

**DAMPAK PROGRAM *REDUCING EMISSIONS FROM
DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION (REDD+)* TERHADAP
KEBIJAKAN PENGURANGAN EMISI KARBON DI INDONESIA**



SKRIPSI

*Diajukan sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Pada Departemen Ilmu
Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin*

OLEH:

AGUNG ABDILLAH

E13116305

DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

HALAMAN JUDUL

SKRIPSI

**DAMPAK PROGRAM *REDUCING EMISSIONS FROM
DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION (REDD+)* TERHADAP
KEBIJAKAN PENGURANGAN EMISI KARBON DI INDONESIA**

AGUNG ABDILLAH

E13116305

DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

HALAMAN PENGESAHAN

JUDUL : DAMPAK PROGRAM *REDUCING EMISSIONS FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION (REDD+)* TERHADAP KEBIJAKAN PENGURANGAN EMISI KARBON DI INDONESIA

N A M A : AGUNG ABDILLAH

N I M : E13116305

DEPARTEMEN : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

Makassar, 2 Mei 2023



Mengetahui :

Pembimbing I,

Drs. Munjin Syahk Asy'ari, M.Si
NIP. 196304241991031002

Pembimbing II,

Nurjannah Abdullah, S.IP, MA
NIP. 198901032019032010

Mengesahkan :
Ketua Departemen Hubungan Internasional,

Prof. Drs. H. Darwis, MA., Ph.D.
NIP. 196201021990021003

DEPARTEMEN HUBUNGAN INTERNASIONAL FISIP UNHAS

HALAMAN PENERIMAAN TIM EVALUASI

JUDUL : DAMPAK PROGRAM *REDUCING EMISSIONS FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION (REDD+)* TERHADAP KEBIJAKAN PENGURANGAN EMISI KARBON DI INDONESIA

N A M A : AGUNG ABDILLAH

N I M : E13116305

DEPARTEMEN : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

Telah diterima oleh Tim Evaluasi Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar untuk memenuhi syarat-syarat guna memperoleh gelar sarjana pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional pada hari Rabu, 15 Februari 2023.

Ketua : Drs. Munjin Syafik Asy'ari, M.Si

Sekretaris : Atika Puspita Marzaman, S.IP, MA

Anggota : 1. Dr. H. Husain Abdullah, M.Si

2. Aswin Baharuddin, S.IP, MA

3. Nurjannah Abdullah, S.IP, MA

DEPARTEMEN HUBUNGAN INTERNASIONAL FISIP UNHAS

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Agung Abdillah
NIM : E13116305
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya yang berjudul :

DAMPAK PROGRAM *REDUCING EMISSIONS FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION* (REDD+) TERHADAP KEBLIJAKAN PENGURANGAN EMISI KARBON DI INDONESIA

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain bahwa skripsi/tesis/disertasi yang saya tulis ini benar benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi/tesis/disertasi ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 2 Mei 2023

Yang menyatakan,



(Agung Abdillah)

KATA PENGANTAR

Puji Syukur atas kehadiran Allah SWT, Tuhan semesta Alam yang telah memberikan Rahmat, Hidayah serta Kasih Sayang-Nya kepada segenap seluruh umat manusia. Tak lupa pula, penulis panjatkan shalawat serta salam kepada Baginda Rasulullah SAW yang telah memberikan kita arahan serta petunjuk mengenai tuntunan kepada kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan studi ada Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin. Dalam penyusunan skripsi ini, tidak dapat dipungkiri apabila terdapat beberapa kesalahan dalam penyusunannya sehingga dengan segala kerendahan hati, penulis harapkan agar kesalahan yang ada dapat menjadi masukan bagi penulis kedepannya. Mengingat setiap manusia memiliki keterbatasannya masing-masing maka hal yang perlu untuk dilakukan adalah agar masing-masing dari kita dapat saling menasehati dan mengingatkan agar kebaikan-kebaikan dapat menjumpai kita kedepannya, Aamiin. Selain dari itu, penulis haturkan banyak terima kasih kepada segenap elemen yang telah berpartisipasi, mengingatkan serta mendukung penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

1. Terima kasih kepada Allah SWT, Tuhan seluruh Alam, Tuhan yang Maha Esa dan Maha Kuasa, yang telah memberikan penulis Rahmat, Hidayah, Petunjuk, Berkah serta Ridho-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan studi penulis serta skripsi ini.
2. Terima kasih kepada ayah dan ibu penulis **Drs. Abdul Kahar Abu Bakar** dan **Andi Kartini** yang telah memberikan *support*, dukungan, saran serta

doa dan ridhanya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan studi penulis selama ini dan dalam penyusunan skripsi ini, semoga kalian berdua selalu berada dalam Rahmat, Hidayah dan Lindungan-Nya. Begitupun dengan saudara-saudara penulis, **Al-Imran Kahar, Aulia Ulfa Kartika, Al-Awan Tahta, Al-Islam Siddiq, Aulia Ulil Azmi, Azimatuh Muthaharah, Ashabul Kahfi Ramadan.** semoga kalian selalu dimudahkan segala urusannya dan semua cita-cita dapat segera terwujud, Aamiin.

3. Terima kasih kepada bapak dan ibu Pembimbing I dan II penulis yaitu **Drs. Munjin Syafik Asy'ari M.Si** dan **Nurjannah Abdullah, S.IP, MA** yang telah memberikan arahan dan membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
4. Terima kasih kepada Rektor Universitas Hasanuddin **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.sc** beserta jajarannya.
5. Terima kasih kepada Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin **Dr. Phil. Sukri, S. IP, M. Si**, beserta jajarannya.
6. Terima Kasih kepada Ketua Departemen Ilmu HI FISIP UNHAS **Prof. H. Darwis, MA, Ph.D** dan seluruh dosen pengajar HI FISIP UNHAS; bapak **Drs. Patrice Lumumba, MA**, Bapak **Agussalim, S.IP, MIRAP** Bapak **Drs Aspiannor Masrie, M.Si**, Bapak **Dr. H. Adi Suryadi B, MA**, Bapak **Muhammad Nasir Ba'du S. Sos. M.Si, Ph. D**, Bapak **Drs. H. Husain Abdullah, M.Si**, Bapak **Burhanuddin, S.IP, M.Si**, Ibu **Drs. Pusparida Syahdan, S.Sos. M.Si**, Ibu **Seniwati, S.Sos, M. Hum, Ph.D**, Kak **Muh. Ashry Sallatu, S.IP, M.Si**, kak **Bama Andika Putra, S.IP, MIR**, kak

Aswin Baharuddin, S.IP , M.A. dan kak **Abdul Razaq Cangara, S.IP., M.Si** yang telah memberikan banyak ilmu kepada penulis dan teman-teman penulis. Semoga selalu diberi keteguhan, kesabaran serta selalu dalam Lindungan-Nya dan semoga ilmu yang kami dapatkan dapat bermanfaat bagi kami kedepannya, Aamiin.

