

Mengimplementasikan transisi berkeadilan

Poin-poin penting dari pengalaman Afrika Selatan

Ringkasan SEI
November 2024

Claudia Strambo¹
Muhammed Patel²
Seutame Maimele²

¹ SEI

² Strategi Kebijakan Perdagangan & Industri

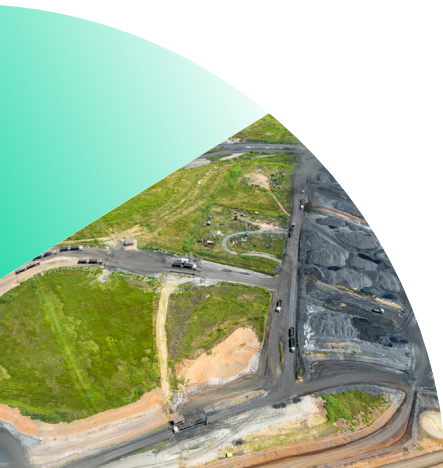
Pesan-pesan utama

- Afrika Selatan adalah salah satu pemimpin global dalam perencanaan transisi berkeadilan dan saat ini memasuki tahap penting implementasi kebijakan. Dalam tahap politik baru ini, negara tersebut menghadapi intenisifikasi tantangan yang ada dan munculnya tantangan baru.
- Salah satu masalah utama adalah kesenjangan antara ambisi transisi berkeadilan serta prioritas para pelaku yang menjalankan kegiatan operasional terutama di tingkat nasional dan mereka yang beroperasi terutama di tingkat daerah.
- Kemampuan kelembagaan daerah yang terbatas dan kurang memadainya mekanisme pembiayaan konvensional adalah dua tantangan utama dalam menerapkan transisi berkeadilan.
- Pengambilan keputusan yang transparan sangatlah penting dalam memilih penerima manfaat dan mengalokasikan sumber daya dalam proyek transisi berkeadilan serta dapat meningkatkan legitimasi publik mereka.

Pendahuluan

Transisi dari batu bara sangat penting untuk mengurangi dampak perubahan iklim dan membatasi tingkat pemanasan global hingga berada jauh di bawah 2°C derajat lebih tinggi dari tingkat pra-industri, seperti yang diuraikan dalam Perjanjian Paris. Transisi ini mengindikasikan tantangan yang cukup besar bagi kawasan dan negara penghasil batu bara, karena ketergantungan mereka pada industri batu bara untuk lapangan kerja regional, kegiatan ekonomi lokal, dan anggaran publik, serta dalam beberapa kasus, juga untuk pembangkit tenaga listrik. Dalam konteks ini, konsep transisi berkeadilan telah mendapatkan perhatian yang cukup besar secara global, sebagai alat untuk mengupayakan keterlibatan semua pemangku kepentingan terkait dalam proses pembentukan langkah-langkah transisi. Tujuan transisi berkeadilan adalah memastikan bahwa beban dan manfaat dari transisi terbagi secara adil, serta bahwa pemangku kepentingan yang rentan berada dalam posisi yang lebih baik setelah transisi, terutama dalam hal kesempatan kerja yang lebih baik dan berkurangnya paparan polusi.

Di antara perekonomian berpenghasilan rendah dan menengah, Afrika Selatan menonjol dengan sejarah panjang dalam perencanaan transisi berkeadilan. Akar pemikiran transisi berkeadilan ditetapkan pada tahun 2010-an, ketika serikat buruh memperkenalkan konsep transisi berkeadilan dalam pembahasan kebijakan



Tambang batu bara, Afrika Selatan
© PixelCatchers / Getty

iklim nasional. Sejak saat itu, pemikiran transisi berkeadilan menjadi bagian inti dari kebijakan dan politik energi dan kebijakan pembangunan yang lebih luas. Sebagai contoh, negara ini mengembangkan Kerangka Kerja Transisi Berkeadilan untuk memandu pembuatan kebijakan dan alokasi sumber daya yang berkeadilan pada tahun 2022. Di tahun 2021, negara ini memprakarsai Kemitraan Transisi Energi Berkeadilan (JETP) dengan Prancis, Jerman, Inggris, Uni Eropa, dan Amerika Serikat, yang bertujuan untuk mendukung transisi Afrika Selatan dari batu bara dan menuju ekonomi rendah karbon. Inisiatif ini menghasilkan publikasi Rencana Investasi Transisi Energi Berkeadilan (JET IP) untuk tahun 2023 hingga 2027, yang diikuti dengan Rencana Implementasi JET pada bulan Desember 2023.

