

## BAB I

### PENDAHULUAN

Berakhirnya era Perang Dingin yang ditandai dengan runtuhnya Uni Soviet pada akhir tahun 1990, telah mengubah tatanan internasional dari sistem dua kutub (*bipolar system*) yang ketat menjadi sistem multipolar. Dengan berubahnya tatanan dunia internasional, berubah pula isu atau kajian internasional khususnya dalam perkembangan Ilmu Hubungan Internasional. Isu internasional itu mengalami perubahan dan perkembangan dari *high politic* yang mempunyai karakter permasalahan menyangkut bidang politik, demokrasi, militer, dan strategi pertahanan keamanan, ke arah *soft politic* yang berkisar tentang penghargaan pada Hak Asasi Manusia, pendidikan, kesehatan, sosial budaya, serta masalah lingkungan hidup.

Semenjak adanya revolusi 3T (Telekomunikasi, Transportasi, dan *Travelling*), dunia menjadi tanpa batas (*no boundaries*). Hubungan internasional dipandang sebagai hubungan yang positif. Hubungan tersebut dibangun tanpa adanya rasa curiga dalam penerapan kerjasama antar aktor. Aktor-aktor internasional bebas keluar masuk melintasi batas negara. Dimana aktor internasional kini tidak lagi didominasi oleh negara bangsa (*nation state*), tetapi aktor lain pun seperti NGO (*Non Governmental Organization*) dan individu-individu ikut berperan serta dalam kancah hubungan internasional.

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dunia yang tanpa batas, menjadikan isu atau persoalan yang terjadi di suatu negara yang berada di salah satu belahan bumi dapat diketahui, bahkan bisa menjadi permasalahan negara-negara di seluruh dunia. Seperti permasalahan tentang isu pemanasan global yang sekarang menjadi permasalahan seluruh dunia. Temperatur rata-rata bumi meningkat sebagai akibat akumulasi gas-gas karbon di atmosfer bumi yang disebabkan oleh efek rumah kaca. Panas yang seharusnya dipantulkan ke luar angkasa, tertahan oleh gas-gas rumah kaca yang berada di atmosfer bumi, seperti gas karbondioksida ( $\text{CO}_2$ ), gas Metana ( $\text{NH}_4$ ), dan gas-gas lainnya. Gas karbon merupakan penyumbang terbesar yang menyebabkan pemanasan global. Gas karbon tersebut berasal dari penggunaan bahan bakar fosil yang digunakan oleh manusia, seperti minyak bumi, batu bara, serta kebakaran hutan dan lahan.

Kerusakan lingkungan merupakan akibat dari ketamakan manusia yang telah menggunakan kepentingannya untuk memenuhi kebutuhan tanpa berusaha mencegah dan memperbaiki efek yang ditimbulkannya. Khususnya negara maju yang telah kehilangan ekosistemnya akibat pengeksploitasian alam untuk industrialisasi secara besar-besaran pada masa kolonialisme. Meskipun negara maju mulai *concern* pada kelestarian lingkungan, tetapi hal tersebut tidak menimbulkan kesadaran untuk mengurangi kerusakan dan pengeksploitasian alam, mengingat muncul dan berkembangnya perusahaan-perusahaan *multinational corporations* yang beroperasi di negara-negara berkembang. Negara-negara utara

mengambil keuntungan dari negara-negara selatan untuk melaksanakan program-program pembangunan negaranya.

Kerusakan hutan akibat penggundulan hutan yang terjadi di hutan Amazon, Brazil, memperparah kerusakan ozon dunia. Hingga tahun 2003, negara tersebut telah melakukan penggundulan hutan mencapai 23 ribu kilometer persegi atau 2,3 juta hektar per tahun (Geografiana, 2005).<sup>1</sup> Penggundulan hutan secara besar-besaran dan tidak terkendali ini disebabkan oleh adanya perluasan lahan pertanian dan peternakan selama 25 tahun terakhir. Selain itu, adanya kepemilikan lahan yang tidak jelas sering kali menjadi masalah, terutama disebabkan oleh rendahnya kemampuan kelembagaan dan buruknya kebijakan pemerintah. Kerusakan lapisan ozon yang berada di Brazil tersebut memberikan efek pada pemanasan global yang tidak hanya dirasakan oleh negara tersebut. Perusakan alam oleh salah satu negara yang berakibat pada pemanasan global, kini efeknya telah dirasakan oleh seluruh masyarakat dunia.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa kerusakan hutan dapat berdampak pada kemaslahatan orang banyak. Tidak hanya di Brazil, deforestasi atau kerusakan hutan di Indonesia kini sudah menjadi masalah yang serius. *World Resource Institute* menyebutkan, Indonesia sudah kehilangan 72% hutannya.<sup>2</sup> Jika dihitung dari data pada tahun 1997 sampai dengan tahun 2000, laju kerusakan

---

<sup>1</sup> Dewanto Putra Fajar, *Lomba Tulis YPHL: Penggundulan Hutan Mempertaruhkan Masa Depan*, 7 Oktober 2008, <http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=4&dn=20081007121606> diakses 5 Januari 2009

<sup>2</sup> Any Rufaidah, *LOMBA TULIS YPHL Empat Strategi Membangun Kepedulian Terhadap Hutan*, 30 Oktober 2004, <http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=4&dn=20081030203332> diakses 25 November 2008

hutan di Indonesia bisa mencapai 3,8 juta hektar per tahunnya.<sup>3</sup> Laju deforestasi yang begitu fantastis menjadikan Indonesia sebagai negara dengan tingkat kerusakan hutan tertinggi di dunia.

Dari berbagai kerusakan di atas, tidak dapat dipungkiri bahwa hutan mempunyai manfaat yang besar mulai dari menjaga kelembapan udara, khususnya menjaga keseimbangan antara oksigen dan karbondioksida, bermanfaat menjaga kesuburan tanah dan kelestarian lingkungan, mengatur keseimbangan tata air serta menjadi habitat satwa yang ada di hutan. Selain itu, dari segi ekonomi, hutan memberikan manfaat dalam memenuhi kebutuhan hidup manusia, mulai dari kayu, rotan, karet, obat-obatan, dan hasil hutan lainnya. Tetapi manfaat tersebut bisa berubah menjadi bencana ketika pemanfaatan terhadap hutan tersebut dilakukan secara berlebihan, sehingga menyebabkan kerusakan hutan yang tidak terkendali.

Deforestasi di Indonesia sebagian besar merupakan akibat dari pemanfaatan sumber daya alam, khususnya hutan yang dimanfaatkan untuk kepentingan politik, sosial, dan ekonomi tanpa memperhatikan pengelolaan secara berkelanjutan dan memperhatikan hak maupun kearifan adat lokal penduduk setempat. Ketidakseimbangan ekosistem berakibat pada terancamnya keanekaragaman hayati dan sumber plasma nutfah yang terkandung di dalam hutan. Rendahnya kesadaran masyarakat serta ditambah dengan kurangnya pengetahuan terhadap pentingnya hutan menyebabkan praktek-praktek penebangan liar, perdagangan, dan penyelundupan kayu illegal merajalela. Hal

---

<sup>3</sup> Warta FKKM Vol. 6 No. 11, *Deforestasi, Main-Main Dengan Angka Siluman*, Nopember 2003 <http://www.fkkm.org/berita/index2.php?action=detail&page=69> diakses 15 Juli 2008

tersebut merugikan negara mengingat devisa negara terbesar berasal dari sektor kehutanan.

