutanan sosial memiliki kinerja paling rendah di seluruh desa. Kami menemukan bahwa IDM+ memberikan gambaran yang luas tentang kinerja lingkungan hidup di desa-desa di Berau dan menjelaskan aspek mana yang paling membutuhkan dukungan.

Berdasarkan simulasi, kami menemukan bahwa Kabupaten Berau disarankan untuk menggunakan instrumen fiskal campuran untuk transfer fiskal berbasis ekologi. Artinya, setiap instrumen dapat ditargetkan untuk mencapai tujuan berbasis lingkungan hidup tertentu sehingga jika digabungkan instrumen-instrumen tersebut dapat menciptakan sistem transfer fiskal yang dapat memberikan insentif kepada desa dengan kinerja tinggi sekaligus membantu desa berkinerja rendah. Misalnya, instrumen Alokasi Dana Desa (ADD) dapat digunakan sebagai insentif untuk desa, tetapi instrumen bantuan keuangan dapat digunakan untuk membantu desa yang kinerjanya rendah agar dapat meningkatkan kinerjanya, yang bertindak sebagai *affirmative action*⁴.

4 Pada tahun 2020 Kementerian Keuangan menetapkan peraturan yang menganggarkan Dana Desa untuk affirmative action hingga 1,5% dari dana keseluruhan untuk semua desa di Indonesia. Alokasi afirmatif didefinisikan sebagai persentase dari total Dana Desa dibagi semua desa yang memiliki

Penggunaan instrumen anggaran campuran harus direncanakan dengan cermat untuk mendorong kompetisi antardesa dalam meningkatkan program ekologi, sementara pemerintah menjajaki kemungkinan untuk menggunakan sumber pendanaan baru yang bukan berasal dari pemerintah, seperti hibah atau pembayaran berbasis hasil.

Berdasarkan perhitungan kami, desa-desa yang memiliki kinerja tinggi memperoleh tambahan rata-rata Rp 200 juta dari ADD, yang merupakan peningkatan sekitar 12-18% dari alokasi anggaran semula. Namun, hal ini juga akan menyebabkan penurunan anggaran untuk desa-desa yang berkinerja rendah. Oleh karena itu, untuk mencegah penolakan keras terhadap pengenalan sistem transfer fiskal berbasis ekologi di Berau, pemerintah kabupaten lebih baik memanfaatkan instrumen lain atau sumber pendanaan nonpemerintah lainnya untuk melengkapi ADD. Dengan cara ini setidaknya desa-desa dengan kinerja rendah dapat menerima alokasi anggaran serupa dari kabupaten untuk meningkatkan kapasitas tata kelola lingkungannya.

REKOMENDASI KEBIJAKAN: PENGGUNAAN MEKANISME ANGGARAN YANG EFEKTIF BERDASARKAN IDM+ UNTUK MEMBERIKAN INSENTIF BAGI PELESTARIAN LINGKUNGAN DI DESA MEMBUTUHKAN INISIATIF DARI PEMERINTAH DAERAH DAN DUKUNGAN PEMERINTAH PUSAT

Berdasarkan penilaian kami, kami merekomendasikan dukungan kebijakan dari pemerintah pusat sebagai berikut:

1. Terus mendukung penerapan EFT di seluruh daerah di Indonesia pada tataran politik dan peraturan. Dukungan politik yang luas, khususnya dari Kementerian Keuangan, sangat penting bagi pemerintah daerah untuk menyesuaikan transfer fiskal yang didukung oleh indikator pelestarian lingkungan.
2. Menjajaki kemungkinan untuk memasukkan IDM+ ke dalam IDM yang disusun oleh Kementerian Desa. Hal ini akan membantu mengarusutamakan evaluasi kinerja berbasis ekologi hingga ke tingkat desa di seluruh Indonesia.

Kami juga merekomendasikan beberapa langkah utama bagi Pemerintah Kabupaten Berau:

1. Memastikan sosialisasi yang jelas dan transparan sebelum dan selama pelaksanaan kebijakan bahwa IDM+ merupakan mekanisme yang disempurnakan yang dibangun dari indikator kinerja yang ada dan instrumen fiskal terkait.
2. Memastikan komitmen dan kepemimpinan dari kepala desa setempat. Kebijakan transfer fiskal berbasis performa lingkungan melibatkan berbagai pemangku kepentingan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan yang inklusif, yaitu semua desa memiliki

peluang dan akses yang adil terhadap sumber daya untuk meningkatkan kinerja mereka. Oleh sebab itu dibutuhkan kepemimpinan dan kerja sama antara pemerintah, sektor swasta, dan mitra pembangunan lainnya.

3. Peningkatan pengetahuan dan pembangunan kapasitas pemerintah daerah tentang IDM+, seperti meningkatkan dan mengembangkan pengetahuan, peralatan, perlengkapan, dan sumber daya lainnya diperlukan demi keberhasilan penerapan IDM+ dan peningkatan kelestarian desa secara berkelanjutan

1. PENDAHULUAN

Indonesia berkomitmen untuk mengarusutamakan kerangka indikator global ke dalam sistem pemerintahannya berdasarkan Peraturan Presiden No. 59 Tahun 2017 untuk mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDG) pada tahun 2030 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

Meskipun kerangka kebijakan Indonesia secara keseluruhan menjelaskan pentingnya tata kelola yang baik dalam mencapai tujuan pembangunan berbasis lingkungan hidup, 'tata kelola' dalam hal ini tidak hanya mencakup pemerintahan pada tingkat negara. Mengingat tata kelola pemerintahan di Indonesia yang terdesentralisasi dan berjenjang, pemerintah yang memiliki yurisdiksi tertentu seperti provinsi, kabupaten atau kota, dan bahkan pemerintah di tingkat desa harus mengikuti kerangka kebijakan nasional dan memasukkan prinsip-prinsip pelestarian lingkungan ke dalam kerangka tata kelola pemerintahan mereka. Keberhasilan penerjemahan tujuan kebijakan negara ke dalam kebijakan daerah menandakan jangkauan penerapan yang luas, penerimaan dari segi politik, dan penyesuaian yang dilakukan daerah terhadap kebijakan nasional, serta memungkinkan terlaksananya kebijakan tersebut dalam konteks praktis.

Desa adalah unit administrasi terkecil dalam sistem pemerintahan Indonesia yang luas dan berjenjang. Sasaran pemerintah pusat untuk mencapai tujuan pelestarian lingkungannya idealnya harus mengalir ke semua jenjang pemerintahan, yang berujung pada rencana aksi yang jelas di tingkat desa. Namun, bukti menunjukkan bahwa salah satu desa di Indonesia yang terletak di Kalimantan Timur tidak menjadikan program pemanfaatan lahan yang berkelanjutan sebagai prioritas dalam anggaran belanja mereka (CPI, 2018), meskipun terdapat komitmen yang kuat dari Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi berwawasan lingkungan.

Sementara itu saat ini terdapat dorongan kuat untuk mengembangkan instrumen transfer fiskal baru yang akan memberikan penghargaan atau insentif fiskal kepada daerah-daerah yang berhasil mencapai tujuan berbasis ekologi tertentu. Banyak reformasi yang telah dilewati selama dua tahun terakhir yang telah menghasilkan penghargaan atas pencapaian tertentu terkait dengan pelestarian lingkungan. Misalnya penghargaan atas keberhasilan mengurangi limbah diberikan oleh pemerintah pusat⁵, dan penghargaan lainnya yang berbasis ekologi diberikan oleh pemerintah daerah kepada pemerintah di bawahnya. Perkembangan ini perlu didukung oleh ukuran pencapaian yang jelas yang benar-benar menunjukkan peningkatan kelestarian lingkungan di kawasan tersebut. Ada kepentingan yang semakin mendesak, khususnya selama resesi ekonomi yang dipicu oleh pandemi, untuk memastikan adanya dukungan bagi program-program yang mendorong terwujudnya lingkungan hidup yang sehat dan ketahanan ekonomi yang baik.

Makalah ini membahas bagaimana kerangka tata kelola pemerintahan di tingkat desa dapat dimodifikasi agar memasukkan prinsip-prinsip pelestarian lingkungan yang dapat diterjemahkan menjadi suatu aksi dengan memanfaatkan indeks ekologi dan instrumen

⁵ Melalui instrumen Dana Insentif Daerah (DID).

transfer fiskal. Indeks ekologi adalah alat yang digunakan oleh pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten untuk melacak kinerja pembangunan desa, termasuk yang berkaitan dengan aspek ekologi. Instrumen transfer fiskal membantu membiayai agenda pembangunan desa, termasuk yang memiliki tujuan-tujuan berbasis lingkungan. Di Indonesia, instrumen fiskal berperan penting dalam pembentukan sistem pemerintahan yang terdesentralisasi ke dalam tiga dimensi utama, yaitu dimensi alokatif, distributif, dan stabilitas (Mumbunan, 2011).

Makalah ini mengusulkan reformasi yang berpotensi menyapu, tetapi relatif praktis untuk mendorong desa-desa di seluruh Indonesia untuk mengadopsi target keberlanjutan. Rekomendasi pertama adalah meningkatkan indeks ekologi di tingkat desa agar memasukkan lebih banyak indikator pelestarian lingkungan. Kedua, menggunakan indeks ekologi tersebut sebagai dasar untuk pemberian transfer anggaran baru sebagai insentif kepada desa. Ketiga, mendapatkan dukungan politik dari pemerintah pusat untuk mengarusutamakan reformasi ini di tingkat nasional.

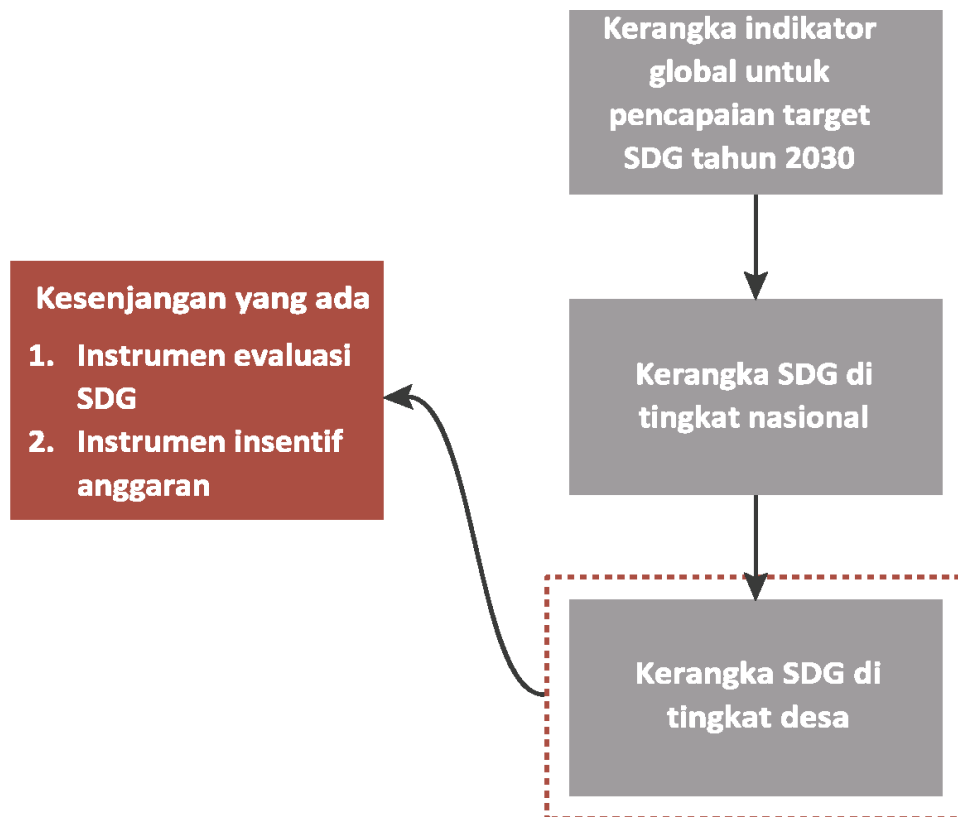
Makalah ini mengusulkan reformasi terhadap Indeks Pembangunan Desa yang ada yang berpotensi memberikan efek yang luas, tetapi relatif dapat diterapkan, guna mendorong desa-desa di seluruh Indonesia agar mengadopsi target pelestarian lingkungan. Pertama, dengan memperbaiki indeks yang ada agar mencakup lebih banyak indikator pelestarian lingkungan. Kedua, menggunakan indeks tersebut sebagai dasar pemberian transfer fiskal baru sebagai insentif bagi desa. Ketiga untuk memperoleh dukungan politik dari pemerintah pusat guna mengarusutamakan reformasi ini di seluruh negeri.

2. INDIKATOR EVALUASI DAN TRANSFER FISKAL DALAM PENCAPAIAN TUJUAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

2.1 (SDG)

Indonesia membutuhkan indikator untuk mengevaluasi kinerja berbasis ekologi di tingkat desa untuk memastikan bahwa Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals—SDG) yang utama dapat diterjemahkan ke dalam kebijakan pada unit administrasi terkecil seperti desa. Indikator tersebut harus dapat mengukur ‘kinerja’ secara objektif mengingat keragaman konteks di lapangan. Selain itu, sistem penghargaan perlu dipersiapkan agar pencapaian SDG prioritas di tingkat desa dapat dilaksanakan. Instrumen transfer fiskal diperlukan untuk memberikan insentif atas kinerja tersebut.

Gambar 1. Tata kelola tentang keberlanjutan pembangunan di tingkat desa di Indonesia



*Peraturan Presiden No. 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan

** Undang-Undang Desa Tahun 2014 Pasal 78(1)

Sebagai bagian dari agenda global SDG, tujuan pembangunan berbasis lingkungan Indonesia dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian SDGs dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Kerangka yang diadopsi ini tercermin dalam Undang-Undang Desa Tahun 2014 yang menguraikan tujuan pembangunan berbasis lingkungan di tingkat desa.

2.1.1 KETERKAITAN YANG HILANG

Indikator yang ada, termasuk instrumen anggaran eksisting, tidak memiliki keterkaitan sehingga tidak dapat digunakan untuk menilai dan menjadi dasar pemberian insentif bagi pemerintah di tingkat desa untuk mendorong pelestarian lingkungan. Meskipun RPJMN memiliki lebih dari 50 indikator berbasis ekologi yang disesuaikan dengan agenda pembangunan berbasis ekologi untuk tahun 2020-2024, target dan perencanaannya hanya cukup jelas di tingkat nasional. Praktikanya, perencanaan pemerintah daerah tidak begitu jelas dan tidak ada prosedur pemantauan dan evaluasi di jenjang pemerintahan di bawahnya.

Oleh karena itu diperlukan seperangkat indikator yang komprehensif yang dapat diselaraskan dengan target SDG dan indikator RPJMN, serta spesifik untuk daerah tertentu sehingga dapat digunakan untuk mengevaluasi pelestarian lingkungan di tingkat desa. Selain itu, indikator-indikator tersebut harus dapat mendukung tujuan penggunaan instrumen fiskal yang ada untuk mendorong langkah-langkah pelestarian lingkungan di tingkat desa.

