

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

*Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation Plus* (REDD+) adalah sebuah skema guna mengurangi emisi gas rumah kaca yang didasarkan pada deforestasi<sup>1</sup>, degradasi hutan<sup>2</sup>, konservasi<sup>3</sup>, *sustainable forest management* (SFM)<sup>4</sup>, aforestasi<sup>5</sup> dan reforestasi<sup>6,7</sup>. Pada dasarnya REDD+ bertujuan untuk memberikan kredit kepada pihak-pihak yang terlibat dalam upaya mengurangi emisi gas rumah kaca (GRK).<sup>8</sup> Kredit tersebut dapat diperdagangkan di pasar karbon internasional atau diserahkan kepada lembaga pendanaan yang kemudian memberikan kompensasi bagi negara yang melakukan konservasi hutan. Dengan kata lain, REDD+ merupakan sebuah skema yang

<sup>1</sup> Menurut Marrakesh Accord (COP-7), deforestasi adalah direct human-induced conversion of forested land to non-forested land atau perubahan secara permanen dari areal berhutan menjadi tidak berhutan yang diakibatkan oleh kegiatan manusia.

<sup>2</sup> Degradasi hutan adalah penurunan kuantitas tutupan hutan dan stok karbon selama periode tertentu yang diakibatkan oleh kegiatan manusia. (Pasal 1 butir Permenhut P.P. 30/Menhut-II/2009 tentang tata cara pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan).

<sup>3</sup> Konservasi adalah aktivitas melindungi dan menjaga hutan serta jasa lingkungannya. Dalam konteks ini konservasi diarahkan untuk menjaga stok karbon hutan.

<sup>4</sup> Sustainable Forest Management (SFM) adalah praktek yang sistematis untuk menjaga dan menggunakan tanah yang berhutan yang bertujuan untuk memenuhi fungsi sosial, ekonomi, dan ekologi hutan yang relevan (termasuk keanekaragaman hayati) melalui cara yang berkelanjutan.

<sup>5</sup> Aforestasi adalah konservasi akibat tindakan langsung manusia dan tidak berhutan paling tidak selama lima puluh tahun kemudian dihutankan kembali lewat penanaman, penyemaian, maupun promosi langsung pengembangbiakan sumber-sumber benih alamiah.

<sup>6</sup> Reforestasi adalah konservasi akibat tindakan langsung manusia dari tidak berhutan menjadi berhutan yang dilakukan dengan penanaman, penyemaian maupun promosi langsung pengembangbiakan sumber-sumber benih alamiah di daerah yang dulunya berhutan tapi telah dikonservasikan menjadi daerah yang tidak berhutan.

<sup>7</sup> UNFCCC, "Reducing Emissions From Deforestation And Forest Degradation And The Role Of Conservation, Sustainable Management Of Forest And Enhancement Of Forest Carbon Stocks In Developing Countries (REDD-Plus)," [http://unfccc.int/land\\_use\\_and\\_climate\\_change/redd/items/7377.php](http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd/items/7377.php) (accessed November 28, 2015).

<sup>8</sup> Arild Angelsen, *Moving Ahead with REDD+ : Issues, Options and Implications*, ed. Arild Angelsen dan Stibniati Atmadja (Situ gede, CIFOR : 2008), hal 11-18.

dilakukan oleh berbagai pihak termasuk negara berkembang untuk mendapatkan kompensasi atas usaha yang dilakukan untuk mengurangi deforestasi dan degradasi hutan.

Bagi Indonesia komitmen terkait REDD+ adalah hal yang krusial, hal ini mengingat jumlah hutan yang dimiliki Indonesia mencapai 2/3 dari total keseluruhan hutan dunia.<sup>9</sup> Oleh karena itu, Indonesia memiliki komitmen yang sangat tinggi terhadap upaya mengurangi emisi GRK. Komitmen ini dibuktikan dengan pernyataan yang disampaikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada *International Leader Summit* di Pittsburg. Dalam pernyataan tersebut Indonesia akan melakukan penurunan emisi GRK hingga 26% dengan mekanisme *Business as Usual* (BAU) atau 41% dengan bantuan internasional pada tahun 2020.<sup>10</sup>

Komitmen ini ditunjang dengan berbagai peraturan pemerintah di tingkat undang-undang maupun peraturan pemerintah. Peraturan terkait perubahan iklim diantaranya adalah UU No.6 Tahun 1994 mengenai ratifikasi UNFCCC dan ratifikasi Protokol Kyoto dengan UU No.17 tahun 2004.<sup>11</sup> Tidak hanya itu pemerintah mengeluarkan peraturan yang bersifat teknis untuk menunjang komitmen yang dimiliki, diantaranya adalah peraturan pemerintah Perpres No.61

---

<sup>9</sup> Stibniati Atmadja and Eva Wollenberg, "Indonesia," in *Forest Governance and Rural Livelihoods the Emerging Agenda*, ed. Oliver Springate-Baginski and Eva Wollenberg (Situ gede, CIFOR: 2010), hal 73.

<sup>10</sup> Intervention by H.E DR. Susilo Bambang Yudhoyono, "President of The Republic Indonesia on Climate Change at the G-20 Leaders Summit", <http://forestclimatecenter.org/files/2009-09-25%20Intervention%20by%20President%20SBY%20on%20Climate%20Change%20at%20the%20G-20%20Leaders%20Smmmit.pdf> (accessed May 26, 2015).

<sup>11</sup> Mumu Muhajir, "Tanggapan Kebijakan Perubahan Iklim Di Indonesia: Mekanisme Reducing Emissions From Deforestation And Forest Degradation (REDD) Sebagai Kasus" (Indonesia: Epistema, 2010), 74, [https://www.google.co.id/search?hl=id&tbo=p&tbm=bks&q=bibliogroup:%22Epistema+Working+Paper%22&source=gbs\\_metadata\\_r&cad=6](https://www.google.co.id/search?hl=id&tbo=p&tbm=bks&q=bibliogroup:%22Epistema+Working+Paper%22&source=gbs_metadata_r&cad=6) (accessed February 26, 2016)

tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAN-GRK) dan Perpres No.71 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Inventarisasi GRK Nasional.<sup>12</sup> Selain peraturan diatas juga terdapat aturan terkait REDD+, diantaranya adalah PP No. 6/2007 tentang pengaturan hutan dan perencanaan pengelolaan serta pemanfaatan hutan pada Januari 2007, P.30 Menhut-II/2009 tentang prosedur dan tata cara pelaksanaan REDD+ serta dikeluarkannya P. 36/Menhut-II/2009 tentang prosedur perizinan REDD+.<sup>13</sup>

Di samping itu, perhatian Indonesia terhadap isu lingkungan juga dibuktikan dengan keterlibatan Indonesia dalam Konferensi Tingkat Tinggi Bumi (KTT Bumi) di Rio de Janeiro pada tahun 1992.<sup>14</sup> Dalam KTT ini, Indonesia menyetujui komitmen global yang dikenal sebagai agenda 21.<sup>15</sup> Indonesia juga ikut menyetujui rezim *United Nations Framework Convention On Climate Change* (UNFCCC) dan Protokol Kyoto.<sup>16</sup> Selain itu, Indonesia turut berperan aktif dalam mengadakan pertemuan terkait perubahan iklim yaitu COP-13 di Bali, Konferensi Kelautan Dunia pertama pada tahun 2009 dan KTT Bisnis Peduli Lingkungan pada tahun 2011.<sup>17</sup>



<sup>12</sup> Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, *Strategi Nasional REDD+* (Jakarta: Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, 2007), hal 6.

<sup>13</sup> Irfan Hamami, “Analisa Kepatuhan Indonesia Terhadap Mekanisme International Environmental Regimes (REDD+) pada Tahun 2007-2012” (Skripsi, Universitas Brawijaya 2013), hal 11.

<sup>14</sup> Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, “Berikan Kesempatan Pada Bumi (Give Earth a Chance),” Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, <http://www.menh.go.id/berikan-kesempatan-pada-bumi-give-earth-a-chance/> (accessed August 15, 2016).

