

BAB I PENDAHULUAN

1. 1. Latar Belakang Masalah

Kesadaran akan pengaruh yang merusak terhadap manusia dan kualitas hidup dari polusi lingkungan dalam beberapa dekade terakhir telah meningkat secara tajam. Bertambahnya interaksi antar bangsa telah menimbulkan suatu jalinan komunitas global dan kerjasama internasional. Sebagai akibat dari tingkat pembangunan yang kian pesat di negara-negara maju, juga dirasakan dampaknya di negara-negara berkembang. Lingkungan hidup adalah ruang yang ditempati oleh manusia bersama makhluk hidup lainnya. Manusia dan makhluk hidup lainnya tentu tidak berdiri sendiri dalam proses kehidupan, saling berinteraksi, dan membutuhkan satu sama lainnya. Kehidupan yang ditandai dengan interaksi dan saling ketergantungan secara teratur merupakan tatanan ekosistem yang di dalamnya mengandung esensi penting lingkungan hidup sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dibicarakan secara parsial. Lingkungan hidup harus dipandang secara holistik dan mempunyai sistem yang teratur serta diletakkannya semua unsur di dalamnya secara setara¹.

Modernisasi dan pembangunan telah membawa banyak bencana bagi lingkungan hidup dan kemanusiaan. Dalam hal ini, lingkungan hidup ditafsirkan secara konvensional. Lingkungan hidup dianggap sebagai obyek. Perspektif ini memandang dan menempatkan lingkungan hidup sebagai obyek yang berkonotasi komoditi dan dapat dieksploitasi untuk semata menunjang pembangunan. Skala pragmatisme serta pendekatan dan tujuan yang didominasi oleh metodologi positivisme atas esensi lingkungan hidup telah menjadi racun bagi skala kerusakan dan dampak bawaan lingkungan hidup².

Padahal, esensi lingkungan hidup merupakan kehidupan yang melingkupi tata dan nilai-nilai kehidupan yang ada didalamnya. Tata dan nilai yang menjaga keberlanjutan lingkungan hidup dan sumber daya alam dan keadilan sosial bagi kehidupan manusia atas hak atas lingkungan saat ini dan generasi yang akan

¹ Departemen Lingkungan Hidup, "*Kebijakan RI Terhadap Lingkungan Hidup*", Januari 2007.

² *Ibid.*

datang³. Demikian pula yang perlu dipertegas adalah lingkungan hidup harus dipandang dan diperlakukan sebagai subyek, dikelola untuk kehidupan berkelanjutan bukan semata-mata untuk pertumbuhan pembangunan⁴.

Lingkungan hidup sebagai sebuah sistem tentu tunduk pada sebuah sistem hukum alam yang ditakdirkannya. Sistem tersebut dapat berlangsung dengan seimbang jika kualitas komponen di dalamnya tetap berjalan stabil. Sebagai sebuah sistem kehidupan, maka lingkungan hidup merupakan sebuah kehidupan yang terdiri dari kehidupan masa lalu, kehidupan masa kini, dan kehidupan masa yang akan datang. Itulah esensi dari sumber-sumber kehidupan⁵. Indonesia merupakan salah satu negara dengan keragaman biologi yang paling banyak di dunia, dengan hutan tropis yang memainkan peranan penting dalam iklim global. Sumber daya negara ini berada dalam tekanan, dan banyak tantangan yang berhubungan dengan penerapan skema manajemen sumber daya alam. Kerusakan lingkungan hidup di Indonesia, semakin hari semakin memprihatinkan. Bahkan, telah membahayakan hidup dan kehidupan setiap makhluk hidup di dalam dan sekitarnya. Termasuk kehidupan generasi di masa datang⁶. Apalagi saat ini Indonesia tengah dihadapkan dengan isu internasional mengenai perubahan iklim dan pemanasan global⁷.

Dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia pada Amandemen ke-2 UUD 1945, Pasal 28H ayat (1) menyebutkan: “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*”⁸. Dalam pasal 28 H ayat 1 ini, dalam tafsirnya, hak hidup layak dan bersih tidak hanya merujuk pada fisik lingkungan hidup, lebih dari itu, hak hidup layak dan bersih

³ Lihat “*Kekuatan Negosiasi atau Menunggu Penegakan dari SBY-MJK*”, WALHI 2006, hal 1

⁴ Dokumen Intervensi–Pendahuluan Earth Rights International; ANALISIS “*Kebutuhan Mengakui Hak terhadap Lingkungan yang Layak*”, lihat <http://www.earthrights.org/international>, diakses 28 Agustus 2008.

⁵ Jurnal WALHI, “*Arti dan Manfaat Lingkungan Hidup Bagi Pembangunan*”, Desember 2005, hal. 17.

⁶ Kompas, “*Tekanan Negara Maju Terhadap Pembangunan di Indonesia*”, Jumat, 10 Agustus 2007, hal. 10.

⁷ Kompas, “*Posisi Indonesia Dalam Menghadapi Perubahan Iklim dan Pemanasan Global*”, Senin, 12 November 2007, hal. 15.

⁸ Amandemen UUD 1945, Pasal 28H ayat 1.

merupakan esensi dan eksistensi manusia untuk dijamin agar terpenuhinya hak hidup manusia⁹.

Berarti masyarakat memiliki hak dalam memberikan pemikiran, menilai dan ikut memikirkan arah kebijakan luar negeri Indonesia agar melahirkan langkah yang tepat terhadap kemajuan seluruh bangsa dan aset yang dimilikinya, khususnya lingkungan hidup. Diperlukan cara pandang baru dan kajian lebih mendalam apa yang jadi trend internasional sehingga Indonesia sendiri bisa merumuskan kebijakan luar negerinya dengan tepat. Kebijakan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono yang menyatakan pentingnya kerja sama internasional dalam berbagai bidang menunjukkan komitmen pemerintahannya untuk tidak mengabaikan peran Indonesia dalam isu-isu internasional.

Bagi Indonesia, politik luar negeri merupakan sarana untuk memperjuangkan dan menyampaikan kepentingan politik luar negeri Indonesia terhadap dunia luar. Menurut Bantarto Bandoro, bahwa politik luar negeri itu terkait erat dengan kepentingan nasional suatu negara¹⁰. Karena politik luar negeri suatu negara harus terlihat dalam hubungan internasional, maka isu apa saja yang menjadi perhatian publik domestik harus menjadi perhatian dalam kebijakan luar negerinya. Politik luar negeri Indonesia harus adaptatif terhadap politik dunia internasional tanpa perlu mengorbankan nilai-nilai dan kepentingan nasional Indonesia yang berarti bahwa antara kepentingan publik domestik dengan isu-isu eksternal akan tetap dapat berjalan tanpa meniadakan isu dari salah satu pihak tersebut. Perlunya melakukan penyesuaian terhadap kondisi yang terjadi di dunia internasional tersebut, karena isu-isu yang muncul tentunya akan selalu mengalami perubahan seiring dengan perkembangan dunia. Karena itulah pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono berupaya untuk mengakomodir setiap isu-isu domestik yang menjadi isu utama dalam kaitannya dengan kebijakan luar negeri Indonesia di dunia internasional agar tetap mendapat perhatian di dunia luar.