Perbaikan tata kelola di tingkat desa terkait dengan pelestarian lingkungan juga selaras dengan agenda pemerintah Indonesia untuk membangun negara dari pinggir.

2.1.2 MENGAITKAN INDIKATOR EVALUASI DI TINGKAT DESA DENGAN KERANGKA FISKAL YANG BERASAL DARI PEMERINTAH PADA JENJANG YANG LEBIH TINGGI

Kerangka peraturan untuk pelestarian lingkungan tersedia di tingkat desa, namun indikatornya terbatas dan tidak berhubungan dengan kerangka fiskal. Misalnya Kabupaten Berau di Kalimantan Timur memiliki rencana pembangunan berbasis lingkungan yang mencakup pengurangan emisi gas rumah kaca. Rencana ini diukur dengan menggunakan indikator yang ada, yaitu Indeks Pembangunan Desa (IPD) dan Indeks Desa Membangun (IDM) yang keduanya dibuat oleh pemerintah pusat, yaitu kementerian.

Metode evaluasi dan instrumen fiskal yang ada tidak memadai untuk menjelaskan atau dijadikan landasan untuk memberikan penghargaan kepada desa atas terwujudnya pelaksanaan SDG secara khusus, atau pembangunan berkelanjutan secara umum.

Indikator evaluasi tata kelola tingkat desa yang ada kurang memiliki kemampuan untuk mengukur kinerja lingkungan desa secara menyeluruh. IPD memusatkan perhatian pada pengukuran aspek sosial ekonomi dan ketahanan bencana, sedangkan IDM yang mencakup indeks ketahanan ekologi hanya menilai kualitas lingkungan dan manajemen risiko bencana.

Studi kami di Kabupaten Berau, Kalimantan Timur, menunjukkan bahwa tidak ada indikator yang tersedia untuk mengukur kinerja pemanfaatan lahan dan pengelolaan sumber daya alam, yang dapat dikaitkan dengan mekanisme transfer anggaran.

Demikian pula halnya dengan pembangunan rendah karbon. Desa tidak memiliki ukuran yang dapat diterapkan untuk energi terbarukan atau infrastruktur mitigasi-adaptasi. Terlepas dari keberadaan kerangka nasional untuk SDG, tidak ada indikator evaluasi SDG yang secara aktif digunakan oleh daerah untuk menilai kinerja desa.

Sementara itu, metode evaluasi perlu diperbarui agar mencerminkan faktor-faktor ekologi yang mendukung SDG dan berlaku untuk semua desa di Indonesia. Untuk mendorong perbaikan, desa-desa yang terbukti memiliki kinerja lingkungan tertinggi perlu diberi penghargaan dengan menggunakan mekanisme EFT (Ecological Fiscal Transfer) yang efektif, transparan, dan berkeadilan.

EFT adalah transfer fiskal antar tingkat pemerintahan berdasarkan kinerja ekologi. Bergantung pada instrumen keuangan yang digunakan untuk melakukan transfer, EFT bertujuan untuk menimbulkan efek insentif pada yurisdiksi yang ditargetkan. Salah satu efek yang diharapkan adalah terwujudnya pertumbuhan ekonomi berwawasan lingkungan dan efisiensi anggaran.

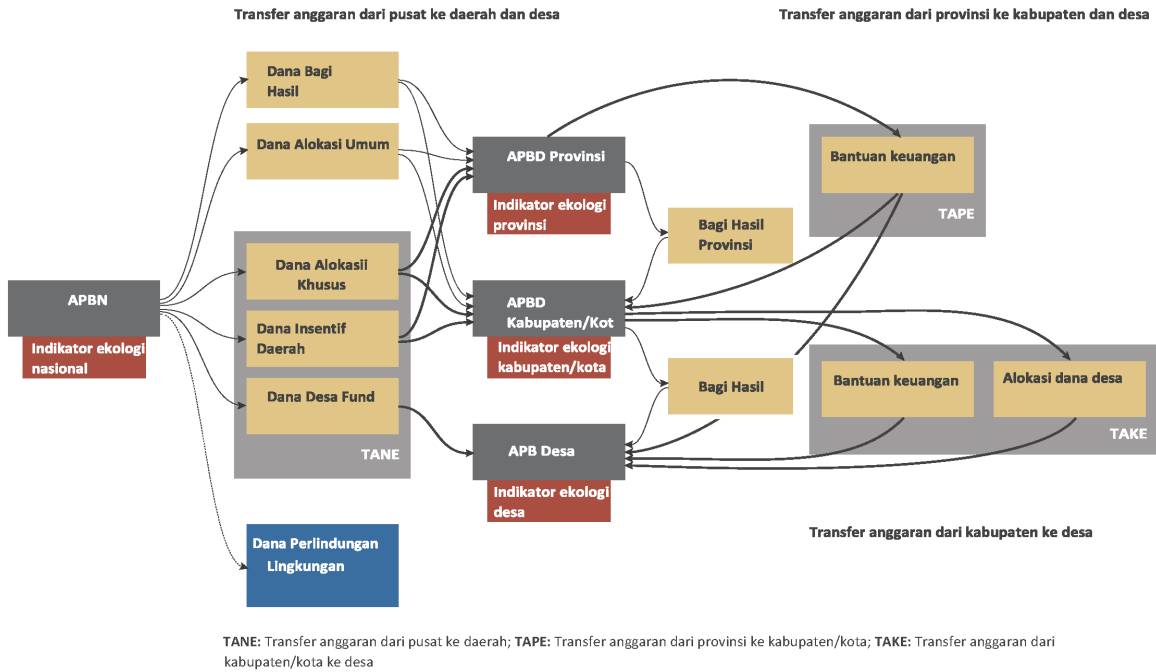
Kabupaten Berau memiliki rencana induk pembangunan berbasis lingkungan. Namun demikian, indikator yang digunakan untuk mengukur pencapaian tersebut masih kurang. Selain itu, keterkaitan antara rencana pembangunan lingkungan dan kerangka fiskal belum terjalin.

2.2 REFORMASI FISKAL DI INDONESIA

Rezim transfer fiskal Indonesia telah memasukkan beberapa indikator ekologi dan menetapkan instrumen fiskal berdasarkan kinerja ekologi (Ecological Fiscal Transfer—EFT). Namun demikian, gerakan advokasi juga turut mendorong indikator ekologi agar dipertimbangkan sebagai faktor penentu besaran transfer anggaran yang diterima oleh pemerintah daerah. Gerakan advokasi ini dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil dan akademisi.

Pentingnya keberadaan sistem insentif fiskal untuk ketercapaian pembangunan ekologis sudah didukung oleh beberapa studi sebelumnya tentang insentif. Bukti-bukti menunjukkan pentingnya insentif fiskal dalam mendukung para pelaku pembangunan di daerah agar memberikan hasil-hasil yang berbasis ekologi, khususnya di sektor pemanfaatan lahan dan kehutanan (Lihat Li 2016; Sutiyono dkk. 2018; Thuy Tu dkk. 2013; Wahyudi dan Wicaksono 2020). Hal ini disebabkan insentif sangat penting untuk mendorong perubahan perilaku dan kebijakan yang mengakar di semua jenjang pemerintahan (Thuy Tu et al. 2013). Selain itu, menjadikan fiskal sebagai landasan untuk menilai kinerja di bidang konservasi juga relevan dalam konteks COVID-19 yang menuntut efisiensi anggaran karena terbatasnya kapasitas anggaran dan penggunaan uang publik sesedikit mungkin untuk memberikan hasil yang paling ekologis⁶.

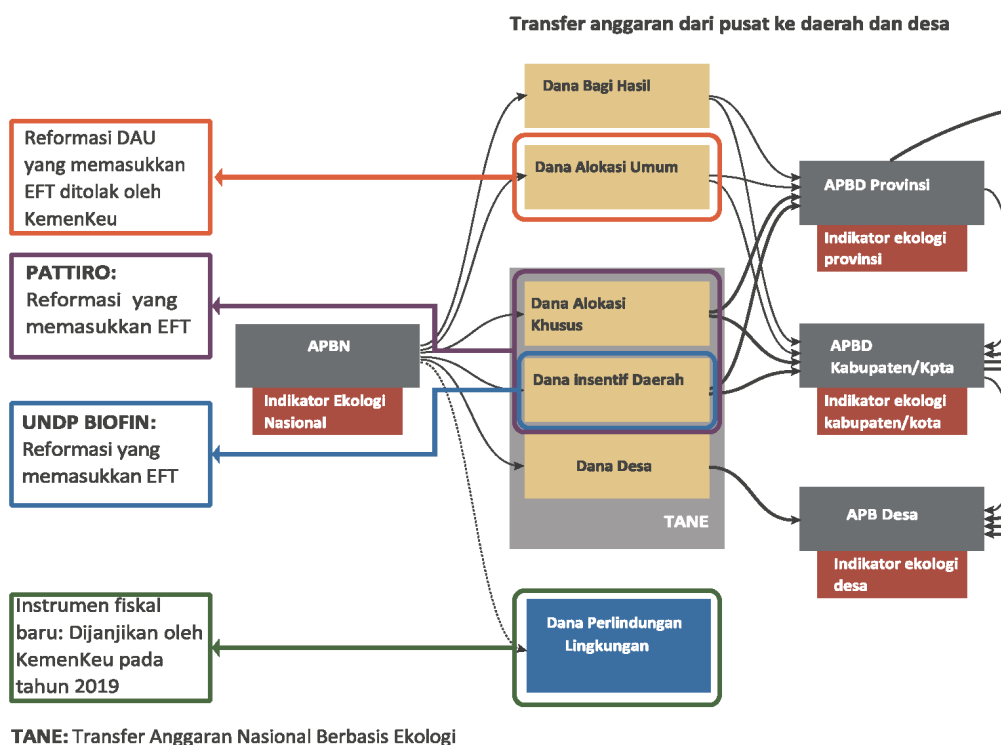
⁶ Ketiga singkatan ini secara resmi muncul dalam laporan yang berjudul “Mengembangkan Transfer Fiskal berbasis Ekologi dari Pinggiran: Transfer Anggaran Provinsi berbasis Ekologi dan Turunan-Turunannya,” yang tersedia dalam Bahasa Indonesia, ditulis oleh Erman A Rahman (The Asia Foundation), Tri Joko Haryanto (Badan Kebijakan Fiskal), dan R. Alam Surya Putra (The Asia Foundation).



2.2.1 REFORMASI FISKAL DARI PUSAT KE DAERAH

Di tingkat nasional, beberapa lembaga swadaya masyarakat telah berupaya mereformasi instrumen Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Insentif Daerah (DID) dengan memasukkan indikator pelestarian lingkungan dan memberikan penghargaan atas kinerja pemerintah daerah dalam melestarikan lingkungan.

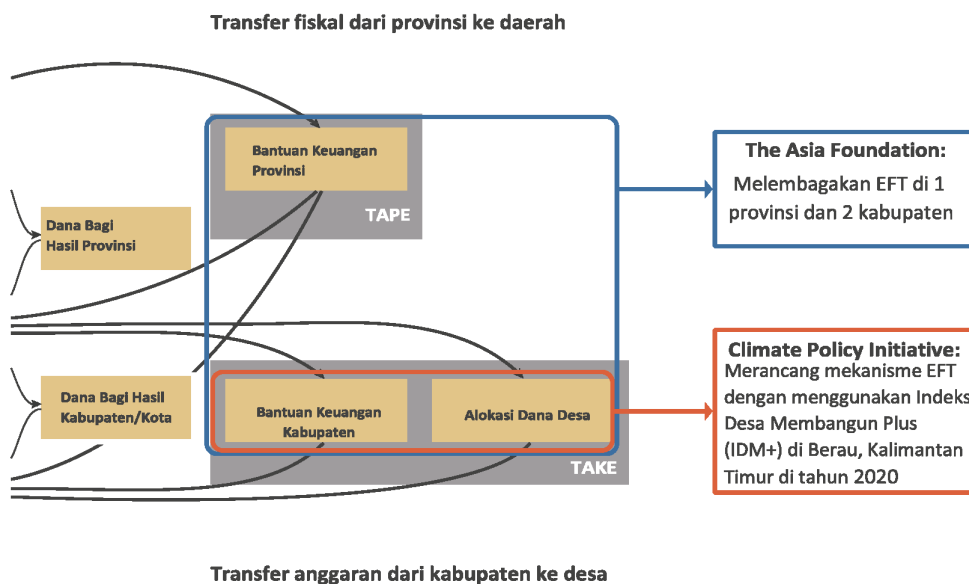
Upaya-upaya untuk mereformasi Dana Alokasi Umum (DAU) telah diupayakan, namun Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan menolaknya. Hal ini dikarenakan instrumen DAU secara khusus ditujukan untuk menyeimbangkan ketimpangan antar daerah dan bukan untuk pemberian insentif. Meskipun pemerintah pusat mendukung upaya reformasi EFT yang diadvokasi oleh organisasi masyarakat sipil, sejauh ini belum ada yang mengadopsinya secara resmi.



2.2.2 REFORMASI FISKAL DARI PROVINSI KE KABUPATEN/KOTA DAN DARI KABUPATEN/KOTA KE DESA

Sejumlah pemerintah daerah saat ini sedang menjajaki mekanisme EFT dengan dukungan pemerintah pusat. Namun, gerakan advokasi seringkali lebih berhasil di tingkat daerah daripada di tingkat pusat karena prioritas politik daerah dan prioritas pembangunan. Oleh karena itu, ada peluang untuk mendorong penerapan transfer fiskal berbasis ekologi di level daerah agar memberikan dampak yang nyata. Ada dua mekanisme transfer utama di tingkat daerah, yaitu transfer anggaran dari provinsi ke kabupaten/kota dan dari kabupaten/kota ke desa.

Studi kasus yang dilakukan di Kabupaten Berau, Kalimantan Timur, memusatkan perhatian pada transfer fiskal dari kabupaten/kota ke desa dan mengkaji pendekatan yang memungkinkan Pemerintah Kabupaten Berau untuk menggunakan mekanisme transfer anggaran berbasis ekologi ke desa-desa yang berada di wilayahnya.



2.2.3 KECEPATAN REFORMASI

Meskipun reformasi fiskal terjadi di semua jenjang pemerintahan, analisis kualitatif yang kami lakukan menunjukkan bahwa reformasi yang memasukkan pelestarian lingkungan lebih mungkin terjadi pada unit administrasi yang lebih rendah. Analisis kami juga menunjukkan bahwa intervensi pada jenjang pemerintahan terendah harus diprioritaskan untuk memengaruhi rezim transfer fiskal di Indonesia sebagai bagian dari struktur tata kelola yang memasukkan prinsip-prinsip pelestarian lingkungan. Hal ini disebabkan pada jenjang pemerintahan yang paling rendah, upaya-upaya reformasi paling mudah dilakukan dan mendapatkan hasil yang konkret dengan dukungan politik dari daerah setempat yang sebaliknya sulit terjadi di tingkat pusat.

