

**KERJA SAMA INDONESIA-NORWEGIA MELALUI *LETTER OF  
INTENT (LOI)* DALAM MENGATASI DEFORESTASI DI KALIMANTAN**

**TENGAH 2016-2020**

**SKRIPSI**



**UNIVERSITAS  
ISLAM  
INDONESIA**

Oleh:

**EIKHY AZHARI**

19323058

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL BUDAYA**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2026**

**KERJA SAMA INDONESIA-NORWEGIA MELALUI *LETTER OF  
INTENT (LOI)* DALAM MENGATASI DEFORESTASI DI KALIMANTAN  
TENGAH 2016-2020**

**SKRIPSI**

Diajukan kepada Program Studi Hubungan Internasional  
Fakultas Ilmu Sosial Budaya  
Universitas Islam Indonesia  
Untuk memenuhi sebagian dari syarat guna memperoleh  
Derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Oleh:

**EIKHY AZHARI**

19323058

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS ILMU SOSIAL BUDAYA  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2026**

## HALAMAN PENGESAHAN

### Kerjasama Indonesia-Norwegia melalui *Letter of Intent* (LoI) dalam Mengatasi Deforestasi di Kalimantan Tengah 2016-2020

Dipertahankan di depan Dewan Penguji Skripsi Prodi Hubungan Internasional  
Fakultas Ilmu Sosial Budaya  
Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi sebagian dari syarat-syarat dalam memperoleh  
derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Mengesahkan

Program Studi Hubungan Internasional  
Fakultas Ilmu Sosial Budaya  
Universitas Islam Indonesia



Ketua Program Studi

*Utami Dewi*  
Utami Dewi, S.I.P., M.A.

#### Dewan Penguji

1. Masitoh Nur Rohma, S.Hub.Int, M.A.
2. Elyana Ade Pertiwi, S.Hub.Int, M.A.
3. Alfredha Shinta Putri, S.IP., M.H.I.
4. Mohamad Rezky Utama, S.IP., M.Si.

## PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya ilmiah independen saya sendiri, dan bahwa semua materi dari karya orang lain (dalam buku, artikel, esai, disertasi, dan di internet) telah dinyatakan, serta kutipan dan parafrase diindikasikan dengan jelas.

Tidak ada materi selain yang digunakan selain yang termuat. Saya telah membaca dan memahami peraturan dan prosedur universitas terkait plagiarisme.

Memberikan pernyataan yang tidak benar dianggap sebagai pelanggaran integritas akademik.

*25 Januari 2026,*



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Fikhy Azhari".

---

*Fikhy Azhari*

## DAFTAR ISI

SKRIPSI .....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR SINGKATAN .....	vii
DAFTAR TABEL .....	viii
DAFTAR GAMBAR .....	ix
ABSTRAK .....	x
BAB 1 PENDAHULUAN .....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	6
1.3 Tujuan Penelitian .....	6
1.4 Cakupan Penelitian .....	6
1.5 Tinjauan Pustaka .....	8
1.6 Kerangka Pemikiran .....	9
1.7 Argumen Sementara.....	12
1.8 Metode Penelitian .....	13
1.8.1 <i>Jenis Penelitian</i> .....	13
1.8.2 <i>Subjek dan Objek Penelitian</i> .....	13
1.8.3 <i>Metode Pengumpulan Data</i> .....	14
1.8.4 <i>Proses Penelitian</i> .....	14
1.9 Sistematika Pembahasan.....	14
BAB 2 .....	15
DEFORESTASI DI KALIMANTAN TENGAH DAN PERJANJIAN BILATERAL REDD+ ANTARA INDONESIA-NORWEGIA.....	15
2.1 Deforestasi di Kalimantan Tengah .....	15
2.2 Kerja Sama Penanganan Deforestasi melalui Letter of Intent Indonesia- Norwegia 2016-2020 .....	21
BAB 3 .....	28
IMPLEMENTASI KERJA SAMA PENANGANAN DEFORESTASI MELALUI LETTER	

<b>OF INTENT (LOI) INDONESIA-NORWEGIA DI KALIMANTAN TENGAH 2016-2020..</b>	<b>28</b>
<b>3.1 Content of Policy dari Implementasi LoI Indonesia-Norwegia .....</b>	<b>29</b>
3.1.1 <i>Interests Affected dari Implementasi LoI .....</i>	30
3.1.2 <i>Type of Benefits dari Implementasi LoI .....</i>	35
3.1.3 <i>Extent of Change Envisioned yang Diharapkan di Kalimantan Tengah .....</i>	38
3.1.4 <i>Site of Decision Making dalam Implementasi LoI .....</i>	40
3.1.5 <i>Program Implementer dalam LoI Indonesia-Norwegia.....</i>	42
3.1.6 <i>Resource Committed dalam Implementasi LoI .....</i>	45
<b>3.2 Context of Implementation dari Implementasi LoI.....</b>	<b>47</b>
3.2.1 <i>Power dalam Implementasi Program LoI Indonesia-Norwegia .....</i>	49
3.2.2 <i>Strategy dari Implementasi Program LoI Indonesia-Norwegia.....</i>	52
3.2.3 <i>Karakteristik Lembaga dan Rezim dari Program LoI .....</i>	53
3.2.4 <i>Kepatuhan dan Responsivitas terhadap Program LoI.....</i>	55
<b>3.3 Outcomes dari Implementasi LoI Indonesia-Norwegia .....</b>	<b>59</b>
<b>BAB 4 PENUTUP .....</b>	<b>69</b>
<b>4.1 Kesimpulan .....</b>	<b>69</b>
<b>4.2 Rekomendasi .....</b>	<b>71</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>72</b>

## DAFTAR SINGKATAN

AMAN	: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara
APBN	: Anggaran Pendapatan Belanja Negara
APBD	: Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
BOD	: <i>Board of Director</i>
BP-DLH	: Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup
Bappeda	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
DJJPI	: Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim
FORCLIME	: <i>Forest and Climate Change Programme</i>
FPIC	: <i>Free, Prior, and Informed Consent</i>
HAM	: Hak Asasi Manusia
Inpres	: Instruksi Presiden
KLHK	: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
Keppres	: Keputusan Presiden
KPH	: Kesatuan Pengelolaan Hutan
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
LoI	: <i>Letter of Intent</i>
MRV	: <i>Monitoring, Reporting &amp; Verification</i>
NFMS	: <i>National Forest Monitoring System</i>
NICFI	: <i>International Climate and Forest Initiative</i>
PIPIB	: Peta Indikatif Penundaan Izin
RBP	: <i>Result-Based Payment</i>
REDD+	: <i>Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i>
SIS REDD+	: <i>Safeguards Information System for REDD+</i>
Satgas	: Satuan Tugas
USD	: <i>United States Dollar</i>
UNFCCC	: <i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>
WALHI	: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia
WWF	: <i>World Wide Fund for Nature</i>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Tabel Deforestasi Tahun 2014-2021 di Kalimantan Tengah (Ha/Th) ...	16
Tabel 2. Tiga Fase Letter of Intent Indonesia-Norwegia dalam Implementasi REDD+ di Kalimantan Tengah .....	24

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Implementasi sebagai Proses Politik dan Administratif.....	10
Gambar 2. Implementasi sebagai Proses Politik dan Administratif.....	28
Gambar 3. Portal GIS Kalimantan Tengah.....	60
Gambar 4. Tren Deforestasi di Kalimantan Tengah Tahun 2016-2020/Ha .....	61
Gambar 5. Peta Deforestasi dan Degradasi Hutan di Kalimantan Tengah.....	63
Gambar 6. Skema dalam penerapan Kerangka Pemikiran Grindle (1980) .....	67

## ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis implementasi *Letter of Intent* (LoI) antara Indonesia dan Norwegia dalam upaya pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan melalui tiga instrumen utama, yaitu sistem MRV/NFMS, moratorium izin baru, dan safeguards REDD+. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif berbasis analisis dengan menggunakan teori *Politics and Policy Implementation in the Third World* oleh Grindle (1980), penelitian ini menelaah keselarasan antara tujuan awal LoI dan capaian implementasinya pada periode 2016–2020, khususnya di Kalimantan Tengah sebagai provinsi percontohan dengan tiga kabupaten yaitu Pulang Pisau, Kapuas, dan Kotawaringin. Hasil penelitian menunjukkan bahwa LoI berkontribusi pada penguatan tata kelola kehutanan melalui peningkatan transparansi data, perbaikan mekanisme pemantauan, serta penguatan koordinasi antar lembaga. Namun, penurunan deforestasi yang terjadi tidak dapat sepenuhnya diatribusikan pada LoI, melainkan juga dipengaruhi oleh faktor eksternal seperti kebijakan nasional, dinamika ekonomi, dan penegakan hukum.

**Kata Kunci:** Letter of Intent, Deforestasi, Implementasi Kebijakan, Indonesia-Norwegia.

## ABSTRACT

*This study analyzes the implementation of the Letter of Intent (LoI) between Indonesia and Norway aimed at reducing emissions from deforestation and forest degradation through three main instruments: the MRV/NFMS system, the moratorium on new forest permits, and REDD+ safeguards. Using a qualitative approach based on policy analysis and informed by Grindle's (1980) theory of Politics and Policy Implementation in the Third World, the study examines the alignment between the LoI's original objectives and its implementation outcomes during the 2016–2020 period. The analysis focuses on Central Kalimantan as the pilot province, specifically the districts of Pulang Pisau, Kapuas, and East Kotawaringin. The findings indicate that the LoI contributed to strengthening forest governance through improved data transparency, enhanced monitoring mechanisms, and stronger inter-agency coordination. However, the observed decline in deforestation cannot be fully attributed to the LoI alone, as it was also influenced by external factors such as national policies, economic dynamics, and law enforcement efforts.*

**Keywords:** Letter of Intent, Deforestation, Policy Implementation, Indonesia-Norwegia.

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

*Global governance* merupakan serangkaian fenomena yang melibatkan berbagai aktor untuk mengatasi permasalahan global yang mempengaruhi sistem internasional secara keseluruhan. Dalam mengatasi suatu permasalahan dalam isu global, pengambilan keputusan tidak lagi diserahkan kepada negara, namun kerja sama antar aktor non-negara, seperti organisasi internasional atau kerja sama berbagai negara di dunia internasional (Dingwerth & Pattberg 2006). Perubahan iklim terus menjadi isu global, mendorong negara-negara melakukan kerja sama untuk menghadapi tantangan deforestasi. Misalnya, menurut data GFW/WRI, pada tahun 2016 kehilangan tutupan pohon global mencapai sekitar 29,7 juta hektar, naik 51 % dari tahun sebelumnya. Pada tahun 2020, wilayah tropis kehilangan sekitar 12,2 juta hektar tutupan pohon, termasuk 4,2 juta hektar hutan primer tropis lembab, setara luas sebuah negara seperti Belanda (Global Forest Watch 2017). Di tingkat nasional, Indonesia pada periode 2016–2020 menunjukkan kecenderungan penurunan kehilangan hutan primer. Data menunjukkan bahwa kehilangan hutan primer Indonesia turun dari 928.660 ha pada 2016 menjadi 270.057 ha pada 2020 (Mongabay 2022).

Perubahan iklim merupakan isu global yang memerlukan upaya kolaboratif antara negara-negara di dunia untuk mengurangi dampak negatifnya. Dalam menghadapi tantangan tersebut, berbagai inisiatif internasional telah diluncurkan untuk mengatur tindakan mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim. Salah

satu inisiatif utama yang memiliki peran sentral dalam upaya global ini adalah *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) yang menjadi landasan bagi kesepakatan dan kebijakan internasional terkait perubahan iklim. UNFCCC merupakan perjanjian internasional yang bertujuan untuk mengurangi emisi gas rumah kaca. Indonesia telah meratifikasi konvensi UNFCCC melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994. UU ini mengesahkan ratifikasi Indonesia terhadap UNFCCC yang disahkan pada 28 Juli 1994. Selain itu, Indonesia juga meratifikasi Protokol Kyoto melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 dan Indonesia juga meratifikasi *Paris Agreement* melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016. Namun, untuk meratifikasi UNFCCC tidak ada legal binding karena konvensi ini tidak mencakup mekanisme banding (Pramudianto 2019).

Dalam pelaksanaannya, negara-negara anggota UNFCCC bekerja sama melalui berbagai mekanisme. Salah satu mekanisme tersebut adalah REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*), yaitu program yang bertujuan mengurangi emisi dari sektor kehutanan dengan cara mencegah deforestasi dan degradasi hutan, meningkatkan pengelolaan hutan secara berkelanjutan, serta menjaga cadangan karbon hutan (UNFCCC 1992). Dengan kata lain, UNFCCC menyediakan kerangka aturan global, sementara REDD+ adalah salah satu instrumen konkret untuk mencapai tujuan pengurangan emisi tersebut (Angelsen, Arild, et al 2011). Karena REDD+ membutuhkan pelaksanaan nyata di tingkat nasional, negara-negara kemudian membangun kerja sama, baik secara multilateral maupun bilateral untuk mengimplementasikannya. Dalam konteks ini, Indonesia dan Norwegia menandatangani *Letter of Intent* (LoI) pada

26 Mei 2010. LoI tersebut merupakan bentuk konkret implementasi REDD+ di Indonesia, di mana Indonesia berkomitmen melakukan reformasi tata kelola kehutanan dan menurunkan emisi, sementara Norwegia memberikan dukungan pendanaan berbasis hasil (Government of Norway and Government of Indonesia 2010).

Kerja sama antara Indonesia dan Norwegia dalam *Letter of Intent* (LoI) tahun 2010 tidak terjadi secara kebetulan, meskipun keduanya sama-sama merupakan anggota UNFCCC. Dari sisi Norwegia, inisiatif ini merupakan bagian dari *International Climate and Forest Initiative* (NICFI) yang diluncurkan pada 2007 untuk mendukung pengurangan emisi dari deforestasi di negara berkembang (NICFI 2007). Indonesia dipilih karena pada akhir 2000-an termasuk negara dengan tingkat deforestasi tertinggi di dunia, sehingga memiliki potensi besar dalam menurunkan emisi global jika tata kelola hutannya diperbaiki (Seymour, Busch, and Birdsall 2014). Bagi Indonesia, kerja sama ini memberikan dukungan finansial dan teknis untuk memperkuat reformasi kehutanan sekaligus membantu memenuhi komitmen penurunan emisi dalam kerangka UNFCCC melalui mekanisme REDD+ (Angelsen et al 2012). Dengan demikian, kolaborasi ini didorong oleh pertemuan kepentingan strategis yaitu Norwegia berfokus pada pendanaan pengurangan emisi dari deforestasi di negara berkembang, sementara Indonesia memperbaiki tata kelola kehutanan dan menekan laju deforestasi yang tinggi, sekaligus mendukung komitmen pengurangan emisi dalam kerangka UNFCCC.

*Letter of Intent* (LoI) antara Indonesia dan Norwegia mendukung REDD+ dengan cara menerjemahkan prinsip dan kerangka yang disepakati di tingkat global ke dalam langkah konkret di tingkat nasional. Dalam kerangka UNFCCC, REDD+

dirancang sebagai mekanisme untuk menurunkan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan (UNFCCC 2011). LoI kemudian menyediakan struktur pelaksanaan di Indonesia. Dengan demikian, keterkaitan antara REDD+ dan LoI bersifat operasional dimana REDD+ adalah kerangka kebijakan global yang disepakati dalam UNFCCC, sedangkan LoI adalah instrumen bilateral yang digunakan untuk mengimplementasikan kerangka tersebut di Indonesia.

Posisi *Letter of Intent* (LoI) antara Indonesia dan Norwegia dapat dipahami sebagai instrumen kerja sama bilateral yang berada di bawah kerangka global UNFCCC. Tetapi bukan traktat internasional yang mengikat secara hukum, melainkan dokumen kesepakatan politik (*political agreement*) yang menetapkan komitmen, tahapan, dan mekanisme kerja sama kedua negara dalam mendukung implementasi REDD+ di Indonesia. Dalam kapasitasnya, LoI berfungsi sebagai kerangka operasional dan pendanaan dari Norwegia untuk Indonesia (Government of Norway and Government of Indonesia 2010).

LoI menetapkan tiga fase pelaksanaan yaitu persiapan, transformasi, dan implementasi berbasis hasil yang mencakup pembangunan kelembagaan nasional REDD+, pengembangan sistem pengukuran, pelaporan, dan verifikasi (MRV), serta skema *result-based payment* dari Norwegia kepada Indonesia atas penurunan emisi yang terverifikasi (Government of Norway and Government of Indonesia 2010). Dengan demikian, LoI berposisi sebagai mekanisme bilateral yang mengoperasionalkan prinsip REDD+ ke dalam kebijakan dan tindakan konkret di tingkat nasional. Provinsi Kalimantan Tengah ditetapkan sebagai pilot province sejak awal pelaksanaan LoI karena memiliki tutupan hutan dan lahan gambut yang luas, namun juga menghadapi tekanan deforestasi tinggi akibat ekspansi

perkebunan, pertanian, pertambangan, dan kebakaran hutan. Data Global Forest Watch (Hansen et al. 2024) menunjukkan bahwa kehilangan tutupan hutan di Kalimantan Tengah pada periode 2016–2020 berkisar antara 44–48 ribu hektar per tahun, sementara secara nasional tren deforestasi menurun signifikan pada 2017–2020 hingga di bawah 0,4 juta hektar, dengan 2021 menjadi titik terendah sebesar 0,2 juta hektar (Global Forest Watch 2002–2023). Studi Wahyuni dan Suranto (2021) juga mencatat penurunan laju deforestasi di Kalimantan Tengah dari 0,63 juta hektar (2015–2016) menjadi 0,48 juta hektar (2016–2017), meskipun dinamika tersebut tetap dipengaruhi oleh aktivitas ekonomi dan perubahan penggunaan lahan.

Pada periode 2016–2020, kerja sama Indonesia–Norwegia memasuki fase ketiga yaitu implementasi, di mana pendekatan bergeser dari perencanaan menuju pembayaran berbasis hasil. Pemerintah Norwegia memberikan dukungan sebesar USD 56 juta pada tahun 2020 atas capaian pengurangan emisi Indonesia sebesar 11,2 juta ton CO<sub>2e</sub> pada periode 2016–2017 (Regjeringen 2020). Tahap ini menandai implementasi konkret REDD+ yang terukur serta menunjukkan keterkaitan antara kebijakan internasional, tata kelola nasional, dan pelaksanaan di tingkat daerah, khususnya di Kalimantan Tengah. Secara keseluruhan, tata kelola perubahan iklim global menuntut keterlibatan berbagai aktor untuk menjalankan komitmen bersama. Implementasi UNFCCC dan mekanisme REDD+ menjadi instrumen penting dalam mitigasi berbasis kehutanan, sementara LoI Indonesia–Norwegia berfungsi sebagai jembatan antara komitmen internasional dan kebijakan nasional dalam upaya pengelolaan hutan berkelanjutan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Bagaimana implementasi kerja sama LoI Indonesia-Norwegia dalam mengatasi deforestasi di Kalimantan Tengah tahun 2016-2020?.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Melakukan analisis terhadap kerja sama bilateral Indonesia-Norwegia dalam mendukung implementasi LoI Indonesia-Norwegia di Kalimantan Tengah.
2. Mengetahui hambatan dalam implementasi LoI Indonesia-Norwegia di Kalimantan Tengah.

