

# **THE ROLE OF UNEP (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME) IN PEATLAND CONSERVATION IN SOUTH TAPANULI**

**Oleh : Atika Ramadhani**

**Pembimbing: Ahmad Fuadi, S.IP., M.Si.**

Jurusan Hubungan Internasional

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Kampus Bina Widya, Jl. H.R. Soebrantas Km 12,5 Simp. Baru, Pekanbaru 28293

Telp/Fax. 0761-63277

## **ABSTRACT**

*This study delves into the pivotal role undertaken by UNEP in tackling environmental crises, with a specific focus on the preservation of peatlands. Peatlands stand as critical ecosystems, playing a dual role in climate crisis mitigation and, conversely, significantly exacerbating global warming if subjected to degradation. UNEP's endeavors in peatland conservation extend to nations harboring extensive peatlands, as exemplified by Indonesia, particularly spotlighting the Tapanuli Selatan region through the implementation of the Ecosystem-based Disaster Risk Reduction (Eco-DRR) project. Within this locale, peatlands are prone to recurrent and protracted flooding, peat fires, and land subsidence attributed to peat desiccation and heightened susceptibility to conflagrations.*

*In dissecting this case study, the research applies Harold K. Jacobson's theoretical framework concerning the functions of international organizations, affording a deeper grasp of UNEP's role within this realm. Employing an explanatory qualitative methodology, the data compilation process yields comprehensive insights and comprehension. A substantial portion of the dataset stems from UNEP's publications elucidating the Eco-DRR project in Indonesia, coupled with annual reports pertaining to peatlands, scholarly volumes, and pertinent articles.*

*The study's findings elucidate UNEP's pronounced impact through the Eco-DRR initiative, effectively realizing the five fundamental roles as delineated by Harold K. Jacobson regarding international organizations. UNEP adeptly establishes a harmonious distribution of benefits by actively engaging local communities in peatland conservation endeavors. Collaborative ventures between UNEP, local communities, regional authorities, and pertinent institutions foster innovative strategies such as Bio-Rights, instrumental in achieving multifaceted goals encompassing fire prevention, ecosystem rejuvenation, and the fortification of community resilience.*

*Key Words: UNEP, Peatland, Eco-DRR, International Organization*

## PENDAHULUAN

Tulisan ini akan menjelaskan bagaimana organisasi internasional sebagai salah satu aktor dalam hubungan internasional berperan dalam menangani krisis iklim. Isu lingkungan merupakan topik yang baru diperbincangkan dalam tata kelola global, dan isu ini memunculkan bentuk institusi dengan karakteristik yang berbeda dari institusi yang terkait dengan isu-isu lainnya. Keterlibatan organisasi internasional dalam isu lingkungan dipicu oleh pengaruhnya yang tidak hanya terbatas pada kawasan tertentu. Isu lingkungan seperti pencemaran laut, kebakaran hutan, dan kerusakan ekosistem, memiliki dampak luas tanpa mengenal batas yurisdiksi negara.<sup>1</sup> Dengan begitu, perilaku suatu negara terkait lingkungan akan membawa pengaruh terhadap negara-negara lain. Kondisi ini kemudian menghadirkan Institusi internasional yang mewakili kepentingan seluruh negara terkait isu lingkungan.<sup>2</sup>

Seiring dengan isu lingkungan telah menjadi fokus sentral dalam agenda global, United Nations Environment Programme (UNEP) hadir menjadi salah satu organisasi terkemuka dalam upaya menjaga dan melindungi keberlanjutan planet Bumi.<sup>3</sup> Berawal dari Konferensi PBB tentang Lingkungan Manusia (UNCHE) tahun 1972, UNEP telah memainkan peran utama dalam memimpin gerakan lingkungan internasional. Sebagai organisasi pertama yang secara khusus mengatasi isu lingkungan di PBB, UNEP telah berkolaborasi dengan

negara-negara anggota dan pemangku kepentingan global untuk menghadapi tantangan lingkungan yang mendesak.<sup>4</sup>

