

The Reform Initiatives

Merupakan lembaga riset kebijakan yang bernaung di bawah PT Semesta Infomedia Indonesia, berkedudukan di Jakarta.

TRI fokus pada penelitian kebijakan terkait Ekonomi, Fiskal, Kesejahteraan Sosial, Desentralisasi, Lingkungan Hidup & Perubahan Iklim, Tata Kelola Kebijakan yang Baik, Politik & Elektoral, Penegakan Hukum, Ekonomi Digital, serta Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM).



Achmad Taufik

Deputy Director -
The Reform Initiatives (TRI)

Menggagas Carbon-based Fiscal Transfer: Menjembatani Pasar Karbon dan Hubungan Keuangan Pusat-Daerah

Krisis iklim global telah menggeser secara fundamental cara dunia menilai sumber daya alam. Selama berabad-abad, nilai ekonomi alam hampir selalu diukur dari aktivitas ekstraksi—seberapa banyak minyak bumi, gas alam, batu bara, atau kayu yang berhasil dikeruk. Namun, hari ini muncul paradigma baru: nilai ekonomi terbesar justru dapat hadir dari upaya mempertahankan fungsi ekologis suatu kawasan.

Hutan yang tetap tegak berdiri tidak hanya bernilai dari kayu yang disimpan, tetapi juga dari jasa lingkungan berupa penyimpanan (carbon storage) dan penyerapan emisi gas rumah kaca (carbon sequestration). Jasa ekosistem ini kini memiliki nilai ekonomi nyata melalui berbagai instrumen Nilai Ekonomi Karbon (NEK).

Indonesia telah mengambil langkah progresif melalui Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 yang kemudian diperkuat oleh Peraturan Presiden Nomor 110 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon. Landasan regulasi ini membuka jalan bagi perkembangan perdagangan karbon, pembayaran berbasis kinerja (result-based payments), hingga berbagai skema pembiayaan iklim dalam mencapai target Nationally Determined Contribution (NDC).

Namun, ada satu pertanyaan mendasar yang luput dari diskursus kebijakan nasional: Bagaimana manfaat ekonomi dari karbon diterjemahkan menjadi manfaat fiskal bagi pemerintah daerah dan masyarakat yang berdarah-darah menjaga hutan tersebut?

Sejauh ini, diskursus karbon masih berkutat pada cara membangun Pasar Karbon yang efisien, meningkatkan integritas kredit karbon, memperkuat sistem Measurement, Reporting, and Verification (MRV), serta menarik investasi hijau. Sementara itu, dimensi hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (intergovernmental fiscal relations) justru terabaikan.

Tulisan ini mengajukan sebuah gagasan konseptual: Carbon-based Fiscal Transfer (CBFT) sebagai jembatan antara ekonomi karbon, pilar keuangan pusat-daerah, dan tata kelola sumber daya alam berkelanjutan.

Pasar Karbon vs. Hubungan Fiskal: Dua Rezim Kebijakan yang Berbeda

Dalam literatur ekonomi lingkungan, emisi karbon ditempatkan sebagai bentuk eksternalitas negatif yang harus dikoreksi melalui mekanisme harga (carbon pricing). Teori Pigouvian Tax (Pigou, 1920) menegaskan bahwa aktivitas yang menimbulkan biaya sosial harus dikenai harga agar pelaku ekonomi menginternalisasi dampak lingkungannya. Di tingkat praktis, hal ini diwujudkan melalui pajak karbon, sistem perdagangan emisi (emissions trading system), maupun Pasar Karbon sukarela (voluntary carbon market).

Fungsi utama pasar karbon adalah membentuk harga (price discovery) dan menciptakan insentif ekonomi bagi pengurangan emisi.

Namun, pembentukan harga karbon tidak otomatis menjawab pertanyaan keadilan: Siapa yang berhak menerima manfaat ekonomi dari karbon tersebut?