Kerusakan hutan yang paling besar di Indonesia berada di wilayah Sumatera dan Kalimantan. Penyebab terbesar kerusakan tersebut berasal dari kebakaran hutan. Lima besar daerah yang ‘menyumbang’ hingga 68,08% dari jumlah titik panas seluruh Indonesia yaitu Kalimantan Tengah, Riau, Sumatra Selatan, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Timur.<sup>4</sup> Kebakaran hutan terparah terjadi pada tahun 1982-1983 dan terulang kembali dengan skala dan tingkat yang tidak kalah hebatnya pada tahun 1997-1998. Bahkan pada 10 tahun terakhir dari tahun 1997 sampai tahun 2006, kebakaran hutan dan lahan di Indonesia sudah menjadi tradisi tahunan.

Intensitas kebakaran hutan dan lahan diindikasikan melalui adanya titik panas atau hotspot yang terdeteksi dari satelit *National Oceanic and Atmospheric* (NOAA) dengan teknologi komputer dan perangkat *Geografic Information System* (GIS).<sup>5</sup> Dari pemantauan satelit NOAA tersebut jumlah titik panas terbanyak yang berhasil terdeteksi terdapat pada tahun 1997, yaitu sebanyak 107. 255 hotspot.<sup>6</sup> Kuantitas titik panas mulai menurun pada tahun 2000, namun demikian pada tahun 2001 titik panas berangsur naik sampai tahun 2006 dengan angka yang

---

<sup>4</sup> Mirza Andreas, *WWF Desak Indonesia Ratifikasi Perjanjian Asap*, 21 Februari 2008, <http://www.media-indonesia.com/berita.asp?id=160142> diakses 15 Juli 2008

<sup>5</sup> Departemen Kehutanan Republik Indonesia, *Hasil Pemantauan Titik Panas(Hot Spot) di Wilayah Propinsi Sumatera Selatan Bulan Oktober 2000*, <http://www.dephut.go.id/index.php?q=id/node/1079> diakses 25 November 2008

<sup>6</sup> Dedi Hariri, Forest Fire Officer WWF-Indonesia, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, Sejauh Mana Indonesia Perlu Menindak-lanjutinya?* Disampaikan pada Workshop ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, di Kantor CSIS, Jakarta, 11 Mei 2007

hampir menyamai rekor tahun 1997. Berdasarkan pengamatan WWF, kebakaran hutan setiap tahunnya telah menunjukkan tren penambahan titik api baru.

Kebakaran hutan dapat disebabkan oleh berbagai faktor. Selain berasal dari alam, kebakaran terbesar disebabkan oleh faktor manusia. Kebakaran hutan yang berasal dari faktor alam disebabkan oleh kekeringan yang berkepanjangan ditambah dengan terjadinya El-Nino yang mempunyai siklus setiap 10 tahun. Tetapi hal tersebut tidak terlalu menimbulkan dampak yang serius karena alam mampu membenahi dirinya secara alamiah. Hal tersebut berbeda dengan kerusakan hutan yang disebabkan oleh manusia. Dimulai dari kebakaran hutan yang berasal dari masyarakat lokal yang melakukan kegiatan pembukaan lahan untuk berbagai aktivitas pertanian maupun perladangan sampai berbagai kebijakan khususnya di bidang kehutanan yang dibuat oleh para penguasa negeri.

Aktivitas masyarakat lokal yang membuka hutan untuk kegiatan pertanian dan perladangan berpindah dengan cara pembakaran sudah menjadi hukum adat masyarakat lokal sejak jaman nenek moyang dulu. Selain berasal dari kegiatan penduduk setempat, banyak kebijakan pemerintah dalam bidang kehutanan yang menambah semakin tingginya tingkat kebakaran. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pada masa Orde Baru saat pemerintahan Soeharto tersebut bertujuan untuk mengembangkan ekonomi dalam negeri baik dengan meningkatkan pembangunan ekonomi dalam negeri maupun iklim investasi asing ke Indonesia. Kebijakan pada masa Orde Baru yang sangat mempengaruhi peningkatan angka kebakaran hutan di Indonesia adalah pengeluaran izin pemerintah terhadap perusahaan Hutan Tanaman Industri dengan teknik tebang habis (*land clearing*).

Selain itu, pembakaran sengaja dilakukan dengan menggunakan surat izin pembakaran untuk Hak Pengelolaan Hutan (HPH). Para pengusaha HPH mengkonversi areal hutan dan lahan menjadi perkebunan atau pertanian dengan metode pembakaran. Pemegang hak sengaja melakukan penebangan dan pembakaran jauh melampaui batas wilayah HPH yang ditentukan. Hal tersebut dilakukan tanpa memperhatikan jumlah dan jenis dari hasil hutan yang siap tebang. Hal ini dinilai selain mudah dan efisien juga dapat memaksimalkan keuntungan ekonomi karena semakin luas lahan yang dibakar, semakin besar keuntungan yang akan diperoleh. Kebijakan transmigrasi yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui penyebaran penduduk dan pemerataan pembangunan daerah di seluruh Indonesia juga memberikan sumbangan terhadap meningkatnya jumlah titik api dan intensitas kebakaran. Pembukaan lahan untuk transmigrasi dilakukan di Kalimantan yang lebih dikenal dengan Proyek Lahan Gambut (PLG) 1 juta hektar. Kebakaran yang terjadi di tanah gambut menjadi penyumbang terbesar kebakaran lahan di Indonesia. Menurut perkiraan konservatif mengindikasikan bahwa 60% partikulat dan karbondioksida dalam asap berasal dari kebakaran gambut dan 20% dari pembakaran untuk konversi hutan (ADB 1999).<sup>7</sup> Kebakaran hutan diperparah dengan adanya *illegal logging*. Pejabat banyak yang melakukan kecurangan dalam pengelolaan hutan dengan memanipulasi data administrasi perizinan pengelolaan hutan. Hal tersebut merugikan negara dan mengancam kelestarian hutan. Kecurangan-kecurangan tersebut semakin menggejala karena didukung oleh

---

<sup>7</sup> Ida Aju Pradnja Resosudarmo dan Carol J. Pierce Colfer, *Ke mana Harus Melangkah? Masyarakat, Hutan, dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003), h. 360.

kelonggaran hukum di Indonesia yang tidak tegas dalam mengusut dan menindak penjarah hasil hutan yang tidak bertanggung jawab.

Cuaca yang panas ditambah dengan gesekan-gesekan dari ranting-ranting kering mempermudah terjadinya kebakaran. Kebakaran semakin besar ketika terjadi di hutan yang telah mengalami degradasi dan deforestasi sebagai akibat dari aktivitas pelaksanaan kebijakan yang telah dibuat pemerintah seperti di atas. Kondisi semakin memprihatinkan ketika kebakaran hutan dan lahan selalu terulang setiap tahunnya selama hampir 10 tahun terakhir.<sup>8</sup> Jika dihitung dari tahun 1990 sampai dengan tahun 2005, hutan di Indonesia telah mengalami penurunan yang signifikan, mengingat Indonesia mempunyai hutan hujan terluas di Asia. Kurangnya upaya dari pihak pemerintah dalam mengantisipasi kebakaran hutan serta kapasitas kemampuan pemerintah yang tidak sebanding dengan besarnya kebakaran yang terjadi, menjadikan kebakaran hutan cenderung meningkat dan terulang setiap tahunnya.