## **1.4 Cakupan Penelitian**

Penelitian ini merujuk dari kerangka kerja sama antara Indonesia dan Norwegia yang dituangkan dalam *Letter of Intent* (LoI) yang ditandatangani tahun 2010 mengenai pengurangan emisi dari deforestasi. LoI tersebut dirancang dalam tiga fase bertahap yang berbasis hasil (*result-based payment/RBP*). Adapun Fase I (*Preparation*) pada tahun 2010–2011 berfokus pada pembangunan fondasi kelembagaan dan regulasi. Fase II (*Transformation*) pada tahun 2011–2013 berfokus pada penguatan kerangka kebijakan dan integrasi REDD+ ke dalam sistem pemerintahan yang lebih permanen. Fase III (*Implementation*) pada tahun 2014–2016 merupakan tahap implementasi penuh dengan mekanisme pembayaran berbasis hasil/RBP. Dalam fase ini, pengurangan emisi yang terverifikasi menjadi

dasar pemberian insentif dari pihak Norwegia kepada Indonesia. Periode implementasi diperpanjang otomatis selama empat tahun berikutnya yaitu 2016–2020 (Government of Norway and Government of Indonesia 2010).

Penelitian ini berfokus pada fase implementasi yaitu 2016–2020 karena pada fase ini kebijakan dapat diuji melalui capaian penurunan emisi yang terverifikasi yaitu sebesar 11,2 juta ton CO<sub>2</sub>e untuk periode 2016–2017. Sehingga pada periode ini mekanisme RBP benar-benar dioperasionalkan yang ditandai dengan pembayaran sebesar USD 56 juta pada tahun 2020 oleh pemerintah Norwegia. Selain itu, pada fase implementasi terdapat tiga program yang diterapkan oleh Indonesia dalam mengurangi deforestasi, yaitu (1) sistem MRV/NFMS, (2) moratorium izin baru, dan (3) *Safeguards* REDD+. Adapun ketiga fase ini berkontribusi terhadap penurunan deforestasi di Kalimantan Tengah sehingga adanya RBP sebagai hasil kerjasama Indonesia-Norwegia. Fase implementasi juga memiliki urgensi karena dapat LoI dapat diuji melalui mekanisme verifikasi emisi dan penghitungan hasil berbasis bukti oleh UNFCCC (LTS International 2018). Penelitian ini memusatkan pada Provinsi Kalimantan Tengah yang ditetapkan sebagai provinsi percontohan (*pilot province*) dalam pelaksanaan LoI. Pemilihan wilayah ini dikarenakan Kalimantan Tengah memiliki tutupan hutan dan lahan gambut yang sangat luas, sehingga rentan mengalami kebakaran. Melalui pembatasan tahun dan wilayah, penelitian ini bertujuan menilai sejauh mana fase implementasi LoI Indonesia–Norwegia mampu menurunkan deforestasi.

## 1.5 Tinjauan Pustaka

Moira Moeliono dalam jurnal yang berjudul *REDD+ in Indonesia: A New Mode of Governance or Just Another Project?*, dalam *Jurnal Forest Policy and Economics* (2020) (Moeliono et al 2020). Organisasi masyarakat adat dan kelompok masyarakat spili telah berperan dalam meningkatkan dominasi REDD+. Namun, REDD+ membutuhkan reformasi tata kelola hutan dan lahan. REDD+ telah dilembagakan dari waktu ke waktu yang memperlihatkan upaya reformasi di seluruh sektor dengan tujuan untuk menjaga hutan Indonesia. Namun peran REDD+ berkurang sebab hutan masih dianggap sebagai area yang bertujuan untuk memperluas pertanian dan pembangunan infrastruktur. Namun sering kali, kegiatan ini dianggap sebagai praktik yang disengaja. Dimana proyektifikasi merupakan cara dalam menghindari transformasi yang diperlukan oleh negara dan mitra dagang, agar dapat menghentikan deforestasi hutan Indonesia. Selain itu, proyektifikasi juga dapat menunjukkan ketergantungan terhadap kebijakan dalam mencapai pembangunan berkelanjutan.

Janter dalam jurnal yang berjudul *Hambatan Program Merang REDD Pilot Project di Hutan Rawa Gambut Merang Kepayang Sumatera Selatan 2008-2011*, dalam *e-Journal Ilmu Hubungan Internasional Vol. 3 No. 3* (Janter 2015). Jurnal ini menjelaskan bahwa, pemerintah Indonesia dan Jerman bekerja sama dalam mengatasi permasalahan perubahan iklim secara global melalui kerangka kerja sama REDD. Program REDD ini meliputi rehabilitasi hutan yang terdegradasi. Selain itu dilakukan juga pengembangan masyarakat melalui KMPH dan perlindungan hutan yang tersisa. Namun, penelitian ini juga melakukan analisis terhadap hambatan dari implementasi kerangka kerja sama REDD. Baik berupa

kendala internal maupun kendala eksternal, seperti kurangnya pemahaman masyarakat, kurangnya dukungan dari informasi dan media, hingga kondisi cuaca dan sumber daya.

Dian Agung Wicaksono dan Ananda Prima Yurista dalam jurnal yang berjudul *Konservasi Hutan Partisipatif Melalui REDD+ (Studi Kasus Kalimantan Tengah sebagai Provinsi Percontohan REDD+)* (Wicaksono and Yurista 2013). Implementasi program REDD+ di Kalimantan Tengah merupakan upaya konservasi hutan berbasis partisipasi masyarakat yang bertujuan untuk mengurangi deforestasi dan degradasi hutan. Mekanisme REDD+ dapat diterapkan melalui partisipasi aktif masyarakat dalam mengelola SDA. Artikel ini menunjukkan bahwa, keberhasilan REDD+ dalam mengatasi deforestasi bergantung pada masyarakat yang aktif dalam konservasi hutan.

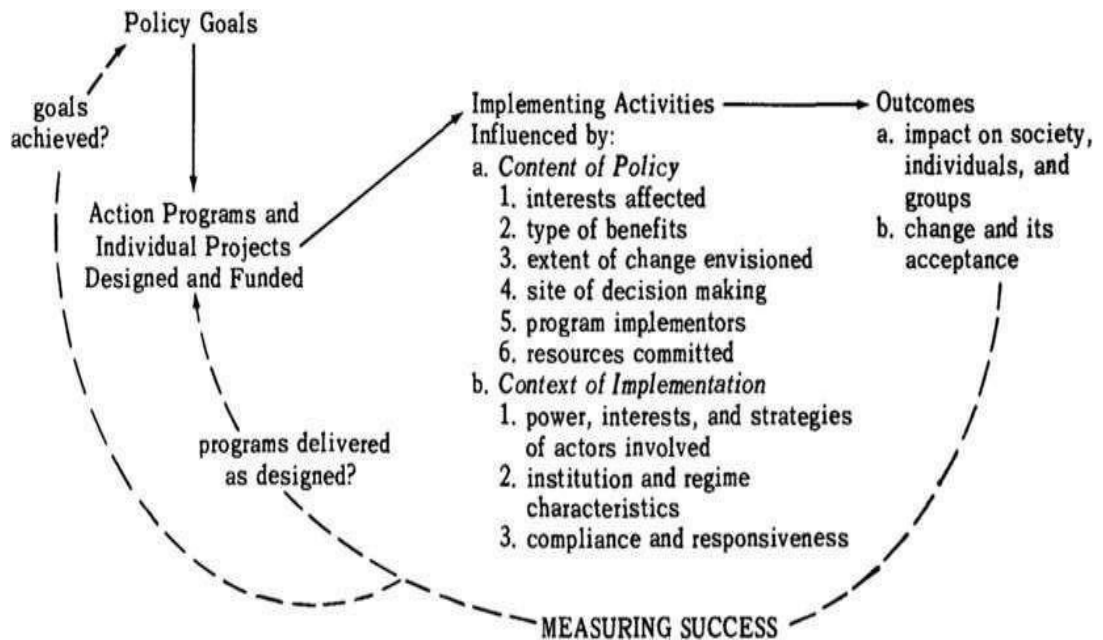
Penelitian ini menghadirkan kebaruan dalam rentang waktu dengan penulis sebelumnya, yaitu dari tahun 2016-2020. Serta, fokus yang lebih spesifik yaitu Kalimantan Tengah. Karena *Letter of Intent* (LoI) membahas dua provinsi, yaitu Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat. Penulis mengambil Kalimantan Tengah sebagai proyek percontohan (*pilot project*). Serta pemilihan tahun yang didasarkan pada fase ketiga pada tahun 2016-2020 yaitu implementasi REDD+ dalam mengatasi deforestasi di Kalimantan Tengah.

## **1.6 Kerangka Pemikiran**

*Politics and Policy Implementation in the Third World* oleh Merilee S. Grindle (1980). Merilee S. Grindle dalam karyanya *Politics and Policy Implementation in the Third World* (1980) menekankan bahwa proses implementasi

kebijakan publik bukanlah sekadar aktivitas administratif yang linier, melainkan merupakan suatu proses politik yang kompleks (Grindle 1980, 181–197).

**Gambar 1. Implementasi sebagai Proses Politik dan Administratif**



Sumber: Grindle (1980)

Implementasi kebijakan dimulai dari perumusan tujuan kebijakan (*policy goals*) yang mencerminkan aspirasi dan kepentingan pembuat kebijakan terhadap perubahan yang ingin dicapai. Tujuan ini kemudian diterjemahkan ke dalam program dan proyek (*action programs and individual projects*) yang dirancang dan didanai untuk mencapai hasil tertentu. Namun, keberhasilan implementasi tidak hanya bergantung pada rancangan kebijakan, tetapi juga pada bagaimana kebijakan tersebut dijalankan. Tahap implementing activities menjadi inti dari proses ini dan dipengaruhi oleh dua faktor utama, yaitu *content of policy* dan *context of implementation*.

## 1. *Content of Policy* (Isi Kebijakan)

Faktor ini berkaitan dengan substansi dan desain kebijakan itu sendiri.

Grindle menyebutkan enam dimensi penting:

- *Interests affected* (kepentingan yang terpengaruh): berbagai kepentingan dari kelompok atau aktor yang dipengaruhi oleh suatu kebijakan, baik yang diuntungkan maupun yang dirugikan oleh kebijakan tersebut.
- *Type of benefits* (jenis manfaat): apakah manfaatnya bersifat langsung dan konkret atau abstrak dan jangka panjang.
- *Extent of change envisioned* (tingkat perubahan yang diharapkan): seberapa besar perubahan sosial, ekonomi, atau politik yang ditargetkan.
- *Site of decision making* (lokasi pengambilan keputusan): sejauh mana keputusan bersifat terpusat atau terdesentralisasi.
- Program implementers (pelaksana program): aktor yang memiliki otoritas dan kapasitas dalam menjalankan kebijakan.
- *Resources committed* (sumber daya yang disediakan): ketersediaan dana, tenaga, dan infrastruktur pendukung implementasi.

## 2. *Context of Implementation* (Konteks Implementasi)

Faktor ini menggambarkan lingkungan sosial, politik, dan kelembagaan yang mempengaruhi jalannya implementasi. Grindle menyoroti tiga aspek penting:

- *Power, interests, and strategies of actors involved* (kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor): hubungan antar aktor seperti pemerintah, masyarakat, dan kelompok kepentingan yang menentukan arah implementasi.

- *Institution and regime characteristics* (karakteristik lembaga dan rezim): stabilitas politik, struktur birokrasi, serta kapasitas kelembagaan yang berperan dalam menjalankan kebijakan.
- *Compliance and responsiveness* (kepatuhan dan responsivitas): sejauh mana pelaksana kebijakan dan masyarakat patuh terhadap aturan serta responsif terhadap perubahan.

Tahap akhir dari proses ini adalah *outcomes* (hasil kebijakan), yaitu dampak nyata yang dihasilkan dari implementasi terhadap masyarakat, individu, dan kelompok. Grindle membagi hasil kebijakan menjadi dua aspek utama: dampak sosial terhadap masyarakat (*impact on society, individuals, and groups*), serta tingkat perubahan dan penerimaannya (*change and its acceptance*). Hasil ini kemudian menjadi dasar untuk menilai apakah tujuan kebijakan (*policy goals*) berhasil dicapai atau tidak. Melalui penjelasan kerangka pemikiran tersebut, maka penelitian ini akan mengukur bagaimana implementasi dari *content of policy* dan *context of implementation* sehingga menghasilkan kesesuaian terhadap tujuan *Letter of Intent* (LoI).

## 1.7 Argumen Sementara

Berdasarkan kerangka implementasi kebijakan Grindle (1980), penelitian ini berargumen bahwa implementasi *Letter of Intent* (LoI) Indonesia–Norwegia dalam program REDD+ tidak hanya ditentukan oleh desain kebijakan (*content of policy*), tetapi juga oleh dinamika konteks implementasinya (*context of implementation*) di tingkat lokal. Dari sisi *content of policy*, indikator *interests affected* dan *type of benefits* tercermin pada pemberian pendanaan berbasis hasil

serta penetapan Kalimantan Tengah sebagai provinsi percontohan, sementara indikator program implementers dan resources committed terlihat dari pelibatan Pemerintah Provinsi, BPDLH, dan lembaga perantara melalui instrumen seperti MRV/NFMS, Moratorium Izin Baru, dan Safeguards REDD+/SISS REDD+. Dari sisi context of implementation, indikator power, interests, and strategies of actors, institutional characteristics, serta compliance and responsiveness menunjukkan bahwa tumpang tindih kewenangan, kepentingan ekonomi berbasis lahan, dan keterbatasan kapasitas pengawasan menjadi faktor yang berpotensi mempengaruhi capaian implementasi kebijakan di tingkat daerah.

## **1.8 Metode Penelitian**

### *1.8.1 Jenis Penelitian*

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan sifat penelitian deskriptif yang bertujuan untuk membuat gambaran sistematis, faktual serta akurat mengenai kata-kata, sifat dan hubungan fenomena atau kasus yang dianalisis, yaitu mengenai peran *Letter of Intent* (LoI) Indonesia-Norwegia dalam mengatasi deforestasi hutan di Kalimantan Tengah melalui implementasi REDD+.

### *1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian*

Subjek dalam penelitian ini adalah *Letter of Intent* (LoI) Indonesia-Norwegia dalam implementasi REDD+ yang berperan sebagai aktor dalam mengatasi permasalahan deforestasi hutan di Kalimantan Tengah. Sedangkan, objek dalam penelitian ini adalah permasalahan deforestasi hutan di Kalimantan Tengah.

### *1.8.3 Metode Pengumpulan Data*

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode analisis kualitatif-deskriptif menggunakan data primer, seperti buku, jurnal, artikel media masa, website, dan dokumen terkait.

### *1.8.4 Proses Penelitian*

Dalam proses penelitian kualitatif ini adapun tahapannya adalah, menentukan masalah, peneliti melakukan kajian literatur, melakukan studi mengenai pendahuluan, menetapkan metode untuk mengumpulkan data, observasi, dan dokumen yang berupa buku maupun jurnal.

## **1.9 Sistematika Pembahasan**

Bab 1: Latar belakang masalah, Rumusan Masalah, Tujuan, Cakupan Penelitian, Tinjauan pustaka, Kerangka pemikiran, Argumen sementara, Metode penelitian, dan Sistematika pembahasan. Bab 2: Deforestasi di Kalimantan Tengah dan Perjanjian Bilateral REDD+ antara Indonesia-Norwegia. Bab 3: Implementasi kerja sama melalui analisis implementasi kerja sama Indonesia-Norwegia dalam Mengatasi Deforestasi di Kalimantan Tengah 2016-2020. Bab 4: Kesimpulan dan Rekomendasi.

## BAB 2

### DEFORESTASI DI KALIMANTAN TENGAH DAN PERJANJIAN

#### BILATERAL REDD+ ANTARA INDONESIA-NORWEGIA

Bab ini membahas kondisi deforestasi di Kalimantan Tengah sebagai wilayah yang ditetapkan sebagai Provinsi percontohan dalam kerja sama Indonesia-Norwegia melalui Letter of Intent (LoI). Pembahasan ini penting untuk memberikan gambaran mengenai situasi empiris yang menjadi dasar latar belakang pelaksanaan program REDD+ pada periode penelitian. Selain itu, bab ini juga menjelaskan perkembangan kerja sama bilateral Indonesia-Norwegia dalam kerangka REDD+ yang menjadi dasar implementasi kebijakan pengendalian deforestasi.

Dalam bab ini, penulis akan menjelaskan mengenai deforestasi di Kalimantan tengah dalam rentang waktu 2016-2020. Selain itu, penulis juga akan menjelaskan mengenai *Letter of Intent* (LoI) sebagai bentuk kerja sama antara Indonesia-Norwegia yang bertujuan untuk menurunkan deforestasi di Kalimantan Tengah. Penulis akan menyajikan data deforestasi di Kalimantan Tengah serta tabel yang menjelaskan mengenai fase-fase yang berlangsung di dalam LoI, berikut sub-bab penjelasannya:

#### 2.1 Deforestasi di Kalimantan Tengah

Kalimantan Tengah dikenal memiliki sumber daya alam yang melimpah, namun peningkatan aktivitas masyarakat dan pelaku bisnis justru berdampak pada penurunan kualitas lingkungan dan kerusakan hutan. Kondisi ini memicu berbagai

bencana alam seperti kebakaran hutan dan deforestasi. Sebagian besar wilayah hutan di Kalimantan Tengah merupakan lahan gambut yang terbentuk dari sisa-sisa pembusukan bahan organik selama waktu yang panjang (Saharjo et al 2018). Karena sifatnya yang mudah terbakar, lahan gambut sangat rentan terhadap kebakaran, terutama saat kondisi iklim kering. Secara nasional, luas hutan Indonesia terus berkurang akibat meningkatnya laju deforestasi. Data melalui *Global Forest Watch* menunjukkan bahwa, Kalimantan Tengah terus kehilangan tutupan hutan (jumlah pohon yang menutupi area hutan) selama tahun 2016-2020. Tahun 2016 merupakan tahun tertinggi Kalimantan Tengah mengalami kehilangan hutan primer, yaitu sebesar 292.000 hektare. Namun, sejak 2017-2020, hutan primer di Kalimantan Tengah tidak mengalami kehilangan yang signifikan seperti tahun sebelumnya. Akan tetapi setiap tahunnya menurun, misalnya pada rentang 2017-2020 penurunan terjadi 45.800 ha, 44.800 ha, 45.300 ha, dan 47.600 ha (Global Forest Watch 2024). Sebagai negara yang ekonominya masih bergantung pada sektor kehutanan dan pertanian, Indonesia secara tidak langsung turut memberikan kontribusi besar terhadap peningkatan emisi global akibat deforestasi.

