

Penguatan Partisipasi Publik untuk Mendukung Kebijakan *Low Carbon Development* di Indonesia

Oleh:

Darmawan Salman
Alizar Anwar
Aldi Muhammad Alizar
Yusdi Usman
Ratih Damayanti



IAP2 bermitra dengan UNESCAP untuk membuat proposal ke PBB untuk International Year of Participation. Kami mengundang organisasi masyarakat sipil, bisnis, akademisi, individu dan asosiasi media untuk mendukung kampanye partisipasi publik dan fokus pada partisipasi untuk meningkatkan hasil sosial, ekonomi dan lingkungan untuk semua, termasuk untuk kelompok rentan, dan pencapaian SDGs.

RINGKASAN

Memasuki dekade ketiga abad millenium, pemerintah Indonesia semakin serius dalam upaya memperkuat transformasi pembangunan ke arah yang lebih berkelanjutan. Hal ini terlihat dari lahirnya kebijakan pembangunan rendah karbon yang merupakan peralihan dari kebijakan sebelumnya tentang RAN-GRK dalam upaya mencapai target NDC Indonesia tahun 2030. Apalagi, kebijakan pembangunan rendah karbon ini sudah menjadi bagian dari pembangunan nasional yang tercantum dalam RPJMN 2020-2024.

Meskipun demikian, kebijakan pembangunan rendah karbon, baik dari sisi kebijakan maupun dari pelaksanaan, masih menghadapi berbagai tantangan yang tidak mudah. Karena itu, kertas kebijakan ini memberikan sejumlah rekomendasi sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu melakukan upaya yang lebih ambisius dalam pembangunan rendah karbon untuk mencapai target pengurangan emisi pada tahun 2030.
2. Pemerintah perlu menyelesaikan hambatan-hambatan birokrasi, komunikasi dan koordinasi lintas sektoral dan antar kementerian/lembaga, dalam rangka membangun pendekatan bersama tentang pembangunan rendah karbon ini. Termasuk antara kementerian/lembaga dengan pemerintah daerah.
3. Isu pembangunan rendah karbon masih menjadi isu elitis dan hanya dipahami oleh elit-elit pemerintahan, sektor swasta akademisi dan organisasi masyarakat sipil. Diperlukan upaya untuk membumikan pembangunan rendah karbon ini di semua lapisan masyarakat.
4. Melihat tantangan yang sangat berat dalam transformasi pembangunan rendah karbon, maka partisipasi publik dalam bentuk green engagement/green collaboration perlu diperkuat. Bappenas sebagai leading dalam isu ini perlu memperkuat kolaborasi ini dengan berbagai pihak. Spektrum green engagement (inform, consult, involve, dan collaborate) bisa digunakan sesuai konteks tantangan yang dihadapi dalam PRK.
5. IAP2 Indonesia sebagai mitra strategis Bappenas dan sejumlah kementerian/lembaga membuka diri untuk membangun kolaborasi ini, dalam rangka mendukung upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk memperkuat kebijakan pembangunan rendah karbon di Indonesia.

DAFTAR ISI

RINGKASAN.....	2
DAFTAR ISI.....	3
BAB 1 TANTANGAN PEMBANGUNAN RENDAH KARBON	4
1.1 PENGANTAR.....	4
1.2 BABAK BARU PEMBANGUNAN RENDAH KARBON.....	6
1.3 TANTANGAN PRK DI INDONESIA.....	10
BAB 2 PARTISIPASI PUBLIK UNTUK Mendukung PRK.....	16
2.1 URGENSI PARTISIPASI PUBLIK.....	16
2.2 GREEN ENGAGEMENT UNTUK MEMPERKUAT PRK.....	20
2.3 PELAKSANAAN GREEN ENGAGEMENT UNTUK MEMPERKUAT PRK.....	23
BAB 3 REKOMENDASI KEBIJAKAN.....	26
DAFTAR PUSTAKA.....	28
LAMPIRAN.....	29
Tim Penulis.....	29
Metodologi.....	30
Profil IAP2 Indonesia.....	30

BAB 1

TANTANGAN PEMBANGUNAN RENDAH KARBON

1.1 PENGANTAR

Pembangunan rendah karbon (PRK) atau *low carbon development* merupakan sebuah pendekatan baru dalam pembangunan dewasa ini. Meskipun “baru” dari sisi pendekatan, namun pembangunan rendah karbon ini bukanlah isu baru, baik di tingkat global maupun di Indonesia. Pembangunan rendah karbon merupakan transformasi dari pendekatan sebelumnya, dan merupakan kelanjutan dari upaya adaptasi dan mitigasi perubahan iklim yang sudah berlangsung sejak beberapa dekade lalu.¹

Indonesia mulai menjajaki pembangunan rendah karbon sejak tahun 2017.² Bappenas menjadi inisiator dalam isu ini yang ditujukan untuk secara eksplisit memasukkan target pengurangan emisi gas rumah kaca ke dalam perencanaan pembangunan nasional dan daerah, yang disertai dengan berbagai aksi pelaksanaannya. Dalam prosesnya, Bappenas juga mengajak sejumlah Kementerian/Lembaga dan mitra nasional dan internasional untuk merumuskan dan menjadikan pembangunan rendah karbon ini sebagai bagian dari sistem perencanaan pembangunan nasional. Dan, Bappenas berhasil, dimana perencanaan pembangunan rendah karbon masuk menjadi bagian integral dari RPJMN tahun 2020-2024.³

Secara historis, perencanaan pembangunan rendah karbon merupakan transformasi dari kebijakan Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAN-GRK) yang diatur dalam Perpres No. 61 Tahun 2011.⁴ RAN-GRK mencakup sejumlah sektor yang menjadi target penurunan gas rumah kaca, termasuk pertanian, kehutanan dan lahan gambut, energi dan transportasi, industri, pengelolaan limbah, dan kegiatan pendukung lainnya.⁵ Transformasi ini semakin memperkuat kebijakan pembangunan nasional, yang sebelumnya terlihat sektoral menjadi lebih terintegrasi dalam satu terminologi: pembangunan rendah karbon.

¹ Selain konsep pembangunan rendah karbon, kita juga mengenal banyak konsep dan pendekatan lain yang bertujuan untuk memperkuat upaya adaptasi dan mitigasi perubahan iklim seperti *green economy*, *sustainable development*, *green development* (pembangunan hijau), dan sebagainya. Belakangan berkembang juga konsep ekonomi sirkular (*circular economy*) yang melengkapi berbagai pendekatan yang sudah ada sebelumnya.

² Laporan Bappenas berjudul Pembangunan Rendah Karbon: Pergeseran Paradigma Menuju Ekonomi Hijau di Indonesia (2019), hal. 2.

³ Lihat Perpres No. 18 Tahun 2020.

⁴ Upaya adaptasi dan mitigasi perubahan iklim di Indonesia sudah dimulai sejak tahun 1994 dengan dikeluarkannya UU No. 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*).

⁵ Perpres No. 61/2011 pasal 2 ayat 2.

Sebagai transformasi dari RAN-GRK, pembangunan rendah karbon ini juga merupakan upaya yang lebih sistematis dalam penanganan perubahan iklim di Indonesia. Apalagi, Indonesia mempunyai komitmen kepada dunia internasional untuk berkontribusi dalam pengurangan emisi gas rumah kaca. Komitmen ini ditegaskan kembali dalam UU No. 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan *Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Dalam UU ini, Indonesia menegaskan kembali komitmennya untuk menurunkan emisi gas rumah kaca pada tahun 2030 sebagai NDC (*Nationally Determined Contribution*) sebesar 29% dengan usaha sendiri dan 41% dengan dukungan internasional.

Sejumlah perkembangan positif di atas merupakan sebuah babak baru lagi bagi Indonesia untuk mendorong transformasi pembangunan dari *business as usual* ke arah berkelanjutan. Dalam konsep yang dikembangkan oleh Bappenas, pembangunan rendah karbon bukan saja sebagai instrumen ekonomi untuk mendorong pertumbuhan hijau (*green growth*), melainkan juga upaya untuk mengurangi kemiskinan, penambahan lapangan kerja hijau (*green jobs*), mendorong pencapaian berbagai indikator pembangunan di semua sektor, serta melakukan perlindungan sumber daya alam dan lingkungan hidup secara lebih optimal dan berkelanjutan.

Dengan demikian, terdapat dua kebijakan pemerintah Indonesia yang memperlihatkan komitmen pada keberlanjutan dalam pembangunan, yakni pertama, komitmen untuk menurunkan emisi gas rumah kaca tahun 2030, baik dengan upaya sendiri (29%) maupun dengan dukungan internasional (41%); dan kedua, lahirnya kebijakan perencanaan pembangunan rendah karbon yang sudah diintegrasikan dalam perencanaan pembangunan nasional, yakni RPJMN 2020-2024.

Meskipun secara teknokratis kebijakan pembangunan rendah karbon ini sudah berhasil menjadi bagian dari sistem perencanaan nasional dalam RPJMN 2020-2024, namun secara politik, pendekatan ini masih lemah. Berbagai kekuatan politik dan bisnis besar berbasis sumberdaya alam dan lahan, masih melihat pendekatan *business as usual* sebagai prospek yang harus dimanfaatkan secara maksimal saat ini. Hal ini terlihat dari lahirnya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dikhawatirkan oleh banyak ahli sebagai kebijakan yang kontra produktif dengan semangat pembangunan rendah karbon.

Karena itu, upaya teknokratis yang sudah dilakukan oleh Bappenas dalam memperkuat pembangunan rendah karbon perlu diperkuat dengan berbagai upaya lain untuk memastikan bahwa pendekatan pembangunan rendah karbon ini merupakan pilihan satu-satunya untuk memastikan keberlanjutan pembangunan Indonesia ke depan.

Karena pendekatan politik biasanya lebih *powerful* dalam perumusan kebijakan dibandingkan pendekatan teknokratis (seperti kasus UU Cipta Kerja), maka dibutuhkan dukungan yang lebih luas kepada pemerintah, untuk memperkuat kebijakan pembangunan rendah karbon ini. Di titik ini, dukungan kalangan intelektual, akademisi, masyarakat sipil, serta komunitas internasional, menjadi sangat relevan dalam memperkuat pembangunan rendah karbon di Indonesia.

