

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam studi hubungan internasional hubungan dan kerjasama luar negeri memiliki peranan yang cukup vital untuk mendukung tercapainya kepentingan-kepentingan nasional suatu negara yang akhirnya akan turut mempengaruhi kemajuan suatu negara, baik pada bidang sosial, politik, ekonomi, pertahanan dan lain-lainnya. Hal ini disebabkan sumber daya suatu negara, baik manusia, alam, anggaran dan lainnya sifatnya adalah terbatas, sedangkan kepentingan dan kebutuhan suatu negara sifatnya adalah tidak terbatas. Inilah yang menjadi pangkal dari realisasi kerjasama internasional, baik dalam lingkup kerjasama bilateral, multilateral ataupun melalui organisasi internasional.¹

Keberadaan Jerman sebagai salah satu negara industri maju dunia memiliki peran penting dalam membangun kerjasama internasional. Di tahun 2011 negara ini memiliki patner kerjasama dengan 108 negara di dunia yang tersebar di lima benua, serta 62 kerjasama organisasi internasional dan regional. Implementasi kerjasama luar negeri Jerman ditujukan untuk mendukung pencapaian kepentingan nasional, sedangkan kepentingan secara spesifik yang tertuang dalam konsensus

¹ Maxim Baer, 2013, *International Corporations As Actor of Global Government : Evidence on 92 Top Managers in Germany and France*, London and New York : Springer AV Publishing, hal.13.

kementerian luar negeri (Bundesminister de Auswartigen) bahwa tujuan kerjasama internasional meliputi mengembangkan demokratisasi, HAM, hingga mewujudkan isu kelestarian lingkungan yang bertanggung jawab (*environment sustainable*).²

Salah satu negara yang memiliki peranan penting bagi Jerman adalah Indonesia. Hubungan kedua negara secara resmi telah terjalin sejak tahun 1952 yang ditandai dengan pembukaan kedutaan besar di kedua ibukota negara ini. Sejarah kerjasama Jerman dan Indonesia sejak akhir abad ke XVII yang ditandai dengan misi perdagangan dan misionaris Nasrani di Batavia. Seiring dengan berkembangnya waktu, di era globalisasi hubungan antara Indonesia dan Jerman mengalami peningkatan, secara kualitas ataupun kuantitas di berbagai bidang, meliputi pendidikan, ekonomi, industri dan lain-lainnya.³

Kerjasama Indonesia dan Jerman juga terus berkembang hingga pada bidang-bidang yang lebih spesifik, diantaranya pengembangan bidang energi alternatif yaitu pembangkit listrik tenaga angin (PLT Angin). Kerjasama ini diawali dengan penandatanganan MoU (*memorandum of understanding*. CDM (*Clean Development Mechanism*) antara Jerman dan Indonesia dijalankan secara G to G (government to government) yang melibatkan dua kementerian terkait pada tahun 2009.

Kerjasama pengembangan PLT Angin merupakan inisiatif kedua negara dalam meningkatkan hubungan

²*Ibid*, hal.35-36.

³ “Sekilas Hubungan Kerjasama Indonesia-Jerman”, dalam <https://www.kemlu.go.id/berlin/id/Pages/Hubunganbilateral.aspx>, diakses pada tanggal 15 Desember 2018.

kerjasama bilateral kedua Negara antara Jerman dan Indonesia berhasil menjalankan kunjungan dan berbagai kesepakatan kerjasama. Hal ini menjadi peristiwa politik penting bersamaan dengan kunjungan Presiden Jerman, Dr. Christian Wulff ke Indonesia pada 30 November sampai 2 Desember 2011, dimana kunjungan formal ini menjadi penting karena bersamaan dengan periode persiapan 60 tahun dalam memperingati kerjasama dan hubungan diplomatik Indonesia dan Jerman pada tahun 2012. Kunjungan Presiden Jerman dimaksudkan untuk membangun kerjasama kedua negara secara lebih baik dan progresif pada masa mendatang.⁴

