



Kajian Kebijakan

Pelibatan Pemangku Kepentingan
di dalam Proses Pengambilan
Keputusan dan Proyek
Green Climate Fund (GCF)
di Indonesia

Rio Ismail



**JUDUL:**

Pelibatan Pemangku Kepentingan
di dalam Proses Pengambilan Keputusan dan
Proyek Green Climate Fund (GCF) di Indonesia

Penulis:

Rio Ismail

EDITOR:

Titi Soentoro

PEWAJAH SAMPUL & ISI:

Yayaka

CETAKAN PERTAMA: Juli 2023

HALAMAN: viii+60

UKURAN: 14x20,5 cm

DITERBITKAN:

Aksi! for gender, social and ecological justice.
Dengan dukungan dari Global Alliance For
Green and Gender Action (GAGGA).



Aksi! for gender, social and ecological justice didirikan oleh enam feminis Indonesia pada tanggal 10 Desember 2012 dengan keiginan mempengaruhi wacana dan perdebatan mengenai pembangunan, lingkungan, dan perubahan iklim untuk memastikan perlindungan hak-hak perempuan dan komunitas mereka, serta mendukung usaha-usaha perempuan akar rumput dalam memperjuangkan hak-haknya. Aksi! yakin bahwa memperkuat gerakan perempuan untuk keadilan pembangunan, ekonomi, dan iklim, akan memajukan hak-hak perempuan secara menyeluruh. Tiga strategi dikembangkan, yaitu membangun kapasitas untuk memberdayakan perempuan, kampanye untuk memperkuat dan memperoleh dukungan untuk suara perempuan, dan advokasi untuk perubahan kebijakan.

Alamat: Rambutan Raya No.79 A, Pasar Minggu, Jakarta Selatan 12510, Indonesia.

Email: sekretariat@aksiforjustice.org

Website: www.aksiforjustice.org

Daftar Isi

Daftar Isi	iii
Pengantar	v
Konsep Dasar Pelibatan Pemangku Kepentingan ...	1
Mandat Dan Mekanisme GCF	5
Konsep “Meaningful Engagement” di Dalam Kebijakan GCF	17
Perkembangan Konsep Dan Jaminan Hukum Pelibatan Pemangku Kepentingan di Indonesia	25
Mengapa Pelibatan Pemangku Kepentingan di Dalam Kebijakan Dan Proyek CGF Perlu Diperkuat	33
Memperkuat Pelibatan Pemangku Kepentingan Dalam Proses Pengambilan Keputusan Di CGF	41
Pustaka	57
Profil Penulis	59



V

Pengantar

Aksi! for gender, social and ecological justice (Aksi) adalah organisasi yang melakukan pemantauan terhadap pendanaan pembangunan dan perubahan iklim. Aksi! terlibat secara kritis terlibat dalam wacana dan perdebatan mengenai kebijakan pembangunan dan perubahan iklim untuk memastikan perlindungan dan mempromosikan hak-hak perempuan dan hak-hak masyarakat yang terkena dampak. Juga untuk mendukung aksi-aksi perempuan akar rumput untuk memperoleh keadilan gender, sosial, dan ekologi.

Saat ini Aksi sedang melakukan advokasi terhadap mekanisme pelibatan CSOs (organisasi masyarakat sipil), di dalam pengambilan keputusan pendanaan iklim di bawah GCF yang sedang dikembangkan pada tingkat Dewan Direktur GCF dan Sekretariat maupun pada tingkat nasional atau NDA (National Designated Authority) di Indonesia.





Untuk kepentingan tersebut, Aksi telah mendapatkan masukan dari banyak pihak mengenai bagaimana seharusnya agar pelibatan pemangku kepentingan bisa lebih efektif. Terutama menjadikannya sebagai “pintu masuk” bagi masyarakat untuk mendorong agar kebijakan maupun proyek yang akan didanai GCF berjalan ke arah pencapaian tujuan GCF tanpa merugikan kepentingan masyarakat.

Penguatan jaminan pelibatan masyarakat dalam berbagai kebijakan atau keputusan menjadi sangat penting karena dua hal. Pertama, konsensus internasional sejak Deklarasi Stokholm 1972 yang kemudian diperkuat melalui Deklarasi Rio 1992 dan Deklarasi Paris 2015 telah memberikan tempat yang penting bagi peranserta masyarakat atau keterlibatan masyarakat di dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan di berbagai belahan dunia. Kedua, di tengah-tengah kecenderungan entitas global yang makin peduli pada isu-isu lingkungan terutama yang terkait perubahan iklim, di Indonesia justru makin menguat kecenderungan kebijakan ekonomi yang melemahkan hak-hak masyarakat berperan dalam pengelolaan/ perlindungan lingkungan dan sumberdaya alam maupun dalam menentukan atau mengawasi proses pengambilan keputusan tentang berbagai kebijakan terkait dengan hal tersebut.

Kita bisa melihat kecenderungan ini dari terbitnya sejumlah ketentuan perundangan, dan yang paling akhir tentu saja adalah UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja. Undang-undang ini antara lain melemahkan hak-hak masyarakat

dalam berperan pada keputusan tentang tata ruang, Amdal (Analisis Dampak Lingkungan), perizinan lingkungan, dan pengelolaan sumberdaya alam.

Oleh karena itu, penguatan pada mekanisme pelibatan pemangku kepentingan --- terutama masyarakat yang mengalami dampak lingkungan secara langsung maupun tidak langsung--- di tingkat GCF dan NDA menjadi sangat diperlukan.

Penguatan ini diharapkan bisa mengatasi pelemahan prosedural yang kini sedang terjadi di dalam perubahan kebijakan di Indonesia. [A]





1

KONSEP DASAR PELIBATAN PEMANGKU KEPENTINGAN

Pelibatan publik dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan publik adalah hal baru. Meski secara konseptual memiliki jejak di dalam konsep demokrasi partisipatif yang sudah dibahas oleh para pemikir seperti Jean-Jacques Rousseau atau John Stuart. Penyebutannya pun juga berbeda-beda, dengan definisi yang juga berbeda pula. Sering disebut sebagai public participation (PP), civic engagement (CE), bahkan stakeholder engagement (SE) seperti yang digunakan oleh Green Climate Fund (GCF).

Di Indonesia, beberapa ketentuan perundangan menerjemahkan publik engagement sebagai pelibatan “peranserta masyarakat”. Sedangkan istilah stakeholder engagement atau pelibatan pemangku kepentingan,



pada prakteknya dipandang sebagai penjabaran secara spesifik dari konsep peranserta masyarakat. Dalam hal ini, pemangku kepentingan dipahami sebagai segmen publik yang spesifik dan memiliki keterkaitan langsung dengan suatu kebijakan atau proyek.

Menurut ISO 26000 SR, stakeholder adalah “individu atau kelompok yang memiliki kepentingan terhadap keputusan serta aktivitas organisasi”. Sedangkan Standard Pengelolaan Stakeholder AA1000 SES mendefinisikannya sebagai “kelompok yang dapat mempengaruhi dan/atau terpengaruh oleh aktivitas, produk atau layanan, serta kinerja organisasi.”

Meski demikian, ada kesamaan di balik perbedaan terminologi, bahwa stakeholder engagenent merupakan suatu pendekatan multi aspek yang memberi ruang kepada publik atau stakeholder untuk ikut memahami dan menentukan keputusan yang terkait dengan kepentingan dan lingkungan kehidupannya.

Pelibatan pemangku kepentingan di dalam proses pengambilan keputusan --- sebagai salah satu bentuk pengakuan terhadap peranserta masyarakat--- menjadi penting untuk dua hal. Pertama, mewadahi keterbatasan peran publik di dalam proses pengambilan keputusan yang menggunakan saluran-saluran politik formal.

Kedua, memberi ruang untuk mempertemukan berbagai perbedaan latar belakang, informasi, maupun perbedaan kepentingan berbagai kelompok masyarakat yang memang bersifat plural.

Selain itu, pelibatan pemangku kepentingan juga bisa berfungsi mewadahi kebutuhan jangka panjang yaitu membahas masalah dan kepentingan yang berkembang atau berkelanjutan baik melalui perencanaan, implementasi, evaluasi maupun pemantauan secara kolaboratif. Menurut John Stuart Mill (1963), peranserta adalah pendidikan nyata bagi setiap orang untuk belajar tentang praktek demokrasi. Pada tingkatan tertentu, peran sertaserta masyarakat bahkan bisa mendorong masyarakat sendiri untuk lebih bertanggung jawab. Disamping berpotensi untuk memunculkan dukungan dan penerimaan terhadap rencana pemerintah (Mas Ahmad Santosa, 1990). [A]



5

MANDAT DAN MEKANISME GCF

Green Climate Fund (GCF) adalah salah satu mekanisme pembiayaan di bawah UNFCCC yang diperuntukan membantu negara berkembang untuk beralih menuju ekonomi rendah karbon (low carbon economy). Indonesia juga sangat berkepentingan mengakses dana GCF untuk pencapaian target pengurangan emisi maupun pencapaian target pembangunan berkelanjutan.

