

## BAB II

### DINAMIKA KEMUNCULAN REZIM LINGKUNGAN GLOBAL DAN POLITIK LINGKUNGAN HIDUP GLOBAL

Kebijakan luar negeri adalah cermin dari kondisi di dalam negeri. Politik perubahan iklim Indonesia merupakan cerminan konstelasi politik di dalam negeri. Sebagai negara demokrasi, kebijakan luar negeri Indonesia senantiasa dipengaruhi oleh dinamika persinggungan antara faktor eksternal dan faktor domestik yang bermuara pada rumusan kebijakan luar negeri Indonesia dalam merespon isu perubahan iklim. Oleh karena itu sebelum menjelaskan kebijakan luar negeri Indonesia dalam merespon isu perubahan iklim, Bab II ini akan menguraikan tentang 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. Dilanjutkan dengan tinjauan politik lingkungan hidup global mulai dari proliferasi aktor, dinamika, proses dan *agenda setting*.

#### 2. 1. Dinamika Kemunculan Rezim Lingkungan Global

Menurut Caroline Thomas<sup>1</sup> respon masyarakat internasional terhadap isu perubahan iklim global dapat dibagi ke dalam 3 fase. *Fase pertama*, adalah fase meningkatnya kerjasama para ilmuwan dalam mengembangkan wawasan dan pengetahuan tentang permasalahan perubahan iklim. Fase ini meliputi periode sebelum tahun 1972, tetapi selanjutnya perhatian semakin bertambah sejak Konferensi Stockholm tahun 1972 hingga tahun 1988. *Fase kedua* meliputi periode antara tahun 1988 hingga 1990, pada fase ini pemanasan global masuk ke dalam wacana politik, dan negara-negara mengadakan serangkaian pertemuan untuk berdiskusi, bagaimana merespon pemanasan global dan selanjutnya akhir dari pertemuan-pertemuan itu memunculkan gagasan untuk membentuk panel ilmuwan. *Fase ketiga* adalah periode setelah tahun 1990, pada fase ini negara-negara mulai menegosiasikan sebuah konvensi internasional pemanasan global,

---

<sup>1</sup> Caroline Thomas, *The Environment in International Relations*, London: The Royal Institute of International Affairs, 1992, hal. 155.

lewat komite negosiasi antar pemerintah (*International Negotiating Committee/ INC*) untuk membuat kerangka konvensi. Negosiasi tentang perubahan iklim terus diselenggarakan oleh INC hingga KTT Bumi UNCED tahun 1992 di Rio de Janeiro.

### **2. 1. 1. Konferensi Stockholm Tahun 1972**

Sebelum Konferensi Stockholm diselenggarakan, masyarakat internasional melakukan kerjasama internasional pertama kali terkait dengan isu-isu yang berhubungan dengan iklim sudah ada dalam Organisasi Meteorologi Internasional (*International Meteorological Organization/IMO*) pada tahun 1853, yang terbentuk saat Kongres Meteorologi Internasional (*International Meteorological Congress*) di Brussel. Selanjutnya IMO berubah menjadi WMO pada tahun 1947.

WMO selanjutnya disusun dalam dua bidang. *Pertama*, Program Riset Atmosfer Global (*Global Atmospheric Research Program/GARP*), yang dibentuk tahun 1967. GARP bertujuan untuk mengembangkan pengetahuan ilmiah mendasar sebagai dasar untuk meningkatkan pelayanan yang disediakan WWW (*World Weather Watch*) dan menyajikan pemahaman ilmiah tentang iklim. *Kedua*, pembentukan WWW tahun 1968 bertujuan untuk membantu pelayanan meteorologi nasional dalam bidang ramalan cuaca. Karakter agenda lingkungan hidup internasional sebelum tahun 1972 berkisar pada isu konversi hutan belantara dan satwa liar, polusi laut dan penyebaran senjata nuklir<sup>2</sup>.

Pada pertengahan tahun 1950-an, kerusakan lingkungan telah memunculkan perjanjian seputar perlindungan lingkungan, atau setidaknya membuat aturan pengontrolan. Misalnya tentang polusi laut yang disebabkan oleh minyak tumpah. Perwujudannya ada dalam *International Convention for the Prevention of The Sea by Oil* pada tahun 1954, dan pada tahun 1958 ditandatangani *Convention on The High Seas*. Konvensi ini adalah pelopor dari konvensi hukum laut (*Convention on the Law of the Sea*)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Lorraine Elliot, *op.cit.*, hal 8.

<sup>3</sup> *Ibid.*

Pada tahun 1960-an<sup>4</sup> organisasi konservasi lingkungan dan organisasi non-pemerintah/NGO (*Non-Governmental Organization*) yang bergerak di bidang lingkungan telah mendorong berkembangnya kegiatan para aktivis lingkungan dalam isu lingkungan hidup internasional. Selain itu debat intelektual sebelum Konferensi Stockholm juga berkembang. Salah satu yang paling berpengaruh adalah tulisan yang dibuat para ilmuwan biologi, yang telah membuka pandangan tentang dampak aktifitas manusia terhadap lingkungan dan dampak degradasi lingkungan ke dalam kehidupan manusia.

Publikasi yang dibuat oleh *Rachel Carson*<sup>5</sup> pada tahun 1962, adalah buku yang berjudul *Silent Spring*. Buku ini telah memberi perhatian secara khusus terhadap dampak pemakaian pestisida terhadap kehidupan burung. *Silent Spring* telah memunculkan perdebatan tentang dampak aktivitas manusia terhadap lingkungan. Tahun 1968, Garret Hardin menulis *The Tragedy of Commons* yang dipublikasikan dalam *Science*. Hardin berpendapat bahwa aktivitas manusia sejak zaman pra-industri telah berdampak terhadap atmosfer, dan dapat membawa tragedi bagi manusia<sup>6</sup>. Selain tulisan yang dibuat Carson dan Hardin, Paul Ehrlich mempublikasikan tulisannya yang berjudul *The Population Bomb*<sup>7</sup>. Dalam tulisannya, Ehrlich berpendapat bahwa pertumbuhan penduduk yang cepat juga berdampak terhadap lingkungan<sup>8</sup>. Pada akhir tahun 1960-an, bentuk kepedulian lingkungan hidup muncul dari kawasan-kawasan negara-negara Barat (*North*).

Di kawasan negara Barat, ada dua aliran pemikiran yang membahas tentang penyebab degradasi lingkungan, yaitu pemikiran yang menempatkan pada keserakahan manusia yang mengejar keuntungan sebanyak-banyaknya dari pertumbuhan ekonomi, dan aliran kedua adalah menyalahkan pertumbuhan

---

<sup>4</sup> Era tahun 1960-an adalah tahun berkembangnya organisasi non-pemerintah (NGO). Sebagai contoh, *Greenpeace* dibentuk tahun 1969, lalu *Friends of Earth* (FoE). Kehadiran NGO ini adalah reaksi dari perkembangan industri dan dampaknya terhadap lingkungan hidup. Khususnya sampah limbah industri yang telah mengotori tanah, udara, dan air. Mereka secara khusus memobilisasi opini publik terhadap isu energi. Sumber: Caroline Thomas, *op.cit.*, hal 23.

<sup>5</sup> Rachel Carson adalah ilmuwan Biologi, ahli Zoologi dan Ekologi, [www.rachelcarson.org](http://www.rachelcarson.org), diakses tanggal 15 Desember 2008, pukul 12.15 WIB.

<sup>6</sup> Garret Hardin adalah ilmuwan Biologi yang peduli terhadap masalah pembangunan, Lorraine Elliot, *op.cit.*, hal 9.

<sup>7</sup> Paul Ehrlich adalah seorang ilmuwan Biologi yang meneliti tentang laju pertumbuhan penduduk.

<sup>8</sup> Pertumbuhan penduduk memiliki dampak besar terhadap degradasi lingkungan. Populasi penduduk secara global bertambah dua kali lipat antara tahun 1950 dan 1987. Sumber: Gareth Porter, *op.cit.*, hal 3.

penduduk yang tidak terkendali. Pandangan-pandangan ini telah mempengaruhi banyak studi penelitian. Salah satu yang terkenal adalah *Club of Rome*. *Club of Rome* adalah sebuah kelompok yang terdiri dari 50 pria dan wanita yang bertemu dan berdialog secara teratur untuk mencoba membawa dunia ke arah yang lebih baik. Kelompok ini menerbitkan laporan yang berhasil memberikan paradigma alternatif yang menantang asumsi ekonomi yaitu, *The Limits of Growth*.

Pada tahun 1972 *Club of Rome* menganalisa lima variabel yaitu, teknologi, populasi, nutrisi, sumber daya alam, dan lingkungan hidup. *The Limits of Growth* banyak dikritik tetapi terlepas dari kritikan-kritikan yang diberikan, *The Limits of Growth* telah memberi gagasan bahwa pembangunan harus dibatasi karena sumber daya bumi yang terbatas. Selain *The Limits of Growth*, satu laporan yang juga ikut memberi andil dalam munculnya paradigma alternatif adalah *The Global 2000 Report to the President* yang dibuat oleh *US Council of Environmental Quality* dan *The Department of State* pada tahun 1980. Karena studi ini (*The Limits of Growth* dan *The Global Report 2000 to the President*) membuat model aplikasi sistem komputer global kepada interaksi yang terjadi pada masa depan, populasi, pertumbuhan ekonomi dan sumber daya alam<sup>9</sup>. Selain itu, pada tahun 1972 pemerintah Amerika Serikat menerbitkan *Study of Critical Environmental Problems*, dan *Study of Man's Impact on the Climate*.

Awal tahun 1970-an masalah ini masuk ke dalam agenda ekonomi internasional. Tahun 1971 PBB mensponsori pertemuan antara agen pembangunan internasional dan agen pemerintahan bertemu di Founex, Swiss. Pertemuan ini menghasilkan pernyataan yang menghubungkan antara manajemen lingkungan hidup dengan kebijakan pembangunan<sup>10</sup>. Di sini para ilmuwan dan profesional dari negara maju, menyuarakan kepedulian mereka terhadap isu pertanggungjawaban penyebab degradasi lingkungan, memberikan bantuan pembangunan, pendanaan, alih teknologi dan populasi. Hasilnya diberi nama Laporan Founex (*The Founex Report*) menekankan pentingnya strategi-strategi yang dapat memperlambat proses industrialisasi. Laporan Founex adalah

---

<sup>9</sup>Dikutip dari, "Integrating Environment and Development" 1972-2002, <http://www.unep.org/GEO/pdfs/Chapter1.pdf>, diakses tanggal 15 Desember 2008 pukul 13.30 WIB.