⁹ Johnson Panjaitan, "*Hak atas Lingkungan sebagai Hak Asasi Rakyat*", disampaikan sebagai catatan singkat dalam Workshop "*Hak Atas Lingkungan sebagai Hak Asasi Rakyat*" di Komnas HAM RI, 14 Juni 2006, hal 1.

¹⁰ Bantarto Bandoro, "*Raihan Besar Diplomasi Internasional RI*", Jurnal Politik Internasional Global, Vol.III No. 4, November 2007 – Maret 2008.

Pembangunan yang dilakukan di banyak negara telah menghasilkan berbagai kemajuan di beragam bidang pula, yang berarti hal ini telah meningkatkan kualitas hidup manusia secara umum. Namun kemajuan tersebut diiringi dengan tekanan yang besar terhadap kemampuan daya dukung lingkungan hidup. Akibat dari pembangunan yang begitu pesat, dapat menyebabkan pencemaran dan kerusakan lingkungan, baik lingkungan di darat, di air, maupun lingkungan udara. Hal ini berakibat pula pada munculnya ketidakseimbangan alam yang berdampak buruk bagi kehidupan manusia dan tentunya bencana bagi lingkungan itu sendiri. Misalnya terjadinya hujan asam, suhu bumi yang semakin panas akibat efek rumah kaca yang dapat menimbulkan pemanasan global, serta berbagai penyakit yang dapat menyerang manusia seperti, sesak napas, kanker, paru-paru, penyakit kulit, dan berbagai penyakit lainnya.

Hal demikian tentu menjadi kewajiban dari masyarakat secara umum, dan khususnya bagi pemerintah untuk menanggulangnya karena kerusakan alam ini akan berkaitan dengan kepentingan nasional bangsa pula. Dengan demikian isu lingkungan hidup dan isu perubahan iklim ini sudah selayaknya mendapat perhatian serius dari pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Partisipasi Indonesia dalam kerjasama internasional dalam forum kerjasama Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai isu perubahan iklim global, menunjukkan bahwa isu ini sangat penting bagi semua pihak, khususnya dalam melaksanakan pembangunan ekonomi. Karena hal ini tidak hanya dapat merusak lingkungan, tetapi juga dapat mempengaruhi perekonomian suatu bangsa jika tidak dapat dikendalikan sejak dini. Ini berarti, partisipasi aktif Indonesia di forum kerjasama internasional dalam upaya penyelamatan lingkungan hidup, perlu mendapat dukungan yang luas, baik dari masyarakat domestik Indonesia sendiri, maupun dari negara-negara internasional lainnya.

Kerusakan lingkungan hidup di Indonesia telah memberi efek yang menyengsarakan bagi kehidupan. 34% dari angka kemiskinan, 85% dari korban bencana alam, 3,5 juta hektar hutan yang musnah serta sejumlah kekerasan dan konflik horisontal yang juga diakibatkan oleh sengketa lingkungan hidup, telah menyebabkan 60% dari mereka menjadi pengungsi pembangunan. Bahkan, dalam

pengungsian tersebut, tidak jarang dari mereka berhadapan dengan masalah baru yang menyebabkan menurunnya kualitas hidup mereka¹¹.

Isu perubahan iklim pada mulanya kurang mendapat perhatian serius dari pemerintah Indonesia. Hal ini bukan saja dialami Indonesia sebagai negara berkembang, tetapi juga oleh negara-negara lainnya. Kebijakan Indonesia saat ini masih lebih memfokuskan pada pemberantasan kemiskinan dan pembangunan yang berkesinambungan. Hal ini tentu saja sangat disayangkan karena pembangunan itu tidak memperhatikan kelestarian alam dan keselamatan lingkungan hidup. Padahal lingkungan hidup merupakan aset yang sangat berarti. Banyaknya kejadian alam yang terjadi belakangan ini, harusnya menjadi acuan bagi pemerintah untuk lebih memperhatikan permasalahan lingkungannya.

Efek sosialnya yang lebih dahsyat dari kerusakan lingkungan hidup adalah munculnya konflik-konflik horisontal, pengungsi pembangunan, epidemi sosial¹², gejala *ecocide*¹³, konflik sosial, hancurnya sistem lokal, perubahan biologis¹⁴, penurunan kualitas hidup, munculnya penyakit-penyakit sosial, seperti prostitusi dan kriminalitas, kekerasan dalam rumah tangga, kemiskinan struktural serta pelanggaran HAM. Dampak-dampak negatif yang ditimbulkan tampaknya tidak mendapat perhatian dari pemerintah pusat. Padahal memasuki era pasar bebas dan sebagai salah satu anggota WTO, aspek keselamatan lingkungan hidup merupakan hal yang disyaratkan dalam perjanjian perdagangan internasional kepada setiap negara anggotanya agar pembangunan yang dilakukan jangan sampai mengganggu keseimbangan alam. Problem lingkungan hidup khususnya mengenai perubahan iklim merupakan masalah khas yang akan selalu muncul dalam sistem kehidupan modern yang bercorak kapitalistik.

¹¹ Longgena Ginting “*Hak-hak Lingkungan Hidup Sebagai Hak Asasi Manusia*”, Jurnal Hukum Internasional, FHUI, Volume 2 No. 2 Januari 2005, hal. 311-318.

¹² Gejala frustrasi sosial yang terjadi pada korban dimana tanah dan sumber daya alam lainnya musnah/hilang karena dirampas secara paksa oleh perusahaan tanpa ada kompensasi sedikitpun bagi mereka yang menjadi korban.

¹³ Lihat www.fact-index.com, Praktek *ecocide* semakin nampak melalui fenomena dan praktek pengrusakan lingkungan hidup. Franz J. Broswimmer mengartikan *ecocide is the killing of an ecosystem*, termasuk mereka yang ikut serta dalam membuat kebijakan dan mengkonsumsinya secara massif.

¹⁴ Perubahan yang terjadi pada diri dan fisik (biologi) manusia berikut keturunannya disebabkan oleh pencemaran lingkungan yang dilakukan sengaja maupun tidak sengaja, langsung maupun tidak langsung berupa racun dan bahan kimia lainnya yang mengakibatkan kontaminasi pada tubuh manusia, misalnya, yang terjadi pada Teluk Minamata di Jepang, dan Teluk Buyat di Minahasa, Sulawesi Utara, Indonesia.