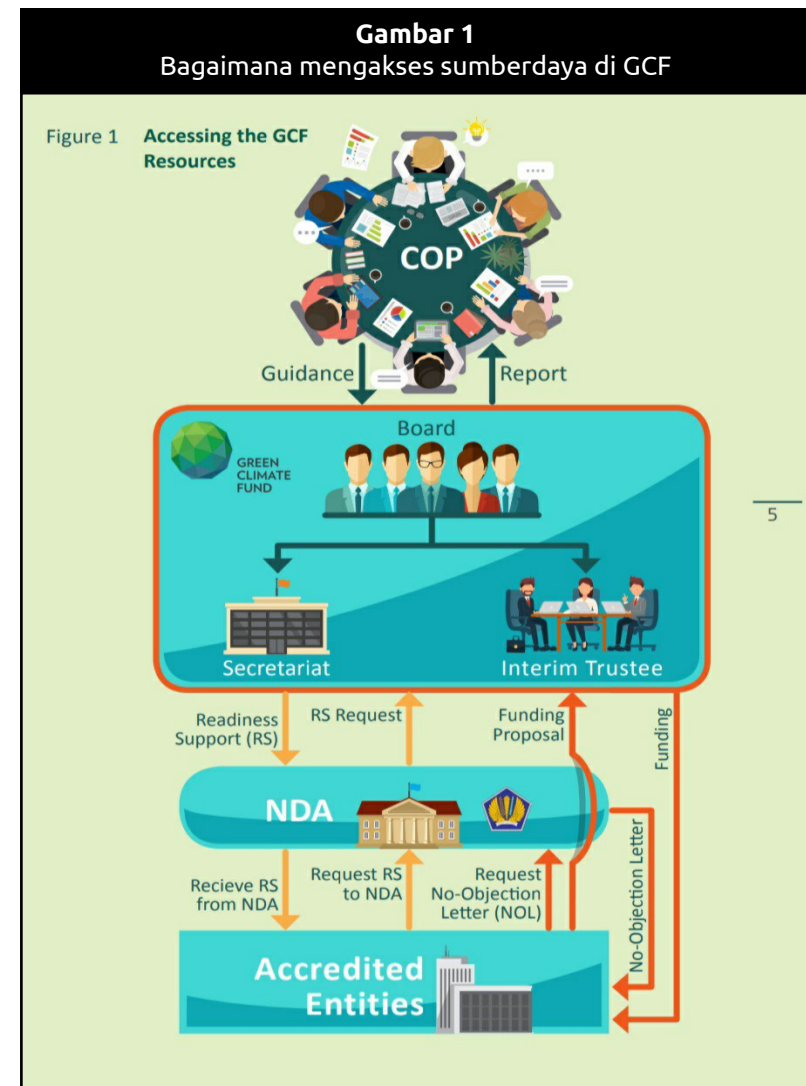
GCF bertujuan untuk mengatalisasi aliran pendanaan iklim untuk investasi dalam pembangunan rendah emisi dan tahan iklim, mendorong perubahan paradigma dalam respons global terhadap perubahan iklim. GCF membiayai proyek dan program rendah emisi dan tahan iklim di bawah delapan bidang area dampak strategis yang mencakup



mitigasi (pengurangan emisi) yang terdiri dari: (1) pembangkit dan akses energi, (2) pemanfaatan hutan dan lahan, (3) transportasi, (4) dan bangunan/kota/ industri dan sarana pendukung serta adaptasi (peningkatan ketahanan) yang terdiri dari: (5) jaminan kesehatan/makanan dan air, (6) mata pencaharian warga dan komunitas, (7) ekosistem dan layanan ekosistem, dan (8) infrastruktur dan lingkungan binaan,

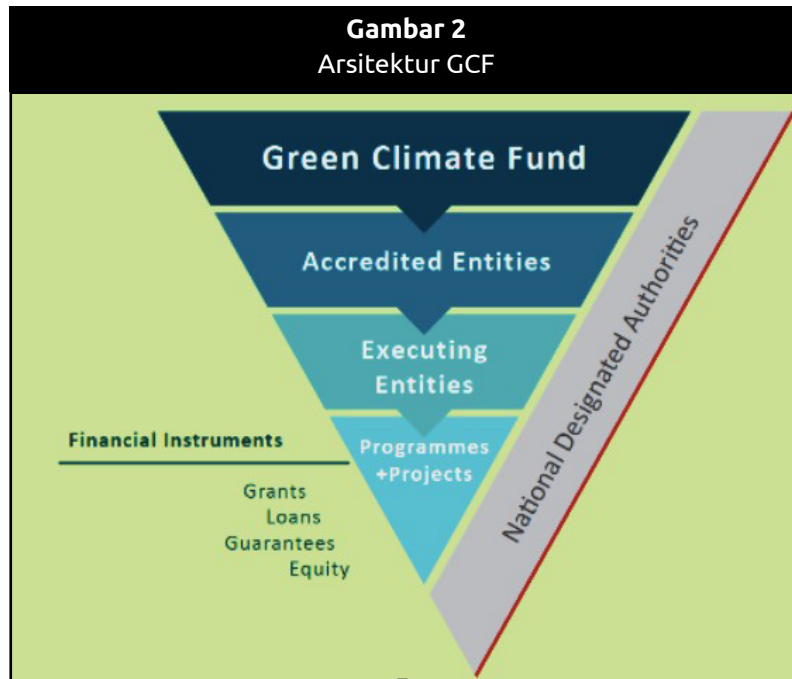
Pengelolaan GCF mempersyaratkan adanya pembentukan Otoritas Penunjukan Nasional (National Designated Authority/NDA) di masing-masing negara. Karena itu Pemerintah Indonesia telah menunjuk Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan sebagai NDA GCF di Indonesia (SK Menkeu No. 756/ KMK.010/2017). Nantinya, NDA akan bertanggung jawab memastikan semua proyek dan program yang didanai oleh GCF sesuai dengan prioritas nasional. Dalam artian, NDA memainkan peran kunci dalam memastikan kepemilikan negara, sesuai prinsip utama dari model bisnis GCF.

NDA akan bertugas sebagai penghubung utama antara negara peserta dengan Dewan GCF melalui Sekretariat dan Wali Amanat GCF. Selain itu, NDA tentunya akan berhubungan dengan dua aktor lainnya di dalam pelaksanaan proyek GCF yaitu Entitas Terakreditasi (Accredited Entities/AE) dan Entitas Pelaksana (Executing Entities/EE).



Sumber:

Fiscal Policy Agency the Ministry of Finance the Republic of Indonesia



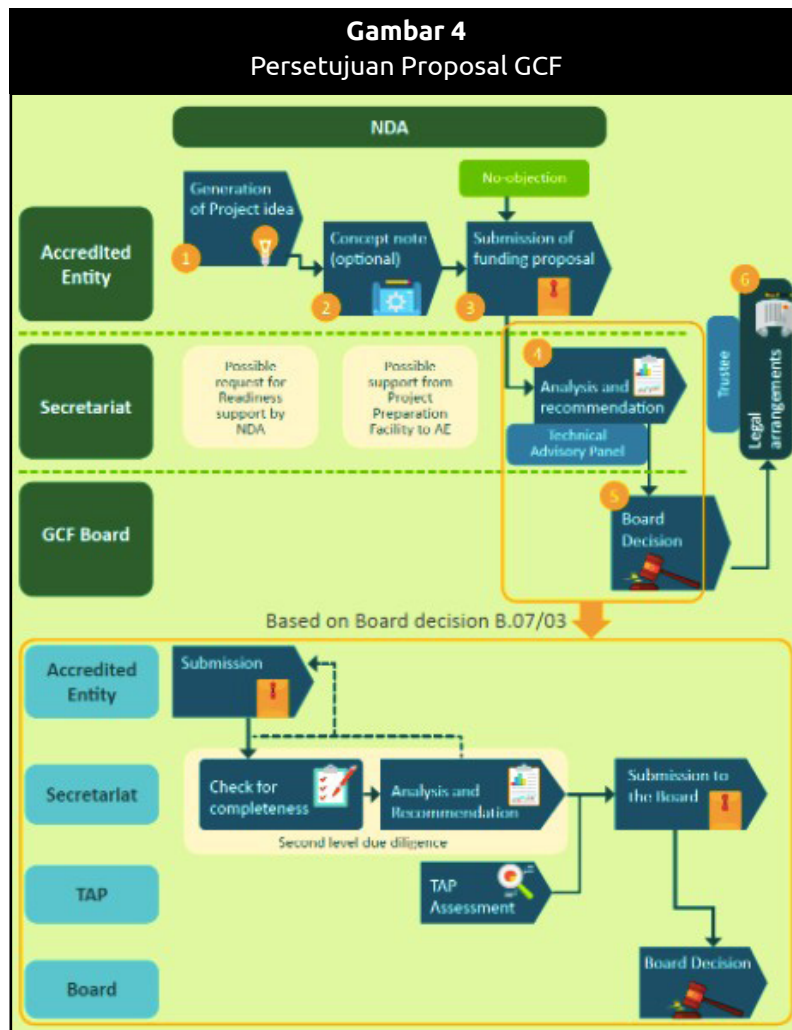
Sumber:

Fiscal Policy Agency the Ministry of Finance the Republic of Indonesia



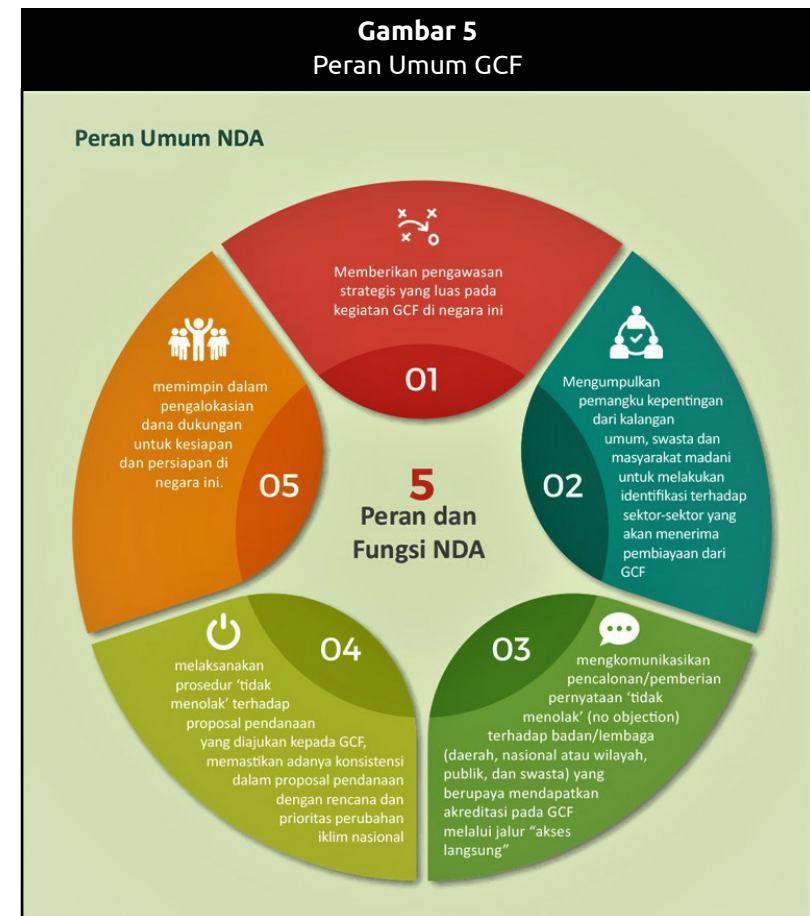
Sumber:

Fiscal Policy Agency the Ministry of Finance the Republic of Indonesia



Sumber:

Fiscal Policy Agency the Ministry of Finance the Republic of Indonesia



Sumber:

Fiscal Policy Agency the Ministry of Finance the Republic of Indonesia

Menurut situs Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan ---selaku NDA GCF di Indonesia--- fungsi dan peran peran NDA mencakup: (1) melakukan pengawasan strategis yang luas pada kegiatan GCF di Indonesia, (2) mengumpulkan pemangku kepentingan dari kalangan umum, swasta, dan masyarakat madani untuk mengidentifikasi sektor-sektor yang akan menerima pembiayaan dari GCF, (3) mengkomunikasikan pencalonan/pemberian pernyataan tidak keberatan (no objection letter) terhadap badan atau lembaga yang berupaya mendapatkan akreditasi pada GCF melalui jalur “akses langsung”, (4) melaksanakan prosedur “no objection” terhadap proposal yang diajukan ke GCF, dan memastikan konsistensi proposal pendanaan dengan rencana dan prioritas perubahan iklim nasional, dan (5) memimpin pengalokasian dana untuk dukungan kesiapan dan persiapan di negara ini.

Selain itu, situs ini juga menyebutkan bahwa NDA bertanggungjawab untuk penyusunan Country Programme Document yang berfungsi sebagai acuan bagi penyusunan proposal proyek yang akan diajukan oleh AE atau EE. Disamping melakukan konsultasi publik mengenai proyek dan tinjauan terhadap dana GCF di Indonesia.

GCF akan lebih mengedepankan prinsip ‘country ownership’ untuk memastikan bahwa proyek yang diajukan ke GCF selaras dengan kebijakan dan prioritas nasional terkait perubahan iklim. Untuk mendukung penyelarasan dengan sektor area GCF, NDA menerbitkan dokumen Country

Programme yang menjadi pedoman utama para pengusul proyek serta AE dalam merencanakan proyek potensial yang dapat didanai oleh GCF. Di dalam Governing Instrument GCF juga sudah disebutkan bahwa GCF akan menerapkan pendekatan berdasarkan kepentingan negara (country driven approach) serta mendorong dan menguatkan keterlibatan pada tingkat negara melalui keterlibatan secara efektif lembaga dan pemangku kepentingan terkait.¹

Dalam konteks country ownership dan country driven approach, pengelolaan proyek yang didanai GCF akan merujuk pada dokumen Nationally Determined Contribution (NDC), Rencana Aksi Nasional Gas Rumah Kaca (RAN-GRK), dan Rencana Aksi Nasional Adaptasi Perubahan Iklim (RAN-API). Dan tentu saja dokumen Country Programme yang memuat sektor-sektor potensial yang dapat dikembangkan di Indonesia, serta instrumen keuangan yang mengatur apa yang sebaiknya diajukan untuk masing-masing sektor.

GCF menekankan pentingnya keterlibatan para pemangku kepentingan dalam proses-proses pengambilan keputusan di GCF sendiri ---baik pada tingkat Dewan Direktur dan Sekretariat maupun pada tingkat negara, yaitu NDA, AE, dan EE--- terkait dengan proyek yang sedang disiapkan, diimplementasi dan dievaluasi. Di dalam Governing Instrument disebutkan bahwa GCF akan menguatkan keterlibatan pada tingkat negara melalui keterlibatan

¹ Terjemahan GCF, Governing Instrument, paragraph 3

secara efektif lembaga dan pemangku kepentingan terkait.² Di tingkat operasionalisasi, GCF berkomitmen akan menyediakan akses ke dana yang dipermudah dan lebih baik, termasuk akses langsung, berlandaskan pendekatan kepentingan negara.³ Selain itu, Dewan Direktur GCF akan mengembangkan mekanisme untuk menguatkan partisipasi dan masukan para stakeholders, termasuk di dalamnya pelaku sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, kelompok rentan, perempuan dan masyarakat adat di dalam desain, pengembangan dan implementasi strategi serta kegiatan yang akan dibiayai oleh GCF.⁴

Pada Juni 2018 GCF menyetujui pendanaan Program Kesiapan dan Dukungan Persiapan (Readiness Preparatory Support Programs/RPSP) yang pertama untuk Indonesia. Berdasarkan nominasi dari NDA, Global Green Growth Institute (GGGI) ditunjuk sebagai mitra pelaksana untuk mengimplementasikan RPSP. Program ini bertujuan untuk: (1) memperkuat kapasitas NDA, (2) meningkatkan keterlibatan pemangku kepentingan, (3) memperkuat entitas terakreditasi nasional, (4) mengembangkan proyek-proyek potensial, dan (5) memobilisasi investasi sektor swasta.⁵

² Terjemahan GCF, Governing Instrument, paragraph 3

³ Ibid, paragraph 3

⁴ Ibid, paragraph 71

⁵ https://fiskal.kemenkeu.go.id/nda_gcf/tentang-nda

Dalam konteks hubungan dengan Organisasi Masyarakat Sipil (CSOs), saat ini GCF sudah mulai melibatkan CSOs di dalam proses-proses pengambilan keputusan GCF. Ada dua perwakilan CSOs Active Observers --satu dari CSOs Selatan dan satu dari CSOs Utara yang dipilih oleh mereka sendiri serta dua perwakilan Private Sector Active Observers-- yang bisa duduk di dalam ruang sidang Dewan Direktur. Mereka diperbolehkan menyampaikan pandangan CSOs terhadap setiap agenda rapat Dewan Direktur. Selain itu CSOs sering diundang oleh Sekretariat GCF untuk memberikan masukan mengenai kebijakan yang sedang dalam proses draft. Juga diundang di dalam pertemuan- pertemuan lain yang diselenggarakan oleh GCF.

Sebagai entitas yang ditunjuk untuk mengakses dana di GCF, NDA tentunya perlu seirama dengan kerangka kerja yang digunakan oleh GCF. Dalam konteks ini tentu saja adalah perlunya pelibatan CSOs dalam proses-proses yang terkait dengan tugas dan fungsi NDA. Upaya ke arah ini perlu dituangkan di dalam suatu skema atau “aturan main” stakeholder engagement yang dibangun secara bersama-sama oleh NDA dengan melibatkan berbagai kelompok atau wakil publik, termasuk Civil Society Organization (CSO). [A]



17

KONSEP “MEANINGFUL ENGAGEMENT” DI DALAM KEBIJAKAN GCF

GCF sebetulnya sudah menerbitkan dokumen panduan sebagai acuan pengelolaan stakeholder engagement dalam pengelolaan proyek.⁶ Dokumen ini mewajibkan AE untuk menetapkan proses konsultasi dan “meaningful engagement” (pelibatan yang berarti) sebagai strategi prioritas yang ada di dalam sistem manajemen lingkungan dan sosial, kebijakan lingkungan dan sosial, kebijakan gender, dan kebijakan masyarakat adat GCF. Dengan persyaratan ini, GCF menegaskan komitmennya --- dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang rentan termasuk masyarakat adat--- untuk meningkatkan hasil dari kegiatan sosial dan lingkungan sambil menghindari dan memitigasi setiap dampak yang merugikan.

⁶ Sustainability Guidance Note: Designing and ensuring meaningful stakeholder engagement on GCF-financed projects



Menurut panduan ini, suara masyarakat dan individu haruslah diintegrasikan ke dalam desain proyek dan sub-proyek dan implementasi sejalan dengan kebijakan, norma, dan standar pengamanan yang diakui dan dipraktekkan secara internasional. Dengan terlibat lebih dini dan intens dengan pemangku kepentingan, maka AE, perantara, dan mitranya dapat mengembangkan proses yang interaktif dan konstruktif untuk memastikan bahwa setiap orang mendapat informasi yang baik, dan ide-ide mereka diadopsi, dan apa yang menjadi keprihatinan mereka didengarkan dan ditangani.

Selain itu GCF juga menekankan bahwa keterlibatan pemangku kepentingan oleh AE atau perantara dalam proses yang bersifat meaningful engagement harus didasarkan pada sejumlah prinsip, yaitu transparansi, akuntabilitas, inklusivitas, inklusif gender, non-diskriminasi, dan “tidak merugikan”.