<sup>10</sup> Caroline Thomas, *op.cit.*, hal 67.

persiapan awal untuk penyelenggaraan Konferensi Stockholm. Disini sekitar 30 orang sebagian besar datang dari negara berkembang, berdiskusi mengenai relevansi antara lingkungan hidup dan pembangunan<sup>11</sup>.

Pada tanggal 5-6 Juni 1972, Konferensi Stockholm diadakan. Konferensi Stockholm sangat penting karena telah membawa isu lingkungan hidup menjadi isu utama pada tataran internasional dan membuat pengkajian antara lingkungan hidup dengan pembangunan. Konferensi ini melibatkan negara-negara maju dan negara-negara berkembang<sup>12</sup>. Dihadiri kurang lebih 1200 delegasi dari 114 negara. Konferensi Stockholm menghasilkan Deklarasi Stockholm yang terdiri atas 26 prinsip (*Declaration of 26 Principles*) dan sebuah rekomendasi yang bernama *Action Plan of 109*. Selain itu Konferensi Stockholm membentuk UNEP sebagai badan resmi PBB yang mengatur bentuk program lingkungan hidup.

Konferensi Stockholm membahas berbagai permasalahan lingkungan hidup. Dari perencanaan dan pengaturan dalam penyelesaian masalah dan identifikasi polusi. Selain itu juga menjadi forum untuk menyuarakan tema-tema yang penting. Misalnya ketidakmampuan negara dalam menangani isu lingkungan yang seringkali melewati batas negara. Pendekatan umum dalam Konferensi Stockholm adalah mencari pemecahan permasalahan lingkungan melalui kemajuan teknologi. Gagasan ini dimunculkan oleh gerakan-gerakan pro lingkungan seperti *Socio Ecologist* dan *Deep Ecologist* dari Amerika Serikat dan *German Greens* dari Jerman yang menekankan bahwa teknologi dapat menanggulangi krisis lingkungan hidup<sup>13</sup>. Secara keseluruhan, dampak dari penyelenggaraan Konferensi Stockholm telah menjadi tanda bahwa dibutuhkan institusi (institusionalisasi) dalam mengatasi kerusakan lingkungan hidup.

Konferensi Stockholm telah menjadi alat penghubung antara tuntutan manusia untuk hidup dalam kualitas lingkungan yang baik, bermartabat dan sejahtera. Sejak itu Konferensi Stockholm diadakan, beberapa organisasi dan sekitar 50 kepala pemerintahan dari seluruh dunia, telah mengadopsi Deklarasi Stockholm ke dalam perangkat atau konstitusi nasional.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal 24.

<sup>12</sup> "Integrating Environment and Development: 1972-2002", *loc.cit.*, hal 4.

<sup>13</sup> Caroline Thomas, *op.cit.*, hal 26.

### **2. 1. 2. Periode Antara Konferensi Stockholm Tahun 1972 – KTT Bumi Rio de Janeiro Tahun 1992.**

Pada tahun 1974, diadakan simposium para ilmuwan di Cocoyoc, Mexico, dan diketuai oleh Barbara Ward. Simposium ini diselenggarakan oleh UNEP dan UNCTAD (*United Nations of Commission on Trade and Development*). Simposium ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor sosial dan ekonomi akibat kerusakan lingkungan hidup. Hasil akhirnya diberi nama Deklarasi Cocoyoc (*The Cocoyoc Declaration*). Deklarasi ini mampu mengubah perspektif para ahli lingkungan hidup<sup>14</sup>. Deklarasi Cocoyoc berisi ajakan untuk membangun struktur sosial yang mengekspresikan hak fundamental manusia, memanfaatkan kemajuan teknologi, dan membuat model pembangunan yang dapat melindungi dan meningkatkan kelestarian alam.

Peralihan masalah perubahan iklim dari wacana akademik ke dalam agenda politik tidak terlepas dari peran komunitas epistemis yang tergabung dalam organisasi dan institusi internasional. Seperti pada awal tahun 1978, *International Institute for Applied Systems Analysis* (IIASA), WMO, UNEP, dan *Scientific Committee On Problems of the Environment* (SCOPE) membuat pelatihan kerja dalam membahas strategi energi terkait dengan pemanasan global. Beberapa ilmuwan juga menulis buku untuk mendapatkan perhatian dari kalangan politisi. Seperti buku *Climatic Change and World Affairs* yang ditulis oleh Crispin Tickell, lalu Stephen Schneider yang menulis *The Genesis Strategy* dan buku *Least-Cost Energy: Solving the CO2 Problem* yang ditulis oleh Amory Lovin. Selanjutnya Konferensi Iklim Dunia (*Conference Climate World*) di Jenewa tahun 1979 yang diadakan oleh WMO mengeluarkan pernyataan bahwa pembakaran BBF, deforestasi, telah menambah jumlah karbondioksida di atmosfer, dan karbondioksida sangat berpengaruh terhadap suhu bumi, sehingga menyebabkan pemanasan terus-menerus.

Meningkatnya kerjasama juga memberikan hasil lain. Yaitu dibentuknya Program Iklim Dunia (*World Climate Program/WCP*) yang sudah direncanakan selama tahun 1977-1979 dan diluncurkan saat Konferensi Iklim Dunia (*World Climate Conference*). Beberapa lokakarya diselenggarakan di bawah bantuan

---

<sup>14</sup> "Integrating Environment and Development: 1972-2002", *loc.cit.*, hal 4.

WMO/UNEP. Keberadaan mereka sangat membantu dalam menjelaskan lebih dalam persepsi para komunitas ilmuwan tentang keseriusan masalah perubahan iklim. Sepanjang tahun 1980-an, beragam konsensus terus berkembang di kalangan komunitas ilmuwan yang menaruh perhatian tentang seberapa besar pemanasan global memberikan dampak dalam bisnis dalam pemakaian energi dunia. Selain itu, para ilmuwan membuat banyak penemuan, dimulai dari laporan penelitian para ilmuwan Inggris tahun 1985 yang melaporkan tentang ukuran lubang ozon. Adanya interdependensi antara lingkungan dan pembangunan menjadi semakin meningkat dan nyata. Oleh karena itu, Sidang Umum PBB mengadopsi *World Charter for Nature*<sup>15</sup>.

Interdependensi antara lingkungan hidup dan pembangunan membutuhkan sebuah proses yang menyeimbangkan antara negara-negara maju dan berkembang, antara pemerintah dengan sektor bisnis, antara organisasi internasional dan masyarakat sipil. Untuk mewujudkan keseimbangan ini, maka pada tahun 1983 dibentuklah *World Commission on Environment and Development* (WCED) atau dikenal juga dengan nama *Bruntland Commission* (Komisi Bruntland). Komisi ini memfokuskan pada permasalahan seputar pemanasan global dan penipisan lapisan ozon. Konsensus ilmuwan masalah perubahan iklim pertama kali berkembang pada Konferensi Villach, Austria yang berlangsung pada tanggal 9-15 Oktober 1985 di bawah bantuan WCP. Konferensi Villach bertujuan untuk mengkaji segala pengetahuan terhadap iklim dan perubahan iklim, serta membentuk konsensus ilmuwan mengenai sikap pertanggungjawaban terhadap masalah pemanasan global, dan juga tentang prediksi bentuk-bentuk pemanasan global yang bisa terjadi.

Pada tahun 1988 para ilmuwan mulai mengajak para politikus untuk bertindak mengatasi masalah perubahan iklim. Selama periode 1985-1988, makin banyak para ilmuwan yang berupaya untuk membuat upaya-upaya preventif mengatasi pemanasan global. Salah satunya adalah dengan membentuk IPCC. Panel ilmuwan ini dibentuk oleh UNEP dan WMO bertujuan untuk membantu

---

<sup>15</sup> *World Charter* (Piagam Dunia) mempunyai prinsip-prinsip umum yang menekankan pada perlindungan ekosistem, organisme, baik yang di daratan, lautan, atmosfer, perlindungan terhadap spesies langka dan perlindungan alam dari degradasi yang disebabkan karena peperangan atau karena aktifitas-aktifitas yang dapat merusak lingkungan. Sumber, *Ibid.*, hal 10.

mengembangkan konsensus dalam ilmu, dampak sosial dan respon terbaik. IPCC telah memberikan banyak pemahaman kepada masyarakat umum tentang dampak buruk dari pemanasan global. Supaya hasil rekomendasi dari Konferensi Villach dapat dilaksanakan, maka WMO, UNEP dan ICSU membentuk *Advisory Group Greenhouse Gases/ AGGG*). AGGG mempunyai empat kelompok kerja (*Working Group*) yang menguji setiap bentuk kebijakan yang membahas pengurangan emisi gas rumah kaca<sup>16</sup>.

Sebelum Konferensi Villach diadakan, WCP dibentuk pada kongres kedua WMO ke-8 pada bulan Juni 1979. WCP adalah program internasional pertama yang khusus meneliti sistem iklim dunia. WCP memberikan pemahaman tentang iklim lebih lengkap, menjelaskan tentang masalah perubahan iklim seperti perubahan penipisan lapisan ozon dan hujan asam. WCP memiliki 4 komponen utama. *Pertama, World Climate Data Programme* bertugas membuat ketersediaan data iklim. *Kedua, World Climate Application Programme* mengkaji pengetahuan tentang kaitan iklim dengan peningkatan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan manusia. *Ketiga, World Climate Research Programme* mengkaji tentang pengaruh atau dampak perubahan komposisi atmosfer pada iklim dunia. Dan *keempat, World Climate Impact Studies Programme* mengkaji dampak perubahan iklim terhadap ekosistem dan aktifitas manusia.

WCP memberikan kerangka kerja organisasi di antara beragam penelitian perubahan iklim yang sedang dan sudah berlangsung. Sebagai buktinya, WCP menyusun Konferensi Villach tahun 1985. Konferensi yang akhirnya membawa masalah perubahan iklim menjadi isu politik. Setelah Konferensi Villach, selanjutnya pada tanggal 27-30 Juni 1988 diadakan Konferensi Toronto yang berjudul “*The Changing Atmosphere: Implications for Global Security*”. Konferensi Toronto adalah tonggak awal isu perubahan iklim pertama kali diakui sebagai isu politik. Karena dalam konferensi ini lebih dari 300 ilmuwan dan pembuat kebijakan (aktor politik) dari 48 negara, PBB, dan Organisasi Internasional dan NGO berpartisipasi dalam konferensi ini.