KOTAK 1. Reformasi untuk memasukkan EFT berdasarkan Lembaga yang mempromosikannya

Instrumen Transfer Fiskal	Indikator Ekologis yang Diusulkan	Lembaga yang Mempromosikan	Keterangan
TANE (Transfer Anggaran Nasional Berbasis Ekologi) Dana Insentif Daerah (DID)	Indikator keanekaragaman hayati yang mencakup kawasan lindung, kawasan di bawah pengelolaan yang berkelanjutan, dan indeks gabungan (kualitas udara, air dan tutupan lahan)	UNDP BIOFIN Indonesia, 2018	BIOFIN mengusulkan penambahan 4 indikator selain indikator kinerja sebagai kriteria agar pemerintah daerah mendapatkan DID. Indikator tersebut meliputi ketersediaan dan kualitas dokumen perencanaan keanekaragaman hayati, kapasitas kelembagaan, dan peraturan daerah tentang keanekaragaman hayati.
	Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH)	Pattiro, 2019	IKLH merupakan salah satu indikator yang tersedia untuk mengukur kinerja pembangunan lingkungan oleh provinsi dan pemerintah pusat. Ini merupakan indeks gabungan yang mengukur kualitas lingkungan hidup yang terdiri dari tiga unsur, yaitu indeks kualitas udara, indeks kualitas air, dan indeks kualitas tutupan lahan. Hingga saat ini, data IKLH hanya mencakup tingkat provinsi dan tidak
TAPE (Transfer Anggaran Provinsi Berbasis Ekologi) Bantuan Keuangan (Provinsi Kalimantan Utara)	Indeks kinerja ekologi yang disesuaikan	The Asia Foundation, 2018	Perumusan indikator yang mengacu pada variabel relatif yang mencerminkan isu ekologi dan prioritas provinsi pelaksana. Satu provinsi mungkin memiliki indikator ekologi yang berbeda/sama dengan provinsi lain tergantung pada konteks ekologi masing-masing. Misalnya Kalimantan Utara memiliki indeks ekologi yang mencakup 17 indikator yang dikelompokkan dalam 5 kriteria sebagai berikut: pengendalian dan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Areal Penggunaan Lain (APL/ di luar kawasan hutan); ruang terbuka hijau (RTH); penanganan limbah; perlindungan sumber daya air; dan pencegahan pencemaran udara
TAKE (Transfer Anggaran Kabupaten Berbasis Ekologi) Bantuan Keuangan/ Alokasi Dana Desa (Kabupaten Jayapura dan Nunukan)	Memanfaatkan indikator yang ada, yaitu Indeks Desa Membangun (IDM)	The Asia Foundation, 2018	Indeks ini disusun oleh Kementerian Desa, Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi yang terdiri dari tiga subindeks, yaitu Indeks Ketahanan Ekonomi, Indeks Ketahanan Sosial, dan Indeks Ketahanan Ekologi. Indeks Ketahanan Ekologi mencerminkan dua isu ekologi di tingkat desa, yaitu kondisi lingkungan secara umum, dan bencana.

Tabel berikut ini menggambarkan kecepatan reformasi yang terjadi di berbagai jenjang pemerintahan di Indonesia.

Tabel 1. Kecepatan reformasi fiskal yang memasukkan prinsip-prinsip ekologi di Indonesia.

Arah Transfer	Instrumen Transfer Fiskal	Deskripsi Instrumen	Indikator untuk Alokasi	Kecepatan Reformasi
Dari Pusat ke Daerah	Dana Bagi Hasil (reboisasi)	Pungutan dari kegiatan deforestasi	60% untuk pemerintah pusat, 40% untuk kabupaten yang menghasilkan	Lambat, sebagian besar disebabkan oleh amandemen peraturan yang kurang layak untuk tujuan berbasis ekologi
Dari Pusat ke Daerah	Dana Alokasi Khusus (DAK) - Lingkungan Hidup	Dana untuk proyek fisik yang berkaitan dengan pengelolaan air limbah, kualitas udara dan air, serta pengelolaan limbah	Penghargaan lingkungan hidup, daerah aliran sungai kritis, danau kritis, protokol pemantauan kualitas udara, laboratorium terakreditasi yang ada	Lambat, sebagian besar disebabkan oleh amandemen peraturan yang kurang layak untuk tujuan berbasis ekologi
Dari Pusat ke Daerah	Dana Alokasi Khusus (DAK) - Kehutanan	Dana untuk rehabilitasi hutan dan bakau, Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), taman nasional, peralatan, dan pembayaran jasa ekosistem	Lahan, daerah aliran sungai, danau, dan hutan bakau kritis; geografi rawan bencana, KPH, asosiasi usahatani, kriteria perak/emas, perhutanan sosial	Lambat, sebagian besar disebabkan oleh amandemen peraturan yang kurang layak untuk tujuan berbasis ekologi
Dari Pusat ke Daerah	Dana Alokasi Khusus (DAK) - Energi Skala Kecil	Dana untuk proyek energi terbarukan dan elektrifikasi perdesaan	Studi kelayakan, kajian dampak lingkungan, alokasi lahan	Lambat, sebagian besar disebabkan oleh amandemen peraturan yang kurang layak untuk tujuan berbasis ekologi
Dari Pusat ke Daerah	Dana Alokasi Khusus (DAK) - Persampahan	Dana untuk proyek pengelolaan persampahan	Kota yang ditunjuk untuk menyediakan fasilitas pengolahan limbah menjadi energi	Lambat, sebagian besar disebabkan oleh amandemen peraturan yang kurang layak untuk tujuan berbasis ekologi
Dari Pusat ke Daerah	Dana Desa (DD)	Instrumen untuk memberdayakan perencanaan di tingkat desa; Semua desa dibekali dengan pedoman pembangunan berbasis ekologi.	Semua desa mandiri: tidak ada indikator otoriter, Hanya dibekali dengan pedoman belanja berbasis lingkungan hidup	Kemungkinan untuk melakukan reformasi sedang, tidak akan bersifat otoriter sekalipun terjadi

Dari Pusat ke Daerah	Dana Insentif Desa (DID) untuk Pengelolaan Limbah	Pemberian insentif anggaran kepada pemerintah kabupaten/kota yang berhasil mengurangi sampah plastik	Peraturan daerah tentang pengelolaan sampah, bank sampah, kebijakan pembatasan sampah plastik	Kemungkinan untuk melakukan reformasi sedang, memerlukan kemauan politik
Dari Provinsi ke Daerah	Bantuan Keuangan Provinsi	Juga dikenal sebagai EFT Provinsi (TAPE). Instrumen ini memberikan penghargaan kepada kabupaten/kota yang memiliki kinerja lingkungan hidup yang tinggi.	Kabupaten dan kota yang memenuhi kriteria yang disusun oleh provinsi. Kalimantan Utara adalah satu-satunya provinsi yang menggunakan instrumen ini	Tinggi, tergantung pada kemauan politik dan kapasitas anggaran di tingkat provinsi
Dari Kabupaten ke Desa	Alokasi Dana Desa (ADD)	Juga dikenal sebagai EFT Kabupaten (TAKE). Instrumen ini memberikan penghargaan kepada desa yang memiliki kinerja lingkungan hidup yang tinggi.	Desa yang memenuhi kriteria yang disusun oleh kabupaten, seperti Kabupaten Jayapura (Papua) dan Kabupaten Nunukan (Kalimantan Utara)	Tinggi, tergantung pada kemauan politik dan kapasitas anggaran di tingkat provinsi

2.3 INDEKS DESA MEMBANGUN BERKELANJUTAN (IDM+)

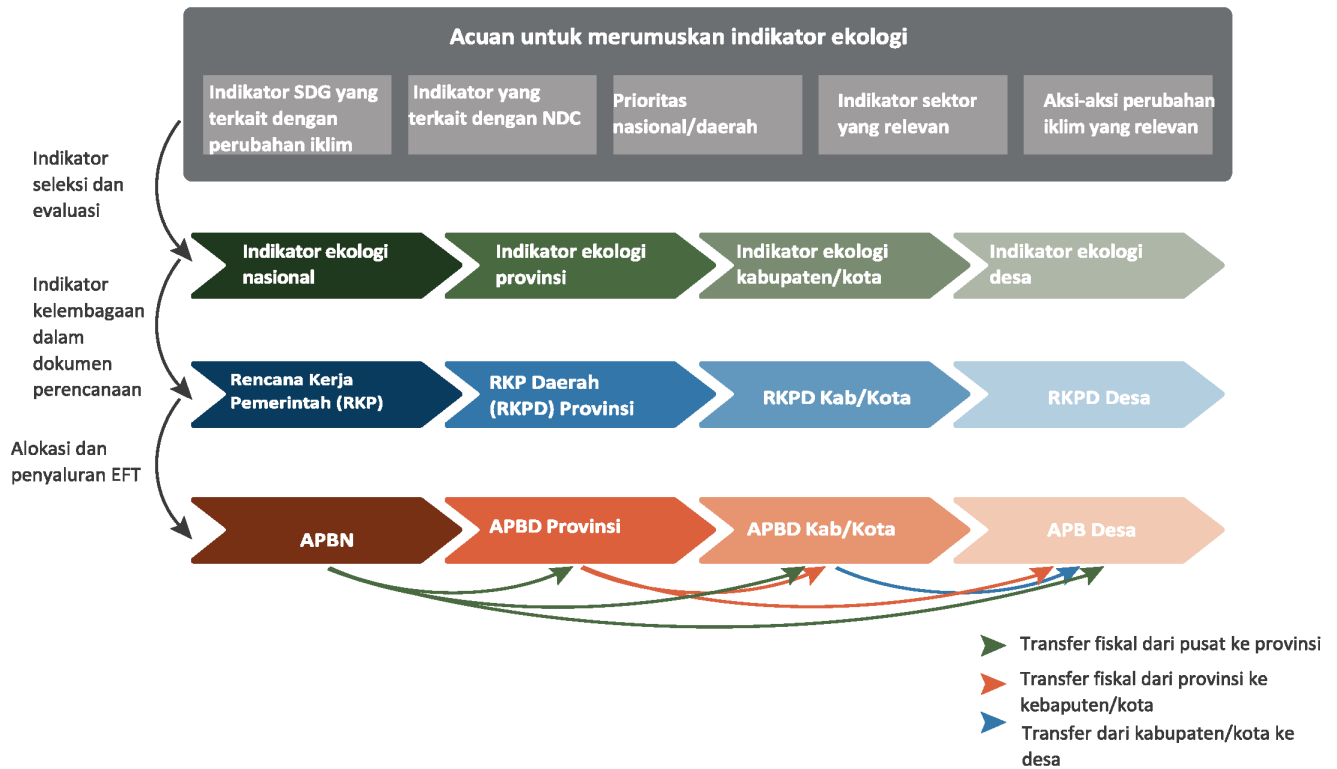
Bekerja sama dengan Pemerintah Kabupaten Berau, CPI mengusulkan indikator baru yang disebut Indeks Desa Membangun Berkelanjutan atau IDM+ yang akan mendukung Transfer Anggaran Berbasis Ekologi di tingkat kabupaten yang mampu menerjemahkan SDG prioritas hingga tingkat desa. IDM+ menjembatani kesenjangan yang terdapat pada indikator kinerja berbasis ekologi yang tersedia dan dibangun berdasarkan instrumen yang ada dan banyak digunakan seperti Indeks Pembangunan Desa (IPD)⁷ dan Indeks Desa Membangun (IDM)⁸, untuk menghindari adaptasi birokrasi yang berkepanjangan dan pelatihan.

7 IPD pertama kali disusun dan dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) bersama Bappenas pada tahun 2014. Kemudian BPS merevisinya pada tahun 2018 berdasarkan evaluasi terhadap target Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPMJN) 2014-2019. Dalam RPMJN 2020-2024 target pembangunan desa masih menggunakan IPD yang terdiri dari 3 klasifikasi. Lihat informasi lebih lanjut di <https://www.bps.go.id/publication/2019/05/09/4edae4bd6c18d24b1b4273fe/indeks-pembangunan-desa-2018.html>

8 IDM pertama kali digunakan berdasarkan Peraturan Menteri Desa No. 2 Tahun 2016 menyusul pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 dan transfer Dana Desa. Lihat informasi lebih lanjut di <https://idm.kemendes.go.id/view/detil/1/tentang-idm>

KOTAK 2. Kerangka untuk mengarusutamakan EFT ke dalam perencanaan dan penganggaran pemerintah

Biasanya reformasi fiskal terkait EFT diiringi dengan kebutuhan terhadap indikator ekologi yang baru. Dengan demikian, indikator desain yang lebih baik dimasukkan ke dalam proses administrasi pemerintah daerah. Proses penggabungan biasanya mengikuti alur di bawah ini.



Organisasi masyarakat sipil (OMS) juga menghasilkan indikator ekologi yang disesuaikan dengan kondisi setempat meskipun indikator ini tidak selalu terkait dengan kerangka fiskal.

Tabel 1. Reformasi yang tengah berlangsung tentang kerangka pengarusutamaan indikator ekologi

Lembaga yang Mempromosikan	Jenis Lembaga	Keterangan
Lingkar Temu Kabupaten Lestari	Forum yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah yang didukung oleh OMS	LTKL telah mengembangkan Kerangka Daya Saing Daerah (KDSD) sebagai alat untuk mengevaluasi yurisdiksi yang berkelanjutan bagi anggotanya. Kerangka ini terdiri dari 5 prinsip/kriteria dan 18 indikator yang dihasilkan dari berbagai parameter yang relevan. LTKL tidak memiliki niat khusus untuk mengaitkan kerangka tersebut dengan instrumen transfer.
BAPPENAS	Kementerian	Saat ini Bappenas tengah menyusun TERPERCAYA, yaitu indikator untuk mengukur kinerja SDG di tingkat daerah, namun belum jelas keterkaitannya dengan instrumen transfer fiskal yang ada
Institut Penelitian Inovasi Bumi (Inobu)	Organisasi Masyarakat Sipil	Saat ini Inobu tengah mengembangkan TERPERCAYA sebagai indikator yang mendukung Dana Alokasi Khusus

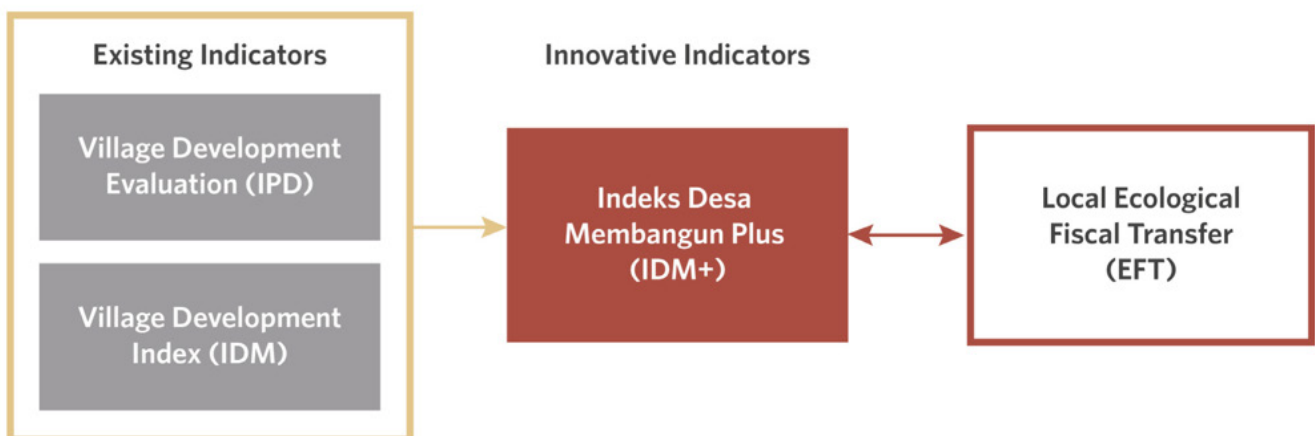
IDM+ menambahkan 10 indikator ekologi yang berbeda yang dibagi menjadi dua kategori utama; Pertama, pemanfaatan lahan dan pengelolaan sumber daya alam, yang terdiri dari dua indikator utama: perencanaan tata ruang desa dan inovasi pemanfaatan lahan. Kedua, aksi-aksi untuk mengatasi perubahan iklim. Dalam aksi ini terdapat 8 indikator utama yang terdiri dari infrastruktur perlindungan lingkungan, pengelolaan limbah, energi terbarukan, infrastruktur adaptasi iklim, manfaat ganda (mitigasi dan adaptasi), perlindungan lingkungan berbasis masyarakat, adaptasi iklim berbasis masyarakat, dan manfaat ganda berbasis masyarakat.