Di sinilah teori fiskal federalism menjadi sangat krusial. Seperti diungkapkan Oates (1972), hubungan keuangan pusat dan daerah tidak sekadar bertujuan membagi porsi pendapatan, melainkan mengatasi ketimpangan fiskal serta menginternalisasi manfaat dan biaya yang melintasi batas wilayah (intergovernmental externalities). Transfer fiskal adalah instrumen penyeimbang agar insentif pemerintah daerah selaras dengan tujuan pembangunan nasional.

Dengan kata lain: pasar karbon menetapkan harga karbon, sedangkan sistem transfer fiskal menentukan distribusi manfaat ekonominya secara adil.

Dari Sharing Extraction Menuju Sharing Environmental Performance

Sejak fajar desentralisasi fiskal bergulir, hubungan keuangan pusat-daerah di Indonesia didominasi oleh paradigma sharing extraction. Daerah menerima Dana Bagi Hasil (DBH) karena wilayahnya dieksploitasi untuk menghasilkan penerimaan negara—baik dari sektor migas, pertambangan

minerba, perkebunan sawit maupun kehutanan.

Paradigma ini masuk akal ketika pertumbuhan ekonomi nasional bergantung sepenuhnya pada pengerukan sumber daya alam. Namun, transisi menuju ekonomi hijau menuntut realitas baru. Nilai ekonomi tidak lagi hanya lahir dari apa yang diekstraksi, melainkan dari apa yang berhasil dipertahankan.

Dalam konteks perubahan iklim, kawasan hutan yang lestari menyediakan barang publik (public goods) berupa penyerapan emisi, perlindungan keanekaragaman hayati, hingga pengaturan tata air. Artinya, sumber daya alam kini memiliki dua bentuk nilai ekonomi: Pertama, Nilai Ekstraktif yaitu Nilai yang diperoleh melalui pengambilan/eksploitasi sumber daya alam. Kedua, Nilai Konservatif yaitu nilai yang tercipta karena keberhasilan menjaga dan mempertahankan fungsi ekologis kawasan.

Jika negara memperoleh manfaat ekonomi dari jasa lingkungan karbon yang dijaga oleh daerah, bukankah pemerintah daerah penghasil jasa lingkungan tersebut juga berhak menerima kompensasi fiskal yang setara dengan daerah penghasil komoditas ekstraktif?

Konservasi Hutan sebagai Eksternalitas Fiskal Positif

Dalam teori ekonomi publik, konservasi hutan adalah contoh klasik positive externality. Daerah yang memilih mempertahankan tutupan hutan sering kali harus menanggung opportunity cost yang besar: seperti hilangnya potensi investasi, terbatasnya ruang pemanfaatan lahan, membengkaknya biaya pengawasan kawasan, hingga kebutuhan pembiayaan restorasi ekosistem.

Ironisnya, manfaat dari penurunan emisi dan kelestarian ekosistem tersebut dinikmati oleh masyarakat nasional hingga komunitas global. Ketimpangan antara pihak yang menanggung biaya (cost bearer) dan pihak yang menikmati manfaat (benefit receiver) ini adalah masalah serius dalam desain desentralisasi.

Studi Ring (2008) membuktikan bahwa Ecological Fiscal Transfer (EFT) atau transfer fiskal berbasis indikator ekologis merupakan instrumen efektif untuk memberi insentif kepada daerah tanpa menggerus otonomi fiskalnya.

Pembelajaran Internasional

Beberapa negara telah membuktikan keberhasilan pengintegrasian variabel ekologis ke dalam transfer anggaran: 1. Brasil: Mengembangkan ICMS Ecológico, yaitu skema pembagian porsi pajak daerah berdasarkan keberadaan kawasan lindung dan indikator kelestarian lingkungan. 2. India: Melalui rekomendasi Finance Commission, India memasukkan indikator luas tutupan hutan (forest cover) sebagai salah satu bobot utama dalam formula alokasi transfer dana antar-pemerintah.