Di kalangan sektor swasta sendiri, kesadaran tentang keberlanjutan ini sudah mulai muncul. Namun, di level praktis, mereka masih tetap ingin memanfaatkan potensi sumberdaya alam yang bisa dieksploitasi sebelum arah pembangunan global berubah drastis dalam satu atau dua dekade yang akan datang. Kondisi ini tidak salah, dimana bisnis selalu bekerja untuk mengejar keuntungan.

Karena itu, partisipasi publik melalui kolaborasi multipihak sangat dibutuhkan untuk memperkuat inisiatif yang sudah ada tentang pembangunan rendah karbon ini. Di titik inilah kertas kebijakan ini hadir untuk memperkuat partisipasi publik dalam pembangunan rendah karbon di Indonesia.

1.2 BABAK BARU PEMBANGUNAN RENDAH KARBON

Menurut data yang dikeluarkan oleh *Climate Watch*⁶, pada tahun 2017, Indonesia menempati urutan kelima secara global sebagai negara penyumbang emisi gas rumah kaca, yakni sebesar 2.275,40 MtCO₂e. Sementara tahun 2015 dan 2016, Indonesia menempati urutan ke empat sebagai negara penghasil emisi karbon di dunia. Indonesia bersanding dengan sejumlah penyumbang emisi gas rumah kaca terbesar lainnya, yakni China, Amerika Serikat, India dan Rusia. Tabel di bawah ini memperlihatkan 10 negara penghasil emisi karbon terbesar di dunia tahun 2015, 2016 dan 2017.

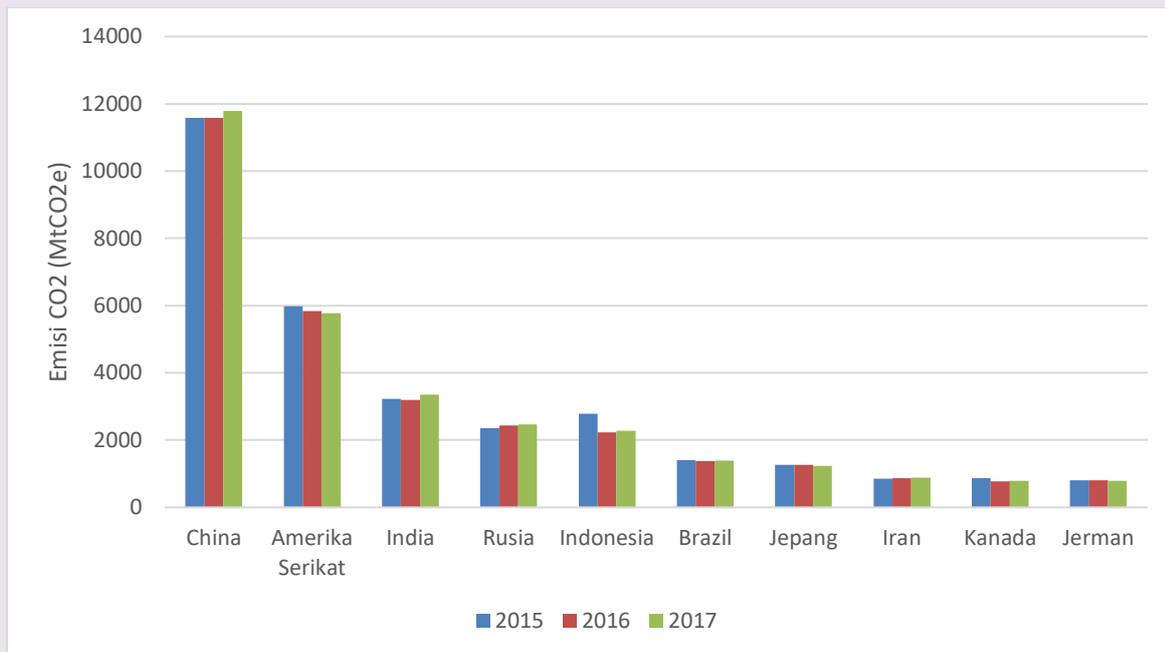
Sebagai negara penghasil emisi karbon terbesar kelima pada tahun 2017, Indonesia menghasilkan emisi sebesar 2275,4 MtCO₂e. Jumlah ini meningkat dibandingkan sebelumnya sebesar 2.228,89 MtCO₂e, dan menurun dibandingkan tahun 2015 sebanyak 2.776,53 MtCO₂e. Sementara 4 negara penghasil emisi yang lebih besar dari Indonesia pada tahun 2017 masing-masing adalah China dengan emisi karbon sebesar 11.780,99 MtCO₂e, Amerika Serikat yang memproduksi emisi karbon tahun 2017 sebanyak 5766,92 MtCO₂e, India menyebarkan emisi gas rumah kaca ke udara sebanyak 3.356,7 MtCO₂e, dan Rusia sebesar 2.460,27 MtCO₂e.

Posisi ini tentu saja menjadikan Indonesia sebagai perhatian dunia dalam isu perubahan iklim dan pembangunan ekonominya. Karena itu, Indonesia kemudian mencoba meyakinkan diri bahwa negeri ini juga bisa berkontribusi secara global dalam upaya penanganan perubahan iklim melalui kebijakan pengurangan emisi karbon. Di tingkat komitmen, Indonesia sudah menyampaikan dalam berbagai forum internasional bahwa Indonesia akan berkomitmen menurunkan emisi karbon sebanyak 29% dengan usaha sendiri dan 41% dengan dukungan internasional pada tahun 2030. Yang menjadi tantangan adalah bagaimana komitmen ini bisa dicapai pada tahun 2030. Karena itu, transformasi dari kebijakan RAN-GRK diharapkan bisa

⁶ *Climate Watch* ini merupakan sebuah organisasi yang berafiliasi dengan *World Resource Institute (WRI)* yang fokus pada melakukan pemantauan terhadap perkembangan perubahan iklim dan penurunan emisi gas rumah kaca di tingkat global. Di Indonesia, WRI merupakan mitra pemerintah dalam memperkuat kebijakan pembangunan rendah karbon.

menjadi strategi konsolidasi pembangunan menuju pembangunan rendah karbon yang lebih strategis dalam upaya penurunan emisi karbon Indonesia.

Grafik 1. Negara Penghasil Emisi CO2 Terbesar 2015-2017



Sumber: *Climate Watch (2021)*⁷

Tentu saja, kebijakan pembangunan rendah karbon ini tidak bisa dilepaskan dari sejarah yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam penanganan perubahan iklim. Secara historis, pada tahun 2011, pemerintah membuat skema penurunan emisi karbon dalam kebijakan yang dinamakan Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAN-GRK) melalui Perpes No. 61 Tahun 2011. Kebijakan ini diikuti dengan perumusan Rencana Aksi Daerah Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAD-GRK) di semua provinsi di Indonesia.

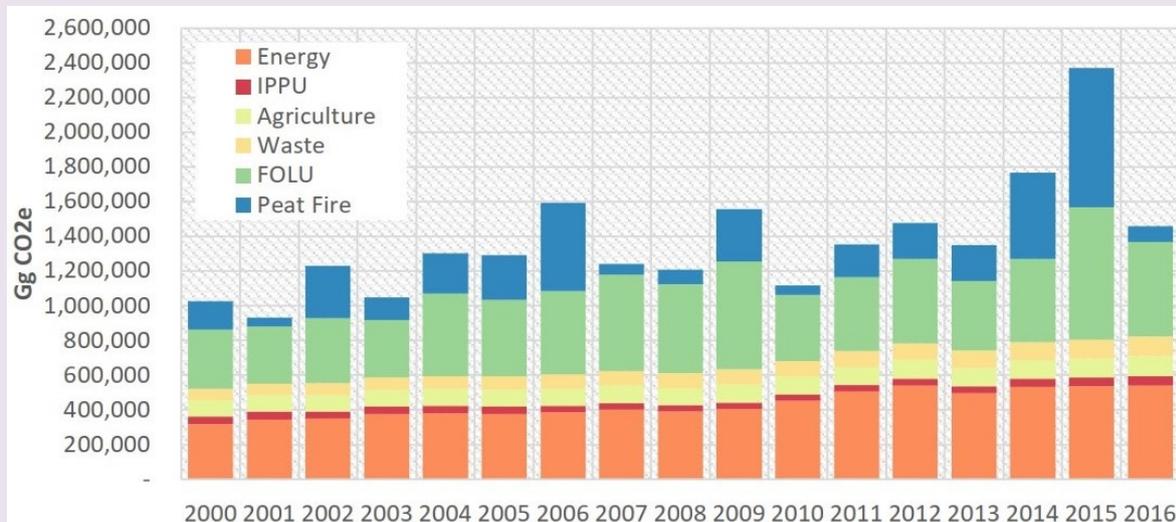
Tantangan terbesar dalam penguatan pembangunan rendah karbon adalah bagaimana memastikan berjalannya transformasi sektoral dari pendekatan *business as usual* ke arah *green economy*. Pembangunan rendah karbon harus mampu mentransformasi sektor-sektor pembangunan yang berkontribusi besar dalam emisi gas rumah kaca. Bukan berarti sektor-sektor yang berkontribusi kecil dibiarkan terus menghasilkan gas rumah kaca, melainkan bahwa dibutuhkan prioritas untuk memastikan strategi pembangunan rendah karbon ini bisa berjalan secara efektif dan efisien.

Data dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tahun 2018 memperlihatkan bahwa kecenderungan emisi karbon yang dihasilkan Indonesia tahun 2000 sampai 2016 masih

⁷ Buka tautan https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2017&start_year=1990, diunduh tanggal 20 Februari 2021. Dalam penyusunan dokumen PRK, Bappenas merujuk data dari WRI.

didominasi oleh sektor energi dan sektor kehutanan dan penggunaan lahan lainnya (FOLU), seperti terlihat dalam gambar di bawah ini. Selama ini, sebelum kebijakan pembangunan rendah karbon menjadi bagian dari RPJMN 2020-2024, kebijakan penurunan emisi karbon lebih banyak fokus pada sektor FOLU melalui program REDD+ (*Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation*).