**Tabel 1. Tabel Deforestasi Tahun 2016-2020 di Kalimantan Tengah (Ha/Th)**

2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
116,782.80	27,240.30	26,240.20	6,912.30

Sumber: BPS (2024)

Deforestasi di Kalimantan Tengah tercatat paling tinggi terjadi di Kabupaten Kapuas dengan luas mencapai lebih dari 31%, sedangkan tingkat terendah berada di Kabupaten Barito Timur yang hanya sekitar 0,01%. Tingginya angka deforestasi di Kapuas tidak lepas dari luas wilayah dan kawasan hutannya

yang besar, di mana semakin luas hutan maka semakin besar pula potensi terjadinya deforestasi. Kabupaten ini memiliki area gambut yang luas dan rentan terbakar saat musim kemarau akibat suhu panas. Namun, tidak jarang kebakaran juga terjadi secara sengaja untuk membuka lahan baru. Selain itu, Kapuas menjadi salah satu wilayah utama ekspansi perkebunan kelapa sawit yang turut berkontribusi besar terhadap deforestasi. Sementara itu, Kabupaten Barito Timur memiliki kondisi yang berbeda. Wilayah ini didominasi oleh lahan terbuka, area pertanian, perkebunan rakyat, serta pemukiman, sehingga kawasan hutannya relatif sempit dan berpotensi kecil terhadap pembukaan lahan skala besar. Perbedaan karakteristik wilayah ini menjelaskan mengapa tingkat deforestasi di Barito Timur jauh lebih rendah dibandingkan Kapuas (Info Kalteng 2025; Dhani and Ihsanuddin 2025; Redaksi KBC 2025).

Laju deforestasi di Kalimantan Tengah mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun, yang sebagian besar dipengaruhi oleh aktivitas masyarakat. Berdasarkan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) 2021) serta *Global Forest Watch* (Global Forest Watch 2024), deforestasi menurun dari sekitar 0,48 juta hektare pada 2016–2017 menjadi 0,46 juta hektar pada 2018–2019, meskipun sempat naik ke 0,63 juta hektar pada 2017–2018. Pada 2019–2020, deforestasi kembali berada di kisaran 0,48 juta hektar. Tren ini menunjukkan adanya perbaikan pengelolaan hutan nasional setelah diterapkannya kebijakan moratorium izin hutan primer dan implementasi program REDD+. Dinamika naik turunnya angka ini umumnya dipengaruhi oleh aktivitas manusia di berbagai sektor, seperti pertanian, perkebunan, pertambangan, dan program transmigrasi (Wahyuni and Suranto 2021). Di Kalimantan Tengah, tingkat

kehilangan hutan pada periode 2016–2020 menunjukkan pola fluktuatif namun cenderung menurun. Tahun 2016 tercatat sebagai salah satu tahun dengan kehilangan tertinggi pasca kebakaran besar 2015. Peningkatan kecil kembali terjadi pada 2019–2020, seiring dengan meningkatnya aktivitas konversi lahan dan ekspansi perkebunan. Akan tetapi, pada 2019–2020, deforestasi turun signifikan hingga mencapai 6.912 hektar per tahun. Pandemi menyebabkan berkurangnya mobilitas serta terbatasnya aktivitas ekonomi masyarakat dan pemerintah, yang secara tidak langsung menekan laju deforestasi. Namun, faktor-faktor utama pendorong kerusakan hutan tetap sama, yakni alih fungsi lahan untuk pertanian, perluasan perkebunan kelapa sawit, dan pengembangan industri pertambangan yang terus meningkat pasca pandemi (Wahyuni and Suranto 2021; Global Forest Watch 2024).

Berdasarkan data Sistem Informasi Statistik KLHK (2021), luas area terbakar menurun menjadi 6.148 hektar pada tahun 2020, jauh lebih rendah dibandingkan tahun-tahun sebelumnya (Sistem Informasi Statistik KLHK 2021). Dalam mengatasi permasalahan deforestasi di Kalimantan Tengah, pemerintah membangun kerja sama dengan berbagai pihak, seperti kerja sama antar instansi, swasta, non-pemerintah, dan kerja sama internasional. Kerja sama ini terlihat dalam program yang berhubungan dengan perlindungan dan pengelolaan hutan. Indonesia juga memperkuat kerja sama internasional, salah satunya dengan Norwegia melalui skema REDD+. Melalui kemitraan ini, Indonesia berkomitmen mengurangi emisi karbon dari sektor kehutanan, sementara Norwegia memberikan dukungan pendanaan sebagai insentif atas kinerja pelestarian lingkungan (Satwika and Putranti 2020).

*Letter of Intent* (LoI) 2010 antara Indonesia dan Norwegia dirancang dalam tiga tahapan (*phased approach*) yang menunjukkan transisi dari persiapan kebijakan menuju implementasi berbasis hasil. Tahap I (*Preparation*) dari tahun 2010-2011. Tahap ini berfokus pada pembangunan fondasi kelembagaan dan regulasi. Indonesia membentuk Satgas REDD+, menyusun Strategi Nasional REDD+, mengembangkan sistem pengukuran, pelaporan, dan verifikasi (MRV), serta menerapkan moratorium izin baru pada hutan primer dan lahan gambut. Fase ini bertujuan menyiapkan prasyarat tata kelola sebelum pembayaran berbasis hasil dapat dilakukan.

Tahap II (*Transformation*) dari tahun 2011-2013 Tahap transformasi menekankan penguatan sistem dan integrasi REDD+ ke dalam struktur pemerintahan permanen. Pada fase ini dilakukan konsolidasi kelembagaan (termasuk integrasi fungsi REDD+ ke kementerian terkait), penyempurnaan kebijakan kehutanan, serta penguatan sistem pendanaan dan mekanisme distribusi manfaat. Tujuannya adalah memastikan reformasi tidak bersifat sementara, tetapi terinstitusionalisasi.

Tahap III (*Implementation*) pada tahun 2014-2016. Tahap ini merupakan fase pelaksanaan penuh, di mana pembayaran dari Norwegia diberikan berdasarkan capaian penurunan emisi yang terverifikasi. Fokusnya bukan lagi pada perencanaan, melainkan pada hasil nyata pengurangan deforestasi. Pada fase ini Indonesia menerima pembayaran berbasis hasil atas pengurangan emisi periode 2016–2017 yang diverifikasi secara independent (Government of Norway and Government of Indonesia 2010). Secara konseptual, pemetaan tiga tahap tersebut menunjukkan bahwa LoI tidak langsung memberikan insentif finansial, tetapi

menggunakan pendekatan bertahap yaitu membangun sistem terlebih dahulu, mentransformasikan tata kelola, lalu memberikan pembayaran atas hasil yang terukur.

Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah mengimplementasikan REDD+ sebagai program strategis mitigasi perubahan iklim dan konservasi hutan. Program ini diharapkan mendukung target nasional dalam menekan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan. Namun, pemerintah daerah menegaskan bahwa pelaksanaannya harus sejalan dengan arah pembangunan daerah agar tidak bertentangan dengan strategi dan indikator pembangunan (AntaraNews 2024). Sebagai provinsi yang bergantung pada sumber daya alam seperti pertambangan, perkebunan, dan kehutanan, Kalimantan Tengah menghadapi tantangan besar dalam menekan deforestasi tanpa menghambat pertumbuhan ekonomi. Pemerintah khawatir REDD+ hanya menjadi simbol konservasi tanpa dampak nyata di lapangan.

Dua faktor utama yang menghambat keberhasilan program ini adalah persepsi masyarakat bahwa REDD+ hanya menguntungkan kelompok tertentu dan perubahan komitmen akibat pergantian rezim. Rendahnya partisipasi masyarakat dan belum terpenuhinya hak-hak masyarakat adat, seperti komunitas Dayak, turut memperlemah efektivitas REDD+. Organisasi AMAN Kalteng bahkan menyerukan moratorium program sebelum prinsip FPIC (*Free, Prior, and Informed Consent*) serta partisipasi penuh masyarakat adat benar-benar dijamin (REDD Monitor 2011). Pemerintah provinsi menunjukkan komitmen kuat untuk memperkuat koordinasi kelembagaan, mendorong pendekatan ekonomi hijau, serta memastikan inklusivitas masyarakat dalam pelaksanaan REDD+ (Suwarno, Hein and Sumarga 2015).

## **2.2 Kerja Sama Penanganan Deforestasi melalui *Letter of Intent* Indonesia-Norwegia 2016-2020**

*Policy goals* dalam kerangka LoI Indonesia–Norwegia secara fundamental diarahkan untuk menurunkan emisi gas rumah kaca yang berasal dari deforestasi, degradasi hutan, serta konversi lahan gambut melalui mekanisme REDD+ (Government of Norway and Government of Indonesia 2010). Dalam kerangka implementasi kebijakan, tujuan tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam bentuk *action programs and individual projects*. Adapun ketiga program itu adalah (1) Pemantauan sistem MRV (*Monitoring, Reporting & Verification*) dan NFSM (*National Forest Monitoring System*) merupakan sistem yang berfungsi untuk mengukur dan memastikan capaian penurunan emisi di Kalimantan Tengah. Sistem ini dikembangkan menggunakan data satelit. Cara kerjanya yaitu melakukan pengumpulan data perubahan lahan melalui data satelit, penghitungan emisi, penyusunan laporan nasional, dan proses verifikasi independen untuk menjaga transparansi hasil melalui UNFCCC (Ministry of Environment and Forestry Republic of Indonesia 2018). Sistem ini mencakup seluruh kawasan hutan Indonesia, namun operasionalnya diterapkan pada wilayah pilot project, yaitu Kalimantan Tengah dengan tiga kabupaten meliputi Kapuas, Kotawaringin Timur, dan Pulang Pisau (Haeda 2018).

(2) Moratorium izin baru merupakan kebijakan administratif pemerintah Indonesia yang dirancang untuk menahan laju deforestasi melalui penundaan pemberian izin baru pada kawasan hutan alam primer dan lahan gambut. Bentuknya

adalah instrumen regulasi berupa instruksi presiden yang diberlakukan pertama pada 2011 kemudian diperpanjang pada 2013, 2015, 2017, dan dijadikan kebijakan permanen pada 2019. Mekanisme pelaksanaannya meliputi penghentian sementara izin baru pada sektor perkebunan, kehutanan, dan pertambangan, serta evaluasi izin lama sebagai bagian dari reformasi tata kelola (Instruksi Presiden 2011). Kebijakan ini berlaku secara nasional di seluruh wilayah Indonesia yang memiliki hutan alam primer dan lahan gambut. Namun, Kalimantan Tengah ditetapkan sebagai provinsi percontohan, dengan fokus implementasi di Kabupaten Kapuas, Kotawaringin Timur, dan Pulau Pisau sebagai wilayah uji penguatan tata kelola dan pengendalian deforestasi.

(3) *Safeguards* REDD+ merupakan kerangka perlindungan sosial dan lingkungan yang bertujuan memastikan implementasi REDD+ tidak menimbulkan dampak negatif terhadap masyarakat lokal, masyarakat adat, maupun keanekaragaman hayati. Bentuknya berupa standar prosedur dan sistem informasi yang mengatur konsultasi publik, penilaian dampak sosial lingkungan, transparansi tata kelola, serta mekanisme pengaduan (UNFCCC 2011). Program *Safeguards* REDD+ diterapkan secara nasional sebagai bagian dari komitmen Indonesia di bawah kerangka UNFCCC. Namun pada tahap awal, penguatan dan uji implementasi *safeguards* lebih difokuskan di provinsi percontohan seperti Kalimantan Tengah serta Kalimantan Timur.

Kerjasama Indonesia–Norwegia dalam program REDD+ berawal dari penandatanganan *Letter of Intent* (LoI) pada 26 Mei 2010 di Oslo. Perjanjian ini merupakan bentuk kemitraan bilateral di bidang lingkungan hidup yang bertujuan menurunkan emisi gas rumah kaca melalui pengendalian deforestasi dan degradasi

hutan. LoI menjadi salah satu tonggak penting dalam diplomasi iklim Indonesia karena mempertemukan kepentingan pembangunan berkelanjutan di tingkat nasional dengan dukungan pendanaan berbasis hasil (*result-based payment*) dari Norwegia hingga USD 1 miliar (Government of Norway and Government of Indonesia 2010). Sebagai bagian dari implementasi awal LoI, Provinsi Kalimantan Tengah ditetapkan oleh pemerintah Indonesia sebagai provinsi percontohan REDD+ (REDD+ *Pilot Province*) pada tahun 2010.

Tujuan kemitraan Indonesia-Norwegia adalah untuk berkontribusi pada pengurangan emisi gas rumah kaca yang signifikan akibat deforestasi, degradasi hutan, dan konversi lahan gambut melalui: (a) penyelenggaraan dialog kebijakan mengenai kebijakan perubahan iklim internasional, khususnya kebijakan internasional tentang REDD+ (b) kolaborasi dalam mendukung pengembangan dan implementasi strategi REDD+ Indonesia (Government of Norway and Government of Indonesia 2010). Dalam kerja sama ini, kedua belah pihak bermaksud untuk: (a) memastikan bahwa kemitraan ini didasarkan pada dan tidak ada intervensi dalam kemitraan ini. (b) memberikan kesempatan kepada semua pemangku kepentingan terkait, termasuk masyarakat adat, komunitas lokal, dan masyarakat sipil, yang tunduk pada peraturan perundang-undangan nasional, dan jika berlaku, instrumen internasional, untuk berpartisipasi penuh dan efektif dalam perencanaan dan implementasi REDD+. (c) mengupayakan peningkatan pendanaan, aksi dan hasil yang proporsional dan progresif dari waktu ke waktu, berdasarkan prinsip kontribusi untuk pencapaian tujuan. (d) bersikap transparan sepenuhnya terkait pendanaan, aksi, dan hasil (Government of Norway and Government of Indonesia 2010).

Dalam implementasinya, LoI Indonesia–Norwegia merujuk pada beberapa dokumen resmi. Pertama, *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) yang tersedia di situs resmi Pemerintah Norwegia ([regjeringen.no](http://regjeringen.no)). Dokumen ini secara eksplisit menyebutkan komitmen pendanaan hingga USD 1 miliar, pembagian tiga fase kerja sama (*preparation, transformation, implementation*), serta prinsip pembayaran berbasis hasil (*result-based payment*). Kedua, dokumen *Joint Concept Note* dan laporan verifikasi pengurangan emisi yang dipublikasikan di laman resmi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan UNFCCC. Dalam redaksinya dijelaskan bahwa pembayaran hanya dilakukan setelah pengurangan emisi dihitung melalui sistem MRV dan diverifikasi secara independen.

**Tabel 2. Tiga Fase *Letter of Intent* Indonesia-Norwegia dalam Implementasi REDD+ di Kalimantan Tengah**

<b>Fase</b>	<b>Tahun</b>	<b>Fokus</b>	<b>Lembaga</b>
<i>Preparation</i>	2010–2011	Persiapan kelembagaan & strategi REDD+	Satgas REDD+
<i>Transformation</i>	2011–2013	Integrasi ke sistem nasional	BP REDD+ → KLHK
<i>Implementation</i>	2014–2016	Pembayaran berbasis hasil <i>(Result-Based)</i>	KLHK & BPDH

Sumber: Government of Norway and Government of Indonesia (2010)

Kerjasama bilateral antara Indonesia dan Norwegia dalam pelaksanaan REDD+ dijalankan melalui tiga fase utama sebagaimana tercantum dalam Letter of Intent (LoI) tahun 2010. Fase pertama, yaitu fase persiapan (2010–2013), berfokus pada pembentukan kerangka kelembagaan dan kebijakan nasional untuk pengurangan emisi dari deforestasi. Pada tahap ini, pemerintah Indonesia membentuk Satuan Tugas REDD+ dan menetapkan Kalimantan Tengah sebagai provinsi percontohan (*pilot province*) untuk menguji penerapan REDD+ di tingkat daerah. Selanjutnya, fase transformasi (2014–2015) menandai proses integrasi program REDD+ ke dalam sistem pemerintahan nasional melalui pembentukan Badan Pengelola REDD+ (BP REDD+) dan penguatan kebijakan seperti moratorium izin hutan primer dan lahan gambut. Setelah kelembagaan REDD+ masuk ke dalam Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), kerjasama memasuki fase implementasi (2016–2020), yang menitikberatkan pada mekanisme pembayaran berbasis hasil (*result-based payment*). Pada tahap ini, Indonesia menerima pendanaan sebesar USD 56 juta pada tahun 2020 sebagai penghargaan atas pengurangan emisi sekitar 11,2 juta ton CO<sub>2</sub>e selama periode 2016–2017. Secara keseluruhan, tiga fase ini menunjukkan bagaimana kerjasama Indonesia–Norwegia berkembang dari tahap perencanaan kelembagaan menuju implementasi konkrit kebijakan iklim, di mana Kalimantan Tengah memainkan peran penting sebagai wilayah percontohan penerapan REDD+ (Government of Norway and Government of Indonesia 2010).

Kalimantan Tengah berperan penting dalam fase implementasi ini karena memiliki tutupan hutan luas dan sejarah deforestasi tinggi akibat ekspansi lahan gambut dan perkebunan kelapa sawit. Melalui program REDD+, provinsi ini

menjadi laboratorium kebijakan untuk menguji sinergi antara kebijakan nasional seperti moratorium izin hutan primer dan gambut dengan praktik pengelolaan hutan berkelanjutan di tingkat lokal. Kolaborasi ini menunjukkan bagaimana kerja sama bilateral dapat diartikan ke dalam aksi iklim konkret di tingkat daerah, sekaligus menjadi contoh penerapan *environmental governance* lintas negara yang berorientasi pada hasil. Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah terus mempersiapkan implementasi REDD+ dengan serius. Program tersebut mencakup berbagai kegiatan, seperti penguatan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), rehabilitasi hutan dan lahan, pengendalian kebakaran hutan, konservasi keanekaragaman hayati, hingga pembangunan kelembagaan REDD+. Gubernur melalui Dinas Lingkungan Hidup menilai REDD+ sebagai pintu masuk menuju ekonomi hijau yang membuka peluang pembiayaan konservasi sebagai alternatif dari model pembangunan berbasis eksploitasi sumber daya alam (DLHK Kalteng 2024).