Perlu dicatat bahwa meskipun IDM+ menambahkan indikator kinerja ekologi yang penting, indeks tersebut tidak menciptakan indeks baru. Kesepuluh indikator IDM+ ini dirancang agar dapat diterapkan secara universal di semua desa tetapi cukup fleksibel menyesuaikan dengan karakteristik lokal. Misalnya, beberapa desa dengan tujuan tertentu mungkin menggunakan subindikator tambahan di luar 10 indikator utama agar dapat menunjukkan kinerja yang tinggi.

IDM+ mengukur 10 indikator ekologi yang berbeda. Dengan demikian, evaluasi ini lebih komprehensif daripada evaluasi berbasis ekologi yang ada tetapi cukup fleksibel menyesuaikan dengan karakteristik lokal. Misalnya untuk Kabupaten Berau, IDM+ dapat memiliki 4 subindikator di samping kesepuluh indikator utama.

Di Berau, kami akan menggunakan 10 indikator IDM+ serta 4 subindikator tambahan. Keempat indikator tambahan tersebut adalah diversifikasi usahatani, diversifikasi komoditas pertanian, pengolahan hasil-hasil pertanian, dan perhutanan sosial yang memperhitungkan karakteristik lokal dalam mengukur kinerja ekologi desa di luar tutupan hutan.

Gambar 2. 10 indikator utama IDM+



Tata Guna Lahan dan Penggunaan Sumber Daya Alam



Kegiatan Perubahan Iklim



3. STUDI KASUS TENTANG PENGEMBANGAN INDEKS DESA MEMBANGUN YANG BERKELANJUTAN (IDM+) DI KABUPATEN BERAU, KALIMANTAN TIMUR

Bab ini berupaya merancang, merekomendasikan, dan memberikan pemodelan mekanisme transfer fiskal dari kabupaten/kota ke desa yang disarankan, yaitu Indeks Desa Membangun Berkelanjutan (IDM+).

3.1 MEMAHAMI KONTEKS KABUPATEN BERAU

Kelapa sawit telah menyisihkan tanaman perkebunan lainnya sehingga perekonomian Berau saat ini tidak beragam dan tidak berkelanjutan. Penanaman kelapa sawit yang berkelanjutan dapat menjadi titik awal pertumbuhan ekonomi. Namun, hal ini perlu dibatasi dengan rencana transisi yang memprioritaskan efisiensi daripada ekspansi, diversifikasi menjadi produk-produk yang bernilai tambah, dan diversifikasi ke tanaman lain (CPI, 2019). Untuk melaksanakan rencana transisi ini, Pemerintah Kabupaten Berau membutuhkan belanja fiskal dalam jumlah yang cukup, yang bergantung pada seberapa efektif dan efisien pengelolaan anggaran fiskalnya, yang sering disebut sebagai kesehatan fiskal.

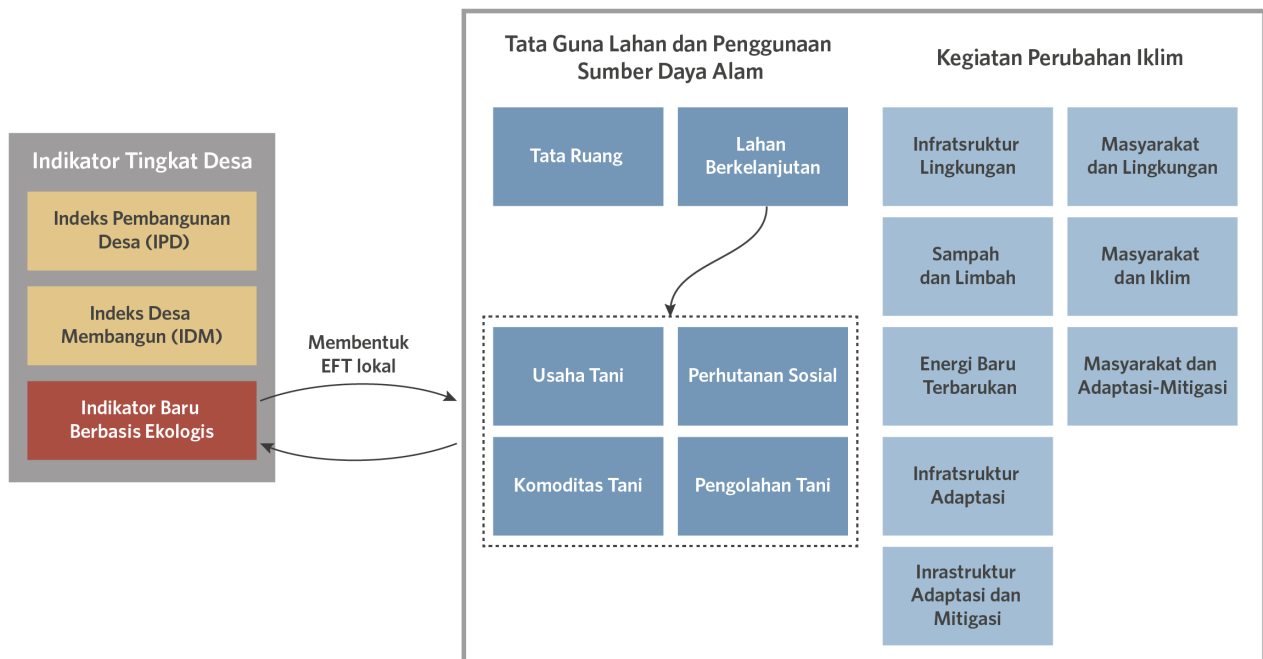
Kesehatan fiskal Berau dapat didukung dengan mengoptimalkan sumber pendapatan pemerintah dan meningkatkan alokasi anggaran. Oleh karena itu, mekanisme transfer fiskal yang inovatif perlu dikembangkan. Mekanisme transfer fiskal intra-pemerintahan di Berau dapat diperbaiki untuk mendukung kesehatan ekonomi desa-desa di Berau serta memprioritaskan pelestarian lingkungan dan diversifikasi, dengan cara menetapkan kriteria pencapaian indikator kinerja pelestarian alam tertentu sebagai persyaratan untuk mendapatkan transfer fiskal.

Mekanisme transfer fiskal dari pusat ke daerah sebenarnya cukup potensial karena mekanisme tersebut telah memasukkan beberapa variabel ekologi langsung atau tidak langsung. Namun, hal ini bergantung pada kemauan pemerintah pusat untuk melakukan reformasi. Mekanisme transfer fiskal baru sedang dikembangkan dengan fokus pada transfer fiskal daerah, dari provinsi ke kabupaten/kota (TAPE) dan dari kabupaten/kota ke desa (TAKE). Mekanisme ini memasukkan kriteria ekologi, namun sebagian besar formula TAPE hanya menggunakan tutupan hutan sebagai variabel. Hal ini mendiskriminasi kabupaten atau kota yang tidak memiliki tutupan hutan sama sekali, tetapi mungkin memiliki kebijakan yang mendukung pelestarian lingkungan hidup (seperti pelestarian kawasan laut atau taman kota).

3.2 UJI COBA PENERAPAN INDEKS DESA MEMBANGUN YANG BERKELANJUTAN (IDM+) DI KABUPATEN BERAU

IDM+ melengkapi beragam inisiatif yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil dan akademisi dalam beberapa tahun terakhir untuk mendorong terlaksananya Transfer Fiskal Berbasis Ekologi. Inisiatif ini merekomendasikan untuk memasukkan indikator ekologi sebagai kriteria untuk menentukan jumlah transfer fiskal yang diterima oleh pemerintah daerah sebagai penerima manfaat⁹.

Sebagai studi kasus, CPI melakukan penelitian di Kabupaten Berau, Kalimantan Timur untuk memahami bagaimana mekanisme transfer dapat diterapkan. Kami mengevaluasi 100 desa berdasarkan 10 indikator IDM+ serta 4 subindikator tambahan. Keempat indikator tambahan tersebut adalah diversifikasi usahatani, diversifikasi komoditas pertanian, pengolahan hasil pertanian, dan perhutanan sosial¹⁰.



Penambahan indikator memungkinkan penggunaan metode evaluasi untuk memperhitungkan keragaman geografis Berau yang lebih dari sekadar tutupan hutan. Hal ini menunjukkan bahwa IDM+ mampu mengukur berbagai indikator lingkungan hidup sehingga memberikan awal persaingan yang adil bagi desa-desa di Berau yang beragam.

Setiap indikator diberi skor berdasarkan 5 kategori pada skala Likert. Setiap indikator mengevaluasi kinerja lingkungan hidup suatu desa berdasarkan lima peringkat: sangat tinggi, tinggi, bertambah baik, rendah, dan sangat rendah.

⁹ Sejak tahun 2018 telah muncul Gerakan advokasi yang mendukung transfer fiskal berbasis ekologi yang diadopsi di beberapa daerah, seperti di Kabupaten Jayapura (2017), Kabupaten Nunukan (2020), dan Provinsi Kalimantan Utara (2020). Untuk informasi lebih lanjut lihat Suryaputra (2019)

¹⁰ Tentang perhutanan sosial sebagai indikator tambahan: meskipun program perhutanan sosial diterapkan di kawasan hutan yang berada di bawah otoritas pemerintah provinsi atau pemerintah pusat, pemerintah desa memiliki peran yang sangat penting dalam membantu proses perizinan untuk perhutanan sosial. Oleh sebab itu “kinerja” dalam indikator tersebut mengacu pada aspek ini.

Kategori Skala Likert	Tingkat Index
Sangat Tinggi	85-100
Tinggi	75-85
Meningkat	50-75
Rendah	30-50
Sangat Rendah	0-30

3.2.1 SURVEI LANGSUNG

Kami melakukan survei langsung di 100 desa yang berlokasi di 12 kecamatan di Kabupaten Berau dengan menggunakan indikator IDM+. Survei ini menunjukkan sebanyak 67% desa memiliki agenda yang mencakup kegiatan pelestarian lingkungan meskipun kinerjanya secara umum rendah. Sebagian besar desa memiliki kinerja yang sangat rendah (48/100) dan rendah (35/100). Hasil survei menunjukkan bahwa diversifikasi komoditas pertanian memiliki skor tertinggi, sedangkan perencanaan tata ruang desa dan hutan kemasyarakatan memiliki skor terendah di seluruh desa.

IDM+ menggambarkan kinerja lingkungan hidup di seluruh desa yang terdapat di Kabupaten Berau, yang menyoroti aspek mana saja yang paling membutuhkan dukungan.

Indikator	1	2	3	4	5
1: Tata Ruang Desa	84	6	7	2	1
2: Agribisnis	0	16	45	32	7
3: Komoditas agri	8	11	11	10	60
4: Pemrosesan agri	18	32	30	11	9
5: Inovasi Lahan	24	38	28	6	4
6: Perhutanan Sosial	73	14	10	1	2
7: Perlindungan Lingkungan	34	20	17	16	13
8: Pengelolaan Limbah	42	21	11	20	6
9: Energi Terbarukan	46	45	6	2	1
10: Perlindungan Lingkungan berbasis Masyarakat	25	27	17	15	16
11: Adaptasi iklim	34	20	14	14	18
12: Adaptasi iklim berbasis masyarakat	31	28	18	14	9
13: Benefit ganda	27	27	25	15	6
14: Benefit ganda berbasis masyarakat	27	32	17	15	9

3.2.2 PROFIL DESA-DESA BERDASARKAN PENGUKURAN YANG MENGGUNAKAN IDM+

Hasil survei menunjukkan bahwa Desa Sido Bangen yang terletak di dekat hutan konservasi Sungai Lesan mendapat skor tertinggi berdasarkan indikator IDM+ sedangkan empat desa yang terletak di Kecamatan Maratua mendapat skor paling rendah. Penelitian lebih lanjut diperlukan untuk memeriksa mengapa desa-desa ini mendapat skor yang sangat rendah dan apakah hal ini berkaitan dengan letak geografisnya yang berada di dekat laut.