<sup>15</sup> *Ibid.*,

<sup>16</sup> UNFCCC, National Economic, Environment and Development Study (NEEDS) for Climate Change: Indonesia Country Study (Jakarta: National Council on Climate Change Republic of Indonesia, 2009), hal 5.

<sup>17</sup> Marc Frings, “Peran Indonesia Dalam Kebijakan Iklim Internasional Insentif Finansial Untuk Melindungi Kelangsungan Hutan – Apakah Ini Model Yang Efektif?”, 7, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_22540-1522-20-30.pdf?110616065039](http://www.kas.de/wf/doc/kas_22540-1522-20-30.pdf?110616065039) (accessed July 27, 2016)

Bukti lain komitmen Indonesia terhadap isu lingkungan adalah dengan melakukan beberapa kerjasama diantaranya dengan Australia (AusAID dan *the Indonesia-Australia Forest Carbon Partnership*), Jerman (*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* dan KfW Bank), Amerika Serikat (Kedutaan Besar AS dan USAID), dan Norwegia terkait dengan perubahan iklim. Khusus dengan Norwegia, Indonesia telah menjalin kerja sama di bidang lingkungan hidup dan konservasi lingkungan sejak lama. Mulai dari kerja sama tingkat pemerintah maupun kerja sama yang melibatkan organisasi non-pemerintah.<sup>18</sup>

Norwegia merupakan negara yang tergabung ke dalam kelompok *Annex-1* dalam UNFCCC.<sup>19</sup> Negara yang tergabung dalam *annex-1* memiliki kewajiban untuk mengurangi emisi GRK. Oleh karena itu, Norwegia memiliki kewajiban untuk mengeluarkan kebijakan dan melakukan kerja sama dengan negara lain dalam rangka mengurangi emisi GRK di bawah mekanisme yang dikeluarkan oleh UNFCCC. Untuk memenuhi kewajiban tersebut Norwegia mengeluarkan rencana aksi pengurangan emisi sebesar 30% pada tahun 2020. Rencana ini ditunjang dengan beberapa program diantaranya adalah bantuan dana kepada negara berkembang untuk pelaksanaan program REDD serta menjalin kerjasama dengan negara pemilik hutan hujan guna mengurangi emisi GRK.

Salah satu kerja sama yang dilakukan Norwegia terkait pengurangan emisi GRK melalui deforestasi adalah kerjasama dengan Indonesia pada tahun 2010. Tingginya komitmen Indonesia dan keberhasilan COP-13 di Bali sebagai tonggak

---

<sup>18</sup> Agus Purnomo, *Menjaga Hutan Kita: Pro-Kontra Kebijakan Moratorium Hutan dan Gambut* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012), hal 11.

<sup>19</sup> UNFCCC, "Adoption of Kyoto Protokol to United Nations Framework Convention on Climate Change, Annex 1," hal 8-9, [unfccc.int/meetings/kyoto\\_dec\\_1997/meeting/6378/php/view/decisions.php#](http://unfccc.int/meetings/kyoto_dec_1997/meeting/6378/php/view/decisions.php#) (accessed September 17, 2016).

sejarah komitmen terhadap REDD+ menarik perhatian Norwegia untuk memberikan dukungan kepada Indonesia untuk melestarikan hutan.<sup>20</sup> Kerja sama diantara kedua negara diwujudkan melalui penandatanganan *Letter of Intent* (LoI) antara Indonesia dan Norwegia senilai satu miliar dolar Amerika.<sup>21</sup> Di dalam LoI ini terdapat tiga tahap utama dalam pelaksanaan pendanaan oleh Norwegia, diantaranya adalah:<sup>22</sup>

1. Tahap pertama adalah tahap persiapan yang dimulai sejak bulan Mei hingga Desember 2013. Didalam tahapan ini terdapat beberapa unsur yang harus dipenuhi, diantaranya adalah penyusunan Strategi Nasional REDD+, pengembangan strategi MRV (*Monitoring, Reporting, Verification*), pembentukan instrumen pendanaan serta pemilihan provinsi untuk uji coba REDD+ di Indonesia.
2. Tahap kedua adalah tahap transformasi yang mencakup kesiapan hukum dan sistem pelaksanaan program pengurangan emisi GRK. Didalam tahap ini juga dicantumkan hal terkait pengembangan tindakan pemberdayaan dan penundaan izin baru untuk lahan gambut dan hutan alam selama dua tahun.
3. Tahap tiga adalah tahap pengurangan emisi yang dapat diverifikasi. Dalam tahap ini diharapkan kegiatan terkait pengurangan emisi telah dapat diterapkan secara nasional, sehingga pendanaan dapat dilakukan berdasarkan perhitungan dan verifikasi dari lahan hutan serta gambut.

Dalam pelaksanaannya, kerja sama diantara Indonesia dan Norwegia mendapatkan permasalahan dalam hal implementasinya. Permasalahan yang

---

<sup>20</sup> Agus Purnomo, hal 11-12.

<sup>21</sup> *Ibid*, hal 54-55.

<sup>22</sup> *Ibid.*,

terjadi diantaranya adalah kategorisasi wilayah hutan yang berbeda antara pemerintah Indonesia dengan pengertian yang telah ditetapkan dalam UNFCCC. Dalam aturan yang disepakati dalam *Marrakech Accord* hutan adalah area daratan yang luasnya 0,05-1 hektar dengan tutupan tajuk lebih dari 10%-30% dengan ketinggian mencapai 2- 5 meter dan ditutupi oleh variasi jenis.<sup>23</sup> Sementara dalam Permenhut No. P.14/Menhut-II/2004, tentang Tata Cara Aforestasi dan Reforestasi Dalam Kerangka Mekanisme Pembangunan Bersih, hutan didefinisikan sebagai wilayah yang memiliki tinggi minimal 5 meter dengan tutupan tajuk minimal 30% dengan luas minimal 0,25 hektar.<sup>24</sup> Akibatnya terjadi selisih angka yang signifikan dalam penghitungan kawasan konservasi hutan. Menurut data hanya 94.432 juta hektar yang dikatakan sebagai kawasan hutan dari total 136.88 juta hektar wilayah hutan yang dimiliki oleh Indonesia.<sup>25</sup>

Dilain hal permasalahan juga terjadi dalam keterlibatan pemangku kepentingan terhadap hutan yang sangat minim.<sup>26</sup> Hal ini menjadi sangat penting mengingat fokus program REDD+ di Indonesia berada di daerah yang masyarakatnya bergantung kepada hutan. Dikarenakan besarnya kepentingan mereka atas hutan, masyarakat lokal dan masyarakat adat tentunya akan sangat berperan dalam keberhasilan atau kegagalan dari proyek REDD+. Maka dari itu keterlibatan dari pemangku kepentingan atas hutan di daerah seperti ketua adat dan komunitas lokal sangat diperlukan dalam pelaksanaan program ini.

---

<sup>23</sup> Natural Resources Development Center, *Modul: Konsep REDD+ dan Implementasinya* (Jakarta: Nature Conservancy, November 2013), hal 8.

<sup>24</sup> *Ibid*, hal 9.

<sup>25</sup> Global Forest Resources Assessment, *Country Report Indonesia* (Rome: Forestry Department of FAO, 2010), hal 10.

<sup>26</sup> RECOFTC, *Penguatan Kapasitas Akar Rumput untuk REDD+ di Indonesia* (Bogor: RECOFTC Indonesia, 2011), 1.

Dari segi pendanaan program pengembangan REDD+ di Indonesia juga mendapatkan sorotan. Menurut data yang ada bantuan yang diberikan oleh donor berjumlah 90 juta dollar Amerika dari sumber multilateral, dan 2,7 milyar dolar Amerika dari kerjasama bilateral.<sup>27</sup> Jumlah dana yang sangat besar ini belum diwadahi oleh peraturan ataupun kebijakan yang spesifik terkait penggunaannya.<sup>28</sup> Ini menjadi celah untuk terjadinya penyelewengan dan tindak korupsi dalam menggunakan alokasi bantuan yang digunakan untuk pelaksanaan program REDD+ di Indonesia.