7. Terima kasih kepada **Kak Rahma, Pak Ridho** yang telah mendukung dan membantu penulis dalam menyelesaikan administrasi penulis selama perkuliahan. Semoga selalu diberi kesabaran dan kemudahan di segala urusannya, Aamiin.
8. Teruntuk kawan **GENEVA 16** Terima kasih atas segala kenangan, waktu dan pengalaman yang telah dilalui bersama selama masa perkuliahan. **Askel**, sang ketua Angkatan, sukses selalu dengan jalan yang ditempuh. **Ainil**, paling koro koroang waktu masa kepengurusan, tapi baekji towwa, terimakasih wejangan percintaannya tiap kali antar pulang, sangat berguna pada akhirnya. **Ilmi**, wanita keren, baik hati, perhatian, kalau waktu bisa di ulang, tolong rumahnya pindah dekat kampus saja. **Ifa**, terimakasih kebersamaanya sejak awal bertemu saat maba hingga sekarang, terimakasih telah membantu penulis dalam banyak hal, termasuk penyelesaian skripsi ini, sukses selalu. **Ika**, Wanita lembut, kalem, langgeng terus sama doi. **Silvi**, eneng geulis, sudah jauh diseberang pulau, semoga sehat sehat selalu. **Ikrana**, krikkrana, dikader sampai halal, semoga samawa terus rumah tangganya sama kaka. **Kak Pak Aji Rizky**, sobatku satu ini, terimakasih telah banyak membantu penulis, baik sebagai teman diskusi, teman curhat

ataupun dalam hal-hal lainnya, sukses selalu. **Restu**, sobatku dari maba, waktu mau proposal salimnya sama macenya, terimakasih tumpangan nginapnya dan semua hari hari yang menyenangkan. **Era**, Ketua Himpunanku, Wanita tegar nan kuat, terlihat keras tapi punya sisi feminim, maafkan penulis pada masa itu. **Dimas**, teman ujian dan urus berkas, **Ramon**, top global Balmond. **Kemal**, orang dalam. **Aslam**, selamat 14 semesternya. **Alex**, tiba-tiba muncul kalo ada yang ujian. **Tita, Riri, Uci, Ardi, Erwin, Evin, Inma**, Semangat S2. **Lia & Medi**, *gaspol*, jangan kasi kendor. **Maya, Tami, Fildza Nabila, Titan, Moty, Shafri** dan teman-teman lain yang mungkin tidak bisa disebutkan satu-satu. Semoga kita dapat bertemu kembali di suatu saat nanti dengan kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya.

9. Terima kasih kepada **HIMAHI FISIP UNHAS**, tempat penulis mendapatkan banyak pengalaman dan pelajaran yang begitu berharga, tempat dimana suka dan duka dapat berjalan beriringan, beserta orang-orang yang pernah ada didalamnya. Teruntuk kakak-kakak, **Kak Hedar, Kak Radhit, Kak Michael, Kak Viko, Kak Bayu, Kak Rial, Kak Ryan**, das kapital. **Kak Gufron, Kak Akmal**, terimakasih telah menjadi teman diskusi dikala penulis gundah dengan pikiran. **Kak Aufar, Kak Aldi, Kak Afan, Kak Eki, Kak Echa, Kak Fadhil**, langgeng terus sama adek. **Kak Thorgib, Kak Zulmi**, terimakasih telah menjadi kakak yang mengayomi adik-adiknya **Kak Aul, Kak Tirza, Kak Wira**, Maafkan teman angkatanku. **Kak Ani, Kak Iyam**, Kordiku, terimakasih telah membimbing

penulis, teimakasih telah mengingatkan untuk lulus cepat meskipun tidak terlaksana. **Kak Indah, Kak Aweks, Kak Fiqri**, terimakasih telah menjadi teman bertukar pikiran selama dikampus **Kak Asrul, Kak Zul**, Editor handal, yang mau bikin konten *yutub* mesti ke sini *sih* **Kak Amel, Kak Caca, Kak April, Kak Lisda, Kak Fia, Kak Rizka, Kak Feby, Kak Firda, Kak Henny, Kak Wais, Kak Hari, Kak Khiar, Kak Ryan, Kak Rara, Kak Ismi** dan juga adik-adik, **Togar, Cici, Dian**, jaga tatu. **Tyas, Ucil**, kanda sopol. **Faiza, Nita**, si kecil terkuat dibumi, teman DPO. **Nopi**, kawan DPO, *punk girl*. **Wingky**, boboboy x raisa. **Dito, Ashar, Sule, Defky, Ucy**, kawan DPO, barista cantik katanya. **Ici**, sobat DPO, makan terus. **Fiqri**, juga teman DPO. **Nanda & Muflih**, dua sejoli. **Alif, Sartika**, apa kabar kakak. **Canas, Uga, Riswan, Rio, Cawang**, Ketua BEM. **Saldi, Alfedda**, Kahima, berproses. **Oni, Auni, Alya, Eca, Leo, Aga, Iqbal, Raihan, Nailah, Onel, Ningrum**, dan adik-adik lainnya yang tidak bisa saya tuliskan namanya satu persatu terima kasih atas segala ilmu, bimbingan, waktu, pengalaman dan cerita-cerita yang telah dibangun sebelumnya, semoga ada ruang untuk kita bertemu lagi.

10. Terimakasih kepada **Para Malla**, atas support, semangat, waktu-waktu yang menyenangkan dan lingkungan yang selalu positif, **Does**, selamat momongan barunya, **Nomaden**, yang momongannya masih *on the way*. **Tora**, Semangat kumpul *uang panaik*. **Costa**, *iniji* yang negatif, kurangi maksiat dek. dan juga para pawangnya, **Tina, Tia, Pia, Unidentified**.

sukses selalu dengan jalan masing-masing, semoga waktu terus menyediakan ruang untuk kita saling menyapa.

11. Terakhir untuk si cantik yang selalu spesial dihati penulis, tak lain dan tak bukan **Ariqah Putri Arista**, sang kekasih, terimakasih atas ketulusan support, cinta dan kasih sayang yang diberikan, terus menjadi teman hidup penulis.

Makassar, 2 Mei 2023

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Agung' followed by a stylized flourish.