Grafik 2. Kecenderungan emisi karbon Indonesia per sektor



Sumber: KLHK (2018)⁸

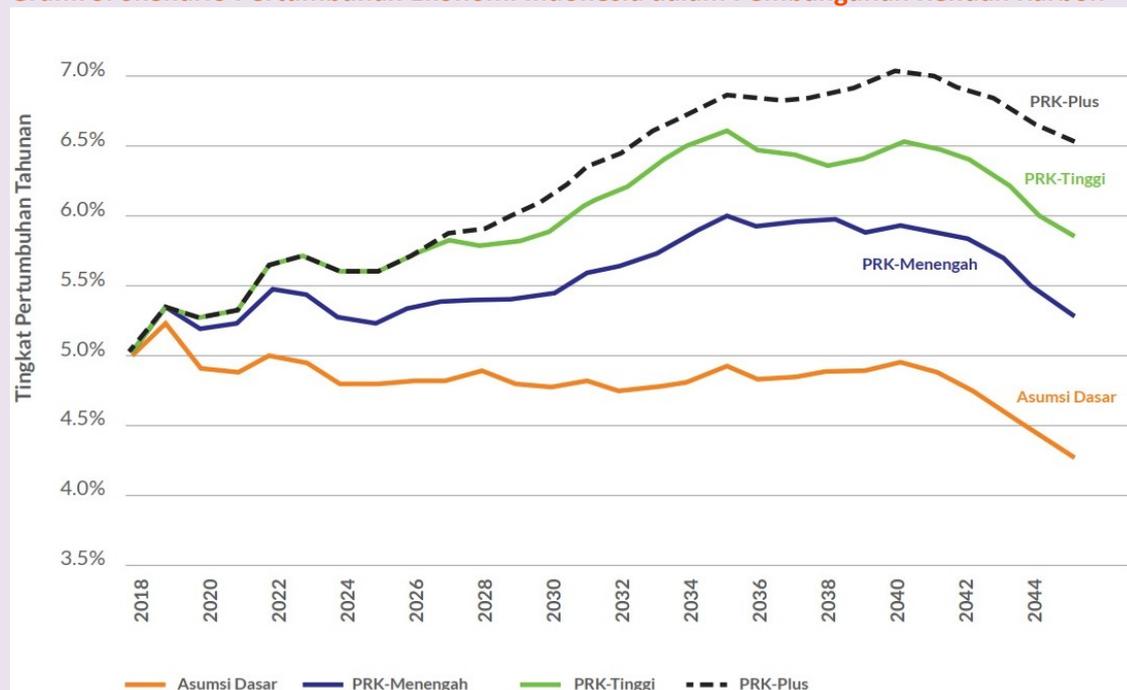
Gambar di atas memperlihatkan bahwa sumber emisi karbon Indonesia umumnya dari sektor energi dan FOLU (kehutanan dan penggunaan lahan lainnya). Pada tahun-tahun tertentu, terjadi peningkatan emisi dari kebakaran lahan gambut. Melihat kecenderungan tersebut, maka transformasi sektor energi dan FOLU menjadi prioritas yang harus dilakukan dalam penguatan kebijakan pembangunan rendah karbon di Indonesia. Transformasi energi menjadi tantangan berat karena saat ini Indonesia masih sangat tergantung pada penggunaan batubara sebagai penghasil energi listrik terbesar.

Bappenas sendiri merupakan kementerian yang menjadi *lead* dalam transformasi menuju pembangunan rendah karbon ini. Diharapkan, RPJMN 2020-2024 menjadi pegangan semua pemangku kepentingan dalam berbagai arena, khususnya semua kementerian/lembaga di tingkat pusat, dan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, untuk memulai transformasi menuju pembangunan rendah karbon di Indonesia.

Mengapa transformasi menuju pembangunan rendah karbon ini dibutuhkan? Dalam skenario yang dibuat Bappenas, pertumbuhan PDB akan cukup tinggi dengan pendekatan pembangunan rendah karbon dibandingkan dengan pendekatan status quo (*business as usual*), seperti terlihat dalam gambar di bawah ini.

⁸ IPPU adalah *Industrial Processes and Product Use*. FOLU adalah *Forestry and Other Land Use*.

Grafik 3. Skenario Pertumbuhan Ekonomi Indonesia dalam Pembangunan Rendah Karbon



Sumber: Bappenas, 2019.⁹

Skenario yang dibuat oleh Bappenas (2019) di atas, memperlihatkan bahwa pertumbuhan ekonomi akan terus meningkat dengan pendekatan pembangunan rendah karbon, baik dengan skenario PRK menengah, PRK tinggi, dan PRK plus. Sementara jika menggunakan pendekatan *business as usual* (asumsi dasar), terdapat kecenderungan bahwa pertumbuhan ekonomi akan terus menurun seiring dengan berkurangnya sumberdaya alam kita, meningkatnya degradasi lingkungan hidup, serta dampak negatif pendekatan *business as usual* ini secara sosial dan ekonomi kepada masyarakat.

Sebaliknya, jika PRK tinggi dilaksanakan oleh pemerintah, maka sejumlah keuntungan positif yang akan dinikmati oleh rakyat Indonesia adalah sebagai berikut (Bappenas, 2019):

1. Emisi gas rumah kaca bisa dikurangi sampai 43% pada tahun 2030, sehingga target pengurangan emisi sebesar 41% sesuai komitmen Indonesia, bisa dipenuhi.
2. Pertumbuhan ekonomi bisa ditingkatkan secara konstan di atas 6% per tahun sampai tahun 2045.¹⁰
3. Meningkatnya PDB Indonesia sebesar 5,4 Triliun Dolar Amerika pada tahun 2045.

⁹ Keterangan. *Asumsi dasar*: tidak ada kebijakan baru namun memperhitungkan degradasi lingkungan. *Skenario PRK Menengah*: termasuk kebijakan rendah karbon baru tahun 2020-2045, dan mencapai target NDC tanpa syarat. *Skenario PRK Tinggi*: meliputi kebijakan yang lebih ambisius dari PRK menengah tahun 2020-2045, dan mencapai target NDC bersyarat. Sedangkan *skenario PRK plus*: meliputi PRK tinggi tahun 2020-2045 dan penerapan kebijakan tambahan yang lebih ambisius setelahnya.

¹⁰ Asumsi ini bisa berjalan jika tidak terjadi guncangan ekonomi dan pandemi seperti covid-19.

4. Angka kemiskinan ekstrem bisa turun mencapai 4,2% dari jumlah populasi pada tahun 2045.
5. Sebanyak 15,3 juta lapangan kerja baru (*green jobs*) bisa diciptakan pada tahun 2045 melalui pembangunan rendah karbon dan ekonomi hijau ini.
6. Seluas 16 juta hektar hutan Indonesia bisa diselamatkan pada tahun 2045.

Skenario di atas merupakan sebuah harapan baru bagi masyarakat Indonesia menuju pembangunan yang lebih bersih dan berkelanjutan. Tentu saja, asumsi yang dibuat Bappenas tersebut perlu dibandingkan dengan asumsi-asumsi lain yang dibuat oleh peneliti lain tentang isu ini. Sayangnya, penulis belum menemukan asumsi lain sebagai pembanding. Karena itu, asumsi yang dibuat Bappenas ini dijadikan sebagai asumsi awal untuk mendukung penguatan pembangunan rendah karbon di Indonesia.

1.3 TANTANGAN PRK DI INDONESIA

Sebagai sebuah transformasi dari kebijakan sebelumnya, pembangunan rendah karbon bukanlah sebuah pendekatan pembangunan yang mudah diterapkan. Dibutuhkan banyak upaya dari semua pihak dan di berbagai level, untuk memastikan bahwa kebijakan ini bisa dilaksanakan dengan baik, meskipun harus dilaksanakan secara gradual.

Secara teknis, target penurunan emisi karbon yang tercantum dalam NDC (*Nationally Determined Contributions*) merupakan sebuah target yang membutuhkan kerja keras semua pihak dalam pencapaiannya.

Terlihat bahwa target penurunan emisi karbon terbesar tahun 2030 adalah pada sektor energi sebesar 11% dengan skenario pertama dan 14% dengan skenario kedua (dukungan internasional). Sektor lain yang menyumbang emisi karbon terbesar adalah AFOLU (*Agriculture, Forestry and Other Land Use*). Target penurunan emisi karbon terbesar pada sektor AFOLU ini adalah 18% dengan skenario pertama dan 23% dengan skenario kedua untuk bisa mencapai komitmen penurunan emisi tahun 2030 sebesar 41% dengan dukungan internasional.

Tabel 1. Target NDC Indonesia 2030 per sektor

No.	Sektor	2010 (MtCO ₂ e)		Skenario 2030 (MtCO ₂ e)		Target (%)	
		Tahun Dasar	BAU	(29%)	(41%)	(29%)	(41%)
1	Energy	453,2	1.669	1.355	1.271	11%	14%
2	IPPU ¹¹	36	69,6	66,85	66,35	0,1%	0,11%
3	AFOLU ¹²	757	835	327	180	18%	23%
3.a	Agriculture	110,5	119,66	110,39	115,86	0,32%	0,13%
3.b	Forestry	647	714	217	64	17,2%	23%

¹¹ IPPU adalah *Industrial Processes and Product Use*.

¹² AFOLU adalah *Agriculture, Forestry and Other Land Use*.