Konferensi Toronto adalah pertemuan yang mempertegaskan bahwa keberadaan konvensi atau kesepakatan politik tentang GRK semakin dibutuhkan.

---

<sup>16</sup> Matthew Paterson, *op.cit.*, hal 29.

Tetapi konferensi ini juga membawa kontroversi, karena sebagian dari isu-isu pokok yang masuk ke dalam respon internasional mendapat masalah serius, seperti material dan ideologi di banyak negara. Konferensi Toronto membuat banyak rekomendasi mendasar seperti proposal untuk mengurangi emisi karbon dioksida secara global 20 persen pada tahun 2005, dan akhirnya memotong emisi hingga 50 persen. Agar dapat berjalan efektif, maka diperlukan konvensi kerangka internasional. Konferensi ini juga mengajak para kepala negara pemerintahan untuk membentuk dana keuangan atmosfer (*World Atmosphere Fund*). Konferensi Toronto juga telah membuka jalan bagi penyelenggaraan konferensi internasional dan antar pemerintah yang terus berlanjut sampai pada tahun 1990. Adapun kronologis rangkaian konferensi tersebut sebagai berikut<sup>17</sup>:

**TABEL 2. 1**  
**Kronologis Rangkaian Konferensi Isu Perubahan Iklim**  
**1988 – 1989**

Waktu	Keterangan dan Hasil
Malta, September 1988	Sidang Umum PBB (SU PBB) diadakan dan menyatakan bahwa iklim adalah warisan bagi seluruh umat manusia. Bulan Desember di tahun yang sama SU PBB mengesahkan pembentukan IPCC.
Hamburg, November 1988	<i>World Congress on Climate Change and Development</i> diadakan. Hasilnya adalah, emisi karbondioksida dikurangi 30 persen hingga tahun 2000 dan 50 persen pada tahun 2015.
Ottawa, 20-22 Februari 1989	<i>The First International Meeting of Legal and Policy Experts on the Protection of the Atmosphere</i> diadakan. Pertemuan ini menghasilkan serangkaian elemen-elemen yang dimasukkan ke dalam kerangka kerja konvensi perlindungan atmosfer. Pada pertemuan ini juga muncul gagasan untuk membentuk <i>World Atmosphere Trust Fund</i> . Dan pada saat yang sama juga diadakan Konferensi Global yang diadakan di New Delhi, India. Konferensi New Delhi ini hanya membicarakan kaitan isu pemanasan global yang dihubungkan dengan perspektif Utara dan Selatan. Dengan fokus pembicaraan adalah

<sup>17</sup> Matthew Paterson, *op.cit.*, hal 35-38.

	pertanggungjawaban negara-negara maju untuk membatasi emisi karbonnya.
London, Maret 1989	Pemerintah Inggris menjadi tuan rumah konferensi penandatanganan Protokol Montreal dan rencana pengadaan Konferensi pada bulan Mei di Helshinski untuk memperbaharui Protokol Montreal.
Helshinski, Mei 1989	Pertemuan Pertama Para Pihak Protokol Montreal ( <i>First Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer</i> ) diadakan di Helshinski. Konferensi Helshinski menyepakati perbaikan untuk Protokol Montreal yang akan ditandatangani pada tahun 1990 di London.
Paris, Juli 1989	Negara G7 mengeluarkan pernyataan untuk pembatasan emisi karbon dan mengeluarkan gagasan kerangka kerja yang mengatur masalah emisi.
Noordwijk, November 1989	Konferensi Tingkat Menteri/KTM ( <i>Ministerial Conference on Atmospheric Pollution and Climate Change</i> ) diadakan. Konferensi ini dihadiri oleh perwakilan dari 72 negara. Hasil konferensi mengeluarkan komitmen untuk sepakat menstabilkan emisi karbondioksida.
Maldives, November 1989	Pada bulan ini juga perwakilan dari negara-negara kepulauan kecil bertemu di Male, Maldives untuk mendiskusikan masalah pemanasan global dari sudut pandang mereka. Pertemuan ini menghasilkan "Deklarasi Male". Pertemuan ini akhirnya membentuk AOSIS ( <i>Alliance of Small Islands States</i> ).
Kairo, 17-21 Desember 1989	<i>World Conference on Preparing for Climate Change</i> diselenggarakan. Konferensi ini menghasilkan bahwa negara-negara bersedia bekerjasama secara bilateral maupun multilateral, menyediakan mekanisme pendanaan dan alih teknologi kepada negara miskin.

Setelah Konferensi Toronto diselenggarakan, masalah perubahan iklim masuk menjadi agenda internasional. Para pemimpin dunia membuat pernyataan untuk mengatasi pemanasan global.

### 2. 1. 3. KTT Bumi (*The Earth Summit*) Rio de Janeiro Tahun 1992

Diadakannya serangkaian konferensi, pertemuan, antara para kepala pemerintahan membuat banyak negara terus mencari solusi yang terbaik untuk mengatasi persoalan global ini. Isu utamanya adalah, bagaimana agar konsentrasi GRK dapat dikurangi dan distabilkan agar sistem iklim bumi tidak memburuk.

Akhir tahun 1989 tepatnya tanggal 22 Desember, Sidang Umum PBB mengadopsi beberapa Resolusi terkait dengan dampak degradasi lingkungan. Seperti Resolusi 44/207 – *Protection of the Global Climate Change for Present and Future Generations of Mankind*, resolusi ini menempatkan perubahan iklim sebagai isu global. Lalu kedua, Resolusi 44/224 yang menyatakan bahwa kerusakan lingkungan adalah salah satu masalah global bagi dunia. Dan ketiga, Resolusi 44/228 yang menyatakan bentuk kepedulian terhadap kerusakan lingkungan hidup yang terus menerus<sup>18</sup>. Ketiga Resolusi PBB tersebut, khususnya Resolusi PBB no 44/228, menjadi pendorong diselenggarakannya KTT Bumi di Rio de Janeiro tahun 1992<sup>19</sup>. Masalah-masalah kerusakan lingkungan ini mencerminkan ketidak-seimbangan antara pemenuhan kebutuhan ekonomi dan sosial manusia khususnya yang terjadi di negara-negara industrialisasi. Dengan latar belakang inilah maka pentingnya kerjasama internasional, pengadaan riset-riset ilmiah dan perluasan akses teknologi dan penambahan sumber finansial baru kepada negara-negara berkembang lebih ditekankan lagi. Dalam KTT Bumi ini para pemimpin negara-negara anggota PBB mendeklarasikan komitmen mereka pada pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, berdasarkan integrasi tiga pilar: pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan sosial, dan perlindungan lingkungan.

Menyadari bahwa isu lingkungan tidak lagi dapat ditangani secara sektoral maupun menjadi bagian dari pembangunan ekonomi dan sosial, maka diperlukan pendekatan baru yang kemudian dikenal dengan nama ‘pembangunan berkelanjutan’ (*Sustainable Development*). Pendekatan ini menggabungkan pemikiran yang pro terhadap pelestarian konseptual yang serasi. Konsep ini pertama kali digulirkan oleh *World Commission on Environment and Development* tahun 1987. Dengan menggunakan tiga pilar pembangunan yakni, ekonomi, lingkungan, dan sosial, maka PBB kemudian menyelenggarakan *The*

---

<sup>18</sup> Lorraine Elliot, *op.cit.*, hal 15.

<sup>19</sup> *Ibid.*

*United Nations Conference on Environment and Development* atau yang lebih dikenal dengan nama KTT Bumi di Rio de Janeiro, Brazil. Konferensi ini bertujuan untuk memformulasikan mekanisme yang tepat untuk penanganan krisis kemanusiaan dalam perlindungan lingkungan dan pada saat yang signifikan mengarahkan kembali kebijakan-kebijakan nasional dan internasional ke arah integrasi dimensi lingkungan dalam tujuan-tujuan ekonomi, sosial dan pembangunan. Selain itu KTT ini merupakan pertemuan global pertama yang secara nyata mengaitkan permasalahan ekosistem planet dengan kemiskinan yang merajalela di hampir seluruh belahan dunia.

KTT Bumi dihadiri oleh lebih dari tiga puluh ribu delegasi pemerintah, aktivis lingkungan hidup, bahkan pemimpin agama dan sebagainya, berkumpul untuk menentukan nasib dunia melalui negosiasi resmi. Pada saat yang bersamaan dilangsungkan juga “Global Forum” yang didedikasikan bagi permasalahan bumi, serta dihadiri oleh 7.892 NGO dari 167 negara<sup>20</sup>. Hasil penting dari KTT Bumi ini adalah disepakatinya 27 prinsip pembangunan berkelanjutan dalam “*Rio Declaration on Environment and Development*” berisi kerangka kerjasama strategis pembangunan berkelanjutan dan pengelolaan lingkungan dalam tatanan global dan rencana aksi, program dan petunjuk bagi pemerintahan nasional dalam melaksanakan prinsip Rio: *Convention on Biological Diversity*, *United Nations Framework on Climate Change Convention* dan *Statement of Principles for A Global Consensus on The Management, Conservation, and Sustainable Development of All Types of Forest*. Lebih penting lagi untuk memonitor implementasi keputusan KTT ini, PBB membentuk *Commission on Sustainable Development* (CSD) sebagai komisi fungsional di bawah Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC).

Pada Konferensi Iklim Dunia Kedua (*Second World Climate Conference*) pada bulan November 1990, Sidang Umum PBB mengusulkan dibentuk forum negosiasi untuk membahas perubahan iklim. Maka pada tanggal 21 Desember 1990 dibentuklah *Intergovernmental Negotiating Committee* (INC), yaitu panel para wakil pemerintah untuk melakukan pembicaraan-pembicaraan awal tentang isu ini. Setelah melalui proses panjang, kerangka PBB tentang Konvensi

---

<sup>20</sup> Makarim Wibisono, *loc.cit.*, hal 67.

Perubahan Iklim (UNFCCC) akhirnya diterima secara universal sebagai komitmen politik internasional tentang perubahan iklim pada KTT Bumi Rio de Janeiro.

