



UNIVERSITAS
INDONESIA

Veritas, Probatum, Quiescit

LPEM FEB UI



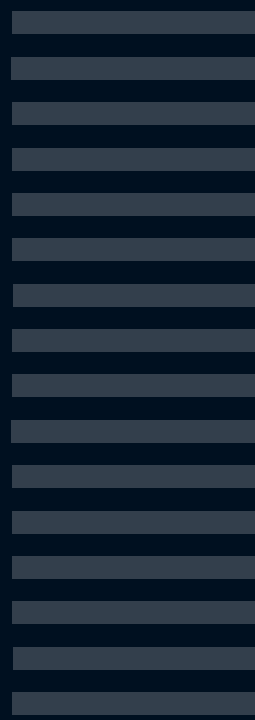
September

2017

POLICY BRIEF

PENGANGGARAN HIJAU NO 2

Memasukkan aspek lingkungan ke dalam proses penganggaran



Analisis Regulasi Rencana Mitigasi Perubahan Iklim untuk Menghijaukan Anggaran Pemerintah Daerah

Menghijaukan anggaran pemerintah daerah melalui implementasi rencana mitigasi perubahan iklim tanpa payung regulasi yang konsisten sangat sulit



Pengelolaan perubahan iklim yang lebih terkoordinasi antar berbagai pemangku kepentingan adalah salah satu tantangan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Di Indonesia, arah kebijakan perubahan iklim dibagi menjadi mitigasi dan adaptasi perubahan iklim. Terkait dengan pengelolaan perubahan iklim di Indonesia di tingkat daerah dalam hal kegiatan mitigasi, LPEM FEB UI bekerja sama dengan MCA Indonesia melalui kegiatan Penganggaran Hijau melakukan kajian terhadap praktek penganggaran hijau untuk mitigasi perubahan iklim di empat provinsi di Indonesia, yaitu Jambi, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur dan Sulawesi Barat. Tulisan ini mencoba mengelaborasi permasalahan regulasi dalam mendukung implementasi penyusunan rencana mitigasi perubahan iklim oleh pemerintah daerah.

Adaptasi dan mitigasi perubahan iklim diamanatkan dalam Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) pada seluruh tingkatan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH). Bagi pemerintah daerah, kewajiban untuk RPPLH ini

disebutkan dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 14 Tahun 2011 tentang Pedoman Perumusan Materi Muatan PPLH, mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim merupakan salah satu muatan RPPLH selain pemanfaatan dan atau pencadangan sumber daya alam (SDA), pemeliharaan dan perlindungan kualitas dan atau fungsi lingkungan hidup, pengendalian, pemantauan, serta pendayagunaan dan pelestarian SDA.

Selain RPPLH, Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) Provinsi/Kabupaten/Kota merupakan dokumen wajib bagi kepentingan perencanaan daerah terkait pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup. Sebagai dokumen perencanaan, KLHS wajib menjadi perhatian dalam pengendalian, pemantauan dan supervisi implementasi RPJMD Provinsi/Kabupaten/Kota, sesuai dengan Permendagri No. 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 tentang Tahapan dan Tatacara Penyusunan RPJMD. Namun penyelenggaraan KLHS dalam Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelenggaraan KLHS hanya menyebutkan dua istilah yaitu perubahan iklim atau

adaptasi terhadap perubahan iklim.

Istilah mitigasi perubahan iklim tidak disebutkan secara eksplisit di dalam PP No. 46 Tahun 2016, padahal mitigasi perubahan iklim secara jelas telah diatur dalam Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional (RAN) Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (GRK). Dalam Perpres No. 61 Tahun 2011, disebutkan bahwa RAN maupun Rencana Aksi Daerah (RAD) GRK merupakan sebuah dokumen rencana kerja pelaksanaan kegiatan langsung maupun tidak langsung untuk penurunan emisi gas rumah. Perpres ini memberikan dasar hukum yang cukup lengkap dalam implementasi RAN GRK seperti fungsi RAN GRK sebagai pedoman acuan bagi kementerian/lembaga, masyarakat dan pelaku usaha untuk melakukan perencanaan, pelaksanaan penurunan emisi gas rumah kaca dan dapat disesuaikan melalui kaji ulang berkala sesuai dengan kebutuhan nasional dan perkembangan dinamika internasional dan hasilnya dapat digunakan sebagai dasar penyesuaian RAN GRK. Pendanaan RAN GRK berasal dari APBN, APBD, dan sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai peraturan peundang-undangan.