Di awal upaya mengimplementasikan rencana transisi berkeadilan melalui serangkaian proyek dan investasi, negara ini menghadapi intensifikasi sejumlah tantangan yang ada, serta munculnya berbagai tantangan baru. Ringkasan kebijakan ini menyetengahkan tantangan-tantangan tersebut sebagai masukan untuk kebijakan, investasi, proyek di lapangan, dan upaya penelitian di Afrika Selatan pada masa yang akan datang, serta menawarkan wawasan bagi peneliti dan praktisi transisi berkeadilan di negara lain yang telah memulai upaya serupa, sehingga mereka dapat mengantisipasi masalah-masalah tersebut. Ringkasan kebijakan ini terutama didasarkan pada dua laporan yang disampaikan dalam proyek *Transisi berkeadilan dari batu bara di Kolombia, Indonesia, dan Afrika Selatan* (Patel & Maimele, 2024; Strambo et al., 2024).

Mengimplementasikan transisi berkeadilan: tantangan lama dan baru

Pertama, seperti yang dijelaskan dalam Montmasson-Clair (2021) dan Strambo et al. (2024), konsep transisi berkeadilan telah menjadi arus utama di Afrika Selatan, dan saat ini berfungsi sebagai landasan utama dalam mengembangkan sejumlah visi ekonomi dan politik. Sementara sejumlah pihak menggunakannya sebagai katalis untuk perubahan transformatif, pihak-pihak lain menggunakannya untuk mendorong dekarbonisasi tanpa menegakkan prinsip-prinsip keadilan sosial-ekonomi, atau bahkan untuk memperkuat status quo politik dan ekonomi (lihat Gambar 1).

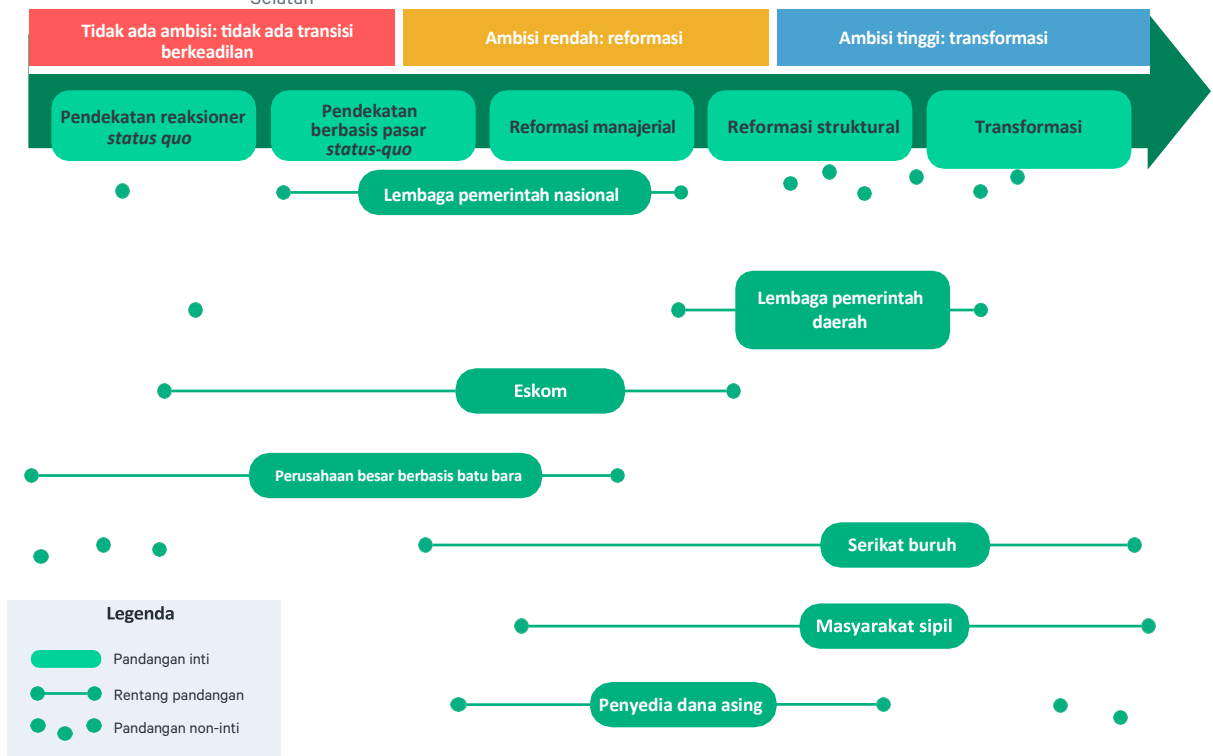
Orientasi dan tingkat ambisi rencana implementasi membawa konsekuensi praktis, mengingat bahwa tujuannya ditentukan oleh pelaku yang cenderung mendukung ambisi yang lebih rendah pada spektrum, seperti badan pemerintah nasional, perusahaan energi milik negara Eskom dan penyedia pendanaan pihak asing. Harapan dari masyarakat, serikat buruh setempat, serta anggota dan otoritas daerah di wilayah batu bara cenderung jauh lebih ambisius, sehingga hal tersebut mengakibatkan ketidaksesuaian karena kegiatan transisi berkeadilan tidak menangani prioritas lokal secara memadai. Hal ini melemahkan sama sekali kepercayaan pada proses transisi berkeadilan dan bahkan mengurangi dukungan akar rumput untuk transisi energi—yang ironisnya, merupakan hal yang sesungguhnya hendak dihindari oleh transisi berkeadilan.¹ Ketidaksiharan ini menimbulkan perlawanan dari pemangku kepentingan