Dalam forum kerjasama politik internasional, isu lingkungan hidup khususnya mengenai isu perubahan iklim telah lama ada, dimulai sejak penyelenggaraan *United Nations Conference on Environment and Development* atau *Earth Summit* di Rio de Janeiro pada tahun 1992. Melalui badan ini pula, telah banyak dihasilkan kesepakatan dan kerjasama internasional yang berkaitan dengan lingkungan hidup. Isu perubahan iklim yang sesungguhnya bukan merupakan isu baru, telah mencuat menjadi isu global yang menonjol pada tahun 2007¹⁵. Laporan IPCC dan laporan Nicholas Stern¹⁶ telah memberikan urgensi bagi upaya penanganan yang nyata dan segera untuk melakukan adaptasi dan mitigasi terhadap perubahan iklim. Kenyataan ini menunjukkan betapa eratnya hubungan antara masalah lingkungan hidup dengan pembangunan yang dilakukan suatu bangsa. Konferensi ke-13 Negara-negara Pihak UNFCCC dan Pertemuan ke-3 Negara-negara Pihak pada Protokol Kyoto menjadi tumpuan harapan bagi keberhasilan proses sampai dengan tahun 2009 guna menyiapkan kerangka komitmen baru yang akan menggantikan Protokol Kyoto pada tahun 2012.

Konferensi perubahan iklim UNFCCC di Bali pada Desember 2007 yang lalu merupakan bagian dari rangkaian pertemuan sebelumnya yakni Montreal dan Nairobi, dan kemudian sesudah Bali, akan dilakukan di Polandia dan Denmark. Tetapi, rangkaian pertemuan tingkat tinggi seperti EU Summit, G8, APEC, High Level Meeting SMU-PBB serta ASEAN/East Asia Summit telah memberikan bobot politik dan ekspektasi yang besar agar Konferensi Bali dapat menghasilkan *Bali Road Map* yang memetakan prosedur dan mekanisme serta panduan substansi bagi guliran proses selanjutnya sampai dengan 2009.

Melalui konferensi perubahan iklim di Bali inilah, Indonesia berupaya untuk memainkan perannya sebagai salah satu negara yang memandang bahwa isu perubahan iklim tersebut, merupakan isu yang sangat krusial dan penting untuk diperhatikan oleh semua pihak. Karena kelestarian lingkungan dan pembangunan yang berkesinambungan merupakan kunci pokok bagi keselamatan lingkungan hidup dan umat manusia dimanapun manusia itu berada.

¹⁵ "International Environmental Governance: Some Issues from A Developing Country Perspective", *Working Paper of Environmental & Development*, Third World Network, Penang, 2007.

¹⁶ Nicholas Stern, et all (eds.), *Transboundary Environmental Negotiation: New Approach to Global Cooperation*. Jossey-Bass, San Fransisco, 2002, hal. 84-89.

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 tersebut¹⁷.

Sejak rezim Orde Baru berkuasa, wilayah peruntukan Indonesia telah dibagi berdasarkan kepentingan modal. Hal ini dapat dilihat dari perencanaan dan Luasan Peruntukan lahan daratan Indonesia sebagai berikut¹⁸:

TABEL 1. 1
LUASAN PERUNTUKAN LAHAN DARATAN INDONESIA

No	Luas Wilayah	Luas (ha)
1	Indonesia	191,944,000
2	Pertambangan (a)	66.891.496
3	HPH (b)	38,025,891
4	HTI (c)	7,861,251
5	Perkebunan Kelapa Sawit (d)	2,957,079
6	Hutan Lindung (e)	31,900,000
7	Kawasan Konservatif (f)	23,300,000
	Luas Total (2 s/d 7)	170.935.717

Sumber : (a) Database JATAM, 2006, (b) Perkembangan Jumlah HPH di Indonesia, FWI (April 2007), (c) Siaran Pers WALHI Jakarta, 6 Nopember 2007, (d) Dephut di 'Tropis' No. 09 (08/1999), (e) World Bank, 2006. "Deforestation in Indonesia: Review of The Situation in 2005." Draft, (f) Strategic Plan 2005 - 2010. Dephut, Juli 2007.

¹⁷ International Environmental Journal, "Environmental Policy Implications For Foreign Policy, International Law, and Sovereignty", Prentice Hall, 2006, hal. 31-32.

¹⁸ Data dari Departemen Kehutanan dan Perkebunan di LIPI Jakarta, Juli 2007.

Berdasarkan data di atas tampak jelas bahwa pemerintah Indonesia lebih mengutamakan lingkungan hidup untuk kepentingan industri daripada pelestarian alam. Hanya sekitar 55 juta hektar atau 32,16% wilayah lingkungan di Indonesia yang digunakan sebagai area bebas industri, yaitu hutan lindung dan kawasan konservatif, sedangkan sebagian besar lainnya digunakan untuk kepentingan pengembangan pembangunan. Indonesia kini memang sudah berubah sejalan dengan proses demokratisasi. Indonesia juga menyaksikan dunia yang mengalami transformasi dalam peradaban manusia serta tatanan dunia yang didasarkan atas nilai-nilai demokrasi, hak asasi manusia, dan ekonomi pasar liberal. Perubahan-perubahan demikian mengharuskan Indonesia untuk beradaptasi, baik secara domestik maupun internasional. Selain itu, adanya tekanan dunia internasional terhadap Indonesia, juga menjadi salah satu faktor penentu yang menyebabkan Indonesia melakukan langkah-langkah adaptasi terhadap kebijakan luar negerinya karena jika hal ini tidak dilakukan, maka akan semakin mempersulit posisi Indonesia dalam kancah perpolitikan internasional.

Padahal jika melihat sumber daya alam yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, seharusnya kita dapat memainkan peran yang lebih penting. Hutan di Indonesia yang merupakan paru-paru dunia, dapat menyerap karbon dan menyediakan oksigen bagi kehidupan di muka bumi. Jika terjadi pengrusakan hutan yang terjadi secara terus-menerus, maka akan dapat mengganggu fungsi hutan sebagai penyimpan air tanah. Hal ini tentu saja akan berdampak pada semakin seringnya terjadi kekeringan di musim kemarau dan banjir serta tanah longsor di musim hujan. Ini sudah pasti akan berdampak serius terhadap kondisi perekonomian masyarakat, karena kegiatan mereka dapat terhenti, bahkan bahan-bahan kebutuhan pokok menjadi langka. Karena itu, jika dilihat secara garis besar, maka pemerintah Indonesia sangat berkepentingan terhadap masalah lingkungan hidup ini, khususnya isu mengenai perubahan iklim.

Masalah pencemaran lingkungan, menurut J. Barros dan J.M. Johnson, sangat erat kaitannya dengan aktifitas pembangunan yang dilakukan manusia, antara lain karena¹⁹ :

¹⁹ Siahaan, dalam Harun Hussein, *Lingkungan Hidup*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, hal. 24.