Pemanfaatan dan pengeksploitasian sektor kehutanan untuk memenuhi pembangunan ternyata tidak hanya menimbulkan kerugian-kerugian yang bisa dinilai secara ekonomi tetapi juga menyebabkan hilangnya keanekaragaman hayati dan plasma nutfah yang terkandung di hutan Indonesia. Dampak yang kemudian timbul adalah kerugian yang tidak hanya berupa kerusakan lingkungan habitat (in-situ) tetapi juga pencemaran udara (ex-situ).

Salah satu pencemaran udara yang ditimbulkan oleh adanya kebakaran hutan dan lahan adalah timbulnya kabut asap. Kabut asap dari kebakaran hutan

---

<sup>8</sup> *Newsroom* WWF pada 30 April 2007, *Kebakaran hutan dan lahan dalam 10 tahun terakhir*, <http://www.wwf.or.id/index.php?fuseaction=newsroom.detail&id=NWS1177946627&language=i> diakses 25 November 2008

dan lahan ini tidak hanya dirasakan di dalam negeri saja, tetapi telah menyebabkan pencemaran asap lintas batas. Negara-negara tetangga yang ikut merasakan dampak dari tingginya intensitas kebakaran hutan adalah Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, dan Thailand. Kebanyakan kabut asap yang muncul berasal dari kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia, meskipun tidak menutup adanya kemungkinan kebakaran juga berasal dari negara lain.

Perpindahan kabut asap ke negara-negara tetangga dipengaruhi oleh gerakan udara horizontal. Pengaruh skala besar yang paling berarti pada gerakan udara horizontal dan perpindahan kabut asap di wilayah ini adalah posisi dari zona konvergensi intertropis (*intertropical convergence zone* atau ITCZ).<sup>9</sup> Ketika ITCZ berada jauh di utara Indonesia, perpindahan kabut asap pada angin pasat memiliki komponen Utara-Selatan yang kuat, inilah yang menyebabkan kabut asap dari kebakaran hutan dan lahan berpindah dari Kalimantan dan Sumatera ke Singapura dan Malaysia.

Pencemaran asap tersebut menyebabkan dampak yang negatif pada kesehatan manusia, pencemaran lingkungan, merusak habitat dan ekosistem serta berdampak pada kelancaran transportasi yang akhirnya akan mempengaruhi bidang sosial dan ekonomi. Banyak masyarakat yang terjangkit penyakit-penyakit pernafasan, seperti infeksi saluran pernafasan (ISPA), asma bronchitis, pneumonia (radang paru-paru), iritasi mata, dan juga penyakit kulit. Kurang maksimalnya sinar matahari dalam menyinari tumbuhan karena tebalnya kabut asap yang

---

<sup>9</sup> Ida Aju Pradnja Resosudarmo dan Carol J. Pierce Colfer, *op. cit.*, h. 367.

menyelimuti udara menyebabkan tanaman tidak dapat berfotosintesis dengan baik sehingga menghambat pertumbuhan tanaman. Sedangkan dalam bidang transportasi, jarak pandang yang terbatas membuat aktivitas penerbangan maupun pelayaran terganggu yang berakibat pada terhambatnya lalu lintas barang dan jasa serta terjadinya banyak kecelakaan yang disebabkan pencemaran asap tersebut.

Untuk mengatasi bencana kebakaran dan timbulnya pencemaran asap ini maka tindakan penyelesaian yang seharusnya dilakukan tidak hanya dengan solusi berteknologi tinggi, tetapi dibutuhkan koordinasi dari pemadam kebakaran dan peralatan yang baik. Bencana pencemaran asap karena kebakaran hutan cenderung meningkat setiap tahunnya sehingga diperlukan koordinasi dan kerjasama baik di tingkat nasional, bilateral, regional, bahkan internasional.

Atas dasar komitmen dan semangat kemitraan di antara negara-negara ASEAN, maka dirumuskan suatu naskah persetujuan yang dinamakan *the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*.<sup>10</sup> Pada tanggal 10 Juni 2002, Pemerintah Indonesia dibawah pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri menandatangani *ASEAN Agreement on Trans-boundary Haze Pollution* di Kuala Lumpur, Malaysia.<sup>11</sup> Penandatanganan persetujuan dari pihak Indonesia diwakili oleh Deputi Bidang Pelestarian Lingkungan Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup. Persetujuan tersebut berusaha untuk mengakomodir unsur-unsur penting seperti pengawasan, analisis dan pencegahan, kerjasama teknis dan riset, mekanisme untuk koordinasi, jalur komunikasi, serta prosedur

---

<sup>10</sup> Disampaikan pada Workshop *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, di Kantor CSIS Jakarta, 11 Mei 2007 oleh Dedi Hariri, *Forest Fire Officer* WWF-Indonesia.

<sup>11</sup> *Ibid.*

bea cukai dan imigrasi yang disederhanakan untuk penanggulangan bencana.<sup>12</sup> Persetujuan tentang pencemaran asap lintas batas ini berperan menjadi payung hukum dalam mengelola hutan dengan cara mencegah maupun menanggulangi kebakaran. Selain manfaat teknis, manfaat politisnya Indonesia terhindar dari tuntutan negara ASEAN lainnya yang terkena dampak pencemaran asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Saat ini, delapan negara ASEAN sudah meratifikasi perjanjian ini, diantaranya Brunei Darussalam, Kamboja, Malaysia, Myanmar, Singapura, Thailand, Vietnam, dan Laos. Namun persetujuan tersebut belum bisa diimplementasikan karena Indonesia, negara yang menjadi sumber asap belum setuju untuk meratifikasi persetujuan tersebut. Selain Indonesia, negara yang belum meratifikasi persetujuan itu adalah Filipina. Persetujuan AATHP mulai berlaku secara resmi (*enter into force*) pada tanggal 25 November 2003 setelah Thailand menjadi negara ke enam yang meratifikasi dan menyerahkan *instrument of ratification* pada tanggal 25 September 2003. Hal ini didasari atas isi dari pasal 29 AATHP bahwa persetujuan akan mulai berlaku enam puluh hari setelah negara ke enam menyerahkan *instrument of ratification*.<sup>13</sup>

Sesuai dengan UU No. 24 Tahun 2000 yang dimiliki Indonesia, tentang Perjanjian Internasional, dinyatakan bahwa setiap perjanjian yang melibatkan negara lain harus diratifikasi oleh DPR.<sup>14</sup> Berdasarkan sistem Hukum Nasional Indonesia, perjanjian internasional yang berkaitan dengan politik dan kebijaksanaan Negara Republik Indonesia diratifikasi dengan peraturan

---

<sup>12</sup>Press Release *Hentikan Konversi Lahan Gambut*, 7 Agustus 2006, <http://www.wwf.or.id/index.php?fuseaction=press.detail&language=i&id=PRS1154933516>

<sup>13</sup> Bahan Rapat Kerja Menteri Pertanian RI dengan Komisi VII DPR RI, 12 Maret 2007

<sup>14</sup> Disampaikan pada Workshop ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, di Kantor CSIS, Jakarta, 11 Mei 2007 oleh Dedi Hariri, Forest Fire Officer WWF-Indonesia.

perundang-undangan nasional dan diakui keberadaannya setelah diatur dengan Undang-Undang tentang Pengesahan Ratifikasi Perjanjian Internasional. Pemerintah telah melakukan proses penyusunan RUU tentang Pengesahan Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas, yang dimulai sejak November 2002.