Semua rencana keterlibatan pemangku kepentingan untuk proyek yang dibiayai langsung dan yang dibiayai oleh perantara harus memiliki:

- » Proses rinci untuk keterlibatan yang efektif
- » Penjelasan tentang bagaimana informasi dikelola dengan memenuhi prinsip FPIC
- » Proses pengelolaan kekhawatiran dan keluhan di tingkat proyek yang telah dirancang dengan berkonsultasi terlebih dahulu dengan pemangku kepentingan.

Selain itu panduan ini menegaskan bahwa meaningful engagement membutuhkan komitmen yang dalam dari AE, entitas pelaksana dan perantara untuk menggunakan keterlibatan pemangku kepentingan sebagai peluang dalam meningkatkan setiap fase keterlibatan mereka. Tidak hanya sebagai prosedur yang dirancang untuk memvalidasi atau mengkonfirmasi posisi orang, tetapi sebagai proses konsultasi yang melibatkan dan mencari masukan dari berbagai kelompok kepentingan, termasuk yang secara tradisional terpinggirkan atau kurang terwakili. Tujuannya adalah untuk lebih memahami bagaimana perspektif mereka tentang kegiatan yang diusulkan.

Engagement dalam proses ini dipandang sebagai proses yang mendalam, lebih bernuansa dan intensif, yang memberikan ruang lebih besar kepada pemangku kepentingan dalam menyusun pertanyaan dan berpartisipasi aktif dalam diskusi. Proses konsultasi dan “keterlibatan yang berarti” diharapkan dapat menghasilkan hal yang tidak terduga serta peluang untuk berinovasi dan berkolaborasi dalam menghadapi tantangan bersama, membangun kepercayaan dan kredibilitas, serta meningkatkan hasil.

Konsisten dengan praktik internasional yang baik, dan berdasarkan pengalaman pembangunan organisasi dan lembaga keuangan, keterlibatan pemangku kepentingan yang “bermakna” memiliki beberapa karakteristik sebagai berikut:

- » Proses dirancang agar fleksibel dalam beradaptasi dan merespons kondisi nasional dan lokal dan persyaratan kegiatan;
- » Anggaran proyek mencakup sumber daya untuk kegiatan keterlibatan pemangku kepentingan;
- » Keterlibatan dimulai sejak dini untuk mengidentifikasi masalah utama dan memengaruhi keputusan terkait;
- » Informasi disajikan dalam format yang dapat dimengerti dan sesuai dengan budaya;
- » Komunikasi dua arah, yang memungkinkan semua pihak mendapat kesempatan untuk mendengarkan, bertukar pandangan dan perhatian mereka ditangani;
- » Prosesnya inklusif; dan memperhitungkan bahwa perempuan, laki-laki dan anggota berbeda kelompok etnis mungkin memiliki kebutuhan dan perspektif yang berbeda, serta pendekatan yang berbeda pula dalam pengambilan keputusan;
- » Aktivitas penugasan bebas dari paksaan atau manipulasi;
- » Rapat didokumentasikan dengan baik agar memudahkan untuk melacak informasi yang diungkapkan; kelompok dan individu yang telah terlibat; kapan dan di mana pertemuan berlangsung; isu-isu utama yang diangkat; komitmen dan kesepakatan; dan bagaimana perhatian pemangku kepentingan telah ditangani; dan
- » Ada proses yang jelas dan disepakati bersama mengenai pelaporan tindakan yang diambil secara tepat waktu, dan klarifikasi tentang langkah yang akan datang.

Sustainability Guidance Note GCF juga memberikan panduan bagaimana memetakan pemangku kepentingan maupun masalah yang dihadapi. Pemetaan dinilai penting mengingat pemangku kepentingan adalah entitas yang dinamis dan memiliki perpesktif, kapasitas, serta minat yang beragam. Panduan ini menyarankan untuk mengembangkan keterlibatan yang menggunakan sistem kisi atau hierarki yang melibatkan analisis terhadap berbagai faktor yang berkaitan dengan potensi dampak sosial dan lingkungan dari kegiatan. Juga derajat intensitas keterlibatan yang mungkin diperlukan untuk setiap kelompok pemangku kepentingan.

Proses ini bisa dipandu dengan sejumlah contoh pertanyaan:

- » Kelompok mana yang akan paling terpengaruh oleh dampak kegiatan di wilayah tersebut mempengaruhi?
- » Kelompok pemangku kepentingan mana di luar wilayah pengaruh utama yang berpotensi terkena dampak?
- » Pada fase mana pemangku kepentingan akan sangat terpengaruh (misalnya, selama konstruksi, operasi, penutupan, dll.)?
- » Langkah apa yang mungkin diperlukan untuk melibatkan kelompok pemangku kepentingan yang paling rentan?
- » Apakah ada kelompok pemangku kepentingan yang penentangannya terhadap suatu proyek dapat merugikannya?

Dari hasil pemetaan ini, pemangku kepentingan dapat dikategorisasikan menjadi tiga kategori:

Mengikutsertakan para pemangku kepentingan dengan prioritas tinggi yang kemungkinan besar akan terkena dampak dari pendanaan dan kegiatan GCF. Selaku pemangku kepentingan “kunci”, mereka akan menjadi peserta tetap di dalam setiap proses dialog dan negosiasi, kemitraan, latihan pencarian fakta bersama dan sejenisnya.

Menyampaikan kepada kelompok pemangku kepentingan yang mungkin memiliki tingkat ketertarikan yang tinggi dan memiliki keahlian pada subyek yang relevan ---tetapi secara tidak langsung terkena dampak--- sebagai pemangku kepentingan “kunci”. Komunikasi dengan grup ini mungkin bisa dilakukan melalui survei atau diskusi kelompok terfokus; mengirim pesan buletin atau media social; atau dengan mengundang untuk mengikuti kegiatan atau pertemuan tertentu.

Memberitahu kelompok pemangku kepentingan yang kurang tertarik dengan percakapan atau proses negosiasi tetapi mungkin masih ingin menerima informasi dan pembaruan tentang suatu proyek atau aktivitas.

Selain itu ada beberapa pertimbangan tambahan mengenai praktik yang baik dalam melibatkan pemangku kepentingan, yang meliputi:

- » Memilih lokasi pertemuan atau tempat di mana pemangku kepentingan merasa paling nyaman.
- » Memberikan informasi tentang aktivitas yang didanai GCF
- » Menanggapi secara langsung harapan dan kepentingan (tidak hanya tujuan dan kegiatan internal) tetapi juga jangka waktu yang wajar yang memberikan kesempatan kepada pemangku kepentingan untuk memahami proyek sebelum dilakukan konsultasi.
- » Memastikan bahwa konsultasi inklusif gender (menghadirkan representasi yang setara dari perempuan dan laki-laki); sesuai dengan karakter budaya; dan proses keterlibatan bebas dari paksaan, intimidasi atau tekanan, terutama apabila ada perbedaan pandangan.
- » Mendengarkan secara mendalam; mengakui keprihatinan orang; meringkas kesamaan dan ketidaksepakatan; dan menyiapkan negosiasi untuk mengubah rencana, atau mengeksplorasi alternatif lain.
- » Menawarkan banyak kesempatan untuk konsultasi dan keterlibatan bersama (misalnya, pertemuan, survei, lokakarya, diskusi grup terfokus, acara partisipatif, dll.) serta membuka kemungkinan menggunakan pendekatan yang berbeda untuk memastikan keterlibatan yang efektif dari kelompok dan individu yang rentan dan terpinggirkan.

[A]



25

PERKEMBANGAN KONSEP DAN JAMINAN HUKUM PELIBATAN PEMANGKU KEPENTINGAN DI INDONESIA

Publik di Indonesia mulai mengenal lebih jauh konsep maupun pengakuan dan jaminan terhadap pendekatan peranserta masyarakat setelah rezim pemerintah Soeharto menuangkannya di dalam pasal 6 UU No.4 Tahun 1982 tentang Pokok- Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-undang yang diilhami oleh Deklarasi Stockholm 1972 ini kemudian telah diikuti oleh banyak kebijakan maupun ketentuan perundangan lainnya yang memberikan pijakan kuat bagi negara maupun banyak aktor non negara mengenai bagaimana seharusnya masyarakat atau pemangku kepentingan dilibatkan di dalam proses pengambilan keputusan pada berbagai sektor dan aspek kehidupan.



Setelah era UU No.4/1982, jaminan terhadap peranserta masyarakat diakomodir di dalam beberapa ketentuan perundangan lainnya, antara lain UU No.5/1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya yang menyebut peranserta masyarakat di dalam pasal 27 ayat 2. Lalu UU No.5/1994 tentang pengesahan Konvensi Keanekaragaman Hayati; UU No. 41/1999 tentang Kehutanan (Pasal 68); PP No.27/1999 Tentang AMDAL; UU No.27/2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau kecil; UU No.26/2007 tentang Penataan Ruang; dan PP No.68/2010 tentang bentuk dan tatacara peranserta masyarakat dalam penataan ruang.

Jaminan terhadap peranserta masyarakat mengalami penguatan lagi setelah adanya UU No.32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan (pasal 65 ayat 4 dan pasal 70 ayat 1, ayat2, dan ayat 3) maupun PP No. 27/2012 tentang Izin Lingkungan. Juga di dalam UU No.18/2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (pasal 58).

Pelibatan peranserta masyarakat atau pemangku kepentingan juga makin mendapatkan penguatan dari sisi konsep komunikasi. Terutama dengan munculnya pengajuan bahwa peranserta sangat ditentukan oleh ketersediaan informasi mengenai kebijakan dan proyek. Dalam konteks ilmu komunikasi, pelibatan publik/pelibatan peraserta masyarakat atau pemangku kepentingan pada pengambilan keputusan merupakan proses atau pendekatan

yang bersifat dua arah atau timbal-balik (reciprocal).