1. Kegiatan-kegiatan industri yang berkaitan dengan pembuangan limbah dan zat berbahaya seperti logam berat dan radio aktif sangat mempengaruhi lingkungan.
2. Dalam kegiatan pertambangan, jika terjadi kerusakan instalasi, kebocoran, pencemaran buangan penambangan, pencemaran udara, dan rusaknya lahan bekas pertambangan, juga sangat membahayakan lingkungan dan makhluk hidup yang ada disekitarnya.
3. Kegiatan transportasi yang menghasilkan kepulan asap yang mengakibatkan naiknya suhu udara kota, kebisingan kendaraan bermotor, serta tumpahan bahan bakar minyak dari kapal tanker juga dapat berakibat buruk bagi lingkungan hidup itu sendiri.
4. Dalam hal kegiatan pertanian, akibat dari residu pemakaian zat-zat kimia untuk memberantas serangga maupun tumbuhan pengganggu seperti insektisida, pestisida, herbisida, fungisida, dan juga pemakaian pupuk organik.

Pembangunan yang dilakukan di berbagai negara telah menimbulkan masalah ketidakadilan, baik di tingkat nasional maupun internasional. Begitu seriusnya permasalahan pembangunan dan lingkungan hidup ini, telah mendapat perhatian luas dari berbagai kalangan di seluruh dunia. Hal ini telah membuka mata dunia terhadap masalah lingkungan hidup yang diakibatkan oleh kegiatan-kegiatan pembangunan yang tidak memperhitungkan segi perencanaan dan dampaknya. Untuk itu perlu dilakukan tindakan-tindakan terpadu, baik di lingkup domestik maupun internasional oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono untuk mengurangi dan jika memungkinkan berusaha untuk menghapuskan kerusakan yang menimpa lingkungan hidup.

Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, isu mengenai perubahan iklim global mulai mendapat perhatian yang sangat besar. Karena pemerintah melihat bahwa isu ini telah menjadi trend di kalangan internasional, sehingga Indonesia pun harus menyesuaikan kebijakan luar negeri berkaitan dengan apa yang saat ini sedang menjadi perhatian dunia. Menurut Bantarto Bandoro, Indonesia saat ini tengah beradaptasi dengan isu-isu internasional dengan memprakarsai berbagai pertemuan-pertemuan internasional yang

bertujuan bagi pemenuhan kebutuhan-kebutuhan domestik Indonesia²⁰. Melalui kerjasama internasional tersebut, akan terlihat bagaimana pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono memainkan peranan pentingnya terhadap isu perubahan iklim global yang berarti pula menunjukkan keinginan besar dari Indonesia bagi tercapainya keselamatan lingkungan dunia melalui pembangunan yang lebih berkesinambungan. Dengan demikian, hal ini berarti bahwa pemerintah tengah memperjuangkan kepentingan nasional bangsa agar pembangunan yang dilakukan oleh negara-negara industri maju, perlu disesuaikan sebagaimana kesepakatan yang tercantum dalam Protokol Kyoto tahun 1997 yang lalu yang menyatakan adanya kewajiban bagi negara-negara industri maju untuk menurunkan tingkat emisinya. Hal ini jika dipandang dari sudut pandang Indonesia, berarti bahwa peluang bagi Indonesia untuk menggunakan kekayaan alam yang dimilikinya bagi upaya penyelamatan dunia secara tidak langsung.

Tetapi pada kenyataannya, seringkali apa yang diperjuangkan oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono di lingkup kerjasama internasional, hanyalah sebagai bentuk untuk meraih simpati dari dunia internasional. Selain itu, upaya yang dilakukan tersebut hanya untuk mendapatkan dukungan bantuan dana dari dunia internasional untuk kepentingan yang lain. Karena pada kenyataannya, banyak kepentingan nasional yang diperjuangkan oleh pemerintah melalui kebijakan luar negeri kerap kali bertentangan dengan keinginan publik yang berarti telah mengorbankan kepentingan nasional. Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono seringkali dikritik oleh berbagai pihak karena cara-caranya dalam menyelesaikan masalah bilateral seringkali dianggap mengorbankan kepentingan nasional bangsa Indonesia itu sendiri. Salah satu contohnya adalah berupa pemberian izin kepada perusahaan tambang Freeport asal Amerika Serikat untuk melakukan proses eksplorasi emas di Papua. Hal ini ditentang keras oleh publik domestik, tetapi pemerintah tidak memperhatikan keberatan ini dan tetap dengan pendiriannya untuk memberikan izin bagi kegiatan eksplorasi tersebut, sehingga mengorbankan kepentingan nasional karena apa yang dilakukan oleh perusahaan asing tersebut, selain merugikan Indonesia yang mengakibatkan kerusakan alam, juga telah mematikan mata pencaharian penduduk setempat yang hanya

²⁰ Ibid.

mengandalkan kehidupan mereka dari kegiatan yang dilakukan di sekitar areal eksplorasi. Hal ini akan menimbulkan kesan bahwa apa yang diperjuangkan pemerintah Indonesia di dunia internasional tidak sesuai dengan kondisi di lapangan dimana masih banyak kepentingan-kepentingan bangsa yang diabaikan oleh pemerintah karena tekanan dari pihak luar yang lebih besar kepada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono..

Berarti pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono perlu berhati-hati dalam merumuskan kebijakan luar negerinya, agar jangan terkesan bermuka dua. Antara yang diperjuangkan di dunia internasional berbeda dengan kepentingan nasional bangsanya sendiri sehingga dapat menimbulkan konflik di dalam negeri. Isu lingkungan hidup ini merupakan isu yang sangat sensitif dan krusial karena berkaitan dengan banyak kepentingan, sehingga perlu dipikirkan dan dipertimbangkan dengan sangat tepat agar tujuan ke luar dan tujuan ke dalam tercapai dan tidak ada pihak-pihak yang merasa dirugikan akibat kebijakan yang telah diputuskan oleh pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono.

1. 2. Perumusan Masalah

Protokol Kyoto menentukan target dan jadwal penurunan emisi gas rumah kaca yang harus dilakukan oleh negara industri maju. Tingkat penurunan ditargetkan sebesar 5,2 persen dari tingkat emisi gas rumah kaca tahun 1990. Target ini dijadwalkan harus tercapai pada 2008-2012. Protokol Kyoto sebagai kesepakatan internasional untuk mengoperasionalkan UNFCCC dirasakan menjadi beban berat bagi negara-negara industri maju dan negara berkembang. Perubahan eksternal ini telah disadari oleh Indonesia yang telah meratifikasi Protokol Kyoto tersebut. Sejalan dengan itu mengemuka pula isu perubahan iklim global yang diyakini telah berdampak luas bagi kehidupan manusia di muka bumi. Bila tidak segera diambil langkah-langkah penting maka kualitas kehidupan manusia semakin menurun sehingga dapat memicu "bencana" berikutnya. Momentum ini memberikan peluang bagi Indonesia ikut tampil dalam gerakan mencegah kerusakan alam akibat perubahan iklim. Misalnya dengan mengajak negara-negara lain untuk memproduksi dan menggunakan produk-produk yang

ramah lingkungan dan gerakan menanam pohon yang berguna untuk mengurangi pemanasan global.

