**MJPA : Musamus Journal of Public Administration**
Volume 9. No. 1. (Oktober, 2026), hlm 169-182
ISSN/pISSN:2622917X/26226499

# Dinamika Formulasi Kebijakan Ecological Fiscal Transfer di Kabupaten Gayo Lues, Aceh

Viky Mayanti[1] , Vellayati Hajad[2]

[1] Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Teuku Umar, Aceh Barat, Indonesia: vikymayanti6@gmail.com
[2] Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Teuku Umar, Aceh Barat, Indonesia: vellayati.hajad@utu.ac.id

**ABSTRAK**
Ecological Fiscal Transfer (EFT) menghubungkan alokasi fiskal antarpemerintah dengan kinerja lingkungan sebagai instrumen insentif bagi pemerintah daerah untuk memperkuat perlindungan ekosistem. Sebagai bagian dari Kawasan Ekosistem Leuser, Kabupaten Gayo Lues memerlukan formulasi kebijakan EFT yang mampu mengintegrasikan tujuan konservasi dengan mekanisme fiskal daerah. Penelitian ini bertujuan menganalisis dinamika formulasi kebijakan EFT serta faktor pendukung dan penghambatnya. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data diperoleh melalui observasi, wawancara mendalam dengan aktor Dinas Lingkungan Hidup, Bappeda, dan DPRK, serta telaah dokumen. Analisis dilakukan melalui kondensasi, penyajian, dan penarikan kesimpulan dengan triangulasi sumber. Hasil penelitian menunjukkan bahwa formulasi EFT masih berada pada tahap praformulasi menuju desain operasional. Permasalahan ekologis-fiskal telah diidentifikasi, data lingkungan mulai dimanfaatkan, dan koordinasi antarlembaga telah menghasilkan alternatif kebijakan, tetapi belum terdapat kesepakatan mengenai tujuan, indikator, formula alokasi, sumber pendanaan, pembagian kewenangan, dan mekanisme verifikasi. Temuan penelitian menunjukkan bahwa hambatan utama bukan rendahnya kesadaran lingkungan, melainkan belum optimalnya transformasi nilai ekologis menjadi instrumen fiskal yang operasional dan memiliki legitimasi kelembagaan. Penelitian merekomendasikan penyusunan indikator terukur, simulasi formula, penguatan koordinasi lintas sektor, dan uji coba implementasi sebelum EFT diterapkan secara penuh.
**Kata kunci :** *Ecological Fiscal Transfer; Formulasi Kebijakan; Gayo Lues Tata Kelola Lingkungan.*

**ABSTRACT**
Ecological Fiscal Transfer (EFT) links intergovernmental fiscal transfers with environmental performance to encourage local governments to strengthen ecosystem protection. As part of the Leuser Ecosystem Area, Gayo Lues Regency requires an EFT policy that integrates conservation objectives into its fiscal system. This study analyzes the dynamics of EFT policy formulation and its supporting and constraining factors using a qualitative case study approach. Data were collected through observations, in-depth interviews with officials from the Environmental Agency, Bappeda, and the Regional House of Representatives (DPRK), and document analysis. The findings show that EFT policy formulation remains at the pre-formulation stage. Although ecological-fiscal issues have been identified, environmental data are increasingly used, and inter-agency coordination has generated policy alternatives, no agreement has been reached on policy objectives, indicators, allocation formulas, funding sources, institutional responsibilities, or verification mechanisms. The main challenge lies not in environmental awareness but in translating ecological values into an operational fiscal instrument with institutional legitimacy. The study recommends developing measurable indicators, testing allocation formulas, strengthening cross-sectoral coordination, and conducting pilot implementation before full adoption.

**Keywords:** *Ecological Fiscal Transfer; Policy Formulation; Gayo Lues; Environmental Governance.*

## Pendahuluan

Setiap paragraf ditulis menjorok sepanjang 1 cm dari tepi kiri. Pengelolaan lingkungan hidup di daerah tidak hanya bergantung pada kemampuan teknis organisasi lingkungan, tetapi juga pada cara pemerintah mengarahkan sumber daya fiskal. Daerah yang mempertahankan hutan, kawasan lindung, dan fungsi ekologis pada dasarnya menanggung biaya pengelolaan sekaligus kehilangan sebagian peluang pemanfaatan ekonomi jangka pendek (Kuswanda, 2022; Suryandari & Alviya, 2015; van Beukering et al., 2003). Ketika formula transfer dan penganggaran tidak mengakui kontribusi tersebut, insentif pemerintah daerah untuk mempertahankan fungsi ekologis menjadi terbatas. Ecological Fiscal Transfer (EFT) dikembangkan untuk menjawab persoalan ini melalui pengaitan sebagian transfer fiskal dengan indikator lingkungan, sehingga kinerja ekologis memperoleh nilai dalam hubungan keuangan antarpemerintah (Busch et al., 2021; de Paulo & Camões, 2021).

Pengalaman berbagai negara menunjukkan bahwa desain EFT dapat berbentuk kompensasi atas keberadaan kawasan lindung, penghargaan terhadap tutupan hutan, atau insentif berbasis perbaikan kinerja. Penerapan di India memperlihatkan bahwa penempatan tutupan hutan dalam formula pembagian penerimaan menciptakan sinyal fiskal yang kuat, meskipun dampaknya terhadap peningkatan belanja kehutanan tetap dipengaruhi kapasitas dan prioritas pemerintah daerah (Busch et al., 2020). Di Indonesia, gagasan tersebut berkembang dalam bentuk Transfer Anggaran Provinsi Berbasis Ekologi (TAPE) dan Transfer Anggaran Kabupaten Berbasis Ekologi (TAKE). Kedua skema ini berupaya menjadikan indikator ekologis sebagai salah satu dasar distribusi insentif dari provinsi kepada kabupaten/kota atau dari kabupaten kepada desa/kampung (Kabullah, 2022; Maretaniandini & Ni'mah, 2025).