Tujuan utama Konvensi Perubahan Iklim (UNFCCC) adalah menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer pada tingkat tertentu dari kegiatan manusia yang membahayakan sistem iklim. Untuk mencapai tujuan konvensi diperlukan suatu prinsip yang menekankan kesetaraan dan kehati-hatian sebagai dasar semua kebijakan di dalam Konvensi. Seperti tercantum dalam Pasal 3 salah satu prinsip itu yang berbunyi sebagai berikut:

“...setiap pihak memiliki tanggung jawab yang sama, namun secara khusus harus dibedakan sesuai dengan kemampuannya (*common but differentiated responsibilities*)”.<sup>21</sup>

Hal ini berarti bahwa setiap negara memiliki tanggung jawab yang lebih dengan menunjukkan kepemimpinannya dalam mencegah perubahan iklim dan mengatasi dampaknya. Cara penanganan yang berhati-hati juga diterapkan sebagai prinsip dalam upaya mengantisipasi, mencegah, dan meminimumkan penyebab serta mitigasi akibat perubahan iklim. Kebijakan yang mengarah kesini harus dilakukan dengan biaya yang semurah mungkin sehingga secara global tidak merugikan. Untuk mencapai ini, kebijakan dan tindakan harus mempertimbangkan konteks sosio-ekonomi yang berbeda.

Para delegasi dan negosiator di KTT Bumi tahun 1992 tersebut tidak menterjemahkan prinsip-prinsip tersebut ke dalam suatu rumusan mengenai target yang harus dicapai negara-negara industri dan yang bersifat mengikat secara hukum. Karena penolakan AS, sebagai kompromi dirumuskan beberapa kewajiban sebagai berikut:

- Melakukan inventarisasi emisi GRK dan penyerapannya secara nasional.
- Menyempurnakan program-program nasional dan regional yang terkait dengan cara-cara melakukan mitigasi dan memberikan fasilitasi adaptasi terhadap perubahan iklim.
- Mengupayakan pengelolaan hutan secara berkelanjutan sebagai upaya memelihara rosot dan cadangan karbon.

<sup>21</sup> Daniel Murdiyarso, *op.cit.*, hal 26.

- Melakukan kerjasama dalam rangka adaptasi.
- Mengintegrasikan pertimbangan iklim dalam pengambilan kebijakan di semua bidang dan kerjasama internasional pada kegiatan yang terkait dengan ilmu pengetahuan, teknologi, pendidikan dan sebagainya.

Namun demikian negara-negara industri memiliki kewajiban tersendiri. Mereka dikategorikan dalam negara-negara yang tergolong dalam Annex I dan Annex II Konvensi Perubahan Iklim. Negara-negara Annex I terdiri dari 41 negara yang terdiri dari 24 negara OECD (*Organization of Economic Co-operation and Development*) ditambah dengan negara-negara Eropa Timur yang ekonominya sedang dalam transisi (*Countries on Economics In Transition/CEIT*). Sedangkan negara Annex II terdiri dari 24 negara OECD. Negara-negara berkembang dikenal dengan nama Non-Annex I. Negara-negara Annex I secara kolektif memiliki kewajiban menurunkan emisinya sebesar 5 persen dari tingkat emisi tahun 1990 dan pada tahun 2008-2012. Di samping itu pelaporan inventarisasi nasionalnya harus disampaikan ke Sekretariat Konvensi Perubahan Iklim lebih awal dibanding dengan negara-negara Non-Annex I. Mereka juga memiliki kewajiban untuk melaporkan kegiatan transfer teknologi dan bantuan keuangannya<sup>22</sup>.

#### **2. 1. 4. *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)***

Setelah IPCC memaparkan hasil penelitiannya dalam *first assessment report* tahun 1990 yang menyebutkan adanya perubahan iklim yang dapat menjadi ancaman serius bagi kehidupan manusia dan lingkungan, banyak negara kemudian melakukan upaya untuk mencari jalan dalam mengantisipasi ancaman tersebut<sup>23</sup>. Menurut Lorraine Elliot, *first assessment report* dari IPCC tersebut merupakan kontribusi paling penting dalam konsensus keilmuan mengenai perubahan iklim<sup>24</sup>. Perubahan iklim yang semula masih diragukan kebenarannya secara ilmiah telah dibuktikan secara gamblang melalui penelitian IPCC. Momentum ini kemudian

---

<sup>22</sup> Daniel Murdiyoso, *op.cit.*, hal 25-29.

<sup>23</sup> Lorraine Elliot, "*The Global Politics of the Environment*". New York University Press, Washington Square, New York, 2004, hal 82.

<sup>24</sup> *Ibid*, hal. 81.

membawa isu perubahan iklim dalam proses negosiasi dan perundingan antar negara yang akhirnya menghasilkan beberapa kesepakatan internasional<sup>25</sup>. Sebelumnya pada tahun 1989 negara-negara maju dan berkembang mengadakan konferensi tingkat tinggi menteri di Noordwijk – Belanda untuk membahas isu perubahan iklim. Belanda mengajukan proposal yang berisi keharusan negara-negara maju untuk menstabilkan emisi CO<sub>2</sub> pada tahun 2000. Amerika Serikat dan Jepang langsung mengemukakan penolakannya yang mengakibatkan Konferensi hanya menghasilkan deklarasi umum mengenai pengurangan emisi<sup>26</sup>. Mengingat isu perubahan iklim semakin menghangat, pada bulan Desember 1990 Perserikatan Bangsa-Bangsa lantas membentuk *Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change* (INC/FCCC). Komite ini dibentuk dengan maksud untuk menyiapkan sebuah konvensi yang dapat mewadahi pelaksanaan negosiasi dan perundingan mengenai isu perubahan iklim global. Konvensi ini diharapkan dapat ditandatangani pada saat pelaksanaan Konferensi Tingkat Tinggi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan di Rio de Janeiro, Juni tahun 1992. Negosiasi dalam komite berlangsung sangat alot diwarnai dengan pertarungan kepentingan politik dan ekonomi negara-negara besar dengan afiliasinya masing-masing. Elliot mencatat setidaknya ada dua isu utama yang menjadi perdebatan antara negara maju dan negara berkembang. Isu pertama adalah bagaimana caranya untuk menstabilkan dan mengurangi emisi dan konsentrasi gas rumah kaca dari masing-masing negara<sup>27</sup>. Isu ini lebih dari sekedar masalah teknis dan metode pengurangan emisi, melainkan menyangkut persoalan ekonomi dan politik dalam negeri masing-masing negara, baik negara maju maupun negara berkembang, sebab pengurangan emisi secara langsung dapat mengguncang struktur perekonomian yang selama ini telah mapan. Ketika perekonomian terganggu, maka dampaknya terhadap stabilitas politik akan sangat mengkhawatirkan.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

Isu kedua mengenai tanggung jawab negara-negara untuk melakukan tindakan pengurangan emisi<sup>28</sup>. 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 berkembang<sup>29</sup>.

Selama berlangsung negosiasi dalam INC, negara-negara terpolarisasi dalam beberapa kelompok berdasarkan sentimen kepentingan masing-masing<sup>30</sup>. Meskipun secara tradisional dimensi pertentangan 'Utara-Selatan' tetap mengemuka, namun koalisi negara-negara yang terbentuk dalam perundingan adalah *Alliance of Small Island States* (AOSIS) yang terdiri dari 37 negara, negara-negara produsen dan eksportir minyak, negara-negara industri baru (*the newly industrialized countries - NICs*) yang mempunyai ketergantungan pasokan energi, negara-negara yang perekonomiannya dalam transisi (*Countries with Economics In Transition - CEITs*) seperti bekas pecahan Uni Soviet, dan negara-negara maju yang tergabung dalam *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD). Sementara Amerika Serikat berdiri sendiri di luar OECD dan kukuh dengan pendapatnya. Negara-negara maju yakni Amerika Serikat, Jepang dan *European Community* sangat khawatir dengan setiap perjanjian yang dihasilkan dalam perundingan akan berpengaruh terhadap neraca perdagangan mereka dengan pihak lain yang menjadi kompetitor.

Alotnya perdebatan digambarkan Kepala Sekretariat INC Michael Zammit Cutajar dengan '*process of two steps forward and one step back*'<sup>31</sup>. Jalannya negosiasi benar-benar didominasi oleh kepentingan politik dan ekonomi negara-

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal. 83.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*, hal. 84.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hal. 82.

negara maju dan negara berkembang. Akhirnya setelah menempuh proses selama kurang lebih 18 bulan pada Mei 1992, disepakati untuk mengesahkan Kerangka Kerja Konvensi Perubahan Iklim (*United Nations Framework Conventiomm on Climate Change – UNFCCC*) pada Konferensi Tingkat Tinggi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan (*United Nations Conference on Environment and Development – UNCED*) di Rio de Janeiro, Brazil.

Pembentukan UNFCCC memberikan harapan baru bagi penanganan isu perubahan iklim walaupun sebenarnya menyisakan beberapa permasalahan serius. Di antaranya, pertentangan negara-negara dalam merumuskan prinsip-prinsip kesepakatan dalam Konvensi Perubahan Iklim. Misalnya apakah sebuah ketentuan dalam Konvensi akan mengikat masing-masing anggota atau tidak. Banyak pihak bersemangat mendukung kesepakatan mengantisipasi perubahan iklim, namun di sisi lain mereka enggan menerima sanksi seandainya kesepakatan tersebut tidak dapat dicapai di lapangan. Masing-masing negara bersikukuh dengan kepentingannya sehingga dalam beberapa hal sulit sekali dicapai kata sepakat. Sehingga ketika kemudian UNFCCC dapat terbentuk, hal tersebut dinilai sebagai bentuk kompromi yang tepat sebagai langkah awal membawa isu perubahan iklim ke dalam dinamika politik internasional. Pendeknya hal ini dipandang sebagai harga yang harus dibayar dalam sebuah diplomasi dan negosiasi internasional yang melibatkan banyak sekali negara. Setidaknya telah dicapai kompromi di antara banyak pihak untuk menghindari konflik dan membuyarkan tujuan besar secara keseluruhan yang masih mungkin dicapai di masa datang<sup>32</sup>.

Tujuan utama dibentuknya UNFCCC sebagaimana disebutkan dalam Article 2 Konvensi adalah “*stabilization of greenhouse gas concentration in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system*”. Jadi Konvensi ini bermaksud mewadahi tindakan-tindakan yang bertujuan untuk menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca (*greenhouse gas*) di atmosfer pada tingkat tertentu dari kegiatan manusia yang membahayakan sistem iklim. Dalam Article 2 selanjutnya dinyatakan :

---

<sup>32</sup> Daniel Murdiyarso, “*Sepuluh Tahun Perjalanan Negosiasi Konvensi Perubahan Iklim*”. Penerbit buku Kompas, Jakarta, Mei 2003, hal 24.