Pasca kunjungan kenegaraan antara pemimpin kedua Jerman dan Indonesia pada tahun 2011 juga berhasil membicarakan kerjasama di lima bidang kerjasama strategis Indonesia-Jerman salah satunya adalah kerjasama bidang riset teknologi dan inovasi, termasuk perlunya kerjasama di bidang *clean energy*, seperti geothermal kemudian *clean coal technology* dan *green energy*.⁵ Pengembangan CDM (*Clean Development Mechanism*) melalui PLT Angin antara Jerman dan Indonesia dijalankan secara G to G dimana dua kementerian terkait sebagai fasilitator dan regulator. Kemudian pasca pembicaraan secara politik unit-unit pelaksana dapat bekerjasama secara langsung diantaranya BUMN di Indonesia, seperti halnya Perusahaan Listrik Negara

⁴ “Laporan Kinerja Instansi Pemerintah : Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia”, dalam <https://www.kemlu.go.id/berlin/AKIP%20KBRI%20Berlin/lkj%20wbsite.pdf>, diakses pada tanggal 29 Maret 2019.

⁵ “Momentum 60 Tahun Kerjasama Indonesia-Jerman”, dalam http://www.setneg.go.id/index.php?lang=id&option=com_content&task=view&id=6018&Itemid=2, diakses pada tanggal 3 November 2018.

(PLN), BPPT (Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, MAN Gmbh Industry Germany, Siemens Gmbh Industry Germany dan lain-lainnya.⁶

Dalam PLT Angin sumber daya energi angin yang berasal dari sebuah lingkungan wind garden atau wilayah yang memiliki sumber daya angin yang berhembus secara kontinyu kemudian dimanfaatkan melalui prosesing dari energi angin ke energi gerak dengan menggunakan turbin. Sejak lama PLT Angin digunakan oleh beberapa negara dunia, termasuk di mayoritas negara-negara Eropa, diantaranya adalah Belanda dan Denmark. PLT Angin di negara ini menjadi sumber energi terkemuka karena dua negara ini memiliki wilayah yang mempunyai sumber daya angin lebih dari 5 meter per second (m/s) sehingga dapat menjadi sumber energi yang tidak terputus atau terus berkesinambungan.⁷

Pada kasus di Indonesia pemanfaatan angin sebagai PLT Angin masih belum optimal, meskipun pada beberapa wilayah di Indonesia potensi angin melimpah di kawasan pesisir Indonesia. Sebagai gambaran total kapasitas terpasang dalam sistem konversi energi angin hingga akhir tahun 2015 kapasitasnya masih dibawah 800 KW (kilowatt). Berdasarkan pemetaan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (Lapan) pada 120 lokasi di berbagai wilayah Indonesia menunjukkan bahwa angka gerakan angin di atas 5 m/detik, meliputi Nusa Tenggara Timur (NTT), Nusa Tenggara Barat (NTB), Sulawesi Selatan dan wilayah Pantai Selatan Jawa dan

⁶*Ibid.*

⁷ “Pengembangan Energi Air Memungkinkan”, dalam <http://www.energi.lipi.go.id/utama.cgi?cetakartikel&1177294977>, diakses pada tanggal 3 November 2018.

dengan pencapaian atas sumber daya ini maka PLT Angin cukup potensial untuk dikembangkan lebih lanjut sebagai bagian dari kerjasama Indonesia-Jerman.⁸

Dalam kerjasama ini pemerintah Jerman mengalokasikan anggaran sebesar 8,2 juta US Dollar untuk mengembangkan proyek ini di empat wilayah Indonesia pada tahun 2012. Kemudian di tahun 2013, pemerintah Jerman juga berhasil mengalokasikan kembali bantuan sebesar 5,4 juta US Dollar untuk mendukung pengembangan dan pemeliharaan. Dalam kerjasama ini Jerman juga mengirimkan akademisi dan engineer (teknisi) dari Kementerian Teknologi dan ekonomi Jerman. Nantinya dukungan akan memberikan berbagai supervisi kepada stakeholder di Indonesia dalam pengembangan PLT Angin.⁹

Hingga tahun 2017, kerjasama ini berhasil menjadi salah satu solusi kebutuhan energi listrik pada beberapa wilayah rural di Indonesia. Meskipun demikian, pengembangan di wilayah lain masih tetap perlu dijalankan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tentang energi listrik mengingat sumber daya angin di Indonesia sebagai negara tropis dengan garis pantai terpanjang di dunia masih cukup besar. Sumber daya PLT Angin menjadi harapan bagi masyarakat Indonesia yang berdomisili di wilayah rural yang jauh dari sistem energi listrik konvensional (*wire system*), meskipun pada kenyataannya PLT Angin cukup membutuhkan anggaran yang besar pada fase pertama proyek dijalankan.¹⁰

⁸*Ibid.*

⁹ “Jerman Kirim Teknisi Bangun PLT Angin di NTT”, *Kompas*, 8 Mei 2017.