Agung Abdillah

ABSTRAK

Agung Abdillah, E131 16 305 “Dampak Program *Reducing Emissions From Deforestation And Forest Degradation (Redd+)* Terhadap Kebijakan Pengurangan Emisi Karbon Di Indonesia” di bawah bimbingan **Drs. Munjin Syafik Asy’ari, M. Si** selaku Pembimbing I dan **Nurjannah Abdullah, S.IP., MA** selaku Pembimbing II, pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin, Makassar.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi REDD+ sebagai rezim internasional dan untuk mengetahui dampak implementasi REDD+ terhadap pengurangan emisi karbon di Indonesia. Untuk mencapai tujuan ini, penulis menggunakan tipe penelitian kualitatif. Jenis dan sumber data yang digunakan adalah jenis data kualitatif dan sumber data sekunder, yang diperoleh melalui teknik pengumpulan data berupa telaah pustaka (*library research*). Untuk menganalisis data, penulis menggunakan teknik analisis data kualitatif dan menggunakan metode deduktif sebagai metode penulisan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ketidak-maksimalan REDD+ secara langsung disebabkan oleh permasalahan tingkat global. REDD+ merupakan Skema yang cukup kompleks dan melibatkan banyak pihak. Oleh karena itu pengaturan terkait juga diperlukan untuk memberikan koridor yang jelas bagi kewajiban dan hak masing-masing pihak yang terlibat. Konflik lahan dan juga kesiapan struktur untuk implementasi REDD+ di Indonesia menambah ketidakpastian dan resiko yang ada dari REDD+.

Kata Kunci: REDD+, Emisi, Rezim, Kebijakan Publik

ABSTRACT

Agung Abdillah, E131 16 305 “The Impact of the Reducing Emissions From Deforestation And Forest Degradation (Redd+) Program on Reducing Carbon Emissions Policies in Indonesia” under the guidance of Drs. Munjin Syafik Asy'ari, M. Si as Advisor I and Nurjannah Abdullah, S.IP., MA as Advisor II, at the Department of International Relations, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University, Makassar.

This study aims to determine how the implementation of REDD+ as an international regime and to determine the impact of the implementation of REDD+ on reducing carbon emissions in Indonesia. To achieve this goal, the writer uses a qualitative research type. The types and sources of data used are qualitative data types and secondary data sources, obtained through data collection techniques in the form of library research. To analyze the data, the authors use qualitative data analysis techniques and use the deductive method as a method of writing.

The results of this study indicate that the non-maximum of REDD+ is directly caused by global level problems. REDD+ is a fairly complex scheme involving many parties. Therefore related arrangements are also needed to provide a clear corridor for the obligations and rights of each party involved. Land conflicts as well as structural readiness for the implementation of REDD+ in Indonesia add to the existing uncertainties and risks of REDD+.

Keywords: REDD+, Emissions, Regime, Public Policy

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PENERIMAAN TIM EVALUASI.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK	xi
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar belakang	1
B. Batasan dan Rumusan Masalah	4
C. Tujuan dan Kegunaan Penulisan	4
D. Kerangka Konseptual.....	5
E. Metode Penelitian	10
BAB II.....	12
TINJAUAN PUSTAKA.....	12
A. Penelitian Terdahulu	12
B. Rezim Internasional	14
C. Kebijakan Publik	20
BAB III.....	31
GAMBARAN UMUM KEBIJAKAN PENGURANGAN EMISI KARBON DI INDONESIA.....	31
A. Emisi Karbon di Indonesia	31
B. REDD+ dan Skema REDD+	34
D. REDD+ di Indonesia.....	51
BAB IV	68
DAMPAK PROGRAM REDD+ TERHADAP PENGURANGAN EMISI KARBON DI INDONESIA.....	68
A. Implementasi REDD+ sebagai Rezim Internasioanal.....	68

B. Dampak Implementasi REDD+ terhadap Pengurangan Emisi Karbon di Indonesia.....	79
BAB V.....	91
PENUTUP	91
A. Kesimpulan	91
B. Saran	92
Daftar Pustaka.....	92

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 : Negara Annex B Protokol Kyoto dan Target Pengurangan Emisi Pada Periode Komitment Pertama	38
Tabel 3.2 : Rangkaian Fase REDD+.....	49
Tabel 3.3 : Komponen-Komponen Komposisi REDD+.....	54
Tabel 3.4 : Pengembangan REDD+ di Indonesia.....	59

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 : Siklus Kebijakan Publik.....	29
Gambar 3.1 : Perkembangan REDD+.....	45
Gambar 3.2 : Aspek Aspek dalam Implementasi REDD+.....	47

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Beberapa dekade terakhir, isu pemanasan global menjadi salah satu isu lingkungan utama yang perlu diperhatikan. Dampak yang dihasilkan oleh pemanasan global pun menyebabkan perubahan yang begitu signifikan bagi kelangsungan hidup baik di sektor udara, lautan maupun daratan. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi dampak dari pemanasan global dapat meningkat secara signifikan, salah satunya adalah meningkatnya emisi gas rumah kaca (GRK) yang disebabkan oleh aktivitas manusia seperti penggunaan bahan bakar fosil (minyak bumi dan batubara) serta deforestasi hutan (pembakaran dan penggundulan hutan). Meningkatnya emisi gas rumah kaca telah menyebabkan perubahan iklim yang ekstrim, bahan pokok makanan yang tumbuh tidak menentu seperti hasil pertanian yang menurun secara global, punahnya beberapa jenis hewan serta mencairnya es di kutub yang menyebabkan meningkatnya debit air laut. Secara tidak langsung, Hal tersebut dapat mempengaruhi kelangsungan hidup dan aktivitas manusia kedepannya.

Seperti dalam laporan IPCC pada tahun 1990 dan kemudian diperkuat laporan tahun 2007, meramalkan bahwa ditahun 2100 nanti suhu rata-rata cenderung mengalami peningkatan sebesar $2,2^{\circ}\text{C}$ yaitu dari $1,8^{\circ}\text{C}$ menjadi 4°C . bahkan jika tidak dilakukan upaya untuk menstabilisasi GRK di atmosfer, maka suhu rata-rata di bumi bisa mencapai 5°C (Hadad, 2010), pemanasan global akan membawa dampak serius pada berbagai sektor kehidupan manusia, flora, fauna maupun mahluk hidup lainnya.

Dengan adanya ancaman terhadap kehidupan manusia yang dapat dirasakan secara global ini, mendorong upaya tingkat global pula dalam penyelesaiannya. Melalui KTT yang di adakan oleh UNCED di Rio de Janeiro, para pemimpin dunia telah bersepakat mengadopsi rencana besar terkait upaya konservasi lingkungan dan mensejahterakan manusia melalui pembangunan. Hasil dari kesepakatan tersebut adalah terbentuknya UNFCCC (*United Nations Framework Convention and Climate Change*) dengan lembaga pengambilan keputusan tertingginya disebut COP (*Conference of Parties*) yang diadakan setiap tahunnya. terdapat 154 Negara yang menandatangani hasil dari KTT tersebut dan kemudian mulai aktif dan bekerja pada tahun 1994 setelah diratifikasi oleh 197 negara, salah satunya adalah Indonesia (Heinrich, 2001).