*“Such a level should be achieved within a time-frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner”.*<sup>33</sup>

Terlihat bahwa tujuan Konvensi yang disepakati negara-negara tidak menyebutkan secara spesifik pengurangan konsentrasi gas rumah kaca berapa persen yang harus dicapai demikian juga pada tahun berapa 'tingkat tertentu' dimaksud harus dicapai. Inilah hasil maksimal yang dapat diperoleh dari hasil kompromi dalam perundingan yang berlangsung alot.

Dalam rangka mencapai tujuan Konvensi yang disepakati prinsip-prinsip yang menjadi dasar bagi langkah-langkah melakukan adaptasi dan mitigasi terhadap perubahan iklim. Prinsip-prinsip dalam Konvensi disusun dengan memperhatikan kepentingan pencapaian tujuan Konvensi namun tetap mengindahkan adanya kehati-hatian dan kesetaraan antara para pihak yang menjadi bagian dalam Konvensi<sup>34</sup>. Kehati-hatian 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-negara berkembang (*developing countries*).

---

<sup>33</sup> Teks lengkap United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) dikutip dari [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/background/items/2853.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/2853.php) diakses pada tanggal 18 Februari 2009.

<sup>34</sup> Daniel Murdiyarso, *op.cit.*, hal 26.

Prinsip-prinsip yang tercantum dalam Konvensi di antaranya adalah:

*”The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities”.*<sup>35</sup>

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. Sebenarnya dibalik ‘keadilan’ tersebut tersembunyi peluang untuk melepaskan tanggung jawab bagi para pihak. Di satu pihak prinsip ini menguntungkan bagi negara berkembang karena dapat dipakai untuk berlindung di balik ketentuan tanggung jawab yang berbeda. Sementara di sisi lain, negara maju juga dapat menggunakannya sebab tidak terdapat parameter pasti tentang tanggung jawab yang harus dipikul negara-negara maju dalam memerangi perubahan iklim. Namun setidaknya prinsip dalam Konvensi ini dapat meredam perbedaan yang meruncing antara negara maju dan negara berkembang.

Konvensi ini kemudian menyepakati untuk membagi negara-negara yang meratifikasi menjadi dua kelompok yakni negara-negara Annex I dan negara-negara Non-Annex I. Negara-negara Annex I adalah negara-negara yang telah lebih dulu berkontribusi gas rumah kaca melalui kegiatan manusia (*anthropogenic*) sejak berlangsungnya revolusi industri tahun 1850-an. Sementara negara-negara Non-Annex I adalah negara-negara selain Annex I yang menghasilkan emisi gas rumah kaca jauh lebih sedikit dibanding negara-negara Annex I serta mempunyai tingkat perekonomian lebih rendah. Negara-negara ini dikelompokkan dalam negara berkembang. Negara-negara maju diminta untuk berada di depan dalam melakukan tindakan mitigasi serta diharuskan melaporkan mengenai strategi dan program yang mereka pilih. Ketentuan ini diharapkan merangsang negara maju untuk mengambil peran aktif memerangi perubahan

---

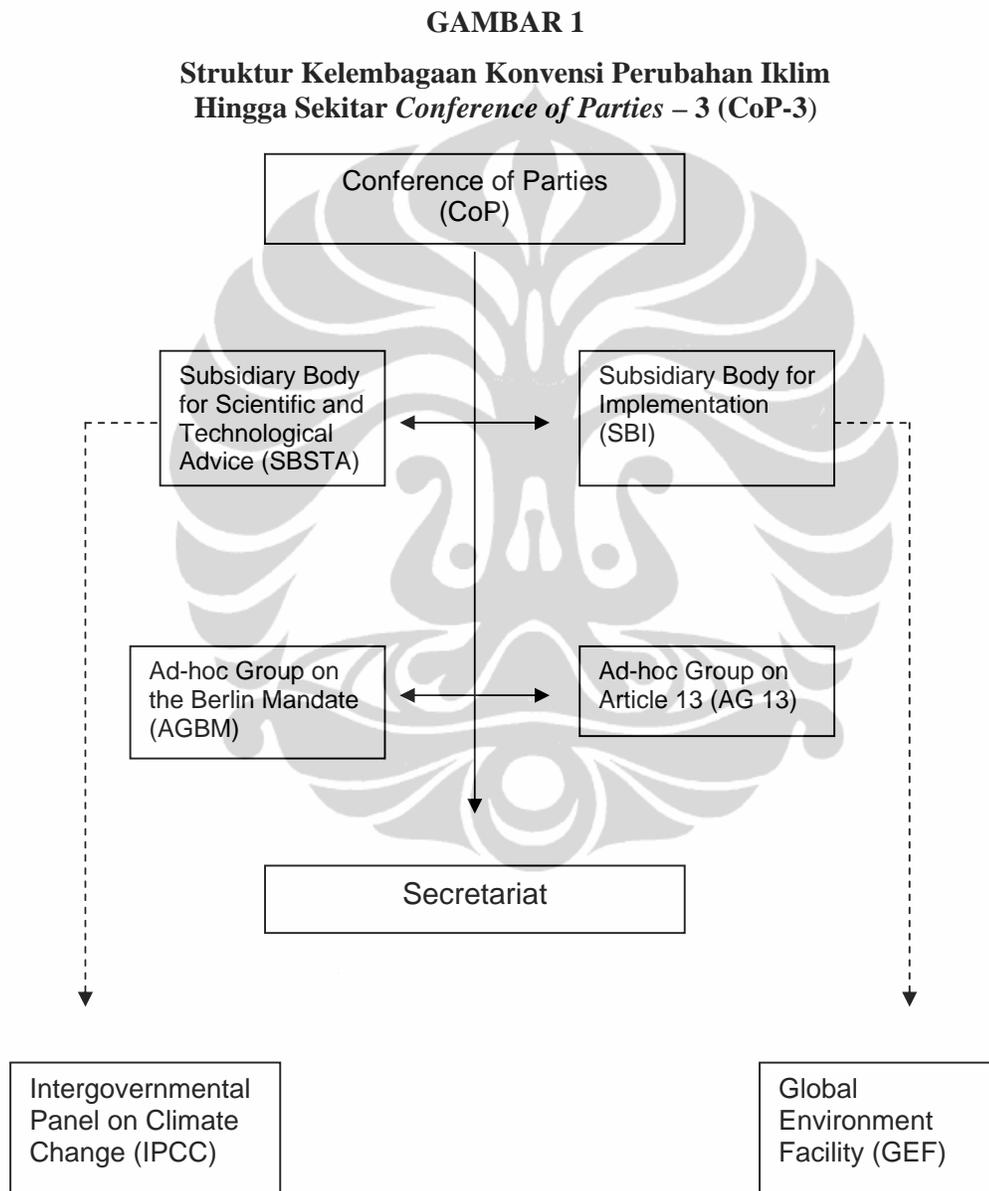
<sup>35</sup> Article 3.1. Teks lengkap UNFCCC dikutip dari [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/background/items/2853.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/2853.php) diakses pada tanggal 18 Februari 2009.

iklim dengan kelebihan struktur politik dan ekonomi yang mereka miliki. Kepemimpinan negara maju sangat diharapkan dalam rangka membantu negara berkembang dalam transfer teknologi terkait tindakan mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim. Negara maju diyakini mampu melaksanakan hal tersebut karena memiliki sumber daya keuangan besar sehingga mempunyai kapasitas dalam melakukan penelitian-penelitian yang menghasilkan program-program antisipasi terhadap kerusakan akibat perubahan iklim. Sementara di pihak lain negara berkembang lebih memberikan porsi perhatian kepada pembangunan dan pengembangan ekonominya dibanding kepedulian terhadap perubahan iklim. Oleh karena itu, kepemimpinan negara maju sebenarnya diharapkan menggugah pemerintahan negara berkembang untuk turut berperan dalam isu perubahan iklim.

Untuk menjalankan Konvensi dibentuk badan yang disebut *Conference of Parties* (CoP). CoP merupakan badan tertinggi (*supreme body*) dalam Konvensi yang mempunyai otoritas tertinggi dalam mengambil keputusan. CoP terdiri dari gabungan seluruh Pihak yang terikat dalam Konvensi. CoP bertanggung jawab untuk menjaga agar upaya penanganan terhadap isu perubahan iklim tetap berjalan dalam arah yang tepat. Konvensi mempunyai dua badan pembantu yang bersifat tetap (*permanent subsidiary body*) yaitu *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* (SBSTA) and *the Subsidiary Body for Implementation* (SBI). Kedua badan ini terbuka keanggotaannya bagi setiap Pihak dengan menyertakan para ahli dibidangnya untuk berperan dalam badan tersebut. SBSTA mempunyai tugas memberikan nasihat dalam masalah keilmuan, teknologi dan metodologi perubahan iklim. Dalam hal ini SBSTA mesti menjaga informasi yang tersedia tetap relevan bagi kepentingan pengambilan kebijakan oleh Konvensi. Dengan demikian SBSTA dapat memanfaatkan laporan penelitian ilmiah tentang perubahan iklim yang dikeluarkan oleh IPCC. Sedangkan SBI berkonsentrasi untuk memberikan nasihat pada CoP mengenai implementasi kebijakan yang dikeluarkan Konvensi. Di antaranya SBI berperan melakukan penilaian terhadap komunikasi nasional dan inventarisasi emisi yang disampaikan Para Pihak sesuai

dengan komitmennya<sup>36</sup>. SBI juga dapat memberikan saran-saran kepada CoP dalam hal mekanisme keuangan yang dioperasikan oleh *Global Environment Facility* (GEF).

Berikut ini adalah struktur kelembagaan Konvensi Perubahan Iklim hingga sekitar *Conference of Parties* yang ketiga (CoP-3):



<sup>36</sup> Article 4 Teks lengkap UNFCCC dikutip dari [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/background/items/2853.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/2853.php) diakses pada tanggal 18 Februari 2009.

Pencapaian dunia internasional terkait perubahan iklim dengan terbentuknya UNFCCC merupakan lompatan besar. Hal ini dipandang sebagai langkah pertama untuk membangun rezim perubahan iklim secara global<sup>37</sup>. Meskipun pada kenyataannya terdapat kecenderungan kenaikan konsentrasi emisi gas rumah kaca secara global. Dalam dokumen yang dihasilkan oleh Konvensi juga tidak secara tegas mencantumkan target pengurangan emisi yang harus dicapai. Elliot mencatat bahwa aktivis lingkungan dari *Greenpeace* menyebut apa yang dihasilkan oleh Konvensi sebagai sebuah kegagalan<sup>38</sup>. Sebab, tanpa menyebutkan adanya target pengurangan emisi sama dengan membiarkan isu perubahan iklim berjalan tanpa tujuan. Demikian juga Farhana Yamin, seorang aktivis NGO *Foundation for International Environmental Law and Development* (FIELD) yang selama jalannya perundingan dikenal dengan AOISS, menilai bahwa hasil Konvensi tentang emisi tidak konsisten dengan tujuan Konvensi serta tidak adanya kewajiban efisiensi energi sebagai langkah untuk mengurangi emisi<sup>39</sup>.