Dalam perjalanannya sejak didirikan pada tahun 1972, UNEP telah berfokus pada transformasi mendalam untuk mengatasi tiga krisis utama yang mempengaruhi planet kita: perubahan iklim, kehilangan keanekaragaman hayati dan habitat, serta masalah polusi. Dalam konteks perubahan iklim, UNEP telah menunjukkan perhatian khusus terhadap ekosistem lahan gambut, yang memiliki peran signifikan sebagai penyerap karbon efektif. Lahan gambut, terbentuk dari akumulasi tumbuhan mati dalam kondisi tanah tergenang air, memiliki peranan penting dalam menjaga keseimbangan iklim global.<sup>5</sup>

Hutan gambut, meskipun hanya mencakup sekitar 3-4% dari total luas daratan, menyimpan sekitar sepertiga dari total kandungan karbon di tanah seluruh dunia. Namun, rusaknya hutan gambut menyebabkan pelepasan emisi Gas Rumah Kaca (GRK) seperti CO<sub>2</sub>, yang mengakibatkan efek rumah kaca dan kenaikan suhu bumi. Degradasi hutan gambut sering kali terjadi karena kurangnya pemahaman akan potensinya, yang mengarah pada konversi lahan gambut menjadi lahan produktif seperti pertanian dan industri, mengakibatkan pelepasan besar karbon ke atmosfer.<sup>6</sup>

UNEP menyadari bahwa pentingnya menjaga hutan gambut, terutama di negara-negara dengan luas hutan gambut yang besar seperti Indonesia. Indonesia memiliki peran kunci dalam masalah ini, dengan sekitar

---

<sup>1</sup> Samuel J Barkin, *International Organization* (New York: Palgrave Macmillan, 2006), 128.

<sup>2</sup> Maria Ivanova, "UNEP in global environmental governance: design, leadership, location," *Global Environmental Politics*, 10(1), (2010): 35.

<sup>3</sup> Ibid.

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> UNEP, "Global Peatlands Assessment – The State of the World's Peatlands: Evidence for action toward the conservation, restoration, and sustainable management of peatlands," *Global Peatlands Initiative. United Nations Environment Programme* (2022), 7.

<sup>6</sup> Ibid.

13% hutan gambut dunia terletak di wilayahnya. Hutan gambut Indonesia memiliki potensi besar sebagai penyerap karbon, tetapi juga menghadapi risiko degradasi yang tinggi.<sup>7</sup>

Di tengah tantangan ini, UNEP telah memulai proyek berjudul "Ecosystem-based Disaster Risk Reduction (Eco-DRR) in Indonesia" dengan tujuan meningkatkan ketahanan masyarakat melalui pendekatan Eco-DRR di wilayah-wilayah terpilih. Proyek ini telah dilaksanakan di dua desa di Tapanuli Selatan, Sumatera Utara, yaitu Muara Manompas dan Terapung Raya. Wilayah ini dipilih karena rentan terhadap banjir berkepanjangan, kebakaran lahan gambut, dan penurunan tanah akibat degradasi gambut.<sup>8</sup>

Dalam konteks inilah penelitian ini dilakukan, dengan fokus pada peran UNEP dalam upaya pelestarian lahan gambut di Tapanuli Selatan. Pertanyaan penelitian yang muncul adalah, **"Bagaimana Peran UNEP (United Nation Environment Programme) dalam Upaya Pelestarian Lahan Gambut di Tapanuli Selatan?"**

## KERANGKA TEORI

Dalam konteks Hubungan Internasional, terdapat berbagai sudut pandang dan teori yang memandu pemahaman terhadap dinamika global. Salah satu sudut pandang yang relevan adalah perspektif pluralisme, yang menyatakan bahwa fokus Hubungan Internasional tidak terbatas pada interaksi antar negara saja, melainkan

juga melibatkan aktor non-negara, organisasi internasional, dan kelompok masyarakat. Teori organisasi internasional juga menjadi penting dalam konteks ini, mengenai bagaimana organisasi internasional bekerja sama untuk mengatasi permasalahan global yang melampaui batas negara.