Kebutuhan terhadap instrumen tersebut relevan bagi Kabupaten Gayo Lues. Wilayah ini merupakan bagian penting dari Kawasan Ekosistem Leuser yang menopang fungsi hidrologis, keanekaragaman hayati, dan pengurangan risiko bencana (Hartoyo et al., 2021; van Beukering et al., 2003). Pada saat yang sama, pemerintah daerah menghadapi keterbatasan fiskal, kebutuhan pembangunan dasar, dan tekanan terhadap kawasan hutan. Dokumen kinerja lingkungan mencatat nilai Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH) sebesar 84,32 pada 2022 dan 83,47 pada 2024. Realisasi 2024 juga masih berada di bawah target daerah sebesar 84,84. Capaian tersebut menunjukkan bahwa kualitas lingkungan relatif tinggi, tetapi belum dapat diperlakukan sebagai kondisi yang otomatis bertahan tanpa dukungan kebijakan dan pembiayaan yang konsisten.

Secara normatif, ruang bagi instrumen ekonomi lingkungan telah tersedia melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2017. Di tingkat Aceh, Peraturan Gubernur Aceh Nomor 56 Tahun 2022 mengatur kriteria dan tata cara pemberian insentif pengelolaan lingkungan hidup. Kerangka ini membuka peluang bagi pemerintah kabupaten untuk menerjemahkan kinerja ekologis ke dalam kebijakan perencanaan dan penganggaran yang lebih konkret. Namun, keberadaan regulasi pada tingkat yang lebih tinggi tidak secara otomatis menghasilkan kebijakan operasional di daerah. Pemerintah daerah tetap harus menentukan masalah yang hendak diselesaikan, unit

penerima, indikator, formula alokasi, sumber dana, mekanisme verifikasi, serta bentuk pertanggungjawabannya (Lewis, 2023).

Penelitian terdahulu telah membahas manfaat, faktor penentu, dan tantangan implementasi EFT. Kajian sistematis menunjukkan bahwa EFT berpotensi memperkuat konservasi dan pembangunan berkelanjutan, tetapi sering terkendala oleh kapasitas fiskal, kualitas data, koordinasi, dan akuntabilitas (Anto et al., 2024; Maretaniandini & Ni'mah, 2025). Laksana & Gustav (2022) menekankan pentingnya indikator agroekologi yang terukur, sedangkan Saputri et al. (2025a) memperlihatkan bahwa karakteristik fiskal dan program keanekaragaman hayati memengaruhi pengembangan skema EFT. Studi pada Siak dan beberapa kabupaten di Sulawesi Selatan memperlihatkan bahwa komitmen politik, kolaborasi, serta integrasi dalam perencanaan menentukan keberlanjutan kebijakan (Kabullah, 2022; Riandini et al., 2025; Wicaksono et al., 2025).

Meskipun demikian, sebagian besar kajian berfokus pada desain yang telah diadopsi atau implementasi kebijakan. Penjelasan mengenai proses sebelum kebijakan menjadi operasional, terutama pada kabupaten yang memiliki fungsi konservasi strategis tetapi belum mempunyai formula EFT yang mapan, masih terbatas. Kekosongan ini penting karena kegagalan kebijakan sering bermula pada tahap formulasi: masalah didefinisikan terlalu umum, data tidak diterjemahkan menjadi indikator, alternatif tidak dibandingkan secara memadai, atau pembagian peran tidak disepakati (Dunn, 2018; Howlett, 2019).

Berdasarkan konteks tersebut, penelitian ini merumuskan dua pertanyaan: bagaimana proses formulasi kebijakan EFT di Kabupaten Gayo Lues, dan faktor apa yang mendukung serta menghambat proses tersebut? Penelitian bertujuan menganalisis perumusan masalah, forecasting, penyusunan alternatif, dan rekomendasi kebijakan EFT dengan menggunakan kerangka (Dunn, 2018). Kebaruan penelitian terletak pada penempatan EFT sebagai persoalan translasi kebijakan, yaitu bagaimana nilai ekologis, data lingkungan, dan kepentingan kelembagaan diubah menjadi variabel fiskal yang dapat digunakan dalam pengambilan keputusan daerah.

## Kajian Teoretis

### 1. Ecological Fiscal Transfer sebagai Instrumen Insentif

EFT merupakan transfer fiskal antartingkat pemerintahan yang menggunakan indikator ekologis sebagai bagian dari dasar alokasi. Instrumen ini memiliki dua fungsi. Pertama, fungsi kompensasi, yaitu mengakui biaya dan keterbatasan pemanfaatan ekonomi yang ditanggung daerah karena menjaga kawasan bernilai ekologis. Kedua, fungsi insentif, yaitu mendorong pemerintah penerima untuk memperbaiki kinerja lingkungan melalui tambahan alokasi yang terukur. Perbedaan kedua fungsi tersebut berpengaruh terhadap pilihan indikator. Skema kompensasi cenderung menggunakan indikator kondisi, seperti luas kawasan lindung atau tutupan hutan, sedangkan skema insentif membutuhkan indikator perubahan dan upaya, seperti perbaikan kualitas air, pengelolaan sampah, rehabilitasi lahan, atau penguatan partisipasi masyarakat (de Paulo & Camões, 2021; Verde Selva et al., 2019).

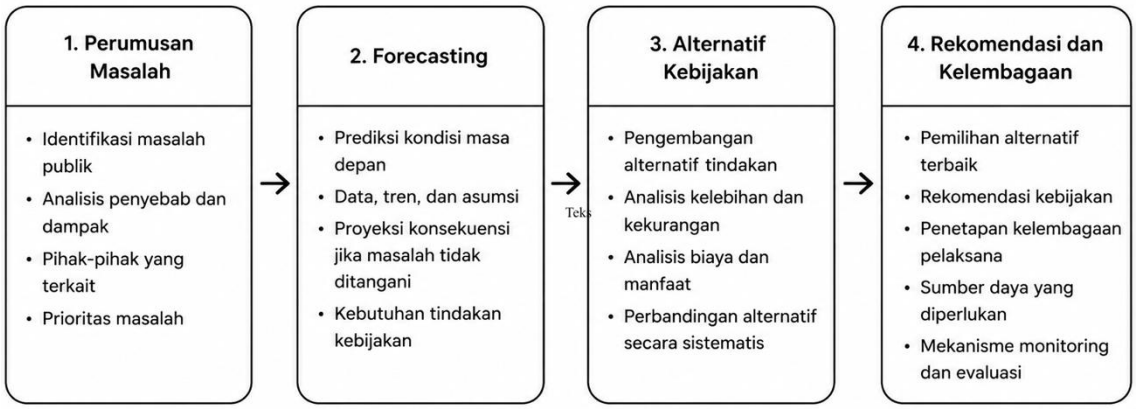
Desain EFT tidak cukup hanya menambahkan indikator lingkungan ke dalam formula anggaran. Kebijakan harus memastikan hubungan yang masuk akal antara indikator, perilaku