Indonesia merupakan salah satu negara dengan luas kawasan hutan yang cukup besar, yaitu sekitar 132,4 juta ha menurut kementrian kehutanan tahun 2009 (Masripatin, 2010). Dengan ini, Indonesia berpotensi menjadi penyerap dan penyimpang CO₂ (*sink*) atau sebagai pengisi CO₂ (*source*) dalam konteks perubahan iklim. Indonesia juga dikenal sebagai Negara dengan hutan tropis terbesar ketiga di dunia (Wulansari, 2010). Namun pada realitasnya Indonesia dihadapkan dengan permasalahan besar yang turut andil terhadap peningkatan emisi GRK. Permasalahan hutan seperti degradasi hutan dan lahan, deforestasi akibat *illegal logging*, penjarahan hutan, lahan dan kebakaran hutan masih terus terjadi (Wulansari, 2010). Tercatat laju deforestasi hutan indonesia menyumbangkan peningkatan gas emisi rumah kaca sebesar 18% atau setara 5,8 milyar ton CO₂ yang dilepaskan ke atmosfer tiap tahunnya (Institute Meridian, 2009)

Sebagai salah satu Negara yang juga akan merasakan dampak negatif langsung akibat perubahan iklim, Indonesia merasa perlu merespon dengan cepat dampak permasalahan ini. Sebagai langkah keseriusan, Indonesia telah meratifikasi UNFCCC melalui UU No.6/ 1994 dan berkomitmen untuk menurunkan emisi karbon 26-41 persen pada tahun 2020 dari arah BAU. Dalam upaya penurunan emisi GRK, Indonesia menerapkan mekanisme skema REDD+.

Skema REDD+ merupakan mekanisme yang terdapat dalam kerangka UNFCCC yang termuat dalam *Bali Action Plan* yang merupakan hasil COP XIII 2007 di Bali. Skema ini diadopsi UNFCCC sebagai upaya mitigasi untuk menurunkan emisi GRK di Negara berkembang. REDD+ merupakan kelanjutan dari REDD dimana dalam REDD+ ditambahkan peran konservasi, pengelolaan hutan secara lestari, serta peningkatan stok karbon hutan (Masripatin, 2010). Setelah COP XIII di Bali, skema REDD+ kemudian cenderung menjadi pilihan untuk penurunan emisi GRK global di Negara berkembang. Selain karena dapat menurunkan emisi GRK dari deforestasi dan degradasi, peran konservasi, pengelolaan hutan secara lestari, juga sebagai penyimpan stok karbon hutan di Negara berkembang.

Dalam upaya penerapan mekanisme REDD+, Indonesia telah melalui berbagai fase yaitu, fase persiapan untuk penyiapan perangkat metodologi dan strategi implementasi REDD, komunikasi/ koordinasi/ konsultasi *stakeholders* termasuk Penentuan kriteria untuk pemilihan lokasi *pilot activities*; fase transisi untuk menguji metodologi dan strategi, dan transisi dari *non-market (fund-based)* ke mekanisme pasar (*market mechanism*); dan hingga saat ini sejak 2016, Direktorat Jendral Perubahan Iklim menyatakan Indonesia telah memasuki fase Implementasi

penuh dengan pembayaran- berbasis hasil. Dengan masuknya Indonesia ke tahap fase kebijakan banyak hal yang mempengaruhi hal tersebut, baik dari dalam internal Indonesia itu sendiri maupun dari eksternal.

Oleh karena itu, penulis ingin meneliti masalah tersebut sebagaimana yang dipaparkan sebelumnya dengan Judul penelitian “**Dampak Program *Reducing Emissions From Deforestation and Forest Degradation (REDD+)* Terhadap Kebijakan Pengurangan Emisi Karbon Di Indonesia**”.

B. Batasan dan Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini, Penulis ingin meneliti mengenai implementasi REDD+ sebagai rezim internasional serta dampak dari implementasi REDD+ terhadap pengurangan emisi karbon di Indonesia. Adapun rentan waktu yang diambil yaitu 2007-2012 pada tahap implementasi dan lima tahun pasca implementasi penuh yaitu 2012-2017 . Sebagaimana dari pembahasan yang penulis telah uraikan dalam latar belakang maka rumusan masalah yang diangkat penulis yaitu:

1. Bagaimana implementasi REDD+ sebagai rezim internasional di Indonesia ?
2. Bagaimana dampak implementasi REDD+ terhadap pengurangan emisi karbon di Indonesia ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penulisan

- 1) Tujuan Penulisan
 - a) Untuk mengetahui bagaimana implementasi REDD+ sebagai rezim internasional

b) Untuk mengetahui dampak implementasi REDD+ terhadap pengurangan emisi karbon di Indonesia.

2) Kegunaan Penulisan

Adapun kegunaan penulisan yang diharapkan dari penulisan ini ialah:

a) Bagi Penulis, penelitian ini diharapkan mampu menambah pemahaman terkait Dampak Program REDD+ terhadap Kebijakan Pengurangan Emisi Karbon di Indonesia.

b) Bagi Akademisi, penulis berharap hasil penelitian ini dapat menjadi informasi dan referensi bagi mahasiswa Ilmu Hubungan Internasional yang membahas terkait dampak Program Redd+ terhadap Kebijakan Pengurangan Emisi Karbon di Indonesia.

D. Kerangka Konseptual

Untuk menjawab pertanyaan penelitian, penulis akan menggunakan Konsep Rezim Internasional

1. Rezim Internasional

Menurut Krasner dalam bukunya *Structural Cause And Regime Consequences: Regimes As Intervening Variables* rezim internasional adalah serangkaian prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan dimana ekspektasi setiap aktor bertemu dalam satu area isu tertentu. Lebih lanjut ia menerangkan bahwa prinsip merupakan kepercayaan atas fakta, norma adalah standar perilaku masing-masing aktor yang tertuang dalam bentuk hak dan kewajiban, aturan adalah serangkaian ketentuan dan larangan berkenaan dengan norma, dan prosedur pengambilan keputusan adalah praktik untuk membuat dan

mengimplementasikan keputusan bersama (*collective choices*).

Sementara itu, John Ruggie menyatakan rezim internasional sebagai sekumpulan ekspektasi atau pengharapan bersama, peraturan, rencana, komitmen organisasi, dan finansial yang telah diterima serta disepakati oleh sekelompok negara (Ruggeie, 1999). Pendapat yang senada juga dikemukakan oleh Robert O. Keohane dan Joshep Nye yang mendefinisikan rezim internasional sebagai serangkaian rencana yang di dalamnya terdapat aturan, norma, dan prosedur yang mengatur tingkah laku dan mengontrol efek yang ditimbulkan oleh rezim itu sendiri (Keohane & Nye, 2011).

