



UNIVERSITAS
INDONESIA

Virtute, Probate, Scientia

LPEM FEB UI



September

2017

POLICY BRIEF

PENGANGGARAN HIJAU NO 3

Memasukkan aspek lingkungan ke dalam
proses penganggaran

Indikator Penganggaran Hijau: Sebuah Upaya Meningkatkan Komitmen Pemerintah Daerah dalam Upaya Pencapaian Target Penurunan Emisi Nasional



Dalam rangka untuk mendukung komitmen pemerintah Indonesia untuk menurunkan tingkat emisi gas rumah kaca (GRK) sebesar 26% hingga tahun 2020 dan 29% hingga tahun 2030 dengan pendanaan sendiri (BAU) atau 41% dengan bantuan pendanaan internasional, sejak tahun 2015 LPEM FEB UI dan MCAI (*Millenium Challenge Account Indonesia*) melakukan kerjasama yang bertujuan untuk: 1) memperbaiki kapasitas pemerintah daerah dalam implementasi penganggaran hijau, 2) menerapkan penganggaran hijau paling tidak di tingkat provinsi, serta 3) menyebarluaskan implementasi pengetahuan penganggaran hijau.

Komitmen Pemerintah untuk menurunkan emisi GRK tersebut diterjemahkan ke dalam Perpres Nomor 61 tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional dan Rencana Aksi Daerah penurunan emisi (RAN/RAD-GRK). Berdasarkan peraturan tersebut, RAN-GRK merupakan pedoman bagi kementerian/lembaga untuk melakukan perencanaan, pelaksanaan, serta *monitoring* dan evaluasi rencana aksi penurunan emisi GRK serta pedoman bagi daerah dalam menyusun RAD-GRK. Berdasarkan Perpres 61 tersebut Pemerintah

Daerah pada level Provinsi kemudian diberikan waktu 12 bulan untuk mengumpulkan dokumen RAD-GRK kepada Menteri PPN/Kepala Bappenas serta Menteri Dalam Negeri.

Namun demikian, pada level implementasi yang sudah memasuki tahun ke enam, terlihat bahwa penerapan RAD-GRK di level daerah masih belum optimal. Dari sisi perencanaan, hal ini tercermin dari banyaknya daerah yang belum mampu menyusun dokumen RAD-GRK dan berujung pada rendahnya kualitas dokumen RAD-GRK itu sendiri. Dari sisi pelaporan, masih banyak hal yang perlu dibenahi untuk memperbaiki kualitas dari proses pelaporan. Berdasarkan data yang didapat oleh LPEM FEB UI dari sekretariat RAN-GRK, terlihat bahwa hingga tahun 2015, masih banyak provinsi yang tidak mengumpulkan secara lengkap data yang diminta berdasarkan format lembar PEP (pemantauan, evaluasi dan pelaporan) yang telah diberikan oleh Bappenas kepada tiap daerah.

Selain perlunya pembenahan pada aspek regulasi untuk menghilangkan “kebingungan” yang terjadi di

daerah sebagaimana telah dijabarkan oleh LPEM-FEB UI¹, hal lain yang perlu menjadi perhatian bagi pemerintah adalah dengan membuat seperangkat alat (*tools*) yang dapat digunakan dengan mudah oleh pemerintah daerah dalam menilai pencapaian mereka dalam hal mitigasi penurunan emisi GRK itu sendiri. Untuk konteks kegiatan mitigasi perubahan iklim, penurunan ton emisi CO₂ merupakan satu-satunya indikator (indikator tunggal) yang digunakan dalam mengukur tingkat keberhasilan setiap provinsi terkait kegiatan RAD-GRK². Penggunaan indikator tunggal ini dinilai kurang tepat mengingat kapasitas daerah yang berbeda-beda dalam hal kemampuan menurunkan emisi gas rumah kaca. Selain itu penggunaan penurunan ton emisi CO₂ sebagai indikator tunggal juga dinilai hanya melihat hasil akhir dan tidak menangkap tingkat usaha (*effort*) yang telah dikeluarkan oleh daerah.

