

BAB IV

FAKTOR EKSTERNAL DAN FAKTOR DOMESTIK DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA MENGENAI LINGKUNGAN HIDUP ERA SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Dalam isu lingkungan hidup khususnya isu perubahan iklim global, banyak dipengaruhi oleh berbagai politik domestik yang merupakan variabel yang menentukan dalam mempertajam kebijakan luar negeri Indonesia. Fakta adanya kerusakan lingkungan dan pemanasan global telah menyebabkan terjadinya perubahan iklim yang berakibat serius serta menjadi ancaman bagi kehidupan manusia di muka bumi memaksa negara maju dan negara berkembang seperti Indonesia untuk segera bertindak. Kebijakan lingkungan luar negeri di bidang lingkungan hidup seringkali bukan dilandasi kepentingan terhadap isu lingkungan hidup semata, tetapi ada kepentingan-kepentingan lain yang mendorong proses formulasi kebijakan luar negeri tersebut. Pada Bab IV ini akan dibahas mengenai proses pengambilan keputusan (*decision making process*) mengenai isu lingkungan hidup, hal-hal apa saja yang menjadi faktor eksternal dan faktor domestik sehingga bermuara pada rumusan kebijakan luar negeri Indonesia dalam merespon isu perubahan iklim global. Bagian ini juga akan menjelaskan bagaimana dinamika persinggungan dan interaksi antara faktor eksternal dan domestik dalam proses pengambilan keputusan mengenai isu lingkungan hidup global.

4. 1. Proses Pengambilan Keputusan (*Decision Making Process*)

Secara teoritis, ada tiga elemen utama yang menentukan politik luar negeri suatu negara: sistem internasional, sistem politik domestik, dan aktor pengambil keputusan politik luar negeri. Ketiga elemen tersebut merupakan input yang menentukan *output* (kebijakan) dan *outcome* (implementasi) politik luar negeri¹. Dalam kasus Indonesia, dengan dukungan kapabilitas nasional (politik-ekonomi-militer) yang relatif lemah, *bargaining position* Indonesia di dunia internasional pun cenderung menurun. Dalam kondisi seperti ini, politik luar negeri Indonesia sulit menyentuh, apalagi mempengaruhi sistem internasional.

¹ Held David, "Democracy at the Global Order", Oxford: Oxford University Press, London, 1995, hal. 64.

Perubahan global yang terjadi sejak berakhirnya Perang Dingin, mempengaruhi sistem domestik Indonesia: demokratisasi politik, meningkatnya peran masyarakat sipil dalam mempengaruhi keputusan politik, liberalisasi ekonomi, demiliterisasi peran politik TNI, masuknya isu HAM dan lingkungan hidup dalam wilayah politik publik, dan lain sebagainya. Khususnya bidang politik luar negeri, terjadi perubahan-perubahan mendasar; yang mencakup dua wilayah utama, normatif dan struktural, yang berpengaruh langsung pada sistem pengambilan keputusan, kebijakan dan implementasi politik luar negeri².

Pertama, sejak tahun 1999 setelah ditetapkannya UU Hubungan Luar Negeri (UU No. 37 Tahun 1999), untuk pertama kali dalam sejarah, Indonesia memiliki sebuah Undang-undang yang mengatur hubungan luar negeri³. Kedua, dengan adanya UU Nomor 37 tersebut, praktis merubah struktur politik luar negeri Indonesia, termasuk struktur pengambilan keputusan, pertanggungjawaban dan pembiayaan politik luar negeri Indonesia. Apabila selama masa Orde Baru, struktur pengambilan politik luar negeri didominasi oleh kelompok elit, yaitu Presiden (*center of power*), militer (*link* keamanan), Departemen Luar Negeri (*link* diplomasi), dan Bapenas (*link* ekonomi)⁴, dengan adanya UU nomor 37 peran lembaga perwakilan rakyat tidak bisa diabaikan. DPR, melalui Komisi 1 yang membidangi masalah Luar Negeri, secara aktif dan kontinyu berpeluang melakukan pengawasan (hak kontrol) dan penentuan anggaran (hak budget) terhadap proses penyusunan, kebijakan dan implementasi politik luar negeri.

Ketiga, sejalan dengan proses demokratisasi, terjadi pula demokratisasi politik luar negeri Indonesia. Dengan meningkatnya peran DPR dalam penentuan kebijakan dan kebebasan pers untuk meliput politik luar negeri di ruang parlemen, membawa perubahan mendasar dalam hal relasi antara isu politik luar negeri dan publik Indonesia. Sehingga, dalam beberapa tahun terakhir ini kita melihat adanya angin perubahan; politik luar negeri yang sebelumnya merupakan wilayah elit politik, kini menjadi isu publik. Perubahan tersebut, di satu pihak mendorong

² Andre H. Pareira, "Tantangan Politik Luar Negeri Indonesia Kontemporer", Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional, Vol. 1 No. 2, Jakarta, Mei 2005, hal. 149-159.

³ Sekretariat Negara RI, *Lembaran Negara: UU Republik Indonesia No. 37/1999 tentang Hubungan Luar Negeri Indonesia*, Departemen Luar Negeri, 2005.

⁴ Leo Suraydinata, "Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Soeharto", Penerbit LP3ES, Jakarta, 1998, Bab I hal 8-12.

proses demokratisasi politik luar negeri, di pihak lain bisa juga mengarah pada inefektifitas dan inefisiensi pengambilan keputusan dan pelaksanaan politik luar negeri, apabila kekuatan-kekuatan politik yang ada di DPR menggunakan isu politik luar negeri lebih sebagai alat untuk menjatuhkan lawan politik, ketimbang bersama pemerintah (eksekutif) menggolongkan kepentingan nasional.

Banyaknya pengaruh yang bermain dalam faktor-faktor domestik tersebut bila dikaitkan dengan teori menurut Daniel S. Papp, yang menyatakan bahwa proses perumusan *foreign policy* mesti menempuh lika-liku yang panjang. Banyaknya kepentingan yang diusung pihak-pihak membuat proses penyusunan kebijakan luar negeri menjadi arena tarik menarik untuk memenangkan masing-masing kepentingannya. Untuk menguraikan proses perumusan kebijakan luar negeri sebuah negara, setidaknya dapat meminjam tahapan *foreign policy decision making proces* yang dikemukakan **Daniel S. Papp**. Dalam penyusunan kebijakan luar negeri Papp membagi tahapannya dalam : *goal setting; intelligence gathering, reporting, and interpreting; option formulation; planning and programming; decision making; policy articulation; policy implementation; policy monitoring; policy appraisal; policy modification; and memory storage and recall*⁵.