Berbeda dengan perjanjian internasional yang sifatnya *ad hoc* rezim memfasilitasi pembuatan kesepakatan-kesepakatan substantif melalui prinsip, norma, aturan dan prosedural negosiasi. Rezim harus dipahami sebagai sesuatu yang lebih dari sekadar pengaturan sementara yang berubah setiap terjadi pergeseran kekuatan atau kepentingan

2. Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik seringkali terdengar dalam kehidupan sehari-hari. Kebijakan publik merupakan kewenangan pemerintah menjalankan tugas dan fungsinya dalam hubungannya dengan masyarakat dan dunia usaha. Pada dasarnya kebijakan pemerintah dalam menata kehidupan masyarakat di berbagai aspek merupakan kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik (masyarakat). Pengertian kebijakan (policy) adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk

mengarahkan pengambilan keputusan. Dalam setiap penyusunan kebijakan publik diawali oleh perumusan masalah yang telah diidentifikasi kemudian pelaksanaan kebijakan tersebut ditujukan untuk mengatasi masalah yang terjadi dalam masyarakat.

Terdapat berbagai macam batasan atau pendefinisian terkait apa yang dimaksud dengan kebijakan publik yang telah dikemukakan oleh para ahli. Misalnya oleh Robert Eyestone dalam Budi Winarno (2007) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Parker sebagaimana disunting Abdul Wahab (2011) memberikan batasan bahwa kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada periode tertentu dalam hubungan dengan suatu subyek atau tanggapan atas suatu krisis. Begitupun dengan Chandler dan Planoyang dikutip Tangkilisan (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. dan berikutnya masih banyak pendefinisian lain terkait kebijakan publik. Namun dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan definisi dari James Anderson sebagai acuan dalam memahami kebijakan REDD+ di Indonesia.

Menurut Anderson (1970), “kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan”. Anderson melihat kebijakan, memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu ia juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan dimana berbagai alternatif yang ada (Winarno, 2007)

Berdasarkan definisi-definisi yang telah dikemukakan, ada empat elemen utama dalam kebijakan publik yaitu :

- a. Input
- b. Tujuan (goals)
- c. Perangkat (instruments)
- d. Dampak

Selanjutnya James Anderson juga mengelompokkan kebijakan public berdasarkan jenisnya (Sutopo & Sugiyanto, 2001) yaitu

- a. *Substantive Policies and Procedural Policies.*

Substantive Policies adalah kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang di hadapi oleh pemerintah. *Procedural Policies* adalah suatu kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, serta cara bagaimana suatu kebijakan publik diimplementasikan.

- b. *Distributive, Redistributive, and Self Regulatory Policies.*

Distributive Policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi individu-individu, kelompok-kelompok, perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. *Redistributive Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, pemilikan, atau hak-hak di antara kelas-kelas dan kelompok-kelompok penduduk. *Self Regulatory Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelarangan perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.

c. *Material Policies.*

Material policies adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi para penerimanya, atau mengenakan beban-beban bagi mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material tersebut.

d. *Public Goods and Private Goods Policies.*

Public Goods Policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak. *Private Goods Policies* merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan untuk kepentingan perorangan yang tersedia di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu.

REDD+ sendiri merupakan kebijakan yang hadir secara substansi sebagai akibat dari adanya permasalahan lingkungan atau emisi gas rumah kaca (GRK).

Oleh karena itu penulis akan menggunakan konsep ini untuk melihat pengambilan kebijakan serta dampaknya terhadap emisi karbon di Indonesia.

E. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan penulis adalah kualitatif. Penulis memilih metode kualitatif karena penulis ingin menggambarkan atau mendeskripsikan tentang dampak Program REDD+ terhadap Kebijakan Pengurangan Emisi Karbon di Indonesia.

Metode ini digunakan karena sesuai dengan kebutuhan penelitian, dimana penulis ingin mendeskripsikan secara keseluruhan data yang didapatkan. Metode penelitian kualitatif juga memusatkan penelitian secara intensif kepada suatu objek tertentu dan mempelajarinya sebagai sebuah kasus.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah melalui metode *Library Research*. Dimana data-data yang dibutuhkan dalam penelitian didapat melalui berbagai sumber seperti buku, jurnal, dokumen, artikel, surat kabar, maupun dari media elektronik seperti internet.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh bukan dari sumbernya secara langsung. Sumber data sekunder berupa sumber dari buku, majalah ilmiah, maupun dokumen-dokumen terkait. Data sekunder ini juga dibutuhkan penulis untuk

mendukung analisis dan pembahasan yang maksimal. Adapun data yang dibutuhkan yaitu, data yang berkaitan dengan Program Redd+ dan Kebijakan Pengurangan Emisi Karbon di Indonesia.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang penulis gunakan adalah teknik analisis kualitatif. Teknik ini menganalisis permasalahan yang digambarkan berdasarkan pada fakta yang terjadi. Setelah itu, fakta tersebut dikaitkan dengan fakta yang lain sehingga mendapatkan tujuan yang diinginkan.

5. Metode Penulisan

Metode penulisan yang digunakan adalah deduktif. Dimana dalam penelitian ini penulis memaparkan secara umum kemudian diakhiri dengan penarikan kesimpulan yang lebih spesifik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian ini merupakan penelitian yang menganalisis bagaimana implementasi REDD+ dan dampaknya dalam upaya pengurangan emisi karbon di Indonesia melalui konsep rezim internasional dan kebijakan publik. Terdapat beberapa penelitian mengenai topik yang serupa dengan penelitian penulis. Adapun beberapa penelitian yang mengambil topik serupa dan menjadi acuan perbandingan yang diteliti oleh penulis dengan penelitian-penelitian sebelumnya sebagai berikut.

Penelitian pertama Master Thesis berjudul “*Discourses on REDD+, land and people in the Norwegian-Indonesian REDD+ partnership*” oleh Selina Kostenberger (2021). Dalam tesis ini menganalisis masyarakat adat yang tinggal di dalam hutan di Indonesia, menunjukkan bahwa program REDD+ Indonesia justru menjadi penghambat dan ancaman bagi masyarakat adat dalam upaya perlindungan hutan di Indonesia. Dalam tesis ini juga menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia cenderung memberikan hak istimewa kepada pebisnis dan internasional serta mengabaikan masyarakat local. Akibatnya masyarakat lokal cenderung abai terhadap isu perubahan iklim.

Penelitian kedua berjudul “Kegagalan Implementasi REDD+ di Ulu Masen Aceh” yang ditulis oleh Andrea Prisca Kurniadi (2017). Penelitian ini menganalisis terkait peran tiga tingkatan level yaitu level internasional, nasional dan sub-nasional dalam proses implementasi REDD+ di Ulu Masen, Aceh. Kolaborasi dari ketiga tingkatan tersebut jika berjalan dengan baik, maka akan

membantu untuk mempermudah proses implementasi REDD+ di Ulu Masen. Namun, setelah beberapa tahun proyek REDD+ ini dijalankan, tepatnya pada tahun 2012 proyek ini mangkrak dan tidak menghasilkan satu ton pun kredit karbon yang tentunya berakibat pula pada kepercayaan pembeli kredit karbon. Melalui konsep multi-level governance, penelitian ini berupaya untuk menjelaskan secara detail dan terperinci mengenai faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan implementasi REDD+ di Ulu Masen dengan analisis setiap level, yaitu level internasional, nasional, dan sub-nasional.