pemerintah penerima, dan hasil ekologis. Indikator yang sepenuhnya berada di luar kendali penerima dapat menghasilkan kompensasi, tetapi kurang mendorong perubahan perilaku. Sebaliknya, indikator yang terlalu kompleks meningkatkan biaya verifikasi dan membuka ruang perbedaan interpretasi. Karena itu, kualitas data, keterukuran, keterbandingan, kemampuan diverifikasi, dan kesesuaian dengan karakteristik lokal menjadi prinsip penting dalam desain EFT (Laksana & Gustav, 2022; Saputri et al., 2025). Penundaan adopsi juga dapat muncul ketika biaya koordinasi dan ketidakpastian kelembagaan tinggi.

## 2. Formulasi Kebijakan dalam Perspektif Dunn

Dunn (2018) memandang analisis kebijakan sebagai proses menghasilkan pengetahuan yang relevan untuk memecahkan masalah publik. Sehingga, formulasi kebijakan dibaca melalui tiga fungsi analitis utama. Perumusan masalah digunakan untuk menentukan kondisi yang dianggap bermasalah, aktor yang terkena dampak, penyebab, dan batas intervensi pemerintah. Forecasting digunakan untuk memperkirakan konsekuensi jika kebijakan diterapkan atau tidak diterapkan. Rekomendasi kebijakan digunakan untuk membandingkan alternatif berdasarkan efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan kelayakan (lihat Gambar 1).

**Gambar 1. Formulasi Kebijakan dalam Perspektif Dunn**




Sumber: Dunn (2018)

Kerangka tersebut menegaskan bahwa formulasi bukan sekadar menghasilkan dokumen atau memilih nama program. Formulasi harus mengubah masalah yang luas menjadi desain yang dapat dilaksanakan. Dalam konteks EFT, proses itu mencakup penerjemahan fungsi ekologis menjadi indikator, indikator menjadi formula, formula menjadi alokasi, serta alokasi menjadi kewajiban kinerja dan mekanisme pertanggungjawaban. Howlett (2019) menyebut proses ini sebagai kesesuaian antara tujuan, instrumen, dan kapasitas pelaksana. Tanpa kesesuaian tersebut, instrumen yang secara konseptual baik dapat gagal karena terlalu rumit, tidak didukung data, atau tidak sesuai dengan kewenangan organisasi (Liu et al., 2024).

Formulasi juga berlangsung dalam arena kelembagaan. Data yang kuat tidak selalu langsung menjadi kebijakan karena aktor memiliki mandat, sumber daya, dan preferensi yang berbeda. Dinas teknis mengutamakan validitas indikator lingkungan, lembaga perencanaan menilai konsistensi dengan prioritas pembangunan dan ruang fiskal, sedangkan legislatif

mempertimbangkan legitimasi, pengawasan, dan konsekuensi distribusi. Evidence-based policy karena itu bukan penggunaan data secara mekanis, melainkan proses menggabungkan bukti, nilai publik, kapasitas, dan pertimbangan politik secara transparan (Cairney, 2016). Kerangka ini digunakan untuk membaca posisi, kemajuan, dan titik lemah formulasi EFT di Gayo Lues.

## Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Desain tersebut dipilih karena formulasi EFT merupakan proses yang terikat pada konteks kelembagaan, karakteristik ekologis, serta hubungan antaraktor di Kabupaten Gayo Lues. Penelitian dilaksanakan pada 2026 di Kabupaten Gayo Lues, Provinsi Aceh. Unit analisis penelitian adalah proses formulasi kebijakan EFT pada tingkat kabupaten, bukan pengukuran dampak implementasi karena kebijakan belum berada pada tahap operasional penuh (Creswell & Poth, 2018).

Data primer diperoleh melalui observasi dan wawancara mendalam dengan informan yang dipilih secara purposif berdasarkan keterlibatan dan pengetahuannya. Informan berasal dari Dinas Lingkungan Hidup (DLH), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Gayo Lues. Wawancara diarahkan pada pemaknaan masalah lingkungan, penggunaan data, pilihan indikator, alternatif pembiayaan, koordinasi, kewenangan, serta kebutuhan pengawasan. Data sekunder meliputi dokumen IKLH, laporan kinerja DLH, dokumen perencanaan daerah, regulasi instrumen ekonomi lingkungan, dan literatur EFT.

Pengumpulan data dilakukan dalam tiga langkah. Pertama, peneliti memetakan regulasi dan dokumen perencanaan untuk melihat ruang kebijakan yang tersedia. Kedua, observasi digunakan untuk memahami konteks program lingkungan dan forum koordinasi yang berkaitan dengan inisiasi insentif fiskal ekologi. Ketiga, wawancara digunakan untuk menguji konsistensi antara dokumen, persepsi aktor, dan kebutuhan desain kebijakan. Identitas informan disajikan berdasarkan institusi untuk menjaga kerahasiaan individual tanpa menghilangkan posisi kelembagaannya.

Analisis data mengikuti model interaktif berupa kondensasi data, penyajian data, dan penarikan serta verifikasi kesimpulan (Miles et al., 2014). Data dikodekan berdasarkan kategori perumusan masalah, forecasting, alternatif dan rekomendasi, faktor pendukung, serta faktor penghambat. Validitas diperkuat melalui triangulasi sumber dengan membandingkan keterangan antarinstansi dan dokumen resmi. Interpretasi kemudian dilakukan dengan menghubungkan temuan empiris dengan kriteria formulasi kebijakan (Dunn, 2018) dan literatur EFT.

