

## [bit.ly/GVBeyondParticipation](https://bit.ly/GVBeyondParticipation)

*Beyond Participation: When Citizen Engagement Leads to Undesirable Outcomes for Nature-Based Solutions and Climate Change Adaptation*

Penulis: C. Wamsler, J. Alkan-Olsson, H. Bjorn, H. Falck, H. Hanson, T. Oskarsson, E. Simonsson, F. Zelmerlow (2019)

Diulas oleh: Muhammad Rizal Effendi dan Salsabila Nur Aini

### **Pendahuluan**

Sudah menjadi konsensus bersama bahwa warga (*citizen*) memiliki peran penting dalam *collaborative governance* yang menekankan keputusan bersama oleh berbagai pemangku kepentingan dalam forum. Lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik (Ansell & Gash, 2007). Peran warga juga tidak bisa lepas ketika membahas permasalahan lingkungan. Terdapat kesepakatan umum bahwa *nature-based solutions* (NBS), yang merupakan bagian dari langkah *climate change adaptation* (CCA), membutuhkan keterlibatan warga karena (1) minimnya kapasitas otoritas setempat; (2) masalah pembagian tanggung jawab antara pemerintah setempat dengan warga terkait penggunaan lahan pribadi dan perkotaan; dan (3) klaim peran warga negara meningkatkan relevansi, keadilan, penerimaan, dan keberlanjutan. Namun, hampir tidak ada bukti pendukung empiris bahwa keterlibatan warga memang berpengaruh signifikan terhadap NBS/CCA. Artikel tersebut ingin mengetahui apakah keterlibatan warga ketika penelitian berlangsung membantu (atau tidak) untuk menciptakan mendukung pendekatan berbasis alam untuk keberlanjutan dalam perencanaan adaptasi kota.

### **Metodologi Penelitian**

Lokus penelitian ini mengambil tempat di negara Swedia dimana menurut peneliti, Swedia adalah subjek yang menarik karena menjadi salah satu negara pelopor dalam tata kelola lingkungan, berada di puncak indeks ekonomi hijau secara global, dan tujuan pemerintah yang mempertimbangkan pengelolaan ekosistem secara lebih baik. Jika ditinjau lebih dalam lagi, lokasi penelitian terletak di lima kota yaitu Malmö, Lomma, Eslöv, Höganäs, dan Kristianstad. Lima kotamadya tersebut dipilih berdasarkan empat kriteria yaitu: tingkat resiko, peran staf/aparat pemerintah dalam mempromosikan NBS/CCA, minat dalam pembelajaran dan kegiatan terkait.

Pengumpulan data dilakukan pada rentang waktu 2018-2019 melalui serangkaian lokakarya termasuk tujuh lokakarya khusus, lima kunjungan lapangan, diskusi kelompok, observasi partisipatif, 12 wawancara, dialog lebih lanjut dengan informan kunci serta tinjauan pustaka. Peneliti menggunakan metode analisis partisipatif secara keseluruhan serta menggunakan teori sistem, teori *grounded*, dan kombinasi pembacaan literal dalam analisis

## [bit.ly/GVBeyondParticipation](https://bit.ly/GVBeyondParticipation)

datanya. Identifikasi dan analisis data juga disusun dalam lima tahap yaitu: penerapan skema pengkodean sesuai dengan kerangka analisis, identifikasi teks yang relevan, dan identifikasi pola teks. Hasil penelitian juga akan direvisi oleh staf kota sebelum difinalisasi.

### Temuan Penelitian

Dalam kondisi tertentu, keterlibatan warga justru sering menghambat hasil berkelanjutan. Peneliti mengkategorikan menjadi empat bentuk:

**Pertama**, warga yang melakukan protes terhadap kepentingan NBS/CCA, baik melalui pernyataan pribadi atau kelompok, tak jamak didasarkan pada dua hal, yaitu kepentingan pribadi individu dan minimnya kesadaran lingkungan. Kepentingan pribadi sering berkaitan dengan isu mobilitas yang jatuhnya justru hanya ‘mengkhawatirkan apakah dapat bebas memarkirkan mobilnya di lingkungan yang berubah sesuai kepentingan NBS/CCA’ dibandingkan mendukung peningkatan penghijauan, jalur sepeda dan jalur pejalan kaki. Argumen personal lainnya didasarkan pada ‘ketidaksukaan atau ketidaknyamanan’, seperti penolakan penanaman pohon di kota karena adanya kontaminasi kotoran burung; keengganan tinggal di perumahan bertingkat yang bertujuan memberikan ruang untuk tanah subur; penentangan dibuatnya tanggul hijau karena menutup pemandangan laut dari villa pribadi; dan menuntut lebih banyak pertimbangan diberikan dalam perspektif lingkungan saat proses perencanaan untuk menutupi penolakan terhadap proyek serta mengulur waktu untuk meningkatkan resistensi warga. **Kedua**, warga lamban bereaksi terhadap pendekatan kota yang mengabaikan kepentingan NBS/CCA dalam proses perencanaan yang sering didorong oleh masalah politik. Partisipan memberi contoh, seperti berubahnya *people’s park* di Helsingborg, yang condong ke *sayap kiri*, melalui proyek pembangunan kembali dengan tujuan menghapus tanda *kekirian* kota tersebut—yang tidak ada sangkut pautnya dengan NBS/CCA. Warga tidak banyak berkomentar selama proses implementasi, yang menurut partisipan menunjukkan pernyataan politik karena kelompok konservatif memegang kekuasaan, dan taman tersebut berakhir menjadi eksklusif.