¹⁰ *Ibid.*

B. Rumusan Masalah

Dari paparan latar belakang masalah di atas, maka dapat ditarik rumusan masalah yaitu :

“Mengapa Republik Federasi Jerman bersedia untuk membangun kerjasama dengan Republik Indonesia dalam pengembangan pembangkit listrik tenaga angin di Indonesia tahun 2011-2017 ?”

C. Kerangka Teori

Dalam menjawab rumusan masalah digunakanlah teori konstruktivisme. Pendekatan ini dipilih karena mampu menjabarkan berbagai alasan dan kepentingan Republik Federasi Jerman bersedia untuk membangun kerjasama dengan Republik Indonesia dalam pengembangan pembangkit listrik tenaga angin di Indonesia tahun 2011-2017.

Konstruktivisme merupakan perspektif yang menjadi kritik atas berbagai persepsi-persepsi masa lalu (*post-positives*) dan persepsi-persepsi moderen (*post moderen*). Konstruktivisme berkembang pada pertengahan dekade 1980-an bersamaan dengan era perang dingin, dimana konstelasi politik pada masa itu cenderung mengarah pada satu blok ideologi global. Makna penting dalam konstruktivisme adalah bagaimana ide-ide rasionalisme dalam diskursus politik menjadi dasar bagi interaksi negara bangsa, bukan semata-mata liberalisme ataupun sosialisme yang semakin terlihat tidak jelas.¹¹

¹¹ Maja Zehfus and Steve Smith, 2002, *Constructivism on International Relations : The Politic of Realty*, New York and Cape Town : Cambridge University Press, hal.5-6.

Konstruktivisme menjadi bagian dari perspektif hubungan internasional yang telah melalui rangkaian perdebatan dari berbagai tokoh dunia. Beberapa pemikir klasik pada masa itu, diantaranya Alexander Wendt ataupun Richard K. Ashley menyatakan bahwa konstruktivisme merupakan pembelokan dari nilai-nilai pandangan realisme. Dalam persepsi ini interaksi negara bangsa dipandang sebagai hal yang alamiah bukan karena mainstream politik, namun negara-negara dunia memang perlu untuk memenuhi kebutuhan sendiri, baik dalam konsteks politik, ideologi, ekonomi, sosial, perdagangan dan lain-lainnya.¹²

Alexander Wendt dan Christian Reus Smith menyatakan bahwa konstruktivisme adalah Teori Struktural dengan tiga klaim utama tentang sistem, yaitu¹³.

- a. Negara atau organisasi internasional adalah unit analisis utama dalam teori politik internasional.
- b. Struktur kunci dalam sistem hubungan antar negara adalah lebih pada relasi intersubyektif daripada struktur materialnya.
- c. Identitas negara dan kepentingannya lebih ditentukan oleh struktur sosial yang melingkupinya daripada oleh politik domestik negara tersebut.

Christian Reus Smith dalam teori konstruktivismennya menyatakan bahwa ada tiga

¹² Ibid.

¹³ Christian Reus Smith (ed), 2004, *The Politics of International Law*, Cambridge United Kingdom : Cambridge University Press, hal.21-22.

proposisi dasar untuk memahami konstruktivisme dalam hubungan internasional. Tiga proposisi dasar itu adalah :¹⁴