4	Waste	88	296	285	270	0,38%	1%
Total		1.334	2.869	2.035	1.787	29%	38%

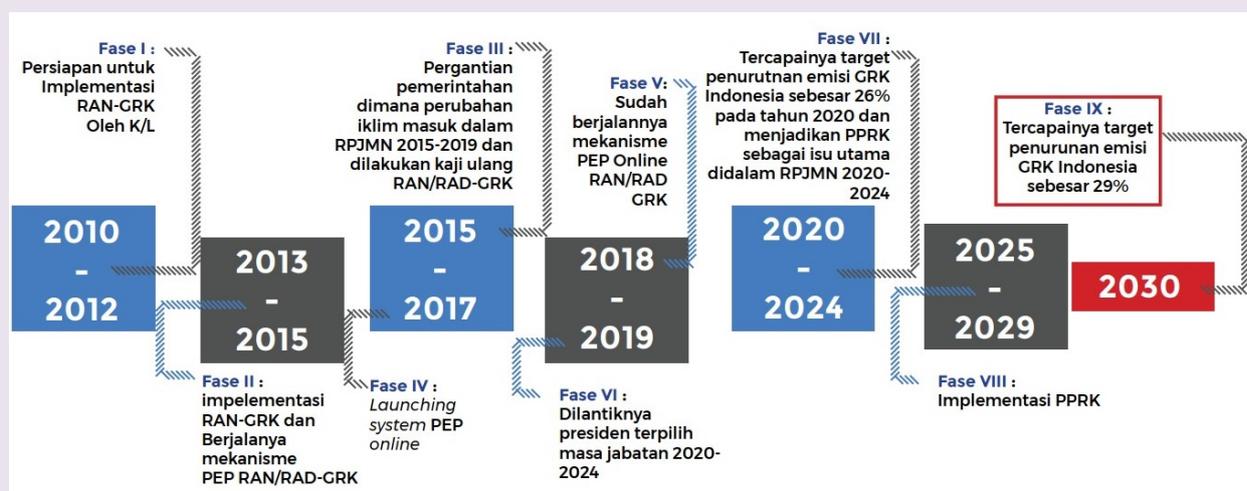
Sumber: KLHK, 2018

Target pencapaian dengan skenario kedua (41%) membutuhkan pendekatan yang lebih ambisius. Karena itu, transformasi pendekatan pembangunan dari RAN-GRK menuju pembangunan rendah karbon (PRK) merupakan sebuah kebutuhan yang lebih strategis karena menjadi bagian dari keseluruhan strategi pembangunan nasional yang tercantum dalam RPJMN 2020-2024. Yang menjadi tantangan adalah apakah Indonesia akan berhenti pada skenario target pertama (29%) jika dukungan internasional tidak memadai sampai tahun 2030?

Jika target penurunan emisi sampai tahun 2030 tidak mencapai 41% karena dukungan internasional yang lemah misalnya, maka tantangan pasca tahun 2030 akan menjadi lebih berat. Sementara dunia internasional akan menuju pengurangan emisi gas rumah kaca yang lebih ambisius. Jerman misalnya. Seperti negara-negara Eropa lainnya, Jerman berusaha untuk menjadi negara yang netral emisi karbon pada tahun 2050. Karena itu, Jerman telah menetapkan target penurunan emisi karbon sebanyak 55% pada tahun 2030 dibandingkan level tahun 1990.¹³

Karena itu, Bappenas membuat milestone yang berisi tahapan bagaimana mencapai target NDC seperti yang sudah disebutkan dalam tabel di atas, baik 29% dengan usaha sendiri maupun 41% dengan dukungan internasional. Milestone di tingkat kebijakan untuk mendukung capaian target NDC tersebut terlihat dalam gambar di bawah ini:

Grafik 4. Milestone Pencapaian NDC Indonesia Tahun 2030



Sumber: Bappenas, 2019.

¹³ Pernyataan Dubes Jerman untuk Indonesia, Dr. Peter Schoof, dalam webinar tentang pembangunan rendah karbon yang dilaksanakan oleh IAP2 Indonesia tanggal 4 Februari 2021. Lihat berita dan penjelasan lebih lengkap di <https://rumahberkelanjutan.id/jerman-dukung-prk-di-indonesia/>, diunduh tanggal 25 Februari 2021.

Gambar di atas memperlihatkan bahwa pembangunan rendah karbon (PRK) dilaksanakan pada fase ke 7 dari 9 fase menuju tahun 2030. Pada fase ke 7 ini, pembangunan rendah karbon sudah menjadi bagian integral dari perencanaan pembangunan nasional yang tercantum dalam RPJMN 2020-2024. Seperti terlihat dalam gambar tersebut, sebagai fase transisi dari RAN-GRK menuju PRK, maka fase ke 7 ini merupakan fase berat dalam membangun komitmen dan kesepahaman semua pihak, sehingga pembangunan rendah karbon merupakan pilihan kita dalam transformasi pembangunan ke arah yang lebih berkelanjutan.

Namun demikian, tantangan menuju pembangunan rendah karbon ini tentu tidak mudah. Sejauh ini, pembangunan yang kita laksanakan masih berbasis *business as usual* dan tinggi karbon. Demikian juga perilaku kita dalam kehidupan sehari-hari, masih cenderung menghasilkan emisi karbon yang sangat tinggi, baik dalam proses produksi maupun konsumsi. Karena itu, transformasi menuju pembangunan rendah karbon membutuhkan perubahan di banyak arena, baik kebijakan publik di tingkat pusat dan daerah maupun transformasi perilaku manusia ke arah rendah karbon.

Secara lebih detail, tantangan dalam penguatan pembangunan rendah karbon di Indonesia dapat dilihat secara ringkas dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2. Tantangan Pembangunan Rendah Karbon

No.	Arena Tantangan	Tantangan Pembangunan Rendah Karbon
1.	Tantangan status quo (<i>business as usual</i>)	<p>Pembangunan kita dalam berbagai sektor masih bertumpu pada pembangunan yang menghasilkan karbon, <i>business as usual</i>, tidak berkelanjutan dan mengancam kelestarian lingkungan dan sumberdaya alam. Transformasi menuju pembangunan rendah karbon harus dilakukan dengan mengubah kondisi status quo ini secara bertahap, supaya tidak memunculkan gejolak dalam pembangunan ekonomi dan sosial.</p> <p>Data memperlihatkan bahwa kondisi status quo ini masih sangat kuat dalam berbagai sektor yang berkontribusi besar pada emisi gas rumah kaca, baik sektor energi maupun kehutanan dan penggunaan lahan lainnya (FOLU). Transformasi sektor energi dan penggunaan lahan ini belum banyak kemajuan sampai saat ini. Namun, masih ada waktu 9 tahun lagi sampai 2030 untuk mencapai target NDC Indonesia.</p>
2.	Tantangan kebijakan publik di tingkat nasional: kuatnya proses politik	<p>Kebijakan PRK di tingkat pemerintah pusat sudah lebih terkonsolidasi setelah menjadi bagian dari RPJMN 2020-2021. Yang menjadi tantangan adalah bagaimana <i>memainstreamingkan</i> kebijakan PRK ini ke dalam semua sektor pembangunan, khususnya sektor-sektor yang berkontribusi pada emisi karbon. Sejauh ini, <i>mainstreaming</i></p>

	<p>PRK dalam kebijakan pembangunan semua sektor di pemerintah pusat masih belum merata.</p> <p>Tantangan kebijakan ini juga semakin menantang saat lahirnya sejumlah kebijakan yang kontradiktif dengan upaya menuju ke arah <i>green economy</i>. Misalnya lahirnya UU Cipta Kerja yang dikhawatirkan berbagai pihak akan menjadi instrumen yang justru tidak sejalan dengan kebijakan pembangunan rendah karbon. Karena itu, harmonisasi di tingkat kebijakan menjadi sebuah tantangan yang tidak mudah dilaksanakan oleh pemerintah dan semua pihak.</p>
3. Tantangan kebijakan publik di tingkat daerah	<p>Di tingkat daerah (provinsi dan kabupaten/kota), kebijakan PRK ini belum menjadi bagian dari perencanaan pembangunan di daerah secara holistik. Meskipun sebelumnya sejumlah daerah juga sudah mempunyai RAD-GRK untuk mendukung kebijakan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim, namun transformasi menuju PRK belum sampai ke tingkat provinsi dan kabupaten/kota, kecuali di level MRV (<i>Monitoring, Reporting dan Verification</i>) dimana pemerintah daerah sudah dilibatkan dalam proses MRV oleh Bappenas, Kemenkeu dan KLHK.</p> <p>Sejumlah provinsi sudah mempunyai target penurunan emisi yang ditetapkan dalam kebijakan daerah. Namun, Kertas Kebijakan ini belum melakukan analisis di tingkat daerah. Sebagai contoh, Provinsi Sulawesi Selatan sudah memasukkan target penurunan emisi karbon sebesar 1,347 juta ton CO₂e dalam RPJMD 2018-2023, yang menjadi salah satu indikator kinerja gubernur.</p>
4. Tantangan sektoral birokrasi	<p>Bappenas memegang kendali (<i>lead</i>) dalam kebijakan pembangunan rendah karbon secara nasional. Namun demikian, sejumlah Kementerian/Lembaga yang mempunyai tanggung jawab dalam pengurangan emisi karbon ini, juga mempunyai mekanisme sendiri-sendiri di tingkat kebijakan dan MRV. Sejumlah kementerian/lembaga mempunyai mekanisme dalam MRV sesuai dengan fungsi masing-masing kementerian/lembaga. Misalnya, dalam proses perencanaan Bappenas mempunyai aplikasi Aksara (sebelumnya Krisna), Kementerian Keuangan mempunyai Smart, dan KLHK mempunyai sistem Sign Smart dan SRN dalam proses inventori dan verifikasi.¹⁴ Upaya harmonisasi dalam MRV ini sudah dilakukan, namun cenderung kurang berjalan. Tarik ulur kepentingan antar sektor masih terjadi di tingkat pejabat</p>

¹⁴ Lihat <https://rumahberkelanjutan.id/transparansi-pembangunan-rendah-karbon/>, diunduh tanggal 25 Februari 2021.

		teknis.
5.	Dukungan sektor swasta	Bagaimanapun, sektor swasta merupakan salah satu pihak sangat penting yang terdampak dari kebijakan pembanunan rendah karbon ini. Selama ini, sektor swasta bekerja dan sangat menikmati proses <i>business as usual</i> dalam kegiatan bisnisnya. Mengubah pendekatan dari <i>business as usual</i> ke arah pembangunan rendah karbon membutuhkan upaya yang tidak mudah di kalangan sektor swasta. Karena itu, perlu ada upaya kolaboratif yang lebih strategis untuk memperkuat transformasi sektor swasta ini.
6	Tantangan pelebagaan kesadaran dan prilaku publik	<p>Isu PRK masih merupakan isu elit, isu yang hanya dikuasai oleh elit pemerintah, akademisi, peneliti dan aktivis LSM. Isu PRK ini belum menjadi isu publik di dalam masyarakat Indonesia. Karena itu, elitisme isu PRK ini menjadi tantangan tersendiri dalam mengubah prilaku masyarakat menuju pembangunan rendah karbon.</p> <p>Karena, bagaimanapun, perubahan kesadaran dan prilaku masyarakat menuju pembangunan rendah karbon membutuhkan proses pelebagaan yang kuat, sehingga perubahan kebijakan di tingkat atas akan seiring dengan penguatan kesadaran dan prilaku masyarakat tentang rendah karbon dalam kehidupan sehari-hari.</p>

Melihat tantangan yang dihadapi dalam pembangunan rendah karbon seperti tampak dalam tabel di atas, maka upaya transformasi ini harus dilakukan secara beriringan di semua arena. Tantangan terberatnya adalah bagaimana mentransformasi pendekatan pembangunan kita dari status quo (*business as usual*) menuju pendekatan yang berkelanjutan di bawah kebijakan pembangunan rendah karbon ini. Tantangan lainnya yang juga sangat berat adalah tantangan di tingkat kebijakan pusat dan daerah, tantangan birokrasi, dan juga tantangan dalam mengubah kesadaran dan prilaku masyarakat menuju pembangunan rendah karbon.

