

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Di bawah *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) atau dikenal sebagai Konferensi Tingkat Tinggi Bumi (KTT Bumi)—sebuah konferensi lingkungan terbesar pada saat itu yang menjadi tonggak penting dalam pergeseran paradigma pengelolaan sumber daya alam, Indonesia beserta seluruh negara bangsa lainnya yang berada dalam naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyatakan komitmennya untuk pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.<sup>1</sup> Konferensi ini menghasilkan tiga perjanjian tidak mengikat yang diadopsi ke dalam agenda pembangunan masyarakat internasional, yaitu: Agenda 21, sebuah program komprehensif pembangunan berkelanjutan; Deklarasi Rio, berisi hak dan kewajiban negara berkenaan dengan lingkungan dan pembangunan serta; *Forest Principles*, yang memuat prinsip-prinsip untuk mengelola hutan secara lestari. Dalam pertemuan ini juga turut dihasilkan dua konvensi yang mengikat negara-negara anggota secara hukum untuk mencegah dampak lebih lanjut terkait kerusakan lingkungan, yaitu *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) dan *United Nations Convention on Biological Diversity* (UNCBD).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> UN Conference on Environment and Development, <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html> (diakses pada 24 Juli, 2016).

<sup>2</sup> “Background,” <http://www.un.org/geninfo/bp/envirp2.html> (diakses pada 24 Juli, 2016).

Namun secara bersamaan, negara tentu juga mempunyai ambisi untuk mengejar pertumbuhan ekonominya yang seringkali dalam beberapa kasus dianggap bertentangan dengan agenda pengelolaan lingkungan hidup.<sup>3</sup> Sehingga untuk dapat menyeimbangkan pembangunan ekonomi nasional dengan komitmen internasional dalam melindungi keanekaragaman hayati di suatu kawasan menjadi suatu tantangan tersendiri bagi pemerintah dan membutuhkan perumusan kebijakan yang handal. Salah satu kawasan yang kerusakan lingkungannya menjadi sorotan dunia dan juga menjadi polemik di Indonesia adalah hutan Borneo, sebuah kawasan hutan hujan tropis terluas di Asia Tenggara yang berada di dalam pulau terbesar ketiga di dunia setelah Greenland dan New Guinea—yaitu Pulau Borneo yang juga dikenal sebagai Pulau Kalimantan di Indonesia.

Dengan total luas pulau sebesar 748.168,1 km<sup>2</sup>, secara administratif Borneo merupakan satu-satunya pulau yang melintasi tiga negara; yaitu Brunei Darussalam (0,6%), Indonesia (72,6%) dan Malaysia (26,7%).<sup>4</sup> Statusnya sebagai hutan megabiodiversitas menjadikan hutan Borneo memiliki modal alam yang memiliki nilai sosial, ekonomis dan ekologis yang luar biasa pada tingkat nasional, regional, maupun global.<sup>5</sup> Hutan Borneo merupakan tempat hidup bagi lebih dari 40 kelompok masyarakat adat yang telah lama menggantungkan mata pencaharian dan budayanya pada hasil hutan yang memiliki keanekaragaman hayati yang melimpah; menghasilkan

---

<sup>3</sup> J Szarka, "Climate Policy in France: Between National Interest and Global Solidarity?" *Revue Politique européenne*: N° 33, 2011/1 (2011): 155-183.

<sup>4</sup> Rhett A. Butler, "Borneo: Profil Lingkungan," Mongabay.com (2008), <http://world.mongabay.com/indonesian/borneo.html> (diakses pada 17 November, 2015).

<sup>5</sup> Gerard A. Persoon dan Manon Osseweijer, *Reflections on the Heart of Borneo*, (Netherlands: Tropenbos International Wageningen, 2008), 10.

sumber daya alam bersifat ekstraktif seperti pertambangan, perkebunan, pertanian dan produksi kayu; maupun yang bersifat nonekstraktif yang berasal dari jasa lingkungan yang diberikannya terkait dengan pangan, air dan ketahanan energi.<sup>6</sup> Dengan begitu banyak fungsi dan potensinya sebagai pendukung dan penyangga sistem kehidupan, tidak hanya masyarakat Indonesia, namun juga miliaran penduduk dunia turut menggantungkan hidup pada keberadaan hutan Borneo. Di sisi lain, tingginya ketergantungan manusia terhadap hasil hutan telah menyebabkan hutan Borneo yang dulu pernah ditutupi dengan hutan hujan yang sangat lebat kini terancam mengalami kepunahan.

