

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia sebagai salah satu negara kepulauan terbesar di dunia paling rentan terhadap perubahan iklim, Dampak perubahan iklim bagi negara tropis seperti Indonesia sangat besar (PEACE, 2007; Bappenas, 2009; Wirawan, 2010). Terumbu karang akan banyak yang punah (Yao & Somero, 2014; Hoegh-Guldberg et al, 2014), akan terjadi krisis pangan (Mendelsohn, 2009), bencana alam akibat perubahan iklim semakin tinggi intensitasnya (Ghazali et al, 2018; Philips et al, 2015), dan ancaman terhadap kesehatan manusia menjadi naik (Wirawan, 2010; Kurane, 2010; Mirski, Bartoszcz & Drozd, 2012; Smith et al. 2014).

Resiko banjir maupun kekeringan pada musim kemarau, serta bertambahnya frekuensi peristiwa iklim ekstrim akan berdampak pada kesehatan dan mata pencaharian masyarakat serta stabilitas ekonomi dan gangguan biodiversitas. Sekitar 60% dari bencana alam tersebut ialah bencana alam akibat kejadian iklim ekstrim seperti banjir, kekeringan, kebakaran hutan, angin kencang/badai, tanah longsor, gelombang pasang tinggi dan meledaknya penyakit (Boer dan Perdinan,2012).

Hasil penelitian Efendi (2012), perubahan iklim menyebabkan awal musim hujan mengalami kemunduran sedangkan akhir musim hujan akan lebih cepat yang berarti lama musim hujan akan semakin pendek. Di sisi lain, tinggi hujan musim hujan akan cenderung meningkat sedangkan tinggi hujan musim kemarau cenderung

menurun. Hal ini berimplikasi pada semakin meningkatnya risiko kekeringan pada musim kemarau dan risiko banjir atau bahaya longsor pada musim hujan.

Kejadian iklim ekstrim seperti banjir didefinisikan sebagai suatu keadaan di mana aliran sungai tidak tertampung oleh palung sungai, sehingga terjadi limpasan dan atau genangan pada lahan yang semestinya kering (Kusumadewi, Djakfar, & Bisri, 2013). Adapun menurut Hadisusanto (2011) dalam (Permatasari, Arwin, & Natakusumah, 2017), banjir adalah tinggi muka air yang melebihi normal pada sungai dan biasanya meluap melebihi dinding sungai dan membuat luapan airnya menggenang pada suatu daerah genangan.

Langkah pencegahan dalam rangka upaya mitigasi terhadap perubahan iklim sudah banyak dilakukan, namun dampaknya terlanjur sangat masif, besar dan berpengaruh terhadap seluruh aspek aktifitas kehidupan masyarakat. Aksi perubahan iklim memerlukan kepedulian dan perhatian seluruh pihak yang berkepentingan, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga Swadaya masyarakat, masyarakat dan lembaga internasional.

Mengantisipasi dampak negatif perubahan iklim, pemerintah Indonesia, melakukan berbagai upaya antar lain dengan menyusun dokumen kebijakan nasional untuk mengatasi dampaknya, seperti *Indonesian Climate Change sectoral Road Map (Bappenas 2010)*, *Indonesia Adaptation Strategy (Bappenas 2011)*, Rencana Aksi Nasional Adaptasi Perubahan Iklim-RAN API (Bappenas 2014), Rencana Aksi

Nasional Menghadapi Perubahan Iklim (Kementerian Lingkungan Hidup 2007), dan rencana aksi sektoral oleh Kementerian dan Lembaga (Mochamad,2013:42).

Perubahan iklim merupakan gejala alam yang sulit terduga dan terprediksi dan akan terus berjalan seiring kompleksitas dampak yang ditimbulkannya. Dengan berbagai ketidakpastian dan ambiguitas dari sifat perubahan iklim menjadi hal penting bagi institusi pemerintah pada tingkat lokal atau daerah untuk mampu tampil adaptif dalam merespon dampak perubahan iklim.

Dalam Rencana Pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) 2020-2024 perubahan iklim merupakan salah satu prioritas pembangunan lintas bidang yang ditangani bersama oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Agenda pembangunan nasional 2020-2024 telah merumuskan prioritas,arah kebijakan dan strategi penanganan perubahan iklim guna mendorong pemerintah daerah menyusun strategi/rencana aksi adaptasi berdasarkan RAN API (Rencana aksi Nasional Adaptasi Perubahan Iklim), dan Kajian Kerentanan Daerah.