Kebijakan luar negeri tercipta dari situasi pengaruh-mempengaruhi (*interplay*) antara aktor, institusi, kekuatan domestik seperti sistem politik, kondisi sosial masyarakat, struktur kekuasaan eksekutif-legislatif, lembaga pemerintah, personel diplomasi, NGOs domestik; dengan aktor, institusi, kekuatan internasional seperti isu globalisasi, ekonomi, lingkungan, budaya, organisasi internasional, MNC's (*Multinational Corporations*), NGOs internasional serta kepentingan negara-negara kuat²¹. Dengan demikian kebijakan luar negeri adalah muara dari arus persimpangan (*intersection*) variabel domestik dan eksternal untuk meraih tujuan kepentingan nasional suatu negara.

Bagi Indonesia, perlunya diplomasi internasional yang lebih damai dalam menghadapi berbagai isu-isu internasional dipandang sebagai sesuatu hal yang wajib untuk diutamakan dalam perannya di dunia internasional. Salah satunya diplomasi melalui 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.

Dalam perumusan kebijakan luar negeri Indonesia mengenai masalah lingkungan hidup khususnya isu perubahan iklim global, Kementerian Lingkungan Hidup merupakan lembaga yang paling memahami isu ini, akan tetapi dalam kaitannya dengan hubungan luar negeri, maka kewenangannya bermuara pada Kementerian Luar Negeri sebagai pihak yang menangani masalah kebijakan luar negeri yang memiliki kemampuan berdiplomasi dan bernegosiasi di

²¹ D. Gerner, (1995) "The Evolution of the Study of Foreign Policy" dalam Neack, L, Hei, J, dan Haney, P (eds) *Foreign Policy Analysis : Continuity and Change in Its Second Generation*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, hal 17, sebagaimana dikutip oleh Paul G. Harris "Environmental Politics and Foreign Policy in East Asia: A Survey of China and Japan" dalam Paul G. Harris (ed), *Confronting Environmental Change in East & Southeast Asia*, Japan, United Nations University Press, 2005. hal 18.

forum internasional. Karena Kementerian Lingkungan Hidup tidak boleh melangkahi Departemen Luar Negeri karena bersifat lintas batas negara. Dinamika ini akan senantiasa terus mewarnai profil kebijakan luar negeri Republik Indonesia. Terlibatnya NGO dalam penanganan masalah perubahan iklim global serta 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 lain²². Presiden 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 yang ada sebelum diambil keputusan untuk dijadikan sebagai kebijakan luar negeri Indonesia.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut : **Bagaimana kebijakan luar negeri Indonesia terhadap isu perubahan iklim global pada era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2008)?** Apakah mendukung atau menolak terhadap isu perubahan iklim global ini? Jika mendukung, apa bentuk dukungan yang diberikan pemerintahan ini dalam kebijakan luar negeri Indonesia serta langkah-langkah konkrit yang dilakukan sebagai bentuk dukungan pemerintah Indonesia tersebut.

Sebagai batasan waktu, penelitian ini memilih untuk melakukan kajian terhadap kebijakan luar negeri Indonesia dalam kurun empat tahun terakhir yakni antara tahun 2004 sampai dengan 2008. Pilihan rentang waktu ini mewakili periodisasi kebijakan luar negeri Indonesia terkait dengan isu perubahan iklim global. Pada tahun 1997, mulai diadopsinya Protokol Kyoto oleh dunia internasional sebagai mekanisme untuk mengurangi emisi gas rumah kaca. Protokol yang dilahirkan di kota Kyoto - Jepang pada 11 Desember 1997 menandai terbentuknya kesepakatan internasional yang berdimensi luas bagi

²² Inar Ichsana Ishak, "Penaatan Atas Perjanjian Multilateral di Bidang Lingkungan Hidup", Jurnal Hukum Internasional, FHUI, Volume 2 No. 2 Januari 2005, hal. 280-281.

perbaikan kondisi lingkungan sebagai upaya mencegah perubahan iklim global. Sementara tahun 2008 menandai satu dasawarsa pelaksanaan Protokol Kyoto dengan berbagai implementasi dan kontroversinya.

1. 3. Tujuan Penelitian

1. Menjelaskan faktor eksternal, terutama reaksi dunia internasional dan faktor internal, terutama banyaknya eksekusi yang terjadi di Indonesia terkait isu perubahan iklim yang mempengaruhi proses perumusan kebijakan luar negeri Indonesia.
2. Mengetahui bagaimana profil kebijakan luar negeri Indonesia dalam merespon isu perubahan iklim global.
3. Menjelaskan dinamika, interaksi dan persinggungan variabel eksternal dan domestik dalam perumusan kebijakan luar negeri Indonesia untuk merespon isu perubahan iklim global.

1. 4. Signifikansi Penelitian

1. Dengan mengetahui profil kebijakan luar negeri Indonesia terhadap isu-isu non tradisional seperti perubahan iklim, dapat melihat implikasinya bagi negara-negara berkembang termasuk Indonesia.
2. Memberi gambaran kepada pembaca betapa isu lingkungan telah menjadi agenda penting negara-negara di dunia karena keterkaitannya (*critical linkage*) dengan aspek-aspek domestik mereka.

1. 5. Kerangka Pemikiran

1. 5. 1. Tinjauan Pustaka

Dalam membahas kebijakan luar negeri Indonesia mengenai perubahan iklim, perlu melihat kajian mengenai isu serupa terhadap negara lain. **Paul G. Harris** (ed) dalam *Confronting Environmental Change in East & Southeast Asia* (2005) yang membahas isu perubahan iklim dan kebijakan luar negeri Jepang. Harris menyatakan bahwa kebijakan luar negeri Jepang cenderung adaptif bukan proaktif terhadap isu perubahan iklim. Sedikit sekali peran aktif yang dilakukan Jepang dalam mengambil inisiatif ataupun mendorong langkah-langkah positif mencegah perubahan iklim. Secara rutin peran Jepang lebih berupa bantuan

keuangan untuk menunjukkan kontribusi terhadap isu-isu perubahan iklim²³. Situasi ini agaknya didorong oleh sistem perumusan kebijakan luar negerinya yang cenderung ditentukan oleh tiga pihak yakni sistem birokrasi yang kuat, kelompok industri besar dan kekuatan faksi-faksi politik²⁴.

