

BAB III

DINAMIKA POLITIK PERUBAHAN IKLIM GLOBAL DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEBIJAKAN LUAR NEGERI JERMAN

Untuk menggambarkan keterlibatan Jerman dalam dinamika politik perubahan iklim global, Bab III akan menjelaskan dinamika politik perubahan iklim sejak ditandatanganinya UNFCCC pada tahun 1992. Keterlibatan Jerman dalam politik perubahan iklim global dapat di telusuri sejak penyusunan UNFCCC sebagai kerangka kerja PBB untuk mengani masalah perubahan iklim. Pembahasan dalam Bab III dimaksudkan untuk menguraikan dinamika pertarungan kepentingan antara negara maju dengan negara berkembang dalam konstelasi politik perubahan iklim global. Diantara negara maju sendiri terdapat perbedaan tajam yang mewarnai perjalanan politik perubahan iklim khususnya antara Uni Eropa dengan Amerika Serikat. Jerman tidak secara khusus dibahas dalam Bab III. Akan tetapi dalam pembahasan tentang perjalanan politik perubahan iklim yang dimulai dari penandatanganan UNFCCC sampai dengan penyelenggaraan COP-13 akan tampak peranan Jerman didalamnya.

A. *United Nations Framework Conference 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.⁹⁹ Menurut Lorraine Elliott *first assessment report* dari IPCC tersebut merupakan kontribusi paling penting dalam konsensus keilmuan mengenai perubahan iklim.¹⁰⁰ Perubahan iklim yang semula masih diragukan kebenarannya secara ilmiah telah dibuktikan secara gamblang melalui penelitian ilmiah oleh IPCC. Momentum ini kemudian membawa isu perubahan iklim dalam proses negosiasi dan perundingan antar negara yang akhirnya menghasilkan beberapa kesepakatan internasional.¹⁰¹ Sebelumnya pada tahun 1989 negara-negara maju dan berkembang mengadakan konferensi tingkat menteri di Noordwijk - Belanda untuk membahas isu perubahan iklim. Belanda mengajukan proposal yang berisi keharusan negara-negara maju

⁹⁹ Lorraine Elliott, "*The Global Politics of the Environment*". New York University Press, Washington Square, New York, 2004. hal. 82.

¹⁰⁰ *Ibid.* hal. 81.

¹⁰¹ *Ibid.*

untuk menstabilkan emisi CO₂ pada tahun 2000. Amerika Serikat dan Jepang langsung mengemukakan penolakannya yang mengakibatkan Konferensi hanya menghasilkan deklarasi umum mengenai pengurangan emisi.¹⁰²

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 memwadahi pelaksanaan negosiasi dan perundingan mengenai isu perubahan iklim. Konvensi 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. Elliott mencatat setidaknya dua isu utama yang menjadi perdebatan antara negara maju dengan negara berkembang. Isu pertama adalah bagaimana caranya untuk menstabilkan dan mengurangi emisi dan konsentrasi gas rumah kaca dari masing-masing negara.¹⁰³ 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 sangat mengkhawatirkan.

Isu kedua mengenai tanggung jawab negara-negara untuk melakukan tindakan pengurangan emisi.¹⁰⁴ 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

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.* hal. 83.

dinilai sebagai upaya negara maju untuk menghambat pertumbuhan dan perkembangan ekonomi negara-negara berkembang.¹⁰⁵

Selama berlangsungnya negosiasi dalam INC, negara-negara terpolarisasi dalam beberapa kelompok berdasarkan sentimen kepentingan masing-masing.¹⁰⁶ 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 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 Economies In Transition* - CEITs) seperti bekas pecahan Uni Soviet, dan negara-negara maju yang tergabung dalam *Organisation 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*'.¹⁰⁷ Jalannya negosiasi benar-benar didominasi oleh kepentingan politik dan ekonomi negara maju dan negara berkembang. Akhirnya setelah menempuh proses selama kurang lebih 18 bulan pada 9 Mei 1992 disepakati untuk mengesahkan Kerangka Kerja Konvensi Perubahan Iklim PBB (*United Nations Framework Convention 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, Brasil.