Namun teks Konvensi yang dibuka untuk ditandatangani pada Konferensi Tingkat Tinggi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan (UNCED) pada 4 Juni 1992 telah ditandatangani oleh 154 negara dan *European Community* (EC). Pada tanggal 21 Desember 1993, Konvensi telah diratifikasi oleh 50 negara, sehingga sesuai aturan Konvensi dalam Article 23, maka Konvensi mempunyai kekuatan hukum secara internasional (*entry into force*) pada tanggal 21 Maret 1994. Konvensi telah membuka era baru dengan membawa isu perubahan iklim menjadi agenda besar dalam dinamika politik internasional. Pembentukan UNFCCC memberikan harapan baru bagi penanganan isu perubahan iklim walaupun sebenarnya menyisakan beberapa permasalahan serius. Di antaranya, pertentangan negara-negara dalam merumuskan prinsip-prinsip kesepakatan dalam Konvensi Perubahan Iklim. Setidaknya telah dicapai kompromi di antara banyak pihak untuk menghindari konflik dan membuyarkan tujuan besar secara keseluruhan yang masih mungkin dicapai di masa datang<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Lorraine Elliott, *op.cit.*, hal 86.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Daniel Murdiyarso, "Sepuluh Tahun Perjalanan Negosiasi Konvensi Perubahan Iklim". Penerbit buku Kompas, Jakarta, Mei 2003, hal 24.

### 2. 1. 5. Munculnya Protokol Kyoto Tahun 1997

Salah satu capaian paling maju dalam negosiasi Konvensi Perubahan Iklim adalah diadopsinya Protokol Kyoto sebagai mekanisme pengurangan emisi. Terlepas dari kontroversi mekanisme Protokol Kyoto ini, dinamika perubahan iklim global telah masuk ke dalam agenda politik global yang mendapat perhatian serius dari negara maju maupun dari negara berkembang. Pada bagian ini akan dijelaskan kronologi terbentuknya Protokol Kyoto dilanjutkan dengan gambaran tentang sikap dari negara-negara maju dan negara-negara berkembang terhadap pengurangan emisi yang diatur dalam Protokol Kyoto ini. Harapan negara berkembang agar negara maju segera melakukan pengurangan emisi terhambat sikap negara-negara maju yang enggan meratifikasi Protokol Kyoto karena khawatir ekonominya terganggu. Amerika Serikat sebagai negara penghasil emisi terbesar dunia justru menolak keras untuk meratifikasi dan menarik diri dari Protokol Kyoto ini. Pertarungan kepentingan antara Amerika Serikat dengan negara-negara Pihak lainnya sudah berlangsung sejak penyusunan draft Protokol dalam sesi-sesi perundingan *Ad-Hoc Working Group on Berlin Mandate* (AGBM).

Perlunya mengetahui rangkaian perodesasi dan pencapaian perundingan dalam *Ad-Hoc Working Group on Berlin Mandate* (AGBM) adalah karena melalui perundingan inilah lobi-lobi politik gencar dilakukan kepada negara-negara maju untuk menyiapkan draft protokol yang akan dibawa ke CoP-3 tahun 1997. Draft protokol inilah yang kemudian dibahas ke dalam perundingan CoP-3 hingga menghasilkan Protokol Kyoto. Protokol Kyoto ini yang kemudian menjadi acuan bagi semua negara Pihak untuk melakukan penurunan emisi gas rumah kaca khususnya bagi negara maju yang di dalamnya terdapat besaran penurunan serta tenggat waktu batas penurunan emisi bagi masing-masing negara.

Berikut ini adalah tahapan dari perodesasi dan pencapaian perundingan *Ad-Hoc Working Group on Berlin Mandate* (AGBM) dilanjutkan dengan tahapan perundingan dalam *Conference of Parties* (CoP) dalam rangka pembahasan mengenai isu perubahan iklim global.

TABEL 2. 2

**Rangkaian Periodesasi dan Hasil Perundingan *Ad-Hoc Working Group on Berlin Mandate* (AGBM) Dalam Rangka Konferensi Isu Perubahan Iklim**

Sesi	Tempat & Waktu	Perkembangan/Hasil
AGBM-1	Jenewa, 2-15 Agustus 1995	Analisis dan Pengkajian
AGBM-2	Jenewa, 30 Oktober-3 November 1995	Analisis dan Pengkajian Struktur Protokol EU
AGBM-3	Jenewa, 5-8 Maret 1996	Analisis dan Pengkajian, keraguan ilmiah/IPCC
AGBM-4	Jenewa, 8-19 Juli 1996	Keraguan ilmiah, dukungan Amerika Serikat tentang target yang mengikat, Deklarasi Jenewa
AGBM-5	Jenewa, 9-13 Desember 1996	Kerangka kompilasi proposal untuk pertimbangan lebih lanjut
AGBM-6	Bonn, 3-7 Maret 1997	Proposal target Uni Eropa, konsep kerangka protokol Amerika Serikat, adopsi teks protokol untuk negosiasi
AGBM-7	Bonn, 31 Juli-7 Agustus 1997	Konsolidasi teks negosiasi
AGBM-8	Bonn, 22-31 Oktober 1997	Proposal Jepang, G77, dan Amerika Serikat. Revisi teks negosiasi berdasarkan negosiasi dengan Ketua AGBM
CoP-3	Kyoto, 30 November-11 Desember 1997	Protokol Kyoto disepakati pada 11 Desember 1997

Sumber data: Daniel Murdiyarso, "*Sepuluh Tahun Perjalanan Negosiasi Konvensi Perubahan Iklim*". Penerbit buku Kompas, Jakarta, Mei 2003, hal. 73.

Jalannya negosiasi AGBM diwarnai oleh proses yang pasang surut. Pada AGBM-1 yang berlangsung di Jenewa, Amerika Serikat menjadi negara pertama yang menentang agenda perundingan. Amerika Serikat menyarankan agar Para Pihak terlebih dahulu melakukan analisis dan kajian secara mendalam terhadap keperluan dikeluarkannya Kebijakan dan Tindakan (*Policies and Measures*) mengenai pengurangan emisi sebelum perundingan berjalan jauh dengan penetapan target serta jadwal pencapaian target<sup>41</sup>. Pendapat ini disampaikan Amerika Serikat dengan maksud memperlambat jalannya perundingan yang secara intens mulai membicarakan besaran target dan jadwal pencapaiannya. Salah satu isu krusial yang memancing pertemuan antar delegasi selama sesi

<sup>41</sup> *Ibid*, hal. 73.

AGBM-1 sampai dengan AGBM-8 adalah apakah target pengurangan emisi ditetapkan dalam bentuk besaran persentase pengurangan secara umum atau dalam jumlah berbeda berdasarkan tingkat kemampuan masing-masing negara.

**TABEL 2. 3**  
**Rangkaian Periodesasi dan Hasil Perundingan *Conference of Parties* (CoP)**  
**Dalam Rangka Konferensi Isu Perubahan Iklim**

Sesi	Tempat & Waktu	Perkembangan/Hasil
CoP-1	Berlin, Maret - April 1995	Pembahasan kesanggupan negara maju dalam berkomitmen dalam menjalankan kesepakatan UNFCCC (Berlin Mandate)
CoP-2	Jenewa, Juli 1996	Adanya perubahan secara signifikan tentang posisi Amerika Serikat terhadap isu-isu yang dinegosiasikan dalam CoP-2
CoP-3	Kyoto, 30 November-11 Desember 1997	Terjadi tarik-menarik kepentingan antara negara maju dengan negara berkembang terhadap draft proposal yang diajukan. Hal ini berlangsung alot. Akibatnya para peserta konferensi terbagi menjadi beberapa kelompok antara lain Annex I, JUSSCANNZ Group, Rusia dan CEITs, Non-Annex I, AOSIS, OPEC, dan GRILA. Tetapi akhirnya konferensi dapat menghasilkan kesepakatan yang tercantum dalam Protokol Kyoto.
CoP-4	Buenos Aires, 2-13 November 1998	Dihasilkan Buenos Aires Plans of Action (BAPA) yang memberikan waktu dua tahun bagi penyelesaian beberapa masalah tentang implementasi Protokol Kyoto yang belum disepakati
CoP-5	Bonn, 25 Oktober – 5 November 1999	Lanjutan pembahasan mekanisme implementasi Protokol Kyoto
CoP-6	The Hague, November 2000	Ditunda tanpa menghasilkan kesepakatan apapun. CoP-6 dilanjutkan bulan Juli 2001 di Bonn yang menghasilkan Kesepakatan Bonn
CoP-7	Marrakesh, Maroko 29 Oktober-10 November 2001	Menghasilkan Persetujuan Marrakesh ( <i>Marrakesh Accord</i> ) yang isinya penyelesaian masalah mekanisme pendanaan UNFCCC berupa <i>Global Environmental Facility</i> (GEF)

CoP-8	New Delhi, 23 Oktober-1 November 2002	Menghasilkan Deklarasi New Delhi ( <i>New Delhi Declaration</i> ) yang berisi desakan negara-negara Pihak yang belum meratifikasi Protokol Kyoto, menyarankan negara maju dan negara berkembang melakukan diversifikasi kepada energi terbarukan melalui berbagai cara.
CoP-9	Milan, Italia, 1-12 Desember 2003	Implementasi <i>Marrakesh Accord</i> dan persiapan dari negara yang mulai melakukan proses ratifikasi Protokol Kyoto.
CoP-10	Buenos Aires, 6-17 Desember 2004	Menghasilkan <i>Adaptation CoP</i> karena pembahasan tentang adaptasi terhadap perubahan iklim mendominasi jalannya negosiasi
CoP-11	Montreal, 28 November 9 Desember 2005	Dimulainya pembahasan komitmen baru pasca Protokol Kyoto yang akan habis pada tahun 2012
CoP-12	Nairobi, 6-17 November 2006	Belum ada pembahasan lanjutan mengenai pembentukan komitmen baru pasca Protokol Kyoto
CoP-13	Denpasar, 3-15 Desember 2007	Dihasilkan <i>Bali Road Map</i> sebagai hasil pertemuan terbaru yang dihasilkan menjelang berakhirnya kesepakatan Protokol Kyoto tahun 2012

Saat terakhir sebelum pelaksanaan CoP-3 adalah perundingan AGBM-8 di Bonn, Jerman. Uni Eropa kembali mengingatkan pada semua Pihak bahwa waktu yang tersisa tidak akan cukup apabila masing-masing kelompok kepentingan memaksakan kehendaknya. Jepang yang selama ini selalu bersama Amerika Serikat dan menginginkan partisipasi negara berkembang dalam target pengurangan emisi akan menjadi tuan rumah pelaksanaan CoP-3. Oleh karena itu, Jepang sangat berkepentingan agar pelaksanaan CoP-3 berjalan sukses dengan tercapainya kemajuan perundingan secara signifikan.