## Perspektif Pluralisme

Perspektif pluralisme dalam Hubungan Internasional menganggap bahwa negara bukanlah satu-satunya entitas yang terlibat dalam dinamika global. Aktor non-negara, seperti organisasi internasional, kelompok masyarakat, dan perusahaan multinasional, juga memiliki peran penting. Terdapat beberapa asumsi kunci dari perspektif pluralisme:<sup>9</sup>

1. Peran Aktor Non-Negara: Perspektif ini mengakui bahwa aktor non-negara, termasuk organisasi internasional, memiliki kontribusi signifikan dalam politik internasional selain dari peran utama negara.
2. Keanekaragaman Aktor: Aktor-aktor non-negara memiliki peran yang setara dengan negara dalam politik internasional, mengakibatkan konsep Unitary Actor (negara sebagai aktor tunggal) tidak lagi relevan.
3. Keputusan Politik Tidak Selalu Rasional: Pembuatan kebijakan luar negeri suatu negara tidak hanya dipengaruhi oleh pertimbangan rasional, tetapi juga oleh konflik, persaingan, dan kompromi di antara

<sup>7</sup> Kim Worm Sorensen, "Indonesian peat swamp forests and their role as a carbon sink," *Chemosphere* 27 no.6 (1993): 1065.

<sup>8</sup> United Nations Environment Programme (2022). *Upscaling community resilience through Ecosystem-based Disaster Risk Reduction in Indonesia*. hlm. 3.

<sup>9</sup> Paul R. Viotti et al., *International relations theory: Realism, pluralism, globalism, a4nd beyond* (London,1999),215.

berbagai aktor dalam negara tersebut.

4. Isu-Isu Multidimensional: Tantangan dalam Hubungan Internasional tidak hanya terkait dengan kekuatan dan keamanan nasional, melainkan juga melibatkan isu-isu sosial, lingkungan, dan beragam aspek lainnya.

Perspektif pluralisme mengarahkan perhatian pada pentingnya kerja sama lintas batas negara dalam menangani permasalahan global.<sup>10</sup> Dalam penelitian ini, perspektif pluralisme memberikan kerangka untuk memahami peran organisasi internasional, terutama United Nations Environment Programme (UNEP), dalam upaya pelestarian hutan gambut di Indonesia.

### **Teori Organisasi Internasional**

Banyak negara yang membutuhkan organisasi internasional untuk mengatasi masalah-masalah yang tidak bisa dihadapi oleh negara. Menurut J. Samuel Barkin dalam bukunya yang berjudul "International Organization: Theories and Institutions" Organisasi Internasional merupakan organisasi antar pemerintahan yang inklusif. Organisasi yang inklusif dapat diartikan sebagai organisasi yang dapat diikuti oleh semua pihak yang berkepentingan.<sup>11</sup>

Sementara itu, berdasarkan pandangan Cheever dan Haviland yang mengartikan organisasi internasional sebagai suatu bentuk kolaborasi resmi antara negara-negara, umumnya melalui kesepakatan dasar, untuk menjalankan berbagai fungsi saling menguntungkan. Kolaborasi ini diwujudkan melalui pertemuan berkala dan aktivitas staf.

Dengan kata lain, organisasi internasional terbentuk melalui pengaturan kerja sama yang dijalin antara negara-negara, berdasarkan kesepakatan dasar, dengan tujuan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu melalui pertemuan rutin dan partisipasi staf dari berbagai belahan dunia yang menjadi bagian dari entitas internasional tersebut. Secara konvensional, organisasi internasional diidentifikasi sebagai entitas formal yang anggotanya merupakan berbagai negara.<sup>12</sup>

Teori yang penulis gunakan dalam menganalisa peran organisasi internasional adalah 5 fungsi organisasi internasional oleh Harold K. Jacobson. Pada bukunya yang berjudul "Networks of Interdependence: International Organization and The Global Political System", terdapat 5 fungsi dari suatu organisasi internasional di antaranya:<sup>13</sup>

1. Fungsi Informasi: melibatkan proses mengumpulkan, menganalisis, bertukar, dan menyebarkan data serta pandangan atau sudut pandang. Dalam konteks ini, organisasi internasional dapat memanfaatkan karyawan mereka untuk menjalankan fungsi ini, dan mungkin hanya menyediakan platform di mana perwakilan dari unit yang berwenang dapat menjalankan fungsi tersebut.
2. Fungsi Normatif: terlibat dalam ketetapan dan ekspresi dari

---

<sup>12</sup> Daniel S. Cheever dan H. Field Haviland, Jr., *American Foreign Policy and the Separation of Powers*. (Harvard University Press: 1952): 22.