Menurut Papp, tahap *goal setting* di negara demokratis seringkali sulit dicapai kesepakatan apa wujud kepentingan nasionalnya, lalu kebijakan luar negeri seperti apa untuk mencapai kepentingan nasional tersebut. Saat kepentingan nasional telah disepakati sekalipun, formula kebijakan luar negeri mesti menempuh proses panjang untuk mencapai kata akhir sebagai kebijakan resmi negara. Bentuk kebijakan luar negeri yang dihasilkan acapkali merupakan bentuk akomodasi dan kompromi dari pihak-pihak yang berkepentingan. Adakalanya lanjut Papp, perlu tambahan informasi dengan mencari tahu apa yang telah dilakukan, apa yang sedang dilakukan, dan apa yang direncanakan negara lain serta apa dampaknya bila hal tersebut benar-benar dijalankan. Dalam fase ini Papp menyebut tiga faktor penting *intelligence gathering* yaitu : *capabilities, intentions, and feedback*. *Decision making process* sebagaimana diuraikan Papp diharapkan mampu menghasilkan kebijakan luar negeri sebuah negara yang

⁵ Daniel S. Papp, *Contemporary International Relations*, 5th ed, Allyn & Bacon, Boston. 1997. hal. 136-143.

optimal dalam rangka mencapai *national interest*. Papp sendiri mengingatkan bahwa *decision making process* akan menjadi sangat fleksibel penerapannya dalam merespon perubahan sistem internasional yang berkembang demikian cepat⁶. Sebab kebijakan luar negeri adakalanya mesti diputuskan dalam waktu singkat untuk merespon peristiwa penting yang mendadak terjadi serta mempengaruhi hubungan antar negara. Dalam keadaan demikian keterlibatan pihak-pihak menjadi terbatas. Yang menonjol kemudian adalah interaksi politik sempit di antara lingkaran kekuasaan, di mana situasi hubungan antara *political leader* dengan anggota elit politik sangat mempengaruhi bentuk kebijakan luar negeri yang dihasilkan. Dalam batas tertentu dukungan elit politik senantiasa mencerminkan dukungan *real* dari konstituen. Kebijakan luar negeri yang didukung oleh elit politik yang berpengaruh akan menghasilkan kebijakan dengan legitimasi kuat. Dengan demikian kebijakan luar negeri sebagai refleksi politik domestik harus diputuskan oleh *political leader* yang dipercaya oleh para elit politik bahwa kebijakan yang diambil sudah diputuskan secara tepat⁷. Bila elit politik tidak percaya pada *political leader* karena berasal dari kekuatan politik yang berbeda maka situasi akan menjadi rumit. Maka elit politik pendukung ini mesti meyakini penuh bahwa *political leader* mampu memerintah dan meyakinkan publik terhadap kebijakan luar negeri yang diambil.

Babak baru dalam politik Indonesia, diawali dengan terpilihnya Susilo Bambang Yudhoyono sebagai presiden RI ke enam. Untuk pertama kali dalam sejarah Indonesia, presiden Indonesia dipilih secara langsung oleh rakyat. SBY merupakan presiden yang memegang mandat pemerintahan dengan dukungan langsung rakyat. Konsekuensinya, terjadi perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan Indonesia, di mana untuk pertama kali sejak Orde Baru, landasan kebijakan pemerintahan tidak lagi berdasarkan GBHN, tetapi berdasarkan pada garis kebijakan presiden (*president's view*). Untuk bidang politik luar negeri, Susilo Bambang Yudhoyono menetapkan “pemanjapan politik luar negeri dan peningkatan kerjasama internasional” sebagai agenda dan program kerjanya. Perubahan lingkungan internasional maupun domestik menuntut pemerintahan

⁶ *Ibid.*, hal. 150.

⁷ Howard H. Lentner, *Foreign Policy Analysis, A Comparative and Conceptual Approach*, A Bell & Howell Company, Columbus, Ohio, 1974. hal. 160-167.

Susilo Bambang Yudhoyono untuk merumuskan *platform* strategis secara tepat dan cepat dalam menghadapi perubahan global.

Mengenai masalah lingkungan hidup, pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono telah memutuskan agar Indonesia untuk berperan aktif dalam diplomasi internasional demi kepentingan nasional Indonesia. Proses pengambilan keputusan mengenai isu lingkungan hidup ini khususnya isu perubahan iklim global hingga menjadi kebijakan luar negeri Indonesia di bidang lingkungan hidup diambil melalui beberapa tahapan atau proses sebagaimana kebijakan luar negeri Indonesia di bidang lainnya. Bagan mengenai proses pengambilan keputusan mengenai lingkungan hidup hingga menjadi kebijakan luar negeri Indonesia, disajikan di bagian akhir pada Bab ini. Berikut ini adalah penjelasan dari masing-masing tahapan yang turut berperan dalam merumuskan kebijakan luar negeri di bidang lingkungan hidup.

1. Isu Lingkungan Hidup.

Hal-hal yang tercantum dalam kebijakan luar negeri Indonesia adalah berupa hal yang mempunyai pengaruh bagi kepentingan nasional bangsa Indonesia. Salah satunya adalah mengenai isu lingkungan hidup, khususnya mengenai isu perubahan iklim global yang saat ini menjadi isu penting pada beberapa dekade belakangan ini karena berkaitan dengan keselamatan alam yang berarti pula keselamatan bumi dan umat manusia yang ada di dalamnya.

2. Pengaruh faktor-faktor domestik dan LSM lingkungan hidup.

Masifnya gerakan NGO dan LSM lingkungan hidup di Indonesia seperti Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), mencerminkan kepedulian masyarakat terhadap keselamatan lingkungan hidup. Faktor-faktor domestik yang mempengaruhi mengenai masalah lingkungan hidup menjadi faktor yang dipertimbangkan pemerintah dalam membuat kebijakan lingkungan hidup karena berkaitan dengan *national interest* dari bangsa Indonesia sendiri.

3. Departemen-departemen terkait.

Isu lingkungan hidup tentunya juga berkaitan dengan departemen-departemen terkait karena isu lingkungan ini menyangkut kepentingan pembangunan nasional dan pertumbuhan serta pembangunan ekonomi di suatu negara. Departemen-departemen terkait dengan masalah lingkungan hidup tersebut

seperti Departemen Kehutanan, Departemen Pertanian, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, Departemen Perdagangan serta Departemen Luar Negeri. Masing-masing departemen tersebut memberikan masukan maupun pandangannya mengenai lingkungan hidup kepada Departemen Lingkungan Hidup karena departemen ini merupakan pihak yang lebih menguasai masalah-masalah yang menyangkut isu lingkungan hidup dan mempunyai tugas langsung dalam menjaga keselamatan lingkungan hidup.

4. Kementerian Negara Lingkungan Hidup.

Secara umum, Kementerian Negara Lingkungan Hidup (KLH) merupakan lembaga yang diasosiasikan dengan pengelola isu lingkungan hidup Indonesia pada umumnya. Namun demikian, dalam prakteknya terdapat sejumlah departemen teknis lainnya yang juga terkait erat dalam sejumlah isu lingkungan yang penting. Secara substantif, KLH tentu saja akan lebih menguasai masalah-masalah yang menyangkut isu lingkungan hidup khususnya isu perubahan iklim global.

5. Faktor Eksternal dan Isu Lintas Batas.

Stabilitas dalam negeri sangat bergantung pada perkembangan di lingkungan eksternal Indonesia. Masalah lingkungan hidup juga bersifat lintas batas karena menyangkut kepentingan negara lain. Perundingan WTO yang telah mewajibkan bagi setiap negara-negara anggotanya untuk memperhatikan isu lingkungan hidup dan adanya besaran persentase kemajuan ekonomi terhadap keselamatan lingkungan hidup, telah menjadikan setiap negara anggota WTO tidak bisa untuk lepas dari saling ketergantungan dalam rangka penyelamatan lingkungan hidup. Dengan demikian, kebijakan luar negeri yang dibuat oleh para pembuat keputusan itu perlu memperhatikan trend yang terjadi di lingkup global agar kebijakan yang dibuat bisa beradaptasi dengan kondisi yang sedang terjadi tersebut.

6. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Dengan adanya UU nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri Indonesia, peran lembaga perwakilan rakyat tidak bisa diabaikan. DPR, melalui Komisi 1 yang membidangi masalah Luar Negeri, secara aktif dan

kontinyu berpeluang melakukan pengawasan (hak kontrol) dan penentuan anggaran (hak budget) terhadap proses penyusunan, kebijakan dan implementasi politik luar negeri. Dalam proses pembahasan antara Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Departemen Luar Negeri, dan Dewan Perwakilan Rakyat, serta dari LSM lingkungan Hidup seperti WALHI, dirumuskan kebijakan yang tepat yang akan diambil dengan mempertimbangkan segala aspek yang mungkin muncul dan berpengaruh baik dari eksternal maupun domestik sehingga terwujudnya kebijakan luar negeri yang tepat.

7. Presiden Republik Indonesia.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagai pihak penentu dalam kebijakan luar negeri Indonesia merupakan pihak yang paling menentukan di tingkat akhir mengenai masalah ini karena selaku Kepala Negara, Presiden perlu mempertimbangkan berbagai faktor mengenai isu-su yang ada sebelum diambil keputusan untuk dijadikan sebagai kebijakan luar negeri Indonesia. Karena kebijakan luar negeri tersebut merupakan cermin dari *national interest* suatu bangsa dalam lingkup internasional.

8. Departemen Luar Negeri.

Departemen Luar Negeri adalah koordinator hubungan luar negeri Indonesia dalam rangka pencapaian hasil-hasil yang maksimal. Departemen Luar Negeri sebagai pihak yang mengurus masalah yang berkaitan dengan *transboundary issues* yang melibatkan negara-negara lain harus mampu menjadi pihak yang berperan penting di lingkup global dalam mengimplementasikan kebijakan luar negeri yang telah dirumuskan.

9. Kebijakan Luar Negeri Indonesia Mengenai Isu Lingkungan Hidup.

Hasil perumusan mengenai kebijakan luar negeri tersebut kemudian dijalankan oleh departemen terkait dengan memperhatikan kepentingan nasional bangsa Indonesia agar mencapai tujuan yang telah ditetapkan sehingga faktor eksternal dan domestik yang mungkin berpengaruh telah dipertimbangkan dengan baik. Adapun faktor eksternal dan faktor domestik yang dapat mempengaruhi proses perumusan kebijakan luar negeri Indonesia terhadap isu perubahan iklim global dapat dijelaskan pada bagian berikut.

4. 2. Faktor Eksternal Yang Mempengaruhi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Mengenai Masalah Lingkungan Hidup

Faktor eksternal adalah faktor-faktor yang berasal dari luar wilayah lingkungan kebijakan luar negeri pemerintah Indonesia. Perubahan eksternal yang cenderung *unpredictable* memerlukan antisipasi dan adaptasi lebih responsif. Sebab keterlambatan adaptasi terhadap lingkungan eksternal dapat berakibat ancaman dan hambatan bagi pencapaian *national interest*.

4. 2. 1. Posisi Indonesia Dalam Sistem Internasional Tentang Isu Perubahan Iklim.

Posisi Indonesia dalam percaturan isu perubahan iklim global sangat ditentukan oleh perspektif bahwa kita adalah bagian dari masyarakat dunia yang juga dapat memberikan andil besar dalam mereduksi pemanasan global. Kepentingan yang sepatutnya Indonesia perjuangkan adalah wujud dari persoalan sosial, lingkungan dan ekonomi masyarakatnya yang kemudian diintegrasikan dengan persoalan perubahan iklim. Kondisi ini perlu mendapat tekanan, mengingat kenyataan yang terjadi bahwa persoalan lingkungan di negara-negara berkembang tidak dapat lepas dari konteks sosial dan ekonomi masyarakat seperti tuntutan terhadap konservasi hutan, serta terjadinya peningkatan aktivitas industri untuk mencapai standar kesejahteraan yang setara dengan Negara Annex-1, mengakibatkan terjadinya tekanan terhadap negara berkembang.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh John P. Lovell, dalam menganalisis interaksi suatu negara dengan negara lain, pada dasarnya ditentukan dua aspek, yaitu (1) strategi yang dibuat oleh para pengambil keputusan berdasarkan pada strategi yang dilakukan negara lain. (2) strategi yang dibuat para pengambil keputusan berdasarkan pada pertimbangan stabilitas nasional relatif mereka. Strategi politik luar negeri Indonesia terhadap isu perubahan iklim global jika dilihat dari tipologi strategi politik luar negerinya cenderung pada tipe *concordance* strategy. Hal ini mungkin merupakan pilihan paling rasional mengingat bahwa pemerintah Indonesia pada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono menyadari bahwa kapabilitasnya (terutama ekonomi) memang sangat lemah sehingga rentan terhadap setiap kemungkinan munculnya konflik baik dalam lingkungan domestik, regional ataupun internasional. Karenanya akan

berusaha memelihara hubungan yang harmonis dengan negara atau pihak lain yang dianggap memiliki kapabilitas yang lebih kuat dari dirinya.

Adanya tekanan dari dunia internasional khususnya negara-negara maju terhadap Indonesia untuk mengadopsi dan menerapkan persyaratan serta ketentuan yang diajukan agar pelaksanaannya sesuai dengan keinginan negara maju menjadikan Indonesia tidak bisa menghindar dari tekanan yang ada. Ditambah lagi dengan lemahnya kondisi perekonomian Indonesia, menyebabkan Indonesia semakin bergantung dengan bantuan dari negara-negara lain.

Bagi Indonesia sendiri, partisipasinya sebagai negara berkembang juga akan memberikan kesempatan untuk mendapatkan akses ke sumber-sumber pendanaan dan teknologi baru yang diperlukan bagi pengelolaan lingkungan hidup. Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia, Rachmat Witoelar, terpilih sebagai Presiden Dewan Pemerintahan Program Lingkungan Hidup PBB (President Governing Council UNEP) secara aklamasi pada sidang ke-23 Governing Council/Global Minister Environment Forum di Nairobi, Kenya, yang diselenggarakan tanggal 21-25 Februari 2005.

Terpilihnya Indonesia sebagai Presiden GC-UNEP memberikan beberapa keuntungan, antara lain kemudahan Indonesia mendapatkan berbagai dukungan internasional berupa pendanaan, pengembangan sumber daya manusia maupun teknologi pelestarian lingkungan hidup, serta terbukanya sejumlah kerja sama dan koordinasi yang sangat dibutuhkan sejalan dengan berlaku efektifnya Protokol Kyoto. Namun demikian, tujuan terpenting yang diharapkan dari terpilihnya Indonesia sebagai Presiden GC-UNEP adalah menciptakan citra positif akan kepedulian Pemerintah Indonesia dalam pelestarian lingkungan di tingkat lokal maupun global. Perundingan WTO yang telah mewajibkan bagi setiap negara-negara anggotanya untuk memperhatikan isu lingkungan hidup dan adanya besaran persentase kemajuan ekonomi terhadap keselamatan lingkungan hidup, telah menjadikan setiap negara anggota WTO tidak bisa untuk lepas dari saling ketergantungan dalam rangka penyelamatan lingkungan hidup. Hal inilah yang menjadi peluang bagi pemerintah Indonesia untuk menunjukkan peran positifnya bagi upaya penyelamatan lingkungan yang saat ini menjadi isu paling utama selain isu global lainnya.