Penelitian ketiga berjudul “Implementasi Kegiatan REDD+ Pada Kawasan Konservasi di Indonesia” oleh Ari Wibowo (2016). Penelitian ini menjelaskan mengenai implementasi REDD+ yang telah diterapkan oleh beberapa proyek konservasi di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan memberikan gambaran tentang berbagai kebijakan dan peraturan yang telah ditetapkan dalam tingkat nasional, khususnya peraturan yang berkaitan dengan kegiatan konservasi yang menerapkan mekanisme REDD+ didalamnya. Dalam menganalisis studi kasus dan data-data yang ada, peneliti menggunakan metode Strengths atau kekuatan, Weaknesses atau kelemahan, Opportunities atau peluang, Threats atau ancaman, yang biasa disebut dengan metode analisis SWOT. Melalui metode SWOT ini, peneliti mengidentifikasi hambatan dan kekurangan dari implementasi REDD+ serta mencoba untuk memberikan solusi akan permasalahan dan hambatan tersebut.

B. Rezim Internasional

Rezim internasional mulai berkembang semenjak perang dunia ke-2, dimana pertemuan Bretton Woods yang digelar pada tahun 1944 merupakan cikal bakal terbentuknya Institusi atau Rezim Internasional. Hingga saat ini berbagai rezim telah hadir meliputi berbagai macam aspek diranah internasional yang baik itu dari isu perdagangan, investasi, keuangan, pertahanan dan keamanan, hak asasi manusia (HAM), informasi dan komunikasi serta lingkungan (Prayuda, Harto, & Gunawan, 2019). Menurut Krasner, Rezim sebagai seperangkat prinsip, norma, aturan implisit atau eksplisit dan prosedur pengambilan keputusan merupakan tempat bertemunya segala ekspektasi atau harapan dari setiap *actor* dan rezim merupakan instrument untuk mewujudkan hal tersebut. Rezim merupakan variabel sela yang berdiri di antara variabel bebas yang berupa faktor-faktor dasar yang menjadi penyebab dan variabel terikat yang berupa hasil atau perilaku yang diharapkan muncul. Variabel bebas seperti misalnya *power*, kepentingan, dan nilai. Sedangkan variabel terikat ada pada permasalahan apakah rezim bisa memberikan pengaruh yang berbeda atas hasil dan perilaku aktor (Hennida, 2015).

Rezim memiliki empat komponen yaitu prinsip, norma, peraturan, dan prosedur pembuatan keputusan. Prinsip adalah keyakinan, fakta, sebab akibat dan kejujuran. Norma adalah standar perilaku yang didefinisikan dalam hak dan kewajiban. Aturan adalah hal terkhusus atau larangan agar tidak bertindak melanggar norma yang telah disepakati. Prosedur dalam pengambilan keputusan berlaku dalam pembuatan maupun penerapan kepentingan bersama (Keohane,

1984). Empat poin menurut Krasner ini dikenal sebagai hal mutlak atau ciri khas dari sebuah rezim. Empat poin yang menjadi acuan mutlak mempermudah klasifikasi sebuah kerjasama yang termasuk dalam sebuah Rezim Internasional. Pendapat yang sama mengenai definisi rezim internasional juga dikemukakan oleh para pemikir lainnya, yaitu Kaohane dan Nye. Keohane dan Nye mendefinisikan rezim sebagai seperangkat aturan yang mengatur yang meliputi jaringan atas aturan, norma dan prosedur yang mengatur perilaku dan mengontrol dampak atas perilaku tersebut. Studi rezim internasional memberikan sumbangan penting dengan melengkapi aspek-aspek teknis organisasi internasional formal dengan norma-norma dan aturan-aturan yang mengatur perilaku pemerintah. Langkah tersebut memungkinkan kerangka kerja yang lebih padu bagi analisis lembaga formal dan informal. Robert Jarvis juga menambahkan bahwa rezim tidak terbatas pada norma dan ekspektasi yang mempengaruhi pembuatan kebijakan jangka pendek, melainkan suatu nilai dan norma yang dipertimbangkan dalam jangka panjang (Krasner S. D., 1982).

Menurut Krasner, perkembangan rezim-rezim internasional terjadi karena adanya pengaruh dari perkembangan metodologi dalam ilmu hubungan internasional yang diawali dengan munculnya perspektif baru yaitu conventional structural yang menyebutkan bahwa rezim-rezim internasional kurang atau tidak berguna karena dalam pandangan ini negara memiliki sifat yang egois. Negara membentuk rezim karena memiliki berbagai motif yang dekat dengan kepentingan domestiknya (Hennida, 2015).

Gerakan adalah upaya untuk berteori tentang pemerintahan internasional

yang lebih luas. Ia menurunkan studi organisasi internasional sebagai aktor dan sebagai gantinya mulai fokus pada aturan-aturan atau bahkan pemahaman yang dianggap mempengaruhi perilaku pemerintah. Rezim kemudian dipandang sebagai titik pandang (*focal point*) tempat berkumpulnya harapan aktor. Rezim harus dipahami sebagai sesuatu yang lebih dari sekadar pengaturan sementara yang berubah setiap terjadi pergeseran kekuatan atau kepentingan. Keohane mencatat bahwa analisis perbedaan mendasar harus dibuat antara rezim dan perjanjian di mana perjanjian bersifat sementara, sedangkan tujuan dari rezim adalah untuk memfasilitasi perjanjian (Krasner, 1982).

Peran rezim dapat dilihat dari penjelasan tiga pandangan. Pertama, pandangan dari struktur konvensional yang berpendapat bahwa konsep rezim tidak ada gunanya, jika tidak maka perannya menyesatkan. Susan Strange berpendapat bahwa bukan rezim yang mempengaruhi perubahan perilaku, melainkan hubungan power dan persepsi atas kepentingan nasional yang mempengaruhi perilaku negara dalam sistem internasional. Aktor dalam sistem internasional adalah aktor rasional yang sifatnya *self-seeking*. Aktor internasional bisa berupa individu, perusahaan, kelompok, kelas dalam masyarakat, atau pun negara. Mereka beroperasi dalam sistem atau lingkungan yang ditentukan oleh kepentingan, power dan interaksi di antara mereka (Hennida, 2015).

