

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam pidato inagurasi keduanya pada Januari 2013, Presiden Amerika Serikat Barack Obama menyampaikan “*The path towards sustainable energy sources will be long and sometimes difficult. But America cannot resist this transition, we must lead it*” (Executive Office of the President , 2013). Sebagai tindak lanjut dari pidatonya, pada Juni 2013 Barack Obama mengeluarkan *Presidential Climate Action Plan* (PCAP) yang berisikan kumpulan dokumen kebijakan eksekutif dalam lingkup domestik dan internasional terkait isu perubahan iklim. PCAP memiliki tiga pilar utama yang menjadi kunci, yakni; (i) Mengurangi emisi karbon di Amerika, (ii) Mempersiapkan Amerika Serikat untuk menghadapi dampak perubahan iklim, dan (iii) Memimpin upaya internasional untuk melawan perubahan iklim dan bersiap diri untuk menghadapi dampaknya (Executive Office of the President , 2013).

Pada masa Perang Dingin, negara-negara di dunia khususnya kedua negara adikuasa Amerika Serikat (Amerika Serikat) dan Uni Soviet, cenderung memfokuskan setiap kebijakannya pada isu keamanan dan ekonomi. Namun setelah runtuhnya Uni Soviet yang serta-merta meleburkan ketegangan tersebut, Amerika Serikat dan dunia internasional perlahan fokus pada permasalahan lain yang mulai menuntut untuk diperhatikan seperti ruang siber dan lingkungan. Isu lingkungan membawa masalah perubahan iklim. Urgensi permasalahan lingkungan kini naik ke posisi ketiga setelah isu keamanan internasional dan ekonomi global. Hal ini secara spesifik menuntut tindakan segera dari segala area termasuk diplomatik, institusional, hingga perhatian publik (Bernstein, 2019).

Kerusakan lingkungan paling besar yang terjadi karena campur tangan manusia adalah penggunaan batu bara dan minyak bumi sebagai penyokong industrialisasi. Batu bara dan minyak bumi yang digunakan sebagai pembangkit listrik menghasilkan emisi karbon dalam jumlah yang banyak (O'Neill, 2009). Bumi tidak menyerap seluruh panas atau energi yang dipancarkan matahari. Sebagian

energi matahari seharusnya dipantulkan kembali oleh permukaan bumi. Namun energi tersebut terjebak di atmosfer bumi akibat adanya lapisan gas rumah kaca yang semakin menebal (Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim, 2016). Energi matahari yang terjebak tersebut lambat laun mengakibatkan kenaikan suhu, atau dengan istilah lain *global warming*. Polusi karbon yang mengakibatkan efek rumah kaca dapat menyebabkan masalah serius jika jumlah emisinya terus meningkat. Isu kenaikan suhu ini menuntut semakin banyak perhatian sejak publikasi *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) yang menyatakan bahwa secara berurutan tahun 2014, 2015, dan 2016 tercatat sebagai tahun terpanas rata-rata permukaan bumi (NASA, 2017). Dalam publikasi tersebut pula ditekankan bahwa pengaruh terbesar kenaikan suhu bumi berasal dari peningkatan jumlah konsentrasi karbon dioksida dan gas rumah kaca lain yang berasal dari aktivitas manusia.

Perubahan iklim adalah satu dari beberapa permasalahan yang penanganannya tidak bisa hanya dilakukan oleh satu atau dua negara saja, atau hanya dilakukan dalam jangka waktu tertentu saja. Karena pada setiap kerusakan yang terjadi, semua negara sedikit banyak berkontribusi di dalamnya, dan karena pada setiap akibat dari kerusakan tersebut dialami dan dirasakan oleh semua warga negara. Masalah perubahan iklim global dideskripsikan sebagai masalah semua umat manusia atau *common concern of humankind*. Manusia terbatas oleh kemampuannya yang tidak bisa mengembalikan kerusakan alam yang telah terjadi. Hal ini meninggalkan satu-satunya pilihan yang dapat dilakukan yakni dengan mencegah kerusakan yang lebih parah. Oleh karenanya kemudian terbentuk satu tanggung jawab universal yang merupakan kewajiban tiap-tiap negara.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai organisasi antar pemerintah paling besar yang menampung isu internasional demi mencapai tujuan bersama, merespons isu perubahan iklim ini melalui *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) atau *Earth Summit* atau Konferensi Tingkat Tinggi Bumi di Rio de Janeiro, Brazil pada tanggal 3 sampai dengan 14 Juni tahun 1992. Konferensi tersebut menghasilkan terbentuknya *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) sebagai negosiasi iklim pertama di dunia. Untuk mencapai tujuannya, UNFCCC menggelar rapat besar