Di titik inilah kita menyadari bahwa transformasi menuju pembangunan rendah karbon tidak bisa dilakukan sendiri oleh pemerintah, melainkan membutuhkan upaya kolaborasi yang lebih kuat dan lebih luas dengan berbagai pihak, baik dengan sektor swasta maupun masyarakat sipil sesuai dengan perannya masing-masing di berbagai arena pembangunan.

Kolaborasi dengan sektor swasta dalam upaya penguatan pembangunan rendah karbon menjadi kebutuhan yang tidak bisa dielakkan. Di sisi lain, masyarakat sebagai pemilik negara ini juga merupakan aktor utama dalam mendorong penguatan pembangunan rendah karbon. Peran yang dijalankan oleh masyarakat adalah sebagai pemberi legitimasi kepada pemerintah, konsumen terhadap produk ekonomi hijau, serta melakukan kontrol dalam pelaksanaan semua proses pembangunan rendah karbon ke depan.

Demikian juga kalangan akademisi, peneliti dan penggiat organisasi masyarakat sipil/LSM. Mereka akan menjadi mitra pemerintah dalam memperkuat kebijakan rendah karbon ini dalam kapasitasnya masing-masing. Karena itu, tidak dapat dipungkiri bahwa kebutuhan untuk memperkuat partisipasi publik untuk mendukung kebijakan pembangunan rendah karbon merupakan sebuah kebutuhan “wajib” yang harus dilaksanakan oleh pemerintah dan semua pihak.

BAB 2

PARTISIPASI PUBLIK UNTUK MENDUKUNG PRK

2.1 URGENSI PARTISIPASI PUBLIK

Partisipasi publik merupakan sebuah proses pelibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan publik dan pelaksanaan pembangunan di berbagai arena. Tujuan dari adanya partisipasi publik adalah untuk menghasilkan kebijakan publik yang lebih baik (*better decision*) di satu sisi dan membangun pelembagaan (institusionalisasi) kebijakan publik di dalam masyarakat di sisi lain. Menghasilkan kebijakan publik tanpa adanya pelembagaan di dalam masyarakat, maka sebuah kebijakan publik akan melahirkan resistensi, dan bahkan tidak aplikatif dalam masyarakat.

Karena itu, kedua tujuan dari partisipasi publik ini—melahirkan kebijakan publik yang lebih baik dan melembagakan kebijakan dalam masyarakat—menjadi kebutuhan yang harus dilakukan oleh pemerintah dan semua pihak. Selama ini, pengalaman memperlihatkan bahwa kebijakan publik yang lemah pelembagaannya dalam masyarakat, tidak efektif dalam pelaksanaannya. Untuk itu, kedua tujuan dari partisipasi publik tersebut perlu diperkuat oleh pemerintah dan semua pihak.

Untuk melahirkan kebijakan publik yang lebih baik, IAP2 (*International Association for Public Participaton*) mempunyai nilai-nilai dasar (*core values*) yang menjadi pegangan para pihak. Nilai-nilai dasar ini merupakan prinsip yang harus menjadi kesadaran bersama saat proses partisipasi publik dilakukan. Sejumlah nilai-nilai dasar tersebut adalah sebagai berikut¹⁵:

1. Partisipasi publik didasarkan pada keyakinan bahwa mereka yang terpengaruh oleh suatu keputusan mempunyai hak (*have a right*) untuk dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan.
2. Partisipasi publik merupakan sebuah janji bahwa kontribusi masyarakat akan mempengaruhi keputusan.
3. Partisipasi publik mempromosikan keputusan yang berkelanjutan dengan mengakui dan mengkomunikasikan kebutuhan dan kepentingan semua peserta, termasuk pembuat keputusan.
4. Partisipasi publik mencari dan memfasilitasi keterlibatan mereka yang berpotensi terpengaruh oleh atau tertarik pada suatu keputusan.
5. Partisipasi publik mencari masukan dari peserta dalam merancang bagaimana mereka berpartisipasi.

¹⁵ Buka tautan ini: <https://www.iap2.org/page/corevalues>, diunduh tanggal 29 Pebruari 2021.

6. Partisipasi publik memberi peserta informasi yang mereka butuhkan untuk berpartisipasi dengan cara yang berarti.
7. Partisipasi publik mengkomunikasikan kepada peserta bagaimana masukan mereka mempengaruhi keputusan.

Melihat nilai-nilai dasar dari partisipasi publik yang dikembangkan oleh IAP2 di atas, maka dalam pendekatan demokrasi deliberatif, partisipasi publik merupakan hak setiap warga negara untuk terlibat dalam proses perumusan sebuah kebijakan publik. Sebagai sebuah hak, maka pemangku kepentingan wajib memenuhi hak warga negara tersebut, sebagai sebuah upaya untuk menghasilkan kebijakan publik yang lebih baik. Apalagi, kebijakan publik yang berdampak secara massif pada kehidupan masyarakat banyak, maka partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan tersebut menjadi sebuah kebutuhan yang tidak dapat dielakkan dalam sebuah negara demokrasi.

Bagaimana dengan pelembagaan (institusionalisasi) kebijakan publik dalam masyarakat? Partisipasi publik merupakan tahap awal dalam proses pelembagaan kebijakan publik dalam masyarakat ini. Jika tahap awal ini dilakukan dengan baik, maka legitimasi dari masyarakat terhadap sebuah kebijakan publik akan menguat. Jika legitimasi publik menguat, maka kebijakan publik akan bisa dijalankan secara efektif karena tidak melahirkan resistensi dari masyarakat itu sendiri.

Suchman (1995) mendefinisikan legitimasi sebagai *“a generalized perception or assumption that the action of an entity are desirable, proper, appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs and definitions.* Jika kita mengacu pada definisi Suchman tersebut, maka terlihat bahwa legitimasi merupakan sebuah persepsi atau asumsi masyarakat terhadap sebuah tindakan (*action*), bahwa tindakan itu diinginkan, pantas, dan sesuai dengan sistem norma, nilai-nilai, kepercayaan, yang dikonstruksi secara sosial.

Dengan kata lain, sebuah kebijakan publik akan legitimit jika kebijakan publik itu dipersepsikan dan diasumsikan oleh masyarakat sebagai sebuah kebutuhan, sesuai dengan nilai-nilai, norma-norma, dan kepercayaan yang dikonstruksikan secara sosial dalam masyarakat. Sebaliknya, sebuah kebijakan publik yang tidak legitimit dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat karena bertentangan dengan nilai-nilai, norma-norma dan kepercayaan yang ada dalam masyarakat.

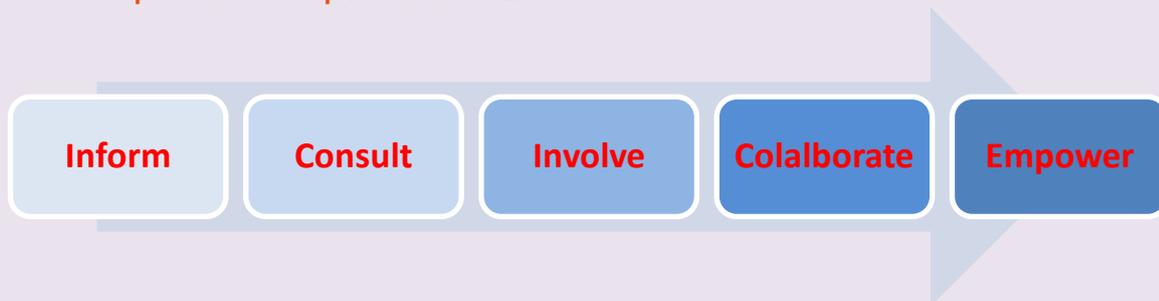
Untuk itu, partisipasi publik menjadi pintu masuk dalam membangun legitimasi terhadap sebuah kebijakan publik yang dihasilkan oleh pemerintah. Semakin bagus proses partisipasi publik dilaksanakan, maka akan semakin kuat juga legitimasi diberikan oleh masyarakat terhadap kebijakan publik tersebut. Hal ini juga akan semakin memperkuat proses pelembagaan kebijakan publik tersebut dalam masyarakat.

Tentu saja, sebuah kebijakan publik yang dirumuskan akan melahirkan tarik ulur dan pro kontra dalam masyarakat. Partisipasi publik memberi ruang dialog untuk membangun kesamaan

persepsi dan mempertemukan berbagai kepentingan yang berbeda, baik antara pemerintah dan masyarakat maupun antara kelompok-kelompok dalam masyarakat itu sendiri. Semakin kuat upaya mempertemukan kepentingan yang berbeda itu melalui partisipasi publik yang berkualitas, maka semakin bagus dan legitimit kebijakan publik yang dihasilkan.