Kebijakan luar negeri Jepang mengenai isu perubahan iklim global tampaknya tidak sepenuhnya mengikuti arah politik luar negeri Amerika Serikat, sebagaimana kebijakan luar negeri yang lain. Amerika Serikat dalam banyak hal masih menjadi acuan bagi sikap politik Jepang dalam menyikapi dinamika politik global²⁵. Tahun 2002 Jepang “meninggalkan” Amerika Serikat dan bergabung bersama negara-negara Uni Eropa untuk meratifikasi Protokol Kyoto. Langkah Jepang ini dapat dilihat sebagai upaya Jepang dalam menjaga citra negara dalam pergaulan bangsa-bangsa di dunia. Sebab dalam perundingan awal mengenai target pengurangan emisi, Jepang menentang upaya pengurangan emisi karena MITI berusaha melindungi industri domestik dan MNCs Jepang di beberapa negara Asia²⁶. Namun kemudian Jepang meratifikasi Protokol Kyoto pada 4 Juni 2002 beberapa hari setelah Jerman dan empat belas negara Uni Eropa lainnya.

Kebijakan luar negeri Jepang lebih mengedepankan perlindungan terhadap kepentingan nasional dan cenderung bersifat reaksi atas berbagai peristiwa internasional yang sedang berlangsung. Dilihat dari pencapaian tujuan nasional, langkah yang ditempuh Jepang adalah hal yang positif dalam rangka melindungi kepentingan masyarakatnya. Partisipasi terhadap dinamika internasional yang berlangsung seringkali berupa bantuan keuangan (*Official Development Assistance - ODA*) termasuk bantuan untuk perlindungan lingkungan sebagai langkah mitigasi terhadap perubahan iklim global. Hasrat utama Jepang berpartisipasi global adalah keinginan untuk menjaga citra dan *image* positif terkait isu lingkungan internasional²⁷. Jepang tampaknya tidak terlalu berambisi menjadi negara berpengaruh dalam mendorong langkah mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim global.

²³ “*Environmental Politics and Foreign Policy in East Asia: A Survey of China and Japan*” dalam Paul G. Harris (ed), *op.cit.*, hal. 33-34.

²⁴ *Ibid.*, hal. 28.

²⁵ *Ibid.*, hal. 34.

²⁶ MITI adalah Ministry of International Trade and Industry, lalu pada 2001 berubah menjadi METI: Ministry of Economy, Trade and Industry.

²⁷ *Ibid.*, hal. 30.

1. 5. 2. Kerangka Teori

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. Rosenau membagi beberapa tindakan adaptasi tersebut sebagai berikut: pertama, *habitual*, adalah sikap beradaptasi terhadap tingkat perubahan lingkungan yang rendah baik internal maupun eksternal. Kedua, *deliberative* adalah respon bila terjadi perubahan internal yang rendah dan perubahan eksternal tinggi. Ketiga, *spirited* merupakan tindakan adaptasi untuk merespon tingkat perubahan lingkungan internal tinggi dan eksternal rendah. Terakhir *convulsive* ialah tindakan adaptasi untuk merespon perubahan lingkungan internal dan eksternal yang tinggi²⁸.

Tingkatan Adaptasi Negara Atas *Foreign Policy*

		Eksternal	
		High	Low
Internal	High	Convulsive	Spirited
	Low	Deliberative	Habitual

²⁸ James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation*, Frances Pinter (Publishers) Limited, London, 1981. hal. 47.

Rosenau juga mengingatkan bahwa negara adalah entitas yang kompleks. Di mana 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 ada²⁹. Adanya kebutuhan ekonomi, sosial, budaya, latar belakang sejarah serta kemungkinan gejolak dalam struktur sosial masyarakat turut menjadi pertimbangan para pengambil kebijakan. Karena pada hakikatnya 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.

Kebijakan luar negeri (*foreign policy*) pada dasarnya erat hubungannya dengan *environmental policy*. Sebab permasalahan lingkungan mempunyai karakteristik utama *transboundary problems* di mana masalah lingkungan seringkali bersifat lintas batas negara³⁰. Kasus menyeberangnya asap dari kebakaran hutan Sumatera dan Kalimantan ke wilayah Malaysia dan Singapura yang sempat membuat tegang hubungan Indonesia, Malaysia dan Singapura adalah contoh gamblang masalah lingkungan sebagai *transboundary problems*. Satu negara tidak akan mungkin efektif mengeluarkan kebijakan luar negeri tentang lingkungan bila negara lain yang berbatasan wilayah dengannya tidak melakukan tindakan apapun untuk mendukung kebijakan tersebut.

Proses perumusan *foreign policy* mesti menempuh lika-liku yang panjang. Banyaknya kepentingan yang diusung pihak-pihak terkait 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 process* 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;*

²⁹ *Ibid.*, hal. 14.

³⁰ Neil Carter, *op. cit.*, hal. 164.

*policy implementation; policy monitoring; policy appraisal; policy modification; and memory storage and recall*³¹.

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 optimal dalam rangka mencapai *national interest*. Papp sendiri mengingatkan bahwa *decision making process* akan menjadi sangat fleksibel penerapannya dalam merespon perubahan internasional yang berkembang demikian cepat³².

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. Hal 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

³¹ Daniel S. Papp, *Contemporary International Relations*, 5th ed, Allyn & Bacon, Boston. 1997. hal. 136-143.

³² *Ibid.*, hal. 150.

elit politik bahwa kebijakan yang diambil sudah diputuskan secara tepat³³. 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.

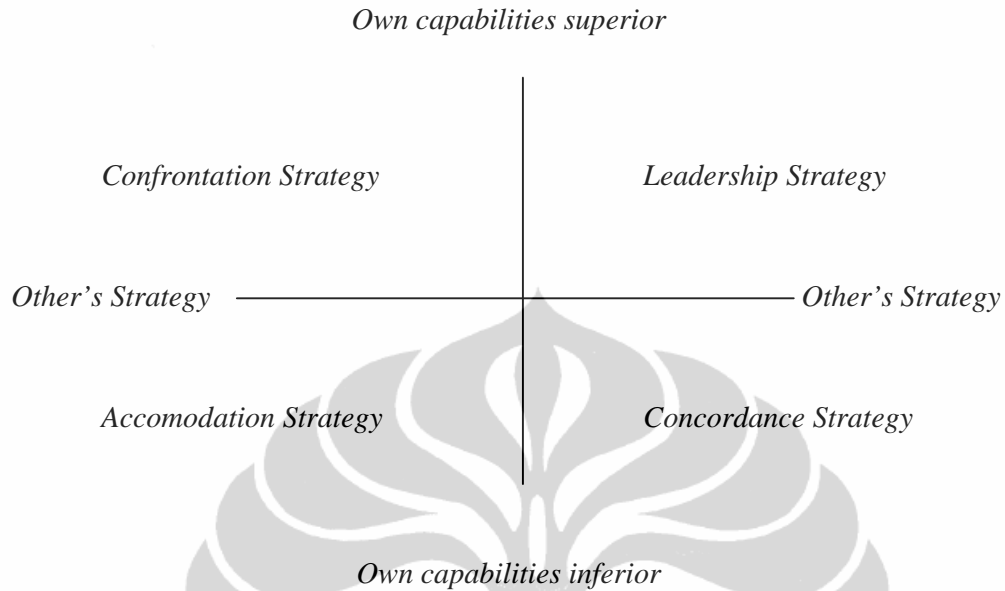
Suatu kepentingan nasional harus merefleksikan persepsi para pemimpin nasionalnya tentang hubungan antara apa yang ideal (*what is desirable*) dan apa yang nyata (*what is possible*). Tingkat keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan luar negeri sangat ditentukan oleh kapabilitasnya untuk menjaga keseimbangan antara kedua nilai ini³⁴. Dalam pandangan James N. Rossenau, sebuah kebijakan luar negeri diwarnai oleh adanya faktor *domestic politics* dan *international politics* yang saling terkait. Politik luar negeri harus diorientasikan kepada pencapaian tujuan nasional. Orientasi ini merupakan salah satu unsur penting politik luar negeri di samping peranan nasional (*national role*).