4. 2. 2. Tuntutan Tanggungjawab Moral Negara-negara Di Dunia Dalam Merespon Isu Perubahan Iklim Global Yang Semakin Mengancam Kehidupan Umat Manusia.

Prinsip ini mengakomodasi adanya keharusan bersama-sama bagi negara maju dan negara berkembang untuk melawan perubahan iklim dengan tanggung jawab yang berbeda sesuai dengan kemampuannya masing-masing. Ketentuan ini cukup memadai dan adil dalam menampung beberapa perbedaan kepentingan antara negara maju dan negara berkembang. Hal ini dimaksudkan agar tindakan mitigasi dan adaptasi terhadap ancaman perubahan iklim dilakukan dengan mempertimbangkan akibat yang ditimbulkannya. Sebab kerusakan alam yang diakibatkan oleh perubahan iklim tidak dapat dipulihkan kembali seperti semula. Oleh sebab itu, tindakan pencegahan dan penanganan dalam mengantisipasi perubahan iklim tidak mesti menunggu adanya penelitian ilmiah yang cukup untuk membuktikan kerusakannya. Jadi kurangnya bukti ilmiah tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda tindakan-tindakan yang diperlukan. Di samping itu perlu adanya kesetaraan di antara para pihak yang ikut ambil bagian dalam Konvensi. Karena negara-negara yang terlibat dalam Konvensi terdiri dari negara-negara maju (*developed countries*) dan negara berkembang (*developing countries*)

Amerika Serikat mendebat bahwa pengurangan emisi gas rumah kaca yang dilakukan negara-negara maju (*industrialized countries*) tidak akan berarti apabila negara berkembang tidak mempunyai komitmen untuk melakukan hal serupa. Mengingat konsentrasi gas rumah kaca di negara berkembang semakin hari diyakini makin meningkat karena pertumbuhan ekonominya. Di pihak lain, negara berkembang balik menuduh bahwa negara maju menerapkan '*environmental colonialism*' sebagai upaya menghindari tanggung jawab untuk mengurangi emisi yang selama ini dihasilkan industrinya. Hal itu juga dinilai sebagai upaya negara maju untuk menghambat pertumbuhan dan perkembangan ekonomi negara-negara berkembang⁸. Mekanisme Pembangunan Bersih (*Clean Development Mechanism*) selalu diangkat sebagai 'bantuan' dari negara-negara Annex-1 kepada negara-negara Non-Annex-1 dalam upaya pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan. Pada kenyataannya, hingga saat ini CDM lebih merupakan

⁸ *Ibid.*

mekanisme perdagangan semata yang tidak memberikan bantuan signifikan terhadap upaya pembangunan berkelanjutan di negara Non-Annex-1.

Dari kedua faktor eksternal yang dapat mempengaruhi dalam proses pengambilan keputusan mengenai masalah lingkungan hidup tersebut, kontribusi yang paling memberikan pengaruh besar bagi kebijakan luar negeri Indonesia adalah berupa partisipasinya sebagai negara berkembang yang akan memberikan kesempatan untuk mendapatkan akses ke sumber pendanaan dan teknologi baru yang diperlukan bagi pengelolaan lingkungan hidup karena peranan Indonesia di tingkat internasional dapat menciptakan citra positif akan kepedulian pemerintah Indonesia dalam keselamatan lingkungan hidup baik tingkat lokal maupun di tingkat global. Hal inilah yang menjadi peluang bagi pemerintah Indonesia untuk menunjukkan peran positifnya bagi upaya penyelamatan lingkungan yang saat ini menjadi isu utama selain isu global lainnya.

Menghubungkan posisi kebijakan luar negeri Indonesia dalam masalah lingkungan hidup, khususnya isu perubahan iklim global, jika dikaitkan dengan teori James N. Rosenau, maka terlihat bahwa kebijakan luar negeri Indonesia ini cenderung bersifat adaptif, yaitu melakukan adaptasi sebagai langkah antisipasi menghadapi perubahan lingkungan global. Menurut **James N. Rosenau** dalam *The Study of Political Adaptation (1981)* menjelaskan bahwa *foreign policy* merupakan perilaku organisme atau entitas melakukan adaptasi sebagai langkah antisipasi menghadapi perubahan lingkungan. Sebagaimana organisme, negara juga harus melakukan adaptasi untuk menyesuaikan dengan perubahan. Perubahan dapat terjadi dalam lingkup eksternal maupun internal. Dengan demikian kebijakan luar negeri (*foreign policy*) adalah merupakan produk kebijakan yang dibuat negara sebagai sebuah entitas. Negara adalah entitas yang kompleks sehingga seringkali penentuan kebijakan tidak semata-mata pada pilihan kebijakan mana yang harus diambil. Tetapi untuk kepentingan siapa kebijakan itu diambil yang pada gilirannya belum tentu mencerminkan rasionalitas pilihan yang ada⁹. Adanya kebutuhan ekonomi, sosial, budaya, latar belakang sejarah serta kemungkinan gejolak dalam struktur sosial masyarakat turut menjadi pertimbangan para pengambil kebijakan. Karena pada hakikatnya

⁹ *Ibid.*, hal. 14.

negara adalah kumpulan individu-individu yang terikat dalam aturan-aturan hukum yang disepakati bersama dalam rangka mencapai tujuan nasional yaitu kesejahteraan individu-individu dalam negara.

Bila dihubungkan dengan karakter lingkungan sebagaimana yang ditulis **Neil Carter** dalam *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*, (2001)¹⁰, masalah lingkungan hidup ini bersifat lintas batas (*transboundary problems*) karena masalah ini tidak dapat ditanggulangi oleh hanya satu negara, namun harus melibatkan negara lain. Atas dasar itulah permasalahan lingkungan juga menjadi domain *foreign policy maker* serta merupakan tanggung jawab komunitas internasional untuk menyelesaikannya. Untuk itu diperlukan kerjasama internasional dalam membuat kesepakatan dan aturan agar masing-masing pihak dapat mengusahakan perbaikan lingkungan untuk kepentingan bersama. Disinilah posisi Indonesia dalam sistem internasional tentang isu perubahan iklim global memainkan peranan penting karena peranan Indonesia di tingkat internasional dapat menciptakan citra positif akan kepedulian pemerintah Indonesia dalam keselamatan lingkungan hidup baik tingkat lokal maupun di tingkat global. Dengan demikian faktor-faktor eksternal mempunyai pengaruh yang signifikan yang dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia di bidang lingkungan hidup, khususnya isu perubahan iklim global.

4. 3. Faktor Domestik Yang Mempengaruhi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Mengenai Masalah Lingkungan Hidup

Proses politik domestik adalah wilayah krusial bagi perumusan kebijakan luar negeri sebab bentuk kebijakan yang dikeluarkan adalah manifestasi politik dalam negeri. Politik domestik merupakan variabel yang menentukan dalam mempertajam kebijakan luar negeri dalam isu lingkungan hidup khususnya isu perubahan iklim global.

4. 3. 1. Sistem Pemerintahan Demokrasi Indonesia Harus Melibatkan Banyak Pihak Dalam Pengambilan Keputusan.