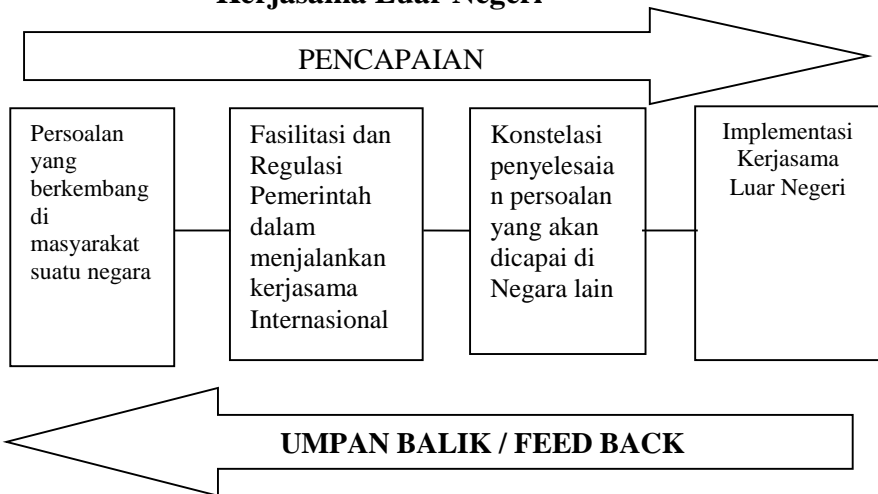
- a. *Pertama*, bahwa struktur normatif dan ide-ide dasar sama pentingnya dengan struktur material dalam membentuk kebiasaan negara sebagai aktor dalam hubungan internasional.
- b. *Kedua*, untuk memahami kebiasaan negara dan aktor lain dalam hubungan internasional diperlukan pula pemahaman atas identitas sosial yang menentukan kepentingan dan tindakan yang dilakukannya. Karena identitas sosial aktor bisa bermacam-macam, maka demikian pula kepentingan dan tindakan yang dipilih untuk dilakukannya.
- c. *Ketiga*, walaupun konstruktivisme sangat menekankan kekuatan struktur normatif dengan ide-ide dasar, namun keduanya hanya ada melalui praktek rutin yang dilakukan oleh aktor yang membuat ide dan norma itu menjadi nyata dalam dinamika kehidupan manusia. Konstruktivis sangat menekankan pada alasan untuk bertindak (*reason for action*) dan memfokuskan kajian dan kesesuaian antara tindakan dan norma yang mendasari, namun juga logika dalam berargumentasi dengan cara membentuk norma dan ide dalam kerangka kerja tentang strategi, tujuan dan lembaga apa yang sah untuk digunakan. Lebih lanjut dalam dijelaskan bahwa konstruktivisme interaksi negara bangsa merupakan transformasi dari interaksi sosial. Artinya kerjasama luar negeri ada karena adanya permasalahan yang tidak dapat diselesaikan hanya

¹⁴*Ibid.*

dengan implementasi berbagai kebijakan dalam negeri. Untuk itulah, negara berperan sebagai fasilitator (penyusun fasilitas) dan regulator (penyusun perundang-undangan), namun di sisi lain masyarakat, pelaku usaha (kapital), kelas menengah, akademisi dan lain-lainnya adalah sebagai inisiator. Dengan demikian alur mekanisme konstruktivisme terhadap interaksi kerjasama luar negeri adalah sebagai berikut :

Skema 1.1.

Alur Mekanisme Konstruktivisme Terhadap Interaksi Kerjasama Luar Negeri



Sumber : Diolah dari Maja Zehfus and Steve Smith, 2002, Constructivism on International Relations : The Politic of Realty, New York and Cape Town : Cambridge University Press, hal.28-39.

Melalui paparan pendekatan teori konstruktivisme di atas maka dapat difahami bahwa kerjasama pengembangan pembangkit listrik tenaga angin antara

Jerman dan Indonesia tahun 2011-2017 merupakan bagian dari transformasi upaya realisasi kepentingan nasional Jerman. Meskipun sektor swasta, industri dan perdagangan luar negeri Jerman cukup memberikan kontribusi bagi kemajuan perekonomian, namun peran pemerintah tetap diperlukan untuk membangun berbagai kebijakan yang progresif yaitu melindungi kepentingan nasional Jerman melalui penciptaan kerjasama luar negeri yang efektif. Jika dikaitkan dengan proposisi di atas tentang down to top maka upaya Jerman dalam membangun sistem dan mekanisme yang ramah lingkungan merupakan bagian dari keputusan Jerman dalam mentransformasikan berbagai kepentingan yang ada di kalangan masyarakat, sedangkan agregasi dari kalangan masyarakat tersebut dapat dipengaruhi oleh aktor swasta, kelas menengah dan lain-lainnya.