Menurut 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. Dengan demikian, strategi politik luar negeri dapat dibagi ke dalam empat tipe, yakni *leadership strategy*, *concordance strategy*, *accomodation strategy*, dan *confrontation strategy*.

³³ Howard H. Lentner, *Foreign Policy Analysis, A Comparative and Conceptual Approach*, A Bell & Howell Company, Columbus, Ohio, 1974. hal. 160-167.

³⁴ K. S. Nathan (1995), "Vision 2020 and Malaysian Foreign Policy: Strategic Evolution and the Mahathir Impact", *Southeast Asian Affairs 1995*, Singapore: ISEAS, hal. 199.

Tipologi Strategi Politik Luar Negeri



Sumber: Lovell, hal. 99.³⁵

Berdasarkan tipologi di atas, *leadership strategy* dipilih apabila pembuat keputusan memandang kapabilitas negaranya lebih kuat daripada negara lain dan strategi negara lain tersebut diyakini akan mendukungnya. Negara yang menerapkan tipe strategi ini akan berusaha mengendalikan negara lain secara persuasif dan tawar-menawar (*bargaining*). Sebaliknya, *concordance strategy* dipilih apabila pembuat keputusan memandang kapabilitas negaranya lebih lemah daripada negara lain dan strategi negara lain diyakini akan mendukungnya. Negara ini karenanya akan berusaha memelihara hubungan yang harmonis dengan negara lain yang dianggap memiliki kapabilitas yang lebih kuat dari dirinya.

Adapun *accomodation strategy* dipilih apabila pembuat keputusan memandang kapabilitas negaranya lebih lemah daripada negara lain, sehingga diyakini kapabilitas negara lain dapat mengancam negaranya. Oleh karenanya, negara ini akan berusaha menyesuaikan diri dengan menghindari setiap kemungkinan konflik. Sedangkan apabila pembuat keputusan memandang

³⁵ Pendapat Lovell, dikutip dari Fredy B.L.Tobing, "Kebijakan Luar Negeri Indonesia Terhadap Bantuan IMF Dalam Pemulihan Krisis Ekonomi 1997-1998: Studi Tentang Proses Pembuatan Keputusan Oleh Pemerintah", Proposal Disertasi Program Doktor Ilmu Politik FISIP UI, Jakarta, 2008 hal. 15-17.

kapabilitas negaranya lebih kuat daripada negara lain dan memandang adanya ancaman dari strategi negara lain, maka pilihannya adalah *confrontating strategy*. Oleh karena itu, negara ini akan berusaha mempertajam setiap permasalahan yang ada dengan negara lain dan memaksa negara lain tersebut untuk mengubah posisinya sebagai bentuk pengakuan atas superioritasnya itu.

Berdasarkan tipologi Lovell tersebut, dapat dikatakan bahwa pilihan strategi politik luar negeri yang diambil oleh pemerintah Indonesia dalam menghadapi isu perubahan iklim global tersebut, kecenderungannya adalah 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

Negara yang menganut sistem demokrasi liberal, proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan luar negeri menghendaki adanya pembahasan dengan banyak pihak sebelum resmi menjadi sebuah kebijakan. Wacana lingkungan yang menguat melalui opini publik, dalam batas tertentu memaksa pemerintah sebagai pihak eksekutif merumuskan kebijakan luar negeri secara lebih hati-hati. Di mana sebuah negara mengeluarkan kebijakan luar negeri berdasarkan nilai-nilai sosial budaya yang hidup di masyarakatnya. Dengan demikian *foreign policy* merupakan manifestasi nilai-nilai tersebut terhadap isu politik internasional yang sedang berlangsung.

Neil Carter dalam *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*, (2001) menyebut beberapa karakter lingkungan untuk memahami kebijakan lingkungan (*environmental policy*) yang membuatnya “sebangun” dengan kebijakan luar negeri (*foreign policy*)³⁶. Pertama, **public goods**. Setiap individu dapat melakukan konsumsi terhadap sumber daya lingkungan tanpa mengurangi hak individu lain untuk mengkonsumsi barang dimaksud. Pendeknya karakter ini bersifat *non-rival* dan *non-excludable*. *Non-rival* karena setiap

³⁶ Neil Carter, *op cit.*, hal. 162-168.

konsumsi individu tidak menghalangi konsumsi pihak lain. Sedangkan *non-excludable* mengandung maksud bila terdapat satu individu menahan diri dari aktivitas yang mendatangkan polusi misalnya mengendarai mobil ber-AC, pihak lain tidak dapat meniadakan atau menghalangi manfaat yang didapat, yaitu udara bersih. Sifat unik lingkungan ini mempunyai konsekuensi penting bagi pembuat kebijakan sebab upaya melindungi lingkungan seringkali menghadapi permasalahan aksi kolektif yang signifikan.

Kedua, *transboundary problems*. Permasalahan lingkungan adalah permasalahan bersama seperti perubahan iklim (*climate change*), penipisan lapisan ozon (*ozone depletion*) ataupun pencemaran laut (*marine pollution*) tidak dapat ditanggulangi 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.

Ketiga, *irreversibility*. Bumi menyediakan sumber kebutuhan manusia dengan kapasitas yang berlebih. Eksplorasi dan eksploitasi menjadikan sumber daya alam berkurang bahkan habis, sementara spesies dapat mengalami kepunahan. Kebijakan lingkungan seperti apapun tidak dapat mengembalikan kerusakan lingkungan kembali seperti semula. Oleh karena itu diperlukan metode kebijakan lingkungan yang tidak hanya berorientasi mengembalikan kerusakan tapi sebaliknya mencegah kerusakan karena hal ini tidak dapat dikembalikan lagi layaknya mengoreksi kesalahan pelaporan pajak di tahun berikutnya.

