

## BAB IV

### PENUTUP

#### 4.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis terhadap implementasi kebijakan sektor kehutanan Indonesia selama periode *First NDC* 2016–2021, penelitian ini menyimpulkan bahwa posisi Indonesia dalam pelaksanaan komitmen *Paris Agreement* lebih tepat dikategorikan sebagai *good faith non-compliance*. Kategori ini menunjukkan bahwa Indonesia memiliki itikad, komitmen normatif, dan respons kebijakan yang nyata terhadap kewajiban internasionalnya, tetapi belum sepenuhnya mampu menerjemahkannya secara konsisten, stabil, dan substantif ke dalam capaian implementasi maupun dampak lingkungan yang sejalan dengan target mitigasi yang diharapkan. Dengan kata lain, kepatuhan Indonesia terhadap *Paris Agreement* di sektor kehutanan tidak dapat dipahami hanya sebagai formalitas administratif, tetapi juga belum dapat dikatakan sebagai bentuk kepatuhan penuh yang berhasil mencapai substansi komitmen pengurangan emisi.

Selama periode penelitian, Indonesia telah membangun dan memperkuat sejumlah kebijakan sektor kehutanan yang relevan dengan komitmen dalam *Nationally Determined Contribution* (NDC), terutama melalui REDD+, moratorium hutan alam primer dan lahan gambut, serta perhutanan sosial. Ketiga instrumen tersebut menjadi bagian penting dari arsitektur kebijakan kehutanan Indonesia dalam periode *First NDC*, karena secara langsung berkaitan dengan agenda mitigasi perubahan iklim, khususnya dalam upaya menekan emisi dari deforestasi, degradasi hutan, kebakaran hutan dan lahan, serta perubahan tata guna

lahan. Di tingkat regulatif, keberadaan PermenLHK P.70/2017 mengenai pelaksanaan REDD+, Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 tentang penghentian pemberian izin baru di hutan alam primer dan lahan gambut, validasi *Forest Reference Emission Level* (FREL) oleh UNFCCC pada 2016, serta penguatan perhutanan sosial melalui PermenLHK P.83/2016, menunjukkan bahwa Indonesia telah merumuskan perangkat kebijakan yang secara eksplisit maupun fungsional diarahkan untuk mendukung pencapaian target pengurangan emisi di sektor kehutanan

Temuan tersebut menunjukkan bahwa komitmen Indonesia terhadap *Paris Agreement* tidak berhenti pada level ratifikasi formal, tetapi telah diterjemahkan ke dalam bentuk *output* kebijakan yang cukup jelas. Dalam kerangka kepatuhan, keberadaan kebijakan-kebijakan tersebut menandakan bahwa norma dan kewajiban internasional yang melekat dalam *Paris Agreement* telah direspons melalui pembentukan instrumen domestik yang relevan. Dengan demikian, pada tingkat *output*, Indonesia memperlihatkan adanya hubungan yang cukup kuat antara komitmen internasional dengan respons kebijakan nasional. Dalam hal ini, *Paris Agreement* dapat dikatakan berfungsi sebagai salah satu pendorong normatif dan kelembagaan yang memengaruhi arah pembentukan kebijakan kehutanan Indonesia.

Akan tetapi, kekuatan pada tingkat regulatif tersebut tidak sepenuhnya berlanjut menjadi kepatuhan yang efektif pada tingkat implementasi. Berbagai kebijakan kehutanan yang telah dibentuk masih memperlihatkan adanya kesenjangan antara desain kebijakan dan pelaksanaan di lapangan. REDD+,

misalnya, menunjukkan perkembangan kelembagaan yang cukup penting dan bahkan memperoleh pengakuan internasional melalui skema *results-based payment*, tetapi efektivitas implementasinya tetap dibatasi oleh fragmentasi kelembagaan, koordinasi lintas aktor yang belum sepenuhnya solid, serta ketidaksinkronan antara pemerintah pusat dan subnasional. Hal yang serupa juga tampak pada kebijakan moratorium hutan, yang meskipun berkontribusi terhadap perlindungan kawasan tertentu, masih menyisakan berbagai celah struktural karena tidak seluruh kawasan rentan tercakup secara utuh dan ruang konversi lahan melalui izin lama tetap tersedia. Sementara itu, perhutanan sosial menunjukkan kemajuan secara administratif dan kelembagaan, tetapi implementasinya masih menghadapi berbagai kendala, seperti keterbatasan pendampingan, lemahnya dukungan teknis, dan belum mapannya instrumen pengukuran kontribusinya terhadap penurunan emisi

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perubahan perilaku kebijakan Indonesia memang telah terjadi, tetapi belum sepenuhnya konsisten dan merata dalam praktik implementasi. Artinya, kepatuhan Indonesia terhadap *Paris Agreement* di sektor kehutanan tidak dapat dinilai hanya dari keberadaan regulasi, melainkan juga harus dilihat dari kemampuan negara dalam mengoperasionalkan kebijakan tersebut secara efektif di seluruh lapisan tata kelola. Dalam konteks inilah posisi Indonesia mulai menunjukkan ciri khas *good faith non-compliance*: terdapat niat, respons, dan kebijakan, tetapi hasil pelaksanaannya belum sepenuhnya mampu memenuhi tuntutan kepatuhan substantif yang diharapkan oleh perjanjian internasional.