Perkembangan ini memang sejalan dengan pandangan pakar komunikasi Wilbur Schramm (1954) menyebut proses seperti ini sebagai komunikasi interaksional. Dimana efektifitas komunikasi interaksional sangat ditentukan oleh adanya (1) pesan atau informasi yang jelas, cepat, tepat, dan bebas, (2) media/ saluran atau mekanisme yang memungkinkan terjadinya interaksi. serta (3) adanya umpan balik (feedback) atau tanggapan terhadap pesan atau konten tertentu.

Berbagai kajian terhadap pengalaman di banyak tempat sejak diberlakukan UU No. 4/1982, juga mengakui bahwa hambatan serius dalam pelaksanaan peranserta masyarakat adalah keterbatassn arus informasi yang bisa digunakan masyarakat dalam menggunakan haknya. Oleh karena menjadi penting adanya kewajiban bagi negara untuk melakukan public information disclosure (PID) atau pengungkapan informasi kepada publik mengenai kebijakan atau rencana kegiatan/proyek.

Koesnadi Hardjasoemantri (1999) bahkan menyebutkan PID sebagai faktor penentu keberhasilan peranserta masyarakat itu sendiri. Karenanya, dia mempersyaratkan bahwa informasi yang bisa memperkuat peranserta masyarakat haruslah bersifat cepat dan dini (sebelum keputusan diambil), tepat waktu, cermat, lengkap, rinci, menyeluruh, mudah diakses, dan mudah dipahami.

Jaminan atas pemenuhan hak informasi sebagai bagian tidak terpisahkan dari penguatan peran masyarakat pada akhirnya dituangkan di dalam amandemen kedua (2000) konstitusi UUD 1945. Pasal 28F hasil amandemen konstitusi menegaskan: “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”.

Kemudian Undang-Undang No.14/2008, tentang Keterbukaan Informasi Publik (PIK) memperluas jaminan terhadap hak atas informasi publik dengan mewajibkan setiap badan publik untuk membuka akses bagi setiap pemohon yang ingin mendapatkan informasi publik.

Selain itu, hubungan antara peranserta masyarakat dan hak atas informasi maupun kewajiban negara atau badan publik menyampaikan informasi kepada publik dapat dilihat di dalam konsep free and prior informed consent (FPIC) yang dianut di dalam sejumlah konvensi internasional, antara lain Konvensi Keanekaragaman Hayati (1992) yang sudah diratifikasi melalui UU No.5/1994; Konvensi ILO 169 mengenai Masyarakat Suku dan Pribumi atau Masyarakat Adat (1989); deklarasi PBB tentang pengakuan hak masyarakat adat (2007). Pemerintah Indonesia memang menolak meratifikasi Konvensi ILO 169 --yang secara spesifik menguraikan FPIC pada beberapa bagian-- namun

secara substansial mengakomodir prinsip FPIC di dalam sejumlah ketentuan perundangan bahkan di sejumlah aturan setingkat perda di beberapa daerah.

Setelah Deklarasi Stockholm (1972) yang diperkuat oleh Deklarasi Rio (1992), pelibatan masyarakat di Indonesia telah berkembang menjadi salah satu dari empat instrument terpenting dalam perlindungan lingkungan yang saling terintegrasi, yaitu tataruang, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal), dan izin lingkungan. Keempat instrument ini menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari 12 instrumen lainnya dalam perlindungan lingkungan di Indonesia yang diatur di dalam UU No.32/2009.

Pelibatan masyarakat sebagai wujud pengakuan terhadap hak masyarakat atas lingkungan, juga sudah dijamin secara tegas di dalam UUD 1945 pasal 28H, pasal 33 ayat 4, dan pasal 35 (Amandemen Keempat). Bahkan sudah diperkuat dengan pengakuan dan jaminan pemenuhan hak atas informasi lingkungan pada pasal 28F konstitusi 1945 sebagaimana disebutkan sebelumnya.

Meski demikian, pada saat entitas masyarakat internasional dan nasional makin gencar meneriakan pentingnya integrasi prinsip pibatan peran masyarakat dan keberlanjutan lingkungan di dalam pengelolaan industri, pemerintah dan DPR di dalam Sidang Paripurna DPR-RI pada 5 Oktober 2020 telah menyepakati UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja (Omnibus Law). Undang-undang ini

justru telah menghapus dan melemahkan sebagian dasar hukum yang secara konstitusional mengatur hubungan antara tatatuang, Amdal, izin lingkungan dan pelibatan atau peranserta masyarakat.

Padalah di dalam banyak pengalaman advokasi masyarakat sipil sejak era UU No. 4/1982, jaminan terhadap peranserta masyarakat di dalam pengelolaan lingkungan sebetulnya telah memberikan “jalan panjang” bagi masyarakat untuk ikut menentukan kelayakan lingkungan melalui penyusunan Amdal. Masyarakat bersama organisasi masyarakat sipil, akademisi dan para pemerhati lingkungan lainnya diberi hak untuk duduk di dalam Komisi Amndal dan ikut menentukan keputusan.

Namun UU No.11/2020 tidak hanya menghapus Komisi Penilai Amdal tetapi juga membatasi peranserta masyarakat hanya pada keplompok yang terdampak langsung saja. Dengan demikian, masyarakat tidak lagi bisa berperan di dalam proses Amdal sebagaimana diatur dalam pasal 26 ayat 3 UU No.32/2009. Jikapun masih bisa berperan, pengaturannya tidak lagi dalam mandat undang-undang tetapi ditentukan sendiri oleh pemerintah.

Menurut ahli hukum lingkungan Dr. Mas Ahmad Santosa, SH.,LLM,⁷ izin lingkungan adalah salah satu instrumen penting di dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan

⁷ <https://kumparan.com/mas-achmad-santosa/wajah-instrumen-lingkungan-hidup-versi-uu-cipta-kerja-1uMZoOPClzI>

hidup (PPLH). Pertama, Amdal sebagai hasil studi/kajian tidak memiliki legal effect apabila tidak diintegrasikan atau ditindaklanjuti dengan instrumen hukum administrasi yang disebut dengan izin lingkungan. Kedua, izin lingkungan itulah yang membuat output akhir Amdal dalam bentuk Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) dapat diimplementasikan (to be implemented) bahkan dapat ditegakkan (to be enforced). Ketiga, izin lingkungan sebagai keputusan tata usaha negara apabila terdapat kekeliruan dapat dibatalkan melalui keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana dinyatakan dalam pasal 38 UU 32/2009.

Sebaliknya di dalam UU No.11/2020 izin lingkungan dihilangkan dan digantikan dengan persetujuan lingkungan yang tentu saja berbeda efek hukumnya.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hasil akhir Amdal dalam bentuk persetujuan lingkungan dan RKL serta RPL merupakan dokumen dan persetujuan yang tidak lagi memiliki legal effect.

Lain halnya, apabila UU No.11/2020 mengatur bahwa output Amdal wajib diintegrasikan ke dalam perizinan berusaha, maka pengawasan kepatuhan atau tindakan tertentu bisa dilakukan oleh Menteri teknis terkait (Menteri teknis memiliki perangkat teknis yang disebut pengawas/inspektur).



Dengan demikian disimpulkan bahwa proses pelemahan peranserta masyarakat di dalam pengelolaan tataruang, proses Amdal maupun perizinan lingkungan akan berimplikasi langsung pada pelemahan jaminan pemenuhan hak atas informasi lingkungan terkait dengan tataruang, Amdal dan perizinan pula. [A]

MENGAPA PELIBATAN PEMANGKU KEPENTINGAN DI DALAM KEBIJAKAN DAN PROYEK GCF PERLU DIPERKUAT

Jika mencermati dokumen Governing Instrument GCF, menjadi sangat penting untuk ada semacam “aturan main” *stakeholder engagement* yang lebih rinci dan terukur di dalam GCF sendiri. Dari 72 butir isi dokumen ini, hanya ada dua butir yang menyebut peran masyarakat sipil dan berbagai kelompok rentan.

Pada butir 16 misalnya, secara umum disebutkan bahwa GCF akan membuat pengaturan, termasuk mengembangkan dan menjalankan proses akreditasi untuk memungkinkan partisipasi efektif oleh pengamat terakreditasi di dalam rapat.

Board akan mengundang dua perwakilan masyarakat sipil dan dua perwakilan sektor swasta ---masing-masing satu

dari negara berkembang dan maju--- untuk berpartisipasi sebagai pengamat aktif.

Sedangkan pada butir 17 disebutkan GCF akan mengembangkan mekanisme untuk mengundang masukan dan partisipasi pemangku kepentingan, termasuk pelaku sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, kelompok rentan, perempuan dan masyarakat adat, di dalam desain, pengembangan dan pelaksanaan strategi dan kegiatan yang akan dibiayai oleh GCF.

Meskipun demikian, tak ada satupun klausul yang memberikan jaminan bahwa partisipasi atau ketelibatan tersebut akan berpengaruh atau didengar di dalam proses pengambilan keputusan board GCF (butir 14). Selain itu keterlibatan stakeholder masyarakat, CSO dan kelompok rentan lainnya juga tidak disebut-sebut atau tidak menjadi bagian dari proses monitoring dan evaluasi GCF.