tahunan yang dikelola oleh Conference of the Parties (CoP) sebagai badan tertingginya. Anggota CoP berasal dari perwakilan tiap-tiap negara yang meratifikasi UNFCCC, serta beberapa perwakilan dari organisasi pemerintah dan nonpemerintah yang bergerak dalam isu lingkungan.

Amerika Serikat dalam sejarahnya tidak pernah menjadikan kebijakan lingkungan sebagai isu utama dalam upaya menciptakan tatanan internasional. Sejak 1990-an Amerika Serikat secara terang-terangan mengambil kebijakan dengan mempertimbangkan keuntungan ekonomi nasional daripada ancaman iklim global (Falkner, 2005). Preferensi kebijakan pun bergeser ke arah kelonggaran hukum untuk bidang perindustrian, sekaligus merupakan pemotongan anggaran besar-besaran untuk badan dan kegiatan bidang lingkungan, “*regulatory relief for industry, sharp budget reductions for environmental agencies and activities, and renewed focus on market-based policies*” (Kienast, 2015). Hal ini dinilai sebagai kemunduran jika dibandingkan dengan era 1970-1980an dimana Amerika Serikat memelopori perundang-undangan lingkungan modern dan mempromosikan rezim internasional mulai dari permasalahan proteksi lapisan ozon hingga pelestarian spesies yang terancam punah (Falkner, 2005).

Amerika Serikat mendapat julukan sebagai “*rogue state*” dari ahli lingkungan Eropa (Falkner, 2005). Jika diterjemahkan secara langsung, kata berkonotasi negatif tersebut berarti tidak jujur dan/atau tidak berprinsip. Bertahun-tahun setelah julukan tersebut disematkan, Amerika Serikat belum pernah benar-benar lolos dari reputasi buruknya yang kontra isu iklim di mata dunia internasional. Hal ini semakin diperkuat dengan deretan aksi Amerika Serikat dengan kebijakan luar negeri yang enggan menyetujui dan bahkan menolak hasil kesepakatan dari CoP. Pada masa kepemimpinan George H.W. Bush dan George W. Bush, Amerika Serikat gagal untuk ikut dalam Protokol Kyoto yang merupakan hasil CoP ketiga UNFCCC. William J. Clinton pada periode kepemimpinan keduanya berhasil menandatangani Protokol Kyoto (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2005). Namun hal tersebut tidak sukses mengikat Amerika Serikat di dalam Protokol Kyoto karena terkendala proses ratifikasi pada tahap perundingan Kongres sebagai badan legislatif Amerika Serikat (Kienast, 2015).

Tindak tanduk Amerika Serikat sepanjang sejarah CoP berujung pada kemarahan dari negara-negara lain yang ditunjukkan bahkan secara terang-terangan. Utusan dari Papua Nugini dalam *Bali Road Map* mengungkapkannya dengan pernyataan “...*If for some reason you’re not willing to lead, leave it to the rest of us. Please get out of the way.*” (Revkin, 2008). Pernyataan tersebut menjadi pukulan keras bagi Amerika Serikat, yang selama ini mendefinisikan dirinya sebagai *powerful actor* atau aktor yang kuat. Teguran tersebut sedikit banyak membuat Amerika Serikat kehilangan kehormatan dan pengaruhnya dalam politik iklim global. Hal ini untuk jangka panjang berpengaruh pada kredibilitas Amerika Serikat, dimana *soft power* Amerika Serikat dalam konteks kemampuan untuk mempengaruhi dan memimpin negara lain dalam isu iklim global bergantung pada kredibilitasnya. Namun demikian, Amerika Serikat tercatat lebih aktif dalam isu lingkungan secara domestik untuk membayar ketidakikutsertaannya dalam rezim iklim global. Pada masa administrasi Bill Clinton, ada peningkatan total anggaran *Environmental Protection Agency* (EPA), serta peningkatan proteksi terhadap sumber daya alam. Pada masa administrasi George W. Bush ia mengeluarkan kebijakan yang bertujuan mengurangi emisi gas rumah kaca hingga 18 persen sebagai pengganti *Kyoto Protocol* (Wallace, 2002). Pada masa administrasi Barack Obama, dikeluarkan peraturan untuk seluruh negara bagian agar memenuhi target pemotongan emisi karbon dioksida yang dihasilkan pembangkit listrik, yakni kebijakan *Clean Power Plan* (CPP).