Bagi pemerintah daerah, Perpres No. 61 Tahun 2011 ini hanya menyediakan dasar hukum untuk penyusunan RAD GRK. Pemerintah daerah menyusun RAD GRK dengan berpedoman pada RAN GRK dan prioritas pembangunan daerah yang kemudian ditetapkan dalam sebuah Peraturan Gubernur yang disampaikan kepada Kementerian Bappenas dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Jika dikaitkan dengan pengelolaan keuangan daerah untuk lingkungan hidup dalam lampiran Permendagri No. 13 Tahun 2006, fungsi lingkungan hidup belum mencantumkan mengenai mitigasi maupun adaptasi perubahan iklim yang telah disebutkan untuk dilaksanakan oleh daerah melalui Perpres No. 61 Tahun 2011. Dari sisi perencanaan daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2010, prioritas pembangunan daerah ditetapkan dalam RPJMD. Dengan demikian, jika daerah tidak menyebutkan mitigasi perubahan iklim secara eksplisit sebagai prioritas pembangunan daerah, implementasi rencana mitigasi perubahan iklim belum memiliki dasar hukum yang sah menurut pembagian kewenangan berdasarkan tingkatan pemerintahan .

Kajian empiris yang dilakukan LPEM FEB UI dalam periode 2015-2017 di empat provinsi melalui wawancara dengan organisasi perangkat daerah yang terkait dengan bidang-bidang dalam RAN/RAD GRK, institusi pemerintah pusat, yang terkait dengan lingkungan hidup serta survey kesiapan institusi untuk implementasi rencana mitigasi perubahan iklim, memberikan catatan yang menunjukkan bahwa mitigasi perubahan iklim sebagai salah satu kegiatan untuk mencapai penganggaran hijau masih menghadapi kerumitan dari aspek regulasi.

Pertama, pemerintah daerah tingkat provinsi, melalui Peraturan Gubernur telah memiliki dasar



implementasi rencana penurunan emisi GRK di daerahnya. Namun pertanyaan lanjutan terhadap apakah RAD GRK mempunyai kegiatan spesifik yang sesuai dengan prioritas pembangunan daerah, cenderung menunjukkan jawaban tidak. Kegiatan mitigasi perubahan iklim selayaknya diakui merupakan kegiatan yang diturunkan dari RPJMD dan tercantum pada dokumen perencanaan turunannya dengan indikator kinerja output yang sama dengan yang tercantum dalam RAD GRK yaitu penurunan emisi.

Kondisi ini berimplikasi pada catatan yang *kedua*, yaitu bahwa implementasi RAD GRK pada tingkat provinsi menghadapi kondisi (*status quo*) yang terkait pada pendanaan. Fungsi perencanaan di APBD adalah pedoman pengelolaan keuangan daerah. Selanjutnya, proses penganggaran menjadi acuan bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Dengan demikian, kegiatan yang dapat didanai oleh APBD adalah kegiatan yang tercantum dalam rencana kerja pemerintah daerah yang telah termuat dalam dokumen perencanaan daerah yaitu RPJMD, Renstra, RKPD, dan Renja SKPD. Agar sejalan, maka dokumen perencanaan harus memuat mitigasi perubahan iklim agar dapat didanai APBD.

Ketiga, penurunan emisi yang merupakan target mitigasi perubahan iklim dalam Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2011 juga merupakan bagian dari inventarisasi emisi GRK Nasional dalam Peraturan Presiden No.71 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Inventarisasi Gas Rumah Kaca Nasional. Meskipun demikian, keduanya seolah tidak terkait. Keduanya memberikan kewenangan kepada Gubernur sebagai pembina dan koordinasi penyelenggaraan mitigasi perubahan iklim dan inventarisasi emisi. Menurut organisasi perangkat daerah, kondisi ini menunjukkan tumpang tindihnya regulasi yang terkait dengan perubahan iklim dan isu koordinasi antara lembaga pada tingkat pemerintah pusat.