Menurut Susilo (2008) kemampuan adaptasi masyarakat terhadap lingkungannya dipengaruhi oleh persepsi dan perilaku, Adaptasi mengarah pada upaya menurunkan kerentanan dan meningkatkan resiliensi sosial yaitu mengurangi kerugian atau kerusakan (Smith, et al. 2012), sehingga ada empat macam bentuk adaptasi berdasarkan tingkat kemampuan beradaptasi, yaitu berkembang, bertahan, berpindah, atau punah. Tindakan adaptasi lebih cenderung kepada upaya masyarakat

membiasakan atau menyesuaikan diri terhadap bencana yang dihadapi. Sedangkan tindakan mitigasi lebih kepada upaya untuk mengurangi dampak tersebut.

Menghadapi dampak perubahan iklim, penting berbagai upaya penyesuaian perilaku maupun sistem yang berlaku dalam tataran sosial masyarakat terhadap ketidakpastian fenomena perubahan iklim yang tidak terduga (*uncertainty and unpredictable*). Menjadi penting bagi institusi pemerintah di daerah untuk meningkatkan kemampuan adaptasi masyarakat dan memungkinkan masyarakat untuk menyesuaikan lembaga-lembaganya pada tingkat yang sepadan dengan tingkat perubahan lingkungan.

Kabupaten Gorontalo sebagai salah satu wilayah di Indonesia yang menurut dari *Climate Change Vulnerability Mapping for Southeast Asia*, SIDA, 2009 yang juga tertuang dalam Dokumen Rencana Aksi Nasional Adaptasi Perubahan Iklim 2014, termasuk dalam 50 daerah di Indonesia yang paling rentan terhadap dampak perubahan iklim, sehingga sepatutnya memunculkan sebuah model tata kelola adaptif atau ketahanan kota terhadap perubahan iklim. Pemerintah Kabupaten Gorontalo harus memiliki kesadaran dalam mempertimbangkan perubahan iklim sebagai sistem kontrol bencana iklim yang harus ada dalam dokumen yang lebih formal dan menyeluruh, dokumen formal yang dimaksud adalah dokumen perencanaan dan penganggaran.

Wilayah Kabupaten Gorontalo telah beberapa kali mengalami ancaman bencana yang diakibatkan oleh perubahan iklim, di tahun 2016 banjir bandang menghantam 13 wilayah kecamatan di Kabupaten Gorontalo, diantaranya melanda

kecamatan Limboto, Limboto Barat, Pulubala, Asparaga, Bilato, Dungaliyo, Tilango, Boliyohuto, dan Kecamatan Tolangohula, banjir juga menggenangi 20 desa, dengan dua desa diantaranya mengalami longsor.

Berdasarkan data Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), akibat banjir itu sekitar 1.500 rumah terendam setinggi 50-100 centimeter, Jumlah korban banjir di wilayah itu tercatat 9.686 jiwa atau 2.904 KK, Banyak warga yang mengungsi, sebagian besar sawah rusak, fasilitas umum dan infrastruktur terendam banjir seperti rumah sakit umum daerah, puskesmas, kantor dan lainnya, jalan dan jembatan mengalami kerusakan, kerugian akibat bencana itu ditaksir mencapai Rp.300 milyar.

Kabupaten Gorontalo juga adalah salah satu daerah yang rawan terkena dampak dari iklim *El Nino* yang mengakibatkan musim penghujan bergeser menjadi musim kemarau. Di tahun 2019 terjadi bencana kekeringan akibat *elnino* yang menyebabkan 205 desa terdampak, dari data dinas pertanian kabupaten gorontalo terdapat 800 hektar sawah mengalami kondisi puso, rusak berat dan rusak sedang sehingga gagal panen. Dari beberapa data diatas menunjukkan betapa wilayah Kabupaten Gorontalo adalah daerah yang memiliki resiko iklim yang tinggi. Dengan kapasitas yang memadai, kebijakan dan program pembangunan daerah yang terukur dapat memperkuat ketahanan dan mengurangi kerentanan masyarakat terhadap perubahan iklim.