Seperti telah dibahas sebelumnya bahwa aktor internasional kini tidak hanya terpaku pada *nation state* saja, tetapi telah mengalami perkembangan dengan masuknya aktor-aktor lain seperti organisasi-organisasi non pemerintah. Salah satu organisasi non pemerintah tersebut adalah WWF (*World Wide Fund For Nature*). WWF merupakan organisasi lingkungan global terbesar di dunia yang didirikan pada tanggal 11 September 1961.<sup>15</sup> Dalam kurun waktu 5 dekade, WWF mempunyai 5 juta pendukung di 5 benua dan mempunyai kantor di lebih dari 90 negara di dunia.<sup>16</sup> Dimulai pada akhir tahun 1970-an<sup>17</sup>, WWF berkembang dari sebuah organisasi kecil yang bergerak pada perlindungan satwa-satwa langka dan habitatnya, menjadi organisasi internasional non-pemerintah yang bergerak pada berbagai macam isu konservasi. Awalnya, WWF berdiri dengan nama *World Wildlife Fund*. Pada tahun 1986, menyadari nama WWF tersebut tidak mencerminkan ruang lingkup terhadap kegiatan yang telah dilakukan, WWF memutuskan untuk mengubah namanya dari *World Wildlife Fund* menjadi *World Wide Fund For Nature*, namun demikian, Amerika Serikat dan Kanada masih

---

<sup>15</sup> WWF, *History of WWF: The Sixties*,

[http://www.panda.org/about\\_wwf/who\\_we\\_are/history/sixties/](http://www.panda.org/about_wwf/who_we_are/history/sixties/) diakses 9 Desember 2008

<sup>16</sup> WWF, *A history of a global environmental conservation organization*,

[http://www.panda.org/about\\_wwf/who\\_we\\_are/history/](http://www.panda.org/about_wwf/who_we_are/history/) diakses 9 Desember 2008

<sup>17</sup> *History of WWF: The Seventies*,

[http://www.panda.org/about\\_wwf/who\\_we\\_are/history/seventies/](http://www.panda.org/about_wwf/who_we_are/history/seventies/) 9 Desember 2008

tetap menggunakan nama yang lama.<sup>18</sup> Salah satu bagian dari jaringan global WWF yang berada di Indonesia adalah WWF-Indonesia. WWF-Indonesia didirikan sebagai bagian dari WWF *Global Network* yang mempunyai kesejajaran dengan WWF *Global Network* dalam usaha-usaha pelestarian lingkungan.

Sebagai organisasi lingkungan global, WWF berusaha untuk menjaga kelestarian keanekaragaman hayati seperti visi WWF-Indonesia yaitu "Pelestarian keanekaragaman hayati Indonesia untuk kesejahteraan generasi sekarang dan di masa mendatang". Dalam mewujudkan visi dan tujuan pelestarian alam tersebut WWF melakukannya kegiatan-kegiatannya melalui misi yang diangkatnya, yaitu melestarikan keanekaragaman hayati dan mengurangi dampak yang disebabkan oleh manusia. Berbagai strategi dilakukan oleh WWF-Indonesia mulai dari konservasi berbasis lapangan, meningkatkan partisipasi masyarakat dan pengusaha, serta berusaha mempengaruhi pemerintah dalam berbagai kebijakan mengenai lingkungan. Untuk memaksimalkan perannya, WWF-Indonesia melakukan pendekatan programatik, mulai dari program iklim dan energi, program kelautan, program spesies, dan program kehutanan.

Hutan di Indonesia telah banyak mengalami degradasi akibat pembalakan liar (*illegal logging*), konversi hutan menjadi perkebunan, perubahan iklim serta kebakaran hutan. Berbagai program dirancang oleh WWF untuk melindungi dan mengelola hutan, seperti program *Global Forest & Trade Network* (GFTN). GFTN adalah salah satu inisiatif WWF dalam mencapai pengelolaan hutan

---

<sup>18</sup> WWF, *History of WWF: The Eighties*, [http://www.panda.org/about\\_wwf/who\\_we\\_are/history/eighties/](http://www.panda.org/about_wwf/who_we_are/history/eighties/) diakses 9 Desember 2008

berkelanjutan melalui proses sertifikasi.<sup>19</sup> Dalam hal ini, WWF berusaha untuk meningkatkan kerjasama dalam memberantas pembalakan liar dengan melibatkan perusahaan maupun komunitas lingkungan lain, serta pemanfaatan hutan yang mendukung konservasi hutan di dunia. GFTN Indonesia diluncurkan di Jakarta pada tanggal 16 Oktober 2003 dengan nama lokal “Nusa Hijau”.<sup>20</sup> Dengan demikian WWF sebagai organisasi non-pemerintah (NGO) yang bergerak di bidang lingkungan global berhasil untuk melindungi keanekaragaman hayati, khususnya hutan agar terhindar dari pengeksploitasian dan perusakan hutan.

Berbagai peran telah dijalankan oleh WWF-Indonesia melalui program-program pelestarian alam yang telah dikembangkannya. Dengan adanya peran organisasi ini dalam pelestarian lingkungan khususnya dalam bidang kehutanan, WWF-Indonesia ikut mendukung agar kebakaran hutan dapat dicegah dan ditanggulangi melalui Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap. Sebagai bukti tanggung jawab WWF-Indonesia kepada masyarakat dan anggota ASEAN lainnya, WWF-Indonesia berusaha untuk mendorong pemerintah, khususnya DPR-RI untuk meratifikasi perjanjian *the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP). Sehingga asap yang kini menjadi permasalahan akibat kebakaran hutan di Indonesia dapat di tanggulangi secara bersama-sama dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya.