Reputasi tidak baik dalam isu lingkungan yang melekat pada Amerika Serikat setelah sekian lama perlahan diupayakan untuk diperbaiki dengan terpilihnya Barack Obama menjadi presiden. Barack Obama sebagai individu dan pemimpin negara percaya bahwa urgensi isu lingkungan, terutama isu perubahan iklim telah naik, sejajar dan bahkan melebihi isu keamanan kawasan dan terorisme (The White House: President Barack Obama, 2016). Setelah inagurasi pertamanya, Obama kembali menetapkan isu lingkungan sebagai salah satu agenda utama politik Amerika Serikat. Dalam pidatonya pada November 2008, Obama menegaskan bahwa: “*The United States will once again engage vigorously in these negotiations, and help lead the world toward a new era of global cooperation on climate change*” (Kincaid & Roberts, 2013). Administrasi Obama menggunakan *Clean Air Act*

(CAA) sebagai basis utama peraturan domestik terkait lingkungan. Berdasarkan peraturan yang tertulis dalam CAA, *Environmental Protection Agency* (EPA) sebagai badan eksekutif independen pemerintah federal Amerika Serikat dalam isu lingkungan memiliki wewenang untuk membuat regulasi terkait aktivitas yang menghasilkan gas rumah kaca (Freeman, 2016).

Pada tahun 2013 Amerika Serikat menghasilkan emisi gas rumah kaca sebesar 19 persen dari total emisi global. Tepat berada diantara Tiongkok yang menghasilkan 37 persen dan Uni Eropa (EU) yang menghasilkan 12 persen (Climate Watch, n.d.). Fakta bahwa Amerika Serikat adalah negara penghasil emisi terbesar kedua di dunia menuntut tanggung jawab yang lebih besar bagi Amerika Serikat untuk mengambil langkah serius. Oleh karenanya keikutsertaan Amerika Serikat dalam perundingan menuju *Paris Agreement* dinilai membawa dampak besar dan menjadi tonggak sejarah bagi isu perubahan iklim. Sebagai hasil dari CoP ke-21 yang diadakan pada 30 November sampai dengan 12 Desember 2015 di Paris, Prancis, *Paris Agreement* memiliki tujuan utama untuk menekan rata-rata peningkatan suhu global di bawah 2°C hingga 1,5°C per masa pre-industrialisasi (UNFCCC, 2015).

Meski setiap tahun mengikuti CoP, Amerika Serikat tidak pernah secara legal berhasil meratifikasi satu pun dari perjanjian iklim hasil CoP. Barack Obama pada periode kedua kepemimpinannya bersikeras agar Amerika Serikat ikut di dalam *Paris Agreement* meski harus dengan menggunakan *sole executive agreement* agar tidak tersandung oleh Kongres seperti yang terjadi pada *Kyoto Protocol* (Kemp, 2016). Bahkan Amerika Serikat –bersama dengan Tiongkok- adalah dua negara yang paling awal meratifikasi perjanjian ini. Dalam pidatonya terkait partisipasi Amerika Serikat dalam *Paris Agreement* pada 5 Oktober 2016 yang berbunyi “*One of the reason I ran for this office was to make America a leader in this mission*” (The White House: President Barack Obama, 2016), Obama menegaskan bahwa Amerika Serikat mampu kembali menjadi pionir dalam isu lingkungan dengan ‘*leading by example*’, sesuai dengan pilar ketiga dari PCAP.