¹ Argumen kontra yang dapat dibuat oleh pelaku implementasi adalah bahwa keterlibatan pemangku kepentingan telah termasuk dalam proses perencanaan proyek dan kebijakan di Afrika Selatan, termasuk pekerja dan komunitas yang terkena dampak. Namun, serikat buruh serta organisasi masyarakat dan keadilan lingkungan hidup mempertanyakan legitimasi keterlibatan ini, dan apakah permasalahan mereka benar-benar dipahami dan ditanggapi dalam rencana kebijakan. Sebagai contoh, lihat PPC (2023), untuk ilustrasi konflik ini dalam proses IP JET.

yang tidak diikutsertakan, terutama mereka yang kemungkinan besar akan terkena dampak signifikan berupa penurunan ekonomi, bertambah buruknya layanan publik yang lemah, serta biaya pencarian lapangan kerja baru, di antara efek-efek lainnya. Ini, pada gilirannya, mengurangi insentif untuk berpartisipasi secara bermakna dalam proses dan proyek transisi berkeadilan. Selain itu, para pemangku kepentingan yang memiliki kekuatan politik yang memadai dapat memblokir proses dekarbonisasi yang mereka anggap eksklusif, menghambat dekarbonisasi dan transisi energi.

Sementara perhatian utama pemangku kepentingan nasional dan internasional tertuju pada penanganan transisi energi primer (terutama beralih dari batu bara di Afrika Selatan), serta langkah-langkah sosial-ekonomi terkait yang dapat memungkinkan terjadinya perubahan ini, prioritas pelaku lokal tertuju pada berbagai masalah yang lebih luas, seperti terjaminnya lapangan kerja, akses terhadap layanan dasar, kemiskinan, adaptasi iklim, ketahanan pangan, dan kerugian terhadap kesehatan masyarakat dan infrastruktur dari kegiatan batu bara, selain masalah pembangunan lainnya. Di tahap awal perencanaan kebijakan transisi berkeadilan, seperti Kerangka Kerja Transisi Berkeadilan, prioritas-prioritas tersebut diakui. Namun, pada tahap selanjutnya dalam pengembangan kebijakan, prioritas-prioritas tersebut agaknya tertinggal dari agenda, karena pemangku kepentingan yang kuat (seperti pembuat kebijakan nasional, Eskom, dan penyedia dana asing) telah memprioritaskan pencapaian pengurangan emisi dan terjaminnya energi setelah krisis keuangan dan energi mendalam yang dialami Eskom. Kendati demikian, merupakan hal yang sangat penting untuk mengatasi permasalahan tersebut di lapangan guna mendapatkan kembali dan mempertahankan dukungan lokal bagi transisi berkeadilan, dan dengan demikian memastikan efektivitas implementasi proyek transisi berkeadilan.

Gambar 1: Gambaran tentang pandangan dan ambisi pemangku kepentingan terkait transisi berkeadilan di Afrika Selatan



Diadaptasi dari Montmasson-Clair (2021) dalam Strambo et al. (2024).