Meskipun demikian, belum ada negara yang secara eksplisit merancang Carbon-based Fiscal Transfer (CBFT) sebagai bagian utuh dari rezim hubungan keuangan pusat-daerah. Di sinilah Indonesia memiliki ruang inovasi kebijakan yang sangat terbuka untuk menjadi pelopor dunia.

Membingkai Carbon-based Fiscal Transfer (CBFT) dalam Arsitektur Fiskal

Carbon-based Fiscal Transfer (CBFT) hadir bukan untuk menggantikan pasar karbon, melainkan sebagai pelengkap (complementary tool).

- Pasar Karbon: Tetap menjalankan fungsi pembentukan harga, fasilitasi investasi, dan transaksi instrumen karbon.

- **Carbon-based Fiscal Transfer:** Jalankan fungsi redistribusi manfaat ekonomi kepada pemerintah daerah berdasarkan kontribusi nyata mereka dalam mempertahankan stok karbon, mengurangi emisi, dan menjaga jasa lingkungan.

Inti dari transformasi ini adalah menggeser paradigma fiskal nasional secara terukur: dari Sharing Extraction menjadi Sharing Environmental Performance.

Agenda Riset dan Pertanyaan Kunci Kebijakan

Sebagai sebuah gagasan baru, implementasi Carbon-based Fiscal Transfer memerlukan kajian interdisipliner yang mendalam. Terdapat enam pertanyaan kunci yang perlu dijawab oleh para pembuat kebijakan dan akademisi:

- **Penerimaan Negara:** Bisakah penerimaan negara dari pasar dan pajak karbon dialokasikan secara khusus (earmarked) sebagai basis transfer fiskal antarpemerintah?
- **Harmonisasi Hukum:** Bagaimana mengintegrasikan konsep CBFT ke dalam kerangka Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD)?
- **Pilihan Instrumen:** Apakah CBFT lebih tepat diakomodasi melalui modifikasi Dana Bagi Hasil (DBH) Kehutanan (existing), Dana Insentif Fiskal (DIF), Dana Alokasi Khusus (DAK) Hijau, atau membentuk instrumen transfer baru?
- **Formula Alokasi:** Indikator apa yang paling adil dan terukur? Apakah berdasarkan stok karbon (carbon stock), histori penurunan emisi, luas tutupan hutan, kualitas tata kelola, atau kombinasi multivariabel?
- **Pencegahan Insentif Ganda:** Bagaimana memastikan CBFT tidak menimbulkan insentif ganda (double incentives) bagi proyek karbon yang sudah mendapatkan pendanaan langsung dari pasar karbon swasta?
- **Keadilan Masyarakat Adat dan Lokal:** Bagaimana menjamin masyarakat adat, komunitas lokal, dan pemegang Persetujuan Perhutanan Sosial mendapatkan bagi hasil yang proporsional sesuai prinsip keadilan dan tata kelola inklusif (sebagaimana diatur dalam UNDRIP dan panduan tata kelola kehutanan FAO)?

Penutup: Peluang Indonesia Menjadi Pelopor Dunia

Indonesia berpeluang besar memelopori arsitektur pembiayaan iklim yang tidak hanya mengandalkan kekuatan pasar, tetapi juga menegakkan prinsip keadilan fiskal dalam hubungan pusat-daerah.

Konsep Carbon-based Fiscal Transfer tidak boleh berhenti sebagai wacana akademis kaku. Gagasan ini harus menjadi titik temu bagi tiga disiplin yang selama ini berjalan sendiri-sendiri: ekonomi karbon, fiskal federalism, dan tata kelola sumber daya alam berbasis yurisdiksi.

Jika pasar karbon bertugas memberi harga pada setiap ton karbon, maka tugas kebijakan fiskal adalah memastikan nilai ekonomi tersebut berubah menjadi manfaat yang adil bagi daerah-daerah penjaga kelestarian lingkungan. Menjawab tantangan ini adalah kunci utama menuju pembangunan Indonesia yang hijau, adil, dan berkelanjutan pada dekade mendatang.