<sup>13</sup> Lawrence S. Finkelstein, "Networks of Interdependence: International Organizations and the Global Political System. By Harold K. Jacobson. New York: Alfred A. Knopf, 1979. Pp. Xxiv, 486. \$14.95." *American Journal of International Law* 74, no. 3 (1980): 699.

---

<sup>10</sup> Ibid, 199.

<sup>11</sup> Samuel J Barkin, 7.

standar normatif tertentu. Fungsinya tidak melibatkan elemen-elemen yang memiliki dampak hukum yang mengikat, tetapi lebih merupakan pernyataan yang diciptakan untuk memengaruhi lingkungan di mana urusan politik domestik maupun global dijalankan.

3. Fungsi Pembuatan Peraturan: melibatkan ketentuan dan pernyataan suatu standar norma, namun tujuannya adalah untuk menyusun hal-hal yang dapat memiliki efek mengikat secara hukum.
4. Fungsi Pengawasan: melibatkan usaha yang dilakukan untuk memastikan bahwa orang yang tunduk pada peraturan tersebut mematuhi peraturan yang berlaku. Langkah-langkah dalam fungsi ini dapat bervariasi, dimulai dari saat terdapat indikasi pelanggaran, lalu dilakukan verifikasi terhadap bukti pelanggaran tersebut, hingga memberikan konsekuensi terhadap pelanggaran tersebut.
5. Fungsi Operasional: melibatkan pemanfaatan sumber daya yang dimiliki oleh sebuah entitas organisasi. Contoh konkretnya mencakup aspek seperti pemanfaatan dukungan finansial dan pemanfaatan tenaga militer.

### **Tingkat Analisa**

Tingkat analisis merujuk pada target analisis di mana para peneliti dapat memperoleh gambaran, penjelasan, dan prediksi yang akurat mengenai perilaku negara. Dari berbagai definisi lain tentang tingkat analisis, intinya adalah bahwa tingkat analisis membantu para peneliti dalam

mengidentifikasi variabel mana yang memiliki peran sangat penting dalam tindakan para aktor.<sup>14</sup> Bangsa-bangsa di seluruh dunia beserta interaksi di antara mereka dapat dianggap sebagai sebuah sistem. Struktur dari sistem ini beserta perubahan yang terjadi seiring waktu telah menentukan perilaku para aktor yang terlibat dalam hubungan internasional di dalamnya.

Penelitian ini menggunakan tingkat analisa sistem internasional, sistem internasional ini fokus pada perilaku sistem internasional dan organisasi yang digunakan dalam hubungan internasional. Level analisa ini sesuai dengan kajian ini karena UNEP merupakan organisasi internasional yang memiliki banyak anggota dan bergerak di bidang lingkungan.

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pada bagian ini akan diuraikan hasil penelitian mengenai peran UNEP (United Nations Environment Programme) dalam upaya pelestarian hutan gambut di Tapanuli Selatan, serta menganalisis kontribusi UNEP dalam implementasi proyek Ecosystem-based Disaster Risk Reduction (Eco-DRR) di wilayah tersebut. Kami juga akan memaparkan analisis peran UNEP melalui kerangka teori Hektarrold K. Jacobson mengenai fungsi-fungsi organisasi internasional.

### **Peran UNEP dalam Upaya Pelestarian Hutan Gambut di Tapanuli Selatan**

Dalam konteks pelestarian hutan gambut di Tapanuli Selatan, UNEP memiliki peran yang esensial dalam mendukung, memfasilitasi, dan mengawasi upaya pelestarian ekosistem

---

<sup>14</sup> Yessi Olivia, "Level Analisis Sistem dan Teori Hubungan Internasional", *Jurnal Transnasional*, 5 no. 1 (2013), 898.

ini. Pelaksanaan proyek Eco-DRR di Kabupaten Tapanuli Selatan telah membuktikan hasil yang menggembirakan, mewujudkan pencapaian signifikan dalam beberapa aspek penting.