Kesimpulan tersebut menjadi semakin kuat ketika analisis diarahkan pada tingkat dampak. Di satu sisi, terdapat beberapa perkembangan yang menunjukkan arah positif, terutama dalam bentuk penurunan kehilangan hutan primer pada beberapa tahun tertentu serta indikasi perbaikan dibandingkan kondisi sebelum periode *First NDC*. Namun, di sisi lain, capaian tersebut tidak menunjukkan pola yang stabil dan konsisten, karena sangat rentan terganggu oleh faktor-faktor struktural maupun eksternal. Lonjakan emisi yang dipicu oleh kebakaran gambut pada tahun 2019, misalnya, memperlihatkan bahwa capaian kebijakan kehutanan Indonesia masih sangat mudah tergerus oleh gangguan ekologis, lemahnya daya tahan tata kelola, serta tekanan pemanfaatan lahan yang terus berlangsung. Dengan demikian, meskipun Indonesia telah menghasilkan berbagai kebijakan dan menunjukkan upaya implementasi, dampak akhirnya terhadap tujuan pengurangan emisi di sektor kehutanan masih belum cukup stabil untuk menempatkan Indonesia dalam kategori *treaty-induced compliance*

Atas dasar itu, penelitian ini menilai bahwa Indonesia tidak berada dalam kategori *intentional non-compliance*, karena terdapat kemauan politik, pembentukan kebijakan yang relevan, serta pengakuan normatif terhadap kewajiban internasional. Indonesia juga tidak tepat ditempatkan dalam kategori *coincidental compliance*, sebab berbagai kebijakan kunci di sektor kehutanan terbukti memiliki keterhubungan yang nyata dengan arsitektur komitmen iklim pasca-*Paris Agreement*. Namun, Indonesia juga belum dapat dikategorikan sebagai *treaty-induced compliance*, sebab keberadaan kebijakan dan niat untuk patuh tersebut belum berhasil menghasilkan perubahan perilaku yang cukup

konsisten dan dampak lingkungan yang stabil sesuai arah komitmen *Paris Agreement*. Oleh karena itu, kategori *good faith non-compliance* menjadi posisi analitis yang paling tepat untuk menggambarkan kondisi Indonesia selama periode penelitian, yaitu ketika itikad baik dan respons kebijakan hadir, tetapi kepatuhan substantif belum sepenuhnya tercapai akibat keterbatasan kapasitas, kompleksitas tata kelola, dan tekanan domestik yang kuat

Lebih jauh, penelitian ini juga menunjukkan bahwa hubungan antara komitmen internasional dan kebijakan nasional dalam isu perubahan iklim bersifat dinamis dan tidak linear. Dalam kasus Indonesia, *Paris Agreement* memang berfungsi sebagai kerangka normatif internasional yang mendorong lahirnya berbagai kebijakan kehutanan yang lebih terhubung dengan agenda mitigasi iklim. Akan tetapi, implementasi kebijakan tersebut berlangsung dalam ruang politik domestik yang penuh tarik-menarik antara kewajiban perlindungan hutan dan agenda pembangunan ekonomi nasional. Ekspansi perkebunan kelapa sawit, kebutuhan investasi, pembangunan berbasis lahan, serta kebijakan-kebijakan pembangunan lain seperti *food estate* dan deregulasi melalui Undang-Undang Cipta Kerja menunjukkan bahwa komitmen iklim Indonesia tidak berjalan dalam ruang kebijakan yang steril, melainkan harus terus bernegosiasi dengan prioritas pertumbuhan ekonomi dan pemanfaatan sumber daya alam.

Dalam perspektif Hubungan Internasional, kondisi tersebut memperlihatkan bahwa kepatuhan negara terhadap perjanjian internasional tidak dapat dipahami secara sempit sebagai persoalan taat atau tidak taat. Sebaliknya, kepatuhan merupakan proses politik dan kelembagaan yang memperlihatkan bagaimana

norma internasional diinternalisasi, dinegosiasikan, disesuaikan, dan dijalankan dalam konteks kepentingan nasional serta kapasitas domestik yang dimiliki negara. Dalam konteks ini, Indonesia memperlihatkan bahwa komitmen internasional memang dapat mendorong perubahan kebijakan nasional, tetapi kualitas dan efektivitas kepatuhan tetap sangat ditentukan oleh kemampuan negara dalam menjaga konsistensi implementasi, memperkuat kapasitas kelembagaan, serta mengelola konflik antara tujuan lingkungan dan agenda pembangunan.