Kesenjangan antara ambisi dan implementasi kebijakan terlihat pula dalam proses pengembangan proyek. Dalam beberapa kasus, pengembang proyek menganggap transisi dan tujuan sosial berkeadilan hanya sebagai "pelengkap" proyek, dengan fokus utama pada dinamika harga dalam produksi alih-alih tujuan transisi berkeadilan (lihat Kotak 1). Dalam mempertimbangkan penciptaan rantai nilai rendah karbon baru dan berkelanjutan, pengembang swasta menghadapi berbagai kendala teknologi yang menjadikan daya saing biaya dengan teknologi yang ada sebagai tantangan utama. Pendekatan dan alat transisi berkeadilan kemudian dipandang sebagai hambatan biaya lain yang mengganggu profitabilitas proyek (Patel & Maimele, 2024). Hal ini menggarisbawahi tantangan yang timbul pada saat beralih dari tahap konsepsi kebijakan ke tahap implementasi.

Tantangan kedua berkaitan dengan keterbatasan kemampuan kelembagaan di tingkat daerah, seperti ketergantungan pada pendapatan batu bara dan terbatasnya sumber dana, kesenjangan kemampuan, terbatasnya akses ke data dan informasi, serta tantangan dalam pemberian layanan dan infrastruktur. Bersama dengan hambatan struktural lainnya yang membatasi partisipasi daerah, seperti sentralisasi energi dan pembuatan kebijakan pertambangan, kurangnya kemampuan kelembagaan ini membatasi kemampuan lebih banyak lagi entitas lokal untuk terlibat secara aktif dalam perencanaan transisi berkeadilan. Secara historis, sifat pembuatan kebijakan di Afrika Selatan belum dirancang untuk memberikan keterwakilan dan pengaruh kuat kepada aktor lokal dan tingkat provinsi dalam pembahasan kebijakan nasional.

Pada saat proses kebijakan memasuki tahap implementasi, upaya mengatasi kesenjangan kemampuan ini menjadi kian mendesak untuk memastikan pelaksanaan proyek transisi berkeadilan secara efektif, serta pencapaian manfaat berkelanjutan dalam jangka menengah dan jangka panjang. Dalam rangka pengawasan terhadap komponen penting seperti pembangunan ekonomi dan pemberian layanan, pemerintah provinsi dan lokal di Provinsi Mpumalanga – wilayah yang paling bergantung pada batu bara di Afrika Selatan – memainkan peranan sangat penting dalam implementasi transisi berkeadilan. Mengatasi kesenjangan kemampuan kelembagaan daerah membutuhkan koordinasi yang lebih baik antara otoritas nasional dan daerah, serta reformasi prosedur administrasi dan penguatan kemampuan keuangan mereka.

Tantangan utama ketiga adalah ketidaksesuaian aturan dan praktik pembiayaan saat ini untuk mendukung proyek transisi berkeadilan transformatif yang bertujuan untuk mendukung perubahan sistemik. Proyek-proyek seperti ini seringkali merupakan proyek kecil, berisiko tinggi, berbasis teknologi dan pendekatan desain proyek baru, serta membutuhkan pendanaan multi-lapis serta keterlibatan berbagai pemangku kepentingan yang lebih luas. Meski diperlukan inovasi dalam sistem keuangan yang ada untuk mengurangi risiko dan memungkinkan adanya proyek transisi yang lebih konvensional; proyek-proyek transisi berkeadilan yang transformatif membutuhkan perubahan yang bahkan lebih mendasar dalam ekosistem pembiayaan. Hal ini termasuk, antara lain, meningkatkan penggunaan blended finance (pendanaan campuran) dan kegiatan de-risking (penghapusan risiko), serta membangun struktur yang fleksibel untuk mengakomodasi mitra non-tradisional dan mengadaptasi proses pengambilan keputusan yang lebih dari metrik kuantitatif keuangan konvensional untuk memprioritaskan dampak sosial dan lingkungan hidup yang lebih luas (Lowitt, 2021).

