



## **Komitmen Indonesia dalam Mematuhi Perjanjian Kerjasama REDD+ Indonesia-Norwegia terhadap Upaya Penanganan Deforestasi dan Degradasi Hutan di Indonesia**

**Wira Fadhil Satwika**

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: [fisip.undip.ac.id](mailto:fisip.undip.ac.id)

### **ABSTRACT**

*This research aims to explain commitments of the Indonesian government in complying with the REDD + Partnership between Indonesia and Norway towards the efforts and policies of the Indonesian government to deal with deforestation and forest degradation problems. Indonesia has been long facing the issues of deforestation and forest degradation occurring along with the development of industrial activities at home and worldwide. Indonesia seeks to overcome these problems by among others establishing cooperation with Norway in the REDD + Partnership scheme, in which Indonesia is willing to contribute in reducing carbon gas emissions from the causes of deforestation and forest degradation, while Norway is willing to pay Indonesia for its performance in the environmental conservation worth of US \$ 1 billion, starting from 2010. This research uses compliance theory as a perspective to analyze the commitments of the Indonesian government. This research also tries to explain which factors make the two countries agreed to comply with the partnership, and so that it can be known the type of compliance that Indonesia shows with the partnership. In addition, this research also provides an analysis of the sustainability of this partnership, which the process is still ongoing. It is recommended that Indonesia and Norway partnership in environmental protection would go further after REDD+ implementation in Indonesia for the sake of reducing deforestation and forest degradation in Indonesia.*

**Keywords:** *Indonesia, Norway, REDD + Partnership, compliance, deforestation, emission reduction, environmental protection.*

### **PENDAHULUAN**

Dalam pidatonya pada 2009, Presiden Indonesia saat itu, Susilo Bambang Yudhoyono menyampaikan pada para pemimpin negara-negara G20 bahwa Indonesia sanggup untuk menurunkan tingkat emisi gas karbonnya pada 2020 sebanyak 26% dengan upaya yang dilakukan seperti biasa (*business as usual*), dan percaya jumlah itu dapat ditingkatkan hingga 41% dengan keterlibatan dukungan internasional (Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim, 2013). Sementara itu, PBB meluncurkan sebuah program bernama *Reducing Emissions*

*from Deforestation and Forest Degradation, Plus Conservation* atau disingkat REDD+ yang menjadi salah satu tindak lanjut pada Konvensi Perubahan Iklim PBB pada 2007 (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2015).

Indonesia kemudian menandatangani *letter of intent* (LoI) perjanjian bilateral dengan Norwegia dalam skema REDD+ pada 2010. Indonesia berjanji akan melaksanakan kegiatan pengurangan emisi dan Norwegia bersedia memberikan bantuan hingga \$ 1 miliar kepada pemerintah Indonesia berdasarkan kinerja dari pelaksanaan skema REDD+ sesuai perkembangan keberjalanannya (Angelsen et al., 2009). Fakta di lapangan tidak sesuai dengan ekspektasi terhadap penurunan tingkat emisi gas karbon di tahun-tahun awal penandatanganan perjanjian. Berdasarkan data citra satelit, tingkat deforestasi di Indonesia mengalami peningkatan pada tahun 2011 dan 2012, dan bahkan menjadi salah satu negara dengan tingkat deforestasi tertinggi di dunia pada 2012 (Butler, 2014). Padahal, hutan Indonesia harus dijaga keberlanjutannya dengan mempertimbangkan pengelolaan yang berkelanjutan karena hutan yang dijaga, misalnya dengan upaya konservasi, mempunyai manfaat ekologi dan sosial, selain manfaat ekonomi (Malik et al., 2017).

Pada kurun tahun tersebut, Norwegia hanya menurunkan dana sekitar \$50 juta ke Indonesia untuk mendukung persiapan dari program REDD+, bukan dana yang diberikan atas kinerja Indonesia dalam pengurangan emisi karbon. Pada 31 Agustus 2013, Badan Pengelola REDD+ atau BP-REDD dibentuk, namun pada tahun 2015 dibubarkan dan dilebur fungsinya ke dalam Kementerian LHK untuk memastikan perjanjian ini terus berjalan. Upaya ini terlihat pada tahun 2017 dimana Indonesia tercatat dapat mengurangi 60 persen kehilangan hutan primer dibandingkan tahun sebelumnya. Hal ini memicu kelayakan Indonesia dalam menerima pembayaran dari Norwegia sesuai dengan LoI (Seymour, 2019).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kepatuhan Indonesia terhadap perjanjian kerjasama REDD+ antara Indonesia dan Norwegia dalam menangani deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia sehingga digunakan teori kepatuhan sebagai kerangka analisis utama dalam mengkaji kepatuhan yang ditunjukkan Pemerintah Indonesia dalam perjanjian ini. Teori kepatuhan digunakan karena memiliki peranan penting dalam menganalisis suatu produk rezim, yaitu perjanjian. Teori kepatuhan sendiri berperan untuk mencoba menjelaskan keterkaitan perubahan perilaku aktor-aktor internasional terhadap perjanjian yang sudah disepakati (Mitchell, 1993). Kepatuhan terhadap rezim adalah kondisi dimana negara mampu mengontrol serta menyesuaikan tindakannya sesuai dengan kesepakatan yang sifatnya telah disepakati dalam suatu rezim tertentu (Chayes & Chayes, 1993).