Berdasarkan kondisi di atas, LPEM-FEB UI bersama dengan *Millenium Challenge Account* Indonesia (MCAI) selama dua tahun terakhir mencoba mengembangkan satu set indikator dari kaca mata anggaran yang diharapkan dapat memberikan informasi kepada daerah terkait performa mereka terkait upaya penurunan emisi GRK. Data utama yang diperlukan untuk dapat menghitung nilai dari indikator-indikator tersebut adalah data total penurunan emisi GRK pada level provinsi beserta data jumlah anggaran yang dibutuhkan oleh provinsi tersebut. Merujuk peran aspek penganggaran yang sangat sentral dalam indikator ini, oleh karena itulah indikator ini diberi nama Indikator Penganggaran Hijau atau *Green Budgeting Indicator* yang disingkat menjadi GBI.

Indikator Penganggaran Hijau terbagi menjadi tiga indikator utama yang saling melengkapi satu sama lain yaitu indikator signifikansi, efisiensi dan efektivitas. Indikator pertama yaitu indikator signifikansi bertujuan untuk mengukur *raw* komitmen pemerintah daerah dalam hal upaya mensukseskan komitmen nasional untuk menurunkan emisi GRK. Aspek paling mudah yang mencerminkan komitmen pemerintah daerah terhadap suatu bidang tentu adalah berapa persen anggaran yang dialokasikan pada bidang tersebut. Dengan kata lain, semakin besar prosentase anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan mitigasi emisi GRK, maka semakin besar pula komitmen daerah tersebut dalam menyukseskan target nasional penurunan emisi GRK. Ide ini diterjemahkan dengan

formula sebagaimana berikut, dimana semakin besar nilai dari indikator signifikansi, maka semakin besar pula komitmen daerah dalam penyuksesan penurunan emisi GRK.

Indikator kedua yaitu indikator efisiensi bertujuan untuk mengukur seberapa efisien suatu daerah dalam menurunkan emisi GRK. Ide dari indikator efisiensi adalah untuk memberikan apresiasi bagi daerah yang mampu menurunkan satu unit emisi GRK dengan biaya yang lebih rendah. Indikator kedua ini berfungsi untuk memastikan bahwa anggaran mitigasi yang telah dianggarkan dapat berkorelasi langsung dengan penurunan tingkat emisi GRK. Indikator ini juga berfungsi untuk mencegah terjadinya *moral hazard* dari pemerintah daerah apabila performa hanya didasari dari besaran alokasi anggaran mitigasi saja. Ketika performa suatu daerah hanya dinilai dari besaran anggaran maka, itu akan membuka celah terjadinya inefisiensi ataupun penyalahgunaan dana mitigasi yang telah dianggarkan. Akan tetapi dengan adanya indikator efisiensi ini diharapkan hal tersebut dapat dihindari.

Adapun indikator yang terakhir yaitu indikator efektivitas memiliki tujuan untuk memastikan setiap provinsi telah menurunkan tingkat emisi sesuai dengan ukuran (*size*) atau kapasitas masing-masing daerah. Idealnya kapasitas dari masing-masing daerah dapat diterjemahkan kedalam target penurunan emisi tiap daerah, sehingga untuk menilai efektivitas, kita cukup membandingkan antara target dan realisasi penurunan emisi di suatu daerah. Akan tetapi berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh LPEM FEB UI, proses penetapan target penurunan emisi yang tertera pada Peraturan Gubernur masing-masing daerah masih belum bisa dikatakan telah melalui proses analisa yang memadai. Akibatnya apabila target tersebut tetap digunakan sebagai perbandingan, justru akan menimbulkan hasil perhitungan yang menyesatkan (*misleading*).

Untuk menghindari hal tersebut, kita dapat menggunakan *proxy* yang menggambarkan kapasitas/ukuran dari tiap daerah. Salah satu ukuran yang bisa digunakan adalah besaran PDRB dari masing-masing provinsi. Besaran PDRB dari masing-masing provinsi kemudian dijadikan pembagi untuk jumlah emisi yang berhasil diturunkan. Dengan formulasi seperti itu, maka provinsi dengan PDRB yang lebih besar dituntut

¹ LPEM-FEB UI (2017). *Policy Brief: Analisis Regulasi Rencana Mitigasi Perubahan Iklim untuk Menghijaukan Anggaran Pemerintah Daerah*.