*World Wildlife Fund* (WWF) sebagai sebuah organisasi pemerhati lingkungan global tidak tinggal diam, dan kemudian menjadikan Borneo sebagai salah satu kawasan prioritas yang memerlukan tindakan penyelamatan hutan segera.<sup>7</sup> Menyadari peran vital hutan Borneo dalam menjaga keseimbangan ekologi dan kesejahteraan miliaran penduduk dunia, WWF mengajukan proposal pengelolaan konservasi lintas batas berjudul *Borneo Mountain Forest* di tahun 2004. Dikatakan bahwa selama empat dekade terakhir, Pulau Borneo telah kehilangan rata-rata 8.500 km<sup>2</sup> hutan setiap tahun akibat tingginya intensitas penggunaan sumber daya hutan dalam bentuk pembalakan liar, konversi hutan ke penggunaan lain nonhutan seperti perambahan untuk

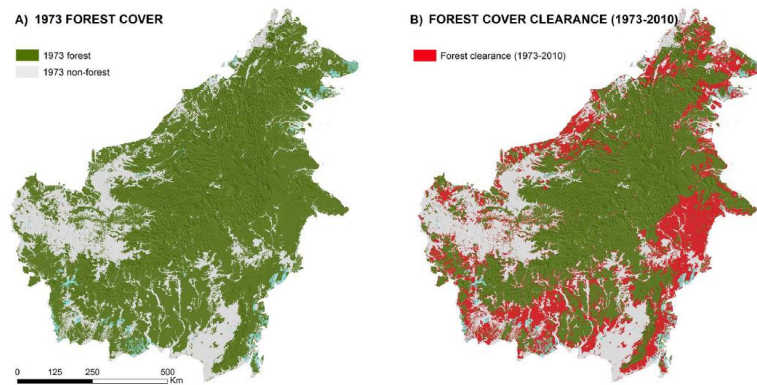
---

<sup>6</sup> "Borneo," New World Encyclopedia, <http://www.newworldencyclopedia.org/entry/Borneo> (diakses pada 15 Juli, 2016).

<sup>7</sup> "WWF in the Heart of Borneo," WWF Global, [http://wwf.panda.org/what\\_we\\_do/where\\_we\\_work/borneo\\_forests/](http://wwf.panda.org/what_we_do/where_we_work/borneo_forests/) (diakses pada 10 November, 2016).

perkebunan dan ladang, pembangunan infrastruktur, serta kebakaran hutan.<sup>8</sup> Pulau yang pada pertengahan 1980-an masih ditutupi oleh kawasan hutan sebesar 75% dari luas pulau, kini hanya menyisakan 50% kawasan hutan dari luas Pulau Borneo.<sup>9</sup>

**Gambar 1.1: Perbandingan Luas Tutupan Hutan Borneo**



Sumber: Borneo Futures, <http://www.borneofutures.org/deforestation.html> (diakses pada 10 November, 2016).

Sebagai tindak lanjut atas pemaparan kondisi hutan Borneo yang semakin memprihatinkan tersebut, delegasi dari ketiga negara yang melintasi kawasan hutan yaitu Brunei Darussalam, Indonesia, dan Malaysia mengadakan pertemuan pada tanggal 5–6 April 2005 dengan visi “*Bridging Conservations and Sustainable Development of Three Countries.*”<sup>10</sup> Beberapa tahun berselang sejak isu kerusakan hutan di Borneo diangkat hingga akhirnya setelah melalui beberapa pertemuan trilateral serupa, pada tanggal 12 Februari 2007 dilaksanakan penandatanganan deklarasi perjanjian kerja sama konservasi dan pembangunan berkelanjutan bertajuk *Heart of*

<sup>8</sup> WWF Germany, *Treasure Island at Risk: Status of Forest, Wildlife and related Threats on the Island of Borneo*, (WWF for A Living Planet), 7.