Selain tiga hal diatas, terdapat beberapa permasalahan lain terkait dengan pelaksanaan REDD+ diantaranya adalah perbedaan kepentingan antara pemerintah nasional dan pemerintah pusat dalam menerapkan REDD+.<sup>29</sup> Desentralisasi memberikan hak kepada masing-masing daerah untuk mengelola kebijakan melalui otonomi daerah, hal ini tentu menjadi tantangan untuk menyelaraskan kepentingan nasional dengan daerah terkait REDD. Hal ini diperburuk dengan tidak adanya aturan yang mengikat terkait upaya penundaan izin kawasan hutan dan gambut menjadi permasalahan dalam kerja sama antara Indonesia dan Norwegia.<sup>30</sup>

Pada tahun 2014, pergantian pemerintahan dari Presiden SBY kepada Presiden Joko Widodo mengakibatkan isu terkait REDD+ tidak lagi menjadi isu utama dalam setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Pemerintahan Joko

---

<sup>27</sup> Peter Wood, *Studi Pendahuluan atas Kebijakan Safeguards Donor-Donor Bilateral terhadap Program REDD+ di Indonesia*, ed. Bernadinus Steni, Ratih Chandradewi dan Anggalia Putri Permatasari (Jakarta: Huma, 2010), hal 7

<sup>28</sup> *Ibid.*,

<sup>29</sup> Arild Angelsen, *Menganalisis REDD+: Sejumlah tantangan dan pilihan*, ed. Arild Angelsen, Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. dan Verchot, L.V (Bogor: CIFOR, 2013), hal 121.

<sup>30</sup> Ichwan Susanto, "Moratorium Gambut: Tak Akan Efektif Tanpa Sanksi," Kompas (Jakarta), June 22, 2016.

Widodo yang didasarkan pada ideologi Trisakti dan Nawacita memfokuskan kebijakan pada isu kemaritiman.<sup>31</sup> Hal ini tergambar jelas dalam visi dan misi yang dijabarkan oleh Joko Widodo dalam pemerintahannya. Dalam visinya, Joko Widodo menyatakan bahwa “Perubahan Indonesia menjadi negara yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian berdasarkan gotong royong”.<sup>32</sup> Visi ini kemudian dijabarkan kedalam beberapa poin utama, yaitu:<sup>33</sup>

- 
- a) Mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan
  - b) Mewujudkan masyarakat maju, berkeadilan dan demokratis berlandaskan negara hukum
  - c) Mewujudkan politik luar negeri bebas aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim
  - d) Mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju dan sejahtera
  - e) Mewujudkan bangsa yang berdaya saing
  - f) Mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional
  - g) Mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan

<sup>31</sup> Visi misi Joko Widodo-JK, Jalan Perubahan Untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian, 2014, 6-12, [http://kpu.go.id/koleksigambar/VISI\\_MISI\\_Joko\\_Widodo-JK.pdf](http://kpu.go.id/koleksigambar/VISI_MISI_Joko_Widodo-JK.pdf). (accessed July 27, 2016)

<sup>32</sup> Visi misi Joko Widodo-JK, hal 6-12.

<sup>33</sup> *Ibid.*,

Dari penjabaran diatas, isu kemaritiman dimasukan kedalam tiga poin kebijakan yang ingin dicapai Joko Widodo dalam visi pemerintahannya. Hal ini menunjukkan bahwa isu kemaritiman telah menjadi fokus utama dalam setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintahan Joko Widodo. Sementara, isu lingkungan tidak dicantumkan sama sekali dalam arah kebijakan yang dimiliki oleh Joko Widodo

Sejalan dengan tidak tercantumnya kebijakan terkait lingkungan, Joko Widodo juga mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 16 tahun 2015 yang berisikan tentang pembubaran Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI) dan Badan Pengelola REDD+ (BP-REDD+).<sup>34</sup> Dengan dibubarkannya kedua lembaga tersebut, wewenang terhadap pengelolaan REDD+ berada dibawah tanggung jawab Kementerian Lingkungan Hidup (KLH). Menurut Siti Nurbaya selaku Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, pengalihan fungsi ini akan memperkuat pelaksanaan program REDD+ di Indonesia sekaligus mengurangi tumpang tindih pengelolaan lingkungan.<sup>35</sup> Hal ini menjadi ancaman serius bagi kerja sama antara Indonesia dan Norwegia. Mengingat dalam perjanjian tersebut disepakati bahwa, Indonesia diwajibkan untuk membentuk lembaga khusus pengelola REDD+ yang bertanggung jawab kepada presiden.<sup>36</sup>

Kondisi ini mendapatkan respon dari pemerintahan Norwegia yang menyatakan ketidakpuasannya terhadap pelaksanaan kerja sama dengan

---

<sup>34</sup> Ichwan Susanto, "Presiden Joko Widodo Bubarkan BP-REDD dan DNPI," Kompas (Jakarta), January 28, 2015, <http://sains.kompas.com/read/2015/01/28/18352191/Presiden.Joko.Widodo.Bubarkan.BP-REDD.dan.DNPI>. (accessed July 27, 2016)

<sup>35</sup> *Ibid.*,

<sup>36</sup> Agus Purnomo, hal 54-55.

Indonesia terkait REDD+.<sup>37</sup> Namun pada pertemuan yang dilakukan antara Presiden Joko Widodo dan PM Norwegia pada tanggal 6 Maret 2015 terdapat perbedaan kebijakan yang diambil oleh Indonesia. Kedua negara bersepakat untuk melanjutkan komitmen kerja sama terkait REDD+ dengan berbagai penyesuaian.<sup>38</sup> Disamping itu pada pertemuan COP-21 di Paris, Indonesia juga meningkatkan komitmen terhadap upaya mengurangi emisi GRK menjadi 29% dari skenario pembangunan *Business as Usual* (BAU) atau 41% jika mendapatkan bantuan internasional pada tahun 2030.<sup>39</sup> Dalam *Intended Nationally Determined Contribution* (INDC) yang disampaikan dalam COP-21 di Paris, pemerintah Indonesia menyatakan bahwa dengan sukarela akan terlibat dalam upaya mitigasi perubahan iklim dan akan mengintegrasikan kebijakan perubahan iklim dengan tujuan nasional lainnya.<sup>40</sup>

## 1.2 Rumusan Masalah

Di bawah kepemimpinan Presiden SBY, Indonesia menjadi negara dengan komitmen yang tinggi terkait dengan isu lingkungan hidup. Komitmen yang tinggi terhadap permasalahan lingkungan dapat terlihat dengan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Diantara kebijakan yang

<sup>37</sup> Icha Rastika, "BP REDD Dibubarkan, Norwegia Pertanyakan Komitmen Kerja sama 1 Miliar Dollar AS," Kompas (Jakarta), March 6, 2015, <http://nasional.kompas.com/read/2015/03/06/14391051/BP.REDD.Dibubarkan.Norwegia.Pertany.akan.Komitmen.Kerja.sama.1.Miliar.Dollar.AS> (accessed July 27, 2016).

<sup>38</sup> Ihsanudin, "Terima Menlu Norwegia, Joko Widodo Bahas Kerja Sama Lingkungan hingga Perikanan," Kompas (Jakarta), May 31, 2016, <http://nasional.kompas.com/read/2016/05/31/16024921/terima.menlu.norwegia.Joko.Widodo.bahas.kerja.sama.lingkungan.hingga.perikanan> (accessed July 27, 2016).

<sup>39</sup> DPR-RI, Komitmen Indonesia Pada COP21-UNFCCC, Vol. VII, No.23/I/P3DI/Desember/2015 (Desember 2015), hal 2. [http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info\\_singkat/Info%20Singkat-VII-23-I-P3DI-Desember-2015-69.pdf](http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singkat-VII-23-I-P3DI-Desember-2015-69.pdf) (accessed February 26, 2016).