Secara khusus membahas isu lingkungan, digunakan teori kepatuhan dalam bidang lingkungan yang dicetuskan oleh Robert Mitchell. Dalam menentukan kepatuhan, maka beberapa hal yang dipertimbangkan adalah; (i) apakah para pelaku berperilaku berbeda dari yang seharusnya tidak dimuat dalam perjanjian dan (ii) mengapa mereka berperilaku seperti itu (Mitchell, 2007). Selain itu, ada tiga indikator untuk mengevaluasi sikap suatu aktor dalam mematuhi atau tidak mematuhi sebuah perjanjian internasional, yaitu; *output*, segala hukum, kebijakan, serta peraturan yang merupakan implementasi perjanjian; *outcomes* mengacu pada perubahan perilaku pemerintah atau aktor sub-negara, serta; *impacts* yang merupakan dampak lingkungan yang dihasilkan dari perjanjian. Indikator tersebut dibandingkan untuk mengevaluasi sikap aktor, dimana *outputs* dibandingkan dengan standar hukum suatu perjanjian, *outcomes* dibandingkan dengan tujuan sebagai pembanding sesuai dengan penilaian keberhasilan perjanjian serta *impacts* dibandingkan dengan efek perjanjian menggunakan perubahan perilaku dan kontrafaktual. Kepatuhan Indonesia kemudian dianalisis jenisnya yang dikategorikan

menurut kepatuhan dalam hukum dan sikap optimisme atau pesimisme yang ditunjukkan terhadap perjanjian.

Penelitian ini berlandaskan pada argumen bahwa Indonesia telah menunjukkan kepatuhannya terhadap Perjanjian REDD+ antara Indonesia dan Norwegia. Komitmen ini digambarkan dengan diintegrasikannya kebijakan, sikap, serta dampak perubahan lingkungan yang positif sesuai dengan poin-poin dalam Perjanjian REDD+ dalam mengurangi jumlah emisi karbon di Indonesia yang disebabkan oleh deforestasi dan degradasi hutan. Namun, kepatuhan ini memiliki kekurangan dengan terhambatnya proses pembayaran yang tidak sesuai waktu yang ditetapkan dalam perjanjian ini.

## PEMBAHASAN

Perjanjian REDD+ antara Indonesia dan Norwegia merupakan suatu bentuk kegiatan perlindungan lingkungan untuk menekan emisi gas karbon akibat dari deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia. Data yang dihimpun oleh FAO tahun 2010 menyebutkan bahwa hutan dunia, termasuk hutan Indonesia, menyimpan 289 gigaton karbon dunia secara total dan memiliki peran penting untuk menjaga stabilitas iklim dunia. Namun, Kementerian Kehutanan Republik Indonesia mencatat sedikitnya 1,1 juta hektar atau 2% dari hutan Indonesia menyusut setiap tahun. Data dari Kementerian Kehutanan menyebutkan bahwa Indonesia memiliki 130 juta hektar kawasan hutan yang tersisa, dimana 42 juta hektar di antaranya telah habis ditebang. Pada 2018, Indonesia berada pada urutan ketiga setelah Brazil dan Kongo dalam daftar negara dengan angka kehilangan hutan hujan tropis tertinggi menurut World Resources Institute dengan kehilangan lahan hutan hujan primer tropis sebesar 339.888 ha. Fakta ini merupakan suatu hal yang sungguh patut disayangkan. Terjadinya deforestasi pada kurun waktu ini antara lain dipengaruhi oleh tumpang tindih dalam dalam perizinan pengelolaan hutan, kebakaran hutan, alih fungsi hutan menjadi permukiman (Kusnandar, 2019), serta berbagai kegiatan lain yang tidak memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan (*carrying capacity*) hutan sehingga berdampak sangat negatif terhadap ekosistem hutan (Aryanto et al., 2017).

Dalam kegiatan perlindungan lingkungannya, Indonesia dan Norwegia memiliki kebijakan luar negeri masing-masing. Indonesia tercatat sebagai salah satu negara yang berpartisipasi dalam Persetujuan Paris dengan menandatangani sekaligus meratifikasi perjanjian tentang perlindungan lingkungan yang berfokus terhadap pengurangan emisi karbon dunia tersebut. Dengan adanya partisipasi Indonesia dalam perjanjian ini, maka Indonesia turut bertanggungjawab dalam mewujudkan tujuan-tujuan dari perjanjian dalam terciptanya kepentingan internasional, yang mengacu terhadap penurunan emisi gas karbon dunia dalam menangani perubahan iklim (Otoritas Jasa Keuangan, 2017). Indonesia sendiri pada tahun 2009 mengumumkan komitmen penurunan emisi secara *business as usual* (BAU) sebesar 26% dan jika dengan bantuan internasional sebesar 41% pada 2020 (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2019).