Reputasi buruk Amerika Serikat dalam politik iklim global serta merta menghapus peran pemimpin dan pengaruhnya terhadap arus politik iklim. Hal ini

menghasilkan efek domino hingga pada hilangnya kehormatan Amerika Serikat dalam negosiasi iklim, dibuktikan dengan kecaman dari negara berkembang terhadap perilaku Amerika Serikat yang menghalangi tujuan negosiasi iklim tersebut. Penelitian ini fokus pada upaya Amerika Serikat dalam memperbaiki reputasi buruk Amerika Serikat dalam negosiasi iklim yang diupayakan oleh administrasi Barack Obama melalui implementasi kebijakan domestik *Presidential Climate Action Plan* (PCAP).

1.2 Batasan dan Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan, penulis menggunakan level analisis negara yang menjelaskan upaya Amerika Serikat untuk mengikuti rezim lingkungan internasional, dan untuk memperjelas fokus permasalahan dalam penelitian ini penulis menawarkan pertanyaan penelitian yaitu “Bagaimana implementasi kebijakan *Presidential Climate Action Plan* (PCAP) oleh administrasi Barack Obama dalam upaya memperbaiki reputasi buruk Amerika Serikat dalam negosiasi iklim?”

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dijabarkan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan kepentingan Amerika Serikat untuk memperbaiki reputasi buruknya dalam negosiasi iklim serta menjelaskan implementasi kebijakan PCAP yang merupakan kebijakan iklim domestik Amerika Serikat di bawah administrasi Barack Obama untuk upaya tersebut.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1.4.1 Manfaat Akademis

Secara akademis, manfaat dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan adanya gap atau celah antara empat faktor determinan kesuksesan implementasi kebijakan menurut teori George C. Edward dalam implementasi kebijakan iklim Amerika Serikat di bawah Barack Obama, yakni PCAP.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, manfaat dari penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran besar yang dapat digunakan oleh pengambil kebijakan dalam menentukan kesuksesan implementasi kebijakannya berdasarkan empat faktor determinan dalam teori implementasi George C. Edward.

1.5 Sistematika Penulisan

A. BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis menjelaskan secara menyeluruh mengenai latar belakang permasalahan yang diangkat yaitu terkait perkembangan Amerika Serikat dalam negosiasi iklim global yang dipengaruhi oleh kebijakan domestik dan kebijakan luar negerinya terkait isu perubahan iklim, dilanjutkan dengan batasan dan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

B. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini penulis menjabarkan tinjauan pustaka yang ditemui, mulai dari membandingkan penelitian yang serupa hingga meninjau tulisan ilmiah yang menunjang argumen penulis. Dalam bab ini pula penulis menjelaskan kerangka pemikiran yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah.

C. BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini penulis menjelaskan metode penelitian yang digunakan untuk membedah rumusan masalah. Mulai dari pendekatan penelitian, jenis penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik keabsahan data, teknik analisis data, serta waktu dan lokasi penelitian.

D. BAB IV AMERIKA SERIKAT DAN PARTISIPASINYA DALAM REZIM IKLIM INTERNASIONAL

Pada bab ini penulis akan menjelaskan bagaimana partisipasi Amerika Serikat dalam rezim iklim internasional. Perubahan kepemimpinan mengakibatkan perubahan kebijakan yang berbeda pula, oleh karenanya dalam bab ini akan dibahas perbedaan partisipasi Amerika Serikat dalam negosiasi dan rezim iklim internasional berdasarkan presiden yang menjabat.

E. BAB V IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *PRESIDENTIAL CLIMATE ACTION PLAN (PCAP)*

Bab ini berisikan analisis secara menyeluruh terkait implementasi PCAP dalam upaya memperbaiki reputasi buruk Amerika Serikat dalam negosiasi iklim. Analisis yang dilakukan penulis ditinjau berdasarkan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward.

F. BAB VI PENUTUP

Pada bab ini penulis memberikan kesimpulan dan saran terkait pembahasan dan hasil penelitian yang dilakukan. Kesimpulan berasal dari beberapa poin penting yang ditarik dari penjelasan bab-bab sebelumnya. Saran berupa pendapat atau usulan akademis dari penulis untuk penelitian selanjutnya