<sup>40</sup> *Intended Nationally Determined Contribution Republic of Indonesia*, hal 1-11, [http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Indonesia/1/INDC\\_REPUBLIC%20OF%20INDONESIA.pdf](http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Indonesia/1/INDC_REPUBLIC%20OF%20INDONESIA.pdf) (accessed February 26, 2016).

diambil adalah keterlibatan dalam forum-forum internasional terkait dengan perubahan iklim dan pengurangan emisi GRK sebesar 26% dengan mekanisme *Business as Usual* (BAU) dan atau 41% dengan bantuan Internasional. Komitmen yang dimiliki oleh Indonesia menarik perhatian Norwegia untuk melakukan kerja sama terkait REDD+ senilai 1 miliar dolar Amerika. Namun kerja sama diantara kedua negara menemui berbagai permasalahan dan hambatan dalam implementasi program pada tahap pertama.

Seiring dengan hal tersebut, pergantian pemerintahan dari Presiden SBY kepada Presiden Joko Widodo merubah arah kebijakan yang dimiliki oleh Indonesia. Hal ini mengingat visi dan misi yang dimiliki oleh Joko Widodo untuk berfokus pada isu kemaritiman. Kondisi ini membuat pemerintahan Joko Widodo cenderung mengesampingkan isu terkait perubahan iklim. Hal ini kemudian dibuktikan dengan pembubaran BP-REDD+ dan DNPI yang merupakan badan yang dibentuk berdasarkan kesepakatan dengan Norwegia untuk melaksanakan kerja sama diantara kedua negara. Berbagai permasalahan dalam pelaksanaan kerja sama REDD+ di Indonesia dan pembubaran BP-REDD+ mendapatkan reaksi negatif dari pemerintahan Norwegia. Akan tetapi pada pertemuan dengan PM Norwegia, Presiden Joko Widodo berkomitmen untuk melanjutkan kerja sama diantara kedua negara. Hal ini membuat penulis tertarik untuk melihat alasan Indonesia melanjutkan kerja sama REDD+ dengan Norwegia pada era Pemerintahan Joko Widodo.

### 1.3 Pertanyaan Penelitian

Dengan mengacu kepada latar belakang dan rumusan masalah yang dihadirkan, maka penelitian ini mencoba untuk menjawab pertanyaan: **Mengapa**

## **Indonesia Melanjutkan Kebijakan Luar Negeri Terkait Kerja Sama *Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation Plus (REDD+)* dengan Norwegia pada Era Pemerintahan Joko Widodo?**

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terkait kerja sama *Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation Plus (REDD+)* dengan Norwegia pada Era Pemerintahan Joko Widodo.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai:

1. Sebagai bekal, tambahan wawasan, dan latihan dalam memecahkan masalah bagi peneliti sebagai calon lulusan studi Hubungan Internasional.
2. Memberikan referensi kepada pihak terkait dalam melihat permasalahan yang diteliti khususnya kajian kebijakan luar negeri Indonesia .

### **1.6 Tinjauan Pustaka**

Untuk menganalisis judul yang diangkat, peneliti berusaha untuk mencari acuan pada beberapa kajian pustaka yang dianggap relevan dengan penelitian ini. Penelitian-penelitian sebelumnya akan menjadi tolak ukur dan landasan bagi penulis dalam mengembangkan ruang lingkup penelitian.

Kajian pustaka pertama adalah tulisan dari Said Alfrilian Noor yang melakukan penelitian terkait kerja sama konservasi hutan antara Indonesia dan Norwegia dalam kerangka REDD+ (*Reducing Emission from Deforestation and*

*Degradation Plus*) tahun 2010.<sup>41</sup> Tulisan tersebut membahas mengenai pelaksanaan kerja sama konservasi hutan antara Indonesia dan Norwegia yang dilaksanakan di kawasan Kalimantan Tengah. Kerja sama tersebut dilakukan dalam rangka upaya peningkatan nilai dari sumber daya energi yang ada, serta peningkatan pengetahuan untuk mengembangkan sistem energi baru yang ramah lingkungan melalui konservasi hutan.

Sebagai hasilnya, terlihat bahwa implementasi awal dalam kerja sama konservasi hutan berjalan dengan baik dan sesuai dengan rangka awal dibentuknya kerja sama. Selain kemajuan dalam hal regulasi kebijakan terdapat pula kemajuan dalam hal teknis operasional melalui sosialisasi, pelatihan dan lokakarya yang berbasis pada pelestarian hutan. Penelitian ini dapat membantu penulis untuk melihat gambaran dari upaya yang dilakukan Norwegia bersama Indonesia terkait kerja sama REDD+.

Kajian pustaka kedua adalah tulisan yang berjudul Kerja sama Indonesia dan Norwegia melalui Skema REDD+ dalam upaya penyelamatan hutan Indonesia yang ditulis oleh Nadhea Lady.<sup>42</sup> Dalam tulisan ini dijelaskan bahwa isu lingkungan hidup telah dibahas sejak tahun 1980, terutama sejak UNFCCC diratifikasi. UNFCCC kemudian melahirkan Protokol Kyoto dan REDD sebagai mekanisme penting dalam rangka pencegahan pemanasan global dan penurunan emisi gas rumah kaca. Negara yang memiliki jumlah hutan luas pada umumnya adalah negara berkembang. Sehingga negara berkembang tersebut memiliki daya

---

<sup>41</sup> Said Alfrilian Noor, "Kerja sama Konservasi Hutan Antara Indonesia Dan Norwegia Dalam Kerangka REDD+ Tahun 2010," Jurnal Hubungan Internasional Volume 1, Nomer 2 (Tahun 2013)

<sup>42</sup> Nadhea Lady, "Kerja sama Indonesia dan Norwegia Melalui Skema Reducing Emission From Deforestation and Forest Degradation Plus (REDD+)", (Skripsi, Universitas Komputer Indonesia, 2013)

tawar politik yang kuat.

Norwegia sebagai negara *Annex-1* dalam Protokol Kyoto memiliki kewajiban yang mengikat untuk menurunkan emisi gas rumah kaca. Namun, Norwegia memiliki keterbatasan dalam melakukan hal tersebut di negaranya. Oleh karena itu, Norwegia membutuhkan negara lain untuk melakukan kerja sama untuk mewujudkan hal tersebut. Indonesia dipilih sebagai negara untuk melakukan kerja sama dikarenakan paling sesuai dengan Indonesia dalam kerangka pelaksanaannya.

Hingga kini kerja sama tersebut telah memasuki fase kedua dalam pelaksanaannya. Kerja sama diantara kedua negara tergolong sukses. Hal ini dibuktikan dengan hasil moratorium yang menyumbang 16,57% penyerapan gas rumah kaca. Meskipun dalam implementasinya masih terdapat permasalahan yang belum dapat diselesaikan. Penelitian ini membantu penulis dalam melihat kerja sama diantara kedua negara secara mendalam. Didalam tulisan ini juga dijelaskan kendala yang dialami dalam kerja sama. Sehingga menambah pengetahuan penulis terhadap kerja sama diantara kedua negara terkait REDD+.

Kajian pustaka ketiga adalah tulisan dari Mahardy Azhar Aiman dan Supriyadi yang berjudul Kerja sama Norwegia dan Indonesia Mengurangi Emisi Gas Rumah Kaca melalui Skema REDD+.<sup>43</sup> Tulisan ini mengulas kerja sama Indonesia dan Norwegia menggunakan *Green Theory* dan kerja sama bilateral. Sebagai hasil dari penelitian ini dipaparkan bahwa interaksi yang dilakukan oleh Norwegia dengan negara-negara lain melalui bantuan luar negeri berupa REDD+ merupakan tanggung jawab bersama yang disadari betul oleh Norwegia dalam

---

<sup>43</sup> Mahardy Azhar Aiman Dan Supriyadi, "Kerja sama Norwegia Dan Indonesia Mengurangi Emisi Gas Rumah Kaca Melalui Kerja sama Redd," Jurnal Hubungan Internasional, Universitas Jember, Xii (1): 1-15 (2014).

rangka menyelamatkan bumi. Hal ini merupakan bukti perilaku negara yang mendukung lingkungan seperti yang telah dijelaskan dalam teori politik hijau. Terkait dengan kerja sama yang terjadi dalam skema REDD+ antara Indonesia dan Norwegia.