#### **a. Kesetaraan Manfaat dan Pemberdayaan Gender**

Salah satu hasil penting dari implementasi proyek ini adalah kesetaraan manfaat yang tercapai. Dari total 4.505 penerima manfaat, 49% di antaranya adalah perempuan. Hal ini menunjukkan adanya upaya nyata dalam memastikan partisipasi dan pemberdayaan perempuan dalam upaya pelestarian lingkungan. Pemberdayaan gender telah menjadi tujuan utama dalam pelaksanaan proyek ini, dan hasil ini menggambarkan komitmen UNEP dalam mencapai inklusivitas dan kesetaraan dalam setiap tahapan proyek.<sup>15</sup>

#### **b. Skema Bio-Rights dan Pemulihan Lahan Gambut**

Proyek Eco-DRR berhasil menerapkan skema Bio-Rights, yang memiliki dampak positif dalam memberdayakan kelompok rumah tangga untuk berkontribusi aktif dalam pelestarian lahan gambut. Mekanisme ini memberikan insentif kepada kelompok masyarakat untuk melakukan pemulihan dan pengelolaan lahan gambut yang berkelanjutan. Selain itu, hasil dari pemulihan lahan gambut melalui metode Rewetting dan Revegetation telah menjadi bukti keberhasilan proyek ini dalam memulihkan produktivitas lahan yang sebelumnya mengalami kerusakan.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> United Nations Environment Programme (2022). Upscaling community resilience through Ecosystem-based Disaster Risk Reduction in Indonesia. hlm. 28.

<sup>16</sup> Ibid, 14.

#### **c. Sistem Peringatan Dini dan Partisipasi Masyarakat**

Pemasangan 22 perangkat sistem peringatan dini di daerah proyek telah membantu meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi risiko kebakaran. Langkah ini mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam tindakan pencegahan, mengurangi risiko terjadinya bencana. Selain itu, partisipasi masyarakat dalam merumuskan langkah-langkah pencegahan kebakaran dan inisiatif-inisiatif lainnya menggambarkan keterlibatan aktif mereka dalam pelestarian lahan gambut.

#### **Analisis Peran UNEP melalui Fungsi Organisasi Internasional**

Dalam konteks analisis peran UNEP melalui kerangka teori Hektarrold K. Jacobson mengenai fungsi organisasi internasional, terlihat dengan jelas bagaimana UNEP berkontribusi dalam mendukung upaya pelestarian hutan gambut di Tapanuli Selatan.

1. Fungsi Informasi: Fungsi informasi merupakan salah satu peran utama UNEP dalam proyek ini. UNEP berhasil mengumpulkan, menganalisis, dan menyebarkan informasi terkait ekosistem gambut, kondisi lahan, biodiversitas, dan risiko bencana. Analisis mendalam mengenai data-data tersebut telah membentuk dasar yang kuat untuk pengambilan keputusan strategis dalam rangka pelestarian lahan gambut.
2. Fungsi Normatif dan Pembuatan Peraturan: Melalui fungsi normatif, UNEP telah berhasil mengintegrasikan pendekatan Eco-DRR ke dalam rencana pembangunan daerah. Partisipasi

masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan menjadi salah satu hasil nyata dari upaya ini. UNEP juga terlibat dalam dialog dengan pemerintah daerah dan nasional untuk membangun kerangka kerja regulasi yang mendukung implementasi proyek Eco-DRR.

3. Fungsi Pengawasan dan Operasional: Mekanisme Bio-Rights yang diterapkan dalam proyek menjadi alat pengawasan yang efektif, mendorong kelompok masyarakat untuk memenuhi kewajiban dalam menjaga lahan gambut. UNEP juga melakukan pemantauan dan evaluasi secara berkala untuk memastikan pencapaian target. Selain itu, UNEP bertindak sebagai penggerak utama dalam memfasilitasi dan mengkoordinasi pelaksanaan proyek Eco-DRR.