Pada sesi AGBM-8 semua pihak menyadari betapa krusial perundingan ini karena inilah kesempatan terakhir bagi para Pihak untuk memasukkan usulan ataupun menolak usulan pihak lain. Sebab, draft protokol yang dihasilkan dalam sesi ini akan dibawa sebagai draft final pada saat berlangsungnya CoP-3. Meskipun saat CoP-3 para Pihak masih memiliki kesempatan negosiasi namun mereka tidak ingin kehilangan momentum ketika pembahasan dalam AGBM-8 dianggap sebagai posisi final para Pihak menjelang CoP-3.

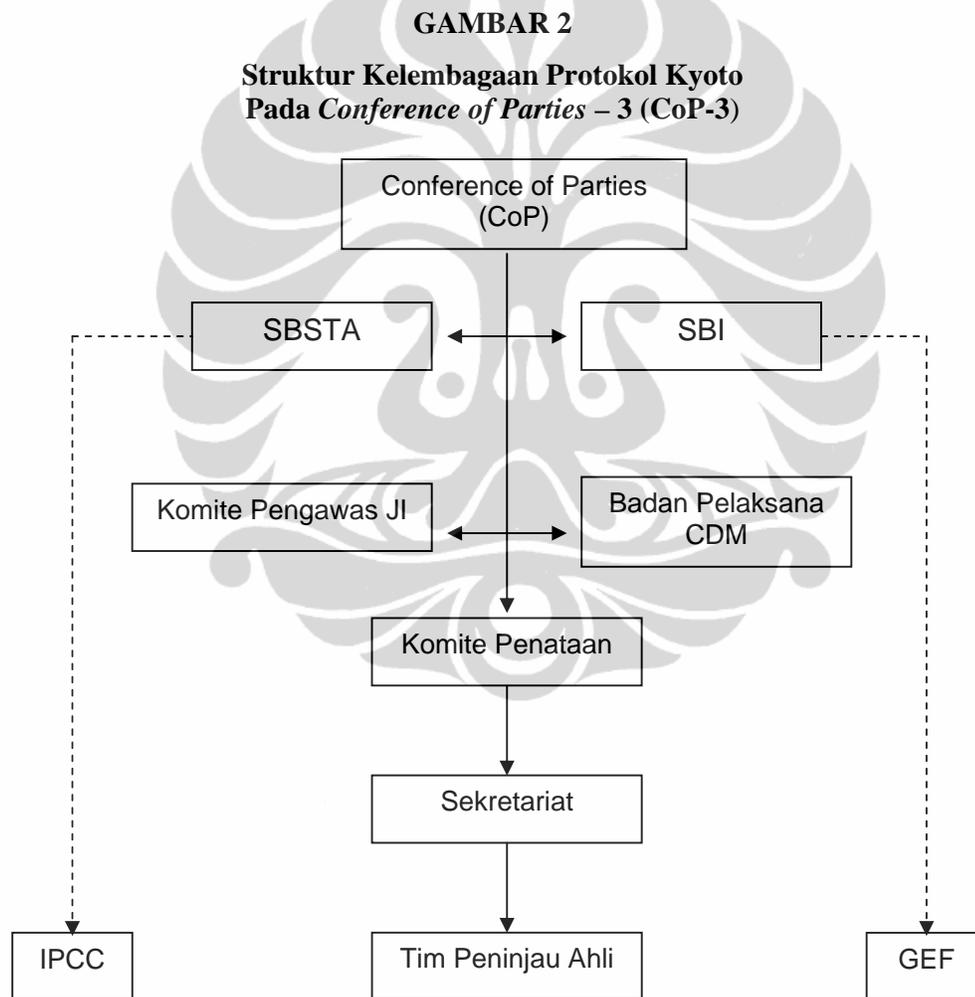
Yang menjadi perhatian utama dari semua pelaksanaan CoP tersebut, adalah pada saat pelaksanaan CoP-13 di Denpasar, Bali pada Desember 2007. Konferensi ini juga dikenal sebagai Konferensi Perubahan Iklim (*United Nations Framework Conference on Climate Change – UNFCCC*) karena pada periode inilah peran Indonesia sebagai salah satu negara berkembang, yang juga termasuk dalam Non-Annex I mulai menunjukkan peranannya. Di masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono ini, isu lingkungan hidup, khususnya isu perubahan iklim mendapat perhatian yang besar dalam kebijakan luar negeri Indonesia. Isu perubahan iklim mempunyai keterkaitan luas dengan berbagai macam sektor. Sektor perekonomian menjadi taruhan besar dalam setiap pembahasan dan perundingan perubahan iklim. Setiap langkah mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim dapat berakibat langsung pada perekonomian di suatu negara. Tidak dapat dipungkiri bahwa penghasil emisi terbesar adalah di negara-negara maju. Sehingga ketika ada tuntutan agar negara maju segera menetapkan target pengurangan emisi, maka muncul reaksi dari negara-negara maju.

Mayoritas negara-negara maju keberatan tuntutan tersebut, di antaranya Amerika Serikat, Kanada, Jepang, dan Australia. Sementara Uni Eropa memiliki sikap berbeda yakni meminta kesediaan negara-negara maju untuk mau memenuhi tuntutan tersebut. Sebab ancaman perubahan iklim bagi umat manusia adalah hal yang sangat serius sebagaimana *first assessment report IPCC* tahun 1990. Sehingga tanpa kemauan negara maju, maka ancaman perubahan iklim akan menjadi beban semua umat manusia. Di sisi lain, negara berkembang sedang giat memacu pertumbuhan ekonominya, sehingga meminta 'keadilan' kesempatan untuk mengejar ketinggalan dengan negara maju. Itulah sebabnya mengapa 'pertarungan' negara maju dan negara berkembang tidak pernah usai dalam setiap pembahasan perubahan iklim.

CoP-3 diselenggarakan di kota Kyoto, Jepang dimulai 30 November 1997 hingga 10 Desember 1997. Walaupun diliputi dengan harapan tercapainya kemajuan mengingat beberapa hasil yang di dapat dalam pelaksanaan AGBM-5 sampai AGBM-8, rupanya para Pihak dalam Konvensi masih bersikap melihat dan menunggu perkembangan perundingan selanjutnya untuk menentukan sikap terhadap beberapa isu krusial. Pelaksanaan CoP kali ini sejak awal diwarnai

dengan mengemukakan perbedaan pandangan antara beberapa koalisi kepentingan yang menjadi peserta CoP-3. Konferensi yang diikuti oleh sekitar 2.200 delegasi yang mewakili para Pihak dalam UNFCCC dihadiri juga oleh kurang lebih 4.000 pengamat baik dari NGO maupun organisasi internasional. Perhelatan CoP-3 dipimpin oleh Ketua Badan Lingkungan Jepang Hiroshi Ohki ini sangat ditunggu-tunggu kemajuannya oleh masyarakat internasional<sup>42</sup>. Oleh karena itu, harapan publik internasional sangat besar terhadap keberhasilan pelaksanaan CoP kali ini.

Berikut adalah Struktur Kelembagaan Protokol Kyoto pada pelaksanaan *Conference of Parties – 3 (CoP-3)*:



<sup>42</sup> Badan Lingkungan Jepang (*Japan Environment Agency*) adalah badan yang dibentuk Pemerintah Jepang untuk menangani permasalahan lingkungan. Tahun 2001 statusnya dinaikkan menjadi Kementerian Lingkungan (*Ministry of Environment*). Lihat Paul G. Harris, "Environmental Politics and Foreign Policy in East Asia : A Survey of China and Japan" dalam Paul G. Harris (ed), *op.cit.*, hal. 27.

Penyelenggaraan CoP-3 merupakan salah satu konferensi tentang lingkungan yang paling besar dan mempunyai pengaruh luas dalam dinamika politik internasional. Mengingat hasilnya mempunyai dimensi yang berdampak luas bagi kehidupan umat manusia di muka bumi, maka perhelatan ini menjadi arena diplomasi lingkungan internasional tingkat tinggi. Isu perubahan iklim bukan lagi monopoli para ahli lingkungan karena spektrum cakupannya sudah melampaui kewenangan seorang pakar lingkungan. Masalah perubahan iklim adalah masalah bersama umat manusia. Seorang kepala negara atau kepala pemerintahan sekalipun tidak akan sanggup mengendalikan permasalahan perubahan iklim seorang diri. Oleh karena itu dibutuhkan kerja sama global antara negara maju dan negara berkembang untuk melakukan tindakan mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim, salah satunya melalui pelaksanaan CoP sebagai badan tertinggi pengambil keputusan strategis dalam UNFCCC.

Melalui lembaga-lembaga yang telah dibentuk serta dengan fungsi dan kewajibannya masing-masing tersebut, maka masalah lingkungan hidup khususnya isu perubahan iklim global, mulai menjadi isu utama dalam setiap pertemuan para kepala negara baik dalam forum bilateral, regional, maupun dalam forum multilateral. Karena adanya persamaan persepsi antara semua pihak akan pentingnya keselamatan lingkungan dan bahaya yang akan ditimbulkan jika masalah lingkungan tidak diperhatikan oleh masing-masing negara. Pembangunan yang dilakukan secara terpadu dan berkelanjutan akan terkait dengan persoalan lingkungan hidup, ekonomi, teknologi, sosial, budaya, bahkan masuk ke wilayah politik. Karena itu, pemerintah perlu mempunyai *mainstream* yang jelas dimana pembangunan berkelanjutan tersebut harus diarahkan pada pembangunan yang memperhatikan lingkungan, melestarikan fungsi ekosistem yang mendukungnya, pemanfaatan kegiatan untuk berkembang secara bersama-sama dan terus menerus.