## Hasil dan Pembahasan

### 1. Dinamika Perumusan Masalah: Dari Tekanan Ekologis Menuju Agenda Fiskal

Sajian hasil penelitian boleh dilengkapi dengan tabel (tanpa outside border) atau bagan/ gambar dengan penulisan di posisi tengah, dengan spasi 1, font 12, dan merujuk pada equation/ symbol. Temuan penelitian menunjukkan bahwa formulasi

Ecological Fiscal Transfer (EFT) di Kabupaten Gayo Lues berawal dari kesadaran pemerintah daerah terhadap ketidakseimbangan antara besarnya fungsi ekologis wilayah dengan kapasitas fiskal yang dimiliki. Sebagai daerah yang berada dalam Kawasan Ekosistem Leuser, Gayo Lues memiliki tanggung jawab besar dalam menjaga tutupan hutan dan kualitas lingkungan. Namun, upaya konservasi tersebut belum diikuti oleh mekanisme insentif fiskal yang mampu mengakomodasi beban ekologis yang ditanggung daerah. Dengan demikian, persoalan yang muncul tidak hanya berkaitan dengan degradasi lingkungan, tetapi juga mengenai ketidaksesuaian antara tanggung jawab ekologis dan dukungan pembiayaan pemerintah (de Paulo & Camões, 2021; Verde Selva et al., 2019).

Dinas Lingkungan Hidup (DLH) telah memanfaatkan Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH), data tutupan hutan, dan berbagai informasi kondisi lingkungan sebagai dasar untuk menjelaskan urgensi EFT. Akan tetapi, data tersebut masih digunakan sebagai indikator kinerja sektoral dan belum menjadi komponen dalam formulasi alokasi fiskal. Seorang informan dari Dinas Lingkungan Hidup (DLH) menjelaskan:

> "Pengelolaan lingkungan membutuhkan dukungan anggaran yang jelas. Selama ini kegiatan lingkungan sudah berjalan, tetapi indikator lingkungan belum sepenuhnya menjadi dasar dalam pengalokasian anggaran. Dengan adanya EFT, kinerja lingkungan dapat menjadi pertimbangan dalam menentukan dukungan fiskal." (Wawancara DLH, Maret 2026).

Temuan ini menunjukkan adanya perubahan cara pandang pemerintah daerah, yaitu dari menempatkan lingkungan sebagai objek pembiayaan menjadi lingkungan sebagai dasar pemberian insentif fiskal. Namun demikian, proses perumusan masalah belum sepenuhnya selesai karena tujuan kebijakan masih bercampur antara kompensasi atas jasa lingkungan, penghargaan terhadap kinerja ekologis, dan pembiayaan program konservasi. Ketiga tujuan tersebut memiliki konsekuensi yang berbeda terhadap desain indikator maupun formula alokasi .

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa formulasi EFT di Gayo Lues masih berada pada tahap *problem structuring* sebagaimana dijelaskan oleh (Dunn, 2018). Pada tahap ini, aktor kebijakan telah memiliki persepsi yang sama mengenai urgensi perlindungan lingkungan, tetapi belum berhasil menyepakati definisi masalah yang operasional sebagai dasar penyusunan instrumen fiskal. Dengan kata lain, tantangan utama bukan lagi membangun kesadaran ekologis, melainkan menerjemahkan nilai ekologis ke dalam kebijakan fiskal yang dapat diimplementasikan.

### 2. Kesiapan Data Ekologis dan Tantangan Penyusunan Indikator

Tahap berikutnya dalam formulasi kebijakan ditandai dengan penggunaan berbagai indikator lingkungan sebagai dasar penyusunan alternatif EFT. IKLH, tutupan hutan, kualitas air, kualitas udara, pengelolaan sampah, kejadian bencana,

dan Program Kampung Iklim (ProKlim) mulai dipertimbangkan sebagai sumber informasi yang relevan. Informan DLH menyampaikan:

> "Data lingkungan menjadi dasar utama dalam menentukan arah kebijakan. Kita harus mengetahui kondisi kualitas lingkungan, tutupan hutan, dan indikator lainnya supaya kebijakan yang dibuat tidak hanya berdasarkan asumsi, tetapi berdasarkan kondisi lapangan." (Wawancara DLH, Maret 2026).

Meskipun demikian, penelitian menemukan bahwa kesiapan data belum sepenuhnya mendukung penyusunan formula EFT. Data berasal dari berbagai instansi dengan periode dan satuan pengukuran yang berbeda sehingga belum dapat dibandingkan secara langsung untuk kepentingan alokasi fiskal. Selain itu, belum terdapat kesepakatan mengenai proporsi antara indikator kondisi ekologis, perubahan kinerja lingkungan, maupun upaya konservasi yang dilakukan pemerintah daerah.

Temuan ini memperlihatkan bahwa penggunaan bukti (*evidence-based policy*) tidak cukup hanya dengan menyediakan data. Data harus memenuhi prinsip keterbandingan, dapat diverifikasi, serta memiliki hubungan yang jelas dengan tindakan pemerintah penerima insentif. Dalam konteks tersebut, IKLH lebih tepat diposisikan sebagai indikator hasil (*outcome*), sedangkan formula EFT memerlukan kombinasi indikator kondisi, indikator kinerja, dan indikator upaya sebagaimana direkomendasikan dalam berbagai studi mengenai ecological fiscal transfer.

Selain persoalan indikator, penelitian juga menemukan bahwa pemerintah daerah belum melakukan simulasi mengenai dampak fiskal dari berbagai alternatif formula. Akibatnya, pemerintah belum dapat memperkirakan distribusi insentif, besaran transfer yang efektif, maupun kemungkinan munculnya ketimpangan antarwilayah apabila EFT diterapkan.

**3. Penyusunan Alternatif Kebijakan dan Koordinasi Antar Kelembagaan**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Bappeda memainkan peran sentral dalam proses formulasi karena seluruh alternatif EFT harus diselaraskan dengan dokumen perencanaan pembangunan daerah dan mekanisme penganggaran. Sebagaimana disampaikan oleh informan Bappeda Gayo Lues:

> "Kebijakan lingkungan tidak bisa berjalan sendiri, harus masuk dalam perencanaan pembangunan daerah. Peran Bappeda adalah memastikan program lingkungan dapat terhubung dengan prioritas pembangunan dan penganggaran daerah." (Wawancara Bappeda, Maret 2026).