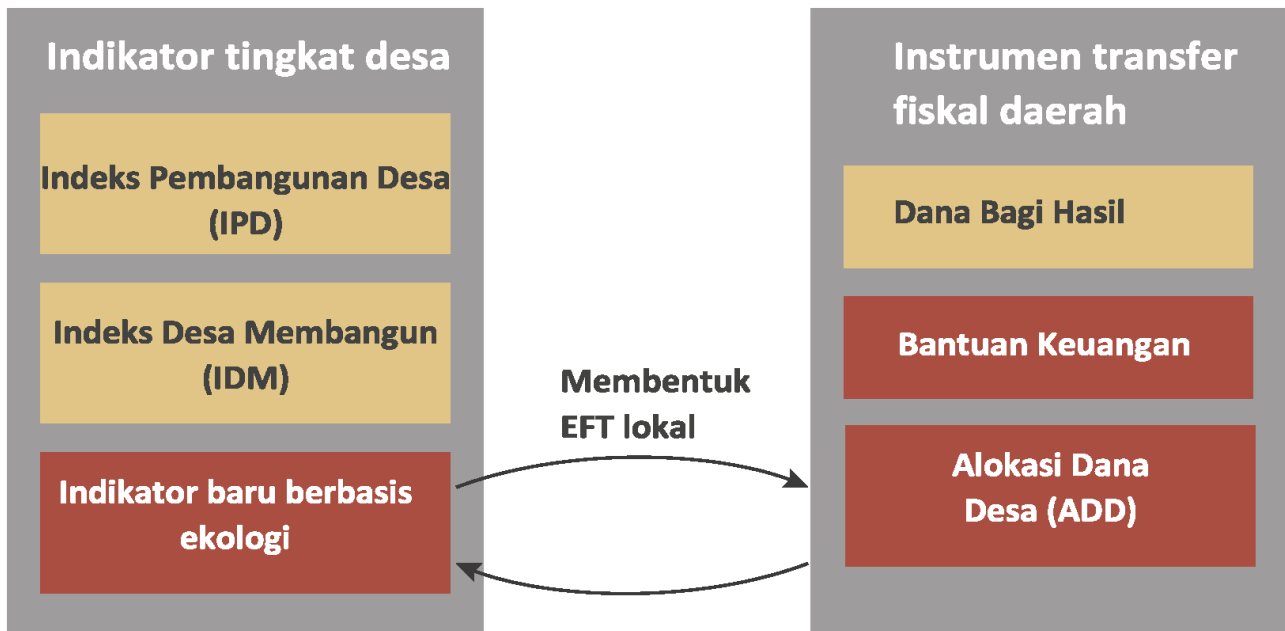
No.	Village	District	Score	IDM+
1	Sido Bangen	Kelay	61	83.93
2	Sukan Tengah	Sambailung	59	80.36
3	Gurimbang	Sambailung	56	75
4	Tasuk	Gunung Tabur	54	71.43
5	Temnudan	Batu Putih	53	69.64
6	Labanan Makmur	Teluk Bayur	52	67.86
7	Biduk-Biduk	Biduk-Biduk	52	67.86
8	Bena Baru	Sambailung	51	66.07
9	Merabu	Kelay	49	62.50
10	Maluang	Gunung Tabur	46	57.14
11	Kasai	Palau Derawan	46	57.14
12	Teluk Semanting	Palau Derawan	45	55.36
95	Mapulu	Kelay	17	5.36
96	Biatan Bapinan	Biatan	17	5.36
97	Bohe silian	Maratua	15	1.79
98	Payung-payung	Maratua	15	1.79
99	Teluk Alulu	Maratua	15	1.79
100	Teluk harapan	Maratua Tabur	15	1.79

3.3 PILIHAN KEBIJAKAN TERKAIT IDM+ UNTUK KABUPATEN BERAU YANG DAPAT DITINDAKLANJUTI

Ada berbagai instrumen fiskal yang dapat digunakan oleh pemerintah Berau untuk meningkatkan kinerja desa yang diukur dengan IDM+.

Untuk melakukan transfer fiskal dari kabupaten ke desa-desa seperti yang terjadi di Berau, instrumen seperti Alokasi Dana Desa (ADD) atau Bantuan Keuangan Kabupaten, atau gabungan keduanya dapat digunakan. Pilihan instrumen dapat dikaitkan dengan indikator

IDM+ yang bergantung pada kapasitas fiskal, dukungan politik, dan prioritas pembangunan Kabupaten Berau.



3.3.1 OPSI KEBIJAKAN 1: PERUBAHAN RUMUSAN ALOKASI DANA DESA (ADD)

Transfer fiskal ADD kabupaten ke desa biasanya dihitung berdasarkan jumlah minimum ADD (ADD-M) + ADD proporsional (ADD-P). ADD-M bergantung pada biaya tetap penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti pendapatan kepala desa dan perangkat desa, sedangkan ADD-P bergantung pada empat faktor utama, yaitu jumlah penduduk desa, tingkat kemiskinan, luas wilayah, dan kondisi geografis dengan bobotnya masing-masing.

Masalah utama dengan opsi ini adalah perubahan rumusan distribusi ADD ke setiap desa. Aturan praktisnya adalah membagi anggaran kabupaten secara proporsional dengan masing-masing desa berdasarkan kebutuhan mereka.

Selain kebutuhan untuk membayar gaji aparatur desa dengan menggunakan ADD, pemerintah kabupaten memiliki kewenangan penuh dalam menentukan proporsi alokasi dan pembobotan variabel, termasuk penambahan variabel baru. Ini termasuk variabel kinerja lingkungan hidup. Perubahan rumusan ADD yang diusulkan dirangkum dalam tabel berikut ini:

Tabel 2. Perubahan rumusan ADD Kabupaten Berau

	Kabupaten di seluruh Indonesia ¹¹	Kabupaten Berau
Rumusan yang ada sebagaimana diatur dalam peraturan	<p>ADD = ADD-M + ADD-P</p> <p>ADD = jumlah ADD yang diterima oleh masing-masing desa.</p> <p>ADD-M = Alokasi ADD minimum (ADD Merata) atau jumlah ADD kabupaten dibagi dengan jumlah semua desa yang terdapat di kabupaten tersebut. Setiap desa akan memperoleh jumlah ADD yang sama. ADD-M harus memenuhi biaya kebutuhan minimum yang mencakup gaji pemerintah desa; semakin besar alokasi ADD-M, semakin kecil jumlah ADD-P.</p> <p>ADD-P = Alokasi ADD proporsional</p>	<p>ADD = ADD-M (70%) + ADD-P (30%)</p> <p>ADD adalah jumlah ADD yang diterima oleh masing-masing desa.</p> <p>ADD-M = Alokasi ADD minimum (ADD Merata) atau jumlah ADD kabupaten dibagi dengan jumlah semua desa yang terdapat di kabupaten tersebut. Setiap desa akan memperoleh jumlah ADD yang sama.</p> <p>ADD-P = Alokasi ADD proporsional (ADD Proporsional)</p> <p>Persentase ini diatur dalam peraturan daerah.</p>
Perubahan rumusan ADD yang menambahkan dimensi ekologi	<p>(ADD Proporsional)</p> <p>ADD = ADD-M + ADD-P + ADD-K</p> <p>ADD-M = Alokasi dasar yang didasarkan pada gaji tetap dan tunjangan aparatur desa.</p> <p>ADD-P = Alokasi proporsional yang didasarkan pada variabel normatif ADD-K = Alokasi berdasarkan kinerja/insentif (Alokasi Kinerja/ Insentif) yang didasarkan pada indikator kinerja ekologis (indikator IDM+)</p> <p>ADD-P and ADD-K =</p> <p>Dihitung setelah kebutuhan terhadap ADD-M terpenuhi</p> <p>Proporsi ADD-P lebih besar daripada ADD-K</p> <p>Proporsi ADD-K memperhitungkan jumlah desa yang memiliki kinerja yang baik dan tingkat kompetisipersaingan yang diharapkan. Semakin tinggi tingkat persaingan yang diharapkan, semakin besar anggaran yang harus dialokasikan.</p>	<p>Model uji coba yang digunakan sebagai rumusan ADD yang baru di Kabupaten Berau adalah sebagai berikut¹²:</p> <p>Model 1</p> <p>ADD = ADD-M (70%) + ADD-P (25%) + ADD-K (5%); ADD-K adalah kinerja ekologi</p> <p>Model 2</p> <p>ADD = ADD-M (50%) + ADD-P (40%) + ADD-K (10%); ADD-K adalah kinerja ekologi</p> <p>Model 3</p> <p>ADD = ADD-M (60%) + ADD-P (30%) + ADD-K (10%); ADD-K adalah kinerja ekologi</p>

11 Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2019

12 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2019 menyatakan bahwa ADD harus diprioritaskan untuk aparat desa. Hal ini mengakibatkan sejumlah kabupaten di Indonesia memiliki proporsi ADD-M pada kisaran 80-85%; Namun tidak demikian halnya dengan Kabupaten Berau yang hingga tahun 2020 mengalokasikan ADD-M sebesar ~70%

Studi kasus ADD di Berau: Simulasi perubahan rumusan ADD dengan menggunakan IDM+

Di Berau, istilah ADD (Alokasi Dana Desa) diganti dengan sebutan yang setara, yaitu ADK (Alokasi Dana Kampung).

Besaran transfer dari kabupaten ke desa melalui mekanisme ADK diperbarui setiap tahun dengan peraturan bupati. Oleh sebab itu, nilai transfer ADK di Berau selama tahun 2016-2020 berubah-ubah. Dari Rp 160 miliar pada tahun 2016 nilainya meningkat menjadi Rp 225 miliar pada tahun 2017. Kemudian turun menjadi Rp 144 miliar pada tahun 2018 dan naik lagi menjadi Rp 225 miliar pada tahun 2019. Kemudian turun menjadi Rp 141 miliar pada tahun 2020. Dengan total 100 desa, ADK tertinggi adalah Rp 225 miliar pada tahun 2017 dan 2020, sedangkan rata-rata ADK terendah terjadi pada tahun 2020.

Volatilitas yang sangat tinggi dalam hal jumlah ADK yang diterima desa menggambarkan bahwa desa-desa di Berau sudah terbiasa dan beradaptasi dengan perubahan tersebut. Meskipun jumlahnya berfluktuasi, rata-rata ADK yang diterima oleh setiap desa di Kabupaten Berau (lebih dari Rp1 miliar/desa) masih relatif lebih tinggi daripada rata-rata nasional.

ADK Berau didistribusikan ke seluruh desa dengan menggunakan rumus $ADK = ADK-M + ADK-P$, dengan ADK minimum (ADK-M) dibagi rata dan ADK proporsional (ADK-P) dibagi berdasarkan 4 variabel normatif (jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan kondisi geografis). Proporsi ADK-M dan ADK-P telah mengalami beberapa kali perubahan. Misalnya pada tahun 2018 proporsinya adalah 60:40 dibandingkan dengan 70:30 pada tahun 2019 dan 2020. Demikian pula halnya dengan bobot variabel normatif yang mengalami perubahan komposisi dari 50:10:20:10 pada tahun 2018 menjadi 60:20:10:10 pada tahun 2019 dan 2020. Hal ini menunjukkan bahwa perubahan proporsi dan bobot bukanlah hal baru bagi desa-desa di Berau.

Idealnya, perubahan rumusan ADK di Berau harus mengacu pada 3 pertimbangan, yaitu alokasi dasar untuk kebutuhan kepala desa dan perangkat desa, alokasi proporsional, dan alokasi berbasis kinerja atau insentif. Oleh karena itu, kami mengubah rumusan ADK untuk Kabupaten Berau dengan memasukkan indikator kinerja ekologi sebagai berikut:

ADK = ADK-M + ADK-P + ADK-L

ADK-L (ADK Lestari: kinerja berbasis tata kelola ekologi) dihitung berdasarkan Indeks Desa Membangun yang Berkelanjutan (IDM+)

Simulasi yang diusulkan tidak mengubah bobot variabel normatif untuk ADK-M atau ADK-P. Sebaliknya, simulasi ini mencoba mengubah proporsi struktur alokasinya dengan mengembangkan 3 model yang proporsional. Selain itu, simulasi ini bersifat zero-sum game, dan diasumsikan bahwa tidak ada anggaran tambahan untuk kebijakan ini. Oleh karena itu, setiap model akan menciptakan desa yang akan mendapat tambahan fiskal dan desa yang kehilangan fiskal. Asumsinya adalah alokasi ADK di Berau untuk tahun 2021 sama dengan alokasi tahun 2019 yang seluruhnya berjumlah Rp225 miliar untuk 100 desa.

ADD-IDM+ Compared to ADD 2019	IDM+ Categories	Model 1 ADK M70+P25+LS			Model 2 ADK M50+P40+L10			Model 3 ADK M60-P30-L10		
		Number of Villages	% Increase (Decrease)	Incentive Average	Number of Villages	% Increase (Decrease)	Incentive Average	Number of Villages	% Increase (Decrease)	Incentive Average
		Very High	0			0			0	
Winning villages (higher ADD received than 2019)	High	1	12%	243,620,617	2	10% - 15%	288,968,760	2	4% - 18%	237,985,385
	Improving	7	1% - 9%	144,779,885	15	2% - 12%	157,114,036	10	3% - 13%	168,873,916
	Low	32	0.2% - 7%	82,048,086	31	0.4% - 4%	49,925,891	33	0.3% - 7%	68,499,631
	Very Low	23	0.01% - 3%	37,336,943	0			6	1%	16,126,141
	Total	63			48			51		
Losing villages (lower ADD received than 2019)	Very High	0			0			0		
	High	1	-4%		0			0		
	Improving	8	(3%) - (20%)		0			5	(1%) - (12%)	
	Low	16	(1%) - (9%)		17	(0.1%) - (2%)		15	(0.2%) - (6%)	
	Very Low	12	(0.1%) - (7%)		35	(2%) - (11%)		29	(0.2%) - (10%)	
Total	37			52			49			

Hasil penelitian yang kami lakukan menunjukkan bahwa dibandingkan dengan kondisi di tahun 2019, lebih sulit untuk menganalisis konvergensi efek insentif hanya dengan mengubah rumus. Meskipun model 2 tampaknya lebih praktis dalam hal insentif ADK rata-rata untuk desa-desa pemenang fiskal dengan harga yang wajar, model ini juga menciptakan lebih banyak desa yang mengalami kerugian fiskal. Dua model lainnya (model 1 dan 3) tidak layak karena model tersebut menimbulkan disinsentif bagi desa yang menunjukkan status kinerja ekologis yang tinggi dan meningkat.

Simulasi juga menunjukkan bahwa semakin tinggi proporsi ADK-M, semakin kecil efek insentif yang dihasilkan. Proporsi ADK-M perlu dikurangi untuk menghasilkan efek insentif yang lebih tinggi yang mampu mendorong perubahan perilaku yang mendukung pembangunan berkelanjutan.

Namun demikian, menambahkan indikator ekologi ke dalam rumusan alokasi ADK masih dapat menarik dukungan politik untuk tata kelola ekologi di tingkat desa. Untuk Kabupaten Berau, perubahan rumusan ADK untuk mendukung kinerja ekologi dapat dilakukan berdasarkan rekomendasi berikut ini:

1. Mengubah rumusan ADK agar memasukkan unsur baru, yaitu transfer fiskal berbasis kinerja ekologi sehingga rumusnya mejadi:
2. Mengubah proporsi dan metode distribusi ADK-M dengan mengacu pada ketentuan dalam peraturan pemerintah terbaru
3. Mengalokasikan kembali proporsi ADK-M untuk menaikkan ADK-P dan ADK-L apabila proporsi ADK-P lebih besar daripada ADK-L
4. Melakukan simulasi beberapa model seperti contoh pada tabel untuk menemukan komposisi yang tepat dengan memperhatikan kecukupan alokasi dasar yang sebenarnya, keadilan penyaluran anggaran antar desa dan efek insentif yang diharapkan.
5. Merevisi peraturan bupati tentang alokasi dan distribusi ADK.

Di tingkat nasional, Dana Insentif Daerah (DID) diberikan kepada pemerintah daerah berdasarkan kategori kinerja tertentu yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Sebanding dengan model DID, skema dana insentif desa yang berkelanjutan dirancang oleh pemerintah kabupaten sebagai instrumen insentif fiskal berbasis IDM+ untuk desa tertentu yang memenuhi kriteria desa lestari.

Studi kasus Berau: Survei ini menyoroti 12 desa peringkat teratas dengan skor IDM+ tertinggi.

Dalam skenario ini, hasil awal yang diperoleh dari penggunaan IDM+ digunakan untuk mendukung alokasi pemberian insentif dari kabupaten. Berdasarkan IDM+ ditetapkan 12 desa dengan peringkat teratas. Daftar ini mencakup 2 desa dengan status kelestarian lingkungan yang baik dan 10 desa dengan status kelestarian lingkungan yang meningkat.