### Implikasi dan Relevansi Hasil

Hasil analisis peran UNEP dalam upaya pelestarian hutan gambut di Tapanuli Selatan memiliki implikasi penting dalam konteks pelestarian lingkungan dan pembangunan berkelanjutan. Kontribusi UNEP dalam proyek Eco-DRR membuktikan bahwa kerjasama internasional dapat memberikan dampak nyata dalam memecahkan tantangan lingkungan yang kompleks.

Pemahaman tentang fungsi-fungsi organisasi internasional melalui kerangka teori Hektarrold K. Jacobson memberikan wawasan baru dalam merancang strategi pelestarian lingkungan yang lebih efektif. Penggunaan teori ini dapat menjadi panduan dalam mengembangkan rencana aksi pelestarian lingkungan

yang berkelanjutan di berbagai konteks dan skala.

### Referensi:

#### Artikel Jurnal:

Jauhiainen, J., A. Hooijer, and S. E. Page. "Carbon Dioxide Emissions from an Acacia Plantation on Peatland in Sumatra, Indonesia." *Biogeosciences* 9 (2012): 617–630.

Jörn PW Scharlemann, et al. "Global Soil Carbon: Understanding and Managing the Largest Terrestrial Carbon Pool." *Carbon Management* 56, no. 3 (2014): 81–91.

Kim Worm Sorensen. "Indonesian Peat Swamp Forests and Their Role as a Carbon Sink." *Chemosphere* 27, no. 6 (1993): 1065.

Maria Ivanova. "UNEP in Global Environmental Governance: Design, Leadership, Location." *Global Environmental Politics* 10, no. 1 (2010): 30–59.

Yessi Olivia. "Level Analisis Sistem dan Teori Hubungan Internasional." *\*Jurnal Transnasional\** 5, no. 1 (2013).

#### Buku:

Barkin, J. Samuel. *International Organization*. March 13, 2013. <https://doi.org/10.1057/9781137356734>.

Cheever, D. S., & Haviland, Jr, H. F. (1952). *American Foreign Policy and the Separation of Powers*. Harvard University Press.

Firdaus, dan Fakhry Zamzam. *Aplikasi Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Deepublish, 2018.

Heritage Society, Jogja. (2007). *Pedoman Pelestarian Bagi*

*pemilik Rumah.* UNESCO, Jakarta.

Mochtar Ma'soed. *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi.* Jakarta: LP3ES. Edisi revisi, 1990.

Nana Syaodih Sukmadinata. *Metode Penelitian Pendidikan.* Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2013.

P.R Viotti et al. *International relations theory: Realism, pluralism, globalism, and beyond.* London, 1999.

Viotti, Paul R., et al. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond.* London, 1999.

Association of Southeast Asian Nations. "ASEAN Guidelines on Peatland Fire Management." Jakarta, Indonesia: ASEAN Secretariat. [https://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/2020\\_ap40\\_asean\\_guidelines\\_28\\_endorsement\\_20210813.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/2020_ap40_asean_guidelines_28_endorsement_20210813.pdf) (2021).

Badan Restorasi Gambut (BRG) RI. "Laporan Penelitian Kajian Biodiversitas Lahan Gambut dan Analisis Manfaatnya Bagi Revegetasi Dan Revitalisasi Ekonomi Masyarakat Lokal di Kabupaten Mappi Provinsi Papua." (LPPM Universitas Cenrawasih dan Badan Restorasi Gambut RI, 2018).

#### **Sumber Elektronik:**

UNEP. "Global Peatlands Assessment – The State of the World's Peatlands: Evidence for action toward the conservation, restoration, and sustainable management of peatlands." \*Global Peatlands Initiative\*. United Nations Environment Programme (2022).

United Nations Environment Programme. "Upscaling community resilience through Ecosystem-based Disaster Risk Reduction in Indonesia." (2022).

Association of Southeast Asian Nations. "Report of the Final Review of the ASEAN Peatland Management Strategy (AMPS) 2006-2020." Jakarta, Indonesia: ASEAN Secretariat. [https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/2021\\_Main-Report\\_Final-Review-of-APMS-2006-2020.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/2021_Main-Report_Final-Review-of-APMS-2006-2020.pdf) (2021).