Isu tentang *green energi* dan energi ramah lingkungan memang telah menjadi hal penting yang terus dikembangkan oleh pemerintah Jerman di bawah kepemimpinan Kanselir Angela Markell. Pada mulanya agenda energi ramah lingkungan ini disuarakan oleh The Green Party atau Alliance 90 tahun 1998-2005. Kemudian di tahun 2011 pemerintah Jerman berhasil mengeluarkan anggaran sebesar 3,4 milyar Euro untuk mendukung program tersebut, termasuk melalui pengembangan kerjasama luar negeri.¹⁵

Bagi pemerintah Jerman, persoalan tentang *green renewable* telah menjadi persoalan penting yang terus dikembangkan oleh Jerman sebagai kebijakan luar negeri. Dengan demikian pengembangan kepentingan Jerman di

¹⁵“Green Energy Boom in Germany”, dalam http://news.monstersandcritics.com/energywatch/features/article_1294414.php/%60Green%60_energy_boom_in_Germany, diakses pada tanggal 22 November 2018.

Indonesia terkait dengan pengembangan PLT Bayu merupakan wujud transformasi dari para pembuat kebijakan Jerman, meliputi parlemen, kementerian, akademisi dan lain-lainnya yang kemudian terakumulasi menjadi sebuah kebijakan formal yang dikembangkan di berbagai negara dunia, termasuk Indonesia. Dipilihnya Indonesia sebagai patner kerjasama karena beberapa alasan diantaranya jumlah penduduk yang besar, ketergantungan terhadap pembangkit listrik tenaga fosil hingga banyaknya potensi *renewable energy* di Indonesia yang belum dikelola secara optimal.

Kerjasama ini kemudian dituangkan dalam pemberian bantuan anggaran operasional berupa *grant* (hibah) ataupun bantuan jangka panjang, serta dukungan program hingga *joint project*. Kesemuanya ini dijalankan oleh pemerintah Jerman dalam mewujudkan pencapaian jangka panjang sebagai transformasi kebijakan energi ramah lingkungan yang sebelumnya dijalankan dalam lingkup domestik, meliputi Biogas Fermenter di wilayah Hornstet, Pembangkit Listrik Tenaga Angin (Wind Park) di wilayah Berburg dan Pembangkit Listrik Tenaga Geothermal di wilayah Neustadt Glewe. Pasca pengembangan pembangkit listrik ini kemudian pemerintah Jerman akan mengembangkan kerjasama dengan negara-negara dunia, termasuk Indonesia. Bagi Jerman Indonesia merupakan negara penting untuk mentransformasikan kebijakan energi ramah lingkungan karena berhubungan dengan banyaknya jumlah penduduk, belum optimalnya pengelolaan bidang energi, serta ketergantungan terhadap bahan bakar fosil yang cukup besar di Indonesia. Bagi masyarakat Jerman, kemampuan pemerintahan negaranya untuk dapat membangun hegemoni dan *spill over* bidang energi ramah lingkungan di Indonesia menjadi penting karena adanya beberapa

alasan dan kepentingan, *pertama*, masyarakat dan aktor swasta Jerman telah memiliki predikat sebagai masyarakat yang faham energi ramah lingkungan termasuk PLT Bayu, bahkan standarisasi pembatasan emisi, pengembangan teknologi generasi terbaru tanpa emisi dan lain-lainnya juga berasal dari pembahasan kalangan akademisi hingga masyarakat kelas menengah yang kemudian direspon secara pro-aktif oleh pemerintah, khususnya Kementerian Energi dan ekonomi Jerman dan *kedua*, peran pemerintah Jerman mengembangkan pembangkit listrik tenaga angin nantinya akan memberikan manfaat bagi masyarakat Jerman dalam jangka panjang, Artinya pengembangan pemerintah Jerman terhadap PLT Bayu yang semula bersifat *Government to Government* (G to G), nantinya akan berkembang semakin luas termasuk melibatkan akademisi, aktor swasta, masyarakat kelas menengah dan aktor-aktor non-pemerintah Jerman lainnya di Indonesia.