WWF ikut serta dalam berbagai kegiatan yang lebih ditekankan pada badan yang berwenang, yaitu legislatif maupun masyarakat yang mempunyai

---

<sup>19</sup> Salah satu Program dari WWF tentang *forest*, khususnya program yang dilakukan melalui *Corporate Engagement*, [http://www.wwf.or.id/index.php?fuseaction=whatwedo.forest\\_GFTN\\_ind&language=i](http://www.wwf.or.id/index.php?fuseaction=whatwedo.forest_GFTN_ind&language=i) diakses 11 Desember 2008

<sup>20</sup> *Ibid.*

andil penting dalam pengesahan ratifikasi perjanjian internasional ini. WWF-Indonesia sebagai bagian dari WWF *Global Network* berusaha untuk memberikan suara dan pemikirannya tentang terjadinya ekspor kabut asap dari hutan Indonesia ke negara-negara tetangga. Sebagai pengimplementasian perannya tersebut, WWF-Indonesia berusaha mendorong pemerintah khususnya legislatif untuk meratifikasi persetujuan AATHP, melalui berbagai kegiatan baik komunikasi, sosialisasi maupun advokasi kepada pihak-pihak yang terkait. Hal tersebut berbeda dengan organisasi-organisasi internasional yang terdapat di negara-negara ASEAN lainnya seperti Malaysia. Di Malaysia, organisasi yang menyangkut masalah lingkungan hidup tidak terlalu fokus. Karena dari pemerintah sendiri sudah sangat tegas memberlakukan kebijakan tegas. Seperti pemberlakuan kebijakan tentang larangan pembukaan lahan tanpa bakar yang diatur dalam pasal 29 A dan 29 B *Malaysian Environment Quality Act 1974* (diamandemen tahun 1998). Undang-undang ini, secara tegas, mengancam pelaku pembakaran hutan, baik pemilik maupun penggarap, dengan hukuman 5 tahun penjara atau denda 500.000 ringgit.<sup>21</sup> Ratifikasi yang telah dilakukan lebih mengacu dan merupakan inisiatif dari pemerintah Malaysia untuk menanggulangi pencemaran asap yang telah mengganggu negaranya.

Komunikasi yang dilakukan oleh WWF terhadap DPR RI sebagai pemegang kekuasaan legislatif dilakukan dengan cara memberikan pemahaman dan interpretasi yang utuh tentang pentingnya meratifikasi AATHP. Pendekatan

---

<sup>21</sup> Ronald Eberhard, 2007, *Studi tentang Bentuk Pertanggungjawaban Negara Indonesia terhadap Protes Malaysia dan Singapura dalam Masalah Kabut Asap Kebakaran Hutan di Propinsi Riau Pada Tahun 2006*, <http://www.scribd.com/doc/18532663/3116958finale> diakses tanggal 5 Agustus 2008

tersebut dilakukan ke beberapa anggota DPR khususnya Komisi VII yang merupakan salah satu alat kelengkapan DPR RI dalam bidang Energi, Sumber Daya Mineral, Riset dan Teknologi, Lingkungan Hidup. Selain itu WWF juga menjalin koordinasi dengan kementerian lingkungan hidup selaku *national focal point* untuk membuat draft Rancangan Undang-Undang untuk ratifikasi yang kemudian akan diserahkan kepada presiden dan DPR RI. WWF-Indonesia berusaha untuk menjalin dukungan dalam memberikan pemahaman dan interpretasi pentingnya ratifikasi AATHP melalui kerjasama dengan organisasi non pemerintah, seperti SIIA (*Singapore Institute of International Affair*) dan CSIS (*Center for Strategic and International Studies*) dalam menyelenggarakan *Haze Dialog. Workshop* ini bertujuan untuk mengidentifikasi kepentingan dalam mengatasi isu pencemaran asap. Rekomendasi dari pertemuan ini difokuskan pada implemementasi atau pelaksanaan di tingkat nasional dan daerah, kemudian nantinya akan diangkat kepada Pemerintah Indonesia dan *ASEAN Ministerial Steering Committee on the Environment*.

Disamping komunikasi, sosialisasi juga menjadi salah satu alat yang digunakan WWF-Indonesia untuk mendorong diratifikasinya AATHP oleh pemerintah Indonesia. Sosialisasi dilakukan kepada masyarakat dan pemerintah daerah yang utamanya merasakan dampak dari pencemaran asap akibat kebakaran hutan. Pemerintah daerah yang menjadi tempat diselenggarakannya sosialisasi AATHP, diantaranya Provinsi Riau, Jambi, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Timur. Hal ini ditujukan untuk mendapat dukungan dalam menanggulangi kebakaran hutan melalui ratifikasi AATHP.

Berbagai tindakan politik telah dilakukan oleh WWF mulai dari sosialisasi, komunikasi, maupun advokasi baik kepada masyarakat maupun kepada pemerintah Indonesia. Tetapi peran WWF dalam melestarikan keanekaragaman hayati dan mengurangi dampak yang disebabkan oleh manusia terutama dalam proses ratifikasi AATHP oleh pemerintah Indonesia ini belum bisa membuat pemerintah Indonesia meratifikasi AATHP. Pada tahun 2007, pembahasan ratifikasi AATHP masuk dalam Program Legislatif Nasional (Prolegnas). Masuknya pembahasan ratifikasi AATHP tersebut dalam Prolegnas salah satunya merupakan dorongan dari WWF-Indonesia. Namun pembahasan ratifikasi AATHP itu belum menghasilkan keputusan dari DPR RI. Pada tahun 2008 pembahasan ratifikasi AATHP itu tidak lagi masuk dalam pembahasan Program Legislatif Nasional DPR-RI.

## **B. Pokok Permasalahan**

Dari berbagai latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas dapat dirumuskan suatu permasalahan yaitu:

**“Mengapa WWF tidak dapat berperan secara optimal untuk membuat pemerintah Indonesia meratifikasi AATHP?”**

## **C. Kerangka Dasar Teori**

Untuk dapat menjelaskan fenomena yang terjadi, dibutuhkan ketelitian menganalisis dan penggunaan data yang sistematis dan relevan. Untuk menjawab dan mendeskripsikan permasalahan yang terjadi di atas maka digunakan landasan teori serta didukung oleh beberapa varian-varian ilmu pengetahuan lainnya.

Untuk menjelaskan mengenai peran WWF dalam mendesak pemerintah meratifikasi AATHP, penulis menggunakan kerangka pemikiran yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas, yaitu **Teori Peran** dan **Konsep Power**.

### 1. Teori Peran

Dalam Kamus Analisa Politik disebutkan bahwa peranan adalah seperangkat perilaku yang diharapkan dari seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam suatu kelompok.<sup>22</sup> Teori peran merupakan teori yang berasumsi bahwa sebagian perilaku politik yang dilakukan oleh para aktor politik merupakan hasil dari harapan yang muncul terhadap peran yang dipegang oleh aktor politik, dimana aktor politik yang memiliki posisi tertentu tersebut diharapkan memiliki pola perilaku tertentu pula.<sup>23</sup> Teori peran menegaskan bahwa *“perilaku politik..., adalah perilaku seseorang dalam menjalankan peranan politik”*. Teori ini berasumsi bahwa sebagian besar perilaku politik adalah tuntutan atau harapan terhadap peran yang kebetulan dipegang oleh seorang aktor politik.<sup>24</sup> Harapan itulah yang kemudian membentuk suatu peran dari aktor politik. Sebagaimana Alan C. Issak mengatakan bahwa:

*“... role theory suggest that political behavior is to large extent the result of demands and expectations of the role or roles which a political actor happens to be filling.”*<sup>25</sup>

Menurut Issak, harapan dapat muncul dari dua arah, yaitu dari dalam diri aktor itu sendiri dan dari luar diri seorang aktor. Harapan yang berasal dari dalam aktor sendiri biasanya akan menimbulkan gagasan dari seorang aktor untuk

<sup>22</sup> Jack C. Plano, *Kamus Analisa Politik*, (Jakarta: Rajawali, 1989), h. 220.