Berdasarkan hasil wawancara dan telaah dokumen, penelitian mengidentifikasi tiga alternatif kebijakan yang berkembang selama proses formulasi, yaitu: (1) memperkuat akses terhadap skema Transfer Anggaran Provinsi berbasis Ekologi (TAPE); (2) mengembangkan skema Transfer Anggaran Kabupaten berbasis

Ekologi (TAKE); dan (3) mengintegrasikan indikator lingkungan ke dalam sistem penghargaan daerah tanpa mengubah formula transfer fiskal.

Alternatif TAKE dipandang paling mampu memberikan insentif langsung kepada pemerintah kampung, namun memerlukan kesiapan regulasi, formula alokasi, mekanisme verifikasi, dan sistem pengaduan yang lebih kompleks dibandingkan dua alternatif lainnya. Koordinasi antarlembaga juga mulai terbentuk melalui forum bersama antara DLH, Bappeda, dan DPRK. DPRK menempatkan dirinya sebagai aktor yang memastikan akuntabilitas kebijakan. Seorang anggota DPRK menyatakan: "Kebijakan lingkungan membutuhkan pengawasan agar anggaran yang digunakan benar-benar memberikan manfaat terhadap perlindungan hutan dan masyarakat." (Wawancara DPRK, 2026).

Meskipun demikian, pembagian kewenangan operasional masih belum dirumuskan secara rinci. Belum terdapat kesepakatan mengenai lembaga pengelola, mekanisme verifikasi data, penyelesaian sengketa, maupun sistem evaluasi pelaksanaan. Hal tersebut menunjukkan bahwa koordinasi yang telah terbentuk masih berada pada tingkat komunikasi dan belum berkembang menjadi tata kelola kelembagaan yang bersifat operasional.

Dalam perspektif *collaborative governance*, kondisi ini menunjukkan bahwa kolaborasi telah berhasil membangun kesepahaman mengenai pentingnya EFT, tetapi belum mencapai tahap institusionalisasi. Oleh karena itu, keberhasilan formulasi selanjutnya sangat bergantung pada kemampuan pemerintah daerah membangun mekanisme koordinasi yang memiliki pembagian tugas, prosedur kerja, dan sistem akuntabilitas yang jelas.

**4. Faktor Pendukung dan Penghambat Formulasi Ecological Fiscal Transfer**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses formulasi *Ecological Fiscal Transfer* (EFT) di Kabupaten Gayo Lues dipengaruhi oleh faktor pendukung dan penghambat yang berasal dari aspek kelembagaan, teknis, dan fiskal (Saputri et al., 2025). Faktor pendukung utama adalah tersedianya dokumen perencanaan daerah, data kinerja lingkungan, serta komitmen awal antarperangkat daerah untuk mengintegrasikan isu lingkungan ke dalam kebijakan pembangunan. Selain itu, keberadaan Program Kampung Iklim (ProKlim) memberikan pengalaman praktik konservasi berbasis masyarakat yang dapat dikembangkan sebagai salah satu indikator kinerja ekologis. Dukungan regulasi di tingkat nasional dan Provinsi Aceh juga memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan skema insentif fiskal berbasis lingkungan.

Di sisi lain, penelitian menemukan beberapa kendala yang masih menghambat proses formulasi EFT. Keterbatasan ruang fiskal menyebabkan pemerintah daerah belum dapat menentukan besaran insentif yang akan dialokasikan. Kapasitas teknis aparatur dalam menyusun formula alokasi, melakukan simulasi fiskal, dan mengintegrasikan data lingkungan juga masih terbatas (Nasrum, 2018; Riandini et al.,

2025). Selain itu, data lingkungan belum terintegrasi secara baik hingga tingkat kampung dan belum terdapat kesepakatan mengenai indikator, bobot penilaian, maupun mekanisme verifikasi. Kondisi tersebut menyebabkan proses formulasi masih berada pada tahap penyamaan persepsi antaraktor, belum sampai pada penyusunan desain operasional kebijakan.

Secara keseluruhan, temuan ini menunjukkan bahwa keberhasilan formulasi EFT tidak hanya bergantung pada ketersediaan anggaran, tetapi juga pada kapasitas kelembagaan dalam mengintegrasikan data ekologis, membangun koordinasi lintas sektor, dan menyusun instrumen fiskal yang memiliki legitimasi administratif dan politik (lihat Tabel 1).

**Tabel 1. Faktor Pendukung dan Penghambat Formulasi Ecological Fiscal Transfer di Kabupaten Gayo Lues**

| Faktor Pendukung | Faktor Penghambat |
|---|---|
| Dokumen perencanaan daerah telah memuat isu lingkungan | Ruang fiskal daerah masih terbatas |
| Tersedianya data kinerja lingkungan (IKLH, tutupan hutan, ProKlim) | Kapasitas teknis penyusunan formula EFT masih rendah |
| Komitmen awal DLH, Bappeda, dan DPRK | Data lingkungan belum terintegrasi hingga tingkat kampung |
| Dukungan regulasi nasional dan Provinsi Aceh | Belum ada kesepakatan mengenai indikator, bobot, dan mekanisme verifikasi |
| Pengalaman ProKlim sebagai praktik konservasi berbasis masyarakat | Belum dilakukan simulasi alokasi dan dampak fiskal |

Sumber: Diolah oleh Peneliti (2026)

Tabel 1 menunjukkan bahwa Kabupaten Gayo Lues telah memiliki modal kelembagaan dan informasi yang cukup untuk mengembangkan EFT. Namun, penguatan kapasitas teknis, integrasi data, dan penyusunan desain operasional masih menjadi prasyarat utama agar kebijakan dapat diimplementasikan secara efektif.