Untuk membangun kebijakan publik yang mempunyai legitimasi kuat dalam masyarakat, IAP2 merumuskan spektrum partisipasi publik dalam lima tingkatan, seperti terlihat dalam gambar di bawah ini.

Grafik 5. Spektrum Partisipasi Publik IAP2



Lima tingkatan pelibatan dalam spektrum partisipasi publik IAP2 dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. *Inform* (menginformasikan), adalah menyediakan informasi yang obyektif dan seimbang, membantu memahami dan mencari alternatif solusi terhadap masalah.
2. *Consult* (mengkonsultasikan), adalah mendapatkan masukan masyarakat terkait analisis, alternatif, dan atau sebuah keputusan.
3. *Involve* (melibatkan), adalah bekerja secara langsung dengan masyarakat melalui sebuah proses untuk memastikan aspirasi masyarakat secara konsisten dipertimbangkan.
4. *Collaborate* (membangun kolaborasi), adalah bermitra dengan masyarakat di setiap aspek pengambilan keputusan, termasuk mengidentifikasi dan membangun solusi alternatif.
5. *Empower* (memberdayakan), adalah menempatkan pembuatan keputusan final di tangan masyarakat.

Spektrum IAP2 dalam partisipasi publik menjelaskan lima tingkatan partisipasi publik, yakni yang paling rendah disebut dengan *inform* (menginformasikan), sampai yang paling tinggi, yakni *empower* (memberdayakan). Semakin tinggi spektrum yang digunakan dalam proses partisipasi publik akan semakin bagus, menghasilkan kebijakan publik yang lebih baik dan lebih legitimit dalam masyarakat. Sebaliknya, semakin rendah tingkat partisipasi publik yang digunakan, maka kebijakan publik yang dihasilkan juga akan semakin kurang kualitas dan legitimasinya dalam masyarakat.

Namun demikian, kondisi sosiologis sebuah masyarakat berbeda-beda. Karena itu, ada kalanya dibutuhkan spektrum yang lebih rendah untuk sebuah partisipasi dalam perumusan kebijakan

publik. Namun di sisi lain, ada kalanya dibutuhkan spektrum yang lebih tinggi. Untuk masyarakat desa misalnya. Tahap awal partisipasi publik terhadap kebijakan yang berdampak pada kehidupan mereka, cukup di level *inform*. Namun seiring dengan bertambahnya pengetahuan dan kepentingan masyarakat desa terhadap kebijakan publik yang berdampak pada kehidupan mereka, maka kebutuhan spektrum yang lebih tinggi juga tidak bisa diabaikan.

Untuk mendukung spektrum partisipasi publik, IAP2 Indonesia mengadopsi komponen penjagaan kualitas pelibatan (*engagement*) dengan kerangka Quality Assurance Standard dari IAP2 Internasional. Dalam dokumen ini, IAP2 Indonesia menjabarkan turunan dari nilai-nilai dasar partisipasi publik kedalam beberapa tahapan yang dapat dilakukan untuk memastikan pelibatan berjalan secara berkualitas :

1. *Problem Definition*, pada tahap ini didefinisikan secara jelas tujuan dari proses pelibatan dan permasalahan apa yang ingin diselesaikan melalui pelibatan ini.
2. *Agreement of Purpose/Context*, menggambarkan posisi pelibatan pada program secara keseluruhan dengan dukungan informasi, penjabaran performance indicator, hingga identifikasi struktur, peran, dan tanggung jawab
3. *Level of Participation*, memahami level partisipasi dari stakeholder yang akan terlibat selama program.
4. *Stakeholder Identification & Relationship Development*, tahapan analisis dan identifikasi hubungan antar stakeholder dengan pendayagunaan serangkaian teknik komunikasi dan pelibatan
5. *Project Requirements*, memahami kebutuhan rencana pelibatan termasuk metodologi dan desain dari kerangka kerja yang disusun.
6. *Development and Approval of Engagement Plan*, tahapan komunikasi antar para pemangku kepentingan terkait strategi pelibatan dari tahap awal hingga akhir
7. *Execution of Engagement Plan*, Implementasi rencana pelibatan yang mendemonstrasikan kreativitas dan kesesuaian metodologi dengan dinamika program.
8. *Feedback*, tahapan yang tidak terlepas dari implementasi dimana penyediaan informasi tentang kemajuan implementasi di sirkulasikan diantara pemangku kepentingan.
9. *Evaluation & Review*, tahapan untuk melakukan tinjauan dan evaluasi terkait keluaran dari program yang didasarkan pada penciptaan rekomendasi dan pengambilan keputusan.
10. *Monitoring*, tahapan untuk memastikan dukungan terhadap pengembangan menerus pada proses pelibatan berjalan dengan efektif.
11. *Documentation of Evidence*, tahapan penilaian kualitas berdasarkan detail aktivitas yang biasanya masuk kedalam proses audit untuk mengukur keberhasilan.

2.2 GREEN ENGAGEMENT UNTUK MEMPERKUAT PRK

*Green engagement*¹⁶ atau pelibatan hijau merupakan sebuah pendekatan dalam partisipasi publik untuk mendukung kebijakan pembangunan rendah karbon di Indonesia, dan pendekatan lain seperti *green economy*, *sustainable development*, *circular economy*, dan sebagainya. *Green engagement* mengacu pada sejumlah konsep partisipasi publik, baik yang dikembangkan oleh IAP2 maupun konsep lainnya. Karena itu, *green engagement* ini merupakan pengkhususan konsep partisipasi publik yang secara khusus ditujukan untuk memperkuat kebijakan pembangunan rendah karbon dan berbagai varian konsep lainnya yang berhubungan dengan isu ini.

Dari sisi spektrum pelibatan, *green engagement* juga mendorong partisipasi publik pada spektrum yang lebih tinggi dalam penguatan kebijakan pembangunan rendah karbon di Indonesia, yakni kolaborasi atau *empowerment*. Namun demikian, semua tingkatan spektrum bisa digunakan sesuai kondisi masyarakat yang terdampak dari kebijakan pembangunan rendah karbon ini.

Jika kita menggunakan spektrum yang lebih tinggi, yakni kolaborasi, maka kolaborasi hijau (*green collaboration*) merupakan spektrum yang lebih strategis untuk mendukung partisipasi publik dalam memperkuat pembangunan rendah karbon ini.

Roschelle dan Teasley (1995) mendefinisikan kolaborasi sebagai “*mutual engagement of participants in a coordinated effort to solve a problem together*,”. Dalam konteks yang sama, keduanya juga mengatakan kolaborasi sebagai “*coordinated, synchronous activity that is the result of a continued attempt to construct and maintain a shared conception of a problem*” (Dillenbourg et al., 1996).

Mengacu pada definisi di atas, terlihat bahwa kolaborasi membutuhkan adanya *mutual engagement* (keterlibatan bersama) dan *coordinated effort* (upaya yang terkoordinasi) dalam menyelesaikan sebuah permasalahan bersama (*a problem together*). Keterlibatan bersama dalam upaya terkoordinasi ini diharapkan bisa menyelesaikan masalah bersama secara lebih baik.

Dalam konteks memperkuat kebijakan pembangunan rendah karbon, jika pemerintah setuju untuk membangun *green collaboration*, maka perlu adanya *mutual engagement* dan upaya terkoordinasi antar pihak yang terlibat dalam proses penguatan kebijakan pembangunan rendah karbon ini. Namun demikian, sebagai sebuah kebijakan yang masih baru, maka kebijakan pembangunan rendah karbon membutuhkan semua tingkatan spektrum dalam rangka memperkuat pelembagaan dalam masyarakat.

¹⁶ Lihat <https://iap2.or.id/green-engagement-untuk-memperkuat-prk-di-indonesia/>, diunduh tanggal 27 Februari 2021.

Di tingkat yang lebih operasional, *green engagement/green collaboration* dalam memperkuat kebijakan pembangunan rendah karbon, bisa diterapkan dalam beberapa proses sebagai berikut¹⁷:

1. *Green co-define*

Merupakan upaya kolaborasi hijau dalam rangka membangun definisi bersama tentang pembangunan rendah karbon. Membangun definisi bersama ini bukanlah ditujukan untuk menghilangkan definisi formal yang sudah ada secara akademis, melainkan sebuah upaya untuk memudahkan pemahaman terhadap definisi yang sudah ada. Umumnya, definisi akademis cenderung rumit dan tidak mudah dipahami oleh parapihak dan masyarakat umum.

Padahal, kebijakan pembangunan rendah karbon diharapkan bisa menjadi sebuah pendekatan dan kesadaran baru dalam pembangunan yang berkelanjutan di Indonesia. Karena itu, definisi-definisi akademis tentang konsep pembangunan rendah karbon perlu diterjemahkan kembali secara bersama-sama sehingga mudah dipahami oleh semua pihak, khususnya masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Hal ini sekaligus sebagai upaya untuk membumikan kebijakan pembangunan rendah karbon dari posisinya yang cenderung elitis dan mengawang-awang dan hanya dikuasai oleh pihak tertentu saja.

2. *Green co-create*

Kolaborasi hijau dalam pembangunan rendah karbon membutuhkan adanya upaya menciptakan bersama (*co-create*). Apa yang diciptakan? Menciptakan bersama dalam pembangunan rendah karbon ini bisa melahirkan kebijakan bersama, dimana sebanyak mungkin pihak dilibatkan dalam setiap perumusan kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan rendah karbon. *Green co-create* ini juga bisa dalam bentuk menciptakan strategi bersama. Misalnya bagaimana menciptakan rencana strategis dalam pelaksanaan pembangunan rendah karbon oleh pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil. Demikian juga berbagai upaya *co-create* lainnya dalam rangka memperkuat kebijakan dan pelaksanaan pembangunan rendah karbon di Indonesia dengan berbagai pihak.