Dalam implementasi REDD+ di Kalimantan Tengah, berbagai lembaga berperan penting dalam memastikan koordinasi dan efektivitas program. Tahap awal ditandai dengan pembentukan Satuan Tugas (Satgas) REDD+ melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 19 Tahun 2010 yang bertugas mempersiapkan kerangka kerja kelembagaan dan kebijakan nasional REDD+. Selanjutnya, dibentuk Badan Pengelola REDD+ (BP REDD+) berdasarkan Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2013 untuk mengkoordinasikan pelaksanaan program lintas sektor. Setelah integrasi kelembagaan pada tahun 2015, tanggung jawab pelaksanaan beralih ke Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) yang kemudian membentuk *Board of Director* (BOD) guna memperkuat tata kelola REDD+.

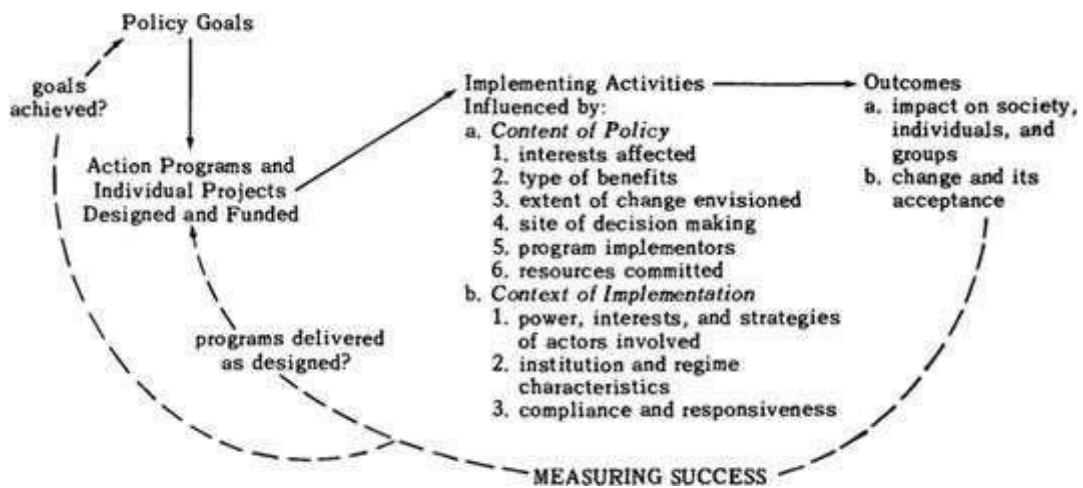
Dukungan regulatif juga diperkuat melalui Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2017 dan Inpres No. 5 Tahun 2019 tentang moratorium pemberian izin baru di hutan primer dan lahan gambut, serta Peraturan Menteri LHK No. P.70 Tahun 2017 yang mengatur tata cara pelaksanaan REDD+ secara nasional. Di tingkat daerah, pembentukan lembaga pendanaan melalui Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BP-DLH) pada tahun 2019 menjadi langkah penting dalam memastikan keberlanjutan pendanaan kegiatan REDD+ di Kalimantan Tengah. Kolaborasi antar lembaga tersebut menunjukkan adanya sinergi antara pemerintah pusat, daerah, dan mitra pembangunan seperti FORCLIME dalam mendukung pengurangan emisi dan pengelolaan hutan berkelanjutan (Satwika and Putranti 2020).

## BAB 3

### IMPLEMENTASI KERJA SAMA PENANGANAN DEFORESTASI MELALUI *LETTER OF INTENT* (LOI) INDONESIA-NORWEGIA DI KALIMANTAN TENGAH 2016-2020

Bab ini akan membahas implementasi kebijakan publik dalam kerangka kerja sama Indonesia–Norwegia melalui *Letter of Intent* (LoI) sebagai instrumen utama pelaksanaan REDD+ dalam mengatasi deforestasi di Kalimantan Tengah pada periode 2016–2020. Analisis dalam bab ini menggunakan kerangka konseptual *Implementation as a Political and Administrative Process* dari Merilee S. Grindle (1980) yang menekankan bahwa implementasi kebijakan bukan hanya proses administratif yang bersifat teknis, melainkan juga proses politik yang dipengaruhi oleh kepentingan aktor, struktur kelembagaan, serta dinamika sosial di tingkat lokal maupun nasional. Berdasarkan teori tersebut, konteks sub-bab meliputi (3.1) *Content of Policy*, (3.2) *Context of Implementation*, dan (3.3) *Outcomes*. Dengan demikian, keseluruhan bab ini memberikan analisis mengenai bagaimana LoI Indonesia–Norwegia diimplementasikan, serta dinamika yang mempengaruhi penurunan deforestasi di Kalimantan Tengah.

**Gambar 2. Implementasi sebagai Proses Politik dan Administratif**



Sumber: Grindle (1980)

Dalam kerangka teori Grindle, tujuan kebijakan (*policy goals*) LoI Indonesia–Norwegia adalah menurunkan deforestasi melalui perbaikan tata kelola hutan yang berbasis hasil (Government of Norway and Government of Indonesia, 2010).

### **3.1 Content of Policy dari Implementasi LoI Indonesia-Norwegia**

Menurut Grindle, *content of policy* atau isi kebijakan merujuk pada isi dari suatu kebijakan, yaitu segala yang diatur melalui kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup enam variabel dibawah ini (Grindle 1980, 181–197). Dalam konteks LoI Indonesia-Norwegia, content of policy berkaitan dengan komitmen pengurangan emisi berbasis kinerja/*results-based payment*.

### 3.1.1 *Interests Affected dari Implementasi LoI*

Dalam kerangka *interest affected* menurut Grindle siapa saja aktor yang kepentingannya diuntungkan atau dirugikan oleh suatu kebijakan (Grindle, 1980). Sehingga implementasi LoI Indonesia-Norwegia dalam pengendalian deforestasi di Kalimantan Tengah melihat siapa saja aktor-aktor yang terpengaruh akibat dari implementasi LoI. Dalam implementasi LoI terdapat tiga program untuk mengendalikan deforestasi di Kalimantan Tengah. Adapun ketiga program itu adalah (1) Pemantauan sistem MRV (*Monitoring, Reporting & Verification*) dan NFSM (*National Forest Monitoring System*). (2) Moratorium izin baru (Instruksi Presiden 2011), dan (3) *Safeguards* REDD+ merupakan kerangka perlindungan sosial dan lingkungan. Berikut penjelasan implementasi program dan aktor yang terpengaruh kepentingannya:

(a). Sistem MRV dan NFMS (*Monitoring, Reporting & Verification & National Forest Monitoring System*):

Dalam kerangka implementasi kebijakan Grindle, *interests affected* dari sistem MRV/NFMS merujuk pada aktor-aktor yang kepentingannya berubah karena adanya sistem pemantauan hutan. Adapun aktor-aktor yang terlibat dalam sistem pemantauan ini adalah pemerintah Indonesia melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim (KLHK 2017). Kemudian pemerintah daerah meliputi kabupaten Kapuas, Kotawaringin Timur, dan Pulang Pisau. Kemudian perusahaan perkebunan dan kehutanan, masyarakat lokal dan masyarakat adat. Serta Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) seperti WWF Indonesia, WALHI, dan AMAN (WWF Indonesia 2018).

Adapun kepentingan aktor yang berubah adalah pemerintah Indonesia melalui KLHK dan DJJPI, kepentingannya diuntungkan karena memperoleh data nasional yang akurat untuk pelaporan dan pengurangan emisi. Kepentingan mereka terkait peningkatan kredibilitas internasional, efektivitas kebijakan iklim, serta akses pada pendanaan berbasis kinerja. Selanjutnya, pemerintah daerah Kalimantan Tengah dan pemerintah kabupaten Kapuas, Kotawaringin Timur, dan Pulang Pisau kepentingannya diuntungkan karena meningkatkan kapasitas dan perbaikan tata kelola lahan serta pengurangan risiko kebakaran hutan.

Perusahaan kehutanan dan perkebunan termasuk pihak yang kepentingannya terdampak oleh penerapan sistem MRV/NFMS. Karena transparansi data membuat aktivitas deforestasi ilegal atau pelanggaran izin lebih mudah terdeteksi, sehingga perusahaan menghadapi tuntutan kepatuhan yang lebih ketat dan potensi pembatasan ekspansi. Sementara itu, masyarakat lokal dan masyarakat adat memperoleh manfaat dari pemantauan hutan karena membantu menjaga wilayah kelola mereka, memperkuat perlindungan lingkungan, serta membuka peluang memperoleh manfaat dari program REDD+ (Antara News 2024).

Bagi LSM lingkungan, sistem MRV/NFMS umumnya memberikan keuntungan kepada mereka karena menyediakan data yang lebih terbuka dan dapat digunakan untuk penelitian, advokasi kebijakan, serta pemantauan independen terhadap perubahan hutan. Di tingkat internasional, donor sangat berkepentingan pada sistem ini karena data MRV/NFMS menjadi dasar untuk memverifikasi keberhasilan penurunan emisi dan menentukan pemberian pendanaan berbasis kinerja (UNFCCC 2016). Secara keseluruhan, keberadaan MRV dan NFMS

memengaruhi banyak kepentingan sekaligus mulai dari pemerintah, masyarakat, hingga LSM. Dalam sistem MRV/NFMS, pemerintah Indonesia melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia berperan mengelola data kebakaran dan perubahan

hutan menggunakan citra satelit, sementara pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah melalui dinas kehutanan melakukan pemantauan langsung di lapangan terhadap kondisi lahan gambut, pembukaan lahan, dan aktivitas masyarakat (KLHK 2017). Proses pengumpulan data lapangan juga didukung oleh LSM seperti WWF Indonesia, WALHI, dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara yang membantu dokumentasi kondisi wilayah (WWF Indonesia 2018). Pada tahap pelaporan, pemerintah Indonesia melalui DJPPI bertugas menghitung emisi berdasarkan perbandingan kondisi lahan sebelum dan sesudah yang diperoleh dari hasil pemantauan. Selanjutnya, pada tahap verifikasi, laporan yang telah disusun akan ditinjau oleh tim penelaah teknis dari UNFCCC untuk memastikan akurasi dan kredibilitas data (UNFCCC 2016).

Adapun cara kerja sistem MRV/NFMS sebagai berikut: pada tahap monitoring, aktor yang terlibat adalah pemerintah Indonesia melalui KLHK yang berperan untuk mengelola data mengenai kebakaran hutan melalui citra satelit. Citra satelit yang digunakan adalah NFMS yaitu sistem nasional yang menyimpan seluruh data kehutanan di Indonesia. Kemudian pemerintah provinsi Kalimantan Tengah melalui pemerintah daerah dan Dinas Kehutanan melakukan *monitoring* di lapangan dengan melihat kondisi lahan gambut, pembukaan lahan, dan aktivitas masyarakat (KLHK 2017). Adapun LSM yang membantu pemerintah daerah untuk mengumpulkan data lapangan mengenai kondisi lahan, yaitu WWF Indonesia,

WALHI, dan AMAN (WWF Indonesia 2018). Kemudian pada tahap *reporting*, pemerintah Indonesia melalui DJPPI melakukan penghitungan emisi dari data yang telah dikumpulkan. Emisi dihitung dengan cara membandingkan kondisi lahan sebelum dan sesudah yang diperoleh dari data pemantauan. Setelah laporan disusun, tahap terakhir adalah laporan tersebut akan diverifikasi. Adapun laporan tersebut akan diverifikasi oleh UNFCCC *technical expert review* (UNFCCC 2016).

(b). Moratorium izin

Kebijakan moratorium izin baru pada hutan primer dan lahan gambut yang dimulai melalui Instruksi Presiden No. 10 Tahun 2011 dan diperpanjang melalui Inpres No. 6 Tahun 2013 serta Inpres No. 8 Tahun 2015 dan dipermanenkan pada tahun 2019, dalam variabel *interests affected* moratorium izin baru mempengaruhi kepentingan berbagai aktor yang terlibat dalam tata kelola hutan dan perizinan lahan. Pemerintah pusat melalui Presiden dan KLHK memiliki kepentingan utama untuk memperbaiki tata kelola kehutanan, menurunkan emisi karbon, serta memenuhi komitmen internasional Indonesia dalam diplomasi perubahan iklim (KLHK 2017). Kebijakan ini sekaligus memperkuat posisi pemerintah pusat dalam menunjukkan komitmen terhadap pengurangan deforestasi dan peningkatan kredibilitas di forum global.

Di tingkat daerah, pemerintah provinsi dan kabupaten kepentingannya terpengaruh karena harus menyesuaikan kebijakan perizinan lokal serta menunda rekomendasi dan izin lokasi yang berpotensi meningkatkan deforestasi. Bagi pemerintah daerah, moratorium menjadi instrumen untuk memperbaiki tata kelola hutan sekaligus memperkuat fungsi pengawasan terhadap proses perizinan perusahaan perkebunan dan penggunaan lahan (KLHK 2017). Dari sisi

kepentingan, pemerintah daerah juga melihat kebijakan ini sebagai alat untuk mengendalikan deforestasi di wilayahnya serta menata kembali sistem perizinan yang sebelumnya kurang terkendali (Sills et al. 2014). Namun bagi perusahaan perkebunan dan kehutanan, moratorium izin baru mempengaruhi kepentingan mereka karena harus menyesuaikan izin dengan pembukaan lahan.

(c). *Safeguards* REDD+

*Safeguards* REDD+ merupakan mekanisme perlindungan sosial dan lingkungan yang dirancang agar kebijakan pengurangan deforestasi tidak menimbulkan dampak negatif terhadap masyarakat lokal, masyarakat adat, keanekaragaman hayati, maupun hak atas sumber daya alam, sekaligus menjamin partisipasi publik dalam proses implementasi (Inpres 2015). Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia dan DJPPI memiliki kepentingan memastikan implementasi kebijakan berjalan sesuai standar sosial dan lingkungan internasional sehingga hasilnya dapat diverifikasi dan diakui secara global. Sementara itu, pemerintah provinsi dan daerah berkepentingan menyesuaikan implementasi di lapangan melalui konsultasi publik agar kebijakan dapat diterima masyarakat dan mengurangi potensi konflik sosial (Tacconi 2016).

Sedangkan organisasi masyarakat sipil seperti Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, WWF Indonesia, dan WALHI berperan mendampingi masyarakat adat, memetakan wilayah adat, serta mengadvokasi partisipasi dan perlindungan hak lokal dalam proses implementasi (WWF Indonesia 2018). Kepentingan utama para aktor tersebut adalah memastikan pelaksanaan LoI berlangsung tanpa konflik sosial atau pelanggaran hukum, sekaligus memperkuat tata kelola hutan yang adil dan

melindungi hak masyarakat adat agar kebijakan dapat diterima secara sosial dan memenuhi standar internasional REDD+ (Tacconi 2016).

### *3.1.2 Type of Benefits dari Implementasi LoI*

Menurut Grindle, *type of benefits* adalah jenis manfaat yang dihasilkan oleh suatu kebijakan, baik dalam bentuk manfaat material maupun manfaat non-material (Grindle, 1980). Dalam implementasi LoI Indonesia–Norwegia di Kalimantan Tengah, jenis manfaat yang diperoleh beragam, yaitu:

Dalam program MRV/NFMS, pemerintah pusat yaitu KLHK dan DJPPI memperoleh manfaat materiil berupa peluang akses pada pendanaan internasional berbasis hasil sebesar USD 56 juta (Government of Norway and Government of Indonesia 2010), karena pengurangan emisi hanya dapat dibayar jika dapat diukur dan diverifikasi secara kredibel. Manfaat non-material yang diperoleh adalah penguatan legitimasi Indonesia dalam diplomasi iklim global, karena Indonesia mampu menunjukkan kapasitas teknis dalam menghitung dan melaporkan emisi sesuai standar UNFCCC (UNFCCC 2016).

Pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dan pemerintah kabupaten, memperoleh manfaat materiil berupa peningkatan kapasitas teknis, dukungan program, dan perbaikan sistem pemantauan kebakaran serta penggunaan lahan, sementara manfaat non-material berupa penguatan tata kelola kehutanan (Wahyuni, Hesty, and Suranto, 2021). Pemerintah Norwegia memperoleh manfaat non-material berupa kontribusi terhadap pengurangan emisi global serta reputasi sebagai donor iklim yang mendorong sistem transparan dan akuntabel (Wahyuni, Hesty and Suranto 2021).

Dalam program moratorium izin baru, pemerintah pusat memperoleh manfaat non-material berupa kemampuan menunjukkan komitmen struktural untuk menekan deforestasi, yang memperkuat kepercayaan internasional terhadap kebijakan iklim Indonesia, serta manfaat materil tidak langsung melalui terciptanya prasyarat bagi pembayaran berbasis hasil dalam kerangka LoI. Pemerintah daerah memperoleh manfaat non-material berupa perbaikan tata kelola perizinan dan penurunan risiko konflik serta kebakaran hutan, sementara manfaat materil dapat muncul dalam bentuk dukungan program restorasi dan pencegahan kebakaran (Haeda et al 2020). Pemerintah Norwegia memperoleh manfaat non-material karena moratorium berfungsi sebagai kebijakan yang memastikan dana hibah iklim digunakan untuk perubahan kebijakan nyata (Haeda et al 2020).

Dalam program safeguards REDD+, pemerintah pusat memperoleh manfaat non-material berupa perlindungan legitimasi kebijakan, karena safeguards memastikan pengurangan emisi tidak menimbulkan konflik sosial atau pelanggaran hak. Pemerintah daerah memperoleh manfaat non-material berupa pedoman untuk melibatkan masyarakat lokal dan adat dalam kebijakan kehutanan yang membantu mengurangi konflik lahan (Dewi 2017). Pemerintah Norwegia memperoleh manfaat nonmaterial karena *safeguards* memastikan dana iklim yang disalurkan tidak dikaitkan dengan pelanggaran HAM atau kerusakan sosial, sehingga menjaga reputasi internasional Norwegia (Dewi 2017).