² Berdasarkan keterangan dari perwakilan Sekretariat RAN-GRK pada acara *Multi Stakeholder Forum 1* yang diadakan oleh LPEM FEB UI dan MCAI pada November 2015.



UNIVERSITAS
INDONESIA

Veritas, Probatas, 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:
Pganggaranhju
@lpem-feui.org |
Pganggaranhju
@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,
Sulistadi Dono Iskandar

Desain:

Yuanita Intan

untuk menurunkan emisi lebih besar dibandingkan dengan provinsi dengan PDRB yang lebih kecil.

Indikator Penganggaran Hijau di atas dapat dimanfaatkan tidak hanya oleh pemerintah daerah namun juga pada level pemerintah pusat. Untuk pemerintah daerah, Indikator Penganggaran Hijau dapat berguna untuk menjadi panduan dan memberikan informasi bagi tiap daerah untuk mengetahui performa daerahnya sendiri sehingga dapat dijadikan masukan dalam pelaksanaan kegiatan RAD-GRK baik pada proses perencanaan dan penganggaran pada periode berikutnya.

Pada level pemerintah pusat, indikator ini dapat dimanfaatkan oleh Bappenas dan Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan. Bagi Bappenas hasil dari perhitungan Indikator Penganggaran Hijau dapat digunakan untuk memetakan perkembangan dari kinerja masing-masing daerah dalam hal implementasi RAD-GRK. Sehingga berdasarkan informasi tersebut Bappenas dapat memetakan provinsi mana yang sudah cukup baik dalam pengimplementasian RAD-GRK dan provinsi mana yang masih membutuhkan pendampingan dan arahan dari Bappenas dan/atau Sekretariat RAN GRK.

Sementara itu BKF telah melakukan proses *budget tagging* di tingkat

pemerintah pusat, dan juga dalam proses menginformasikan *budget tagging* di tingkat pemerintah daerah terkait dengan kegiatan mitigasi perubahan iklim yang dilakukan melalui anggaran pemerintah. Indikator Penganggaran Hijau dapat berfungsi sebagai tindak lanjut dari kegiatan *budget tagging* kegiatan mitigasi perubahan iklim pada level kementerian yang sedang dilakukan oleh BKF. Setelah data anggaran dari kegiatan mitigasi perubahan iklim dari tiap kementerian teknis terkait selesai di inventarisir melalui kegiatan *budget tagging*, data tersebut dapat dimasukkan ke dalam formula Indikator Penganggaran Hijau sehingga performa anggaran mitigasi dari tiap Kementerian tersebut dapat dinilai performanya baik dari segi efisiensi, efektivitas ataupun signifikansi.

Untuk mendorong keterlibatan publik secara umum dalam kegiatan mitigasi emisi GRK, informasi kinerja pemerintah pusat dan pemerintah daerah kepada publik, termasuk yang terkait dengan data yang digunakan dan metode pengukurannya perlu dipastikan terbuka untuk publik. Keterbukaan dalam metode pengukuran dan data yang digunakan diharapkan dapat menjadi memperluas penggunaan Indikator Penganggaran Hijau, dan mendorong komitmen pelaksanaan kegiatan mitigasi emisi GRK secara nasional.

Referensi

- 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*. Jakarta: Sekretariat RAN-GRK
- Ministry of Finance (2012). *Indonesia's First Mitigation Fiscal Framework*. Jakarta: Ministry of Finance Republic Indonesia
- Bappenas (2016). *Laporan Pelaksanaan PERPRES NO. 61/2011 Tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca Tahun 2015*. Jakarta: Sekretariat RAN-GRK
- Bappenas (2015) *Pedoman Umum, Petunjuk Teknis Dan Manual Perhitungan Pemantauan, Evaluasi dan Pelaporan (PEP) Pelaksanaan RAN Dan RAD-GRK*. Jakarta: Sekretariat RAN-GRK