3. *Green co-working*

Pembangunan rendah karbon membutuhkan kerjasama dan bekerja bersama-sama (*green co-working*). Bekerja bersama-sama bisa diwujudkan dalam mendorong lahirnya berbagai kebijakan daerah tentang pembangunan rendah karbon misalnya. Bekerja bersama-sama bisa juga dilakukan melalui upaya menciptakan berbagai pilot projects tentang pembangunan rendah karbon yang melibatkan berbagai pihak. Green co-

¹⁷ Gagasan ini merupakan gagasan yang masih berkembang dan merujuk pada artikel ini: <https://amf.or.id/konstruksi-green-engagement-untuk-sustainability/>, diunduh tanggal 16 Maret 2021.

working ini bisa diterjemahkan secara lebih luas dalam rangka membangun kerja bersama antar pihak untuk memperkuat kebijakan PRK di Indonesia.

4. *Green co-branding*

Sebagai pendekatan baru, pembangunan rendah karbon membutuhkan *branding* yang kuat di masyarakat, sehingga akan memudahkan penerimaan, pemahaman, dan pelaksanaan dari kebijakan ini di berbagai arena. Dalam konteks ini, kerja bersama untuk memperkuat branding (*green co-branding*) kebijakan pembangunan rendah karbon ini merupakan sebuah kebutuhan yang tidak dapat diabaikan. *Green co-branding* ini akan mudah dilakukan jika *co-define* sudah selesai dirumuskan oleh para pihak yang berkepentingan. Dalam konteks ini, pemerintah sebagai leading dalam perumusan kebijakan pembangunan rendah karbon ini bisa memulai dengan cara membangun kolaborasi dalam branding ini.

5. *Green co-investment/financing*

Salah satu tantangan dalam implementasi kebijakan pembangunan rendah karbon adalah kebutuhan dana untuk mendukung kebijakan ini di berbagai sektor. *Green co-investment* merupakan sebuah upaya bagus dalam rangka memperluas transformasi investasi dari investasi yang tidak ramah lingkungan menuju investasi hijau (*green investment*). Sektor energi dan sektor AFOLU (pertanian, kehutanan dan penggunaan lahan lainnya) merupakan sektor-sektor penyumbang emisi karbon terbesar di Indonesia. Upaya *green co-investment* bisa dilakukan untuk mempercepat transisi menuju pembangunan rendah karbon ini. Untuk memperkuat *green co-investment*, keterlibatan akademisi dan peneliti, serta masyarakat sipil menjadi sebuah kebutuhan dalam rangka pengawasan dan memastikan bahwa transisi ini berjalan dengan baik.

6. *Green co-knowledge*

Yang paling penting juga adalah bagaimana memperkuat pengetahuan tentang pembangunan rendah karbon ini. Produksi pengetahuan pembangunan rendah karbon, *green economy, sustainable development, circular economy*, dan berbagai pengetahuan yang berkaitan dengan isu ini, sangat diperlukan untuk memperkuat pengetahuan masyarakat dan para pihak. Kolaborasi untuk memproduksi pengetahuan hijau bisa dilakukan dengan berbagai perguruan tinggi, lembaga penelitian, organisasi masyarakat sipil, dan berbagai lembaga internasional.

Semakin banyak pengetahuan hijau diproduksi melalui penelitian, analisis, studi, penulisan buku, penerbitan berbagai artikel, dan sebagainya, akan semakin baik dalam mendukung penguatan pembangunan rendah karbon di Indonesia. Tantangan dalam memperkuat *green knowledge* ini adalah bagaimana membongkar paradigma lama dalam ilmu ekonomi, politik, dan sosial yang masih pro pada pendekatan eksploitatif

dan tidak ramah pada keberlanjutan. Tantangan ini akan bisa ditangani lebih mudah jika *green co-knowledge* diperkuat bersama-sama para pihak.

2.3 PELAKSANAAN GREEN ENGAGEMENT UNTUK MEMPERKUAT PRK

Transformasi ke arah pembangunan yang berkelanjutan tidak mudah dilakukan karena akan mengubah struktur ekonomi dan sosial yang ada dalam masyarakat, yang sudah bertahan puluhan tahun. Mengubah struktur ekonomi yang berbasis pada *business as usual* ke arah *green economy* membutuhkan transformasi yang mendasar. Di sisi lain, mengubah kondisi ini tidak bisa dilakukan sendiri oleh pemerintah. Di sinilah partisipasi semua pihak dibutuhkan untuk mempercepat transformasi ini.

Seperti yang sudah dibahas dalam bagian 1.3 kertas kebijakan ini, maka tantangan yang dihadapi Indonesia dalam penguatan pembangunan rendah karbon dapat diringkas dalam gambar di bawah ini.

Grafik 6. Ringkasan Tantangan PRK di Indonesia



IAP2 mempunyai spektrum partisipasi publik yang dalam konteks pembangunan rendah karbon digunakan juga sebagai spektrum *green engagement*, seperti terlihat dalam grafik 5. Terdapat lima tingkatan *green engagement* dalam spektrum partisipasi publik tersebut, yakni *inform* (memberitahukan), *consult* (mengkonsultasikan), *involve* (melibatkan), *collaborate* (membangun kolaborasi), dan *empower* (memberdayakan dimana proses pengambilan keputusan ada di tangan publik). Berdasarkan spektrum tersebut, maka semua spektrum *green engagement* bisa digunakan sesuai kondisi dalam menghadapi tantangan pembangunan rendah karbon, seperti terlihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3. Spektrum Green Engagement dalam Pembangunan Rendah Karbon

No.	Tantangan PRK	Pilihan Spektrum <i>Green Engagement</i>
1.	Status quo <i>business as usual</i>	Spektrum <i>green engagement</i> yang bisa digunakan untuk transformasi <i>business as usual</i> ke <i>green economy</i> termasuk: 1. <i>Inform</i> , dimana pemerintah perlu menginformasikan

		<p>tentang PRK melalui berbagai kegiatan kampanye kepada para pihak.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. <i>Consult</i>, dimana pemerintah bisa mengkonsultasikan strategi transformasi PRK dengan para pihak yang berkepentingan, baik para ahli, akademisi, peneliti, aktivis, LSM, lembaga internasional, dan sebagainya. 3. <i>Involve</i>, pemerintah mulai melibatkan pihak-pihak yang mempunyai kompetensi dalam PRK untuk memperkuat kebijakan ini di berbagai level, baik para ahli, akademisi, LSM, lembaga internasional, dan sebagainya. 4. <i>Collaborate</i>, pemerintah membangun kemitraan strategis untuk transformasi PRK. Transformasi strategis ini bisa dilakukan dengan berbagai pihak, termasuk lembaga riset, LSM, lembaga internasional, donor, dan sebagainya.
2.	Kuatnya proses politik	<p>Menghadapi kuatnya proses politik yang sering bertentangan dengan semangat pembangunan rendah karbon selalu menjadi dilema. Yang perlu dilakukan pemerintah dalam menghadapi kondisi ini adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Inform</i>, yakni kampanye tentang PRK yang lebih kencang kepada aktor-aktor politik, termasuk partai politik dan anggota legislatif. 2. <i>Involve</i>, yakni melibatkan aktor-aktor politik dalam proses perumusan kebijakan tentang PRK di berbagai tingkatan dan berbagai sektor. 3. <i>Collaborate</i>, yakni membangun kemitraan strategis dengan lembaga internasional, LSM, perguruan tinggi, untuk mempengaruhi proses politik supaya mendukung PRK.
3.	Lemahnya kebijakan daerah dalam PRK	<p>Kebijakan daerah dalam PRK masih lemah karena kebijakan ini belum disosialisasi kepada pemda secara massif. Dalam konteks hubungan birokrasi pusat-daerah, maka spektrum green engagement yang bisa dilakukan adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Inform</i>, memberi informasi yang cukup kepada pemerintah daerah tentang transformasi PRK di tingkat daerah. 2. <i>Consult</i>, pemerintah pusat juga perlu berkonsultasi dengan pemerintah daerah dan stakeholder di daerah dalam rangka memperkuat ownership terhadap kebijakan PRK di daerah. 3. <i>Involve</i>, melibatkan pemerintah daerah dalam perumusan kebijakan dan rencana aksi tentang PRK di daerah. Dalam hal ini, juga melibatkan para pihak di daerah untuk

		<p>memperkuat PRK di masing-masing daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.</p> <p>4. <i>Collaborate</i>, membangun kerjasama strategis dengan pemerintah daerah dan parapihak di daerah untuk memperkuat PRK di daerah.</p>
4.	Birokrasi sektoral	<p>Hambatan sektoral antar kementerian/lembaga di pemerintah pusat hanya bisa diselesaikan melalui pendekatan birokratis oleh pejabat yang lebih tinggi. Karena itu, intervensi menteri selevel Menteri Koordinator akan bisa menyelesaikan ego sektoral di level birokrasi teknis.</p>
5.	Transformasi sektor swasta	<p>Transformasi sektor swasta membutuhkan upaya engagement yang lebih kuat karena mereka merupakan aktor penting dalam upaya menuju pembangunan rendah karbon di Indonesia. Spektrum green engagement yang bisa digunakan untuk transformasi ini termasuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Inform</i>, yakni kampanye kepada sektor swasta tentang pentingnya transformasi PRK ini. 2. <i>Consult</i>, dimana pemerintah membangun konsultasi dengan sektor swasta terkait strategi dan tantangan yang dihadapi sektor swasta dalam transisi menuju PRK. 3. <i>Involve</i>, yakni melibatkan sektor swasta dalam perumusan berbagai kebijakan tentang PRK di berbagai level dan berbagai sektor. 4. <i>Collaborate</i>, membangun kerjasama strategis dengan sektor swasta untuk transformasi PRK, termasuk melalui pemberian insentif, keringanan pajak, dan sebagainya. <p>Dalam konteks tertentu, pemerintah mempunyai kekuasaan memaksa melalui otoritas yang dimilikinya. Karena itu, penerapan kebijakan PRK bisa juga dilaksanakan dengan menggunakan otoritas yang bersifat memaksa ini kepada sektor swasta.</p>
6.	Dukungan publik terhadap PRK	<p>Dukungan masyarakat merupakan sebuah kekuatan bagi pemerintah dalam pelaksanaan berbagai kebijakan publik. Sejauh ini, isu PRK masih bersifat elitis dan belum menjadi kesadaran masyarakat Indonesia. Karena itu, pemerintah perlu melakukan beberapa pendekatan sesuai spektrum <i>green engagement</i>, yakni sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Inform</i>, pemerintah perlu secara lebih massif melakukan kampanye tentang pentingnya transformasi pembangunan di Indonesia menuju PRK. 2. <i>Involve</i>, pemerintah bisa melibatkan para pihak yang berkepentingan untuk memperkuat kampanye kepada

masyarakat tentang PRK, termasuk perguruan tinggi, LSM, lembaga internasional, ormas seperti NU dan Muhammadiyah, tokoh publik, dan sebagainya.