Keempat, *administrative fragmentation*. Struktur administrasi pemerintahan biasanya terbagi dalam beberapa sektor dengan tanggung jawab masing-masing. Seperti bidang pendidikan, pertahanan dan ekonomi. Bidang-bidang ekonomi, keuangan, energi, pertanian dan transportasi membuat kebijakan yang mempengaruhi produksi, pendapatan negara, konsumsi energi, ketersediaan pangan dan kelancaran transportasi yang kerap kali menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan. Masing-masing sektor hanya bertanggung jawab untuk meraih tujuan dalam wilayah kepentingannya. Misalnya kementerian transportasi

hanya bertanggung jawab menyediakan moda transportasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Sementara perlindungan lingkungan diserahkan kepada kementerian lain yang hanya bertanggung jawab mengenai itu. Padahal banyak permasalahan lingkungan bersifat lintas sektor dan memerlukan koordinasi untuk meresponnya. Oleh karena itu muncul karakter kelima yakni: *regulatory intervention*. 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.

1. 6. Operasionalisasi Konsep

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 terwujud kebijakan luar negeri yang tepat.

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*.

1. 7. Asumsi Penelitian

Bahwa dengan disepakatinya Protokol Kyoto sebagai mekanisme global untuk mengurangi emisi karbon akan meningkatkan kepedulian yang amat serius dari negara-negara yang telah meratifikasinya untuk menjalankan komitmen tersebut. Di samping itu 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. Berdasarkan pemaparan di atas, penulis merumuskan **asumsi** yang dapat dikemukakan berkaitan dengan kebijakan luar negeri Indonesia dalam masalah lingkungan hidup khususnya mengenai isu perubahan iklim global, adalah sebagai berikut :

1. Dalam sistem internasional Indonesia mempunyai keinginan kuat untuk menjadi pemain terdepan dalam isu perubahan iklim.
2. Sistem dan tipe pemerintahan di Indonesia sangat mempengaruhi proses perumusan kebijakan luar negeri.
3. Masifnya gerakan NGO lingkungan di Indonesia mencerminkan kepedulian masyarakatnya terhadap lingkungan.
4. Politik domestik merupakan variabel yang menentukan dalam mempertajam kebijakan luar negeri dalam isu lingkungan hidup khususnya isu perubahan iklim global.
5. Politik internasional dapat membentuk kebijakan domestik dan, sekaligus, kebijakan luar negeri dalam isu lingkungan hidup khususnya isu perubahan iklim global.
6. Jumlah dan tipe dari aktor-aktor yang membentuk sebagian besar kebijakan luar negeri di bidang lingkungan hidup adalah tidak tunggal, tetapi sangat beragam.

1. 9. Metode Penelitian

Penelitian ini berdasarkan tujuannya menggunakan metode eksplanatif, yakni penelitian yang mengidentifikasi dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia dalam rangka merespon isu perubahan iklim global. Faktor-faktor yang dijelaskan meliputi eksternal dan internal (domestik). Selanjutnya menjelaskan profil kebijakan luar negeri Indonesia berikut dinamika yang terjadi dalam perumusan kebijakan.

Berdasarkan tujuan penelitian, jangka waktu yang diteliti adalah empat tahun dimulai tahun 2004 saat Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono mulai terbentuk sampai perjalanannya empat tahun kemudian. Menurut teknik pengumpulan data, penelitian menggunakan teknik studi dokumen dan literatur. Penelitian melakukan studi dan kajian mengenai bentuk-bentuk kebijakan dalam bentuk dokumen ataupun pernyataan pejabat yang dikeluarkan pemerintah Indonesia yang diperoleh melalui dokumen, laporan resmi, pernyataan resmi, internet (situs resmi) maupun sumber lain sebagai sumber data primer. Studi literatur dengan melakukan kajian atas literatur dan bahan-bahan ilmiah lainnya untuk menjelaskan topik penelitian. Literatur berasal dari artikel, jurnal, majalah, berita yang diperoleh dari media cetak maupun situs-situs internet yang relevan sebagai sumber data sekunder. Pendeknya penelitian menggunakan studi dokumen dan literatur agar informasi yang disajikan dapat dipertanggung-jawabkan.

1. 10. Sistematika Penulisan

Secara ringkas sistematika penulisan tesis disajikan sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan

Bagian ini terdiri dari latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, operasionalisasi konsep, asumsi, model analisis, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : Dinamika Kemunculan Rezim Lingkungan Global dan Politik Lingkungan Hidup Global

Bagian ini berisi dinamika kemunculan rezim lingkungan global yang dimulai dengan membuat tinjauan historis sejak Konferensi Stockholm tahun 1972 hingga KTT Bumi di Rio de Janeiro tahun 1992, serta perumusan Protokol Kyoto di

Kyoto, Jepang, tahun 1997 sebagai aturan yang mesti dijalankan negara-negara maju dan berkembang untuk mengurangi tingkat emisi karbon. Bagian ini juga akan memaparkan tentang politik lingkungan hidup global mulai dari kontribusi dan peranan aktor, hingga dinamika yang terjadi di dunia internasional.

BAB III : Isu Lingkungan Hidup Dalam Kebijakan Luar Negeri Indonesia Era Susilo Bambang Yudhoyono Dan Kondisi Perekonomian Indonesia Dalam Menghadapi Isu Perubahan Iklim Global

Bagian ini berisi penjelasan tentang kebijakan luar negeri Indonesia pada awalnya terhadap isu lingkungan hidup terutama isu perubahan iklim global yang hingga kemudian menjadi agenda penting pada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Bagian ini juga akan menguraikan tentang implikasi berlakunya Protokol Kyoto tahun 1997 bagi Indonesia. Selanjutnya akan menguraikan kondisi perekonomian Indonesia dalam periode penelitian dikaitkan dengan penjelasan mengenai sikap sektor industri Indonesia menghadapi isu perubahan iklim global. Serta langkah-langkah sektor industri merespon langkah Pemerintah Republik Indonesia sehubungan dengan kewajiban dalam Protokol Kyoto.

BAB IV : Faktor Eksternal Dan Faktor Domestik Dalam Pembuatan Kebijakan Luar Negeri Indonesia Mengenai Lingkungan Hidup Era Susilo Bambang Yudhoyono

Bagian ini berisi proses pengambilan keputusan (*decision making process*) mengenai isu lingkungan hidup, juga menjelaskan hal-hal apa saja yang menjadi bagian dalam faktor eksternal dan faktor domestik yang 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.

BAB V : Kesimpulan

Bagian ini berisi kesimpulan sebagai bagian akhir dari penelitian yang merupakan hasil dari pembahasan sekaligus menjawab pokok permasalahan.