Sementara itu, Norwegia merupakan salah satu negara di dunia yang dikenal dengan *social responsibility* yang tinggi dalam konservasi lingkungan. Hal ini karena salah satu tujuan strategis Norwegia adalah mendapatkan kontrol lebih besar atas masalah lingkungan global (The SusNordic Gateway, 2008). Dalam Konferensi Perubahan Iklim di Bali 2007, Norwegia berjanji mendanai upaya pengurangan emisi akibat sebab-sebab deforestasi dan degradasi hutan di negara-negara berkembang sebesar 15 miliar Krone atau setara dengan US\$ 2,6 miliar. Inisiatif Hutan dan Iklim Internasional Norwegia kemudian didirikan pada 2008 dan mendapat dukungan politik yang kuat. Beberapa pendapat menyatakan bahwa Norwegia juga berkepentingan dengan

adanya pendanaan konservasi hutan ini karena Norwegia dapat dengan cepat menjadi negara dengan status netral karbon (Angelsen & Center for International Forestry Research, 2012).

Sejarah adanya REDD+ dilatarbelakangi oleh pembangunan yang terjadi di seluruh dunia yang berdampak pada meningkatnya deforestasi dan degradasi hutan yang menyumbang 17% emisi karbon dunia, dan menjadi sumber terbesar kedua dalam menyumbang emisi karbon. Dampak yang ditimbulkan oleh peningkatan emisi karbon dunia berpengaruh terhadap kenaikan suhu global. Setidaknya dibutuhkan 2 Celcius penurunan suhu untuk menstabilisasikan suhu rata-rata global, suatu usaha yang tidak mudah karena pesatnya kegiatan industri di seluruh dunia yang mengancam kelestarian alam dan berdampak pada jumlah emisi gas karbon ke udara yang kemudian berkontribusi pada pemanasan global. Dalam merealisasikan penurunan suhu ini, maka dibutuhkan langkah-langkah dan strategi pelestarian alam yang berfokus pada penurunan tingkat emisi karbon ini dengan berbagai cara. Dalam menangani deforestasi dan degradasi hutan, maka diperlukan adanya regulasi dan peraturan yang bertujuan untuk mencapai hal tersebut secara khusus. *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation role of conservation, sustainable management of forest and enhancement of forest carbon stocks in developing countries* (REDD+) kemudian dikembangkan oleh UNFCCC. Program ini menyediakan mekanisme dalam mendukung kerjasama yang memungkinkan bagi negara berkembang untuk mendapatkan bantuan serta insentif secara finansial dari negara donor dalam upaya penurunan tingkat emisi karbon yang dilakukan (UN-REDD Programme Collaborative Online Workspace, 2019a). REDD+ memberikan kesempatan unik bagi negara berkembang dengan wilayah hutan yang luas dan menghadapi ancaman deforestasi dengan insentif keuangan yang tidak selalu ditawarkan perjanjian lain. Skema ini membantu menurunkan tingkat kemiskinan dan mencapai pertumbuhan ekonomi berkelanjutan (Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim, 2013). Berikut adalah tabel yang menggambarkan perkembangan proses pelaksanaan REDD+ di Indonesia hingga saat ini:

**Tabel 1.** Tonggak-tonggak Penting REDD+ dan Hutan Indonesia

<b>Tahun</b>	<b>Peristiwa/Kegiatan</b>
<b>1995</b>	Tingkat Deforestasi Indonesia berstatus sangat tinggi
<b>2005</b>	Perumusan RED (Reduksi Emisi dan Deforestasi) pada UNFCCC Conference of Parties (COP) XI di Montreal, Kanada.
<b>2007</b>	Perkenalan konsep REDD+ pada UNFCCC COP 13 di Bali
<b>2009</b>	Pengumuman komitmen Pemerintah Republik Indonesia untuk menurunkan emisi sebesar 26% sesuai <i>business as usual</i> hingga 41% dengan bantuan internasional di Pittsburgh, Pennsylvania
<b>2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penandatanganan Letter of Intent (LOI) dengan Pemerintah Norwegia</li> <li>• Pembentukan Satgas REDD+ di Indonesia melalui Keppres 19/2010 mengenai pembentukan Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan REDD+ (Satgas REDD+)</li> <li>• Perkenalan Panduan Dasar REDD+ pada UNFCCC COP 16 di Cancun</li> </ul>
<b>2013</b>	Badan Pelaksana REDD+ (BP REDD+) di Indonesia berdiri
<b>2015</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BP REDD+ dibubarkan</li> <li>• Kewenangan BP REDD+ dipindahkan ke Ditjen Pengendalian Perubahan Iklim, Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup</li> </ul>
<b>2019</b>	Pendirian Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPD LH)