<sup>9</sup> Borneo Futures, <http://www.borneofutures.org/deforestation.html> (diakses pada 10 November, 2016).

<sup>10</sup> Heart of Borneo Initiative, *Strategi Implementasi Pembangunan Di Jantung Kalimantan (Heart of Borneo / HoB) melalui Pendekatan Ekonomi Hijau*, 19.



*Borneo* (HoB) secara resmi oleh *Minister of Industry and Primary Resources*—Brunei Darussalam, Menteri Kehutanan Republik Indonesia, dan *Minister of Natural Resources and Environment*—Malaysia yang dilakukan di Bali, Indonesia.<sup>11</sup>

*Heart of Borneo* atau Jantung Kalimantan adalah sebuah perjanjian kerja sama konservasi dan pembangunan berkelanjutan yang bertujuan untuk mempertahankan kelangsungan hidup dan kelestarian sebanyak kurang lebih 230.000 km<sup>2</sup> (30%) hutan Borneo yang berada di kawasan perbatasan Indonesia, Malaysia, serta meliputi sebagian wilayah Brunei Darussalam; dan juga untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang bermukim di hutan Borneo. Wilayah Indonesia mencakup sebanyak (72%) dari total keseluruhan kawasan tersebut yang terdiri dari tiga provinsi—Kalimantan Timur, Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah; sebagian lagi berada di wilayah Malaysia (26%) yang terletak di bagian utara dan barat yang mencakup Sabah dan Sarawak; dan sebagian kecil terdapat di Brunei Darussalam (2%) yang terletak di bagian pesisir barat laut.<sup>12</sup> Konservasi hutan Borneo dilaksanakan melalui kerja sama internasional yang dipimpin oleh ketiga negara pemilik hutan dan didukung oleh upaya global.<sup>13</sup>

Namun bagi Indonesia, menggandengkan kebijakan konservasi dengan pembangunan sosial, ekonomi dan pengembangan wilayah tampaknya bukanlah hal

---

<sup>11</sup> Kelompok Kerja Nasional Heart of Borneo, *Rencana Strategis dan Aksi Nasional Heart of Borneo*, 13.

<sup>12</sup> Kelompok Kerja Nasional Heart of Borneo: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, *Heart of Borneo Indonesia*, 6.

<sup>13</sup> “Mitra,” Heart of Borneo Initiative (2016), <http://heartofborneo.or.id/id/partner> (diakses pada 4 Mei, 2016).

yang mudah mengingat belum tertatanya pengelolaan hutan nasional dan masih menjadi persoalan yang tidak kunjung selesai bagi pemerintah.<sup>14</sup> Minimnya transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan koordinasi pada sektor-sektor relevan masih menjadi persoalan baik pada tingkat kebijakan maupun implementasinya sehingga kerap terjadi pelanggaran kejahatan kehutanan maupun kejahatan sosial di sektor kehutanan.<sup>15</sup> Sebagaimana ditegaskan dalam TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999–2004 yang secara jelas disebutkan bahwa masih terdapat keterbatasan dalam tata kelola hutan di Indonesia.

“Konsep pembangunan berkelanjutan telah diletakkan sebagai kebijaksanaan. Namun, di dalam pengalaman praktek selama ini, justru terjadi pengolahan sumber daya alam yang tidak terkendali dengan akibat kerusakan lingkungan yang mengganggu kelestarian alam.”<sup>16</sup>

Indonesia juga turut dihadapkan dengan beberapa persoalan domestik di hutan Borneo yang berada di Kalimantan. Sebagai kawasan dengan keanekaragaman hayati tinggi, sektor-sektor berbasis sumber daya alam ekstraktif merupakan keunggulan kompetitif yang menyumbangkan lebih dari 50% Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap perekonomian nasional—sehingga tidak berlebihan jika Kalimantan dijadikan basis kekuatan ekonomi nasional yang menjadi salah satu pilar penopang ekonomi bangsa.<sup>17</sup> Laporan

---

<sup>14</sup> Prof. Ir. Rachmat Witoelar, “Perubahan Iklim, Deforestasi Dan Diplomasi Indonesia Dalam Negosiasi Internasional,” *Jurnal Diplomasi: Merawat Bumi Dengan Diplomasi Vol. 1 No. 3* (Desember 2009): 8-22.