Kedua, pandangan dari modifikasi struktural yang menyatakan bahwa rezim memiliki peranan, namun peranan tersebut hanya muncul dalam kondisi yang terbatas. Pandangan ini menitikberatkan pada kedaulatan negara, bahwa negara berdaulat akan selalu mencari cara untuk memaksimalkan kepentingan dan

powernya. Di dalam sistem internasional rezim muncul sebagai bentuk perjanjian yang dilakukan secara sukarela oleh aktor-aktor yang seimbang. Rezim dikembangkan pada pemikiran bahwa negara-negara berdaulat menginginkan keberadaannya agar tetap lestari untuk itu rezim diperlukan dimana rezim berfungsi sebagai koordinator perilaku negara atas isu-isu tertentu. Tujuannya agar masing-masing negara dapat memperoleh hasil yang maksimal atas isu tertentu tersebut.

Ketiga, pandangan Grotian yang melihat rezim sebagai sesuatu yang pervasif, sebagai atribut yang melekat pada perilaku manusia yang kompleks. Pandangan ini bisa ditemukan dalam tulisan Raymond Hopkins, Donald Puchala, dan Oran Young. Hopkins dan Puchala menyimpulkan bahwa rezim ada dalam semua wilayah hubungan internasional, bahkan pada kondisi rivalitas dimana biasanya menyelesaikan dalam kondisi situasi yang anarki. Negarawan akan melihat dirinya selalu terikat pada prinsip, norma, dan aturan yang menentukan perilakunya. Oleh karenanya, konsep rezim bergerak melampaui perspektif realis. Menurut pandangan Grotian, pendekatan realist terbatas untuk dapat menjelaskan situasi dunia yang semakin kompleks, saling tergantung, dan semakin berbahaya (Hennida, 2015).

Adapun pendekatan-pendekatan dalam menganalisis suatu rezim internasional, yaitu pendekatan realis (berbasis power) dan pendekatan berbasis kepentingan (institusionalis). Pendekatan berbasis power lebih banyak bersikap skeptis mengenai rezim internasional dan organisasi internasional di dalamnya. Realis memandang bahwa suatu rezim tidak akan berhasil ketika ada distribusi

power yang sifatnya asimetris. Negara yang kuat akan melakukan apapun sesuka mereka dan menggunakan rezim dan institusi yang ada kearah kepentingan mereka. Asumsi dasar lainnya dari pandangan realis adalah melihat hubungan internasional bukanlah arena peperangan, namun sebagai bentuk kompetisi keamanan dimana kemungkinan perang selalu ada. Oleh karenanya dunia damai tanpa kompetisi adalah tidak mungkin karena sifat dasar negara selalu merasa tidak aman dan kompetitif.

Stein menuturkan bahwa rezim internasional dapat dikatakan ada ketika terdapat paksaan atau aturan yang mengatur interaksi antara pihak yang satu dengan yang lainnya dan pengambilan keputusan di antara pihak-pihak tersebut tidak bersifat independen melainkan interdependen. Sebaliknya, keberadaan rezim internasional dalam dunia anarki tidak dapat dikatakan ada apabila segala tingkah laku negara dalam kaitannya dengan hubungan internasional terjadi tanpa paksaan dan keputusan dapat diambil secara independen sehingga dalam kondisi tersebut tidaka dibutuhkan adanya rezim internasional.

Kunci dari pendekatan realis dalam menganalisis rezim internasional, yakni:

1. Rezim memungkinkan negara untuk berkoordinasi.
2. Rezim menghasilkan keuntungan yang berbeda untuk setiap negara.
3. Power merupakan sifat utama dari pembentukan dan perkembangan rezim.
4. Sifat tatanan dunia tergantung pada prinsip dan norma rezim.

Pendekatan liberal institusional dari pandangan kaum neoliberal ini adalah pendukung dari kemunculan rezim dan organisasi internasional. Realis dan neoliberal sama-sama memandang pada rasionalisme terhadap perilaku aktor. Aktor selalu mencari cara untuk mencapai kepentingannya. Untuk mencapainya, aktor melakukan maksimalisasi utilitas individu, dan negara dianggap sebagai refleksi atas apa yang diinginkan oleh individu. Dalam level internasional, kepentingan-kepentingan tersebut bertemu dan dinegosiasikan dalam bentuk kerjasama.

Kaum neoliberal percaya bahwa negara adalah aktor rasional yang egois yang peduli hanya pada keuntungan dan kerugian mereka semata. Sedangkan bedanya dengan kaum realis menganggap bahwa dalam bekerjasama yang dipentingkan adalah keuntungan-keuntungan yang dapat dicapai negara diukur dengan seberapa banyak yang diperoleh negara lain. Neoliberal juga lebih menekankan bahwa rezim adalah fenomena yang berdasar pada kepentingan dimana titik tekan rasionalitas ada pada pembentukannya, pemeliharaan dan pembubaran rezim. Neoliberal sepakat bahwa kerjasama dipengaruhi oleh hubungan power tapi kepentingan antar pihak dan harapan akan hasil yang dicapai kemudian yang lebih penting. Kunci dari pendekatan liberal institusionalis dalam menganalisis rezim internasional, yaitu:

1. Rezim memungkinkan negara berkolaborasi.
2. Rezim mendukung kebaikan bersama.
3. Rezim berkembang baik ketika dikelola dan didukung dengan hegemon jinak.
4. Rezim mendukung globalisasi dan tatanan dunia liberal.

Sebuah rezim dapat diasosiasikan dengan perjanjian yang sangat formal atau bahkan munculnya organisasi internasional. Namun, rezim dapat pula terjadi meskipun tidak adanya perjanjian yang formal. Secara historis, perjanjian informal antar negara telah dibentuk dengan dasar prioritas. Rezim internasional kemudian dapat diklasifikasikan menjadi empat bentuk rezim, yaitu :

1. *No regime*, di mana keadaan ini tidak adanya bentuk perjanjian ataupun aturan yang akan ditaati.
2. *Tacit regime*, keadaan ini meskipun tidak adanya aturan formal, namun ada kemungkinan aturan-aturan yang bersifat informal yang akan ditaati.
3. *Dead-letter regime*, di mana keadaan ini adanya aturan formal yang telah ditetapkan, namun aturan-aturan tersebut tidak ditaati.
4. *Full-blown regimes*, dimana adanya aturan formal dan aturan-aturan tersebut dijalankan dan ditaati.

C. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan kewenangan pemerintah menjalankan tugas dan fungsinya dalam hubungannya dengan masyarakat dan dunia usaha. Pada dasarnya kebijakan pemerintah dalam menata kehidupan masyarakat di berbagai aspek merupakan kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik (masyarakat). Pengertian kebijakan (*policy*) adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Dalam setiap penyusunan kebijakan publik diawali oleh perumusan masalah yang telah diidentifikasi kemudian pelaksanaan kebijakan tersebut ditujukan untuk

mengatasi masalah yang terjadi dalam masyarakat (Mustari, 2015).