Bantuan dari Norwegia untuk Indonesia dalam kerja sama REDD+ sebagai skema mitigasi dampak perubahan iklim berupa pendanaan sejumlah satu miliar dolar Amerika. Pendanaan dilakukan melalui beberapa jalur yaitu jalur bilateral dan jalur institusi multinasional. Jalur lain yang digunakan adalah melalui *Civil Society Support Scheme* yang dikelola oleh NICFI. Jalur keempat adalah melalui program-program REDD+ yang dikelola kedutaan besar Norwegia di Indonesia. Tulisan ini membantu penulis dalam memahami kerja sama bilateral yang menjelaskan kerja sama antara Indonesia dan Norwegia. Selain itu, tulisan ini juga memberikan sudut pandang baru bagi penulis dalam memahami kerja sama Indonesia dan Norwegia terkait REDD+.

Kajian pustaka keempat adalah tulisan dari Grace Gerda Renata yang berjudul *Implementasi REDD+ di Kabupaten Kapuas, Kalimantan Tengah*.<sup>44</sup> Dalam buku ini disampaikan bahwa Indonesia berusaha mengatasi eksploitasi hutan melalui program-program REDD+. Salah satu wilayah yang menjadi percontohan pelaksanaannya adalah di Kalimantan Tengah. Dalam pelaksanaannya, pemerintah Kalimantan Tengah telah melaksanakan banyak kegiatan yang terkait dengan REDD+.

Dalam upaya pengimplementasian kebijakan ini Pemerintah Daerah

---

<sup>44</sup> Grace Gerda Renata, "Implementasi Reducing Emissions From Deforestation and Forest Degradation+ (REDD+) di Kapuas Kalimantan Tengah." *eJournal Hubungan Internasional UNMUL* 1, (2013).

Kabupaten Kapuas bekerja sama dengan pemerintah Australia yang mana kerja sama ini bertujuan dalam mendukung usaha UNFCCC melalui mekanisme REDD+. Kerja sama ini diberi nama *Indonesian-Australian Forest Carbon Partnership* (IAFCP) yang akan bertanggung jawab dalam melindungi 70.000 ha hutan gambut dan memperbaiki ekosistem hutan gambut sebanyak 200.000 ha dan yang telah terimplementasikan sebanyak 120.000 ha lahan gambut. Analisis artikel ini menyebutkan bahwa implementasi REDD+ di Kalimantan Tengah telah berjalan dengan baik dikarenakan tujuan-tujuan dari kebijakan tersebut sebagian besar telah tercapai.

Beberapa saran yang mungkin disampaikan untuk memperkecil kegagalan implementasi REDD+ di Kabupaten Kapuas antara lain adalah peningkatan komitmen pelaksana dan tidak bergantung pada staf lain. Peningkatan kesadaran kerja juga menjadi kunci utama dalam suksesnya REDD+. Selain itu, review kegiatan secara rutin akan menjadi pemantauan yang baik dalam pelaksanaan REDD+ di Kalimantan Tengah. Penelitian yang fokus terhadap implementasi REDD+ di salah satu wilayah yang menjadi percontohan memberikan tambahan data bagi penulis untuk melihat permasalahan yang terjadi dalam kerja sama. Data tersebut tentu akan membantu penulis dalam melihat kebijakan pemerintah terkait hal tersebut.

Kajian pustaka kelima adalah buku yang berjudul *Konsep REDD+ dan Implementasinya* yang ditulis Nurtjahjawilasa, dkk.<sup>45</sup> Di dalam buku ini dijelaskan sejarah dan konsep REDD+ serta implementasinya di Indonesia. Pada mekanisme REDD+ terdapat dua aspek utama yang dibicarakan, pertama adalah

---

<sup>45</sup> Nurtjahjawilasa et al., *Konsep REDD+ dan Implementasinya* (Jakarta: Natural Resources Development Center, 2013).

pengembangan mekanisme memberi imbalan pada negara berkembang yang mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan, konservasi, SFM, aforestasi dan reforestasi. Kedua adalah kegiatan persiapan yang membantu negara-negara untuk berpartisipasi dalam mekanisme REDD+. Isu lain yang menjadi fokus utama dalam pelaksanaan REDD+ adalah *benefit sharing* yaitu bagaimana menciptakan skema pembagian manfaat sebagaimana yang sudah diberlakukan dalam ‘pembayaran untuk jasa lingkungan’ atau ‘*payments for environmental services (PES)*’ bertingkat ganda.

Di tingkat internasional pembeli jasa akan membayar secara sukarela ataupun wajib kepada penyedia jasa untuk jasa lingkungan, atau kegiatan yang dapat memberikan jasa tersebut. Di tingkat negara, pemerintah nasional atau lembaga perantara lain akan membayar pemerintah sub-nasional atau pemilik lahan untuk mengurangi emisi atau melakukan kegiatan lain yang bisa mengurangi emisi. Tulisan ini memberikan gambaran umum terkait REDD+, mulai dari sejarah dan konsep REDD+ itu sendiri. Selain itu juga dijelaskan implementasinya REDD+ di Indonesia. Dalam hal ini, tulisan ini akan membantu penulis dalam penyajian data dan *setting* pengetahuan terhadap REDD+ itu sendiri. Sehingga penelitian ini dapat memaparkan REDD+ secara utuh dan menambah pengetahuan pembaca.

## **1.7 Kerangka Teori dan Konseptual**

### **1.7.1 Kebijakan Luar Negeri**

Penelitian ini menggunakan teori kebijakan luar negeri untuk melihat kebijakan luar negeri yang dikeluarkan oleh Indonesia terkait kerja sama REDD+ dengan Norwegia. Menurut Beasley, Kaarbo, Lantis, dan Snarr kebijakan luar

negeri merupakan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah terhadap sesuatu yang berada diluar batas wilayah yang dimiliki oleh suatu negara.<sup>46</sup> Dengan kata lain kebijakan luar negeri merupakan sebuah bentuk interaksi yang dilakukan oleh negara dengan negara lain untuk mencapai kepentingan atau untuk merespon perubahan yang terjadi. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa kerja sama antara Indonesia dan Norwegia merupakan sebuah bentuk interaksi dari Indonesia dengan Norwegia untuk menanggulangi dampak perubahan iklim.

Dalam pembuatan kebijakan luar negeri sebuah negara dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar pemerintahan yang dikenal sebagai aktor kebijakan luar negeri. Untuk melihat kebijakan luar negeri sebuah negara dapat dilakukan dengan perbandingan terhadap faktor-faktor yang ada. Namun dalam perbandingan tersebut terdapat beberapa faktor yang harus diperhatikan. Pertama adalah adanya kesamaan baik secara faktor maupun karakteristik yang dimiliki oleh aktor yang ingin dilihat kebijakan luar negerinya.<sup>47</sup> Dalam hal ini, aktor yang dilihat dapat dengan menggunakan negara atau kondisi yang hampir sama. Hal lain yang juga harus diperhatikan adalah terdapat perbedaan yang signifikan antara faktor-faktor yang ingin dilihat kebijakan luar negerinya!

Dalam menganalisis kebijakan luar negeri terdapat banyak faktor yang dapat mempengaruhi kebijakan sebuah negara. Faktor-faktor ini dapat dikategorikan ke dalam beberapa indikator yaitu faktor yang berada di luar negara dan faktor yang berada di dalam negara.<sup>48</sup> Indikator pertama biasa dikenal

---

<sup>46</sup> Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, Ryan K. Beasley, "The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective," in *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influence on State Behaviour*, Ed. Ryan K. Beasley, Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, and Michael T. Snarr (Los Angeles: SAGE Publications, 2nd Ed, 2013), hal 2.

<sup>47</sup> Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, Ryan K. Beasley, hal 5.