## 5. Dinamika Formulasi Kebijakan *Ecological Fiscal Transfer* di Kabupaten Gayo Lues

Formulasi Ecological Fiscal Transfer (EFT) di Kabupaten Gayo Lues masih berada pada tahap praformulasi menuju desain operasional, hal inid apat dilihat dari beberapa bukti lapangan. Pertama, pemerintah daerah telah membangun kesadaran mengenai pentingnya mengintegrasikan aspek lingkungan ke dalam kebijakan fiskal melalui identifikasi persoalan ekologis, pemanfaatan data lingkungan, serta koordinasi antara Dinas Lingkungan Hidup, Bappeda, dan DPRK. Kedua, proses tersebut belum menghasilkan desain kebijakan yang operasional karena belum terdapat kesepakatan mengenai tujuan kebijakan, indikator, formula alokasi, sumber pendanaan, mekanisme verifikasi, maupun pembagian kewenangan. Ketiga,

tantangan utama bukan lagi tentang membangun komitmen terhadap isu lingkungan, tetapi mentransformasikan gagasan ekologis menjadi instrumen fiskal yang dapat diterapkan secara konsisten.

Dalam perspektif (Dunn, 2018), kondisi tersebut mencerminkan bahwa proses *problem structuring* belum sepenuhnya selesai karena para aktor kebijakan telah sepakat bahwa perlindungan lingkungan memerlukan dukungan fiskal, tetapi mereka belum memiliki definisi operasional yang jelas mengenai apakah EFT diarahkan sebagai kompensasi jasa lingkungan, insentif kinerja ekologis, atau pembiayaan program konservasi. Ketidakjelasan pada orientasi tersebut berdampak pada belum tersusunnya indikator dan formula alokasi yang disepakati bersama.

Penelitian juga menunjukkan bahwa ketersediaan data ekologis belum otomatis menghasilkan *evidence-based policy*. Berbagai indikator seperti IKLH, tutupan hutan, kualitas air, kualitas udara, dan capaian Program Kampung Iklim (ProKlim) telah tersedia, tetapi masih dimanfaatkan sebagai instrumen pelaporan kinerja, bukan sebagai dasar pengalokasian insentif fiskal (Watts et al., 2019). Hal ini sejalan dengan (Cairney, 2016) yang menjelaskan bahwa bukti ilmiah baru akan memengaruhi kebijakan apabila mampu diterjemahkan ke dalam indikator yang relevan, dapat diverifikasi, dan memperoleh legitimasi politik di masyarakat.

Selain persoalan data, penelitian ini juga menemukan bahwa koordinasi antarlembaga masih bersifat konsultatif, yang dapat diidentifikasi dalam beberapa hal: (1) DLH berperan sebagai penyedia data; (2) Bappeda mengintegrasikan kebijakan ke dalam perencanaan daerah; sedangkan (3) DPRK menjalankan fungsi pengawasan. Akan tetapi, hubungan tersebut belum didukung oleh pembagian peran, prosedur kerja, maupun mekanisme akuntabilitas yang jelas. Padahal, keberhasilan kebijakan lintas sektor sangat ditentukan oleh tata kelola kolaboratif yang mampu menyatukan aktor, kewenangan, dan tujuan bersama sehingga kebijakan dapat terlaksana (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012).

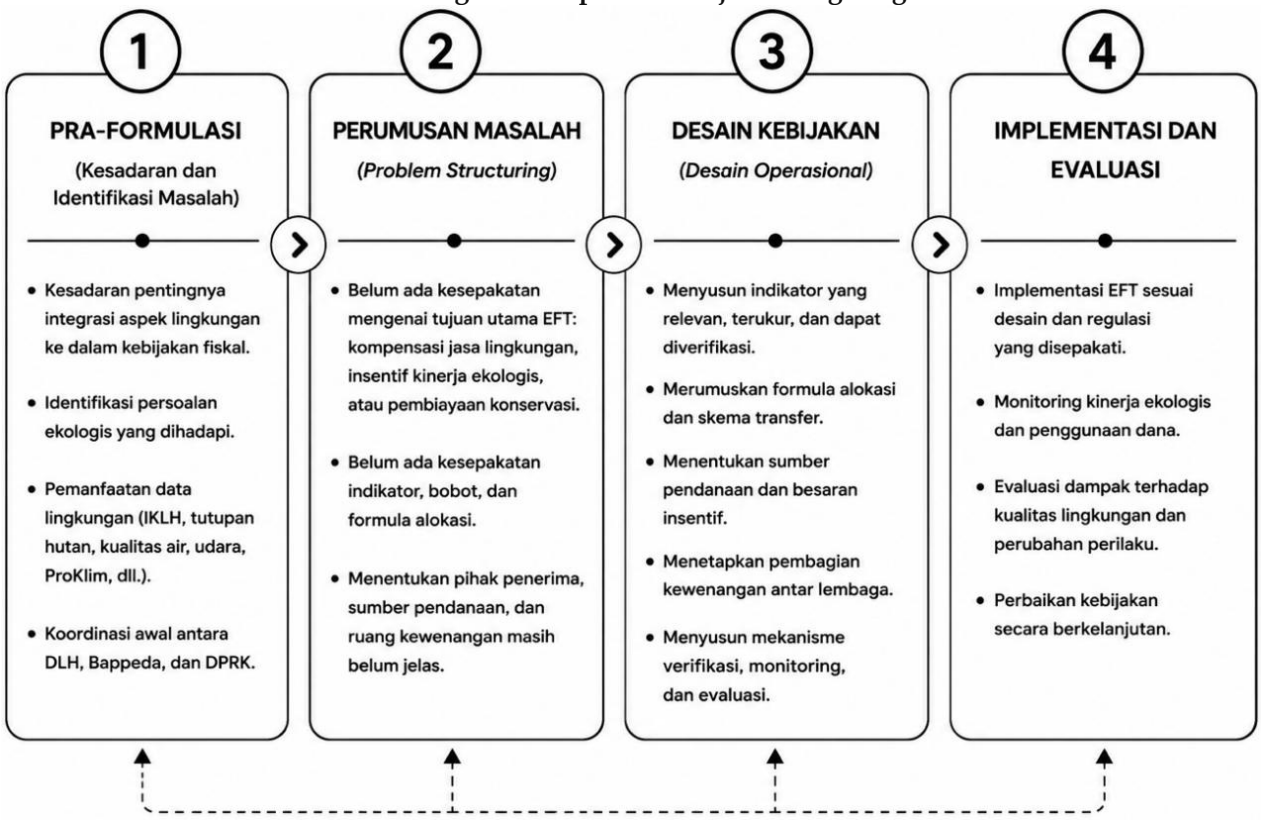
Kapasitas kelembagaan berdasarkan penelitian ternyata lebih menentukan dibandingkan kapasitas fiskal semata. Sehingga, hambatan utama dalam kebijakan EFT bukan hanya keterbatasan anggaran, tetapi juga belum adanya kemampuan institusional dalam menyusun formula alokasi, melakukan simulasi fiskal, serta membangun sistem verifikasi yang transparan. Kondisi tersebut menguatkan argumentasi Howlett (2019b) bahwa efektivitas instrumen kebijakan sangat dipengaruhi oleh kesesuaian antara desain kebijakan dan kapasitas institusi (*policy design fit*). Sehingga, tanpa kapasitas tersebut, kebijakan berisiko menjadi sekadar komitmen normatif yang sulit diimplementasikan.