D. Hipotesa

Berdasarkan pada kerangka teori di atas dapat ditarik hipotesa bahwa kepentingan Jerman membangun kerjasama dengan Indonesia dalam pengembangan pembangkit listrik tenaga angin di Indonesia tahun 2011-2017 sebagai berikut

1. wujud upaya konstruktif Jerman untuk mengembangkan ide-ide dasar dan identitas nasional dengan mempromosikan sistem energi ramah lingkungan di Indonesia dalam aspek politik dan teknis,
2. wujud implementasi kebijakan luar negeri Jerman dalam mewujudkan nilai-nilai lingkungan hidup (environmentalisme).

E. Metodologi Penelitian

1. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan tata cara atau kaidah-kaidah yang digunakan dalam pelaksanaan sebuah penelitian dan kajian ilmiah. Dalam penelitian ini metode yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif, yaitu metode penelitian melalui analisa data-data yang bukan berbentuk angka, dimana dalam penelitian ini penulis akan mendeskripsikan data-data yang berbentuk kajian, berita, narasi, laporan, pernyataan dan lain-lainnya.¹⁶

2. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini menggunakan sistem pengumpulan data sekunder, yaitu penulis tidak menjalankan observasi langsung secara langsung pada obyek penelitian, namun berdasarkan pada data yang telah tersedia melalui kajian, laporan ataupun berita-berita yang sebelumnya dipertimbangkan keabsahannya dan keotentikannya, dengan melakukan telaah pustaka pada sejumlah literatur. Adapun sumber yang digunakan, meliputi :

- a. Buku-buku yang berhubungan dengan kerjasama luar negeri Indonesia dan Jerman, energi, green policy dan lain-lainnya.
- b. Jurnal dan dokumen yang membahas tentang kerjasama luar negeri dan pengembangan PLT Angin.
- c. Majalah dan surat kabar yang memberitakan dan melaporkan fenomena kerjasama luar negeri Indonesia dan Jerman, energi, green policy dan lain-lainnya.

¹⁶Catherine Cassel and Gillian Symon (editor), *Qualitative Methods in Organizational Research*, London : Sage Publications, hal.3-4.

- d. Data dari laman internet (*web site*) yang memberitakan dan melaporkan fenomena kerjasama luar negeri Indonesia dan Jerman, energi, green policy dan lain-lainnya.

3. Teknik Analisa Data

Metode analisa dalam penulisan ini adalah deskriptif kualitatif dengan memberikan gambaran yang bersifat penjelasan secara nyata dan mendalam tentang alasan/motivasi Republik Federasi Jerman yang bersedia membangun kerjasama dengan Republik Indonesia dalam pengembangan pembangkit listrik tenaga bayu di Indonesia tahun 2011-2017 dengan mencari data-data yang berkaitan dengan tema tersebut dan kemudian dikodifikasi kemudian disusun dalam narasi-narasi melalui penulisan berdasarkan pada kaidah-kaidah penelitian ilmiah. Data-data tersebut berhubungan dengan fenomena kerjasama Jerman dan Indonesia dalam pengembangan PLT Bayu, meliputi berbagai wujud dukungan dan alasan Jerman dalam menjalankan kerjasama tersebut.

F. Tujuan dan Manfaat Penelitian

- a. Penelitian ini ditujukan untuk menjelaskan implementasi kerjasama Jerman dengan Republik Indonesia dalam pengembangan pembangkit listrik tenaga angin di Indonesia tahun 2011-2017 meliputi sejarah, perkembangan, pencapaian hingga berbagai dampak atau keberhasilan yang dicapai.
- b. Penelitian ini ditujukan untuk menjawab perumusan masalah dari penelitian ini, sekaligus

membuktikan hipotesa tentang alasan Republik Federasi Jerman bersedia untuk membangun kerjasama dengan Republik Indonesia dalam pengembangan pembangkit listrik tenaga angin di Indonesia tahun 2011-2017.

G. Jangkauan Penelitian

Penulis membatasi penulisan ini pada tahun 2011-2017. Dipilih tahun 2011 karena menjadi tahun awal bagi Indonesia dan Jerman dalam pengembangan pembangkit listrik tenaga angin di Indonesia. Sedangkan tahun 2017 dipilih karena merupakan tahun yang menunjukkan pencapaian tentang kerjasama kedua negara tersebut. Di luar periode tahun 2011-2017 penulis akan sedikit menyinggung tema yang sedang dibahas.