<sup>48</sup> *Ibid*, hal 7-18.

dengan faktor eksternal, hal ini seperti tata kelola sistem internasional, karakteristik hubungan antar negara, dan reaksi yang ditimbulkan negara dalam merespon kondisi yang ada.<sup>49</sup> Indikator kedua adalah faktor internal yang terdiri dari karakteristik sistem politik domestik, masyarakat dan kelompok kepentingan, sistem pemerintahan serta kepemimpinan.<sup>50</sup> Adapun faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara adalah:

### 1.7.2 Faktor Eksternal

#### 1. Struktur dan posisi dalam sistem internasional

Sistem internasional bersifat anarki dimana tidak adanya aturan yang dapat mengatur dan mengikat perilaku dari sebuah negara. Kondisi yang anarki menyebabkan negara berusaha untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Dalam kondisi ini, setiap kekuatan yang dimiliki oleh negara akan menjadi ancaman bagi negara lain. Oleh karena itu, setiap negara berusaha untuk memaksimalkan kepentingannya untuk menciptakan keseimbangan dalam sistem. Kondisi yang anarki akan menciptakan kompetisi dan konflik diantara negara-negara. Hal ini menjadi faktor pendorong bagi kebijakan luar negeri sebuah negara sehingga tercipta keamanan dan kekuatan nasional.<sup>51</sup>

Dalam hal ini kekuatan yang dimaksud adalah kekuatan militer yang terdiri dari jumlah dan kemampuan militer, anggaran militer dan faktor geopolitik. Jika kekuatan yang dimiliki oleh sebuah negara tidak mencukupi untuk melindungi kepentingannya maka negara tersebut akan cenderung

---

<sup>49</sup> Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, Ryan K. Beasley, hal 7-18.

<sup>50</sup> *Ibid.*,

<sup>51</sup> *Ibid.*,

membentuk aliansi dengan negara yang lebih kuat. Aliansi yang terbentuk juga dapat mempengaruhi kebijakan yang dikeluarkan oleh negara.

Kebijakan luar negeri juga dipengaruhi oleh kapabilitas yang dimiliki sebuah negara. Negara yang memiliki kapabilitas yang cukup akan cenderung memiliki peran penting dalam sistem internasional. Sehingga kebijakan luar negeri yang dikeluarkan dapat menyeimbangi kekuatan lain di dalam sistem. Akan tetapi bagi negara yang memiliki kapabilitas di bidang tertentu maka kebijakan yang diambil akan dipengaruhi oleh dinamika yang terjadi dalam sistem internasional. Sementara bagi negara yang memiliki kapabilitas minimal, maka kebijakan luar negerinya akan sangat dipengaruhi oleh negara lain.<sup>52</sup>

Setiap negara haruslah sadar dan bereaksi terhadap potensi ancaman yang dimiliki, kekuatan militer dan posisinya dalam sistem internasional. Hal ini akan mempengaruhi kebijakan luar negeri yang diambil dan menjamin kepentingan nasional yang ingin dicapai. Dalam kebijakan luar negeri terdapat beberapa aspek penting diantaranya adalah kepentingan ekonomi dan dorongan diantara negara. Hal ini akan menentukan terciptanya konflik militer dan kerjasama ekonomi antar negara. Kekuatan militer yang dimiliki oleh sebuah negara akan memberikan pengaruh dalam politik internasional. Sedangkan kekuatan ekonomi dapat mempengaruhi negara lain dalam kebijakan yang diambil.<sup>53</sup>

## 2. Interdependensi

---

<sup>52</sup> Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, Ryan K. Beasley, hal 7-10.

<sup>53</sup> *Ibid.*,

Di era modern, kebijakan luar negeri tidak dapat dipisahkan dengan kesejahteraan ekonomi sebuah negara. Peningkatan perdagangan global, hubungan finansial dan kemajuan teknologi telah menjadikan negara saling ketergantungan. Negara melakukan kerja sama untuk mendapatkan keuntungan dan cenderung untuk menciptakan rezim internasional untuk meningkatkan keuntungan dari kerja sama tersebut.<sup>54</sup> Kerja sama dianggap lebih baik dibandingkan dengan konflik untuk mencapai kepentingan nasional sebuah negara. Kerja sama yang dilakukan serta pembentukan institusi untuk memfasilitasi kerja sama tersebut akan mempermudah negara mencapai tujuannya. Peningkatan kerja sama juga dapat memberikan dampak negatif seperti munculnya potensi konflik kepentingan.<sup>55</sup>

Ketergantungan juga berarti negara dapat dipengaruhi dalam pembuatan kebijakan luar negerinya. Hal ini dikarenakan keterhubungan yang ada diantara satu negara dengan negara lain. Artinya jika satu negara lain dirugikan oleh negara lain maka dampak kerugian tersebut dapat dirasakan oleh negara lainnya. Beberapa negara cenderung lebih tergantung dengan negara lain. Negara yang memiliki kemampuan ekonomi yang besar dapat dipengaruhi oleh negara lain. Akan tetapi, mereka dapat bertahan dengan mengejar tujuan lainnya. Kekayaan dan posisi dalam bidang ekonomi memberikan kesempatan bagi negara untuk memilih untuk bekerja sama dan tidak tergantung dengan negara lain untuk bantuan ekonomi. Sementara itu bagi negara miskin kebijakan yang diambil akan dipengaruhi oleh negara atau aktor lain. Kebijakan yang diambil akan memberikan keuntungan bagi negara

---

<sup>54</sup> Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, Ryan K. Beasley, hal 10-12.

<sup>55</sup> *Ibid.*,

atau aktor lain tersebut.<sup>56</sup>

Tidak adanya otoritas yang dapat menjamin kerja sama, menjadikan negara untuk memberikan dukungan kepada organisasi internasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan *World Trade Organizations* (WTO) untuk mengatur kepentingan negara. Akan tetapi negara tidak dapat menghindari pengaruh yang diberikan oleh lembaga tersebut baik dalam politik internasional maupun kontrol terhadap politik domestik. Hal lain yang mungkin dipertimbangkan dalam kebijakan luar negeri adalah integrasi ekonomi regional. Munculnya integrasi di kawasan seperti Uni Eropa dapat membantu menyelesaikan permasalahan yang terjadi di level kawasan. Akan tetapi, lahirnya integrasi ini memberikan dampak terhadap kebijakan yang diambil oleh sebuah negara.<sup>57</sup>

### **3. Norma dan Pengakuan Internasional**

Sistem internasional merupakan gabungan dari interaksi yang terjadi antar negara dan pemahaman bersama dalam masyarakat global. Interaksi yang terjadi antar negara kemudian melahirkan kesepakatan dan norma-norma bersama. Hal ini kemudian mampu mempengaruhi kebijakan luar negeri yang diambil oleh sebuah negara. Norma merupakan perwujudan dari kepercayaan, standar perilaku, perjanjian internasional, dan prosedur pembuatan keputusan. Norma ini kemudian menjadi regulasi dan konstitusi yang membentuk kepentingan nasional dan identitas yang dimiliki oleh sebuah negara. Setiap negara yang melakukan pelanggaran terhadap norma yang telah disepakati

---

<sup>56</sup> Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, Ryan K. Beasley, hal 10-12.

<sup>57</sup> *Ibid.*,

bersama, maka negara tersebut akan mendapatkan sanksi dari negara lain atau dikucilkan dari pergaulan internasional.<sup>58</sup>

Dalam alasan tertentu, negara cenderung mengeluarkan kebijakan yang mendapatkan pengakuan dari komunitas internasional. Mendapatkan pengakuan dari masyarakat internasional menjadi pertimbangan penting dalam mengeluarkan kebijakan luar negeri. Dalam hal ini pengakuan dari masyarakat internasional berupa hukum-hukum yang telah disepakati secara internasional. Akan tetapi, negara tidak selalu patuh terhadap hukum internasional dikarenakan sistem yang ada dipengaruhi oleh kepentingan dan intervensi negara tertentu.<sup>59</sup>

### 1.7.3. Faktor Internal

#### 1. Publik: Opini, Identitas dan Budaya

Opini masyarakat adalah sikap yang ditunjukkan warga negara terhadap kebijakan yang diambil oleh negaranya. Dalam hal ini, masyarakat bisa saja setuju ataupun memiliki pendapat berbeda terkait satu isu. Akan tetapi masih terdapat perdebatan mengenai pengaruh opini masyarakat terhadap kebijakan yang diambil negara. Hal ini bisa saja terjadi karena tidak adanya kepedulian masyarakat terhadap urusan luar negeri atau bahkan pengambil kebijakan tidak memperdulikan opini yang ada dalam masyarakat.<sup>60</sup>

Media memiliki peranan yang besar dalam mempengaruhi hubungan antara masyarakat dan pemerintah. Peran yang signifikan ini dapat menjadi faktor pendorong bagi opini masyarakat dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri

---

<sup>58</sup> Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, Ryan K. Beasley, hal 12-13.