Sistem dan tipe pemerintahan di Indonesia sangat mempengaruhi proses perumusan kebijakan luar negeri. Politik domestik merupakan variabel yang

¹⁰ Neil Carter, *op cit.*, hal. 162-168.

menentukan dalam mempertajam kebijakan luar negeri dalam isu lingkungan hidup khususnya isu perubahan iklim global. Perwujudan peran masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup melalui proses demokrasi dimunculkan dalam gerakan *Environmental Parliament Watch* (EPW). Hal ini ditumbuhkan untuk menciptakan *check and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif, dengan keharusan memperhatikan lingkungan hidup dalam pengambilan kebijakan. Oleh sebab itu, selain peran pemerintah selaku pihak yang selama ini dianggap berwenang untuk mengatasi permasalahan lingkungan hidup, dalam pengambilan kebijakan lingkungan hidup perlu melibatkan lembaga legislatif. Untuk itu, Kaukus Lingkungan DPRD dibentuk di beberapa daerah untuk mendorong lembaga legislatif memperhatikan lingkungan hidup. Masyarakat Indonesia juga berperan dalam memberikan masukan atas kebijakan yang akan ditetapkan oleh pemerintah. Peran masyarakat tersebut antara lain, memberi informasi kepada pemerintah mengenai kondisi lingkungan hidup yang ada disekitarnya. Pemerintah tentu mempunyai keterbatasan sehingga tidak semua hal dapat diatasi langsung oleh pemerintah, karena itu informasi yang diberikan masyarakat akan menjadi sangat berarti. Mengatasi masalah yang ada dengan segera juga menjadi peran yang penting karena jika harus menunggu bantuan dari pemerintah akan membutuhkan waktu yang lama, sehingga peran serta masyarakat yang aktif akan mampu mengurangi beban pemerintah secara tidak langsung.

4. 3. 2. Tekanan NGO Lingkungan Seperti WALHI Terhadap Pemerintah Indonesia Dalam Pembentukan Opini Publik.

Terlibatnya NGO dalam penanganan masalah perubahan iklim global seperti organisasi Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) Indonesia, juga menjadi pertimbangan para pembuat kebijakan luar negeri Indonesia terutama Kementerian Lingkungan Hidup sebagai pihak yang menguasai masalah lingkungan hidup khususnya mengenai perubahan iklim global dan Kementerian Luar Negeri sebagai pihak yang mengurus masalah yang berkaitan dengan *transboundary issues* yang melibatkan negara-negara lain¹¹. Masifnya gerakan NGO lingkungan di Indonesia mencerminkan kepedulian masyarakatnya terhadap

¹¹ Inar Ishsana Ishak, "Penaatan Atas Perjanjian Multilateral di Bidang Lingkungan Hidup", *Jurnal Hukum Internasional*, FHUI, Volume 2 No. 2 Januari 2005, hal. 280-281.

lingkungan. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagai pihak penentu dalam kebijakan luar negeri Indonesia merupakan pihak yang paling menentukan di tingkat akhir mengenai masalah ini karena selaku Kepala Negara, Presiden perlu mempertimbangkan berbagai faktor mengenai isu-su yang ada sebelum diambil keputusan untuk dijadikan sebagai kebijakan luar negeri Indonesia. Dalam koordinasi ini harus dipikirkan untuk melibatkan peran aktor-aktor non-departemen, misalnya kelompok epistemik atau NGO. Mereka akan bisa memberikan masukan mengenai isu dan prioritas yang sebaiknya diambil. Harus disadari bahwa mereka seharusnya diperlakukan sebagai mitra dan bukan musuh. Hal-hal semacam ini seringkali sulit dilakukan mengingat ego antar-departemen dan keinginan mendapatkan *credit point*.

Politik domestik merupakan variabel yang menentukan dalam mempertajam kebijakan luar negeri dalam isu lingkungan hidup khususnya isu perubahan iklim global. Faktor domestik ini menjadi faktor yang sangat menentukan dan penting karena kedua aspek ini dapat menjadi hal berpengaruh besar dalam pembuatan kebijakan luar negeri Indonesia di bidang lingkungan hidup. Karena variabel domestik sendiri saling berebut pengaruh yang dapat mengerucut dalam konstelasi politik, sehingga sebagaimana seperti yang telah dijelaskan di atas, pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono perlu mempertimbangkan dengan cermat dan hati-hati agar kebijakan yang telah diputuskan jangan sampai merugikan pihak-pihak tertentu yang dapat menghambat dalam implementasi kebijakan luar negeri Indonesia yang tentu saja tidak akan dapat mencapai apa yang menjadi tujuan dalam perumusan kebijakan luar negeri tersebut.

Bila dihubungkan dengan karakter lingkungan sebagaimana yang ditulis **Neil Carter** dalam *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*, (2001), masalah perumusan kebijakan lingkungan hidup ini berkaitan dengan karakter *administrative fragmentation* dan *regulatory intervension*. Struktur administrasi pemerintahan biasanya terbagi dalam beberapa sektor dengan tanggung jawab masing-masing. Padahal banyak permasalahan lingkungan bersifat lintas sektor dan memerlukan koordinasi untuk meresponnya. Permasalahan sektoral di atas membutuhkan adanya intervensi pengaturan dari

pihak otoritas pemerintahan yang telah ditentukan. Tanpa itu niscaya tindakan perlindungan lingkungan secara sektoral tidak menghasilkan apa-apa. Uraian di atas memiliki signifikansi terhadap perumusan kebijakan luar negeri mengingat isu perubahan iklim global tidak mungkin ditangani secara sektoral. Dengan demikian, faktor-faktor domestik yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia mempunyai pengaruh yang sangat kuat dalam perumusannya.

4. 4. Interaksi Antara Faktor Eksternal dan Domestik Dalam Proses Pengambilan Keputusan Mengenai Masalah Lingkungan Hidup

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa proses politik domestik adalah wilayah krusial bagi perumusan kebijakan luar negeri sebab bentuk kebijakan yang dikeluarkan adalah manifestasi politik dalam negeri. Kebijakan luar negeri merupakan persinggungan (*intersection*) kepentingan eksternal dan domestik. Di mana variabel domestik sendiri saling berebut pengaruh yang mengerucut dalam konstelasi politik. Dengan demikian dinamika eksternal dan domestik mewujud dalam kebijakan luar negeri Indonesia dalam rangka meraih *national interest*. Kebijakan luar negeri merupakan bentuk adaptasi negara di tengah perubahan lingkungan eksternal dan internal dalam rangka mencapai tujuan nasional. Perubahan eksternal yang cenderung *unpredictable* memerlukan antisipasi dan adaptasi lebih responsif. Sebab keterlambatan adaptasi terhadap lingkungan eksternal dapat berakibat ancaman dan hambatan bagi pencapaian *national interest*. Di sisi lain perubahan internal membutuhkan perhatian khusus agar keduanya dapat dikelola dengan baik sehingga terwujudnya kebijakan luar negeri yang tepat.