Kerja sama *Letter of Intent* (LoI) antara Indonesia dan Norwegia tidak dapat dilepaskan dari kepentingan strategis Norwegia dalam menekan emisi global dari sektor kehutanan. Sejak meluncurkan Norwegian International *Climate and Forest Initiative* (NICFI) pada 2007, pemerintah Norwegia secara aktif menempatkan

pengurangan emisi dari deforestasi sebagai instrumen utama kebijakan iklim luar negerinya. Melalui NICFI, Norwegia mengadopsi pendekatan *result-based payment*, yakni pembayaran hanya dilakukan apabila pengurangan emisi terukur dan terverifikasi secara independen. Dalam konteks Indonesia yang pada akhir 2000-an dikenal sebagai salah satu penyumbang emisi terbesar dari deforestasi kerja sama ini memungkinkan Norwegia memperoleh dampak mitigasi yang signifikan secara global sekaligus memperkuat reputasinya sebagai pemimpin pendanaan iklim internasional (Seymour, Frances, Busch, and Birdsall 2014).

Implementasi LoI kemudian memuat sejumlah instrumen penting seperti penguatan *Measurement, Reporting and Verification* (MRV) dan pengembangan *National Forest Monitoring System* (NFMS), yang menjadi prasyarat utama bagi mekanisme pembayaran berbasis hasil. Sistem ini memastikan bahwa setiap klaim penurunan emisi dapat diverifikasi secara transparan, sehingga meminimalkan risiko pembayaran atas hasil yang tidak terukur (UNFCCC 2014). Penerapan *safeguards* REDD+ yang mencakup perlindungan hak masyarakat adat, transparansi tata kelola, dan perlindungan keanekaragaman hayati juga sejalan dengan kepentingan normatif Norwegia untuk memastikan bahwa mitigasi iklim tidak mengorbankan prinsip keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan. Dengan demikian, LoI tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme pendanaan iklim, tetapi juga sebagai instrumen diplomasi lingkungan yang memperkuat posisi Norwegia dalam tata kelola iklim global.

### 3.1.3 *Extent of Change Envisioned yang Diharapkan di Kalimantan Tengah*

Dalam kerangka implementasi kebijakan Grindle, *extent of change envisioned* merujuk pada sejauh mana perubahan yang direncanakan suatu kebijakan terhadap kondisi sosial, ekonomi, dan politik masyarakat sasaran (Grindle 1980, 181-197). Konsep ini menekankan bahwa kebijakan publik tidak hanya dipahami sebagai instrumen administratif, tetapi sebagai upaya transformasi yang dapat mengubah struktur kekuasaan, perilaku aktor, dan pola interaksi sosial. Semakin besar perubahan yang diharapkan, semakin kompleks tantangan implementasinya karena memerlukan adaptasi institusional, dukungan politik, serta perubahan praktik di tingkat lokal. Dalam konteks ini, *Letter of Intent* (LoI) antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Norwegia menjadi contoh kebijakan dengan tingkat perubahan yang ambisius, karena bertujuan menurunkan emisi gas rumah kaca dari deforestasi dan degradasi hutan melalui skema REDD+ (Government of Norway and Government of Indonesia 2010).

LoI Indonesia–Norwegia menetapkan target bersama untuk mendukung komitmen nasional Indonesia dalam menurunkan emisi sebesar 26% dengan usaha sendiri atau hingga 41% dengan dukungan internasional pada tahun 2020 (Kementerian ESDM 2011). Target tersebut menuntut perubahan struktural dalam tata kelola kehutanan dan penggunaan lahan, termasuk pembangunan sistem *Measurement, Reporting, and Verification* (MRV) serta *National Forest Monitoring System* (NFMS), penerapan moratorium izin baru pada hutan primer dan lahan gambut, serta penguatan mekanisme safeguards. Melalui kebijakan ini, perubahan yang diharapkan bukan hanya pengurangan emisi secara kuantitatif, tetapi juga pembentukan sistem pemantauan yang transparan, akuntabel, dan

berbasis data sehingga penurunan laju deforestasi dapat diukur dan diverifikasi secara ilmiah (Satwika and Putranti 2020). Selain itu, pendekatan berbasis kinerja diperkuat melalui komitmen pendanaan hingga US\$1 miliar dari Pemerintah Norwegia yang diberikan secara bertahap sesuai capaian pengurangan emisi Indonesia (Government of Norway and Government of Indonesia 2010).

Dalam implementasinya di Kalimantan Tengah sebagai provinsi percontohan, *extent of change envisioned* mencerminkan perubahan multidimensi. Secara sosial, kebijakan ini diharapkan mendorong perubahan perilaku masyarakat dari praktek pembukaan lahan dengan metode pembakaran menuju praktik yang lebih berkelanjutan dan ramah lingkungan. Perubahan ini menuntut peningkatan kesadaran masyarakat serta dukungan alternatif mata pencaharian yang tidak bergantung pada konversi hutan. Secara ekonomi, LoI mendorong pergeseran orientasi pembangunan dari eksploitasi sumber daya alam menuju model ekonomi hijau berbasis insentif konservasi dan pengelolaan hutan berkelanjutan. Sementara secara politik dan institusional, kebijakan ini mengarah pada penguatan kontrol terhadap izin penggunaan lahan, peningkatan koordinasi antar lembaga pemerintah, serta pembenahan tata kelola kehutanan untuk mengurangi praktik korupsi dan tumpang tindih kebijakan (Satwika and Putranti 2020). Dengan demikian, *extent of change envisioned* dalam LoI Indonesia–Norwegia menunjukkan bahwa implementasi kebijakan REDD+ tidak hanya berfokus pada aspek teknis lingkungan, tetapi juga mencakup transformasi struktural yang luas dalam sistem sosial, ekonomi, dan politik guna mencapai pengurangan emisi secara berkelanjutan.

### 3.1.4 Site of Decision Making dalam Implementasi LoI

Menurut Grindle, *site of decision making* merujuk pada sejauh mana proses pengambilan keputusan dalam implementasi kebijakan bersifat terpusat atau terdesentralisasi, serta bagaimana distribusi kewenangan tersebut memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan di lapangan (Grindle 1980). Konsep ini menekankan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas desain kebijakan, tetapi juga oleh struktur institusional yang mengatur siapa yang membuat keputusan, pada level mana kebijakan ditetapkan, serta bagaimana koordinasi antar aktor dilaksanakan. Dalam konteks *Letter of Intent* (LoI) Indonesia–Norwegia, pola *site of decision making* menunjukkan karakteristik keputusan yang relatif terpusat di tingkat nasional, namun diimplementasikan melalui mekanisme desentralisasi administratif pada tingkat daerah.

Kebijakan utama dalam kerangka LoI, seperti moratorium izin baru pada hutan primer dan lahan gambut, pengembangan sistem *Measurement, Reporting, and Verification* (MRV), pembangunan *National Forest Monitoring System* (NFMS), serta penerapan Sistem Informasi Safeguards REDD+ (SIS-REDD+), dirumuskan melalui koordinasi pemerintah pusat Indonesia bersama Pemerintah Norwegia sebagai mitra internasional. Keputusan strategis mengenai standar teknis, target pengurangan emisi, serta kerangka kelembagaan ditetapkan pada tingkat nasional guna menjaga konsistensi kebijakan dengan komitmen internasional Indonesia dalam pengurangan emisi dan pengelolaan hutan berkelanjutan. Sentralisasi ini bertujuan memastikan keseragaman arah kebijakan, mencegah perbedaan interpretasi di daerah, serta memperkuat akuntabilitas dalam pelaporan

capaian program (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia 2017).

Meskipun proses pengambilan keputusan bersifat terpusat, pelaksanaan operasional kebijakan LoI dilakukan secara terdesentralisasi melalui pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, serta instansi teknis seperti Dinas Kehutanan daerah. Mekanisme ini mencerminkan pendekatan implementasi *multilevel governance*, di mana pemerintah daerah memiliki peran penting dalam menerjemahkan kebijakan nasional menjadi tindakan konkret di lapangan. Pelaksanaan program di tingkat daerah mencakup kegiatan pemantauan hutan, verifikasi data emisi, pengawasan izin penggunaan lahan, serta sosialisasi praktik pengelolaan hutan berkelanjutan kepada masyarakat lokal. Dengan demikian, meskipun keputusan strategis berasal dari pusat, efektivitas implementasi sangat bergantung pada kapasitas administratif dan koordinasi lintas lembaga di tingkat daerah.

Dalam implementasinya, LoI Indonesia–Norwegia menetapkan Kalimantan Tengah sebagai provinsi percontohan melalui program *pilot project*. Tiga kabupaten utama, yaitu Kabupaten Pulang Pisau, Kabupaten Kapuas, dan Kabupaten Kotawaringin Timur, menjadi lokasi uji coba untuk menguji efektivitas kebijakan dalam kondisi nyata. Penetapan wilayah percontohan ini memungkinkan pemerintah pusat mengevaluasi kesesuaian desain kebijakan dengan dinamika lokal, termasuk tantangan sosial, ekonomi, dan kelembagaan yang dihadapi dalam pengelolaan hutan. Selain itu, pendekatan *pilot project* juga memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan inovasi implementasi yang sesuai dengan konteks lokal tanpa mengubah kerangka kebijakan nasional.

Dengan demikian, *site of decision making* dalam implementasi LoI Indonesia–Norwegia menunjukkan kombinasi antara sentralisasi dalam penetapan kebijakan strategis dan desentralisasi dalam pelaksanaan operasional. Model ini memungkinkan pemerintah pusat menjaga konsistensi arah kebijakan dan komitmen internasional, sekaligus memberikan fleksibilitas bagi pemerintah daerah untuk menyesuaikan implementasi dengan kondisi lokal. Pendekatan tersebut mencerminkan pentingnya keseimbangan antara kontrol pusat dan partisipasi daerah dalam memastikan keberhasilan implementasi kebijakan lingkungan berskala nasional dan internasional (Grindle 1980; Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia 2017).

### *3.1.5 Program Implementer dalam LoI Indonesia-Norwegia*

Menurut Grindle, program implementor merujuk pada aktor, lembaga, atau organisasi yang secara langsung bertanggung jawab melaksanakan kebijakan di lapangan, bukan sekadar merancang atau merumuskan kebijakan (Grindle 1980). Konsep ini menekankan bahwa keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh kapasitas institusional, koordinasi antara pelaksana, serta kemampuan aktor untuk menerjemahkan kebijakan menjadi tindakan nyata. Dalam konteks implementasi *Letter of Intent* (LoI) Indonesia–Norwegia untuk mengatasi deforestasi di Kalimantan Tengah, program implementor mencakup berbagai aktor yang memiliki otoritas formal maupun peran operasional dalam menjalankan kebijakan. Struktur pelaksanaannya bersifat multi-aktor dan lintas tingkat pemerintahan, mencerminkan kompleksitas kebijakan lingkungan yang melibatkan kepentingan nasional, internasional, dan lokal.

Pelaksana program dalam implementasi LoI Indonesia–Norwegia dapat dibagi menjadi empat kelompok utama, yaitu pemerintah Indonesia, pemerintah daerah Kalimantan Tengah, pemerintah Norwegia sebagai mitra internasional, serta aktor eksternal non-pemerintah (Government of Norway and Government of Indonesia 2010). Dari pihak pemerintah Indonesia, pelaksanaan kebijakan dipimpin oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) sebagai lembaga utama yang bertanggung jawab atas pengelolaan hutan dan kebijakan lingkungan nasional. Selain itu, Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim (DJPP) berperan dalam koordinasi teknis terkait pengurangan emisi, pelaporan internasional, serta implementasi skema REDD+. Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPD LH) berfungsi sebagai institusi pengelola pendanaan berbasis kinerja, termasuk distribusi insentif yang berkaitan dengan capaian pengurangan emisi dan kegiatan konservasi hutan (Haeda 2018). Peran pemerintah pusat ini menunjukkan pentingnya kapasitas institusi nasional dalam memastikan kesesuaian implementasi dengan komitmen internasional.

Pada tingkat daerah, pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah memiliki peran strategis sebagai penghubung antara kebijakan nasional dan pelaksanaan lokal. Implementasi dilakukan melalui pemerintah kabupaten yang menjadi wilayah pilot project, yaitu Kabupaten Pulang Pisau, Kabupaten Kapuas, dan Kabupaten Kotawaringin Timur. Selain pemerintah kabupaten, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) berperan dalam integrasi program REDD+ ke dalam rencana pembangunan daerah, sementara Dinas Kehutanan bertanggung jawab atas pelaksanaan teknis di lapangan, seperti pemantauan hutan, pengawasan izin lahan, serta koordinasi dengan masyarakat lokal. Keterlibatan pemerintah

daerah menjadi kunci karena mereka memiliki pemahaman kontekstual terhadap kondisi sosial dan ekonomi masyarakat setempat, sehingga mampu menyesuaikan strategi implementasi dengan kebutuhan lokal.

Dari pihak internasional, Pemerintah Norwegia melalui Kementerian Iklim dan Lingkungan Hidup berperan sebagai mitra strategis yang menyediakan dukungan pendanaan berbasis hasil serta dukungan teknis dalam implementasi kebijakan REDD+. Keterlibatan Norwegia tidak hanya dalam aspek finansial, tetapi juga dalam memastikan transparansi, akuntabilitas, dan standar pelaporan yang sesuai dengan praktik internasional (Government of Norway and Government of Indonesia 2010). Di luar aktor pemerintah, berbagai organisasi eksternal juga berfungsi sebagai implementor pendukung. Lembaga swadaya masyarakat seperti WWF, Walhi, dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) berperan dalam advokasi lingkungan, penguatan kapasitas masyarakat, serta pengawasan implementasi kebijakan. Selain itu, masyarakat adat menjadi aktor penting dalam praktik pengelolaan hutan berbasis komunitas dan pelestarian kearifan lokal (AMAN 2019).

Dengan demikian, program implementor dalam LoI Indonesia–Norwegia menunjukkan model implementasi kolaboratif yang melibatkan pemerintah pusat, pemerintah daerah, mitra internasional, serta organisasi masyarakat sipil. Sinergi antar aktor ini mencerminkan pendekatan multi-level governance yang menekankan pentingnya koordinasi lintas sektor dan lintas tingkat pemerintahan dalam mencapai tujuan pengurangan deforestasi secara efektif dan berkelanjutan (Grindle 1980).

### 3.1.6 Resource Committed dalam Implementasi LoI

Menurut Grindle, *resources committed* merujuk pada jenis dan besaran sumber daya yang dialokasikan untuk mendukung implementasi kebijakan, baik sumber daya material maupun non-material, termasuk pendanaan, sumber daya manusia, kapasitas kelembagaan, dan infrastruktur pendukung (Grindle 1980). Konsep ini menekankan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh desain kebijakan, tetapi juga oleh kecukupan dan efektivitas penggunaan sumber daya yang tersedia. Dalam implementasi *Letter of Intent* (LoI) Indonesia–Norwegia, komitmen sumber daya menjadi faktor kunci dalam menjalankan berbagai program pengurangan deforestasi, seperti MRV/NFMS, moratorium izin baru, serta penerapan sistem *safeguards*.

Pemanfaatan sumber daya manusia dalam implementasi LoI terlihat melalui keterlibatan tenaga teknis pemerintah pusat, aparat daerah, serta aktor non-pemerintah. Pada tingkat nasional, sumber daya manusia dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) serta Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim (DJPPi) berperan sebagai tenaga teknis yang mengelola citra satelit, melakukan analisis data kehutanan, serta menyusun laporan penurunan emisi yang digunakan untuk verifikasi internasional (KLHK 2017). Peran ini menuntut kapasitas teknis tinggi karena sistem MRV dan NFMS berbasis data digital dan teknologi pemantauan hutan yang kompleks. Selain aktor pemerintah pusat, individu dari lembaga swadaya masyarakat juga dilibatkan dalam pelatihan masyarakat, advokasi lingkungan, serta pemantauan independen terhadap implementasi kebijakan di lapangan.

Pada tingkat daerah, sumber daya manusia berasal dari pemerintah provinsi dan kabupaten, termasuk gubernur, bupati, serta perangkat dinas teknis seperti Dinas Kehutanan. Mereka berperan dalam *monitoring* lapangan, pengawasan izin penggunaan lahan, serta pengumpulan data aktivitas masyarakat yang berhubungan dengan praktik pembukaan lahan dan pengelolaan hutan. Keterlibatan aktor daerah menjadi penting karena mereka memiliki akses langsung terhadap kondisi lokal dan mampu mengintegrasikan kebijakan nasional dengan kebutuhan masyarakat setempat. Selain SDM, komitmen sumber daya finansial juga menjadi komponen utama implementasi. Skema *results-based payment* (RBP) digunakan untuk mendukung berbagai kegiatan seperti restorasi gambut, penguatan sistem pemantauan hutan, pengembangan infrastruktur teknologi, serta peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah di tiga kabupaten pilot project. Pendanaan ini didukung melalui kombinasi dana internasional dari Norwegia serta anggaran domestik melalui APBN dan APBD (Ministry of Environment and Forestry 2021).

Selain itu, infrastruktur teknologi menjadi bagian penting dari resources committed, termasuk penggunaan sistem pemantauan berbasis satelit, pengembangan database emisi nasional, dan perangkat lunak analisis data lingkungan. Infrastruktur ini memungkinkan proses pemantauan dan pelaporan berjalan secara transparan dan akuntabel. Dengan demikian, implementasi LoI Indonesia–Norwegia menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada integrasi berbagai sumber daya manusia, finansial, dan teknologi yang dikelola secara terkoordinasi di tingkat pusat dan daerah (Grindle 1980).

### **3.2 Context of Implementation dari Implementasi LoI**

Sub bab ini akan membahas mengenai *context of implementations*. Menurut Grindle *context of implementations* adalah konteks sosial-politik, hingga kelembagaan yang mempengaruhi implementasi LoI (Grindle 1980, 181-197). Dalam kerja sama Indonesia-Norwegia melalui LoI untuk mendukung implementasi LoI di Kalimantan Tengah. Menurut Grindle, terdapat tiga aspek yang terlihat dalam variabel berikut.