Peran Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan dan mengimplementasikan aksi adaptasi mitigasi merupakan hal penting dalam

mempengaruhi ketahanan untuk menghadapi bencana. Peran dan kebijakan yang akan dijalankan Pemerintah Daerah dalam tata kelola pemerintahan diharapkan mampu meningkatkan kapasitas adaptif daerah.

Pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo harus berperan menjadi yang terdepan meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan sosial masyarakat, memastikan pembangunan yang inklusif, dan menjaga kualitas lingkungan hidup termasuk penanganan perubahan iklim. Komitmen serta upaya ini telah dilakukan dengan menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dengan memperhatikan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) dan memasukkan isu perubahan iklim menjadi salah satu misi dan prioritas dalam RPJMD selama periode tahun 2016-2021 yang dilanjutkan juga di periode tahun 2021-2026. Komitmen tersebut selanjutnya di dukung dengan finansial dalam APBD, dimana pemerintah kabupaten Gorontalo telah menetapkan estimasi 10% anggaran untuk kegiatan perubahan iklim

Tabel 1.1 Pembiayaan Perubahan Iklim di Kabupaten Gorontalo

Tahun	Realisasi Anggaran Perubahan Iklim Kabupaten Gorontalo	Pagu RPJMD 2016-2021 (Indikasi)	Periode Tahun 2022-2025	Pagu RPJMD 2021-2026 (Indikasi))
2017	53.940.003.00	341.063.616.192	2022	270.641.618.223

2018	155.753.132.968	460.664.329.437	2023	365.672.085.549
2019	159.130.791.26	493.315.244.245	2024	395.503.326.204
2020	188.328.125.131	485.596.692.023	2025	400.664.923.192
2021	201.031.097.860	496.665.244.452	2026	405.314.245.402

Sumber : RPJMD 2016-2021,RPJMD 2021-2026, Laporan Proklam, Olahan Data

Untuk memastikan berjalannya agenda perubahan iklim di Kabupaten Gorontalo di tahun 2016 dibentuk kelembagaan yang disepakati yakni pokja perubahan iklim yang akan melakukan proses koordinasi dan sinergitas agar program aksi perubahan iklim dapat berjalan, yang didahului dengan *executive meeting*. Memastikan seberapa besar dampak dari perubahan iklim maka disusunlah kajian kerentanan perubahan iklim untuk menghasilkan prioritas yang akan diintegrasikan ke dalam perencanaan dan penganggaran. Sinkronisasi kebijakan dan diseminasi dilakukan agar selaras dalam implementasi ke dalam dokumen rencana aksi daerah adaptasi perubahan iklim Kabupaten Gorontalo

Proses Pelaksanaan komitmen Pemerintah Kabupaten Gorontalo Dalam Adaptasi perubahan iklim dapat di ilustrasikan dalam gambar berikut :



Gambar 1.1 Komitmen Pemerintah Kabupaten Gorontalo Dalam Adaptasi perubahan iklim

Persoalan dalam perubahan iklim adalah kerugian yang ditimbulkan akan lebih besar daripada biaya penanggulangnya setelah bencana terjadi. Oleh sebab itu pemerintah kabupaten gorontalo sepatutnya menempatkan persoalan perubahan iklim saat ini sebagai prioritas pembenahan strategi pembangunan, alokasi anggaran pembiayaan dan belanja daerah seharusnya sudah mengintegrasikan upaya-upaya adaptasi di seluruh sektor yang terkait dengan kerentanan perubahan iklim. Dari hasil pengamatan yang ada, di Kabupaten Gorontalo aksi perubahan iklim masih dianggap sebagai aktivitas tambahan, serta belum sepenuhnya dianggap sebagai persoalan bersama. Aksi masih lebih terfokus pada isu mitigasi bencana, belum cukup mengarah pada membangun ketangguhan (*resilency*) atau mengurangi kerentanan (*vulnerability*) terhadap perubahan iklim



Kondisi ini menghambat tumbuhnya komitmen para pihak, yang berimplikasi pada prioritas kegiatan dan alokasi anggaran untuk adaptasi dan mitigasi. Komitmen yang dimaksud adalah sikap pemerintah dalam hal ini organisasi pemerintahan dalam menunjukkan keberpihakan untuk mengalokasikan anggaran untuk aksi perubahan iklim. Kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai aksi perubahan iklim dalam hal ini masih terbatas, kapasitas fiskal daerah belum signifikan diarahkan pada pembiayaan isu perubahan iklim.