Masalah perubahan iklim bukanlah masalah teknis lingkungan hidup semata, tetapi masalah yang sarat dengan aspek politik dan ekonomi. A.C. Pigou menegaskan konsep eksternalisasi dalam melihat masalah lingkungan hidup. Menurutnya ketika setiap individu atau kelompok membuat keputusan ekonomi tanpa mempertimbangkan dampaknya bagi masyarakat seperti polusi akibat kelebihan produksi, maka dapat digunakan untuk menjustifikasi secara lokal, nasional, dan intervensi pemerintahan internasional dalam bentuk peraturan dan perpajakan untuk mengoreksi efek penentangan terhadap konsep eksternalisasi

tersebut¹². Hal ini sejalan dengan pendekatan Harris dan Barkdull bahwa kebijakan luar negeri mengenai lingkungan (*environment foreign policy*) berasal dari proses transformasi visi lingkungan dari dinamika aktor domestik ke dalam wilayah kebijakan pemerintah. Mengkonfirmasi pendekatan sosial (*societal approach*) yang disampaikan Harris dan Barkdull, transformasi dari domain aktor domestik dapat berasal dari berbagai kelompok kepentingan di masyarakat, seperti NGO, LSM, opini dari tokoh publik, masyarakat, serta media massa. Dipicu oleh Protokol Kyoto yang dihasilkan dalam CoP-3 tahun 1997, dinamika politik internasional mulai hangat dengan pertarungan kelompok negara maju dan negara berkembang dalam rangka memperjuangkan kepentingan nasionalnya.

Amerika Serikat sempat mengadopsi Protokol Kyoto mengenai isu lingkungan hidup global setelah Presiden Bush Senior menandatangani pada 12 November 1998. Namun Kongres Amerika Serikat yang dikuasai Partai Republik tidak pernah menyetujui ratifikasi Protokol Kyoto. Setelah Presiden Clinton menjabat yang didampingi Wakil Presiden Al Gore sempat muncul harapan bahwa Amerika Serikat sebagai penghasil emisi terbesar di dunia mau untuk meratifikasi Protokol Kyoto. Namun tetap saja Kongres menolak jika Amerika Serikat terikat dalam kesepakatan mengikat untuk mengurangi emisi seperti Protokol Kyoto. Ketika pemerintahan Demokrat berganti kepada Presiden George W. Bush dari Partai Republik, harapan dunia internasional agar Amerika Serikat mau untuk meratifikasi Protokol Kyoto lenyap. Sebab keputusan penting pertama yang diambil oleh Presiden Bush ketika menjabat di Gedung Putih adalah menolak Protokol Kyoto. Secara sepihak pemerintahan Bush menarik diri dan menyatakan tidak terlibat dalam Protokol Kyoto tanpa melakukan konfirmasi hal ini kepada negara-negara lainnya. Hal ini membuktikan bahwa kesepakatan dalam perundingan internasional untuk membentuk sebuah Protokol yang mengatur pengurangan emisi gas rumah kaca negara maju, tidaklah mudah ketika dibawa ke dalam level domestik untuk diratifikasi.

Di tingkat negara, banyak sekali aktor yang berperan dalam proses penyusunan kebijakan luar negeri. Apalagi sebagian besar negara maju yang mewajibkan untuk mengurangi emisinya adalah negara yang menganut demokrasi

¹² International Environmental Journal, "Environmental Policy Implications For Foreign Policy, International Law, and Sovereignty", Prentice Hall, 2006, hal. 31-32.

liberal. Di mana proses pengambilan keputusan dalam rangka menetapkan kebijakan luar negeri tidak serta merta menjadi otoritas tunggal pemerintah. Parlemen, media massa, LSM, partai politik, dan opini publik termasuk dari tokoh masyarakat disediakan tempat berdiskusi untuk membahas bersama mengenai kebijakan luar negeri terbaik yang harus diambil oleh negara demokrasi. Demikian juga di Indonesia sebagai negara demokrasi perlu memperhatikan berbagai faktor dalam merumuskan kebijakan luar negerinya. Oleh karena itu, keputusan mengenai kebijakan luar negeri di negara demokrasi relatif lebih lama prosesnya dibandingkan dengan negara otoriter yang kepala pemerintahan atau kepala negaranya dapat memutuskan sebuah kebijakan luar negeri tanpa konsultasi dengan pihak lain.

Kenyataan ini mengkonfirmasi adanya pengaruh-mempengaruhi (*interplay*) antara kondisi politik domestik dengan dinamika politik internasional sehingga menyebabkan kebijakan luar negeri Indonesia begitu asertif dalam merespon isu perubahan iklim global. Persinggungan antara faktor internal (domestik) dan faktor eksternal senantiasa terjadi dalam proses terbentuknya kebijakan luar negeri sehingga dapat dipahami mengapa profil kebijakan luar negeri berbeda antara satu negara dengan negara lainnya. Progresifitas dan pengaruh kepentingan nasional dalam lingkup domestik memberi pengaruh kuat terhadap profil kebijakan luar negeri Indonesia dalam level internasional. Dengan demikian dinamika politik yang terjadi di dalam negeri mempunyai peranan penting dalam membentuk kebijakan luar negeri.

Mengingat ancamannya yang begitu dahsyat, Indonesia memberikan perhatian khusus terhadap isu ini. Indonesia sebagai salah satu negara berkembang yang berpartisipasi aktif dalam mendorong pencegahan perubahan iklim, berusaha menunjukkan diplomasi internasionalnya dengan mengajak negara lain berpartisipasi dalam upaya penyelamatan dan pelestarian lingkungan hidup. Perubahan-perubahan demikian mengharuskan Indonesia untuk beradaptasi, baik secara domestik maupun internasional. Keputusan Indonesia menjadi bagian dari upaya multilateral untuk mengatasi masalah perubahan iklim menunjukkan bahwa Indonesia berpihak kepada cara-cara multilateral untuk menyelesaikan masalah-masalah internasional. Hal ini secara jelas menunjukkan komitmen Indonesia

untuk tetap menjadi bagian dari kolaborasi internasional guna menciptakan lingkungan global yang lebih stabil dan aman. Tentu tanpa harus mengorbankan kepentingan nasional Indonesia.

Untuk segera mengimplementasikan tindakan terhadap perubahan iklim, maka langkah adaptasi menjadi penting ketika mekanisme mitigasi berhenti di meja perundingan. Adaptasi perlu segera dilakukan karena negara-negara tertentu yang rentan ekonominya saat ini sangat terancam dengan beberapa dampak akibat perubahan iklim. Indonesia bertekad bahwa ancaman perubahan iklim harus segera ditangani dan hal ini dimulai dari lingkup domestik masing-masing negara. Karena dampaknya yang luas dan tidak memandang wilayah, maka Indonesia mendorong negara-negara maju agar merumuskan kerja sama dalam bentuk kebijakan iklim yang terintegrasi. Dalam konteks itu, Indonesia harus mampu mempengaruhi perkembangan pada tingkat global dan regional dengan memobilisasi apa pun sumber daya yang dimilikinya.

Di dalam negeri sendiri, Indonesia telah melakukan beberapa langkah konkrit dalam rangka melakukan penyelamatan lingkungan. Kebijakan-kebijakan tersebut antara lain:

1. Pemerintah Indonesia melalui keputusan bersama antara Departemen Kehutanan dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan pada tahun 2001 telah mengeluarkan larangan ekspor kayu bulat dan bahan baku serpih.
2. Pemerintah Indonesia membentuk Badan Revitalisasi Industri Kehutanan (BRIK) yang bertugas untuk melakukan penyesuaian produksi industri kehutanan dengan ketersediaan bahan baku dari hutan.
3. Pemerintah berkomitmen melakukan pemberantasan pembalakan liar dan juga rehabilitasi hutan melalui Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GNRHL). Sayangnya pemerintah masih menjalankan itu semua sebagai ucapan belaka tanpa adanya realisasi di lapangan.