Secara keseluruhan, penelitian ini menunjukkan bahwa kepatuhan Indonesia terhadap *Paris Agreement* di sektor kehutanan selama periode *First NDC* 2016–2021 bukanlah bentuk ketidakpatuhan yang disengaja, melainkan lebih tepat dipahami sebagai ketidakpatuhan dengan itikad baik. Indonesia telah menunjukkan arah kebijakan yang jelas, komitmen regulatif yang cukup kuat, dan berbagai langkah institusional yang relevan untuk mendukung pengurangan emisi dari sektor kehutanan. Namun, komitmen tersebut belum sepenuhnya berhasil diwujudkan menjadi kepatuhan yang stabil, efektif, dan substantif pada tingkat implementasi maupun dampak akhir. Dengan demikian, problem utama Indonesia dalam pelaksanaan *Paris Agreement* di sektor kehutanan bukan terletak pada absennya niat untuk patuh, melainkan pada belum memadainya kapasitas, konsistensi, dan koherensi tata kelola untuk mengubah komitmen internasional menjadi hasil mitigasi yang benar-benar kokoh dan berkelanjutan.

## 4.2. Saran

Berdasarkan temuan penelitian, terdapat beberapa saran yang dapat diajukan bagi pemerintah dalam upaya meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan kehutanan dalam mendukung komitmen perubahan iklim internasional. Pemerintah perlu terus memperkuat pelaksanaan kebijakan kehutanan yang telah ditetapkan agar dapat berjalan secara lebih optimal di lapangan. Hal ini penting karena keberhasilan pencapaian target penurunan emisi tidak hanya bergantung pada keberadaan kebijakan, tetapi juga pada konsistensi pelaksanaan serta dukungan dari berbagai pihak yang terlibat dalam pengelolaan hutan. Oleh karena itu, pemerintah diharapkan dapat meningkatkan dukungan terhadap pelaksanaan kebijakan di tingkat daerah serta memperkuat kerja sama antara pemerintah pusat dan daerah agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara lebih efektif dan terarah.

Selain itu, pemerintah juga perlu memastikan bahwa kebijakan kehutanan dapat berjalan secara selaras dengan kebijakan pembangunan di sektor lain yang berkaitan dengan penggunaan lahan. Keselarasan antar kebijakan ini penting untuk mencegah terjadinya tumpang tindih atau konflik kepentingan yang dapat menghambat upaya pengurangan emisi dari sektor kehutanan. Pemerintah juga diharapkan terus meningkatkan sistem pemantauan dan pelaporan terkait kondisi hutan dan emisi gas rumah kaca agar informasi yang dihasilkan semakin akurat dan dapat menjadi dasar dalam pengambilan kebijakan yang lebih tepat. Pengalaman implementasi kebijakan pada periode *First* NDC juga dapat dijadikan sebagai pembelajaran bagi pemerintah dalam menyusun strategi mitigasi

perubahan iklim yang lebih efektif pada periode komitmen berikutnya, termasuk dalam pelaksanaan komitmen yang terdapat dalam dokumen *Enhanced NDC*.

Sementara itu, bagi penelitian selanjutnya, terdapat beberapa aspek yang masih dapat dikembangkan untuk memperdalam analisis mengenai kepatuhan negara terhadap komitmen perubahan iklim internasional. Penelitian ini menggunakan pendekatan analisis kebijakan berbasis studi literatur dan dokumen resmi, sehingga temuan yang dihasilkan terutama bersumber dari data sekunder. Oleh karena itu, penelitian di masa mendatang dapat melengkapi analisis dengan penggunaan data primer, seperti wawancara dengan pemangku kepentingan yang terlibat dalam implementasi kebijakan kehutanan, baik dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, organisasi masyarakat sipil, maupun masyarakat yang berada di sekitar kawasan hutan. Pendekatan tersebut diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai dinamika implementasi kebijakan di tingkat lapangan serta hubungan antara perumusan kebijakan dan pelaksanaannya.

Selain itu, penelitian selanjutnya juga dapat memperluas cakupan analisis dengan meninjau perkembangan kebijakan setelah periode *First NDC*, termasuk implementasi komitmen dalam *Enhanced NDC* serta berbagai strategi mitigasi terbaru seperti program *FOLU Net Sink 2030*. Analisis yang lebih longitudinal akan memungkinkan penilaian yang lebih komprehensif terhadap perkembangan kepatuhan Indonesia terhadap komitmen perubahan iklim internasional serta efektivitas kebijakan kehutanan dalam jangka waktu yang lebih panjang. Dengan demikian, penelitian lanjutan diharapkan dapat memberikan kontribusi yang lebih luas dalam memahami hubungan antara komitmen internasional, kebijakan

nasional, dan implementasi di tingkat domestik dalam upaya mitigasi perubahan iklim.