Jika dibandingkan dengan berbagai praktik EFT di Indonesia, posisi Gayo Lues menunjukkan karakteristik yang berbeda. Kabupaten Siak, misalnya, telah memasuki tahap implementasi melalui skema Transfer Anggaran Kabupaten berbasis Ekologi (TAKE), sehingga persoalan yang dihadapi lebih berkaitan dengan efektivitas insentif dan dampaknya terhadap perubahan perilaku pemerintah desa (Marsanda et al.,

2026). Sebaliknya, Gayo Lues masih berada pada tahap pembentukan desain kebijakan sehingga fokus utamanya adalah membangun konsensus mengenai indikator, formula, dan tata kelola kelembagaan. Perbedaan ini menunjukkan bahwa keberhasilan EFT tidak dapat dilepaskan dari tahapan siklus kebijakan yang sedang berlangsung, sehingga solusi dari daerah yang telah mengimplementasikan EFT belum tentu sesuai bagi daerah yang masih berada pada tahap formulasi.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini menawarkan argumentasi bahwa formulasi EFT di tingkat kabupaten merupakan proses translasi kebijakan berlapis (*multi-layer policy translation*), yaitu nilai ekologis tidak secara langsung berubah menjadi kebijakan fiskal, tetapi harus melewati serangkaian tahapan, seperti: (1) transformasi fungsi ekologis menjadi masalah publik; (2) konversi masalah menjadi indikator yang terukur; (3) penyusunan indikator ke dalam formula alokasi fiskal; dan (4) pelembagaan formula melalui regulasi dan mekanisme akuntabilitas. Diagram alur proses kebijakan lingkungan dapat dilihat di Gambar 2.

**Gambar 2. Diagram alur proses kebijakan lingkungan**




Sumber: Diolah oleh Para Penulis (2026)

Dengan demikian, penelitian ini menunjukkan bahwa formulasi *Ecological Fiscal Transfer* (EFT) di Kabupaten Gayo Lues merupakan proses translasi nilai ekologis ke dalam instrumen fiskal yang masih berada pada tahap praformulasi menuju desain operasional. Proses tersebut tidak hanya memerlukan pengakuan terhadap persoalan lingkungan, tetapi juga kemampuan mengubahnya menjadi

tujuan kebijakan, indikator, formula alokasi, serta tata kelola kelembagaan yang memiliki legitimasi teknis, administratif, dan politik. Oleh karena itu, keberhasilan formulasi EFT tidak cukup diukur dari terselenggaranya forum koordinasi atau tersusunnya dokumen perencanaan, melainkan dari tercapainya konsensus mengenai desain kebijakan yang mampu menjadi dasar implementasi secara konsisten, akuntabel, dan berkelanjutan.

**Kesimpulan**

Penelitian ini menunjukkan bahwa dinamika formulasi kebijakan *Ecological Fiscal Transfer* (EFT) di Kabupaten Gayo Lues, Aceh telah membangun fondasi awal melalui pengakuan terhadap persoalan ekologis-fiskal, pemanfaatan data lingkungan, koordinasi antarperangkat daerah, serta dukungan terhadap partisipasi masyarakat. Namun, proses tersebut masih berada pada tahap praformulasi menuju desain operasional karena belum terdapat kesepakatan mengenai tujuan kebijakan, indikator dan formula alokasi, sumber pendanaan, mekanisme verifikasi, serta pembagian kewenangan antaraktor. Temuan penelitian menegaskan bahwa tantangan utama bukan terletak pada rendahnya kesadaran akan pentingnya perlindungan lingkungan, melainkan pada kemampuan menerjemahkan nilai-nilai ekologis ke dalam instrumen fiskal yang terukur, implementatif, dan memiliki kepastian kelembagaan. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberhasilan EFT sangat ditentukan oleh kualitas proses desain kebijakan sebelum memasuki tahap implementasi.

Berdasarkan temuan tersebut, Pemerintah Kabupaten Gayo Lues perlu memprioritaskan penguatan tahap desain kebijakan melalui pembentukan tim lintas perangkat daerah yang memiliki mandat dan jadwal kerja yang jelas, penetapan tujuan kebijakan beserta indikator dan formula alokasi yang terukur, serta pelaksanaan simulasi dan uji coba EFT sebelum diimplementasikan secara penuh. Selanjutnya, desain kebijakan yang telah disepakati perlu diintegrasikan ke dalam dokumen perencanaan daerah dan APBK, disertai mekanisme verifikasi, pengaduan, transparansi hasil, dan evaluasi secara berkala dengan melibatkan masyarakat. Mengingat penelitian ini terbatas pada satu kabupaten dengan pendekatan kualitatif, penelitian selanjutnya disarankan mengembangkan simulasi formula berbasis data kampung, mengkaji kesiapan fiskal daerah, serta melakukan studi komparatif antarwilayah di Aceh untuk menghasilkan model EFT yang lebih efektif, adil, dan berkelanjutan.