**Ketiga**, minimnya keterlibatan masyarakat juga rasa tanggung jawab dalam kehidupan publik dan promosi komunitas berkualitas tinggi. Kurangnya minat atau waktu untuk berpartisipasi berkaitan dengan tanggung jawab yang tidak jelas dan ketergantungan pada pemerintah kota untuk menyelesaikan masalah NBS/CCA, misalnya manajemen air dan risiko banjir. Saling melempar kesalahan dan tanggung jawab menjadi masalah pelik yang melibatkan banyak orang. Tidak sedikit pula warga yang berpikir keterlibatan mereka tidak akan membawa perubahan nyata. Akibatnya, hanya sedikit orang yang datang ke konsultasi publik sementara mereka yang menentang rencana justru terlalu banyak terwakili sehingga menyebabkan frustrasi di antara staf pemerintah kota. **Keempat**, ketidakpedulian warga terhadap ketentuan hukum terkait kepentingan NBS/CCA. Contohnya, pembangunan tanggul

## [bit.ly/GVBeyondParticipation](https://bit.ly/GVBeyondParticipation)

hijau menjadi bermasalah karena terdapat warga yang justru mengambil alih lahan kota dengan membangun gudang taman, pagar, dan taman musim dingin dengan pemandangan laut.

Terdapat situasi ketika keterlibatan warga tidak sengaja membawa dampak positif, yaitu selama tidak terkait dengan intervensi kota tertentu sehingga tidak menimbulkan konflik kepentingan. Contohnya adalah kompleks sekolah dan konsultasi rekomendasi pengembangan tindakan iklim pribadi. Menurut survei, warga merasa butuh penghijauan di beberapa titik, yang sebenarnya sudah diketahui oleh pemerintah. Kendati situasi *win-win* tersebut, rencana yang diusulkan ditolak oleh tetangga. Tidak sedikit waktu dan tenaga habis karena berdebat dengan warga demi memastikan hasil keberlanjutan. Berdasarkan penjelasan sebelumnya, peningkatan keterlibatan warga dapat menjadi kontraproduktif dan berakibat pada naiknya kelelahan pemangku kepentingan lainnya yang sebenarnya tertarik mencari solusi terkait NBS/CCA.

Hasil penelitian tersebut juga menemukan terdapat beberapa faktor yang menghambat warga untuk berkontribusi terhadap penerapan *sustainable development*: (1) kurangnya kapasitas kota dalam mendorong keterlibatan konstruktif yang mendukung konsep *sustainable development*; (2) kurangnya struktur pendukung yang memadai dalam pengarusutamaan NBS/CCA, termasuk terkait dengan peristiwa/kegiatan politik dan praktik transformasi; dan (3) hambatan dari perilaku individu itu sendiri, yaitu kesadaran dan keyakinan masyarakat tentang lingkungan di sekitarnya dipengaruhi oleh bagaimana seorang individu melihat hubungan antara dirinya dengan orang lain beserta lingkungannya.

Munculnya berbagai faktor-faktor tersebut disebabkan oleh beberapa hal di antaranya adalah: (1) kurangnya mekanisme dan struktur yang memadai dalam melibatkan warga ke arah yang lebih positif serta (2) ketidakpedulian pemerintah kota terhadap pengarusutamaan<sup>[1]</sup> NBS/CCA, termasuk kurangnya dukungan politik, kebijakan, peraturan, kondisi dan struktur kerja, alat perencanaan, serta sumber daya keuangan maupun SDM. Misalnya, peraturan daerah yang membatasi penggunaan tanah pribadi untuk kepentingan umum justru menghambat pengembangan bentuk kerjasama yang lebih inovatif. Selain itu, keterlibatan warga dalam pengarusutamaan NBS/CCA bukanlah prioritas utama pemerintah kota menurut perspektif ekonomi sehingga tidak ada yang peduli terhadap isu-isu iklim maupun kerusakan lingkungan. Hal ini diperparah dengan kurangnya mekanisme dan struktur dalam kelembagaan yang digunakan untuk kegiatan pemantauan dan pembelajaran menyebabkan berbagai potensi dan keahlian pegawai dari berbagai bidang studi ilmu lain tidak dimanfaatkan secara maksimal sehingga kinerjanya cenderung kaku, statis, dan kurang relevan. Ditambah dengan terlalu seringnya pergantian staf dan cakrawala (batas dari berbagai ruang lingkup pembahasan) perencanaan yang dapat berlangsung hingga 10-20 tahun juga semakin menghambat penerapan NBS/CCA.