Dalam simulasi ini, jumlah keseluruhan alokasi insentif fiskal diasumsikan sebesar Rp 1,4 miliar yang setara dengan 1% dari alokasi dana desa Berau pada tahun 2020. Insentif ini kemudian dibagi secara proporsional berdasarkan skor IDM+ desa. Semakin tinggi skor IDM+, semakin besar insentif fiskal yang diterima.

No.	Desa	Kecamatan	Skor	Indeks Desa Membangun Plus (IDM+)	Status	Proporsi Insentif	Ranking	Insentif Fiskal (IDR)
1	Sido Bangen	Kelay	61	83.93	Tinggi	10.31%	1	14,53,28,947
2	Sukan Tengah	Sambailung	59	80.36	Tinggi	9.87%	2	13,91,44,737
3	Gurimbang	Sambailung	56	75	Berkembang	9.21%	3	12,98,68,421
4	Tasuk	Gunung Tabur	54	71.43	Berkembang	8.77%	4	12,36,84,211
5	Temnudan	Batu Putih	53	69.64	Berkembang	8.55%	5	12,05,92,105
6	Labanan Makmur	Teluk Bayur	52	67.86	Berkembang	8.33%	6	11,75,00,000
7	Biduk-Biduk	Biduk-Biduk	52	67.86	Berkembang	8.33%	6	11,75,00,000
8	Bena Baru	Sambailung	51	66.07	Berkembang	8.11%	7	11,44,07,895
9	Merabu	Kelay	49	62.50	Berkembang	7.68%	8	10,82,23,684
10	Maluang	Gunung Tabur	46	57.14	Berkembang	7.02%	9	9,89,47,368
11	Kasai	Palau Derawan	46	57.14	Berkembang	7.02%	9	9,89,47,368
12	Teluk Semanting	Palau Derawan	45	55.36	Berkembang	6.80%	10	9,58,55,263

Pilihan kebijakan ini akan membutuhkan peraturan bupati baru yang mengatur alokasi insentif atau instrumen bantuan keuangan yang didasarkan pada skor IDM+.

3.5.1 OPSI KEBIJAKAN 3: INSENTIF CAMPURAN DAN SKEMA AFIRMASI

Opsi lain yang dapat dipilih oleh Kabupaten Berau adalah sisa Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi (DBH DR). Pemerintah Kabupaten Berau dapat menarik pungutan dari kegiatan reboisasi untuk mendanai insentif fiskal bagi desa. Hingga saat ini, Berau memiliki dana DBH DR yang belum tersentuh tertinggi di Kalimantan Timur sebesar Rp 358 miliar. Jika dana ini tidak segera digunakan, hal ini akan mengancam pendapatan fiskal Berau berisiko karena pemerintah pusat berkewajiban untuk mengurangi¹³ anggaran untuk daerah dengan pembelanjaan yang tidak efisien (PATTIRO, 2020).

Secara nasional, apabila pemerintah kabupaten dapat memobilisasi sumber pendanaan lain di luar APBD kabupaten, seperti dana CSR, dana dari donor atau hibah, dan donasi filantropi, mereka dapat mengoptimalkan skenario kebijakan ini. Kebijakan campuran ini menggabungkan pendekatan insentif fiskal untuk desa-desa yang memiliki kinerja lingkungan hidup yang baik dengan bantuan keuangan untuk desa-desa yang berkinerja buruk dari segi tata kelola ekologis¹⁴.

Evaluasi terhadap tingkat kelestarian lingkungan hidup di desa yang diukur dalam IDM+ menawarkan informasi mengenai desa-desa yang layak mendapatkan insentif dan juga desa yang membutuhkan bantuan. Kebijakan ini memberikan peluang bagi semua desa untuk meningkatkan status kelestarian lingkungannya. Beberapa opsi bauran kebijakan tercantum dalam tabel berikut ini:

Tabel 3. Insentif campuran dan skema afirmasi

Kombinasi Instrumen	Instrumen Insentif	Instrumen afirmasi
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ADD ▪ Bantuan Keuangan Kabupaten ▪ Khusus untuk Berau: Dana Bagi Hasil - Dana Reboisasi ▪ (DBH DR) 	<p>ADD dengan perubahan rumusan</p> <p>Khusus untuk Berau: DBH DR yang belum tersentuh</p>	Bantuan Keuangan Kabupaten
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ADD ▪ Pendanaan dari program, seperti dana CSR, hibah, donor, LSM atau filantropi ▪ Khusus untuk Berau: Dana Bagi Hasil - Dana Reboisasi ▪ (DBH DR) 	<p>ADD dengan perubahan rumusan</p> <p>Khusus untuk Berau: DBH DR yang belum tersentuh</p>	Pendanaan dari program, seperti dana CSR, hibah, donor, LSM atau filantropi
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dana insentif desa lestari (IDM+ Dana) ▪ Pendanaan dari program, seperti dana CSR, hibah, donor, LSM atau filantropi ▪ Khusus untuk Berau: Dana Bagi Hasil - Dana Reboisasi ▪ (DBH DR) 	<p>Dana insentif desa lestari atau dana IDM+</p> <p>Khusus untuk Berau: dana IDM+ bisa bersumber dari DBH DR yang belum tersentuh</p>	Pendanaan dari program, seperti dana CSR, hibah, donor, LSM atau filantropi

¹³ Peraturan Menteri Keuangan No. 221/PMK.07/2019 Pasal 14(3) menyatakan bahwa pemerintah kabupaten atau kota harus membelanjakan sisa DBH DR hingga tahun 2022. Jika tidak, Dana Alokasi Khusus (DAU) yang mejadi bagian mereka akan dikurangi pada tahun berikutnya.

¹⁴ Opsi ini mewajibkan pemerintah kabupaten/kota untuk mempersiapkan diri secara kelembagaan dengan transparansi keuangan dan kerangka akuntabilitas karena penggunaan kebijakan keuangan campuran berarti memiliki dua aliran anggaran: dari dalam dan luar anggaran pemerintah.

3.6.1 MEMILIH INSTRUMEN FISKAL YANG PALING SESUAI

Setiap instrumen fiskal yang dijelaskan di atas memiliki karakteristik, kelebihan, dan kekurangan masing-masing sebagai instrumen transfer fiskal berbasis ekologi. Pemilihan instrumen yang tepat dipengaruhi oleh beberapa faktor pendukung, antara lain aspek politik dan regulasi, kebijakan, ketersediaan anggaran, serta kelayakan teknis.

Tabel di bawah ini menggambarkan analisis risiko kualitatif – peluang terhadap tiga opsi kebijakan yang menjelaskan risiko dan peluang, serta apa yang dapat dilakukan untuk menangani risiko tersebut (mitigasi). Pemerintah kabupaten, tidak hanya Kabupaten Berau, dapat melakukan analisis serupa berdasarkan data dan kondisi kebijakan transfer yang diterapkan sebenarnya, termasuk faktor-faktor yang memengaruhi keputusan tentang kebijakan transfer untuk desa.

Tabel 4. Memilih instrumen fiskal yang paling sesuai untuk transfer fiskal berbasis ekologi bagi kabupaten

Instrumen	Deskripsi	Risiko	Peluang
Mitigasi Anggaran			
Alokasi Dana Desa/Alokasi Dana Kampung (ADD/ADK)	Instrumen transfer fiskal ini telah tersedia dan sifatnya wajib. Besarnya transfer minimum 10% dari dana perimbangan daerah dikurangi dana alokasi khusus. Instrumen ini memiliki aspek tertentu yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mereformasi atau merevisi rumusannya.	Perubahan rumusan ADD/ADK berisiko ditentang oleh desa-desa yang memperoleh ADD lebih kecil dibandingkan tahun anggaran sebelumnya.	Perubahan rumusan ADD/ADK dapat dilakukan tanpa anggaran tambahan. Rumusan baru ini lebih mudah diterapkan karena ADD/ADK merupakan instrumen wajib yang tidak memerlukan peraturan tambahan kecuali perubahan singkat dalam peraturan di tingkat kabupaten yang memasukkan indeks ekologi ke dalam rumusan ADD/ADK. Menerapkan kebijakan pemerintahan di atasnya dengan mengoptimalkan penambahan alokasi ADD/ADK secara bertahap sehingga setidaknya jumlah ADD/ADK minimum yang diterima setiap desa sama dengan alokasi sebelumnya.
Bantuan Keuangan	Berdasarkan peraturan yang ada pemerintah daerah diizinkan untuk mengembangkan skema bantuan keuangan baru jika diperlukan untuk mencapai tujuan tertentu dan pemerintah daerah harus bersedia melakukannya.	Skema bantuan ini membutuhkan alokasi anggaran baru dan kapasitas fiskal yang lebih kuat. Skema ini bukan skema yang wajib dimiliki dan rentan untuk dibatalkan. Penerapan skema ini membutuhkan peraturan baru (peraturan bupati untuk kabupaten dan peraturan gubernur untuk provinsi).	Semua desa berpeluang untuk mendapatkan bantuan ini. Hal ini bisa menciptakan persaingan antar desa untuk meningkatkan kinerja ekologi mereka jika dirancang dengan baik. Permintaan terhadap instrumen ini dari desa-desa meningkat. Mengoptimalkan peningkatan pendapatan daerah secara bertahap atau mengalokasikan ulang anggaran yang belum terpakai atau anggaran yang dialokasikan untuk belanja prioritas rendah. Misalnya mengalokasikan ulang anggaran yang berasal dari pemotongan biaya perjalanan atau kegiatan yang dibatalkan karena pandemi covid-19.
Instrumen Campuran	Selain memberikan insentif kepada desa dengan kinerja ekologi yang tinggi, pemerintah kabupaten juga dapat membantu desa dengan kinerja yang lebih rendah melalui program yang menangani masalah ekologi yang spesifik bagi mereka.	Instrumen campuran membutuhkan anggaran tambahan untuk menyusun program yang berkaitan dengan kantor dinas. Standar akuntabilitas keuangan yang kuat dibutuhkan untuk menangani anggaran yang bukannya berasal dari pemerintah.	Semua desa berpeluang untuk meningkatkan kinerja ekologinya. Instrumen ini tidak membutuhkan peraturan baru.

KELAYAKAN PERUBAHAN RUMUSAN ADD DAN DANA IDM+

Kabupaten Berau dapat menentukan instrumen fiskal mana yang sesuai untuk berbagai daerah di wilayahnya berdasarkan gambaran analisis risiko-peluang di atas. Misalnya, jika suatu kabupaten mengalami penurunan kapasitas keuangan karena pendapatan daerah menurun, seperti yang terjadi pada situasi pandemi Covid-19, maka pemilihan instrumen akan diprioritaskan pada pengubahan rumusan ADD, karena instrumen ini dapat digunakan tanpa membutuhkan anggaran tambahan. Meskipun kapasitas keuangannya menurun, kabupaten tersebut tetap melakukan transfer ADD karena instrumen tersebut bersifat wajib. Pemerintah kabupaten hanya perlu mengubah rumusan distribusi agar mencakup indikator kinerja ekologi dalam penghitungan ADD. Dari segi kapasitas fiskal, instrumen ADD relatif lebih layak dibandingkan pilihan instrumen lainnya.

Dilihat dari aspek regulasi, penerapan instrumen dana insentif desa lestari (dana IDM+) membutuhkan regulasi tambahan, sedangkan penerapan ADD hanya memerlukan revisi regulasi tentang ADD yang ada. Pemerintah kabupaten dapat diinformasikan bahwa mereka telah memiliki Peraturan Bupati tentang ADD sehingga mereka hanya perlu merevisi ketentuan mengenai rumusan ADD. Apabila suatu kabupaten memilih skema dana insentif desa lestari dengan menggunakan instrumen bantuan keuangan lainnya, maka diperlukan peraturan tambahan sebagai landasan hukum pelaksanaannya. Oleh karena itu, berdasarkan aspek-aspek tersebut kedua instrumen tersebut memiliki tingkat kelayakan yang relatif sama.

Sementara itu dilihat dari potensi menimbulkan penolakan dari pemerintah desa, kebijakan transfer yang berdampak pada peningkatan pendapatan desa akan diterima oleh pemerintah desa. Sebaliknya apabila kebijakan menyebabkan turunnya nilai transfer ke desa, pilihan tersebut akan mendapat respon negatif. Dari sudut pandang ini, instrumen dana IDM+ mungkin lebih dapat diterima daripada instrumen pengubahan rumusan ADD karena pemerintah desa akan menganggapnya sebagai sumber pendapatan baru. Di sisi lain, dengan asumsi tidak ada anggaran tambahan, perubahan rumusan ADD akan menciptakan fenomena desa yang memenangkan fiskal dan desa yang kalah. Kondisi ini dapat dipandang sebagai sumber ketidakpastian dan ancaman terhadap sumber pendapatan desa, apalagi jika tidak disosialisasikan secara jelas dan transparan. Upaya mitigasi harus menerapkan kebijakan ADD on top transfer yang memastikan bahwa ADD yang diterima oleh desa setidaknya sama dengan ADD yang diterima pada tahun sebelumnya. Dari sudut pandang ini, kedua instrumen tersebut memiliki kelemahan yang sama, yaitu membutuhkan anggaran tambahan untuk mengatasi kekurangan tersebut.

3.4 KEBIJAKAN YANG DISARANKAN UNTUK BERAU: INSTRUMEN FISKAL CAMPURAN (KEBIJAKAN OPSI 3) UNTUK MENCAPAI IMPLIKASI YANG OPTIMAL

Berdasarkan analisis risiko-peluang, kemungkinan penggabungan instrumen fiskal dengan skema lain tampaknya menjadi pilihan yang optimal. Pilihan ini memungkinkan kabupaten untuk menerapkan pendekatan insentif serta pendampingan atau tindakan afirmatif

kepada desa berdasarkan hasil evaluasi terhadap tingkat kelestarian lingkungan desa. Desa dengan tingkat kelestarian lingkungan yang baik diberi penghargaan dalam bentuk insentif, sedangkan desa yang masih lemah atau memiliki tingkat kelestarian lingkungan yang rendah akan mendapatkan bantuan untuk meningkatkan tingkat kelestarian lingkungannya.

Pilihan ini sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan yang inklusif. Tidak ada satu desa pun yang tertinggal, karena semua desa memiliki peluang dan akses yang sama terhadap sumber daya untuk meningkatkan kinerjanya. Selain itu, pelaksanaan kemitraan pemerintah-swasta (KPS) membutuhkan kepemimpinan dan kerja sama antara pemerintah, sektor swasta, dan mitra pembangunan lainnya.

Instrumen campuran ini memiliki kelemahan, seperti kemungkinan adanya kebutuhan penganggaran baru jika kombinasi tersebut melibatkan instrumen baru berupa dana insentif desa lestari (dana IDM+). Kelemahan lainnya adalah perlunya koordinasi dan sinkronisasi kebijakan anggaran dan program yang melibatkan banyak pihak. Kelemahan tersebut dapat diatasi dengan realokasi anggaran atau memobilisasi sumber pendanaan di luar APBD provinsi melalui kerja sama dengan pihak ketiga dari swasta, donor atau LSM, kelompok filantropi dan mitra pembangunan lainnya. Oleh karena itu, komitmen dan kepemimpinan kepala daerah menjadi kunci suksesnya penggunaan instrumen campuran.