<sup>23</sup> Mohtar Mas' oed, *Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisis dan Teorisisasi*, (Yogyakarta: Pusat Antar Universitas-Studi Sosial Universitas Gajah Mada, 1989), h. 44.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

melakukan suatu tindakan politik. Dimana tindakan politik tersebut mencerminkan sikap, kepribadian, dan ideologi yang berkembang dari dalam seorang aktor itu, bahkan sebelum ia memegang peranan yang dimainkan. Sedangkan harapan yang berasal dari luar aktor sendiri, biasanya diperoleh seperti dari kelompok pendukungnya atau bisa juga berasal dari kelompok yang tidak mendukungnya.

WWF-Indonesia sebagai aktor politik (dalam hal ini sebagai organisasi non pemerintah) yang bergerak dalam pelestarian alam berusaha untuk bisa membuat pemerintah khususnya DPR RI meratifikasi AATHP. WWF mendukung ratifikasi persetujuan ini karena persetujuan ini menguntungkan Indonesia. Secara teknis, Indonesia akan mendapatkan bantuan untuk memperbaiki manajemen penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di dalam negeri, melalui kerjasama ASEAN dan internasional sehingga pencemaran asap dapat dikendalikan. Selain manfaat teknis, manfaat politis yang diperoleh Indonesia adalah terhindar dari tuntutan negara ASEAN lainnya yang terkena dampak pencemaran asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Selain dirasa menguntungkan, isi dari AATHP sesuai dengan visi WWF-Indonesia, yaitu menghentikan kerusakan lingkungan. Peran WWF untuk mencapai visi dan tujuan tersebut diwujudkan melalui misi WWF-Indonesia. Misi WWF adalah melestarikan keanekaragaman hayati dan mengurangi dampak yang disebabkan oleh manusia melalui upaya:<sup>26</sup>

1. Mempromosikan etika pelestarian yang kuat, kesadaran serta aksi di kalangan masyarakat Indonesia

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

2. Memfasilitasi upaya multi pihak untuk melindungi keanekaragaman hayati dan proses ekologis dalam skala ekoregional
3. Melakukan advokasi kebijakan, hukum dan penegakan hukum yang mendukung upaya pelestarian
4. Mempromosikan pelestarian bagi kesejahteraan masyarakat, melalui pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan.

Dengan misi tersebut WWF berjuang agar pemerintah khususnya DPR RI mau meratifikasi AATHP.

Dalam proses ratifikasi AATHP ini, satu pihak saja yang terlibat tidak akan cukup untuk mendukung agar pemerintah Indonesia segera meratifikasi persetujuan tersebut. Jadi dalam menjalankan perannya, WWF juga membutuhkan dukungan dari pihak-pihak lain. Pihak-pihak tersebut diantaranya adalah masyarakat dan pemerintah. Dalam pembahasan RUU tentang Pengesahan AATHP ini diperlukan dukungan dan keterlibatan dari masyarakat, baik masyarakat lokal maupun perusahaan-perusahaan yang memanfaatkan hutan. Agar persetujuan ini dapat segera diratifikasi maka WWF melakukan perannya sampai ke masyarakat melalui sosialisasi RUU tentang Pengesahan AATHP kepada masyarakat. Sosialisasi ini dilakukan di daerah-daerah yang terkena dampak kebakaran hutan maupun pencemaran asapnya, seperti Jambi, Kepulauan Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Tengah. Selain itu, WWF bekerja sama dengan SIIA (*Singapore Institute of International Affair*), CSIS (*Center for Strategic and International Studies*) mengadakan dialog-dialog tentang penanggulangan pencemaran asap dengan melibatkan *stakeholders*.

Tindakan-tindakan yang telah dilakukan oleh WWF-Indonesia tersebut belum bisa membuat DPR-RI meratifikasi AATHP sebagai salah satu cara dalam menanggulangi dan menghentikan kebakaran hutan Indonesia.

Masih ada pembakaran yang dilakukan oleh masyarakat lokal dalam membuka lahan pertanian atau perladangan. Metode pembakaran merupakan salah satu tingkatan penting dalam perladangan yang dilakukan secara turun temurun dan sudah menjadi hukum adat yang tidak bisa dihapuskan. Masyarakat membuka hutan dan lahan dengan cara membakar dengan alasan terbatasnya teknologi yang dimiliki sehingga tindakan ini dinilai efisien dan menguntungkan dari segi ekonomi. Perusahaan-perusahaan maupun pemegang HPH dan HTI masih melakukan *land clearing* dengan cara membakar untuk membuka hutan dan lahan. Ketika pembakaran yang dilakukan oleh pengusaha-pengusaha HPH dan HTI telah merambat ke hutan maupun lahan melebihi wilayah yang ditetapkan oleh pemerintah, hal tersebut mengakibatkan kebakaran massif. Kebakaran hutan yang massif tersebut akhirnya menjadi susah untuk ditanggulangi karena tidak adanya kesadaran dari masyarakat sekitar untuk memadamkannya. Dari masyarakat sendiri merasa pemadaman tersebut bukan menjadi tanggung jawabnya dengan alasan hutan yang menjadi hak adat mereka juga telah diambil. Kemudian penegakan terhadap peraturan oleh lembaga penegak hukum juga kurang tegas dan pemadaman kebakaran hutan terhambat karena minimnya fasilitas pemadaman yang dimiliki. Kebijakan-kebijakan pemerintah seperti program transmigrasi juga memperparah terjadinya kebakaran hutan. Hal tersebut karena adanya pembukaan lahan tanah gambut melalui pembakaran untuk daerah

pemukiman maupun pertanian. Tanah gambut merupakan jenis tanah yang mudah terbakar karena tingginya kandungan karbon.

Tidak adanya dukungan yang berasal dari luar WWF untuk menanggulangi kebakaran maupun pembakaran hutan sehingga peran WWF dalam membuat pemerintah segera meratifikasi AATHP menjadi kurang efektif.

## 2. Konsep *Power*

Menurut Hans J. Morgenthau, memilih mendefinisikan *power* sebagai suatu hubungan antara dua aktor politik dimana aktor A memiliki kemampuan untuk mengendalikan pikiran dan tindakan aktor B.<sup>27</sup> Jadi, *power*, menurut Morgenthau, adalah:

“bisa terdiri dari apa saja yang menciptakan dan mempertahankan pengendalian seseorang atas orang lain (dan itu) meliputi semua hubungan sosial yang mendukung tujuan (pengendalian) itu, mulai dari kekerasan fisik sampai ke hubungan psikologis yang paling halus yang dipakai oleh pikiran seseorang untuk mengendalikan pikiran orang lain.”<sup>28</sup>

Selain konsep *power* yang didefinisikan oleh Hans J. Morgenthau, konsep *power* lainnya diajukan oleh Coulombis dan Wolfe dimana mereka berusaha mendefinisikan *power* secara luas. Di sini *power* merujuk pada apa saja yang bisa menciptakan dan mempertahankan pengendalian aktor A terhadap aktor B.<sup>29</sup> Dalam hal ini *power* bisa dilihat memiliki tiga unsur penting.<sup>30</sup> *Pertama*, adalah daya paksa (*force*), yang bisa didefinisikan sebagai ancaman eksplisit atau penggunaan kekuatan militer, ekonomi, atau sarana pemaksa lainnya oleh aktor A

---

<sup>27</sup> Hans J. Morgenthau. *Politics Among Nations*, dikutip dalam Mohtar Mas' oed. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, (Jakarta, LP3ES, 1990), h. 117.