UNIVERSITAS
INDONESIA

Veritas, Profectus, Justitia

LPEM FEB UI

Contact Person:
Lembaga Penyelidikan
Ekonomi dan
Masyarakat (LPEM)

Fakultas Ekonomi dan
Bisnis,
Universitas Indonesia

Kampus UI Salemba,
Jakarta Pusat.

Telp. (021) 314-3177
Fax. (021) 319-343-10

Email:
Panganggaranhjau
@pem-feui.org |
Panganggaranhjau
@gmail.com |
riatu.mariatul@ui.ac.id

Tim Peneliti:

Riatu M. Qibthiyah,
Alfin Ulido Lumbanraja
Andhika Putra Pratama
Cita Wigjoseptina,
Devina Anindita,
Farma Mangunsong,
Ledi Trialdi, Lili Yunita,
Nia Kurnia,
Sulistiadi Dono Iskandar

Desain:
Yuanita Intan

Keempat, organisasi perangkat daerah (OPD) yang terkait dengan target penurunan emisi dan inventarisasi emisi merasakan kurangnya pengetahuan dan kapasitas institusi terkait emisi. Mengacu pada Perpres No. 61 Tahun 2011 dan Perpres No. 71 Tahun 2010, jenis pembinaan yang perlu diberikan oleh lembaga pada tingkat pemerintah pusat yang terkait kepada pemerintah daerah dan OPD yang terkait tidak disebutkan secara eksplisit. Kemungkinan hal ini menyebabkan kerjasama untuk koordinasi dalam pembinaan untuk meningkatkan kapasitas dan kesiapan institusi pemerintah daerah masih belum optimal.

Dengan kondisi regulasi terkait perencanaan dan penganggaran yang telah dipaparkan di atas, pemerintah daerah menghadapi kesulitan untuk implementasi menuju penganggaran hijau. Penganggaran hijau, secara sederhana merupakan penganggaran yang memasukkan unsur-unsur lingkungan untuk tercapainya pembangunan yang berkelanjutan. Jika literatur menyebutkan pentingnya sebuah komitmen untuk mengimplementasikan anggaran hijau dalam sebuah pernyataan maka pernyataan ini

menjadikan anggaran lebih dari sekedar perhitungan namun menjadi sebuah mekanisme untuk mencapai pembangunan berkelanjutan.

Pada saat ini, pemerintah sedang melakukan penyempurnaan regulasi untuk implementasi RAD GRK. Bappenas sedang menyusun Peraturan Presiden untuk Perencanaan Pembangunan Rendah Karbon (Perpres PPRK)¹. Regulasi ini dalam rangka perubahan paradigma konsep mitigasi perubahan iklim dari sekedar penurunan emisi menjadi upaya terintegrasi kegiatan pembangunan lintas sektor untuk kesimbangan target pembangunan. Selain itu, Kementerian Dalam Negeri juga sedang dalam proses revisi regulasi untuk penyeragaman kode anggaran mitigasi perubahan iklim dalam komponen input urusan lingkungan hidup². Dengan langkah ini, diharapkan penganggaran hijau menjadi sebuah mekanisme nyata untuk pembangunan berkelanjutan.

¹ Bahan presentasi narasumber Direktorat Lingkungan Hidup Bappenas dalam Diseminasi Indikator Penganggaran Hijau di Nusa Tenggara Timur, Kupang, 7 September 2017 dan Sulawesi Barat, Mamuju, 19 September 2017

² Bahan presentasi narasumber Bina Bangda Kementerian Dalam Negeri, dalam Diseminasi Indikator Penganggaran Hijau di Jambi, 14 September 2017 dan Sulawesi Barat, Mamuju, 19 September 2017

Referensi

- Annegrete, B., et al. (2013). *The Financial Crisis and Fiscal Consolidation In Green Budgets*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Bappenas (2014). *Potret Rencana Aksi Daerah Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca*. Jakarta: Sekretariat RAN-GRK
- Bappenas (2015). *Developing Indonesian Climate Change Mitigation Policy 2020-2030 Through RAN-GRK Review*.
- Ministry of Finance (2012). *Indonesia's First Mitigation Fiscal Framework*. Jakarta: Ministry of Finance Republic Indonesia
- IISD (1994). *Making Budgets Green*. <https://www.iisd.org/pdf/greensumm.pdf>