3. *Collaborate*, pemerintah bisa membangun kolaborasi dan kemitraan strategis dengan para pihak untuk memperkuat kampanye PRK kepada masyarakat.

BAB 3

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Pembangunan rendah karbon telah menjadi pendekatan baru dalam perencanaan pembangunan nasional. PRK ini merupakan transformasi dari pendekatan sebelumnya dalam penanganan isu perubahan iklim, yakni RAN-GRK. Di sisi lain, PRK juga telah menjadi bagian dari perencanaan pembangunan nasional, yakni RPJMN 2020-2024. Dengan demikian, dari sisi perencanaan nasional, PRK sudah selangkah lebih maju.

Meskipun demikian, kebijakan pembangunan rendah karbon, baik dari sisi kebijakan maupun dari sisi pelaksanaan, masih menghadapi berbagai tantangan yang tidak mudah. Karena itu, kertas kebijakan ini memberikan sejumlah rekomendasi sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu melakukan upaya yang lebih ambisius dalam pembangunan rendah karbon untuk mencapai target pengurangan emisi pada tahun 2030. Upaya ambisius ini membutuhkan dukungan yang kuat dari para pihak, sehingga berbagai tantangan bisa ditangani dengan lebih mudah. Kertas kebijakan ini tidak memberikan secara lebih detail apa saja upaya ambisius tersebut. Namun demikian, kami terbuka untuk membangun dialog dengan pemerintah dalam rangka melakukan perumusan bersama tentang upaya ambisius dalam pencapaian target pengurangan emisi tahun 2030.
2. Pemerintah perlu menyelesaikan hambatan birokrasi, komunikasi dan koordinasi lintas sektoral dan antar kementerian/lembaga, dalam rangka membangun pendekatan bersama tentang pembangunan rendah karbon. Ada kecenderungan hambatan koordinasi ini terjadi di level pejabat teknis. Jika hambatan ini terus berlangsung, maka upaya bersama untuk memperkuat kebijakan pembangunan rendah karbon menjadi terhambat di internal birokrasi.
3. Isu pembangunan rendah karbon masih menjadi isu elitis dan hanya dipahami oleh elit-elit pemerintahan, sektor swasta akademisi dan organisasi masyarakat sipil. Diperlukan upaya untuk membumikan pembangunan rendah karbon ini di semua lapisan masyarakat.
4. Pemerintah bisa menggunakan spektrum green engagement untuk memperkuat partisipasi publik dan dukungan masyarakat serta para pihak lainnya kepada kebijakan pembangunan rendah karbon ini. Spektrum yang bisa digunakan termasuk *inform*, *consult*, *involve* dan *collaborate*.
5. IAP2 Indonesia sebagai mitra strategis Bappenas dan sejumlah kementerian/lembaga membuka diri untuk membangun kolaborasi ini, dalam rangka mendukung upaya yang

dilakukan oleh pemerintah untuk memperkuat kebijakan pembangunan rendah karbon di Indonesia.

6. Melihat tantangan yang sangat berat dalam transformasi pembangunan rendah karbon, maka partisipasi publik dalam bentuk *green engagement/green collaboration* perlu diperkuat. Bappenas sebagai leading dalam isu ini perlu memperkuat kolaborasi dengan berbagai pihak. Kertas kebijakan ini menawarkan kepada Bappenas untuk melakukan 6 ruang lingkup kolaborasi hijau untuk memperkuat pembangunan rendah karbon, yakni (1) *Green co-define*, (2) *Green co-create*, (3) *Green co-working*, (4) *Green co-branding*, (5) *Green co-investment/financing*, dan (6) *Green co-knowledge*.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel

Dillenbourg, P., Baker, M., Blaye, A., & O'Malley, C. (1996). *The evolution of research on collaborative learning*. In E. Spada, & P. Reiman (Eds.), *Learning in humans and machine: Towards an interdisciplinary learning science* (pp. 189-211). Oxford: Elsevier.

Suchman, Mark. (1995). *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*. *Academy of Management Review*, 20, 571-611.

Dokumen

Bappenas. (2019). *Pembangunan Rendah Karbon: Pergeseran Paradigma Menuju Ekonomi Hijau di Indonesia*. Jakarta: Bappenas.

Bappenas. (2019). *Laporan Implementasi Pembangunan Rendah Karbon*. Jakarta: Bappenas.

IAP2. (tanpa tahun). *IAP2 Public Participation Spectrum*.

Kemenko Perekonomian. (2019). *Laporan Pelaksanaan RAN-GRK Terintegrasi Tahun 2017*. Jakarta: Kemenko Perekonomian.

KLHK. (2018). *Laporan Inventori Gas Rumah Kaca dan Monitoring, Pelaporan dan Verifikasi*. Jakarta: Dirjen Pengendalian Perubahan Iklim KLHK.

KLHK. (2018). *Indonesia Second Biennial Update Report*. Jakarta: Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup.

Aturan Perundang-Undangan

UU No. 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*).

Perpres No. 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAN-GRK)

Perpres No. 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2020-2024.

Website

<https://amf.or.id/konstruksi-green-engagement-untuk-sustainability/>

<https://rumahberkelanjutan.id/transparansi-pembangunan-rendah-karbon/>

<https://iap2.or.id/green-engagement-untuk-memperkuat-prk-di-indonesia/>

<https://rumahberkelanjutan.id/jerman-dukung-prk-di-indonesia/>

https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2017&start_year=1990

LAMPIRAN

Tim Penulis

Kertas Kebijakan ini berjudul *Penguatan Partisipasi Publik untuk Mendukung Kebijakan Rendah Karbon di Indonesia*. Kertas kebijakan ini merupakan kertas kebijakan pertama dari tiga rangkaian kertas kebijakan yang dipublikasi oleh IAP2 Indonesia. Dua kertas kebijakan lain berjudul: *Penguatan Partisipasi Publik dalam Transformasi MRV menuju ETF (Enhanced Transparency Framework) dalam Pembangunan Rendah Karbon*, dan *Penguatan Partisipasi Publik dalam Perluasan Lapangan Kerja Hijau (Green Jobs)*.

Ketiga kertas kebijakan tersebut merupakan satu rangkaian produk dari kertas kebijakan yang dihasilkan IAP2 Indonesia dalam rangka mendukung Bappenas dan pemerintah Indonesia dalam memperkuat kebijakan pembangunan rendah karbon di Indonesia. Kebijakan pembangunan rendah karbon ini sudah menjadi bagian dari RPJMN 2020-2024 dan membutuhkan penguatan di berbagai arena.

Ketiga Kertas Kebijakan ini disusun tim peneliti senior IAP2 Indonesia, yakni sebagai berikut:

1. **Prof. Dr. Darmawan Salman**, adalah penasehat IAP2 Indonesia dan profesor sosiologi pertanian di Universitas Hasanuddin.
2. **Alizar Anwar, MBA., PhD. Cand.**, adalah penasehat IAP2 Indonesia.
3. **Aldi Muhammad Alizar, SE.** adalah Ketua IAP2 Indonesia dan Board IAP2 Internasional.
4. **Dr. Cand. Yusdi Usman**, adalah Wakil Ketua IAP2 Indonesia dan CEO Rumah Indonesia Berkelanjutan (RIB).
5. **Ratih Damayanti, ST, MM.** adalah Wakil Ketua IAP2 Indonesia.

Penulisan kertas kebijakan ini juga didukung oleh asisten peneliti: **Fikri Amarillo Adiprana, ST.**

Metodologi

Penulisan kertas kebijakan ini berbasis pada dua cara pengumpulan data, yakni data primer dari proses FGD dan Webinar nasional tentang pembangunan rendah karbon di Indonesia, dan data sekunder dari analisis dokumen. FGD online dilaksanakan pada tanggal 11 Desember 2020 dan 17 Desember 2020. Sedangkan webinar nasional dilaksanakan pada tanggal 4 Pebruari 2021. Untuk studi dokumen, data untuk analisis dalam kertas kebijakan ini juga berasal dari berbagai dokumen dalam bentuk laporan pemerintah, laporan lembaga-lembaga internasional, laporan lembaga penelitian, artikel ilmiah, informasi online, dan lain-lain. Untuk memastikan validitas data, dilakukan proses triangulasi, *member checking*, dan *peer review*.

Profil IAP2 Indonesia

IAP2 Indonesia merupakan sebuah organisasi afiliasi dari IAP2 Internasional, yang bekerja dalam memperkuat partisipasi publik. IAP2 Indonesia berdiri tahun 2011 dan sudah berperan

dalam berbagai proses perubahan sosial di Indonesia, khususnya dalam mendorong penguatan partisipasi publik di berbagai arena.

'Partisipasi publik' berarti melibatkan mereka yang dipengaruhi oleh suatu keputusan dalam proses pengambilan keputusan. Proses ini mempromosikan keputusan yang berkelanjutan dengan memberi peserta informasi yang mereka butuhkan untuk dilibatkan dengan cara yang berarti, dan itu mengkomunikasikan kepada peserta bagaimana masukan mereka mempengaruhi keputusan.

Sejak tahun 2020, IAP2 Indonesia bekerjasama dengan UNESCAP dan Bappenas dalam memperkuat partisipasi publik, dalam kerangka *Year of Public Participation 2023*. IAP2 Indonesia juga bekerjasama dengan GIZ dalam memperkuat partisipasi publik untuk mendukung kebijakan rendah karbon di Indonesia. Saat ini, IAP2 Indonesia juga membangun kerjasama dengan berbagai pihak dalam rangka memperkuat partisipasi publik di berbagai arena.

Untuk informasi lebih lengkap, silahkan kunjungi laman website IAP2 Indonesia: www.iap2.or.id.