<sup>28</sup> *Ibid.*

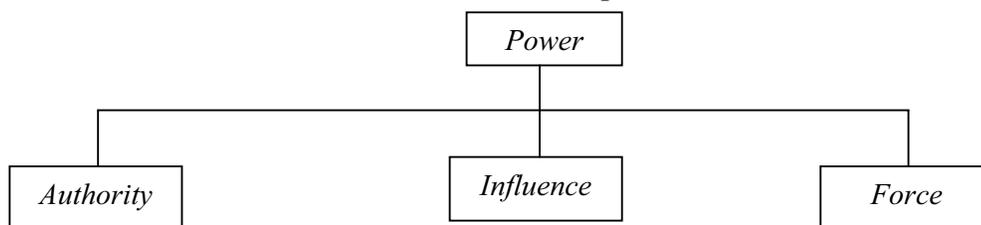
<sup>29</sup> Mohtar Mas' oed. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, (Jakarta, LP3ES, 1990), h. 118.

<sup>30</sup> *Ibid.*

terhadap aktor B demi mencapai tujuan politik A. Unsur *kedua* adalah pengaruh (*influence*), yang bisa didefinisikan sebagai penggunaan alat-alat persuasi (tanpa kekerasan) oleh aktor A demi menjamin agar perilaku aktor B sesuai dengan keinginan aktor A. Unsur *ketiga* adalah wewenang (*authority*), yaitu sikap tunduk sukarela aktor B pada arahan (nasehat, perintah) yang diberikan oleh aktor A. Sikap tunduk itu muncul dari persepsi B tentang A, misalnya perhormatan, solidaritas, kasih sayang, kedekatan, mutu kepemimpinan, pengetahuan, dan keahlian. Dengan demikian, konsep *power* bisa digambarkan dalam skema berikut:

**Gambar 1**

**Unsur-unsur “power”**



Sumber: Mohtar Mas'oe'd, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, 1990, h. 119.

Pembedaan lain yang harus diperhatikan adalah antara kekuasaan sebagai tujuan dan kekuasaan sebagai sarana. Sebagian besar ilmuwan menganggap kekuasaan sebagai “sarana”, yang berarti bahwa kemampuan untuk mengendalikan perilaku orang lain adalah sarana untuk mencapai tujuan lain, yang mungkin lebih tinggi atau berjangka lebih panjang, seperti perdamaian, keamanan, dan kemajuan nasional. Tetapi ada juga ilmuwan yang memandang *power* sebagai sarana dan sekaligus tujuan tindakan politik. Yang terakhir, Coulombis dan Wolfe menekankan bahwa *power* tidak bisa dipandang sebagai

suatu hubungan yang statis, berlangsung satu kali dan satu arah. *Power* harus dilihat sebagai hubungan yang dinamis, berlangsung terus menerus dan dua arah.<sup>31</sup> Hubungan kekuasaan adalah kemauan (*will*) seseorang untuk menerapkan power yang dimilikinya. Suatu negara kuat yang tidak menyadari kekuatannya atau yang tidak mau atau tidak mampu menentukan bagaimana menggunakan kekuatan itu secara praktis adalah negara lemah (*powerless*).

Salah satu cara untuk melindungi hutan Indonesia adalah dengan mencegah dan melindungi hutan dari kebakaran melalui Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap. WWF berusaha mencapai tujuan politik, yaitu agar pemerintah Indonesia meratifikasi AATHP. Melalui data-data pendukung, seperti data kebakaran hutan yang diperoleh WWF-Indonesia dari penelitian di lapangan, kebakaran hutan telah menyebabkan terjadinya pencemaran asap yang mengganggu kesehatan, aktivitas ekonomi, pendidikan, sosial, bahkan sudah sampai melintas batas ke negara-negara di Asia Tenggara. Namun sampai sekarang pembahasan RUU tentang Pengesahan AATHP masih belum menemukan penyelesaian untuk bisa disahkan sebagai hukum nasional Indonesia.

Dari ketiga unsur *power* yang diajukan oleh Couloumbis dan Wolfe, yaitu daya paksa (*force*), pengaruh (*influence*), dan wewenang (*authority*), WWF – Indonesia tidak memiliki kekuatan untuk mendorong pemerintah meratifikasi AATHP. Dari unsur pertama, yaitu daya paksa (*force*), tindakan politik yang dilakukan oleh WWF-Indonesia untuk menghentikan dan memperbaiki kerusakan lingkungan, WWF tidak mempunyai kemampuan untuk memaksa DPR RI melalui

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, h. 119.

ancaman eksplisit, seperti tekanan ekonomi, kekuatan militer, maupun penggunaan sarana pemaksa lainnya. Secara ekonomi, sumber dana WWF untuk tujuan konservasi diperoleh dari WWF *Global Network* yang berasal dari para donatur. Sedangkan secara militer, WWF hanya merupakan organisasi non-pemerintah yang bergerak dalam isu-isu pelestarian. WWF dan para pendukungnya melakukan konservasi untuk tujuan perlindungan keanekaragaman hayati dan kesejahteraan masyarakat. Untuk melindungi hutan Indonesia yang kini terancam akibat kebakaran hutan WWF berusaha mendukung agar Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap diratifikasi oleh pemerintah Indonesia sehingga kebakaran hutan dapat dicegah. Kegiatan tersebut dilakukan dengan cara-cara damai, tanpa adanya tindakan kekerasan. Berbagai tindakan politik dilakukan WWF melalui tindakan-tindakan persuasif mulai dari komunikasi politik kepada DPR RI, sosialisasi pentingnya ratifikasi persetujuan ini kepada pihak legislatif maupun masyarakat, serta advokasi politik. Secara pengetahuan dan keahlian mengenai isu-isu pelestarian alam, WWF sudah lebih dari setengah abad melakukan perannya dalam konservasi alam. Sesuai dengan keahlian dari WWF dalam menjaga dan melindungi kelestarian alam, Kementerian Negara Lingkungan Hidup bekerja sama dengan WWF berupaya mensosialisasikan RUU tentang pengesahan ratifikasi AATHP kepada masyarakat. Sesuai dengan salah satu misinya, yaitu mendukung kebijakan, hukum, dan pelaksanaan hukum yang mendukung konservasi, WWF berusaha menjangkau konservasi sampai pada tataran kebijakan.

Namun sampai sekarang WWF masih belum berhasil membuat pemerintah meratifikasikan AATHP dimana perjanjian tersebut nantinya bisa diimplementasikan untuk menanggulangi kebakaran hutan yang dilakukan bersama-sama dengan negara-negara ASEAN lainnya. Belum diratifikasinya AATHP oleh pemerintah terbentur pada keinginan legislatif untuk menambahkan usulan tentang manajemen pengelolaan hutan khususnya tentang pembalakan liar menjadi satu kesatuan dalam menangani kebakaran.<sup>32</sup> Persetujuan ini masih dibicarakan di tingkat legislatif. Karena dengan meratifikasi AATHP, DPR mempunyai pandangan bahwa Indonesia mengakui dan bertanggung jawab atas kebakaran hutan, padahal ada banyak perusahaan asing yang melakukan praktek *illegal logging* dan berkontribusi besar dalam perusakan hutan. Selain itu sifat persetujuan yang lebih *soft law*, menjadikan pemerintah Indonesia enggan untuk meratifikasi. Alasannya, dengan legalisasi yang lemah tersebut pengimplementasian persetujuan tersebut tidak akan efektif.