Pada periode 2016–2020, implementasi LoI Indonesia–Norwegia diwujudkan melalui sejumlah program kebijakan. Program-program ini mencerminkan komitmen Indonesia dan Norwegia dalam menurunkan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan. Program pertama yaitu Moratorium izin baru berlaku sejak 2016-2020 yang menjadi landasan penting bagi implementasi LoI dalam penurunan emisi. Kebijakan ini berfungsi sebagai instrumen regulatif untuk menahan laju konversi hutan, sekaligus menunjukkan komitmen pemerintah Indonesia dalam memperbaiki tata kelola kehutanan. Moratorium ini berlaku secara nasional di wilayah yang memiliki hutan alam primer dan lahan gambut. Namun Kalimantan Tengah ditetapkan sebagai provinsi percontohan. Program kedua yaitu sistem *Measurement, Reporting, and Verification* (MRV) serta *National Forest Monitoring System* (NFMS) yang dikembangkan secara bertahap sejak 2016 dan diperkuat secara kelembagaan pada 2017. Sistem ini bertujuan untuk menyediakan data yang transparan dan diverifikasi mengenai kondisi hutan dan emisi karbon. Sistem ini mencakup seluruh kawasan hutan Indonesia secara nasional namun diimplementasikan sebagai uji coba di wilayah *pilot project*, yaitu Kalimantan Tengah dengan tiga kabupaten yaitu Kapuas, Kotawaringin Timur, dan Pulang

Pisau. Program ketiga yaitu *Safeguards* REDD+ (SIS-REDD+) sejak 2017 melalui peraturan Menteri LHK No. P.70/MENLHK/SETJEN/KUM.1/12/2017. Ini digunakan sebagai kerangka untuk memastikan bahwa implementasi LoI memperhatikan perlindungan hak masyarakat adat, partisipasi publik, transparansi, serta mekanisme pengaduan (Angelsen et al 2020). Program ini diimplementasikan secara nasional namun penguatan dan uji lebih difokuskan di provinsi percontohan seperti Kalimantan Tengah serta Kalimantan Timur.

Sedangkan pembayaran berbasis hasil (*result-based payments*) berlangsung pada 2020. Norwegia memberikan insentif finansial atas capaian penurunan emisi Indonesia. Program-program tersebut dijalankan di Kalimantan Tengah secara nasional dan di tiga kabupaten, yaitu Pulang Pisau, Kapuas, dan Kotawaringin Timur (Angelsen et al 2020).

Dalam periode 2016–2020, tiga program utama implementasi LoI Indonesia–Norwegia yaitu penguatan MRV/NFMS, moratorium izin baru di hutan primer dan lahan gambut, serta SIS-REDD+ tidak dilaksanakan secara seragam di seluruh wilayah Provinsi Kalimantan Tengah, melainkan implementasi diperkuat pada wilayah percontohan. Kalimantan Tengah dipilih sebagai provinsi pilot sejak awal kerja sama dengan Kabupaten Pulang Pisau, Kapuas, dan Kotawaringin Timur sebagai lokasi utama implementasi lapangan. Di kabupaten-kabupaten ini, pemerintah pusat melalui KLHK menetapkan kerangka kebijakan, standar teknis, dan sistem nasional, sementara pemerintah provinsi dan kabupaten bertugas menjalankan operasional, seperti pengawasan lapangan, pengumpulan data tutupan hutan, pengendalian kebakaran, serta fasilitasi keterlibatan masyarakat dan KPH (CIFOR 2014).

Pendanaan implementasi LoI pada periode ini bersumber dari dua mekanisme. Pertama, dana nasional Indonesia melalui APBN dan APBD yang dialokasikan ke KLHK, pemerintah daerah, dan KPH untuk operasional pengendalian kebakaran, pemantauan hutan, serta penguatan kelembagaan. Kedua, pendanaan internasional dari Norwegia yang bersifat *result-based payment* (RBP). Norwegia tidak membiayai program secara langsung di lapangan, tetapi membayar berdasarkan capaian penurunan emisi yang terverifikasi secara nasional melalui sistem MRV. Dana RBP tersebut dikelola oleh BPD LH dan kemudian dialokasikan untuk mendukung program rehabilitasi hutan, pengelolaan hutan berbasis masyarakat, penguatan KPH, serta peningkatan kapasitas daerah (Moeliono 2017).

### *3.2.1 Power dalam Implementasi Program LoI Indonesia-Norwegia*

Menurut Grindle power dalam konteks implementasi di LoI Indonesia-Norwegia merupakan kemampuan aktor untuk mempengaruhi jalannya implementasi kebijakan dengan mendukung, memperlambat, mengubah, hingga menghambat kebijakan tersebut (Grindle 1980, 181-197). Adapun power dalam setiap program implementasi LoI berupa:

Sistem MRV adalah serangkaian proses untuk mengukur deforestasi hutan menggunakan citra satelit, kemudian menyusun laporan mengenai luas lahan gambut yang berubah dan emisi yang dihasilkan, dan tahap terakhir adalah melakukan verifikasi oleh pihak independen, yaitu UNFCCC review. Kalimantan Tengah dijadikan provinsi pilot project sebagai tempat uji coba sistem MRV di kabupaten terpilih, yaitu Pulang Pisau, Kapuas, dan Kotawaringin Timur. Hal ini dikarenakan, masing-masing menunjukkan masalah utama yang sering terjadi

dalam deforestasi di Indonesia, seperti kebakaran lahan gambut, konflik penggunaan lahan, dan perluasan perkebunan (Wicaksono and Yurista 2013). Sistem MRV dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia dengan kewenangan utama berada di KLHK dan DJPPI. KLHK memiliki kekuasaan penuh untuk mengumpulkan data nasional, menetapkan metodologi penghitungan emisi, menyusun laporan resmi pengurangan emisi, dan menyampaikannya ke tingkat internasional yaitu UNFCCC. Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dan pemerintah kabupaten, tidak memiliki kekuasaan penuh dalam sistem MRV. Sistem MRV mulai dirancang sejak penandatanganan LoI Indonesia–Norwegia pada 26 Mei 2010, kemudian dikembangkan pada fase 2010–2014 dan mulai dioperasionalkan secara nasional sejak 2015 bersamaan dengan NFMS. Hingga 2020, sistem MRV terus berjalan sebagai proses jangka panjang dan tidak memiliki batas waktu tetap, karena digunakan secara berkelanjutan untuk mengukur kinerja penurunan emisi Indonesia (Wicaksono and Yurista 2013).

Program moratorium izin baru adalah kebijakan yang menghentikan sementara pemberian izin baru untuk konversi hutan alam primer dan lahan gambut, ditandatangani pada 26 Mei 2010 untuk mendukung pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan. Kebijakan ini dituangkan secara formal melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 10 Tahun 2011 yang ditandatangani 20 Mei 2011, dan menetapkan moratorium selama dua tahun terhadap izin baru di kawasan hutan primer dan lahan gambut. Program ini kemudian diperpanjang melalui Inpres Nomor 6 Tahun 2013 dan kembali diperpanjang melalui Inpres Nomor 8 Tahun 2015, yang masing-masing berlaku sekitar dua tahun dan memberi arahan kepada kementerian, pemerintah provinsi dan kabupaten untuk menunda penerbitan izin

baru serta memperbaiki tata kelola hutan dan gambut. Moratorium dilaksanakan di Kalimantan Tengah sebagai bagian dari lokasi *pilot project* yang bertujuan untuk memperbaiki tata guna lahan hingga berakhir secara administratif pada Juli 2019 sebelum kemudian diputuskan menjadi kebijakan permanen. Kebijakan moratorium ini melibatkan pemerintah pusat (Presiden), pemerintah daerah (gubernur dan bupati), serta lembaga teknis yang bertugas menerapkan peta indikatif penundaan izin baru (Busch and Andersson 2018).

Program SIS-REDD+ adalah sistem yang dikembangkan pemerintah Indonesia untuk mengumpulkan, mengelola, dan menyampaikan informasi tentang pemenuhan prinsip perlindungan sosial dan lingkungan. SIS-REDD+ bertujuan memastikan bahwa upaya penurunan emisi dari sektor kehutanan tidak merugikan masyarakat adat dan lokal, melindungi keanekaragaman hayati, serta dilakukan secara transparan. Sistem ini dikembangkan oleh KLHK melalui DJPPI dengan dukungan pemerintah daerah dan masukan dari organisasi masyarakat sipil seperti AMAN, WALHI, dan WWF Indonesia. Kerangka nasional SIS-REDD+ mulai dirancang dan diuji pada fase 2011–2014 dan secara resmi diperkenalkan di tingkat nasional pada 2015, kemudian diperkuat melalui Peraturan Menteri LHK Nomor P.70 Tahun 2017. Dalam konteks LoI, Kalimantan Tengah berperan sebagai provinsi percontohan, di mana prinsip *safeguards* diuji melalui konsultasi publik, pelibatan masyarakat adat, dan pengumpulan informasi sosial-lingkungan di tingkat provinsi dan kabupaten. Tidak seperti proyek dengan batas waktu tertentu, SIS-REDD+ berlaku secara berkelanjutan dan terus digunakan hingga saat ini sebagai bagian dari kewajiban pelaporan *safeguards* Indonesia kepada UNFCCC (Wicaksono and Yurista 2013).

### 3.2.2 *Strategy dari Implementasi Program LoI Indonesia-Norwegia*

Menurut Grindle, *strategy* merujuk pada cara dan langkah yang digunakan aktor untuk menggunakan kekuasaan, sumber daya, dan posisi guna mempengaruhi jalannya implementasi kebijakan baik untuk mempercepat, menyesuaikan, maupun membatasi pelaksanaannya (Grindle 1980, 181-197). Dalam implementasi LoI Indonesia-Norwegia menurut Grindle strategi aktor merupakan variabel yang turut menentukan arah implementasi:

Dalam implementasi MRV dan NFMS, strategi utama pemerintah Indonesia adalah membangun legitimasi internasional. Pemerintah menekankan penggunaan data satelit, metodologi pencatatan emisi, dan sistem pelaporan yang sejalan dengan standar UNFCCC. Strategi ini bertujuan menunjukkan kapasitas negara dalam mengelola hutan secara transparan, sekaligus memenuhi prasyarat pencairan dana berbasis hasil dari Norwegia. Di tingkat daerah, strategi yang digunakan lebih bersifat adaptif, yaitu menyesuaikan kapasitas lokal melalui pelatihan dan pendampingan teknis agar mampu mengikuti standar nasional (Angelsen et al 2020).

Dalam program moratorium izin baru, strategi pemerintah pusat adalah menggunakan instrumen hukum dan kebijakan sebagai alat pengendali langsung terhadap laju deforestasi. Moratorium dijadikan simbol komitmen Indonesia dalam kerja sama internasional. Di sisi lain, aktor lokal dan pelaku usaha merespons kebijakan ini dengan strategi penyesuaian, seperti memaksimalkan izin yang sudah ada atau mendorong revisi kebijakan melalui jalur administratif dan politik (Busch and Andersson, 2018).

Dalam SIS-REDD+ strategi pemerintah adalah membangun legitimasi sosial dengan mengadopsi pendekatan partisipatif. Pemerintah membuka ruang konsultasi publik, mekanisme pengaduan, dan pelibatan masyarakat adat untuk menunjukkan kepatuhan terhadap prinsip safeguards internasional. Bagi organisasi masyarakat sipil dan komunitas adat, strategi yang digunakan adalah advokasi dan pemantauan independen untuk memastikan bahwa keterlibatan mereka tidak bersifat simbolik, melainkan benar-benar memengaruhi proses perencanaan dan pelaksanaan program (Resosudarmo, 2014).

### 3.2.3 Karakteristik Lembaga dan Rezim dari Program LoI

Menurut Grindle *institution and regime characteristics* adalah stabilitas politik, struktur birokrasi, dan kapasitas kelembagaan yang berperan dalam implementasi kebijakan (Grindle, 1980). Dalam implementasi LoI Indonesia-Norwegia, karakteristik lembaga dan rezim ditandai oleh struktur yang hierarki namun melibatkan banyak tingkat pemerintahan. LoI Indonesia-Norwegia bersifat *non-binding* yaitu tidak mengikat secara hukum internasional seperti perjanjian/*treaty*. Dimana LoI ini merupakan instrumen kerja sama politik dan kebijakan yang menyatakan niat, komitmen moral, dan kerangka kerja sama yang tidak menciptakan kewajiban hukum yang bisa dipaksakan melalui mekanisme hukum internasional (Government of Norway and Government of Indonesia, 2010). Program MRV/NFMS dikoordinasikan oleh KLHK dan DJPPI sebagai pemegang otoritas nasional data dan pelaporan. Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dan pemerintah kabupaten berperan dalam pengumpulan data lapangan dan validasi kondisi aktual. MRV/NFMS menjadi tulang punggung LoI karena menentukan

apakah klaim penurunan emisi Indonesia dapat diakui dan dibayar secara berbasis kinerja (Murdiyarso et al, 2017). Program Moratorium izin baru hutan alam primer dan lahan gambut, karakteristik utama kebijakan ini adalah pendekatan *top-down* melalui instruksi presiden yang mengikat kementerian dan pemerintah daerah. Aktor utama dalam pelaksanaannya adalah Presiden Republik Indonesia, KLHK, serta pemerintah provinsi dan kabupaten di Kalimantan Tengah yang mengendalikan proses perizinan di wilayahnya. Dalam kerangka LoI Indonesia–Norwegia, moratorium berfungsi sebagai instrumen kebijakan yang menciptakan kondisi struktural (Murdiyarso et al, 2017). SIS-REDD+ dikelola oleh KLHK dengan kolaborasi aktif pemerintah daerah, serta organisasi masyarakat sipil seperti AMAN, WALHI, dan WWF Indonesia yang berperan dalam pemantauan dan penyediaan informasi lapangan. Karakter SIS-REDD+ bersifat partisipatif dan transparan, sehingga melengkapi MRV dengan legitimasi sosial dan lingkungan. Dalam konteks LoI, sistem safeguards menjadi prasyarat normatif agar kerja sama penurunan emisi tidak menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat dan lingkungan.

Secara hukum LoI tidak memuat klausul mengenai sanksi hukum apabila salah satu pihak tidak menjalankan kerangka kerja sama (Government of Norway and Government of Indonesia, 2010). Apabila Indonesia gagal memenuhi syarat seperti tidak mampu membuktikan penurunan emisi melalui program-program yang telah dirancang maka konsekuensi utama adalah Norwegia tidak memberikan pembayaran berbasis hasil/pembayaran dihentikan. Karena dana hanya dapat dicairkan apabila pengurangan emisi dilaporkan, diverifikasi dan terukur secara kredibel. Dengan demikian, sanksinya bukan hukuman hukum melainkan

hilangnya insentif finansial dan kepercayaan internasional. Selain itu, Indonesia berpotensi kehilangan legitimasi dalam diplomasi iklim dan posisi tawar dalam mekanisme REDD+ global, sementara Norwegia dapat menghentikan dukungan apabila Indonesia tidak memenuhi kerangka kerja sama tanpa melanggar hukum internasional (Aust, 2013).

#### *3.2.4 Kepatuhan dan Responsivitas terhadap Program LoI*

Menurut Grindle *compliance and responsiveness* adalah sejauh mana pelaksana kebijakan dan masyarakat patuh terhadap aturan tersebut (Grindle, 1980). Kepatuhan dalam implementasi LoI Indonesia–Norwegia terlihat dari berbagai program.

Ketiga program dalam kerangka LoI Indonesia–Norwegia menunjukkan tingkat kepatuhan dan responsivitas yang berbeda namun saling melengkapi. MRV/NFMS bersifat teknis dan berorientasi pada kepatuhan administratif, di mana KLHK dan DJPPH harus menyusun laporan emisi yang dapat diverifikasi secara independen oleh UNFCCC. Kepatuhan tercermin dari penggunaan data citra satelit, monitoring lapangan, dan prosedur verifikasi standar internasional, sementara responsivitas terlihat dari kemampuan pemerintah provinsi dan kabupaten untuk menyesuaikan metode pemantauan dengan kondisi lokal (Satwika and Putranti, 2020). Moratorium izin baru menunjukkan kepatuhan administratif tinggi, karena penerbitan izin baru secara resmi ditunda sesuai Instruksi Presiden, namun responsivitas program muncul menanggapi dinamika penggunaan lahan yang berbeda di tiap kabupaten. Sedangkan SIS-REDD+ menekankan kepatuhan terhadap prinsip sosial-lingkungan, memastikan bahwa hak masyarakat adat,

partisipasi publik, dan konservasi keanekaragaman hayati dihormati. Responsivitas program ini tercermin dari keterlibatan aktif LSM seperti AMAN, WALHI, dan WWF Indonesia dalam memberikan masukan lapangan dan menyesuaikan mekanisme pengumpulan informasi agar sesuai kebutuhan masyarakat serta standar internasional (Murdiyarso et al, 2017).

Komunikasi antar pihak dilakukan melalui mekanisme formal, Pemerintah Indonesia melalui KLHK/DJPPI berkomunikasi dengan Pemerintah Norwegia lewat laporan resmi penurunan emisi, pertemuan koordinasi REDD+, serta pertukaran data teknis MRV/NFMS. Komunikasi ini tidak bersifat politis sehari-hari, melainkan berbasis dokumen dan indikator. Selain itu, komunikasi juga berlangsung melalui forum internasional UNFCCC, di mana Indonesia menyampaikan laporan hasil (Government of Norway and Government of Indonesia, 2010). Check and balance dalam LoI tidak dilakukan melalui sanksi hukum, melainkan melalui mekanisme verifikasi independen dan insentif finansial. Pemerintah Norwegia tidak memverifikasi langsung klaim Indonesia, tetapi mengandalkan UNFCCC technical assessment dan technical *expert review* terhadap laporan Indonesia. Jika data atau metodologi dianggap tidak kredibel, maka pembayaran berbasis hasil tidak dicairkan (UNFCCC, 2016).

Dalam program MRV/NFMS, komunikasi dibangun melalui alur Pemerintah pusat (KLHK/DJPPI) berkomunikasi dengan pemerintah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten *pilot project* melalui instruksi teknis, pelaporan berkala, dan integrasi data lapangan ke sistem nasional. Pemerintah daerah menyampaikan hasil pemantauan lapangan (kondisi gambut, perubahan tutupan

hutan, kebakaran) ke pusat, lalu dikonsolidasikan dalam laporan nasional yang dikomunikasikan ke level internasional melalui UNFCCC (UNFCCC, 2016).

Pada program moratorium izin baru, komunikasi bersifat administratif dan regulatif. Pemerintah pusat menyampaikan kebijakan melalui instruksi presiden dan Peta Indikatif Penundaan Izin (PIPIB) kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah kemudian mengimplementasikan kebijakan ini dengan menyesuaikan proses perizinan di wilayahnya serta menyampaikan umpan balik terkait konflik lahan atau tumpang tindih izin. Evaluasi moratorium dilakukan melalui pembaruan berkala, audit kebijakan perizinan, dan analisis perubahan laju deforestasi di area yang masuk dalam peta moratorium (UNFCCC, 2016).