Selain itu, menerapkan proyek transisi berkeadilan menimbulkan pertanyaan baru: tentang cara "memilih pemenang", atau cara menentukan sektor, teknologi, perusahaan, tempat geografis, dan individu yang akan memperoleh manfaat langsung dari proyek dan investasi, di tengah keterbatasan sumber daya. Siapa yang memutuskan lokasi, ruang lingkup, dan kriteria kelayakan untuk proyek dan investasi transisi berkeadilan, dan bagaimana menghindari agar sumber daya ini tidak direbut oleh beberapa orang tertentu dan tidak dialihkan dari penerima yang dituju? Ini menjadi perhatian khusus di Afrika Selatan, yang badan pengaturnya pada umumnya dikorupsi oleh industri yang mereka atur (PARI, 2022). Hal ini menggarisbawahi perlunya pengambilan keputusan yang transparan, terutama terkait rancangan dan pemilihan proyek, untuk memastikan legitimasinya dan untuk mempertahankan dukungan masyarakat terhadap transisi berkeadilan.

Akhirnya, pengalaman Afrika Selatan dalam perencanaan dan implementasi kebijakan transisi berkeadilan juga menyoroti keseimbangan yang sulit dicapai antara pendekatan atas-ke-bawah (top-down) dan bawah-ke-atas (bottom-up). Di sini, keadilan prosedural muncul sebagai faktor kunci keberhasilan, mengatasi ketidakseimbangan dalam keterwakilan dan pengaruh yang diakibatkan oleh ketidaksetaraan sosial-ekonomi yang mengakar dengan mendorong keterlibatan publik yang berkelanjutan dalam tahap selanjutnya dari proses kebijakan, termasuk rancangan proyek, pemantauan, evaluasi, dan pembelajaran.

KOTAK 1. HIDROGEN HIJAU DAN TRANSISI BERKEADILAN DI AFRIKA SELATAN

Di Afrika Selatan, pemerintah dan industri telah mendorong hidrogen hijau sebagai rantai nilai rendah karbon baru yang potensial untuk mendukung transisi berkeadilan di Afrika Selatan dengan menyerap tenaga kerja sektor batu bara yang tergusur dan menciptakan kegiatan ekonomi baru di wilayah batu bara.

Ambisi domestik ini telah menghasilkan beberapa kemitraan publik-swasta untuk menguji penggunaan hidrogen hijau (sebagai contoh, transportasi alat berat, bahan bakar pesawat, amonia hijau) dan produksi. Pada tahun 2022, Menteri Pekerjaan Umum dan Infrastruktur mengumumkan sembilan proyek hidrogen hijau sebagai proyek infrastruktur strategis, yang mencakup kombinasi antara produksi hidrogen hijau, kasus dan proyek uji hilir, dengan fokus ekspor.

Proyek-proyek ini juga mengandung unsur-unsur transisi berkeadilan, namun semangat dan ambisi awal telah diredam oleh kendala ekonomi dan masalah-masalah lainnya. Hingga saat ini, keterlibatan dengan pengembang proyek telah menunjukkan kendala dan tantangan berikut (Patel & Maimela, 2024):

1. Pengembang proyek cenderung memiliki keahlian di bidang hidrogen hijau sedangkan komponen transisi berkeadilan biasanya ditunda dan baru dimasukkan setelah kelayakan proyek ditetapkan.
2. Biaya produksi hidrogen hijau sudah lebih tinggi ketimbang hidrogen tak bebas emisi karbon (grey hydrogen) yang diproduksi dari bahan bakar fosil, sehingga memasukkan unsur transisi berkeadilan dalam proyek dipandang sebagai penambahan biaya lebih jauh, yang mengurangi keberlangsungan.

-
3. Langkah-langkah transisi berkeadilan seperti mempekerjakan orang-orang dari masyarakat sekitar, pelatihan ulang dan pembekalan ulang dimulai pada skala yang sangat kecil, diterapkan lebih luas hanya apabila kasus uji coba berhasil.
 4. Masyarakat bersifat skeptis, atau bahkan takut, terhadap teknologi hidrogen hijau, dan hal itu mengurangi dukungan para pemangku kepentingan.
 5. Pengembang proyek menghadapi kendala keterbatasan waktu dan biaya terkait jumlah komunitas dan pemangku kepentingan yang dapat dilibatkan untuk berkonsultasi dalam radius proyek.
 6. Sementara hidrogen hijau disebut-sebut sebagai sarana untuk menyediakan akses masyarakat yang lebih besar terhadap listrik dan air minum, terdapat sejumlah tantangan regulasi dan praktis yang perlu diatasi antara pengembang proyek serta pemerintah lokal dan provinsi, sehingga hal itu menunda pelaksanaan layanan, serta menimbulkan keraguan tentang kelayakan manfaat transisi berkeadilan ini.
-

Kesimpulan

Kasus Afrika Selatan memberikan gambaran tentang kemajuan maupun tantangan yang dihadapi dalam menerapkan kebijakan transisi berkeadilan. Sementara terdapat kemajuan signifikan yang telah dicapai, terutama dalam mengembangkan kerangka kerja dan kemitraan untuk memandu upaya transisi, jalan menuju transisi yang benar-benar adil penuh dengan masalah yang bersifat kompleks .