Pemerintah perlu mendorong instrumen pembiayaan untuk konservasi dan pelestarian (Timer Manurung, 2019), sebagai upaya mengatasi risiko perubahan iklim. Lewat instrument ini, pemerintah daerah memiliki kapasitas fiskal untuk aksi perubahan iklim. Kapasitas fiskal merupakan salah satu ukuran kemampuan keuangan daerah. Semakin besar kapasitas fiskal suatu daerah, semakin kuat kemampuan keuangan daerah tersebut. Sebagai contoh pemerintah Kabupaten Gorontalo bisa menggunakan Dana Desa dan Dana Insentif Daerah (DID) untuk aksi perubahan iklim di daerah. Kedua instrumen ini dinilai mempunyai potensi efektif untuk memberikan insentif bagi daerah dalam melakukan program dan kegiatan aksi perubahan iklim. Sehingga, risiko perubahan iklim bisa dikurangi.

Fakta lain juga menunjukkan bahwa persepsi pemerintah terhadap aksi perubahan Iklim belum memadai, aksi perubahan iklim masih belum dipahami oleh organisasi perangkat daerah di pemerintah daerah sesuai bidang dan mandat tugas yang diberikan. hal ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Manandhar

(2018) dimana masyarakat selama ini dinilai belum terlalu paham dengan perubahan iklim, namun disisi lain mereka sadar dengan adanya dampak yang diakibatkan oleh perubahan iklim. Persepsi ini pada akhirnya yang kemudian akan mempengaruhi tindakan adaptasi yang akan diambil oleh para pemangku di pemerintah daerah.

Dalam beberapa pengambilan kebijakan pemerintah daerah dalam membangun daerah belum mengedepankan dan memperhatikan prinsip etika lingkungan yang pada akhirnya telah memberi kontribusi yang besar terhadap kesenjangan aksi perubahan iklim di Kabupaten Gorontalo

Berdasarkan berbagai faktor yang melatar belakangi komitmen pemerintah daerah kabupaten Gorontalo dalam aksi perubahan iklim tersebut, maka penting untuk melakukan penelitian tentang **Studi Kausalitas Kemampuan Fiskal daerah, Persepsi, dan Komitmen Penganggaran Aksi Perubahan Iklim Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Gorontalo**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat dirumuskan identifikasi masalah yang terkait dengan komitmen penganggaran Pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo pada Aksi Perubahan Iklim, sebagai berikut.

1. Kapasitas fiskal Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo terhadap komitmen penganggaran aksi perubahan iklim
2. Persepsi Pemerintah Kabupaten Gorontalo tentang perubahan iklim terhadap komitmen penganggaran aksi perubahan iklim

3. Wawasan Etika Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo terhadap komitmen penganggaran adaptasi perubahan iklim

### **C. Pembatasan Masalah**

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah Kapasitas Fiskal, Persepsi, dan Komitmen penganggaran dalam aksi perubahan iklim di Kabupaten Gorontalo

### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Pengaruh kapasitas fiskal pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo terhadap komitmen penganggaran aksi perubahan iklim
2. Bagaimana Pengaruh Persepsi Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo mengenai perubahan iklim terhadap komitmen Penganggaran aksi perubahan iklim.
3. Bagaimana pengaruh kapasitas fiskal pemerintah daerah kabupaten Gorontalo terhadap persepsi perubahan iklim.

### **E. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui Pengaruh kapasitas fiskal pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo terhadap komitmen penganggaran aksi perubahan iklim.
2. Mengetahui pengaruh Persepsi Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo mengenai perubahan iklim terhadap komitmen Penganggaran aksi perubahan iklim.

3. Mengetahui pengaruh kapasitas fiskal pemerintah daerah terhadap persepsi pemerintah daerah tentang perubahan iklim.

#### **F. Manfaat Penelitian**

1. Pemerintah : Keseluruhan data dan informasi yang disajikan dalam penelitian ini diharapkan mampu memberikan rekomendasi dan kontribusi solusi pemikiran penting bagi pemerintah daerah kabupaten Gorontalo dalam pelaksanaan aksi perubahan iklim di daerah.
2. Akademik : Penelitian ini diharapkan menjadi rujukan wawasan keilmuan dan sebagai sarana pengembangan ilmu pengetahuan.
3. Masyarakat : Penelitian ini memberi inspirasi dalam hal penanganan aksi adaptasi dan mitigasi perubahan iklim