Sementara itu, dalam program *safeguards* REDD+ (SIS REDD+), komunikasi menekankan partisipasi dan transparansi sosial. Pemerintah pusat berkomunikasi dengan pemerintah daerah, LSM, dan masyarakat lokal melalui konsultasi, pelibatan pemangku kepentingan, dan penyediaan platform informasi mengenai perlindungan hak masyarakat dan pencegahan dampak negatif kebijakan. Pemerintah daerah dan LSM menyampaikan informasi mengenai konflik lahan, hak masyarakat adat, serta dampak sosial implementasi ke sistem nasional.

Implementasi *Letter of Intent* (LoI) Indonesia–Norwegia, tiga program utama yaitu sistem MRV/NFMS, moratorium izin baru, serta Safeguards REDD+ dilaksanakan secara bertahap sejak penandatanganan LoI pada tahun 2010 dan mulai dioperasikan intensif pada fase ketiga yaitu fase implementasi 2016–2020. Pelaksanaan program difokuskan pada wilayah pilot project di Provinsi Kalimantan Tengah, yaitu di Kabupaten Kapuas, Kabupaten Kotawaringin Timur, dan Kabupaten Pulang Pisau, sebagai daerah uji coba kebijakan pengurangan emisi.

Ketiga wilayah ini dipilih karena memiliki tingkat deforestasi yang tinggi serta karakteristik ekosistem gambut yang mudah terbakar.

Pelaksanaan sistem MRV/NFMS selama 2016–2020 berfokus pada penguatan sistem pemantauan hutan berbasis data satelit dan verifikasi lapangan. Aktor utama yang terlibat meliputi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim (DJPP) di tingkat pusat, serta Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Tengah, Bappeda, dan pemerintah kabupaten pilot project di tingkat daerah. Kegiatan yang dilakukan mencakup pengumpulan data tutupan hutan, pemantauan perubahan penggunaan lahan, serta pelaporan capaian pengurangan emisi yang menjadi dasar evaluasi program REDD+.

Kebijakan moratorium izin baru pada hutan primer dan lahan gambut mulai diterapkan sejak 2011 melalui instruksi presiden dan diperbarui pada tahun 2013, 2015, 2017, dan 2019. Dilaksanakan di wilayah *pilot project* dengan melibatkan pemerintah provinsi serta pemerintah kabupaten Kapuas, Kotawaringin Timur, dan Pulang Pisau. Pelaksanaannya mencakup evaluasi perizinan, pembaruan peta indikatif moratorium, serta pengawasan aktivitas pembukaan lahan oleh aparat daerah bersama instansi teknis KLHK. Pemerintah daerah berperan dalam memastikan kepatuhan terhadap kebijakan pusat melalui *monitoring* langsung di lapangan.

Sementara itu, *Safeguards* REDD+ diimplementasikan sejak 2013–2018 melalui penguatan mekanisme perlindungan sosial dan lingkungan. Aktor yang terlibat meliputi KLHK, pemerintah provinsi Kalimantan Tengah, pemerintah kabupaten pilot project, serta organisasi masyarakat sipil seperti AMAN dan

lembaga lingkungan lainnya. Pelaksanaannya mencakup konsultasi publik, pelibatan masyarakat adat, serta pengawasan dampak sosial dari kebijakan kehutanan. Secara keseluruhan, implementasi ketiga program di Kapuas, Kotawaringin Timur, dan Pulang Pisau menunjukkan pendekatan multi-level governance yang mengintegrasikan kebijakan nasional, dukungan internasional dari Norwegia, serta partisipasi aktor lokal dalam upaya menurunkan deforestasi dan emisi karbon secara berkelanjutan.

### **3.3 Outcomes dari Implementasi LoI Indonesia-Norwegia**

Sub bab ini akan membahas mengenai tahap *outcomes* yang merupakan fase di mana dampak nyata dari implementasi kebijakan dapat diukur dan dievaluasi (Grindle, 1980). Menurut Grindle, *outcomes* memiliki dua variabel yaitu (1) dampak sosial dan (2) tingkat perubahan serta penerimaan. Pada konteks kerja sama Indonesia–Norwegia melalui LoI dalam mendukung implementasi REDD+ di Kalimantan Tengah, outcome tidak hanya dilihat dari berkurangnya deforestasi, tetapi juga dari perubahan sosial dan penerimaan masyarakat terhadap kebijakan. Adapun outcomes dari tujuan kerja sama LoI Indonesia-Norwegia sebagai berikut:

(a). Dialog kerja sama LoI Indonesia-Norwegia: outcomes dari tujuan ini tercermin pada terbangunnya saluran komunikasi kebijakan yang terinstitusionalisasi antara Indonesia dan Norwegia melalui pertemuan bilateral dan forum multilateral UNFCCC untuk melakukan verifikasi mengenai data deforestasi Indonesia dan hasil penurunan emisi yang dinilai secara internasional.

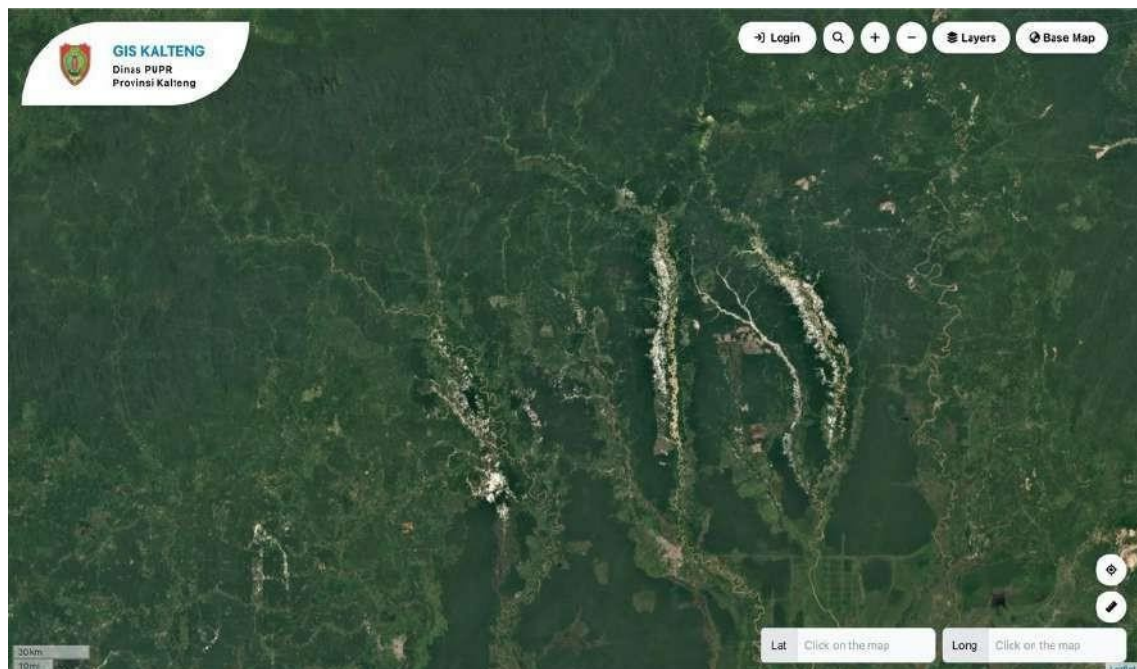
(b). Kemitraan, Kolaborasi, dan Partisipasi dalam kerja sama LoI Indonesia-Norwegia: *outcomes* utama dari kolaborasi ini adalah penguatan arsitektur kelembagaan dan teknis REDD+ nasional, khususnya melalui pembangunan sistem MRV/NFMS, penerapan moratorium izin baru, dan pengembangan mekanisme safeguards REDD+. Sementara Norwegia berperan sebagai mitra pendukung pendanaan berbasis hasil dengan tidak adanya intervensi langsung tercermin dari mekanisme verifikasi independen melalui UNFCCC, bukan kontrol bilateral yang menjaga kedaulatan kebijakan nasional Indonesia. Kemudian terbentuknya kerangka partisipasi dan perlindungan sosial melalui SIS REDD+ yaitu konsultasi publik dan keterlibatan LSM serta perwakilan masyarakat adat dalam proses perencanaan dan pemantauan.

(c). Pendanaan dalam kerja sama LoI Indonesia-Norwegia: *outcomes* dari prinsip ini tercermin pada beroperasinya mekanisme pembayaran berbasis hasil (results-based payment), di mana Indonesia menerima pendanaan setelah mampu menunjukkan penurunan emisi yang terukur dan terverifikasi. Hal ini mendorong peningkatan aksi kebijakan secara bertahap dan berbasis kinerja.

Secara umum, implementasi ketiga program LoI, yaitu MRV/NFMS, Moratorium Izin Baru, dan SIS-REDD+ relatif selaras dengan tujuan awal LoI Indonesia–Norwegia, yaitu menurunkan emisi dari deforestasi melalui penurunan kehilangan tutupan hutan terutama di wilayah *pilot project* melalui data Badan Pusat Statistik (BPS) dengan keterangan pada tahun 2016 kehilangan tutupan hutan sebesar 197 ribu hektare, kemudian menurun di tahun 2017-2019 menjadi 44-46 ribu hektare yang menandakan penurunan deforestasi (BPS 2024). Hal ini dapat dilihat melalui keberhasilan program, yaitu:

Program MRV/NFMS berdampak pada perubahan cara masyarakat dan kelompok lokal mengakses informasi kehutanan. Sebelum adanya sistem MRV/NFMS, informasi kehutanan, data tutupan hutan, perubahan lahan, dan kondisi kebakaran hutan umumnya berada di arsip pemerintah pusat yang sulit diakses publik. Dengan hadirnya sistem NFMS melalui website <https://peta.simtaru.kalteng.go.id/> informasi kehutanan menjadi terbuka secara digital yang dapat diakses oleh masyarakat dan pemangku kepentingan melalui portal resmi.

**Gambar 3. Portal GIS Kalimantan Tengah**



Sumber: GIS Kalteng (2024)

Keberadaan portal ini memungkinkan masyarakat, LSM, dan pemerintah untuk membandingkan kondisi hutan dari waktu ke waktu, mengidentifikasi area yang mengalami deforestasi dan degradasi. Di Kalimantan Tengah, data

menunjukkan bahwa kehilangan hutan alam mencapai puncaknya pada tahun 2016, sekitar 197.000 hektare, lalu menurun signifikan pada periode 2017–2019 menjadi sekitar 44–46 ribu hektar per tahun (Angelsen et al 2020). Meskipun sistem MRV/NFMS yang dikembangkan dalam kerangka LoI berkontribusi pada peningkatan transparansi data, penguatan kapasitas pemantauan, dan koordinasi antar-aktor, tren penurunan kehilangan hutan tersebut juga dipengaruhi oleh faktor lain, yaitu moratorium izin baru, serta faktor eksternal yaitu kebijakan perlindungan lahan gambut pasca-kebakaran 2015 (Purwanto, Rusolono, and Prasetyo 2015). Dengan demikian, LoI merupakan mekanisme pendukung yang memperkuat pengawasan dan akuntabilitas tata kelola hutan di Kalimantan Tengah, bukan sebagai penyebab tunggal penurunan deforestasi.

**Gambar 4. Tren Deforestasi di Kalimantan Tengah Tahun 2016-2020/Ha**

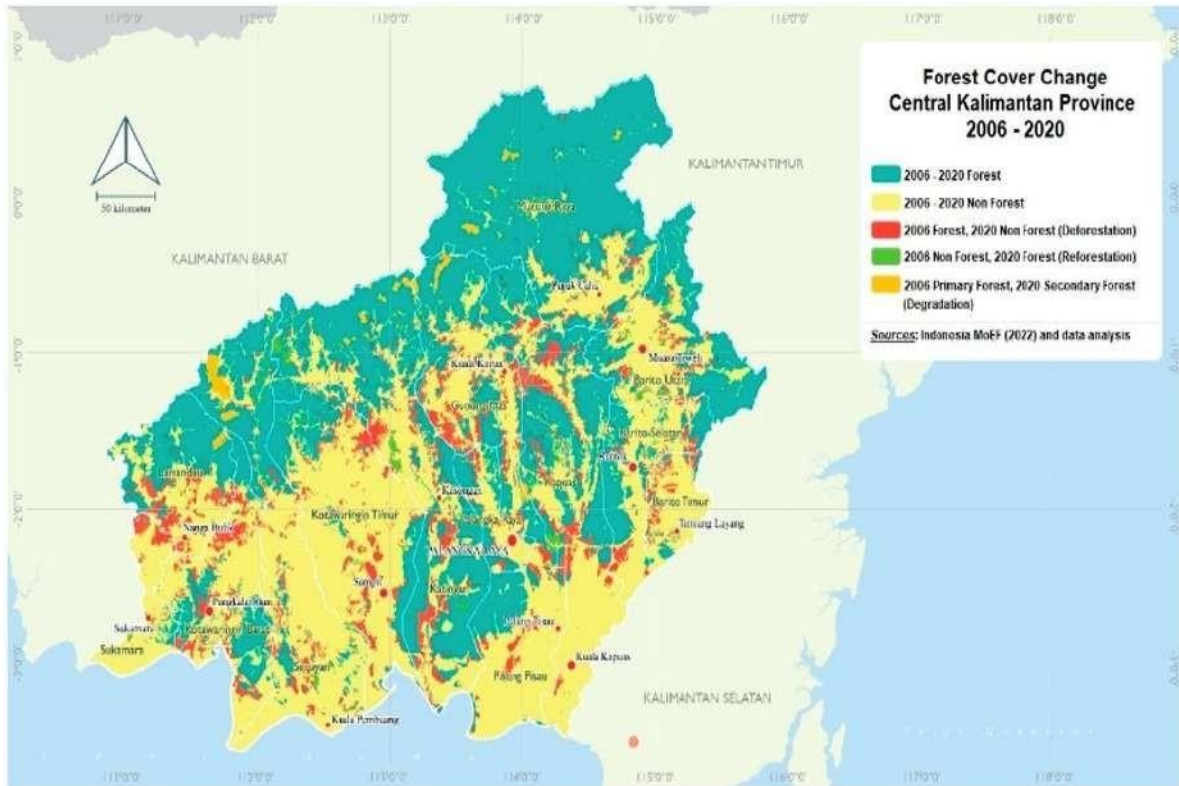


Sumber: Segah et al (2020)

Data diatas menunjukkan bahwa tingkat deforestasi di Kalimantan Tengah bervariasi setiap tahun. Hal ini dikarenakan aktivitas-aktivitas yang menyebabkan hilangnya tutupan hutan. Antara periode 2006-2020 hutan di Kalimantan Tengah berkurang 1,5 juta Ha. Jenis hutan yang paling banyak mengalami deforestasi adalah hutan rawa dan hutan kering, terutama di wilayah Pulang Pisau dan Kapuas. Meskipun tren deforestasi bervariasi tapi menunjukkan tren penurunan. Tren penurunan terlihat pada tahun 2018-2020 (Segah et al 2020). Namun tren penurunan ini tidak semata-mata akibat dari implementasi sistem MRV/NFMS saja namun juga dipengaruhi oleh kebijakan nasional, seperti moratorium izin baru untuk tekanan penggunaan lahan seperti pembukaan lahan perkebunan. Moratorium izin baru memiliki efek yaitu dapat menekan beberapa jenis konversi hutan. Dengan demikian, tren penurunan deforestasi merupakan kombinasi dari kebijakan, penguatan sistem, dan faktor eksternal seperti kebijakan pasca kebakaran 2015 yang tidak termasuk ke dalam LoI.

Kebijakan moratorium izin baru di hutan primer dan lahan gambut memberikan dampak sosial di Kalimantan Tengah, terutama di wilayah gambut seperti Kabupaten Pulang Pisau dan Kapuas. Dengan tertahannya izin baru, tekanan alih fungsi lahan untuk perkebunan dapat dikurangi, serta praktik membakar hutan untuk membuka lahan. Kalimantan Tengah kehilangan sekitar 411.000 hektare hutan alam sepanjang 2015–2019, namun laju kehilangan tersebut menurun setelah 2016 seiring penguatan moratorium dan kebijakan pengendalian deforestasi. Meski demikian, moratorium juga membatasi akses sebagian masyarakat terhadap pembukaan lahan baru, sehingga dampak sosialnya tidak selalu diterima secara seragam (Murdiyarto et al 2017).

**Gambar 5: Peta Deforestasi dan Degradasi Hutan di Kalimantan Tengah**



Sumber: Segah et al (2020)

Sebagian besar deforestasi di Kalimantan Tengah yang terjadi dalam rentang waktu 2016-2020 terjadi di hutan rawa dan hutan kering yang sebagian besar berada di bagian Selatan, seperti Kapuas dan Pulang Pisau yang ditunjukkan pada Gambar 4. Wilayah-wilayah ini didominasi oleh hutan rawa gambut dan hutan dataran rendah kering yang rentan terhadap kebakaran dan konversi lahan. Moratorium izin baru (Inpres No. 10/2011, diperpanjang hingga menjadi kebijakan permanen pada 2019) membatasi penerbitan izin baru di hutan alam primer dan lahan gambut.

Dampaknya, tekanan pembukaan hutan tidak lagi datang dari ekspansi izin baru, terutama di wilayah gambut selatan seperti Kapuas dan Pulang Pisau. Penurunan deforestasi pasca 2016 sebagai hasil kombinasi pembatasan izin baru, penguatan penegakan hukum, serta meningkatnya transparansi data kehutanan. Ini menunjukkan bahwa LoI berperan sebagai mekanisme tata kelola, sementara moratorium adalah instrumen kebijakan langsung yang menahan laju deforestasi. SIS-REDD+, dampak sosial lebih terasa pada aspek partisipasi dan pengakuan masyarakat. Sistem ini mendorong keterlibatan masyarakat adat, Kelompok Tani Hutan (KTH), dan Lembaga Pengelola Hutan Desa (LPHD) dalam konsultasi, perencanaan, dan mekanisme pengaduan (Sills et al 2014). Program ini dinilai sesuai dengan objektif LoI dalam mengurangi risiko sosial dari implementasi REDD+, meskipun hasilnya masih belum merata akibat keterbatasan kapasitas lokal. Berdasarkan diagram Grindle tentang *measuring success*, keberhasilan implementasi kebijakan diukur melalui *policy outcomes*, yang menekankan pada pencapaian tujuan kebijakan dan dampaknya terhadap masyarakat, individu, dan kelompok sasaran (*impact on society, individuals, and groups*), serta perubahan yang terjadi dan penerimaannya (*change and its acceptance*). Faktor-faktor yang memengaruhi outcomes, seperti isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*), menentukan sejauh mana tujuan dapat tercapai, tetapi ukuran kesuksesan tetap berada pada *outcomes* itu sendiri.