Kasus Afrika Selatan menunjukkan bahwa pada dasarnya inti dari transisi berkeadilan adalah model pembangunan ekonomi yang dominan dan pihak-pihak yang memperoleh manfaat dari transisi tersebut. Dengan demikian, para pemangku kepentingan menggunakannya untuk melakukan advokasi dan melegitimasi visi politik dan ekonomi yang sangat berbeda-beda, sehingga menimbulkan risiko bahwa konsep tersebut kehilangan potensi transformatifnya.

Pada pokoknya, pilihan penerima manfaat dan penyesuaian proyek implementasi dengan prioritas lokal memainkan peran penting dalam mendatangkan dukungan lokal untuk transisi, yang sangat menentukan efektivitas dan keberlanjutan transisi pada jangka panjang. Demikian pula halnya dengan proses pengambilan keputusan yang transparan dan inklusif di seluruh siklus kebijakan. Ketika kebijakan transisi berkeadilan bergerak ke tahap implementasi, kebutuhan untuk mengatasi kendala kelembagaan dan keuangan historis menjadi semakin mendesak, karena implementasi yang gagal pada akhirnya memperkuat resistensi terhadap transisi itu sendiri.

Diterbitkan oleh

Stockholm Environment Institute
Linnégatan 87D, Box 24218
104 51 Stockholm, Sweden
Tel: +46 8 30 80 44

DOI:

<https://doi.org/10.51414/sei2024.064>

Kontak penulis

claudia.strambo@sei.org

Tata letak

Richard Clay

Kontak media

lynsi.burton@sei.org

Kunjungi kami di

sei.org

Twitter: [@SEIresearch](https://twitter.com/SEIresearch)
[@SEIclimate](https://twitter.com/SEIclimate)

Stockholm Environment Institute adalah lembaga penelitian nirlaba internasional yang menangani tantangan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan.

Kami memberdayakan mitra untuk mengatasi tantangan ini melalui penelitian mutakhir, pengetahuan, alat, dan pengembangan kemampuan. Melalui kantor pusat SEI dan tujuh pusat di seluruh dunia, kami terlibat dalam kebijakan, praktik, dan tindakan pembangunan untuk masa depan yang berkelanjutan dan sejahtera bagi semua.

Referensi

Lowitt, S. (2021). *Finance and the Just Transition* [Working paper]. Trade & Industrial Policy Strategies (TIPS). https://www.tips.org.za/images/Working_Paper_PCC_Finance_and_the_Just_Transition_2021.pdf

Montmasson-Clair, G. (2021). *Policy primers for a South African Just Transition Framework*. Trade & Industrial Policy Strategies (TIPS). https://www.tips.org.za/images/Working_Paper_PCC_Policy_primers_for_a_Just_Transition_framework_2021.pdf

PARI. (2022). *The Zondo Commission: A bite-sized summary*. Public Affairs Research Institute. <https://pari.org.za/wp-content/uploads/2022/09/PARI-Summary-The-Zondo-Commission-A-bite-sized-summary-v360.pdf>

Patel, M., & Maimele, S. (2024, forthcoming). *Green Hydrogen and the Just Transition: Understanding the dynamics at a project level*. Trade & Industrial Policy Strategies (TIPS).

PCC. (2023). *A critical appraisal of South Africa's Just Energy Transition Investment Plan*. Presidential Climate Commission. <https://pcccommissionflo.imgix.net/uploads/images/PCC-analysis-and-recomenations-on-the-JET-IP-May-2023.pdf>

Strambo, C., Patel, M., & Maimele, S. (2024). *Taking stock of the just transition from coal in South Africa* [Working paper]. Stockholm Environment Institute and Trade & Industrial Policy Strategies. <https://doi.org/10.51414/sei2024.034>