<sup>15</sup> Kelompok Kerja Nasional Heart of Borneo, *Rencana Strategis*, 28.

<sup>16</sup> TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999–2004

<sup>17</sup> “Perkembangan dan Kemajuan Koridor Ekonomi Kalimantan,” Komite Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (KP3EI), [http://kp3ei.go.id/en/main\\_ind/content2/114/117](http://kp3ei.go.id/en/main_ind/content2/114/117) (diakses pada 10 November, 2016).

Perekonomian Indonesia yang dipublikasikan oleh Bank Indonesia juga menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi Kalimantan ditopang oleh tingginya pertumbuhan konsumsi, ekspor dan peningkatan investasi yang menandakan tingginya intensitas permintaan terhadap hasil hutan Borneo.<sup>18</sup> Di sisi lain, dampak dari sektor ekonomi strategis ini cukup menguras luasan hutan sehingga sangat berpengaruh terhadap degradasi lingkungan di wilayah tersebut. Sebagaimana terbukti dengan ditetapkannya provinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Tengah yang notabene merupakan bagian dari kawasan HoB sebagai dua provinsi teratas penyumbang emisi gas rumah kaca terbesar di Indonesia.<sup>19</sup>

Ironisnya pemanfaatan lahan hutan Borneo tersebut justru belum memberikan hal yang positif bagi masyarakat yang tinggal di sekitar dan di dalam kawasan hutan, dibuktikan dengan keberadaan mayoritas penduduk miskin di Kalimantan adalah masyarakat adat yang bermukim di sekitar hutan Borneo dan hidup terpencil.<sup>20</sup> Amat disayangkan tatkala hutan Borneo menuju titik kepunahan, masyarakat yang berdomisili di sekitarnya justru tidak mengalami kemajuan pembangunan yang berarti. Berada di kawasan terluar Indonesia, mereka masih dihadapkan dengan persoalan pembangunan yang masih tertinggal dan belum berkembangnya infrastruktur sosial

---

<sup>18</sup> Bank Indonesia, *Menjaga Stabilitas, Mendukung Pembangunan Ekonomi Negeri*, (Laporan Perekonomian Indonesia 2007), 48.

<sup>19</sup> Yusniar Juliana Nababan et al., "Tantangan Bagi Pembangunan Berkelanjutan Di Kalimantan Timur: Menuju Inclusive Green Economy," *Masyarakat Indonesia*, Vol. 40 (2) (Desember 2014): 211-228.

<sup>20</sup> The World Bank, "Bank Dunia Sarankan Tata Kelola Hutan Yang Lebih Baik Dan Penggunaan Pasar Karbon Untuk Selamatkan Hutan Tropis," <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/0,,contentMDK:21099234~menuPK:208943~pagePK:2865106~piPK:2865128~theSitePK:226301,00.html> (diakses pada 24 Juli, 2016).

dan ekonomi bagi pengembangan kapasitas dan pemberdayaan masyarakat, sehingga pada umumnya mereka merupakan pekerja nonterampil yang memiliki ketergantungan yang masih cukup tinggi terhadap hasil hutan.<sup>21</sup> Ketimpangan sosial yang terjadi di kawasan HoB disajikan pada tabel berikut<sup>22</sup>, terlihat kabupaten penyumbang PDRB terbesar seperti Kutai Timur dan Kutai Kartanegara, ternyata justru memiliki jumlah penduduk miskin tertinggi.