<sup>59</sup> *Ibid.*,

<sup>60</sup> *Ibid*, hal 13-15.

yang diambil oleh pemerintah. Faktor lain yang juga dapat menentukan pengaruh opini masyarakat terhadap kebijakan luar negeri adalah nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat serta *opinion moods*. Hal ini merujuk pada keyakinan yang dianut oleh masyarakat seperti isolasionisme, anti kapitalisme, anti komunisme, netralitas dan anti imperialisme yang digunakan untuk menilai sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.<sup>61</sup>

Identitas nasional dan nilai-nilai ini dapat menyebar ke dalam masyarakat dan menciptakan batasan sehingga dapat menjadi sebuah gagasan yang sangat kuat. Hal ini haruslah dipahami oleh pembuat kebijakan untuk menghindari perlawanan dari masyarakat. Sama halnya dengan opini masyarakat, identitas dan peranan dapat ditentukan oleh golongan tertentu untuk mendukung sebuah kebijakan.<sup>62</sup>

Opini masyarakat banyak dipahami sebagai bagian dari demokrasi. Hal ini dikarenakan demokrasi memiliki sebuah sistem yang mampu mengakomodir pendapat masyarakat dalam mempengaruhi kebijakan yang akan diambil. Dalam demokrasi kebijakan luar negeri merupakan gambaran dari nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat. Sedangkan dalam tradisi otoritarian, kebijakan luar negeri cenderung diputuskan oleh pemerintah. Nilai yang dimiliki oleh masyarakat dan identitas nasional berkaitan erat dengan budaya politik yang telah mendarah daging dalam masyarakat. Nilai-nilai yang dimaksud berupa individualisme, kolektivisme, pragmatisme atau moralisme. Nilai-nilai ini dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri baik dalam bentuk kebijakan

---

<sup>61</sup> Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, Ryan K. Beasley, hal 13-15.

<sup>62</sup> *Ibid.*,

maupun proses pembuatan kebijakan.<sup>63</sup>

## 2. Kelompok kepentingan

Pembuat kebijakan akan memberikan perhatian dan bereaksi terhadap pendapat yang berasal dari kelompok sosial. Hal ini dikarenakan organisasi sosial dapat memainkan peranan sebagai pendukung atau pemberi perlawanan kepada pemerintah. Kelompok ini memiliki posisi dalam sektor tertentu dan dapat menggerakannya untuk menekan atau meyakinkan pemerintah. Organisasi sosial yang mempengaruhi kebijakan negara dapat berbentuk kelompok kepentingan ekonomi, partai politik dan kelompok militer.<sup>64</sup>

Kelompok kepentingan ekonomi dapat menjadi sumber pertimbangan utama dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Hal ini dikarenakan kelompok ini dapat memberikan jaminan terhadap kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi. Kelompok ini memiliki kepentingan dalam kebijakan luar negeri sebuah negara berupa perlindungan dan promosi terhadap kegiatan yang dilakukan. Pengaruh kelompok kepentingan ekonomi dalam kebijakan luar negeri dipengaruhi oleh seberapa besar organisasi tersebut dan hubungan yang dimiliki dengan pemerintah. Kelompok kepentingan ekonomi akan sulit untuk mempengaruhi kebijakan luar negeri sebuah negara jika mereka tidak memiliki kesepakatan yang mengikat dengan negara. Pengaruh globalisasi dan liberalisasi memicu lahirnya berbagai kelompok kepentingan ekonomi yang memiliki peranan dalam kebijakan luar negeri sebuah negara.<sup>65</sup>

Kelompok kepentingan lainnya adalah partai politik yang memainkan

---

<sup>63</sup>Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, Ryan K. Beasley, hal 13-15.

<sup>64</sup> *Ibid.*,

<sup>65</sup> *Ibid.*,

peranan sebagai penghubung antara opini masyarakat dengan pembuat kebijakan. Di beberapa negara hanya terdapat satu partai yang mendominasi sebuah sistem politik. Akibatnya partai tersebut dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri sebuah negara sesuai dengan ideologi yang dimiliki partai tersebut. Dalam beberapa kasus, golongan juga memainkan peranan penting dalam pembuatan kebijakan. Golongan yang ada di sebuah negara dapat tidak setuju dengan kebijakan luar negeri yang diambil dan melakukan usaha untuk mendorong terjadinya konsensus. Untuk mendapatkan dukungan masyarakat, kelompok ini dapat menyatukan suara untuk membuat sebuah kebijakan. Sebuah kebijakan dapat bertahan jika koalisi yang dibentuk dapat dipertahankan.<sup>66</sup>

Kelompok lain yang juga mempengaruhi kebijakan luar negeri negara adalah kelompok militer. Kelompok militer dapat menjadi oposisi terhadap tujuan luar negeri sebuah negara, khususnya kebijakan yang berkaitan dengan keamanan nasional dan sumber daya militer. Kelompok militer dapat mendorong pembuat kebijakan untuk mendukung kepentingan kelompok militer tersebut.<sup>67</sup>

### 3. Struktur pemerintahan

Pemerintah juga memainkan peranan penting dalam kebijakan luar negeri sebuah negara. Dua karakteristik penting yang disoroti adalah demokratisasi dan birokratisasi. Proses pembuatan kebijakan luar negeri dalam demokrasi merupakan hal yang berbeda. Dalam prosesnya melibatkan banyak pihak dan

---

<sup>66</sup> Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, Ryan K. Beasley, hal 13-15.

<sup>67</sup> *Ibid.*,

lintas institusi. Dalam hal ini setiap kebijakan haruslah diketahui oleh masyarakat dan aktor politik lainnya. Oleh karena itu setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah lebih bersifat damai dan cenderung menghindari konflik. Lain halnya dengan sistem pemerintahan yang Otoritarian, kebijakan luar negeri cenderung diambil oleh pemilik kekuasaan. Akan tetapi, keputusan yang diambil tetap memperhatikan kelompok kepentingan, kelompok politik dan militer.<sup>68</sup>

Birokrasi juga memberikan pengaruh kepada kebijakan luar negeri sebuah negara. Birokrasi memainkan peranan yang kompleks diantaranya adalah pengumpulan informasi, memberikan pendapat, pelaksanaan kebijakan dan disaat yang sama membuat keputusan terkait kebijakan luar negeri. Kompleksitas birokrasi ini dapat menjadi permasalahan bagi kebijakan luar negeri. Masalah yang dimiliki oleh birokrasi tergantung kepada beberapa kondisi, diantaranya adalah sistem birokrasi yang mudah dan keberadaan nilai sebagai panduan dalam membuat kebijakan luar negeri.<sup>69</sup>

#### **4. Kepemimpinan**

Pemimpin adalah orang yang berada di puncak pemerintahan dan menjadi penentu dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Karakteristik seorang pemimpin akan terlihat jika pemimpin memiliki wewenang yang besar dalam pengambilan kebijakan luar negeri dan dalam situasi yang tidak terduga. Dalam situasi ini, kepribadian dan nilai-nilai yang dimiliki akan menjadi gambaran dalam membentuk perilaku negara. Dengan kata lain, kepribadian

---

<sup>68</sup> Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, Ryan K. Beasley, hal 15-16.

<sup>69</sup> *Ibid*, hal 15-16.

dan pengalaman hidup yang dimiliki oleh seorang pemimpin akan mempengaruhi sikap politik yang dimilikinya.