Selain langkah-langkah konkrit tersebut, ada juga kebijakan yang belum dilakukan oleh pemerintah Indonesia, seperti menutup industri perkebunan Indonesia yang memiliki banyak hutang. Pemerintah juga belum menyesuaikan produksi industri dengan kemampuan penyediaan bahan baku bagi industri hutan.

Hal ini akan dapat mengakibatkan kegiatan penebangan hutan tanpa izin akan terus berlangsung. Akibatnya kerusakan hutan semakin parah, sehingga inilah yang menimbulkan kesan bahwa kebijakan luar negeri yang dibuat oleh pemerintah Indonesia hanya sebatas kebijakan, tetapi implementasinya bertolak belakang dengan kenyataan di lapangan.

Untuk menghentikan kerusakan lingkungan hidup di Indonesia, maka pemerintah harus serius untuk tidak lagi mengeluarkan izin-izin baru terhadap perusahaan hutan, pemanfaatan kayu maupun perkebunan, serta melakukan penegakan hukum terhadap pelaku ekspor kayu bulat dan bahan baku serpih. Pemerintah juga harus melakukan uji menyeluruh terhadap kinerja industri kehutanan dan melakukan penegakan hukum bagi industri yang bermasalah.

Meskipun sebagai negara berkembang, Indonesia tidak mempunyai kepentingan terhadap tingkat emisi yang harus disesuaikan. Oleh karena itu, diperlukan peran dari negara-negara industri baru seperti China, India, dan Brasil untuk menangani dampak yang diakibatkan oleh perubahan iklim. Amerika Serikat sebagai pengemisi terbesar dunia juga diharapkan mengubah posisinya dan ikut berperan dalam kesepakatan bersama mengenai hal ini. Sepanjang tahun 2007, khususnya menjelang Konferensi Perubahan Iklim UNFCCC di Bali, Indonesia telah melakukan serangkaian manuver diplomasi dalam rangka mendesak agendanya agar negara maju khususnya Amerika Serikat untuk segera bergabung dengan komunitas global dalam melakukan pengurangan emisi gas rumah kaca. Tetapi ternyata upaya ini belum dapat memberikan hasil yang memuaskan agar bisa mengajak Amerika Serikat bergabung.

Dari penjelasan tersebut, tampak bahwa Indonesia benar-benar memanfaatkan posisinya sebagai Pelaksana CoP-13. Dalam setiap forum yang isunya digagas oleh Indonesia sebagai ketua, Susilo Bambang Yudhoyono senantiasa menggunakan forum tersebut untuk menampilkan kebijakan luar negeri Indonesia yang asertif terhadap isu perubahan iklim global. Di tengah-tengah negara maju dan berkembang, Yudhoyono ingin menegaskan bahwa dalam isu perubahan iklim global, Indonesia sebagai negara yang berkembang mempunyai perhatian yang serius terhadap permasalahan ini dan Indonesia layak untuk

memimpin maupun penyelenggara bagi pertemuan-pertemuan internasional. Tentu saja profil seperti itu dibarengi dengan peran Indonesia yang memadai.

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) seperti Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) sebagai pihak yang berkecimpung dalam masalah lingkungan hidup, memanfaatkan posisinya dengan maksimal untuk terus mendorong pemerintah Indonesia agar membuat kebijakan-kebijakan yang pro lingkungan dan berguna bagi keselamatan lingkungan hidup Indonesia. Kebijakan progresif pemerintah di dalam negeri menimbulkan keinginan kuat untuk membawa kesuksesan domestik dalam kebijakan luar negeri Indonesia mengenai perubahan iklim global.

Berakhirnya Perang Dingin dalam bahasa politik internasional berarti berakhirnya sistem hubungan internasional yang bipolaristik. Dalam studi politik luar negeri, elemen sistem internasional merupakan salah satu faktor determinan untuk perubahan politik luar negeri suatu negara. Oleh karena itu, logikanya, perubahan dalam sistem internasional seharusnya menjadi pertimbangan pokok bagi negara (pemerintah) untuk melakukan revisi, re-interpretasi, dan re-defenisi politik luar negeri. Pemerintah Indonesia perlu memahami realita hubungan internasional sebagai sebuah realita hubungan yang sudah dan sedang berubah, sehingga dengan pemahaman realita yang tepat bangsa Indonesia mampu menghasilkan perspektif politik luar negeri dengan *platform* orientasi politik luar negeri yang brilian sebagaimana yang pernah dihasilkan oleh Hatta pada awal kemerdekaan dengan politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif.

Proses demokratisasi yang diwarnai dengan instabilitas sistem politik, runtuhnya perekonomian Indonesia yang dibangun dengan hutang luar negeri, munculnya gerakan separatisme di beberapa wilayah, konflik horizontal di masyarakat, beroperasinya jaringan-jaringan terorisme internasional di wilayah Indonesia, dan yang terakhir masalah bencana alam (tsunami, gempa bumi, kelaparan) menyebabkan pemerintahan-pemerintahan era reformasi harus memberikan perhatian yang lebih besar pada persoalan domestik, ketimbang politik luar negeri. Beban hutang luar negeri dan ketergantungan terhadap bantuan luar negeri untuk mengatasi berbagai problematika dalam negeri, menyebabkan Indonesia praktis terjebak dalam kendala ketergantungan. Secara umum, dalam

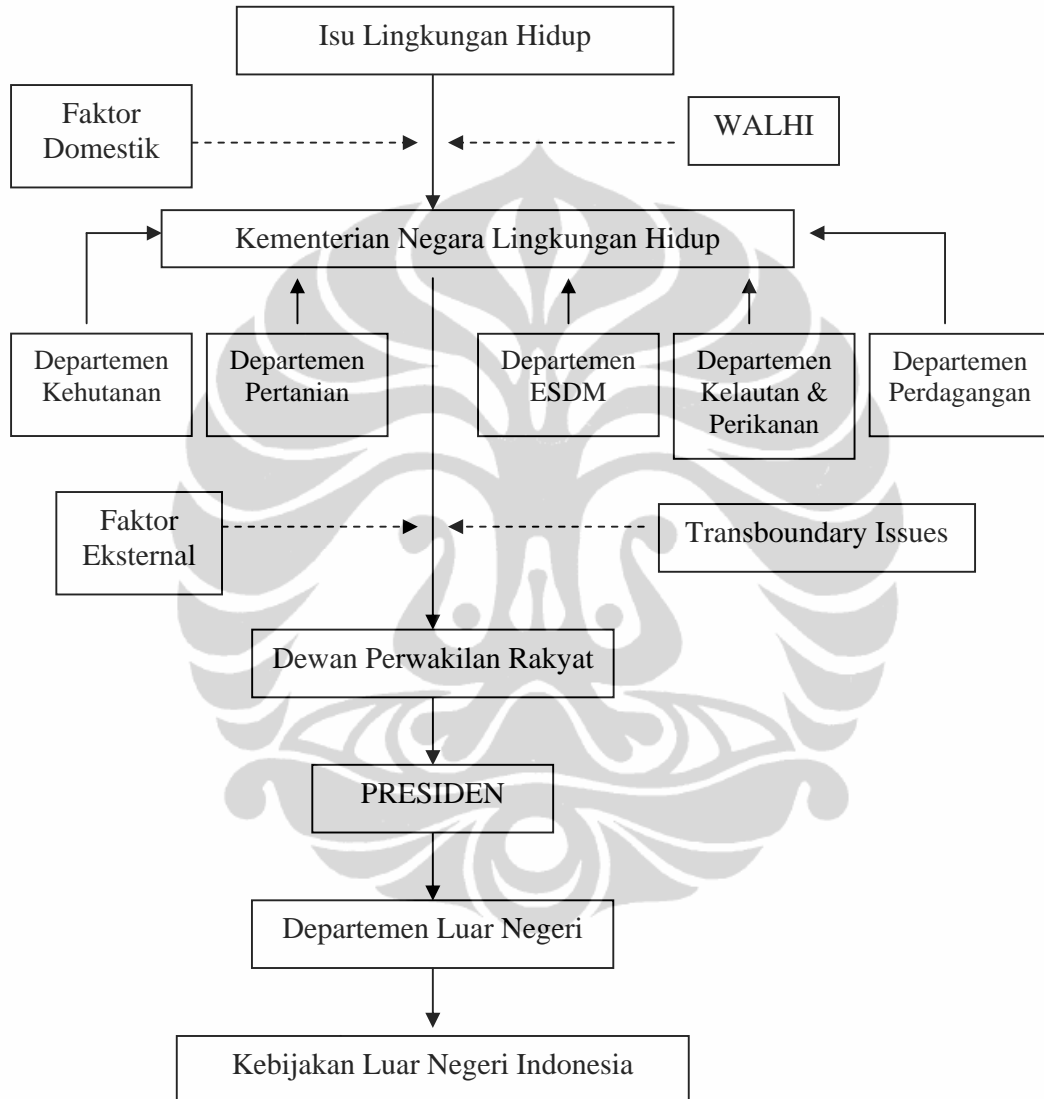
satu dekade terakhir, posisi tawar Indonesia di forum internasional drastis melemah, politik luar negeri pun cenderung lebih bersifat reaktif atau pasif.