Dari Tabel 1, tampak bahwa inisiatif dalam skema ini telah lama terbangun serta pelaksanaan yang dilakukan dalam kegiatan REDD+ Indonesia mengalami perkembangan yang signifikan dari tahun ke tahun. Pada kurun tahun 1996 hingga 2000, Indonesia mengalami periode dengan tingkat deforestasi tertinggi dalam kurun beberapa tahun. Tingginya tingkat

deforestasi ini kemudian coba ditangani oleh berbagai pihak di dalam negeri, terutama Pemerintah Indonesia sebagai otoritas yang bertanggung jawab dalam penjagaan dan pengelolaan kawasan hutan. Beberapa tahun berselang, tepatnya pada Konvensi Perubahan Iklim PBB 2005 (COP XI) di Montreal dirumuskan kegiatan dalam mendukung reduksi emisi dan deforestasi oleh Pemerintah Papua Nugini dan Kosta Rika (Governments of Papua New Guinea & Costa Rica, 2005). Pada COP 13 yang diselenggarakan di Bali di bulan Desember 2007, REDD disoroti oleh UNFCCC dimana keputusan substansial pertama tentang REDD + diadopsi. REDD+ merujuk pada lima kegiatan yang memenuhi syaratnya yaitu hal-hal yang berkaitan dengan pengelolaan hutan berkelanjutan, konservasi cadangan karbon hutan serta peningkatan stok karbon hutan yang menjadi plus (+) dalam REDD + (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2008). Dalam KTT G20 di Pittsburgh, Presiden Yudhoyono targetnya untuk menurunkan tingkat emisi gas karbon Indonesia pada 2020 sebesar 26% dengan upaya yang dilakukan seperti biasa (*business as usual*) dan hingga mencapai 41% dengan adanya dukungan internasional (Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim, 2013b). Penyampaian target ini selanjutnya diyakini menarik perhatian Norwegia dalam menjalin kerjasama bilateral dengan Indonesia untuk menjalankan program dalam penurunan emisi karbon. Pada COP 15 di Kopenhagen, Desember 2009, REDD memperluas ruang lingkupnya guna mencakup peran konservasi dan peningkatan cadangan karbon hutan yang ada serta pengelolaan hutan lestari (Jagger et al., 2011). Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dalam REDD+ sendiri mencakup: reduksi emisi dari deforestasi, reduksi emisi dari degradasi hutan, konservasi cadangan karbon hutan, pengelolaan hutan lestari dan peningkatan cadangan karbon hutan.

Perjanjian bilateral antara Indonesia dan Norwegia dalam skema REDD+ selanjutnya dapat direalisasikan pada 26 Mei 2010 dengan ditandatangani *letter of intent* (LoI) atau surat niat antara Pemerintah Norwegia dan Indonesia dalam skema REDD+. Dalam perjanjian ini, Indonesia berjanji akan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pengurangan emisi sesuai dengan persyaratan yang tercantum dalam LoI, di antaranya dengan pembentukan lembaga-lembaga terkait pelaksanaan REDD+ serta pembuatan regulasi yang berhubungan dengan upaya pengurangan emisi, sementara itu Norwegia bersedia memberikan bantuan kepada Indonesia hingga US\$ 1 miliar, dengan pembayaran berdasarkan kinerja (*result based payment*) dari pelaksanaan skema REDD+, dimana pembayarannya diberikan bertahap sesuai perkembangan yang dilakukan Indonesia dalam implementasi perjanjian ini (Angelsen et al., 2009).

Pelaksanaan kegiatan tersebut direncanakan terlaksana dalam kurun waktu 10 tahun terhitung sejak ditandatanganinya LoI pada tahun 2010, dan terbagi dalam tiga fase, yaitu implementasi, transformasi dan kontribusi dalam verifikasi penurunan emisi. Fase implementasi meliputi segala kelengkapan lembaga REDD+ Indonesia yang independen untuk menjalankan perjanjian, fase transformasi meliputi pembuatan regulasi penunjang dan pendukung kegiatan pengurangan emisi sesuai perjanjian, serta fase kontribusi dalam verifikasi penurunan emisi meliputi penilaian kelayakan Indonesia dalam menerima pembayaran. Dua fase awal direncanakan akan dilaksanakan pada 3-4 tahun awal, dan sisanya untuk pelaksanaan fase berikutnya jika pelaksanaan dua fase awal dari laporan tahunan yang diterima oleh Norwegia sudah dianggap layak. (*Letter of Intent between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Indonesia on "Cooperation on reducing greenhouse gas emissions from deforestation and forest degradation,"* 2010). Setelah penandatanganan perjanjian REDD+ antara Indonesia dan Norwegia terjadi, skema REDD+ terus mengalami perkembangan. Pada COP 16 yang diadakan pada tahun 2010 di Cancun, dirumuskan *Cancun*

*Safeguards* yang menjadi petunjuk dalam pelaksanaan kegiatan REDD+, dimana fungsinya dimaksudkan sebagai tidak hanya tindakan untuk melindungi atau menghindari risiko dengan tidak membahayakan, namun sekaligus mempromosikan manfaat dengan sehingga memiliki hasil yang baik (UN-REDD Programme Collaborative Online Workspace, 2019b).