3.4.1 RENCANA UNTUK MELAKSANAKAN SOLUSI YANG DISARANKAN

Agar Pemerintah Kabupaten Berau dapat menerapkan kerangka fiskal IDM+, mereka perlu mendesain ulang kerangka regulasi mereka dengan menerbitkan peraturan bupati sebagai dasar mekanisme penyaluran EFT. Opsi kebijakan 3 adalah kebijakan campuran yang melibatkan ADD atau ADK yang sudah ada dengan bantuan program dari pejabat terkait yang saling melengkapi. Langkah-langkah yang diusulkan adalah:

1. Sosialisasi yang jelas untuk menginformasikan pembuat kebijakan bahwa IDM+ dibangun berdasarkan indikator kinerja dan instrumen fiskal yang ada dengan penekanan pada indikator kinerja ekologi. Instrumen ini tidak ada membutuhkan peraturan baru. Semua desa cenderung meningkatkan kinerja ekologinya jika memungkinkan. Namun, dukungan politik atau peraturan di tingkat kabupaten akan dibutuhkan untuk memfasilitasi IDM+ ke dalam rumusan ADD.
2. Mendorong komitmen kepala desa selama dan setelah pelaksanaan kebijakan karena kebijakan ini membutuhkan kepemimpinan dan kerja sama antara pemerintah, sektor swasta, dan mitra pembangunan lainnya.
3. Pengetahuan dan pembangunan kapasitas semua pemangku kepentingan terkait, termasuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah, penyandang dana dan pemberi bantuan program, tentang IDM+ dan transfer fiskal berbasis ekologi untuk meningkatkan dan mengembangkan pengetahuan, peralatan, dan perlengkapan diperlukan demi keberhasilan pelaksanaan dan peningkatan kelestarian desa secara berkelanjutan.

Setelah diterapkan secara efektif, transfer fiskal berbasis ekologi yang menggunakan IDM+ berpotensi menciptakan struktur anggaran daerah yang berwawasan lingkungan. Besarnya transfer berbasis kinerja akan mengarah pada perubahan perilaku positif pada pemerintah daerah untuk mendukung perlindungan lingkungan.

3.5 MENERAPKAN IDM+ DI KABUPATEN/ KOTA LAINNYA ATAU PADA JENJANG PEMERINTAHAN LAINNYA SEPERTI PROVINSI

IDM+ berpotensi untuk menjembatani kesenjangan dengan indikator kinerja berbasis ekologi yang sudah ada melalui pengukuran kinerja lingkungan setiap desa yang menyeluruh dan objektif dengan mempertimbangkan keragaman geografisnya. IDM+ bertindak sebagai sistem penghargaan untuk meningkatkan pelaksanaan SDG prioritas di tingkat desa yang dikaitkan dengan instrumen transfer fiskal untuk memberikan insentif berdasarkan kinerja.

Mengingat IDM+ menggunakan teknik pengukuran yang serupa dengan instrumen yang sudah ada, instrumen ini dapat direplikasi di kabupaten/kota lainnya dengan intervensi minimum, yaitu dengan meniru langkah-langkah pelaksanaan yang diterapkan oleh Pemerintah Kabupaten Berau. Langkah-langkah tersebut antara lain: melakukan sosialisasi tentang mekanisme IDM+, komitmen dan kerja sama para kepala desa selama pelaksanaan, serta pembangunan kapasitas yang berkelanjutan guna memastikan pembangunan desa yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Di tingkat nasional, pemerintah hanya akan mengubah atau menambah mekanisme EFT yang ada sehingga melengkapi IDM+. Indikator yang dipilih dalam IDM+ selaras dengan rencana pembangunan lingkungan hidup pusat-daerah (misalnya Peraturan Menteri Dalam Negeri, Prioritas Pembelanjaan Dana Desa, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten), sehingga tersinkronisasi dengan baik dengan SDG nasional-daerah sekaligus menyoroti peran. transfer fiskal berbasis ekologi (EFT).

Kami merekomendasikan langkah-langkah berikut kepada pemerintah pusat untuk membantu pelaksanaan EFT di Berau dan di semua kabupaten lainnya yang berkepentingan di seluruh negeri:

1. Terus mendukung penerapan EFT di seluruh daerah di Indonesia pada tataran politik dan peraturan. Dukungan politik yang luas, terutama dari Kementerian Keuangan, sangat penting bagi pemerintah daerah untuk menyesuaikan transfer fiskal yang ditunjang oleh indikator kelestarian lingkungan.
2. Menjajaki kemungkinan memasukkan IDM+ ke dalam IDM yang telah disusun oleh Kementerian Desa. Hal ini akan membantu mengarusutamakan evaluasi kinerja ekologi hingga ke tingkat desa di seluruh Indonesia.

4. ANALISIS DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Studi kasus yang dilakukan terhadap Kabupaten Berau membuka kemungkinan untuk melakukan analisis lebih lanjut dan implikasi kebijakan tidak hanya dalam kasus Berau, tetapi juga dalam skala nasional.

Bab ini mencoba untuk menganalisis lebih jauh dampak studi ini pada skala yang lebih luas dan tindak lanjut yang diperlukan untuk berkembang.

4.1 MEMASUKKAN PELESTARIAN LINGKUNGAN KE DALAM KERANGKA FISKAL AKAN MEMAINKAN PERAN STRATEGIS DALAM Mendukung PELAKSANAAN Pencapaian SDG di Tingkat Desa

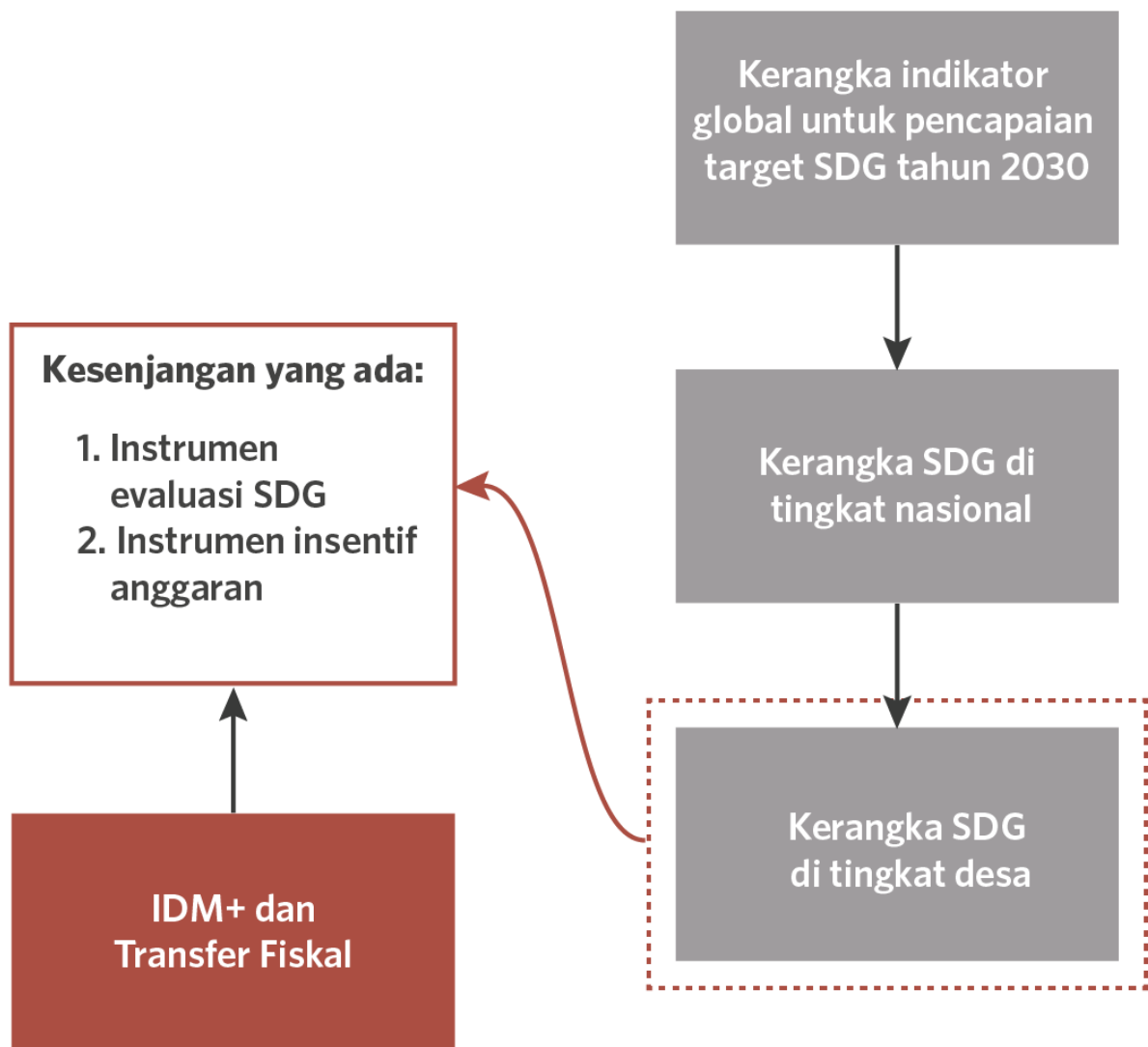
Untuk mendorong perbaikan, desa-desa yang terbukti memiliki kinerja lingkungan tertinggi perlu diberi penghargaan melalui mekanisme Ecological Fiscal Transfer (EFT) atau transfer fiskal berbasis ekologi yang efektif, transparan, dan berkeadilan. Instrumen transfer fiskal pada umumnya memiliki tujuan mendasar, yaitu untuk memberikan peluang yang adil bagi daerah, dapat didistribusikan secara nasional dan memperhitungkan perbedaan-perbedaan dari segi PDB, pembangunan manusia, angka kemiskinan, dan lain sebagainya. Hanya daerah tertentu yang berhak mendapatkan perlakuan khusus karena keadaannya yang unik (seperti dikategorikan sebagai daerah sangat tertinggal) melalui instrumen affirmative action¹⁵. Oleh karena itu, transfer fiskal yang berkeadilan berdasarkan indikator ekologi harus mampu menyerap perbedaan sumber daya alam, topografi, cuaca, kondisi hutan dan kegiatan pertanian. Tujuannya adalah agar penyaluran insentif dapat dilakukan secara adil di seluruh desa di negeri ini. Pendekatan ini berbeda tetapi melengkapi upaya lain yang mungkin berusaha menciptakan instrumen fiskal afirmatif baru, misalnya yang dirancang khusus untuk daerah dengan tutupan hutan yang luas. Dengan kata lain, indikatornya harus fleksibel dalam dua hal - cukup luas agar relevan untuk semua desa dan cukup fleksibel sehingga dapat disesuaikan dengan daerah-daerah yang ingin memodifikasinya sesuai dengan kebutuhan mereka. Indikator juga harus layak untuk diterapkan dan mampu memanfaatkan proses birokrasi yang ada alih-alih menciptakan birokrasi baru.

Oleh sebab itu untuk memperbaiki penerapan kerangka SDG di tingkat desa melalui reformasi fiskal diperlukan:

¹⁵ Pada tahun 2020, Kementerian Keuangan menetapkan peraturan yang mengalokasikan Dana Desa untuk affirmative action hingga 1,5% dari total dana untuk seluruh desa di Indonesia. Alokasi afirmatif diartikan sebagai persentase dari total Dana Desa dibagi semua desa dengan angka kemiskinan tinggi secara nasional. Lihat Pasal 6 ayat (4) Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 205 Tahun 2019.

- Mekanisme yang mampu menilai kinerja lingkungan desa bersama indikator dan metode evaluasi yang ada. Hingga saat ini, metode evaluasi desa yang digunakan didasarkan pada IPD dan IDM.
- Mekanisme yang mampu menilai dan memberi penghargaan kepada desa atas kinerja yang baik.

Dalam hal IDM+, insentif fiskal diberikan kepada desa yang memenuhi kriteria desa lestari yang diukur dengan indeks ekologi yang dipilih. Indeks ini mengukur kinerja desa berdasarkan pengelolaan lahan berkelanjutan, mitigasi dan kegiatan adaptasi perubahan iklim.

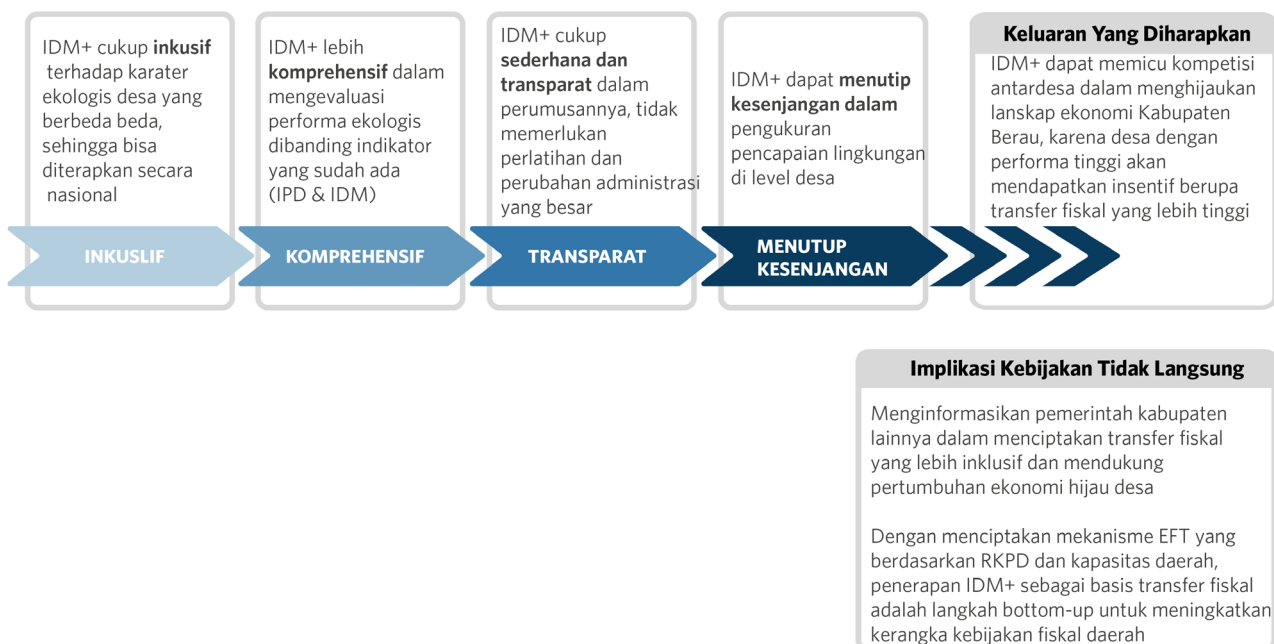


4.2 IDM+ DAPAT MENYEBABKAN TERJADINYA PERUBAHAN PADA LANSKAP EKONOMI KABUPATEN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN TIDAK LANGSUNG

Studi tentang IDM+ yang dilakukan di Berau berpotensi mendorong persaingan antardesa untuk mewujudkan lanskap ekonomi kabupaten yang berwawasan lingkungan karena desa-desa berkinerja tinggi akan terdorong untuk mendapatkan insentif dari alokasi fiskal yang lebih tinggi. Studi ini juga dapat menekankan metode untuk menjembatani kesenjangan antara prioritas SDG pemerintah pusat dengan prioritas pemerintah daerah.