Karena itulah, perlu ada kesepakatan yang jelas serta keseriusan dari semua pihak agar tujuan yang ingin dicapai melalui Protokol Kyoto tahun 1997 dapat tercapai, tanpa mengorbankan kepentingan negara-negara yang telah meratifikasinya. Kesadaran akan pentingnya keselamatan lingkungan menjadi fokus utama yang seharusnya dilihat oleh semua pihak untuk tujuan jangka panjang di masa mendatang.

## 2. 2. Politik Lingkungan Hidup Global

Sebagaimana yang telah dijelaskan, bahwa isu lingkungan hidup khususnya isu perubahan iklim global akan sangat berkaitan dengan bidang lainnya, karena itu proses negosiasi mengenai hal ini pada lingkup politik internasional akan menjadi sangat kompleks dan dinamis berkaitan dengan kepentingan masing-masing negara. Dalam perundingan internasional ini, akan melibatkan banyak aktor negara maupun non-negara, karena masing-masing pihak itu mempunyai tujuan yang berbeda-beda. Tetapi melalui perundingan internasional tersebut, diharapkan semua pihak dapat memahami akan tujuan utama yang ingin dicapai nantinya, tanpa perlu mengorbankan kepentingan-kepentingan masing-masing pihak tersebut.

Menurut Nurul Isnaeni, adanya pemahaman tentang dinamika yang sedang berkembang di dunia internasional serta bagaimana para aktor menegosiasikan kepentingannya terkait dengan isu lingkungan hidup, harus mendapatkan formulasi dan implementasi kebijakan di tingkat internasional, regional, maupun bilateral, serta di tingkat masing-masing negara<sup>43</sup>. Karena dengan adanya pemahaman yang sama dan kesadaran dari semua pihak, maka tujuan utama yang ingin dicapai melalui Protokol Kyoto tersebut akan dapat tercapai secara optimal dan keselamatan lingkungan dapat tercapai.

Hal-hal yang perlu menjadi perhatian dalam politik lingkungan hidup global antara lain mengenai peranan aktor yang meliputi negara, organisasi internasional, korporasi multinasional, organisasi non-pemerintah (NGO), komunitas epistemik, dan organisasi perdagangan dunia. Peranan aktor-aktor tersebut menjadi penting karena masalah lingkungan hidup ini mempunyai pengaruh yang besar terhadap kepentingan ekonomi suatu negara, sehingga perlu adanya pendekatan khusus untuk menanganinya agar tidak menimbulkan konflik dengan pihak-pihak lain. Artinya, aktor-aktor tersebut akan menjalankan fungsi dan tugasnya sesuai dengan peranannya dalam masalah lingkungan hidup, khususnya isu perubahan iklim global.

---

<sup>43</sup> Nurul Isnaeni & Broto Wardoyo, "Isu Lingkungan Hidup Global: Tantangan Kebijakan Luar Negeri dan Negosiasi Multilateral". Jurnal Politik Global Internasional GLOBAL, Vol. 9 No. 2, Desember 2007 – Mei 2008. Diterbitkan oleh Departemen Ilmu Hubungan Internasional, FISIP UI, Depok, Desember 2007, hal 231.

Pihak-pihak yang turut berkepentingan dalam hal isu lingkungan hidup ini tidak hanya melibatkan aktor-aktor negara, tetapi juga akan melibatkan aktor-aktor non-negara seperti NGO maupun LSM, lembaga-lembaga keuangan internasional, perusahaan-perusahaan multinasional, kelompok masyarakat, dan berbagai pihak lainnya. Karena masing-masing pihak akan berupaya untuk memainkan peran dan fungsinya secara maksimal.

Negara sebagai aktor utama merupakan pihak yang memegang peranan paling penting dalam setiap proses perundingan untuk bernegosiasi, menyusun, menerapkan serta menjalankan kebijakan yang diambil berdasarkan aturan-aturan dan prinsip-prinsip hukum internasional dalam menegakkan rezim lingkungan internasional. Negara dalam hal ini pemerintah selaku pihak yang mengendalikan negara perlu mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan yang berwawasan lingkungan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup, mengatur penyediaan, peruntukan, penggunaan dan pengelolaan lingkungan hidup serta pemanfaatan kembali sumber daya alam termasuk sumber daya genetika. Banyak pilihan yang dapat diambil suatu negara dalam masalah lingkungan hidup ini. Biasanya pilihan itu bergantung pada kemampuan dari negara itu sendiri. Jika suatu negara mempunyai sistem yang kuat dan di dukung oleh kemampuan keuangan negara yang besar, maka kebijakannya akan terlihat lebih dominan. Seperti kebijakan negara-negara maju. Akan tetapi kondisi yang berbeda terjadi pada negara-negara dimana sistem pemerintahannya tidak terlalu kuat ditambah lagi kurangnya kemampuan keuangan negara dalam menjalankan kebijakannya, misalnya pada negara-negara berkembang, akan menyebabkan negara-negara tersebut berupaya mendapatkan simpati dari dunia internasional melalui dukungan yang diberikan dalam isu lingkungan hidup khususnya isu lingkungan hidup global. Diharapkan dengan dukungan yang diberikan dengan meratifikasi Protokol Kyoto tersebut, maka negara berkembang tersebut akan mendapatkan bantuan keuangan dari negara-negara maju dengan dalih untuk menjalankan kebijakan lingkungan hidup, maka dibutuhkan kemampuan keuangan yang lebih besar karena akan mempengaruhi struktur perekonomian suatu negara sebagai akibat dari penyesuaian pembangunan yang dilakukan oleh negara berkembang.

Dari sisi aktor non-negara seperti organisasi internasional, maka organisasi ini akan mempunyai posisi yang kuat pengaruhnya dalam mengarahkan kebijakan pembangunan dan lingkungan hidup bagi negara berkembang karena organisasi internasional ini biasanya akan dapat mempengaruhi kebijakan pada negara berkembang melalui tekanan yang bersifat normatif terhadap isu-isu tertentu<sup>44</sup>.

Sedangkan bagi kelompok perusahaan multinasional (*MNCs*), melalui kepentingan bisnis mereka yang ada di negara-negara lain, ditunjang dengan kemampuan keuangan yang besar, maka kebijakan perusahaan-perusahaan ini akan dapat berdampak langsung terhadap perekonomian pada negara-negara berkembang. Akibat dari kepentingan bisnis yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan multinasional tersebut, telah menimbulkan efek polusi industri dan eksploitasi sumber daya alam yang ada di negara berkembang tersebut. Dampak lain yang ditimbulkannya adalah akibat dari pembangunan industri yang tidak memperhatikan keselamatan lingkungan, menyebabkan terjadinya penurunan kualitas lingkungan hidup. Polusi di dunia saat ini dihasilkan oleh sekitar 500 TNCs terkemuka, dimana dua puluh persen diantaranya menghasilkan lebih dari 90% penjualan pestisida di seluruh dunia, yang sebagian besar merupakan pemilik dari pertanian dan perkebunan komersial dalam skala global<sup>45</sup>.

Organisasi non-pemerintah juga memainkan peranan yang sangat penting dalam mempengaruhi kebijakan di suatu negara. Meskipun organisasi ini bersifat nirlaba dan tidak berafiliasi pada kepentingan politik, bisnis dan lainnya, tetapi karena organisasi ini bersifat lintas batas negara dan mempunyai jaringan di hampir setiap negara, maka *bargaining* yang dilakukan oleh aktor-aktor negara terhadap negara-negara lain, akan dapat mempengaruhi keputusan yang dibuat oleh negara tersebut. Menurut Princen & Finger, dalam *environmental realm*, NGO memiliki tiga aset utama yang tidak (atau sulit) dimiliki oleh aktor lain, yaitu: legitimasi, transparansi dan transnasionalisme. Hal ini berarti, peranan dari organisasi-organisasi non-pemerintah tidak dapat disepelekan begitu saja, apalagi jika organisasi non-pemerintah ini merupakan bentukan dari negara-negara maju.

---

<sup>44</sup> Gareth Porter & Janet W. Brown, *Global Environmental Politics: Dilemmas in World Politics*, Oxford: Westview Press, 1996, hal. 45.

<sup>45</sup> Lorraine Elliot, *The Global Politics of the Environmental*, 2<sup>nd</sup> Edition, New York, New York University Press, 2004, hal. 117.

Peranan komunitas sains sebagai kelompok profesional yang mempunyai keahlian dan kemampuan di bidangnya masing-masing, juga mempunyai pengaruh dan peranan khusus. Dalam hal isu perubahan iklim global, banyak pakar-pakar dunia yang telah memberikan masukan dan pendapat yang sangat berharga terhadap kebuntuan-kebuntuan negosiasi yang terjadi. Ini berarti bahwa kelompok komunitas sains ini tidak hanya memperjuangkan kepentingan mereka saja, tetapi juga pengetahuan yang lebih mendalam terhadap suatu permasalahan mengenai lingkungan hidup khususnya isu perubahan iklim global, akan dapat menjadi jalan keluar terhadap berbagai ganjalan-ganjalan yang muncul.

Bagi *International Monetary Fund* (IMF) dan *World Bank*, peranannya dalam masalah lingkungan hidup sudah pasti terlihat dari sisi pendanaan dan keuangan yang mereka miliki, karena kedua lembaga ini akan menjadi sumber bantuan keuangan internasional bagi negara-negara berkembang. Tentu tidak sulit bagi lembaga ini untuk mengarahkan dan mempengaruhi kebijakan suatu negara berkembang dengan imbalan bantuan keuangan. Tetapi bantuan yang diberikan tersebut tentu tidak begitu saja diberikan, akan tetapi ada berbagai persyaratan yang harus dijalankan oleh negara-negara yang menerima bantuan ini, seperti menerapkan program pemulihan ekonomi, restrukturisasi perbankan, liberalisasi keuangan, dan berbagai kebijakan-kebijakan lainnya.

Sedangkan pengaruh dari *World Trade Organization*, adalah pengaruhnya dalam mengatur aspek perdagangan dalam segala hal, melalui sistem dan prosedur yang jelas dan lengkap dimana ada sanksi yang dapat dijatuhkan kepada para anggotanya jika tidak mematuhi aturan-aturan yang telah ditetapkan. Munculnya organisasi kerjasama ekonomi dan perdagangan merupakan langkah alternatif untuk mengatasi kelambatan dan tidak efektifnya prinsip-prinsip dalam kesepakatan umum, yang kemudian akan membuka mata dunia mengenai perlunya mendirikan suatu lembaga atau organisasi internasional yang bisa menyelesaikan masalah ekonomi antar negara, sebagaimana tujuan utama dari organisasi perdagangan dunia, yaitu menciptakan perdagangan bebas yang tidak diskriminatif bagi semua pihak.