## [bit.ly/GVBeyondParticipation](https://bit.ly/GVBeyondParticipation)

### Kesimpulan

Menurut peneliti, terdapat lima isu penting berdasarkan hasil penelitian. **Pertama**, pemahaman luas bahwa keterlibatan warga dalam NBS/CCA itu sendiri mengarah pada hasil yang lebih keberlanjutan dan positif rupanya tidak benar. Beberapa studi telah menantang asumsi tersebut dan menyoroiti keterbatasan dari keterlibatan warga sehingga hasil penelitian artikel ini adalah valid. Menurut peneliti, analisis kritis terhadap kasus yang tidak sukses adalah penting untuk menghindari maladaptasi dan meningkatkan pendekatan saat ini untuk pemerintahan yang demokratis. **Kedua**, kondisi struktural saat ini yang membatasi pengarusutamaan kepentingan lingkungan dan alam dalam sektor perencanaan serta keterlibatan warga masih dilihat sebagai suara kedua—mengindikasikan minimnya fleksibilitas organisasi dan dukungan untuk partisipasi warga. Hal ini menunjukkan kebutuhan menyatukan beberapa jenis langkah dan strategi pengarusutamaan di berbagai tingkat lokal, kelembagaan, dan antar lembaga untuk mencapai hasil keberlanjutan. Selain itu, lemahnya pengarusutamaan dalam literasi—karena isu politik lebih seksi dan kecilnya dampak transformasi lingkup praktis dalam transformasi sistemik<sup>[2]</sup>—juga memiliki andil.

**Ketiga**, pentingnya transformasi lingkup personal dalam pribadi warga agar secara subjektif mempertimbangkan pentingnya kebijakan NBS/CCA. Hal ini dikarenakan perilaku pro-lingkungan dalam teori pilihan rasional<sup>[3]</sup> dianggap tidak rasional lantaran biaya pengorbanan lebih tinggi dibandingkan perilaku pro-ekonomi. Perubahan personal yang memengaruhi titik terdalam individu, yaitu pola pikir, kepentingan pribadi, kesadaran lingkungan, dan persepsi tanggung jawab akan mengubah perilaku individu menjadi memperhitungkan subjektivitas. Subjektivitas ini dianggap penting karena merupakan bagian integral dari bagaimana individu memahami satu sama lain. Kapasitas untuk memahami interaksi ini dapat menjadi cara untuk mengajak kolaborasi dan kooperasi terkait NBS/CCA. **Keempat**, pentingnya bagi pelayan publik dan pengambil keputusan untuk mengembangkan kapasitas baru karena pemerintahan yang partisipatif—dalam konteks ini, partisipasi warga dalam NBS/CCA meningkat—yang awalnya didesain untuk menangani “*wicked problems*” justru membawa praktik kerja yang lebih runyam. Pemahaman pelayan publik yang objektif dan rasional ala Weber sudah usang. Pelayan dan aparat publik harus memiliki kualitas kognitif, relasi, dan emosi yang baik karena memengaruhi kemampuan analisis, komunikasi, negosiasi, mengambil keputusan, membentuk kebijakan, dan membentuk hubungan positif dengan masyarakat. Kualitas tiga hal tersebut jika tidak sesuai harapan dapat berimplikasi negatif pada inovasi kebijakan dan desain kelembagaan, terutama topik lintas sektoral seperti NBS/CCA. **Kelima**, jika ingin memanfaatkan potensi NBS untuk meningkatkan tata kelola adaptasi iklim yang inklusif, maka diperlukan sumber daya manusia, finansial, mekanisme struktural yang memadai dan mendukung seluruh tingkatan serta menciptakan narasi baru pengarusutamaan.

## bit.ly/GVBeyondParticipation

### Daftar Pustaka

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.

Wamsler, C., Alkan-Olsson, J., Björn, H., Falck, H., Hanson, H., Oskarsson, T., ... & Zelmerlow, F. (2020). Beyond participation: when citizen engagement leads to undesirable outcomes for nature-based solutions and climate change adaptation. *Climatic Change*, 158(2), 235-254.

[1] pengarusutamaan = mainstreaming = membuat sesuatu menjadi biasa atau mainstream

[2] the three spheres of transformation. <https://cchange.no/about/the-three-spheres-of-transformation/#:~:text=The%20personal%20sphere%20of%20transformation%20includes%20the%20individual,can%20often%20explain%20preferred%20strategies%20for%20practical%20transformations.>

[3] rational choice theory