Berikut adalah tabel skema dalam penerapan kerangka pemikiran Merilee S. Grindle dalam menganalisis implementasi kerja sama Indonesia-Norwegia melalui Letter of Intent (LoI) dalam mengatasi deforestasi di Kalimantan Tengah periode 2016-2020. Tabel ini menggambarkan keterkaitan antara tujuan kebijakan

program yang dijalankan, proses implementasi, hingga hasil yang diperoleh, sehingga memudahkan pembaca memahami alur analisis penelitian secara keseluruhan.

**Gambar 6. Skema dalam Penerapan Kerangka Pemikiran Grindle (1980)**



Dalam konteks implementasi *Letter of Intent* (LoI) Indonesia-Norwegia di Kalimantan Tengah, tujuan utama adalah menurunkan emisi gas rumah kaca melalui deforestasi terutama di Kalimantan Tengah sebagai *pilot project* yang meliputi tiga kabupaten, yaitu Kapuas, Kotawaringin Timur, dan Pulang Pisau.

Adapun aksi program dari tujuan utama dilaksanakan melalui implementasi LoI yang terdiri dari tiga fase, yaitu Fase 1 *Preparation*, Fase 2 *Transformation*, dan Fase 3 *Implementation*. Namun, penelitian ini berfokus pada Fase 3 yaitu fase implementasi yang dilaksanakan pada 2014-2016 dan diperpanjang secara otomatis selama 4 tahun ke depan yaitu pada 2016-2020. Implementasi LoI pada Fase 3 dilakukan melalui 3 program utama yang bertujuan untuk menurunkan deforestasi, yaitu program (1) Sistem MRV/NFMS, (2) Moratorium Izin Baru, dan (3) *Safeguards* REDD+. Ketiga program utama dianalisa menggunakan variabel *content of policy* dan *context of implementation* dalam kerangka pemikiran Grindle. Adapun *outcomes* dari ketiga program adalah berkurangnya deforestasi dalam rentang waktu 2016-2020 dengan pembayaran berbasis hasil (RBP) dari Norwegia ke Indonesia pada tahun 2020 sebesar 56 juta USD. Maka untuk *measuring success* implementasi LoI dilihat dari kesesuaian dengan *policy goals* dan *outcomes*. Dalam konteks implementasi LoI di Kalimantan Tengah, keberhasilan melalui *outcomes* selaras dengan *policy goals*, yaitu menurunkan deforestasi di Kalimantan Tengah.

## **BAB 4**

### **PENUTUP**

#### **4.1 Kesimpulan**

Berdasarkan kerangka implementasi kebijakan Grindle (1980), efektivitas *Letter of Intent* (LoI) Indonesia–Norwegia dalam program REDD+ dapat dianalisis melalui dua dimensi utama, yaitu *content of policy* dan *context of implementation*. Penelitian ini sejak awal berargumen bahwa keberhasilan implementasi ditentukan oleh dinamika konteks lokal yang memengaruhi proses pelaksanaan di tingkat daerah. Hasil analisis menunjukkan bahwa kedua dimensi tersebut saling berinteraksi dalam menentukan capaian implementasi LoI, khususnya pada wilayah pilot project yaitu di Kabupaten Pulang Pisau, Kapuas, dan Kotawaringin Timur selama periode 2016–2019.

Dari sisi *content of policy*, temuan penelitian menunjukkan bahwa LoI memiliki desain kebijakan yang relatif kuat dan terarah. Indikator *interests affected* dan *type of benefits* tercermin melalui mekanisme pendanaan berbasis hasil yang mendorong pemerintah daerah untuk berpartisipasi aktif dalam pengurangan emisi. Penetapan Kalimantan Tengah sebagai provinsi percontohan menunjukkan adanya fokus kebijakan yang jelas pada wilayah dengan tingkat tekanan deforestasi tinggi. Selain itu, indikator program implementers dan *resources committed* terlihat dari pelibatan berbagai aktor, mulai dari pemerintah pusat seperti KLHK dan DJPPI, pemerintah provinsi dan kabupaten, hingga lembaga pengelola dana seperti BPDH serta organisasi masyarakat sipil. Instrumen kebijakan seperti MRV/NFMS, moratorium izin baru, dan Safeguards REDD+ menjadi alat utama

dalam mendukung penguatan tata kelola hutan dan peningkatan kapasitas teknis negara dalam pemantauan emisi.

Implementasi MRV/NFMS terbukti meningkatkan kualitas pengukuran dan pelaporan emisi secara transparan serta selaras dengan mekanisme internasional UNFCCC. Program moratorium izin baru memperlihatkan sinergi antara kerja sama internasional dan kebijakan domestik Indonesia dalam menahan ekspansi izin di kawasan hutan primer dan lahan gambut. Sementara itu, Safeguards REDD+ mendorong integrasi aspek sosial dan perlindungan hak masyarakat dalam implementasi kebijakan lingkungan, meskipun pelaksanaannya masih menghadapi tantangan dalam memastikan partisipasi masyarakat yang merata.

Namun, dari sisi *context of implementation*, penelitian menemukan bahwa dinamika lokal memengaruhi capaian implementasi. Indikator *power, interests, and strategies of actors* menunjukkan adanya kepentingan ekonomi berbasis lahan yang berpotensi memengaruhi konsistensi kebijakan di tingkat daerah. Selain itu, *institutional characteristics* seperti keterbatasan kapasitas pengawasan menjadi tantangan dalam pelaksanaan program di lapangan. Indikator *compliance and responsiveness* juga menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dan aktor lokal belum sepenuhnya optimal, sehingga beberapa mekanisme *safeguards* masih berjalan secara administratif daripada partisipatif.

Secara keseluruhan, hasil analisis menunjukkan bahwa implementasi LoI yang kuat terbukti berkontribusi pada penurunan deforestasi dan peningkatan kapasitas pemantauan emisi di Kalimantan Tengah pada periode 2016–2019. Namun, capaian tersebut tidak dapat dikaitkan secara tunggal dengan LoI, melainkan merupakan hasil interaksi antara kebijakan dan dinamika konteks

implementasi lokal, termasuk kebijakan domestik pasca kebakaran hutan 2015. Dengan demikian, kerangka implementasi kebijakan Grindle membantu menjelaskan bahwa keberhasilan LoI bukan hanya ditentukan oleh isi kebijakan, tetapi juga oleh kondisi institusional, kepentingan aktor, dan kapasitas lokal yang mempengaruhi efektivitas implementasinya.

#### **4.2 Rekomendasi**

Penelitian selanjutnya disarankan untuk memperdalam analisis kausalitas antara implementasi LoI Indonesia–Norwegia dan penurunan deforestasi secara lebih empiris. Studi ini masih menunjukkan bahwa capaian lingkungan yang terjadi merupakan hasil dari kombinasi berbagai kebijakan, sehingga penelitian lanjutan perlu menggunakan pendekatan kuantitatif atau *mixed methods* untuk memisahkan kontribusi relatif LoI dari faktor eksternal lain. Penelitian berikutnya juga dapat mengkaji keberlanjutan kebijakan pasca-berakhirnya LoI, terutama terkait kelangsungan sistem MRV/NFMS dan SIS REDD+ tanpa dukungan pendanaan Norwegia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Artikel Jurnal:

- Berutu, Fernando M. 2016. "Kepentingan Pemerintah Norwegia dalam kerja sama Penanganan Deforestasi dan Degradasi Hutan di Indonesia melalui Mekanisme REDD+." *Journal of International Relations Diponegoro* 2 (3).
- Busch, Jonah, dan Krister Andersson. 2018. "What drives deforestation and what stops it? A meta-analysis." *Review of Environmental Economics and Policy* 12 (1).
- Caldecott, Julian. 2018. "Third independent review of the Indonesia-Norway cooperation on reducing greenhouse gas emissions from REDD+." LTS International.
- Dewi, Satyawan. 2017. "Peatland Governance in Indonesia: Challenges and Opportunities for REDD+." *Environmental Science & Policy* 77.
- Eghenter, Cristina. 2000. *Mapping Peoples' Forests: The Role of Mapping in Planning Community-Based Management of Forest Resources in Indonesia*. N.p.: Borneo Research Bulletin 31.
- Gatto, Andrea, and Elkhan R. Sadik-Zada. 2024. "REDD+ in Indonesia: An assessment of the international environmental program." *Environment, Development and Sustainability* Volume 27:24045–24060.
- Haeda, Nur. 2018. "kerja sama Indonesia–Norwegia dalam Konservasi Hutan Indonesia melalui Kerangka REDD+: Studi Kasus Hutan Kalimantan Tengah." *WANUA: Jurnal Hubungan Internasional* Vol. 3 (No. 1).
- Haeda, Nur, Abdul R. Cangara, A.S Culla, P. Burhanuddin, P. Lumumba, and A. Apriliani. 2020. "Indonesia-Norway cooperation in reducing emission from deforestation and degradation framework: A case study of Central Kalimantan forest." *OP Conference Series: Earth and Environmental Science* 575, 1–10.
- Moeliono, Moira. 2017. "The politics of swidden: A view from the margins of Indonesia." *Forest and Society* 1, no. 1, 1-15.
- Ningsih, Puspita C. 2019. "diplomasi Lingkungan Hidup Indonesia–Norwegia melalui REDD+ Agreement." *JOS: Universitas Jenderal Soedirman*.
- Obidzinski, Krystof. 2012. "Environmental and Social Impacts of Oil Palm Plantations and Their Implications for Biofuel Production in Indonesia." *Ecology and Society* 17, no. 1.
- Purwanto, Tri Rusolono, and Lilik B. Prasetyo. 2015. "Spatial model of deforestation in Kalimantan from 2000 to 2013." *Jurnal Manajemen Hutan Tropika* 21(3):110–118.
- Ramadan, Yanuar. 2023. "Analisis Konsep Dasar: Pengakhiran Letter of Intent antara Indonesia– Norwegia dalam kerja sama REDD+." *Jurnal Ilmiah Widya Sosiopolitika*.
- Resosudarmo, Ida A. 2014. "Indonesia's land reform: Implications for local livelihoods and forest governance." *Forest Policy and Economics* 36.
- Satwika, Wira F., and Ika R. Putranti. 2020. "Komitmen Indonesia dalam Mematuhi Perjanjian kerja sama REDD+ Indonesia–Norwegia terhadap Upaya Penanganan Deforestasi dan Degradasi Hutan di Indonesia." *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional* Vol. 6 (No. 2).

- Segah, Hendrik, Afentina, Fatkhurohman, Yusuf Aguswan, and Naru Takayama. 2020. "Deforestation Characteristic during a Period 2006– 2020 over Tropical Forest in Central Kalimantan, Indonesia." *Indonesian Journal of Geography* 57 (1):1-9.
- Tacconi, Luca. 2016. "Preventing Deforestation: The Need for Effective Demand Side Policies." *International Forestry Review* 18, no. 2.
- Wahyuni, Hesty, and Suranto. 2021. "Analisis Deforestasi di Kalimantan Tengah Tahun 2015– 2017." *Jurnal Ilmu Lingkungan* 19, no. 1.
- Wicaksono, Dian A., and Ananda P. Yurista. 2013. "Konservasi Hutan Partisipatif Melalui REDD+ (Studi Kasus Kalimantan Tengah Sebagai Provinsi Percontohan REDD+)." *Jurnal Wilayah dan Lingkungan* Vol. 1 No. 2.
- Wijaya, and Elvianti. 2022. "Factors Behind the Establishment and Fulfillment of Norway-Indonesia REDD+ Partnership." *Journal Asia Pacific Studies*.

### **Buku:**

- Aust, Andreas. 2013. *Modern Treaty Law and Practice* (3rd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Chain Reaction Research. 2017. *Indonesian Palm Oil's Stranded Assets*. N.p.: Washington, DC: CRR.
- Grindle, Merilee.s. 1980. "Politic Implementation in Third World." Princeton, Nj : Princeton University press, 181-197.

### **Dokumen:**

- AMAN, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. 2019. *Laporan Tahunan AMAN 2019*. Angelsen, Arild, Erlend A. Hermansen, Raoni Rajão, and Richard v. Hoff. 2020. *REDD+ Results-Based Payments: Who should be paid, and for what?* N.p.: Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Badan Restorasi Gambut (BRG). 2018. *Laporan Kinerja Restorasi Gambut 2018*. N.p.: BRG RI: Jakarta.
- CIFOR, Center for International Forestry Research. 2014. *The Governance of Forests Initiative (GFI) Indonesia Assessment Report*. N.p.: CIFOR.
- Global Forest Watch. 2024. "Kalimantan Tengah, Indonesia Deforestation Rates and Statistics." Government of Norway and Government of Indonesia.
2010. *Letter of Intent on Cooperation on Reducing Greenhouse Gas Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+)*, (May).
- Indonesia NDC. 2016. *Indonesia's Nationally Determined Contribution (NDC)*. N.p.: Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Inpres. 2015. *Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019 tentang Penghentian Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut*.
- KLHK. 2017. *Peraturan Menteri LHK Nomor P.72/MENLHK/SETJEN/KUM.1/12/2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengukuran, Pelaporan dan Verifikasi Aksi Mitigasi Perubahan Iklim*. Jakarta, Indonesia: KLHK.
- Sills, Edwin O., Maria G. Paudel, Lisa P. M. Butler, Markku Kanninen, Daniel

Murdiyarso, and William D. Sunderlin. 2014. REDD+ safeguards, stakeholder participation and social impacts. N.p.: Global Environmental Change.

### **Laporan:**

Colchester, Marcus. 2011. "Oil Palm Expansion in Southeast Asia: Trends and Implications for Local Communities and Indigenous Peoples." Forest Peoples Programme Report.

Indratarto, Murharjanti, and Khatarina. 2012. "The Context of REDD+ in Indonesia: Drivers, Agents, and Institutions." CIFOR: Working Paper No 92.

KLHK, Ministry of Environment and Forestry. 2020. "Indonesia REDD+ Results Report: Result-Based Payment under the Norway – Indonesia Partnership." KLHK.

Murdiyarso, Daniel, Sonya Dewi, Deborah Lawrence, and Frances Seymour. 2017. Indonesia's forest moratorium: Impacts and challenges. N.p.: Center for International Forestry Research (CIFOR).

Myers, Rodd. 2016. Analyzing Multilevel Governance in Indonesia: Lessons for REDD+ through Land Use Change and Benefit Sharing in Central and West Kalimantan. N.p.: CIFOR Working Paper.

UNFCCC. 2016. "Guidelines for the technical assessment of forest reference emission levels and forest reference levels, FCCC/CP/2013/10/Add.1."

WWF Indonesia. 2013. "WWF SAMBUT BAIK PERPANJANGAN MORATORIUM HUTAN DAN LAHAN GAMBUT, INPRES NO. 6/2013." WWF Indonesia.

WWF Indonesia. 2018. "Pelatihan Pengukuran, Pelaporan, dan Verifikasi (MRV) Emisi GRK dari Deforestasi dan Degradasi Hutan." WWF.

### **Website:**

Antara News. 2024. "Indonesia-Norway started a funding process to reduce deforestation." Antara News (Jakarta), February 12, 2024. <https://en.antaranews.com/news/305757/indonesia-norway-start-funding-process-from-reduced-deforestation>.

Bappenas. 2023. "Bappenas Outlines Green Economy and Low Carbon Development Strategy at COP 28." Bappenas. <https://www.bappenas.go.id/index.php/berita/di-cop-28-bappenas-paparkan-strategi-wujudkan-transformasi-ekonomi-hijau-dan-prk-yilju>.

Basorie, Warief D. 2021. "REDD+: Bersama mitra bisa jalan lebih jauh." Antara News. [https://www.antaranews.com/berita/2403485/redd-bersama-mitra-bisa-jalan-lebih-jauh?utm\\_](https://www.antaranews.com/berita/2403485/redd-bersama-mitra-bisa-jalan-lebih-jauh?utm_).

Kementerian ESDM. 2011. "Penanganan Emisi Gas Rumah Kaca dan Manajemen Energi." Kementerian ESDM. <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/penanganan-emisi-gas-rumah-kaca-dan-manajemen-energi>.

Kementerian Kehutanan. 2025. "Menhut Dorong Revitalisasi KPH: "Yang Jaga Hutan, Harus yang Terdekat dengan Hutan."" Kementerian Kehutanan. <https://www.kehutanan.go.id/pers/menhut-dorong-revitalisasi-kph-yang->

jaga hutan-harus -yang-terdekat-dengan-hutan.

- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia. 2017. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.70/MENLHK/SETJEN/KUM.1/12/2017 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengukuran, Pelaporan, dan Verifikasi serta Sistem Pemantauan Hutan Nasional untuk REDD+. N.p.: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia. <https://jdih.maritim.go.id/cfind/source/files/permen-lhk/permenlhk-nomor-p.70-tahun-2017.pdf>.
- Ministry of Environment and Forestry. 2021. "Indonesia REDD+ National Strategy 2021–2030." Ministry of Environment and Forestry. [https://redd.unfccc.int/files/indonesia\\_redd\\_national\\_strategy\\_2021-2030.pdf?utm\\_source=](https://redd.unfccc.int/files/indonesia_redd_national_strategy_2021-2030.pdf?utm_source=)
- Pandu, Pradipta. 2024. "Kemitraan Indonesia-Norwegia dalam Penurunan Emisi Jadi Contoh bagi Dunia." Kompas. <https://www.kompas.id/artikel/kemitraan-indonesia-norwegia-dalam-penurunan-emisi-jadi-contoh-bagi-dunia>.
- Rahmadini, Nadira. 2025. "Indonesia Strengthens Global Climate Leadership With \$499.8 Million in REDD+ Emission Reduction Achievements." Jakarta Daily. <https://www.jakartadaily.id/international/amp/16216043875/indonesia-strengthens-global-climate-leadership-with-4998-million-in-redd-emission-reduction-achievements?page=2>.
- REDD+. 2014. "Norway's REDD deal has "triggered promising reformation processes" in Indonesia, say Rainforest Foundation Norway and AMAN." REDD+. [https://redd-monitor.org/2014/03/27/norways-redd-deal-has-triggered-promising-reformation-processes-in-indonesia-say-rainforest-foundation-norway-and-aman/?utm\\_](https://redd-monitor.org/2014/03/27/norways-redd-deal-has-triggered-promising-reformation-processes-in-indonesia-say-rainforest-foundation-norway-and-aman/?utm_)
- REDD+. 2019. "Recent academic review describes REDD readiness in Indonesia as a "failure."" REDD+. [https://redd-monitor.org/2019/02/15/recent-academic-review-describes-redd-readiness-in-indonesia-as-a-failure/?utm\\_](https://redd-monitor.org/2019/02/15/recent-academic-review-describes-redd-readiness-in-indonesia-as-a-failure/?utm_)