*Power* yang dimiliki WWF digunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, yaitu ratifikasi AATHP dijadikan sarana untuk mencapai tujuan jangka panjang, yaitu pelestarian alam dan pencegahan kebakaran hutan Indonesia, sesuai dengan visi dan tujuan WWF. Tindakan-tindakan WWF untuk mendorong pemerintah Indonesia meratifikasi AATHP hanya dilakukan dengan sarana-sarana persuasif tanpa kekerasan. Sebagai organisasi non pemerintah yang bergerak dalam bidang pelestarian alam, kekuatan WWF hanya sebatas memberikan

---

<sup>32</sup> Media Indonesia Online, Kamis, 21 Februari 2008, *WWF Desak Indonesia Ratifikasi Perjanjian Asap*, diakses dari [http://bnpb.go.id/website/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=1691](http://bnpb.go.id/website/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1691) pada tanggal 2 Juni 2009

penjelasan secara utuh tentang pentingnya meratifikasi AATHP, karena WWF tidak memiliki wewenang untuk memaksa pemerintah mengesahkan persetujuan ini sebagai hukum nasional. Tidak adanya kekuatan yang dimiliki WWF membuat peran WWF dalam mendorong pemerintah meratifikasi AATHP menjadi tidak efektif.

#### **D. Hipotesa**

Dari berbagai permasalahan yang telah dipaparkan serta kerangka dasar teori yang telah digunakan di atas, maka dapat diambil hipotesa, bahwa ketidedefektifan peran WWF dalam proses ratifikasi AATHP oleh DPR RI tersebut disebabkan oleh:

WWF tidak mempunyai cukup kekuatan dan dukungan dari masyarakat maupun pemerintah agar AATHP dapat diratifikasi.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui pentingnya hutan bagi manusia. Kerusakan hutan akibat ulah manusia dengan adanya kebakaran hutan akan mengancam dan merugikan manusia itu sendiri. Kerugian akibat kebakaran hutan dapat mengganggu stabilitas suatu negara baik dari segi politik, ekonomi, maupun hubungannya dengan negara tetangga yang merasa terganggu dengan adanya ekspor asap. Dengan terganggunya negara tetangga terhadap kabut asap dari Indonesia yang melintas ke negaranya, hal tersebut mengganggu stabilitas negaranya. Terganggunya negara-negara tetangga di Asia Tenggara, seperti Malaysia dan Singapura membuat negara-negara ASEAN tidak tinggal diam.

Mereka membuat *the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) untuk menangani masalah pencemaran asap ini. Tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui ketidakefektifan peran INGO khususnya WWF sebagai organisasi pelestarian global dalam memandang dan membantu untuk mendorong pemerintah khususnya legislatif meratifikasi perjanjian pencemaran asap lintas batas tersebut.

Dan yang tidak kalah pentingnya, penelitian ini bertujuan untuk menerapkan ilmu yang telah penulis pelajari di bangku perkuliahan dengan mengeksplanasikan teori-teori dengan fenomena dan realitas yang ada. Dengan demikian penulis mengharapkan agar karya ilmiah ini dapat berguna bagi mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, khususnya Ilmu Hubungan Internasional terhadap isu-isu lingkungan global. Tujuan yang tidak terhindarkan lagi dari penulisan karya ilmiah ini sebagai pembulat studi untuk syarat dalam memperoleh gelar sarjana S1 pada jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

#### **F. Jangkauan Penelitian**

Fokus utama dari penelitian ini adalah ketidakefektifan peran WWF dalam membuat pemerintah AATHP setelah perjanjian tersebut ditandatangani oleh Indonesia dan negara ASEAN lainnya, namun belum bisa diimplementasikan karena belum diratifikasi oleh DPR-RI. Untuk itu penulis membatasi penelitian, yaitu pada tahun 2002 sampai dengan tahun 2008. Dimana pada tahun 2007, meskipun pengesahan persetujuan ini pernah menjadi salah satu pembahasan dalam Program Legislatif Nasional (Prolegnas) tetapi belum memberikan hasil

keputusan yang berarti. Bahkan pada tahun 2008, pembahasan pengesahan persetujuan ini tidak masuk dalam Prolegnas. Tidak masuknya pembahasan AATHP ini dalam Prolegnas DPR-RI tahun 2008, membuat peran WWF dirasa kurang berhasil. Namun demikian, tidak tertutup kemungkinan apabila penulis akan menjelaskan masalah di luar batasan tersebut untuk memperkuat dan dapat dijadikan data pendukung penulisan, dengan catatan diperhatikan relevansinya.

### **G. Metode Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah campuran antara pengumpulan data primer dan sekunder. Kegiatan pengumpulan data ini melalui wawancara dengan *Forest Fire Coordinator WWF Indonesia*. Selain melalui wawancara kepada nara sumber, pengumpulan data dilakukan melalui *library research* (studi kepustakaan) dengan menggunakan bahan-bahan pustaka seperti buku-buku, jurnal-jurnal, terbitan berkala, surat kabar, majalah, dan artikel. Ditambah dari situs-situs *online* dari internet serta media-media lainnya yang relevan dengan obyek penelitian.

### **H. Sistematika Penulisan**

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis membaginya kedalam lima bab dimana masing-masing bab akan dilakukan pembahasan dan penjelasan lebih lanjut yang terjabarkan secara rinci kedalam sub bab-sub bab yang antara satu bab dengan bab lain akan saling berhubungan sehingga pada akhirnya akan dapat diperoleh penulisan ilmiah yang sistematis.

BAB I berisi tentang pendahuluan, yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka dasar teori, hipotesa, tujuan penelitian, metode pengumpulan data, dan sistematika penulisan.

BAB II berisi tentang gambaran akan kekayaan hutan di Indonesia serta fungsinya di dunia. Selain itu berisi tentang kerusakan-kerusakan hutan yang tetap dilakukan, seperti kebakaran hutan dan dampak kebakaran hutan tersebut, khususnya pencemaran asap dimana dampaknya dirasakan sampai ke negara-negara ASEAN. Hingga munculnya persetujuan tentang Pencemaran Asap Lintas Batas (*the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*) untuk menanggulangi kebakaran dan asap lintas batas.

BAB III berisi tentang kondisi organisasi WWF secara umum, lebih lanjut akan dibahas mengenai sejarah, struktur organisasi, dan strategi serta peran yang dilakukan di bidang pelestarian alam.

BAB IV berisi tentang peran WWF dalam membuat AATHP diratifikasi oleh pemerintah dan ketidakefektifan peran WWF dalam mendukung proses ratifikasi AATHP oleh pemerintah.

BAB V berisi kesimpulan yang merupakan rangkuman dari penjelasan-penjelasan yang telah dijabarkan pada bab-bab sebelumnya dari BAB II hingga BAB IV, sekaligus merupakan penutup dalam skripsi ini.