Selain itu, studi ini berpotensi memengaruhi implikasi kebijakan lebih lanjut melalui informasi yang disampaikan kepada pemerintah kabupaten lainnya tentang metode untuk menciptakan transfer antar tingkat pemerintah yang inklusif yang mendorong pertumbuhan ekonomi berwawasan lingkungan hijau di tingkat desa.

Studi ini juga menunjukkan bagaimana pendekatan bottom-up dapat menghasilkan solusi berbasis bukti untuk memperbaiki kerangka kebijakan fiskal yang ada dengan membuat sistem insentif berdasarkan keinginan kabupaten dan kapasitas yang ada.



4.3 STUDI LANJUTAN

Walaupun demikian, studi lebih dalam diperlukan untuk memperbaiki rancangan dan pelaksanaan IDM+

Bidang yang mungkin memerlukan studi lebih lanjut mencakup:

1. Studi longitudinal tentang analisis ekonomi yang menilai bagaimana IDM+ mendorong pertumbuhan ekonomi berwawasan lingkungan di tingkat desa dari waktu ke waktu.
2. Studi yang menganalisis keuntungan ekonomi dari penerapan IDM+ dan bagaimana

desa dapat meningkatkan kinerjanya berdasarkan tata kelola ekologi yang pada akhirnya diukur dengan IDM+.

3. Studi tentang pengarusutamaan gender dalam transfer fiskal berbasis ekologi, yaitu apakah program keseimbangan gender harus dianggap sebagai salah satu indeks ekologi?
4. Menganalisis relevansi IDM+ dalam konteks kapasitas fiskal yang rendah yang disebabkan oleh beberapa faktor seperti pandemi COVID-19 atau anjloknya bagi hasil sumber daya alam.

Hal ini sangat relevan dalam konteks krisis kesehatan masyarakat yang terjadi saat ini yang disebabkan oleh COVID-19. Krisis ini telah memengaruhi banyak negara di dunia, termasuk Indonesia dan Kabupaten Berau. Meningkatnya kebutuhan terhadap fasilitas kesehatan dan bantuan sosial memberikan tekanan pada kapasitas fiskal pemerintah di seluruh dunia. EFT bergantung pada ketersediaan anggaran fiskal yang dapat ditransfer. Upaya reformasi fiskal untuk memasukkan indikator ekologi mungkin akan terhambat atau tertunda hingga krisis kesehatan masyarakat yang terjadi saat ini ditangani dengan tepat.

Indeks Desa Membangun Plus (IDM+): Enhancing Direct Incentives for Sustainable Land Use

5. KESIMPULAN

- Untuk memastikan bahwa prioritas SDG yang utama dapat diterjemahkan ke dalam kebijakan pada unit pemerintahan terkecil seperti pemerintahan desa, Indonesia membutuhkan indikator yang mampu mengevaluasi kinerja berbasis ekologi di tingkat desa. Indikator tersebut harus mampu mengukur 'kinerja' secara objektif mengingat keragaman konteks di lapangan. Selain itu diperlukan sistem penghargaan tertentu yang mampu mendorong pelaksanaan SDG prioritas di tingkat desa. Instrumen transfer fiskal juga diperlukan untuk memberikan insentif sebagai penghargaan atas kinerja yang baik.
- Sementara itu, metode evaluasi dan instrumen fiskal yang ada tidak memadai untuk menjelaskan - apalagi dijadikan dasar pemberian penghargaan atas - aksi-aksi yang dilakukan di tingkat desa khususnya untuk meraih Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDG) atau pembangunan berkelanjutan secara umum.
- Metode evaluasi perlu diperbarui agar mencerminkan faktor-faktor ekologi yang mendukung SDG dan dapat diterapkan di semua desa. Untuk mendorong perbaikan, desa-desa yang terbukti memiliki kinerja lingkungan tertinggi perlu diberi penghargaan melalui mekanisme Transfer Fiskal Berbasis Ekologi (Ecological Fiscal Transfer/EFT) yang efektif, transparan, dan berkeadilan.
- EFT adalah transfer fiskal antar jenjang pemerintah yang didasarkan pada kinerja berbasis ekologi. Bergantung pada instrumen keuangan yang digunakan, EFT bertujuan untuk memberikan efek insentif pada wilayah yurisdiksi yang menjadi target. Salah satu dampak yang diharapkan adalah pertumbuhan ekonomi berwawasan lingkungan di satu sisi dan efisiensi fiskal di sisi lain.
- Meskipun banyak pemerintah daerah yang tengah menjajaki mekanisme EFT dengan dukungan pemerintah pusat, kami menemukan bahwa reformasi fiskal seringkali lebih berhasil di tingkat daerah daripada di tingkat pusat karena faktor kinerja politik dan prioritas pembangunan. Oleh karena itu, ada peluang untuk memperkaya wacana ini dan mengisi kesenjangan dalam mengukur kinerja berbasis ekologi agar memberikan dampak yang nyata.
- IDM+ memanfaatkan indeks yang ada dan menambahkan 10 indikator berbasis ekologi yang berbeda yang dibagi menjadi dua kategori utama: pemanfaatan lahan dan pengelolaan sumber daya alam, serta aksi-aksi untuk mengatasi perubahan iklim. Indeks ini menambahkan indikator kinerja ekologi yang penting, namun tidak menciptakan indeks baru dan malah dikembangkan berdasarkan instrumen yang sudah ada yang telah digunakan di desa guna menghindari adaptasi terhadap birokrasi yang berkepanjangan
- Kesepuluh indikator IDM+ dirancang agar dapat diterapkan secara universal di semua desa, namun fleksibel agar dapat disesuaikan dengan karakteristik lokal. Misalnya beberapa desa dengan tujuan tertentu mungkin menggunakan subindikator tambahan di luar kesepuluh indikator utama untuk menunjukkan kinerja yang tinggi.
- Dalam kasus Berau, IDM+ mengukur 14 indikator ekologi yang berbeda, yang lebih

komprehensif daripada evaluasi ekologi yang ada. Jumlah indikator IDM+ yang lebih banyak memungkinkan pengukuran keragaman geografis Kabupaten Berau, yang lebih dari sekadar tutupan hutan. Di Berau, ke-14 indikator kinerja lingkungan tersebut merupakan penataan ruang desa, masing-masing indikator diberi skor berdasarkan 5 kategori pada skala Likert.

- Ada beberapa instrumen fiskal yang dapat digunakan oleh Pemerintah Kabupaten Berau untuk mendorong kinerja desa yang diukur dengan IDM+. Transfer fiskal dari kabupaten/kota ke desa seperti yang terjadi di Berau dapat dilakukan dengan menggunakan instrumen Bantuan Keuangan Kabupaten dan Alokasi Dana Desa. Pilihan instrumen mana yang dapat dihubungkan ke indikator IDM+ bergantung pada kapasitas fiskal Berau, dukungan politik, dan prioritas pembangunan.
- Berdasarkan studi yang kami lakukan ini, kami merekomendasikan langkah-langkah utama kepada Pemerintah Kabupaten sebagai berikut:
 - Melakukan sosialisasi yang jelas dan transparan sebelum dan selama pelaksanaan kebijakan dan menginformasikan kepada pemangku kepentingan bahwa IDM+ adalah mekanisme yang disempurnakan, yang dibangun dari indikator kinerja yang ada dan instrumen fiskal terkait.
 - Memastikan komitmen dan kepemimpinan kepala desa setempat karena kebijakan ini melibatkan banyak pemangku kepentingan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan yang inklusif, yaitu semua desa memiliki kesempatan yang sama dan akses terhadap sumber daya untuk guna memperbaiki kinerja mereka. Hal ini membutuhkan kepemimpinan dan kerja sama antara pemerintah, sektor swasta, dan mitra pembangunan lainnya.
 - Peningkatan pengetahuan dan pembangunan kapasitas pemerintah daerah tentang IDM+ untuk meningkatkan dan mengembangkan pengetahuan, peralatan, perlengkapan, dan sumber daya lainnya diperlukan demi keberhasilan penerapan IDM+ serta peningkatan kelestarian desa secara berkelanjutan.
- Dalam konteks saat ini ketika pandemi COVID-19 memengaruhi kapasitas fiskal banyak negara, termasuk pemerintah daerah seperti Berau, EFT sangat bergantung pada ketersediaan anggaran fiskal yang akan ditransfer. Upaya untuk mereformasi transfer fiskal agar memasukkan indikator berbasis ekologi mungkin akan terhambat atau tertunda hingga krisis kesehatan masyarakat ditangani dengan tepat.
- Studi tentang IDM+ yang dilakukan di Berau berpotensi mendorong kompetisi antardesa untuk mewujudkan lanskap ekonomi Kabupaten Berau yang berwawasan lingkungan karena desa-desa berkinerja tinggi akan terdorong untuk mendapatkan insentif dari alokasi fiskal yang lebih tinggi. Studi ini juga dapat menekankan metode untuk menjembatani kesenjangan antara prioritas SDG pemerintah pusat dengan prioritas pemerintah daerah. Selain itu, studi ini berpotensi memengaruhi implikasi kebijakan lebih lanjut melalui informasi yang disampaikan kepada pemerintah kabupaten lainnya tentang metode untuk menciptakan transfer antar tingkat pemerintahan yang inklusif yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi berwawasan lingkungan hijau di tingkat desa. Studi ini juga menunjukkan bagaimana pendekatan bottom-up dapat menghasilkan solusi berbasis bukti untuk memperbaiki kerangka kebijakan fiskal yang ada melalui sistem insentif berdasarkan keinginan kabupaten dan kapasitas yang ada.

6. DAFTAR PUSTAKA

1. Government of Indonesia. 2014a. Government of Indonesia Regulation 43 Year 2014 on the Implementation of Law 6/2014 on Villages. <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt53a7ff51a08a7/peraturan-pemerintah-nomor-43-tahun2014?r=0&q=pp 43 2014&rs=1847&re=2020>.
2. ———. 2014b. Government Regulation 60 Year 2014 on Village Funds Sourced from the State Revenue and State Budget. <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/19787/undangundang-nomor-33-tahun-2004?r=0&q=uu 33 2004&rs=1847&re=2020>.
3. ———. 2015. Government of Indonesia Regulation 47 Year 2015 on the Amendment of GR 43 Year 2014 on the Implementation of Law 6/2014 on Villages. <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt55a468898a282/peraturan-pemerintah-nomor47-tahun-2015?r=0&q=pp 47 2015&rs=1847&re=2020>.
4. ———. 2019. Government of Indonesia Regulation 11 Year 2019 on the Second Amendment of GR 43 Year 2014 on the Implementation of Law 6/2014 on Villages. <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt5c8f79c1ddd72/peraturanpemerintah-nomor-11-tahun-2019?r=0&q=pp%2011%202019&rs=1847&re=2020>.
5. Ministry of Finance. 2019. Minister of Finance Regulation 141/PMK.07/2019 Year 2019 on the Management of Local Incentive Funds. <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt5da80733afbfe/peraturan-menteri-keuangan-nomor-141-pmk072019-tahun-2019?r=0&q=141/PMK.07/2019 &rs=1847&re=2020>.
6. Ministry of Home Affairs. 2014. Minister of Home Affairs Regulation 114 Year 2014 on the Guidelines of Village Development. <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt5a8fe46282d5c/peraturan-menteri-dalam-negeri-nomor-114-tahun2014?r=1&q=permendagri 114 2014&rs=1847&re=2020>.
7. Mafira, T., Muluk, S., Conway, S. 2019. "From Digging to Planting: A Sustainable Economic Transition for Berau, East Kalimantan." Climate Policy Initiative. <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2019/08/From-Digging-to-Planting.pdf>
8. Mafira, T., Rakhmadi R., Novianti C. 2018. "Toward a More Sustainable and Efficient Palm Oil Supply Chain in Berau, East Kalimantan." Climate Policy Initiative.
9. Mumbunan, Sonny. 2011. "Ph.D Dissertation: Ecological Fiscal Transfers in Indonesia".
10. Helmholtz Centre for Environmental Research, UFZ. <https://pdfs.semanticscholar.org/319f/6f6ca32e5b343423e4f37433b12ae83d1faa.pdf>
11. PATTIRO and Yayasan Konservasi Alam Nusantara (YKAN). 2020. POLICY BRIEF: Optimalisasi DBH DR untuk Kemandirian KPH di Provinsi Kalimantan Timur. <http://pattiro.org/2020/06/policy-brief-optimalisasi-dbh-dr-untuk-kemandirian-kph-diprovinsi-kalimantan-timur/>.

12. President of Indonesia. 2019. Presidential Regulation 59 Year 2017 on Sustainable
13. Indeks Desa Membangun Plus (IDM+): Enhancing Direct Incentives for Sustainable Land Use
14. Development Goals Action Plan. <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt5974be3586d3e/peraturan-presiden-nomor-59-tahun-2017?r=0&q=perpres 59 tujuan pembangunan&rs=1847&re=2020>.
15. Republic of Indonesia. 2004. Law 33 Year 2004 on Balancing Funds between Central Government and Subnational Governments. Republic of Indonesia. <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/19787/undangundang-nomor-33-tahun2004?r=0&q=uu 33 2004&rs=1847&re=2020>.
16. ———. 2016. First Nationally Determined Contribution Submitted to UNFCCC. [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Indonesia First/First NDC Indonesia submitted to UNFCCC Set November 2016.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Indonesia%20First/First%20NDC%20Indonesia%20submitted%20to%20UNFCCC%20Set%20November%202016.pdf).
17. Suryaputra, R. Alam., Muluk, Saeful., Salam, Roy., Untung, Bejo., Rahman, Erman. 2019. Mengkenalkan Skema Insentif Fiskal Berbasis Ekologi Di Indonesia: TAKE, TAPE, Dan TANE. <https://programsetapak.org/wp-content/uploads/2020/01/Naskah-Kebijakan-EFTFINAL-1.pdf>.
18. Sutiyono, Guntur, Randy Rakhmadi, Saeful Muluk, and Tiza Mafira. 2018. "Indonesia's Village Fund: An Important Lever for Better Land Use and Economic Growth at the Local Level." A Climate Policy Initiative Report 1(March): 18. <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2018/04/Indonesia's-Village-Fund--An-Important-Lever-for-BetterLand-Use-and-Economic-Growth-at-the-Local-Level.pdf>.
19. Thuy Tu, Pham et al. 2013. 108 Working Paper Approaches to Benefit Sharing: A Preliminary Comparative Analysis of 13 REDD + Countries. Bogor. http://www.cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WP108Pham.pdf.
20. Wahyudi, Riko, and Rezky Lasekti Wicaksono. 2020. "Policy Forum: Village Fund for REDD+ in Indonesia: Lessons Learned from Policy Making Process at Subnational Level." Forest Policy and Economics 119(February): 102274. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2020.102274>.

climatepolicyinitiative.org