**Tabel 1.1: Perbandingan Tingkat Kemiskinan dan PDRB Seluruh Kabupaten di Kawasan *Heart of Borneo* Indonesia**

Kabupaten	Jumlah Penduduk Miskin	PDRB (IDR Milyar)	Pendapatan Rata-Rata (IDR Juta)	Kontributor Utama Terhadap PDRB
Nunukan	14.043	5.362	31.860.071	Pertambangan dan pertanian
Malinau	10.559	2.772	35.898.533	Pertambangan dan pertanian
Bulungan	16.475	3.010	26.095.000	Pertambangan dan pertanian
Berau	11.847	10.761	56.106.820	Pertambangan dan pertanian
Kutai Timur	28.916	54.580	184.346.000	Pertambangan
Kutai Kartanegara	58.544	29.084	189.712.083	Pertambangan
Kutai Barat	15.267	8.946	51.632.837	Pertambangan dan pertanian
Mahakam Ulu	-	-	-	-
Murung Raya	6.838	2.456	18.794.490	Pertambangan dan pertanian
Kapuas	20.702	2.167	9.001.239	Pertambangan dan pertanian
Gunung Mas	7.807	1.459	7.021.342	Pertambangan dan pertanian
Katingan	10.687	3.036	22.609.192	Pertanian dan perdagangan
Barito Utara	8.684	1.063	19.286.428	Pertambangan dan pertanian
Seruyan	14.692	1.020	7.289.879	Pertambangan dan pertanian

<sup>21</sup> Kelompok Kerja Nasional Heart of Borneo, *Rencana Strategis*, 28.

<sup>22</sup> Data diolah seperlunya dari website Badan Pusat Statistik Kalimantan dan Buku Rencana Strategis dan Aksi Nasional Jantung Kalimantan (*Heart of Borneo*) 2015–2019.



Kapuas Hulu	22.500	2.131	5.320.489	Pertanian dan konstruksi
Melawi	22.627	0,846	6.050.000	Pertanian dan perdagangan
Sintang	31.446	3.484	11.858.360	Pertanian dan perdagangan

Dalam konteks implementasi HoB di Indonesia, kendati negara telah mendeklarasikan prinsip-prinsip konservasi dan pembangunan berkelanjutan dalam pengelolaannya; kebijakan ini dikhawatirkan semakin menjadi hambatan bagi upaya pembangunan ekonomi, sosial dan investasi jika implementasinya tidak dikelola dengan cerdas dan cermat. Sebab, bukan hal yang mudah untuk mengenyinergikan kepentingan pembangunan daerah yang tentunya memerlukan lahan dalam pengembangan dan peningkatan investasi tatkala dalam waktu bersamaan langkah-langkah konservasi terus dilakukan. Sementara itu jika lingkungan dibiarkan terus dirusak sebagaimana yang masih terjadi di hutan Borneo, maka kemampuan ekologisnya perlahan akan terkikis dalam menyediakan beragam produk dan jasa lingkungan, sehingga menyebabkan pembangunan ekonomi akan terhambat dan pada akhirnya kesejahteraan manusia yang akan menjadi korban.<sup>23</sup>

Terlepas dari kompleksitas permasalahan yang beraneka ragam di hutan Borneo tersebut, pemerintah Indonesia dengan segala kebijaksanaan dan kearifannya pasti memiliki dasar dan pertimbangan sendiri dalam memutuskan kebijakan-kebijakan luar negerinya, sehingga pada akhirnya memutuskan untuk mendeklarasikan kerja sama ini. Dengan status Indonesia sebagai pemilik kawasan hutan Borneo terbesar, Indonesia

---

<sup>23</sup> Heart of Borneo, "Masyarakat, Alam dan Ekonomi di Heart of Borneo Saat Ini," <http://www.hobgreeneconomy.org/id/masyarakat-alam-dan-ekonomi-di-heart-of-borneo-saat-ini> (diakses pada 3 Mei, 2016).

menjadi pihak yang paling merasakan dampak dari kebijakan ini. Hal ini menarik untuk diteliti, mengingat sikap pemerintah Indonesia ini dipengaruhi oleh dinamika persinggungan antara dimensi domestik dan dimensi internasional yang bermuara pada manifestasi kebijakan luar negeri Indonesia dalam merespon isu deforestasi di Borneo. Maka berangkat dari pemaparan latar belakang di atas, penulis merasa penting untuk menganalisa secara lebih mendalam hal-hal yang mendasari tindakan pemerintah Indonesia menyepakati perjanjian kerja sama konservasi dan pembangunan berkelanjutan di hutan Borneo dalam sebuah penelitian yang berjudul:

**“Kepentingan Indonesia pada Perjanjian Kerja Sama Konservasi dan Pembangunan Berkelanjutan *Heart of Borneo* (HoB)”**