Semenjak penandatanganan LOI pelaksanaan REDD+, Indonesia telah melakukan sejumlah langkah dalam merealisasikan pelaksanaannya. Pasca berakhirnya masa kerja Satgas REDD+ ketiga yang didahului oleh dua Satgas REDD+ sebelumnya, terbentuklah BP-REDD+ melalui Perpres Nomor 62 Tahun 2013 yang bertugas menjalankan fungsi kelembagaan REDD+ di Indonesia dalam melakukan kegiatannya di tingkat nasional (Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim, 2013). BP REDD+ diberi kewenangan nasional sebagai badan setingkat kementerian yang beranggotakan 1 Kepala, 4 Deputi dengan 60 tenaga profesional yang berasal dari kalangan masyarakat independen (Saturi, 2013). Proses terbentuknya REDD+ ini tergolong lambat jika dibandingkan dengan LoI, dimana badan ini baru terbentuk tiga tahun setelah ditandatanganinya perjanjian tersebut. Akan tetapi ternyata ketika baru berjalan dua tahun, badan ini kemudian dibubarkan pada 21 Januari 2015. Pengelolaan REDD+ kemudian dilebur ke dalam Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dengan jaminan yang diberikan oleh Menteri KLHK saat itu, Siti Nurbaya Bakar, bahwa pelaksanaan kebijakan terkait REDD+ untuk menjaga status independensinya, yaitu dengan pembentukan *Board of Director* (BOD) yang dapat terlibat dalam kegiatan koordinasi pada Presiden, serta memastikan bahwa kegiatan yang dilakukan terkait REDD+ tidak ada agenda terselubung dalam pelaksanaannya. Jaminan ini lebih lanjut memastikan bahwa pelaksanaan kegiatan REDD+ di Indonesia tetap berjalan (Saturi, 2015). Lembaga pendanaan yang disyaratkan juga terlambat dibentuk karena dipengaruhi oleh bubarnya BP-REDD. Realisasi badan ini baru terbentuk pada 9 Oktober 2019 dengan pendirian Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPDLH), yang dimaksudkan tidak hanya difungsikan untuk pelaksanaan REDD+, namun juga menjadi badan independen untuk mengelola dana-dana terkait lingkungan hidup (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2019).

Sementara itu, beberapa peraturan dalam mengatur REDD+ dan peraturan penunjang juga telah diterbitkan sebagai pemenuhan persyaratan yang tercantum dalam LoI, di antaranya Permen KLHK No. P.70 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pelaksanaan REDD+ yang menjadi dasar bagi arah gerak dalam pelaksanaan REDD+ di Indonesia. Selain peraturan formal yang mengatur tentang tata cara pelaksanaan kegiatan ini, peraturan lainnya dalam mendukung keberjalanan REDD+ juga telah diterbitkan, salah satunya Inpres Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Inpres ini kemudian dilanjutkan dengan penandatanganan Inpres tentang penghentian pemberian izin baru dan penyempurnaan tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut secara permanen pada 2019 (Baqiroh, 2019).

Dalam urusan pembayaran terdapat keterlambatan yang terjadi jika dibandingkan dengan LoI, diantaranya karena fase implementasi dan transformasi yang baru terealisasi setelah 10 tahun ditandatanganinya LoI. Pembayaran ini tidak dapat terlaksana sesuai rencana karena fase ketiga untuk memverifikasi kinerja Indonesia dalam kegiatan ini belum terlaksana, sementara pembayaran ini berbentuk *result based payment* yang pembayarannya dapat dilaksanakan setelah proses verifikasi tersebut dilakukan. Faktor yang menyebabkan keterlambatan ini adalah adanya perbedaan pendapat antar kedua pihak yang harus dinegosiasikan mengenai standarnya, dimana tidak ada standar mengenai perhitungan yang disepakati sebelumnya, begitupun juga di LoI (Kemitraan, personal communication, February 13, 2020). Per tahun 2019, dana yang diterima

Indonesia baru mencapai 13%, dimana dana tersebut dimaksudkan untuk mendukung pemerintah Indonesia dari sisi teknis dan pembangunan kapasitas (Winata, 2019). Dana yang seharusnya diterima Indonesia jika telah menyelesaikan dua fase awal ini adalah US\$ 200 juta dan US\$ 800 juta untuk tahap ketiga berdasarkan *result based payment* (PPID Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2017).

Untuk memahami mengapa kedua negara bersedia untuk menyepakati hingga mematuhi perjanjian ini, maka ada beberapa faktor yang dapat dianalisa dalam mendasari keputusan kedua negara ini. Bagi Norwegia, ada beberapa faktor yang mendasari keputusan mereka dalam menyepakati perjanjian ini. Norwegia adalah salah satu negara dengan produksi minyak terbesar di dunia dimana produksi dari industri minyak dan gas ini menjadi penopang utama di Norwegia dengan menyumbang sekitar 20 persen dari ekonominya (heritage.org, 2019). Tingginya kegiatan produksi minyak dan pertambangan diikuti dengan konsekuensi kerusakan lingkungan yang tinggi pula, salah satunya adalah dalam menyumbang jumlah emisi dunia yang besar. Norwegia tergabung sebagai salah satu negara Annex I dalam keanggotannya di Protokol Kyoto, yaitu kelompok negara-negara yang memiliki tanggung jawab lebih dari negara-negara lainnya dalam menurunkan tingkat emisinya (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2016).