Setiap pemimpin memiliki cara yang berbeda dalam membuat keputusan, hal ini didasari oleh nilai, kepercayaan, dan pengalaman yang dimilikinya.<sup>70</sup> Latar belakang yang dimiliki seorang pemimpin seperti pengalaman masa kecil atau pengalaman politik telah memberikan nilai dan pemahaman untuk mengatasi masalah yang penting. Setiap manusia akan cenderung konsisten terhadap kepercayaan yang mereka pahami dan cenderung menolak hal yang bertentangan dengan hal tersebut. Pemimpin juga bisa dikategorikan kedalam berbagai jenis kepribadian. Beberapa orang akan termotivasi untuk mendominasi yang lain dan cenderung berkonflik dalam kebijakan luar negeri.<sup>71</sup>

Sedangkan beberapa orang dapat bersifat kooperatif dan berusaha untuk diterima banyak pihak. Gaya kepemimpinan dan cara untuk mengelola informasi dan orang-orang disekitarnya juga menjadi hal yang penting. Sebagian orang fokus terhadap tujuan terhadap kebijakan luar negeri tanpa memberikan peluang untuk mendengarkan masukan dari pihak lain. Sebagian orang cenderung membutuhkan pandangan dari berbagai pihak dan sensitif terhadap saran yang disampaikan.<sup>72</sup>

## **1.8 Metodologi Penelitian**

### **1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian**

---

<sup>70</sup> Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, Ryan K. Beasley, hal 18-19.

<sup>71</sup> *Ibid.*,

<sup>72</sup> *Ibid.*,

Pendekatan penelitian yang digunakan bersifat kualitatif. Menurut Strauss dan Corbin yang dimaksud dengan penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau cara-cara lain dari kuantifikasi (pengukuran).<sup>73</sup>

Penelitian ini berdasarkan tujuannya menggunakan metode eksplanatif, eksplanasi bertujuan untuk menjelaskan hubungan antara dua atau lebih gejala atau variabel melalui penggunaan teori dan konsep-konsep dalam menjelaskan suatu fenomena.<sup>74</sup> Dalam penelitian ini akan diidentifikasi dan dijelaskan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terkait kerja sama REDD+ dengan Norwegia pada era Pemerintahan Joko Widodo.

### 1.8.2 Batasan Penelitian

Agar penelitian ini tidak meluas dari apa yang telah dirumuskan, penulis membatasi pada gambaran dan analisis tentang kebijakan luar negeri Indonesia terkait kerja sama REDD+ dengan Norwegia dari tahun 2010 hingga tahun 2015. Tahun 2010 merupakan tahun dimana terjadi penandatanganan *Letter of Intent* (LoI) antara Indonesia dan Norwegia terkait kerja sama REDD+. Di tahun yang sama juga dimulai tahapan pertama dari kesepakatan yang disepakati oleh kedua negara. Sementara tahun 2015 menjadi tonggak penting dalam perkembangan isu REDD+ di Indonesia. Mulai dari perubahan kebijakan di bawah Presiden Joko Widodo hingga peningkatan komitmen Indonesia upaya mengurangi emisi GRK.

<sup>73</sup> Jane Ritchie and Jane Lewis, *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers* (London: Sage Publications, 2003), hal 3.

<sup>74</sup> Mohtar Mas'oeed, *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi* (Pusat Antar Universitas– Studi Sosial Universitas Gadjah Mada, LP3ES: Yogyakarta, 1990), hal 261-286.

### 1.8.3 Unit dan Tingkat Analisis

Unit analisis merupakan objek kajian yang perilakunya akan dijelaskan, dideskripsikan dan dianalisis.<sup>75</sup> Sementara itu, unit eksplanasi merupakan unit yang dapat mempengaruhi perilaku unit analisis. Kedua variabel ini saling mempengaruhi, atau secara umum variabel independen dikenal sebagai variabel penyebab dan variabel dependen dikenal sebagai variabel akibat.<sup>76</sup> Selanjutnya, level analisis atau tingkat analisis merupakan tingkat atau posisi dari unit yang dijelaskan. Level analisis akan membantu peneliti dalam menjelaskan area penelitian yang akan dijelaskan.<sup>77</sup> Dari penjelasan diatas, unit analisa penelitian ini adalah negara Indonesia. Sementara itu yang menjadi unit eksplanasinya adalah kerja sama REDD+ dan tingkat analisisnya berada pada level negara yaitu Indonesia.

### 1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini berupa studi kepustakaan dengan mempelajari penelitian atau informasi-informasi yang terkait pada isu yang dalam penelitian. Data yang diperoleh dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer didapatkan melalui laporan-laporan berupa dokumen-dokumen dari situs resmi oleh Pemerintah Indonesia. Sementara data sekunder didapatkan melalui buku-buku, jurnal-jurnal ilmiah, surat kabar, situs, maupun laporan penelitian yang berhubungan dengan topik dan permasalahan yang diangkat.

---

<sup>75</sup> Mohtar Mas' oed, hal 108.

<sup>76</sup> *Ibid*, hal 108.

<sup>77</sup> *Ibid*, hal 35.

### 1.8.5 Teknik Analisa Data

Analisis data merupakan proses keberlanjutan yang membutuhkan penelusuran data-data yang telah didapatkan secara mendalam. Peneliti menggunakan analisis data kualitatif yang merupakan identifikasi dan pencarian pola-pola umum hubungan dalam kelompok data, yang menjadi dasar dalam penarikan kesimpulan.<sup>78</sup> Di dalam penelitian ini, data-data yang telah dikumpulkan akan dikelompokkan dan diinterpretasikan sehingga mendapatkan sumber-sumber relevan yang dapat menjelaskan isu yang dibahas penulis.

Teknik analisis data dalam penelitian ini berangkat dari hubungan bilateral antara Indonesia dan Norwegia yang membangun sebuah kerja sama diantara keduanya terkait REDD+. Penelitian menggunakan konsep kebijakan luar negeri untuk menjelaskan kebijakan luar negeri Indonesia terkait kerja sama REDD+ dengan Norwegia. Di dalam konsep ini dijelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi kerja sama yang dilakukan oleh Indonesia dan Norwegia. Konsep yang digunakan adalah konsep dari Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, dan Ryan K. Beasley yang menjelaskan faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri sebuah negara. Dalam tulisannya disebutkan bahwa kebijakan luar negeri sebuah negara dipengaruhi oleh dua faktor yaitu faktor eksternal dan faktor internal. Dari dua indikator yang diberikan maka akan dianalisis faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terkait kerja sama REDD+ dengan Norwegia pada era Pemerintahan Joko Widodo.

---

<sup>78</sup> Catherine Marshall dan Gretchen B. Rossman, *Designing Qualitative Research 3e* (California: Sage Publications Inc, 1999), hal 150.

## 1.9 Sistematika Penulisan

### **Bab I : Pendahuluan**

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka, kerangka konseptual, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab I ini menggambarkan mengenai penelitian yang akan dilakukan.

### **Bab II : Rezim Perubahan Iklim dan Dinamika Hubungan Indonesia dan Norwegia Terkait Kerja Sama REDD+**

Bab ini berisi tentang gambaran umum terkait Rezim Perubahan Iklim, posisi Indonesia dan Norwegia dalam rezim perubahan iklim serta dinamika hubungan kedua negara terkait kerja sama REDD+ di Indonesia.

### **Bab III : Implementasi Kerja Sama Indonesia dan Norwegia terkait *Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation Plus (REDD+)***

Bab ini menjelaskan implementasi REDD+ di Indonesia yang terdiri dari dinamika hingga proses implementasi REDD+ di era Presiden SBY dan era Presiden Joko Widodo

### **Bab IV : Analisis Kebijakan Luar Negeri Indonesia Terkait Kerja Sama *Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation Plus (REDD+)* di Indonesia dengan Norwegia pada Era Joko Widodo**

Bab ini berisi analisis terkait kerja sama antara Indonesia dan Norwegia terkait REDD+ di Indonesia menggunakan konsep yang sudah disampaikan diatas.

## **Bab V : Penutup**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran terkait hasil penelitian yang telah dilakukan.