Berdasarkan pemaparan di atas, mengenai proses yang dilakukan dalam membuat suatu kebijakan luar negeri Indonesia, mengenai isu lingkungan hidup khususnya perubahan iklim global, yang harus mempertimbangkan berbagai aspek yang mempengaruhinya baik dari faktor eksternal maupun dari faktor domestik atau internal, maka proses tersebut dapat digambarkan dalam suatu bagan. Berikut ini adalah bagan proses pengambilan keputusan hingga menjadi suatu kebijakan dalam perumusan kebijakan luar negeri Republik Indonesia khususnya di bidang lingkungan hidup:



Gambar 3

**Proses Pengambilan Keputusan Mengenai Isu Lingkungan Hidup
Hingga Menjadi Kebijakan Luar Negeri Republik Indonesia**



Perubahan dan pengaruh kekuatan internasional yang direpresentasikan oleh aktor-aktor global menjadi realita yang sulit dihindari oleh negara maupun masyarakat lokal, termasuk Indonesia. Hal ini bisa ditemui pada hampir semua tatanan sosial negara, baik pada wilayah politik (pemerintahan dan parlemen), ekonomi (sektor bisnis swasta) maupun masyarakat (pers, LSM, kelompok agama dan lain-lain). Kehadiran ketiga kubu kekuatan global tersebut, melalui aktor-aktor domestik yang berafiliasi pada salah satu kubu, apabila tidak dikelola secara benar akan menjadi potensi konflik pada semua tatanan kehidupan sosial masyarakat negara. Tantangan politik luar negeri Indonesia ke depan adalah bagaimana para pengambil keputusan dapat merumuskan kepentingan nasional Indonesia secara tepat sehingga mampu mengkonsolidasi semua elemen kekuatan nasional (politik, ekonomi, dan masyarakat) untuk membangunkan kesadaran nasional (*national awareness*) menghadapi tantangan perubahan dan realita global yang saat ini sedang terjadi. Melalui perumusan orientasi strategi politik luar negeri yang tepat, diharapkan menjadi pedoman yang efektif untuk membuat kebijakan luar negeri dalam hubungan internasional yang kontemporer.

Jika menggunakan pendekatan Lovell, maka Indonesia dapat diposisikan sebagai negara yang menganut *concordance strategy*, yaitu kebijakan yang dipilih oleh pemerintah suatu negara apabila pembuat keputusan memandang kapabilitas negaranya lebih lemah daripada negara lain dan strategi negara lain diyakini akan mendukung keputusan yang telah dipilih oleh negara tersebut. Negara ini akan senantiasa berusaha untuk memelihara hubungan yang harmonis dengan negara lain yang dianggap memiliki kapabilitas yang lebih kuat dari dirinya. Berarti Indonesia memandang bahwa isu perubahan iklim ini dapat digunakan oleh Indonesia untuk meraih simpati dari negara-negara lain melalui bantuan yang akan diberikan sejalan dengan keputusannya untuk mendukung isu perubahan iklim global. Beberapa contoh yang menunjukkan adanya simpati dari negara lain dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Dalam Konferensi UNFCCC di Bali pada Desember 2007 lalu, Australia menjadi pendukung besar terhadap REDD (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries*) dan upaya menanggulangi perubahan iklim di Indonesia. Australia telah mengeluarkan

kebijakan “*Indonesia-Australia Forest Carbon Partnership*” yang meliputi Kemitraan Hutan dan Iklim Kalimantan yang bernilai US\$ 30 juta dan berorientasi pasar. Australia juga menjanjikan US\$ 10 juta bagi pengembangan sistem akuntansi karbon nasional dan kerangka kebijakan nasional bagi REDD. Dukungan utama Australia adalah terhadap pengembangan proyek uji coba REDD di hutan gambut di Kalimantan Tengah. Namun Australia juga tertarik untuk mengembangkan proyek REDD di Propinsi Papua.

2. Inggris tertarik untuk mendukung upaya-upaya menanggulangi perubahan iklim di Indonesia. Inggris berkeinginan untuk mendorong pengembangan kebijakan terkait dengan REDD dan juga merupakan pendukung besar *Indonesia Forest Climate Alliance (IFCA)*.
3. Jerman juga memberikan dukungan kepada IFCA yang sedang mengembangkan proyek REDD di Kalimantan Barat.
4. Norwegia yang mendukung REDD juga memberikan dana ke program REDD dan juga IFCA.

Beberapa negara berkembang berminat pada isu perubahan iklim global dan program REDD, semata-mata berdasarkan pasar dan kepentingan ekonomi negara tersebut. Dengan alasan negara industri sering mengingkari perjanjiannya untuk memberikan bantuan secara sukarela untuk mengurangi deforestasi di negara berkembang. Pendekatan sukarela yang menghubungkan REDD dengan pasar karbon muncul sebagai mekanisme pembiayaan terkemuka di Indonesia, meskipun preferensi pemerintah Indonesia adalah pendekatan nasional. Persoalan ini akan berkaitan dengan kedaulatan atas sumber daya alam di suatu negara. Baik di tingkat nasional maupun internasional, ada kemungkinan Indonesia akan menyaksikan kehilangan kedaulatan atas sumber daya alamnya, sementara pihak ketiga akan semakin mempengaruhi penetapan terhadap sumber daya alam. Sehingga Indonesia akan dikendalikan oleh negara lain. Konsep ini kerap tidak layak diterima bagi masyarakat setempat karena selalu dinilai melalui bantuan keuangan. Padahal insentif keuangan tidak akan pernah cukup untuk menggantikan kehilangan terhadap kedaulatan atas sumber daya alam.