Salah satu strategi Norwegia dalam menurunkan emisinya adalah meluncurkan *emission trading system* (ETS). Sistem perdagangan emisi dianggap penting oleh Norwegia untuk memastikan kepatuhannya terhadap Protokol Kyoto dengan target menutupi 35-40% dari emisi gas rumah kaca yang dihasilkan Norwegia, dengan salah satu cara utamanya yaitu memberikan insentif pada kegiatan-kegiatan pengurangan emisi (Norwegian Ministry of The Environment, 2008). REDD+ kemudian dianggap salah satu jalan Norwegia untuk mengalokasikan dana pengurangan emisinya melalui perjanjian bilateral dalam skema ini sebagai donor.

Sementara itu bagi Indonesia adanya perjanjian ini juga tidak kalah pentingnya bagi upaya pelestarian lingkungan di Indonesia. REDD+ menjadi hal yang *leveraging* atau berpengaruh besar terhadap isu lingkungan hidup lainnya di Indonesia. (Kemitraan, personal communication, February 13, 2020) Isu-isu dalam hal ini antara lain adalah bagaimana pemerintah menekan jumlah kehilangan hutan di Indonesia dimana didalamnya ada upaya untuk menghentikan pemberian izin baru untuk alih guna lahan hutan, pengangkatan isu pengakuan hak masyarakat terhadap hutan dan tentunya berkontribusi secara internasional dalam kegiatan pengurangan emisi sesuai dengan target komitmen yang sudah dicanangkan oleh pemerintah sebelumnya.

Walaupun jumlahnya tidak sebanyak anggaran dana pemerintah dalam APBN Indonesia, dana ini dianggap dapat membantu pemerintah untuk memberi insentif pada pihak-pihak lain yang telah berkontribusi untuk melakukan kegiatan perlindungan terhadap lingkungan hidup. Selanjutnya, adanya pendanaan ini diharapkan oleh pemerintah untuk menarik donor internasional lainnya di kemudian hari untuk menyalurkan dana bantuan dalam kegiatan perlindungan lingkungan. Indonesia saat ini statusnya mulai beralih dari negara berkembang menuju negara berpenghasilan menengah, sehingga dana-dana bantuan internasional dalam bantuan pembangunan akan semakin menurun. Adanya penerimaan dana lingkungan hidup ke depannya akan membantu Indonesia untuk terus melakukan kegiatan perlindungan terhadap lingkungan, karena pemberian bantuan dana internasional dalam perlindungan lingkungan didasari oleh adanya masalah lingkungan di negara tersebut tanpa memandang status negara.

Dalam membahas kepatuhan Indonesia terhadap Perjanjian Kerjasama REDD+ dapat dikaji dengan teori kepatuhan. Dalam menilai apakah perjanjian ini memiliki kinerja yang baik,



ada tiga indikator untuk mengevaluasi sikap dari Indonesia yaitu *output*, *outcome*, dan *impact*, yang kemudian akan dibandingkan dengan LoI sebagai dasar perjanjian ini untuk melihat keselarasan antara keduanya.

Dalam indikator *output*, Indonesia telah mengeluarkan sejumlah kebijakan dan mendirikan badan-badan terkait dengan pelaksanaan REDD+ sesuai dengan LoI, antara lain Permen KLHK No. P.70 Tahun 2017 sebagai dasar pelaksanaan REDD+ di Indonesia, Inpres Moratorium sebagai kebijakan penunjang dalam kegiatan pengurangan emisi serta pembentukan Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPDLH) sebagai lembaga pendanaan yang memiliki cukup independensi dalam pelaksanaan REDD+. Jika dicermati maka ada kesesuaian di antaranya yaitu Inpres Moratorium yang merupakan salah satu syarat dalam LoI untuk membuat kebijakan penundaan pemberian izin baru dan BPDLH sebagai syarat lembaga keuangan independen.

Dari sisi *outcome*, terlihat beberapa ketegasan dalam sikap pemerintah yang terlihat dalam perlindungan lingkungannya, seperti dengan Inpres Moratorium yang merupakan sikap tegas pemerintah dalam menghentikan perijinan lahan baru atau dengan Kerangka Perencanaan Masyarakat Adat (IPPF) yang menyelesaikan permasalahan masyarakat di sekitar hutan selama bertahun-tahun atas pengakuan hak mereka. Adanya perubahan sikap pemerintah ini selaras dengan Perjanjian REDD+ yang menghendaki adanya kebijakan-kebijakan transformatif terhadap perlindungan lingkungan.

Selanjutnya jika melihat *impact* maka yang paling menonjol adalah capaian Indonesia di tahun 2018 dalam penurunan angka kehilangan hutan primer yang 40 % lebih rendah dibandingkan rata-rata tingkat kehilangan hutan tahunan di periode tahun 2002 sampai 2016 (PPID Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2019). Adanya penurunan ini merupakan hasil dari kinerja berbagai kebijakan perlindungan lingkungan dari pemerintah, dimana salah satunya adalah kegiatan REDD+ ini. Berikut adalah tabel yang menggambarkan keterkaitan antara *output*, *outcome*, serta *impact* dari pelaksanaan Perjanjian REDD+ di Indonesia:

**Tabel 2.** Output, Outcome dan Impacts dari Perjanjian REDD+ antara Indonesia dan Norwegia

No.	Output	Outcome	Impact
1.	Inpres Moratorium (Inpres No. 6 Tahun 2017 dan Inpres No. 5 Tahun 2019)	Adanya sikap tegas pemerintah dalam penanganan kehilangan hutan primer yang disebabkan pemberian izin pembukaan lahan baru	Terjadi penurunan angka kehilangan hutan primer di Indonesia
2.	Kebijakan Kerangka Perencanaan Masyarakat Adat (IPPF)	Adanya perubahan sikap pemerintah dalam mengangkat isu pengakuan hak masyarakat terhadap kawasan hutan yang menjadi masalah selama bertahun-tahun	Pengakuan pemerintah terhadap hak-hak masyarakat terhadap kawasan hutan
3.	Pendirian Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup	Adanya pengelolaan khusus terhadap dana-dana lingkungan hidup secara independen	Adanya pengelolaan dana lingkungan hidup yang independen

Selanjutnya, dengan kinerja pada perjanjian, maka kepatuhan yang ditunjukkan Indonesia dalam perjanjian ini tergolong ke dalam *treaty-induced compliance*, menilai dari bagaimana perjanjian ini diintegrasikan dalam kebijakan nasional, sikap Indonesia yang menunjukkan



keselarasan dengan tujuan dalam LoI, serta adanya perubahan kualitas lingkungan yang baik dari angka penurunan deforestasi. Ketika membahas penundaan yang terjadi, jangka waktu dalam LoI merupakan perencanaan yang tidak menutup terjadinya penundaan, namun mementingkan bagaimana persyaratan sesuai fase-fase dilaksanakan, sehingga adanya penundaan ini merupakan bentuk tingkat kepatuhan yang rendah, terlepas efektivitas dan implementasinya yang memiliki hasil yang baik. Selain itu, tren positif yang ditunjukkan dalam pelaksanaan REDD+ di Indonesia menunjukkan sikap optimisme dari pemerintah Indonesia terhadap Perjanjian REDD+.

Terakhir, dalam melihat keberlanjutan prosesnya, Perjanjian REDD+ akan tetap dilaksanakan hingga penyerapan dana yang dijanjikan diterima seluruhnya, dimana Norwegia bertanggung jawab atas konstitusinya dalam pencairan dana terhadap Indonesia. Per Desember 2019 sendiri Norwegia masih melakukan proses finalisasi atas mekanisme verifikasi yang akan dilakukan dan segera melakukan pembahasan dengan Indonesia dalam pembayaran setelah menerima laporan penurunan emisi karbon pada periode 2016-2017 (Rahmat, 2019). Faktor lainnya yang dapat menentukan keberlanjutannya adalah bagaimana sikap pemerintah yang memimpin di masa mendatang, dimana adanya pergantian struktur yang dapat terjadi dengan pergantian kekuasaan akan berdampak pada pelaksanaan REDD+, di antaranya adalah jangka waktu perjanjian. Proses ini harus dipastikan berjalan mengikuti proses sebelumnya terlepas adanya pergantian kekuasaan. Saat ini tren yang ditunjukkan dalam pelaksanaan perjanjian ini tergolong positif, terutama setelah terbentuknya BPDH.

## **KESIMPULAN**

Penelitian ini menggunakan teori kepatuhan untuk melihat komitmen Indonesia dalam mematuhi Perjanjian Kerjasama REDD+ antara Indonesia dan Norwegia. Penelitian ini menemukan bahwa Indonesia telah menunjukkan sikap kepatuhan terhadap perjanjian ini dengan jenis kepatuhan *treaty-induced compliance*, yaitu melihat bagaimana perjanjian ini diintegrasikan dalam kebijakan nasional, sikap Indonesia yang menunjukkan keselarasan dengan tujuan dalam LoI, serta adanya perubahan kualitas lingkungan yang baik dari angka penurunan deforestasi. Dengan demikian hal ini menunjukkan bahwa tujuan LoI yaitu berkontribusi terhadap pengurangan signifikan dalam emisi gas rumah kaca dari deforestasi, degradasi hutan dan konversi lahan gambut melalui pelaksanaan REDD+ telah dilaksanakan oleh Indonesia.

Terkait penundaan dalam proses pelaksanaan yang terjadi, jangka waktu dalam LoI merupakan perencanaan yang tidak menutup terjadinya penundaan, namun lebih mementingkan bagaimana persyaratan sesuai fase-fase dilaksanakan, sehingga adanya penundaan ini merupakan bentuk tingkat kepatuhan yang rendah, terlepas efektivitas dan implementasinya yang memiliki hasil yang baik. Selain itu, tren positif yang ditunjukkan dalam pelaksanaan REDD+ di Indonesia menunjukkan sikap optimisme dari pemerintah Indonesia terhadap Perjanjian REDD+ serta memastikan bahwa perjanjian ini akan terus dilaksanakan hingga seluruh penyerapan dana diterima seluruhnya dan prosesnya berjalan secara maksimal sampai selesai. Di masa mendatang, diharapkan kerjasama yang baik antara Pemerintah Indonesia dan Norwegia terus berjalan dalam kegiatan konservasi lingkungan di Indonesia, baik dalam skema REDD+, maupun bentuk lainnya yang dapat berkontribusi dalam pelestarian hutan di Indonesia.