Proses engagement di dalam pengambilan keputusan pada tataran NDA juga tidak disebut-sebut di dalam Governing Instrument GCF. Dalam beberapa kali pertemuan dengan board GCF yang mengundang partisipasi CSO, memang nampak ada kemajuan dalam proses komunikasi dua arah antara board GCF dengan CSO. Namun hingga sejauh ini belum nampak adanya pengaruh kuat atas masukan CSO terhadap proses maupun substansi hasil-hasil keputusan yang dibuat board GCF.

Sebetulnya partisipasi masyarakat/CSO atau apa yang disebut sebagai meaningful participation multi stakeholder ---dengan uraian yang lebih terperinci--- hanya disebut-sebut di dalam *Guidance Note: Designing and ensuring meaningful stakeholder engagement on GCF-financed projects*. Namun prinsip dan model pendekatan yang disebutkan justru lebih cocok untuk digunakan di dalam proses pelibatan stakeholder pada tingkat tapak proyek dan sulit diterapkan di dalam mekanisme pengambilan keputusan di tingkat board dan NDA.

Selain itu, pentingnya penguatan terhadap staholder enggament juga bertolak dari adanya berbagai pengalaman atau pembelajaran buruk dalam praktek stakeholder engagement di Indonesia, antara lain:

Pertama, sejumlah lembaga seperti World Bank Group (WBG), Asian Development Bank (ADB), dan Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) misalnya, selama beberapa tahun terakhir telah melakukan perubahan-perubahan signifikan dalam safeguard sosial, gender, dan lingkungan. Sejumlah standar safeguard justru mengalami pelemahan, bahkan sebagian justru menengahkan adanya langkah kompromi dengan menekankan pemberlakuan country system di negara penerima dana seperti Indonesia. Akibatnya, standar yang lebih tinggi di dalam safeguard itu justru tidak bisa diterapkan di dalam sejumlah proyek.

Kedua, kelompok-kelompok yang memiliki pengaruh besar ---baik secara sosiologis, jender, kultural, ekonomi maupun politik--- sering kali menjadi satu- satunya atau pihak yang paling didengar dan diberi prioritas untuk dilibatkan di dalam proses diseminasi informasi maupun dialog atau konsultasi publik. Kelompok rentan sering tertinggal bahkan suara dan kepentingannya tidak terwakili sama sekali.

Ketiga, orang-orang atau kelompok yang sangat potensial terkena dampak proyek atau kebijakan tetapi tidak memiliki sumber daya atau kapasitas (informasi, pengetahuan, keberanian, dan keterampilan) untuk mempengaruhi, biasanya tidak dapat atau sulit untuk menjadi bagian penting dari proses konsultasi atau pengambilan keputusan.

Keempat, tidak ada jaminan bahwa: (1) apa yang disampaikan kelompok yang tidak memiliki sumberdaya atau pengaruh akan dicatat secara rinci dan komprehensif, dan (2) tidak akan pernah ada keputusan konsultasi sebelum mereka benar-benar dilibatkan dan didengar pendapatnya.

Kelima, sebagai konsekuensi dari perbedaan latar belakang sosio-kultural bahkan historis, sangat wajar apabila setiap segmen pemangku kepentingan memiliki perbedaan aksentuasi atau ekspresi kepentingan. Namun kebanyakan proses konsultasi publik misalnya, tidak mengetengahkan pengenalan terhadap perbedaan-perbedaan tersebut sehingga menjadi sulit untuk menemukan titik temu dan penyelesaian. Akibatnya proses maupun hasil konsultasi

seringkali mendapatkan penolakan atau bahkan dihindari atau “diboikot” secara diam-diam pada tataran implementasi.

Keenam, banyak hasil konsultasi pemangku kepentingan yang berhenti hanya pada saat pertemuan konsultasi dan tidak menjadi bagian dari proses kolaborasi bersama untuk evaluasi dan pemantauan bersama. Bahkan tidak menjadi bagian dari keberlanjutan dan penguatan proyek atau kebijakan pada jangka panjang.

Ketujuh, dalam contoh kasus pada proses AMDAL misalnya, peranserta masyarakat sangat limitatif atau hanya terbatas sebagai narasumber dalam proses studi AMDAL; memberikan tanggapan; dan memiliki seorang wakil di dalam Komisi AMDAL yang keanggotaannya ditentukan oleh pemerintah sendiri. Tidak ada penyampaian informasi dini dan lengkap, dan tak ada konsultasi publik.

Selain itu, masyarakat juga hanya memiliki hak untuk mengajukan saran, pendapat, dan tanggapan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diumumkannya rencana usaha dan/atau kegiatan berdampak lingkungan (lihat pasal 33 ayat 3 PP No.27/1999).

Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 27/2012 tentang Izin Lingkungan misalnya, mengakui keterlibatan tiga kelompok masyarakat, yaitu mereka yang terkena dampak; pemerhati lingkungan hidup; dan/atau mereka yang terpengaruh

atas segala bentuk keputusan dalam proses Amdal. Namun demikian, pengumuman tersebut hanya dilakukan dalam bentuk pengumuman rencana Usaha dan/atau konsultasi publik.

Masyarakat hanya diberikan jangka waktu terbatas untuk mengajukan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan secara tertulis kepada pemrakarsa proyek dan menteri, gubernur, atau bupati/walikota. Masing-masing 10 (sepuluh) hari kerja untuk proyek berdampak penting dan 3 hari untuk kegiatan yang tidak berdampak penting.

Saran ini pun hanya dapat disampaikan melalui melalui wakil masyarakat yang terkena dampak dan/atau organisasi masyarakat yang menjadi anggota Komisi Penilai AMDAL.

Kini di dalam UU Cipta Kerja (CK) peran Komisi Penilai Amdal dihilangkan sehingga peserta masyarakatpun dengan sendirinya tidak lagi memiliki landasan hukum. Demikian halnya dengan izin lingkungan yang diubah menjadi persetujuan lingkungan, dengan sendirinya mereduksi peranserta masyarakat di dalam perizinan lingkungan yang semula sudah diatur di dalam Pasal 8 PP No. 27 Tahun 2012.

Kedelapan, pengalaman awal dalam beberapa event GCF baik di tingkat pertemuan board GCF maupun tahap persiapan di tingkat NDA masih menunjukkan adanya beberapa masalah. Terutama menyangkut

mekanisme pelibatan CSOs maupun berbagai kelompok rentan sebagaimana yang dimaksud di dalam Governing Instrument GCF paragraph 3.

Bertolak dari berbagai pengalaman tersebut, pelibatan pemangku kepentingan di dalam pengelolaan proyek GCF/ NDA di Indonesia perlu diperkuat dengan sejumlah prinsip, mekanisme/kelembagaan, persyaratan, dan jaminan prosedural yang memadai. [A]



41

MEMPERKUAT PELIBATAN PEMANGKU KEPENTINGAN DALAM PROSES PENGAMBILAN KEPUTUSAN DI GCF

1. Prinsip Dasar Pelibatan Pemangku Kepentingan

Pelibatan pemangku kepentingan perlu dikembangkan secara sistemik dan didasarkan pada sejumlah prinsip dasar yang mencakup prinsip inklusif, prinsip keadilan gender, prinsip muliti pihak, prinsip ownership/ kepemilikan bersama, prinsip transparansi, prinsip reciprocal atau timbal-balik, prinsip prinsip free and prior informed consent (FPIC), dan prinsip sustainability (keberlanjutan).

Implementasi prinsip-prinsip tersebut perlu dilakukan secara sungguh-sungguh dan diukur dengan menggunakan sejumlah indikator sebagai berikut:



Prinsip inklusif:

- ▶▶ Semua pihak harus saling menerima dan menganggap setiap pihak adalah bagian yang sama pentingnya.
- ▶▶ Tidak ada yang diperankan hanya sebagai pelengkap danp dilibatkan sebagai pendengar atau sebaliknya menjadi pihak dominan dan menentukan yang lain.
- ▶▶ Keterwakilan dan keterlibatan seluruh elemen para pihak secara langsung, termasuk kelompok minoritas/marginal seperti masyarakat adat dan kelompok perempuan.
- ▶▶ Proses pemilihan/penentuan wakil dari para pihak dilakukan secara *fair* dan inklusif, dalam artian: (1) ada identifikasi dini terhadap para pihak yang akan dilibatkan, (2) para pihak menentukan sendiri perwakilannya, serta (3) undangan yang disertai term of reference (TOR) dan dokumen yang akan dikonsultasikan maupun informasi teknis lainnya sudah disampaikan kepada para pihak selambat-lambatnya hari7 (tujuh) hari sebelum konsultasi dimulai.
- ▶▶ Lebih disarankan ada pertemuan awal antar para pihak untuk membantu para pihak yang lemah posisinya mempersiapkan diri dengan lebih baik.

Prinsip keadilan gender:

- ▶▶ Kelompok perempuan dihadirkan/dilibatkan secara aktif, dengan batas minimum kehadiran sedapat-dapatnya 30% dari total peserta.
- ▶▶ Proses penentuan wakil-wakil perempuan ditentukan sendiri oleh kelompok perempuan.

- ▶▶ Menggunakan bahasa atau simbol-simbol dan pendekatan yang tidak mengandung unsur-unsur ketidakadilan gender seperti *stereotyping*, diskriminasi, sub-ordinasi, dominasi, marginalisasi, beban ganda dan kekerasan.
- ▶▶ Proses analisis masalah maupun rumusan strategi mempertimbangkan:
 - (a) Masalah dan situasi kehidupan perempuan dan perbedaan dampak yang dihadapi laki dan perempuan.
 - (b) Kepentingan-kepentingan perempuan dalam pengelolaan hutan dan lahan.
 - (c) Memastikan bahwa inisiatif yang dikembangkan tidak hanya menanggapi perbedaan situasi gender, tetapi juga mengurangi ketidaksetaraan atau ketidakadilan gender dalam pengelolaan sumberdaya alam.
 - (d) Mendorong penguatan peran yang lebih adil antara laki-laki dan perempuan dalam pengelolaan lingkungan sumberdaya alam.