## Referensi

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Anto, A., Mappasere, F. A., & Chandra, D. (2024). Impacts and Challenges of Implementing Ecological Fiscal Transfers: A Systematic Literature Review of Indonesia's Policies. *Jurnal Public Policy*, *10*(3), 177. https://doi.org/10.35308/jpp.v10i3.9415

Busch, J., Kapur, A., & Mukherjee, A. (2020). Did India's ecological fiscal transfers incentivize state governments to increase their forestry budgets? *Environmental Research Communications*, *2*(3), 031006. https://doi.org/10.1088/2515-7620/ab817c

Busch, J., Ring, I., Akullo, M., Amarjargal, O., Borie, M., Cassola, R. S., Cruz-Trinidad, A., Droste, N., Haryanto, J. T., Kasymov, U., Kotenko, N. V., Lhkagvadorj, A., De Paulo, F. L. L., May, P. H., Mukherjee, A., Mumbunan, S., Santos, R., Tacconi, L., Verde Selva, G., … Zhou, K. (2021). A global review of ecological fiscal transfers. *Nature Sustainability*, *4*(9), 756–765. https://doi.org/10.1038/s41893-021-00728-0

Cairney, P. (2016). *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-137-51781-4

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches. In H. Salmon, J. Scappini, C. Pearson, L. Larson, & M. Markanich (Eds.), *Sage Publication* (Fourth Edi). Sage Publication, Inc.

de Paulo, F. L. L., & Camões, P. J. S. (2021a). An analysis of delay in implementing ecological fiscal transfers in Brazil. *Environmental Development*, *37*, 100550. https://doi.org/10.1016/j.envdev.2020.100550

Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis : An Integrated Approach (sixth edition)* (Sixth Edit). Routledge.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *22*(1), 1–29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011

Hartoyo, A. P. P., Sunkar, A., Ramadani, R., Faluthi, S., & Hidayati, S. (2021). Normalized Difference Vegetation Index (NDVI) analysis for vegetation cover in Leuser Ecosystem area, Sumatra, Indonesia. *Biodiversitas Journal of Biological Diversity*, *22*(3). https://doi.org/10.13057/biodiv/d220311

Howlett, M. (2019a). *Designing Public Policies*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315232003

Kabullah, M. I. (2022). The innovation of ecological fiscal transfers policy at Siak Regency. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, *1041*(1), 012040. https://doi.org/10.1088/1755-1315/1041/1/012040

Kuswanda, W. (2022). Criteria,institusional,and priority policies in mitigating conflict between human and Tapanuli orangutans in North Sumatra. *Inovasi*, *19*(2), 107–116. https://doi.org/10.33626/inovasi.v19i2.534

Laksana, S., & Gustav, T. I. (2022a). Menggagas Indikator Kinerja Agro–Ekologi Sebagai Inovasi Kebijakan Alokasi Dana Insentif Daerah di Indonesia. *Bappenas Working Papers*, *5*(1), 18–30. https://doi.org/10.47266/bwp.v5i1.107

Lewis, B. D. (2023). Indonesia's New Fiscal Decentralisation Law: A Critical Assessment. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, *59*(1), 1–28. https://doi.org/10.1080/00074918.2023.2180838

Liu, M., Xiong, Y., & Zhang, A. (2024). Can China's Cross-Regional Ecological Fiscal Transfers Help Improve the Ecological Environment?—Evidence from Hubei Province. *Land*, *13*(8), 1132. https://doi.org/10.3390/land13081132

Maretaniandini, S. T., & Ni'mah, Z. (2025). Tinjauan Best-Practice Kebijakan Ecological Fiscal Transfer (EFT) di Indonesia: Sebuah Systematic Literature Review. *JURNAL MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK*, *9*(1), 1–17. https://doi.org/10.31092/jmkp.v9i1.2615

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. SAGE Publications.

Marsanda, N., Mandar, A., & Wicaksono, B. (2026). Implementasi Kebijakan Transfer Anggaran Kabupaten Berbasis Ekologi (TAKE) Di Kabupaten Siak Tahun 2024 Dalam Mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. *Jurnal Niara*, *18*(3), 902–915. https://doi.org/10.31849/s6vxqn61

Nasrum, M. (2018). *Otonomi dan Pembangunan Keuangan Daerah (Konsep Kebijakan dan Implementasinya)* (1st ed., Vol. 1). Mujahid Press. https://doi.org/10.31227/osf.io/usk7w

Riandini, N. S., Izzatusholekha, & Tanjung, N. F. (2025a). Inisiatif Pemerintah Daerah dalam Mendorong Kebijakan Ekologi di Sulawesi Selatan. *Arus Jurnal Sosial Dan Humaniora*, *5*(2), 2390–2398. https://doi.org/10.57250/ajsh.v5i2.1407

Saputri, P. A., Dirgantari, N., Fakhruddin, I., & Kusbandiyah, A. (2025a). Determinant Factors of Ecological Fiscal Transfer in Indonesia. *E-Jurnal Akuntansi*, *35*(7). https://doi.org/10.24843/EJA.2025.v35.i07.p10

Suryandari, E. Y., & Alviya, I. (2015). Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penyelenggaraan Hutan Kota: Studi Kasus Kota Medan, Deli Serdang dan Palangka Raya. *Jurnal Penelitian Sosial Dan Ekonomi Kehutanan*, *12*(1), 13–30. https://doi.org/10.20886/jpsek.2015.12.1.13-30

van Beukering, P. J. H., Cesar, H. S. J., & Janssen, M. A. (2003a). Economic valuation of the Leuser National Park on Sumatra, Indonesia. *Ecological Economics*, *44*(1), 43–62. https://doi.org/10.1016/S0921-8009(02)00224-0

Verde Selva, G., Pauli, N., Kiatkoski Kim, M., & Clifton, J. (2019). Can environmental compensation contribute to socially equitable conservation? The case of an ecological fiscal transfer in the Brazilian Atlantic forest. *Local Environment*, *24*(10), 931–948. https://doi.org/10.1080/13549839.2019.1663800

Watts, J. D., Tacconi, L., Irawan, S., & Wijaya, A. H. (2019). Village transfers for the environment: Lessons from community-based development programs and the village fund. *Forest Policy and Economics*, *108*, 101863. https://doi.org/10.1016/j.forpol.2019.01.008

Wicaksono, B., Marta, A., Febrina, R., Rafi, M., Gusmansyah, G., & Hergianasari, P. (2025). Innovation and Collaboration Model Based on Ecological Fiscal Transfer Approach: Case Study on Green Siak Regency Policy Development. *E3S Web of Conferences*, *611*, 03004. https://doi.org/10.1051/e3sconf/202561103004