## **REFERENSI**

Angelsen, A., Brockhaus, M., & Center for International Forestry Research (Eds.). (2009). *Realising REDD+: National strategy and policy options*. Center for International Forestry Research.

- Angelsen, A., & Center for International Forestry Research (Eds.). (2012). *Analysing REDD+: Challenges and choices*. Center for International Forestry Research.
- Aryanto, T., Purnaweni, H., & Soeprbowati, T. R. (2017). Daya Dukung Jalur Pendakian Bukit Raya di Taman Nasional Bukit Baka Raya Kalimantan Barat. *Jurnal Ilmu Lingkungan*, 14(2), 72. <https://doi.org/10.14710/jil.14.2.72-76>
- Chayes, A., & Chayes, A. H. (1993). On Compliance. *International Organization*, 47(2), 175–205. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027910>
- Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim. (2013, December). *Pertanyaan Seputar REDD+ dan Implementasi REDD+ di Indonesia*. Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim. <http://ditjenppi.menlhk.go.id/berita-ppi/33-beranda/1804-faq.html>
- heritage.org. (2019). *Norway Economy: Population, GDP, Inflation, Business, Trade, FDI, Corruption*. 2019 Index of Economy Freedom. //www.heritage.org/index/country/norway
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2019, Oktober). Pemerintah Menyatukan dan Meningkatkan Dana Lingkungan Hidup Dalam BPD LH. Kementerian Keuangan Republik Indonesia. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/pemerintah-menyatukan-dan-meningkatkan-dana-lingkungan-hidup-dalam-bpdlh/>
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. (2019, April 7). *Perubahan Iklim*. Portal Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. [https://kemlu.go.id/portal/id/read/96/halaman\\_list\\_lainnya/perubahan-iklim](https://kemlu.go.id/portal/id/read/96/halaman_list_lainnya/perubahan-iklim)
- Kemitraan (2020, February 13). *Wawancara dengan Kemitraan* [Personal communication].
- Kusnandar, V. B. (2019, Agustus). *Inilah Deforestasi di Indonesia Periode 1990-2017*. Databoks. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/08/20/inilah-deforestasi-di-indonesia-periode-1990-2017>
- Letter of Intent between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Indonesia on “Cooperation on reducing greenhouse gas emissions from deforestation and forest degradation.”* (2010).
- Malik, A., Muhammad, F., & Purnaweni, H. (2017). Analysis of Vegetation Ecosystem Litoral, Supralitoral, and Central Forests in Panjang Island, Jepara, Central Java. *Advanced Science Letters*, 23(3), 2318–2322. <https://doi.org/10.1166/asl.2017.8731>
- Norwegian Ministry of The Environment. (2008). *Norwegian National Allocation Plan for the Emissions Trading System in 2008–2012*.
- Otoritas Jasa Keuangan. (2017, April 3). *Paris Agreement*. Otoritas Jasa Keuangan. <https://www.ojk.go.id/sustainable-finance/id/publikasi/prinsip-dan-kesepakatan-internasional/Pages/Paris-Agreement.aspx>
- PPID Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2017, September 29). *Indonesia dan Norwegia Bahas Mekanisme Pendanaan REDD+*. PPID Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan. [http://ppid.menlhk.go.id/siaran\\_pers/browse/802](http://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/802)
- Saturi, S. (2013, September 6). *Akhirnya Badan Pengelola REDD+ Terbentuk*. Mongabay Environmental News. <https://www.mongabay.co.id/2013/09/06/akhirnya-badan-pengelola-redd-terbentuk/>
- Saturi, S. (2015, February 1). *Bagaimana Nasib REDD+ Pasca Peleburan?* Mongabay Environmental News. <https://www.mongabay.co.id/2015/02/01/bagaimana-nasib-redd-pasca-peleburan/>
- The SusNordic Gateway. (2008, August 18). *Norway—National Policies—International*. The SusNordic Gateway. <http://folk.uio.no/kristori/prosus/susnordic/norway/policies/international.htm>

- United Nations Framework Convention on Climate Change. (2015, October 15). *UNFCCC negotiations*. United Nations Framework Convention on Climate Change. <https://redd.unfccc.int/fact-sheets/unfccc-negotiations.html>
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (2016, June 4). *Parties & Observers | UNFCCC*. United Nations Framework Convention on Climate Change. <https://unfccc.int/parties-observers>
- UN-REDD Programme Collaborative Online Workspace. (2019a, April 3). *What is REDD+?* <https://www.unredd.net/about/what-is-redd-plus.html>
- UN-REDD Programme Collaborative Online Workspace. (2019b, April 17). *Safeguards*. <https://www.unredd.net/knowledge/redd-plus-technical-issues/safeguards.html>
- Winata, D. K. (2019, February 16). *RI Segera Terima Dana Pengurangan Emisi dari Norwegia*. Media Indonesia. <https://mediaindonesia.com/read/detail/217422-ri-segera-terima-dana-pengurangan-emisi-dari-norwegia>