Prinsip multipihak:

- ▶▶ Harus dipastikan bahwa pertemuan pengambilan keputusan benar-benar diikuti oleh para pihak yang berkepentingan.
- ▶▶ Kepentingan pihak tertentu hanya bisa diwakilkan apabila memang dikehendaki oleh pemangku kepentingan tanpa ada tekanan atau bujukan dari pihak lain yang memiliki pengaruh atau kuasa dalam relasi multi pihak.

Prinsip kepemilikan bersama/ ownership:

- ▶ Masing-masing stake holder harus mampu memformulasikan masalah dan kepentingannya secara jelas, benar, faktual/didukung bukti-bukti, realistis, terukur, dan berorientasi pada solusi atau penyelesaian masalah.
- ▶ Stakeholder harus saling menghargai posisi dan peran masing-masing secara proporsional.
- ▶ Ada mekanisme komunikasi yang disediakan untuk menjembatani perbedaan-perbedaan latar belakang sosial maupun kepentingan antar stakeholder.
- ▶ Perkembangan atau perubahan-perubahan yang bisa berdampak terhadap stakeholder tertentu akan selalu dikomunikasikan secara terbuka.

Prinsip transparansi:

- ▶ Penanggungjawab proyek sejak awal sudah harus menginformasikan secara terbuka resiko maupun keuntungan masyarakat yang akan terdampak atau potensial terdampak oleh pelaksanaan proyek.
- ▶ Penyediaan laporan publik atau informasi dasar yang komprehensif: (1) yang mudah diakses secara dini oleh para pihak, dan (2) dilengkapi dengan penjelasan lengkap mengenai aspek teknis/ *scientific issues* terkait dengan kebijakan atau proyek.
- ▶ Proses konsultasi dilakukan dengan menggunakan: (1) metode dan mekanisme yang bersahabat, (2) menggunakan bahasa atau simbol-simbol yang mudah dimengerti, dan (3) menyediakan penerjemah bagi

mereka yang tidak memahami bahasa yang digunakan dalam proses konsultasi public, (4) sedapat-dapatnya ada alat-alat bantu audio visual yang memudahkan pemahaman dan penyampaian pendapat para pihak.

- ▶ Ada mekanisme umpan balik (*feedback*) bagi pemangku kepentingan terhadap proses maupun hasil konsultasi publik.
- ▶ Ada tanggapan resmi dan cepat dari penyelenggara terhadap masukan maupun tanggapan yang diperoleh dari hasil konsultasi.

Prinsip reciprocal atau timbal-balik dalam proses komunikasi:

- ▶ Masing-masing stakeholder mendapatkan informasi yang sama baik dalam artian waktu, kelengkapan, dan substansi.
- ▶ Semua pandangan, ekspresi dan informasi dari kelompok masyarakat yang terdampak atau potensial terdampak maupun CSO harus didengar, mendapatkan respon, dan dicatat atau menjadi bagian dari keputusan.

Prinsip free and prior informed consent (FPIC)

- ▶ Ada informasi yang jelas, terbuka dan lengkap mengenai alasan-alasan, tujuan, detail pelaksanaan proyek, dan manfaat maupun resiko yang ditimbulkan.
- ▶ Informasi diberikan dengan menggunakan bahasa, gambar atau simbol-simbol yang mudah dipahami dan mudah diakses.

- ▶ Ada jaminan bahwa pihak yang terkena dampak memiliki waktu yang cukup untuk: (1) memahami informasi yang diterima, (2) meminta informasi tambahan atau klarifikasi dari pihak pemrakarsa proyek atau pihak ketiga, dan (3) menentukan atau menegosiasikan kepentingannya.
- ▶ Jika ada perundingan, maka pihak-pihak yang potensial dirugikan atau terkena dampak diajak bicara secara dini sebelum proyek atau kegiatan dilaksanakan.
- ▶ Proses konsultasi hanya bisa mengambil keputusan apabila sudah mendengarkan pandangan masyarakat dan para pihak lainnya.
- ▶ Konsultasi atau pernyataan persetujuan harus diberikan secara langsung oleh masyarakat yang berkepentingan atau melalui kuasa hukum yang mereka tunjuk sendiri.
- ▶ Tidak ada pemaksaan atau tekanan maupun kondisi tertentu yang membuat parapihak tak punya pilihan lain.
- ▶ Harus tersedia saluran atau media yang bisa digunakan oleh masyarakat yang potensial terkena dampak untuk menyampaikan pendapat atau kepentingan yang berbeda.

Prinsip sustainability/keberlanjutan:

- ▶ Ada komitmen antar stakeholder terhadap implementasi semua keputusan.

- ▶ Ada keberlanjutan program atau aktivitas dan keberlanjutan sumberdaya/ ekosistem kehidupan masyarakat setempat.
- ▶ Ada inisiatif para stakeholder untuk melakukan berbagai upaya mengatasi degradasi lingkungan.

2. Rujukan Dasar Pelibatan Pemangku kepentingan

Secara umum berbagai konvensi internasional yang menguatkan peranserta masyarakat merupakan pijakan yang kuat bagi stakeholder engagement di dalam penentuan keputusan mengenai kebijakan maupun proyek GCF. Termasuk Deklarasi Rio 1992 maupun Konvensi ILO 169 yang menjadi landasan bagi penerapan prinsip PFIC serta sejumlah dokumen lainnya yang mencakup:

- ▶ Hasil Konferensi ke-13 Para Pihak (COP 13) untuk Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim (*The United Nations Framework Convention on Climate Change/UNFCCC*) telah menegaskan pentingnya melibatkan para pemangku kepentingan dalam merancang dan melaksanakan tindakan untuk mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan.
- ▶ Pada COP 14, para pihak juga sepakat bahwa *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* (SBSTA) harus mencatat pentingnya rekognisi kebutuhan untuk mempromosikan partisipasi penuh dan efektif dari masyarakat adat dan masyarakat lokal, dengan mempertimbangkan situasi nasional

dan memperhatikan perjanjian internasional yang relevan.

- ▶ Pada COP 16 di Cancun, para pihak menegaskan perlunya safeguard policy untuk mempromosikan dan mendukungnya, termasuk: menghormati pengetahuan dan hak-hak masyarakat adat dan warga masyarakat lokal, dengan memperhatikan kewajiban internasional yang relevan, situasi hukum nasional, dan Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat.
- ▶ Partisipasi penuh dan efektif dari pemangku kepentingan yang relevan, khususnya, masyarakat adat dan komunitas lokal, sebagaimana yang dimaksud dalam paragraf 70 dan 72 Deklarasi PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat.
- ▶ Deklarasi Rio 1992 tentang Lingkungan dan Pembangunan (UNEP 1992) yang memberikan penegasan tentang partisipasi pemangku kepentingan dalam kebijakan pembangunan, antara lain:
 - (1) Prinsip 10: menyebutkan perlunya penyediaan dan akses terhadap informasi, mekanisme partisipasi publik, dan keadilan.
 - (2) Prinsip 22: menyebutkan bahwa masyarakat adat dan komunitas masyarakat lokal lainnya memiliki peran penting dalam pengelolaan lingkungan dan pembangunan. Negara bahkan diwajibkan mengakui dan mendukung identitas, budaya, kepentingan dan memungkinkan partisipasi efektif mereka dalam pencapaian pembangunan berkelanjutan.

- ▶ Konsep *free and prior informed consent* (FPIC) dianut di dalam sejumlah konvensi internasional, antara lain Konvensi keanekaragaman hayati (1992) yang sudah diratifikasi melalui UU No.5 Tahun 1994; konvensi ILO 169 mengenai Masyarakat Suku dan Pribumi atau Masyarakat Adat (1989); dan deklarasi PBB tentang pengakuan hak masyarakat adat (2007). FPIC sendiri meski tidak diatur secara khusus di dalam peraturan perundangan di Indonesia, namun secara substansial tersebar di sejumlah ketentuan perundangan bahkan di sejumlah aturan setingkat perda di beberapa daerah.

Pada tataran nasional, setelah adanya pengesahan UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja, ada sejumlah perubahan mendasar yang terkait dengan jaminan hukum terhadap peranserta masyarakat, dan tentu saja proses pelibatan masyarakat di dalam pengambilan keputusan terkait pengelolaan dan perlindungan lingkungan. Terutama yang terkait dengan tataruang, Amdal, perizinan lingkungan. Sejumlah ketentuan lainnya juga mengalami pelemahan, meski masih ada juga sejumlah ketentuan lainnya yang masih bisa dijadikan pijakan.

Terkait dengan sejumlah pasal mengenai tataruang, Amdal, perizinan lingkungan/ izin usaha dan peranserta masyarakat--- yang telah diubah dengan UU No.11/2020, tentu saja masih harus menunggu sejumlah ketentuan pelaksanaan setingkat Peraturan Pemerintah, Peraturan

Presiden, dan Peraturan atau Keputusan Menteri yang sedang dan akan diselesaikan kemudian. Meski demikian, pentingnya pelibatan pemangku kepentingan di dalam proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan maupun proyek GCF masih bisa merujuk pada sejumlah ketemtuan hukum dan perundangan atau standar internasional, yang antara lain mencakup:

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke-2 dan ke-4 (pasal 28F, pasal 28H, pasal 33 ayat 4, dan pasal 35).