Istilah kebijakan publik sebenarnya telah sering diperdengarkan dalam kehidupan sehari-hari dan dalam kegiatan-kegiatan akademis, seperti dalam kuliah-kuliah ilmu sosial politik, ekonomi, dan hukum. Namun istilah ini mungkin juga untuk menunjuk sesuatu yang lebih khusus, kebijakan pemerintah tentang Debirokratisasi dan Deregulasi. Menurut Charles O. Jones (1984), istilah kebijakan (*policy*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decision*), standar, proposal dan *grand design*. Namun demikian, meskipun kebijakan publik mungkin kelihatan sedikit abstrak atau mungkin dapat dipandang sebagai sesuatu yang terjadi terhadap seseorang, namun sebenarnya sebagaimana beberapa contoh yang telah disebutkan terdahulu pada dasarnya kita telah dipengaruhi secara mendalam oleh banyak kebijakan publik dalam kehidupan sehari-hari.

Kemudian, James Anderson (1970) mengatakan secara umum istilah “kebijakan” atau “*policy*” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat digunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan bisa, namun jadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Oleh karena itu diperlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat.

Pada dasarnya, telah banyak batasan atau definisi yang telah disebutkan oleh

para ahli. Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak) yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Parker sebagaimana disunting Abdul Wahab (2011) memberikan batasan bahwa kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada periode tertentu dalam hubungan dengan suatu subyek atau tanggapan atas suatu krisis. Begitupun dengan Chandler dan Planoyang dikutip Tangkilisan (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah.

Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. Hal senada juga diungkapkan Woll (Tangkilisan, 2003) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di

masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

David Easton sebagaimana dikutip Agustino (2008) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “ *the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Sedangkan menurut James E Anderson (1970) sendiri, “kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan”, di mana implikasi dari kebijakan tersebut adalah: 1) kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah; 3) kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan; 4) kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan

tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; 5) kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa. Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian “tindakan” (nyata/bukan suatu kehendak) yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

Dari keseluruhan konsep/definisi yang telah disebutkan dapat ditarik kesimpulan, ada empat elemen utama dalam kebijakan publik yaitu :

- a. Input, adalah hal-hal yang mempengaruhi kebijakan publik seperti manusia (aktor), pengetahuan dan teknologi, informasi serta nilai- nilai yang berlaku di masyarakat.
- b. Tujuan (goals), merupakan arah dari suatu kebijakan yang ingin dicapai oleh pembuat kebijakan.
- c. Perangkat (instruments), alat-alat yang digunakan dalam menjalankan suatu kebijakan.
- d. Dampak, hasil yang diperoleh dari suatu kebijakan baik yang diinginkan maupun yang tidak.

Keempat elemen utama inilah yang menjadi dasar yang menentukan bentuk-

bentuk kebijakan publik yang diterapkan.

Berdasarkan stratifikasinya, kebijakan publik dapat dilihat dari tiga tingkatan:

a. Kebijakan umum (*strategi*)

Tingkat kebijakan umum merupakan tingkat yang lingkungannya berupa penggarisan mengenai masalah- masalah makro strategis guna mencapai idaman nasional, dalam situasi dan kondisi tertentu. Hasil- hasilnya dapat berbentuk :

- 1) Undang-undang/ UU, yang Kekuasaan pembuatannya terletak ditangan presiden dengan persetujuan DPR, atau Peraturan Pemerintah Pengganti UU/Perpu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa
- 2) Peraturan Pemerintah/ PP untuk mengatur pelaksanaan UU, yang wewenang penerbitannya berada ditangan presiden
- 3) Keputusan Presiden/Kepres atau Instruksi Presiden/ Inpres, yang Berisi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan yang wewenang pengeluarannya berada ditangan presiden
- 4) Maklumat Presiden, dalam keadaan tertentu presiden dapat mengeluarkan Maklumat Presiden.

b. Kebijakan Manajerial

Kebijakan manajerial merupakan penggarisan terhadap suatu bidang utama (majorarea) pemerintahan. Kebijakan ini adalah penjabaran kebijakan umum guna merumuskan strategi, administrasi publik dan prosedur dalam bidang utama tersebut. Wewenang kebijakan manajerial

berada ditangan menteri berdasarkan kebijakan pada tingkat atasnya. Hasilnya dirumuskan dalam bentuk Peraturan Menteri, Keputusan Menteri atau Instruksi Menteri, dalam bidang pemerintahan yang dipertanggungjawabkan kepadanya. Dalam keadaan tertentu menteri juga dapat mengeluarkan Surat Edaran Menteri.

c. Kebijakan teknis operasional

Kebijakan teknis operasional meliputi penggarisan dalam satu publik dari bidang utama diatas dalam bentuk prosedur serta teknik untuk mengimplementasikan rencana, program dan kegiatan. Wewenang pengeluaran kebijakan teknis ini terletak di tangan pimpinan eselon pertama departemen pemerintahan dan pimpinan lembaga- lembaga non-departemen. Hasil penentuan kebijakan dirumuskan dalam bentuk Peraturan, Keputusan, Instruksi Pimpinan Lembaga Non Departemen atau Instruksi Direktur Jenderal dalam masing-masing sektor administrasi yang dipertanggungjawabkan kepadanya.

Isi dan jiwa kebijakan teknis ini harus sesuai dengan kebijakan diatasnya dan sudah bersifat pengaturan pelaksanaan secara teknis dan administratif. Peraturan, Keputusan, Instruksi Pimpinan Lembaga Non Departemen atau Instruksi Direktur Jenderal lazimnya merupakan pedoman pelaksanaan.

Selanjutnya James Anderson juga mengelompokkan kebijakan public berdasarkan jenisnya (Sutopo & Sugiyanto, 2001) yaitu

a. *Substantive Policies and Procedural Policies*

Substantive Policies adalah kebijakan yang dilihat dari substansi

masalah yang di hadapi oleh pemerintah. Misalnya: kebijakan politik luar negeri, kebijakan dibidang pendidikan, kebijakan ekonomi, dan sebagainya. Dengan demikian yang menjadi tekanan dari *substantive policies* adanya pokok masalahnya (*subject matter*) kebijakan. *Procedural Policies* adalah suatu kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, serta cara bagaimana suatu kebijakan publik diimplementasikan.

b. *Distributive, Redistributive, and Self Regulatory Policies*

Distributive Policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi individu-individu, kelompok-kelompok, perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. *Redistributive Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak di antara kelas-kelas dan kelompok-kelompok penduduk. *Self Regulatory Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelarangan perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.

c. *Material Policies*

Material policies adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi para penerimanya, atau mengenakan beban-beban bagi mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material tersebut.

d. *Public Goods and Private Goods Policies*

Public Goods Policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang

penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak. *Private Goods Policies* merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan untuk kepentingan perorangan yang tersedia di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu.

Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik (Mustari, 2015). Kebijakan public memiliki siklus sebagaimana gambar dibawah



Gambar 2.1 : Siklus Kebijakan Publik

a. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefenisikan untuk

kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

b. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan, yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan. Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan.

c. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana

(implementors) namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

d. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria- kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.