- ▶ Undang-Undang No.32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan pasal 65 ayat 4 dan pasal 70 ayat 1, ayat2, dan ayat 3 (sebagai perubahan UU No.4/1982 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup)
- ▶ Undang-Undang No.5/1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya (pasal 27 ayat 2 dan pasal 37)
- ▶ Undang-Undang No.5/1994 tentang Pengesahan United Nations Convention Biological Diversity (Konvensi PBB Mengenai Keanekaragaman Hayati).
- ▶ Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan (pasal 68 ayat 2c dan ayat 2d).
- ▶ Undang-undang No.26/2007 tentang Penataan Ruang (yang diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah No.68/2010 tentang bentuk dan tatacara peranserta masyarakat dalam penataan ruang).

- ▶ Undang-Undang No.27/2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau kecil
- ▶ Undang-Undang No.18/2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (pasal 58)
- ▶ Undang-Undang No.14/2008, tentang Keterbukaan Informasi Publik (PIK)
- ▶ Undang-Undang No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan (pasal 99 ayat 1).
- ▶ Undang-Undang No.18/2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (pasal 58)
- ▶ Peraturan Pemerintah No.27/1999 Tentang AMDAL
- ▶ Peraturan Pemerintah No.27/2012 tentang Izin Lingkungan.

3. Skema Pelibatan Pemangku Kepentingan

Jika melihat struktur organisasi dan proses kerja di lingkungan GCF seperti yang nampak pada Gambar 1,2,3,4, dan 5 maka proses pelibatan pemangku kepentingan (stakeholder engagement) dapat dikembangkan dalam tiga kategori yaitu: (1) pelibatan pada proses pengambilan keputusan pada pertemuan tahunan di tingkat board GCF, (2) pelibatan pada pengambilan keputusan di tingkat NDA, dan (3) pelibatan pada tingkat proyek.

Pelibatan pada Proses Pengambilan Keputusan di Tingkat Board GCF:

Proses pelibatan stakeholder pada tingkat board bisa dilakukan pada pertemuan tahunan board GCF,

sebagaimana yang sudah dilakukan selama ini. Namun demikian, perlu dilakukan beberapa perubahan dengan maksud agar pertemuan ini benar-benar bisa merepresentasikan masalah maupun komposisi stakeholder yang mewakili masyarakat dan CSO. Perubahan tersebut perlu dilakukan dalam bentuk menyediakan sejumlah klausul yang bisa menjabarkan butir 16 Governing Instrument GCF, sebagai berikut:

- ▶ Perlu penambahan perwakilan CSO tidak hanya 1 dari Utara dan 1 dari Selatan, tetapi mestinya 3 orang dari masing-masing kawasan.
- ▶ Penentuan peserta yang menjadi representasi kawasan ditentukan sendiri oleh masing-masing peserta untuk pertemuan tahun berikutnya.
- ▶ Perlu ada klausul di dalam Governing Instrument GCF yang memberikan jaminan bahwa masukan masyarakat /CSO menjadi bagian dari proses pembahasan bahkan keputusan di dalam board GCF.

Pelibatan Pemangku Kepentingan di Tingkat NDA

Jika mencermati 5 fungsi dan peran NDA dalam menjalankan kebijakan GCF di setiap negara ---seperti yang nampak pada Gambar 5--- maka diperlukan adanya pelibatan stakeholder pada proses pengambilan keputusan di tingkat NDA, dengan ketentuan sebagai berikut:

- ▶ NDA perlu menyelenggarakan pertemuan atau workshop secara periodik di Indonesia dengan

menghadirkan perwakilan masyarakat dari sejumlah wilayah calon proyek maupun aktivis CSO yang mendampingi berbagai kelompok masyarakat di wilayah calon proyek atau CSO concern dan bekerja untuk isu-isu yang terkait dengan GCF.

- ▶ Pertemuan yang melibatkan pemangku kepentingan ini nantinya akan membahas atau memberikan masukan kepada NDA untuk: (1) menyusun Country Programme Document, (2) pengambilan keputusan untuk merekomendasikan badan atau lembaga di Indonesia yang meminta akreditasi ke GCF (no objection letter), (3) merekomendasikan proyek-proyek yang dipersiapkan, diimplementasi dan dievaluasi oleh AE dan EE.
- ▶ Peserta yang akan dilibatkan di dalam pertemuan atau workshop seperti ini bisa ditentukan bersama oleh kelompok masyarakat sendiri atau ditentukan bersama dengan CSO yang bekerja dengan kelompok-kelompok masyarakat. Sedangkan penentuan peserta CSO bisa dilakukan berdasarkan kesepakatan antar CSO maupun bisa ditentukan berdasarkan daftar nama CSO yang dikenal concern pada isu-isu atau proyek GCF.

Pelibatan Pemangku Kepentingan di Tingkat Tapak Proyek

Pelibatan pemangku kepentingan pada tingkat proyek perlu disesuaikan dengan sejumlah ketentuan yang di atur di dalam safeguard, governing instrument GCF, dan

ketentuan perundangan (country system) terkait dengan peranserta masyarakat yang terkait dengan tataruang, Amdal, perizinan lingkungan, dan pengawasan. Tentu berorientasi pada standar perlindungan sosial, lingkungan, dan gender yang lebih tinggi.

Sebagai suatu pendekatan yang bersifat multi pihak, terbuka, partisipatif dan reciprocal, maka ruang lingkup dan skema public engagement pada tataran board GCF, tataran NDA maupun proyek, akan lebih efektif bila mencakup lima pendekatan sebagai berikut:

Pertama: Ada penyediaan informasi publik dan penjangkauan (*public information and outreach*) oleh NDA dan pengelola proyek yang mengkombinasikan:

- ▶ Paket-paket informasi lengkap, dikemas dengan bahasa/symbol /idiom yang mudah dibaca/mudah dipahami
- ▶ Sistem penyebarluasan pesan atau media dan saluran informasi ---baik itu media mainstream, media tradisi, maupun media sosial--- yang bisa diakses secara bebas, mudah, langsung, dini, cepat, dan lengkap oleh audiens, serta
- ▶ Media atau saluran umpan balik/feedback yang mudah atau memungkinkan audiens untuk bisa menyampaikan respon atau tanggapan secara cepat, lengkap, dan authentic.

Kedua: perlu diadakan konsultasi publik (public consultation) yang bertujuan mempertukarkan informasi dan sudut pandang, dan jika diinginkan dapat menganbil keputusan. Public consultation harus melibatkan NDA dan pengelola proyek dengan wakil-wakil pemangku kepentingan yang terkait dengan kebijakan atau proyek, terutama yang mewakili segmen gender, segmen pengusaha, segmen penentu kebijakan, kelompok yang terkena dampak langsung, kelompok yang terkena dampak ikutan, para ahli, dan kelompok kepentingan lainnya.

Ketiga: perlu dilakukan musyawarah publik atau public participation/ deliberation yang melibatkan setiap segmen publik dengan pihak NDA dan pengelola proyek.

Bentuk keterlibatan publik seperti ini dilakukan untuk maksud:

- ▶ Memberikan informasi langsung dan lengkap dari DNA atau pengelola proyek atau “tangan pertama”.
- ▶ Melakukan musyawarah bersama, dan
- ▶ Menyetujui ide-ide, rencana, dan atau rekomendasi kepada pejabat yang berwenang menentukan keputusan.

Keempat: perlu ada forum penyelesaian masalah publik yang berkelanjutan (sustained public problem solving). Ini adalah mekanisme yang disediakan bagi publik untuk:

- » Membahas berbagai masalah yang timbul selama pelaksanaan proyek yang didanai GCF di Indonesia.
- » Memberikan masukan kembali terhadap rekomendasi yang sudah disampaikan di dalam proses konsultasi, musyawarah maupun melalui saluran feedback, namun tidak berjalan atau tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya.
- » Bisa juga mekanisme penyelesaian masalah disediakan dalam bentuk “Kelompok Kerja” multi segmen yang bertugas memantau implementasi perencanaan atau penilaian/evaluasi terhadap pelaksanaan proyek.

Kelima: pelibatan pemangku kepentingan dari segmen masyarakat dan CSO di dalam berbagai kegiatan atau proyek-proyek yang dilaksanakan di tengah-tengah masyarakat atau berada di sekitar wilayah kelola masyarakat. Pendekatan ini merupakan pendekatan yang tidak saja bersifat komprehensif tetapi juga bisa melibatkan langsung masyarakat dalam menentukan bagaimana proyek dilaksanakan sesuai dengan kepentingan masyarakat. [A]

Pustaka

- GCF, Governing Instrument for the GCF, para 71, p.17 at: <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/governing-instrument.pdf>
- GCF, Sustainability Guidance Note: Designing and ensuring meaningful stakeholder engagement on GCF-financed project, April 2019 at: <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/sustainability-guidance-note-designing-and-ensuring-meaningful-stakeholder-engagement-gcf-financed.pdf>
- GCF, Revised Programme of Work on Readiness and Preparatory Support, 2014 di: <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-b08-10.pdf>
- Panduan Pengembangan Kebijakan REDD+ di Daerah Secara Partisipatif dan Multi Pihak
<https://fdokumen.com/document/buku-panduan-partisipatif-dan-multipihak-1.html> nnm.,



Profil Penulis

RIO ISMAIL. Pernah bekerja sebagai jurnalis dan aktivis Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Manado dan Wahana Lingkungan Hidup Sulawesi Utara (1985-1995). Sejak 1996 sudah aktif di Yayasan LBH Indonesia (YLBHI), WALHI (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia), dan Dewan Pengawas Nasional Solidaritas Perempuan (2004-2012). Selain aktif di berbagai organisasi, kini dia juga aktif sebagai penulis dan praktisi komunikasi.

[A]