Pembentukan UNFCCC memberikan harapan baru bagi penanganan isu perubahan iklim walaupun sebenarnya menyisakan beberapa permasalahan serius. Diantaranya 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

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.* hal. 84.

¹⁰⁷ *Ibid.* hal. 82.

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.¹⁰⁸ Setidaknya telah dicapai kompromi diantara banyak pihak untuk menghindari konflik dan membuyarkan tujuan besar secara keseluruhan yang masih mungkin dicapai di masa datang.

Tujuan utama dibentuknya UNFCCC sebagaimana disebutkan dalam Article 2 Konvensi adalah “*stabilization of greenhouse gas concentrations 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 :

*“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”.*¹⁰⁹

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 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.¹¹⁰ Kehati-hatian dimaksudkan agar tindakan mitigasi dan adaptasi

¹⁰⁸ Daniel Murdiyarto, “*Sepuluh Tahun Perjalanan Negosiasi Konvensi Perubahan Iklim*”. Penerbit buku Kompas, Jakarta, Mei 2003. hal. 24.

¹⁰⁹ Teks lengkap United Nations Framework on Climate Change (UNFCCC) dikutip dari http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/2853.php diakses pada 18 Agustus 2008.

¹¹⁰ Daniel Murdiyarto, *op. cit.* hal 26.

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 penganganan 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 diantara para pihak yang ikut ambil bagian dalam Konvensi. Karena negara-negara yang terlibat dalam Konvensi terdiri dari negara-negara maju (*developed country*) dan negara-negara berkembang (*developing country*).

Prinsip-prinsip yang tercantum dalam Konvensi diantaranya 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”.*¹¹¹

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 di balik ‘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 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

¹¹¹ Article 3.1 Teks lengkap UNFCCC dikutip dari http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/2853.php diakses pada 18 Agustus 2008.

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 maju diminta untuk berada di depan dalam melakukan tindakan mitigasi serta di haruskan melaporkan mengenai strategi dan program yang mereka pilih. Ketentuan ini diharapkan merangsang negara maju untuk mengambil peran aktif memerangi perubahan iklim dengan kelebihan struktur politik dan ekonomi yang mereka punyai. 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 melakukan 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 the 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 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 di bidangnya untuk berperan dalam badan tersebut. SBSTA mempunyai tugas melakukan memberikan nasehat dalam masalah keilmuan, teknologi dan metodologi terkait 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 pada untuk memberikan nasehat pada COP mengenai implementasi kebijakan yang dikeluarkan Konvensi. Diantaranya SBI berperan melakukan penilaian terhadap komunikasi nasional dan inventarisasi emisi yang

disampaikan Para Pihak sesuai dengan komitmennya.¹¹² SBI juga dapat memberikan saran-saran kepada COP dalam hal mekanisme keuangan yang dioperasikan oleh *Global Environment Facility* (GEF).

Capaian dunia internasional terkait perubahan iklim dengan terbentuknya UNFCCC merupakan lompatan besar. Ted Hanisch – anggota delegasi Norwegia untuk INC berpendapat bahwa disepakatinya Konvensi (UNFCCC) merupakan kesuksesan besar. Hal dipandang sebagai langkah pertama untuk membangun rezim perubahan iklim secara global.¹¹³ 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. Elliott mencatat bahwa aktivis lingkungan dari *Greenpeace* menyebut apa yang dihasilkan oleh Konvensi sebagai sebuah kegagalan.¹¹⁴ 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 Internasional Environmental Law and Development* (FIELD) yang selama jalannya perundingan dikenal dekat dengan AOSIS menilai bahwa hasil Konvensi tentang emisi tidak konsisten dengan tujuan Konvensi serta tidak adanya kewajiban mengenai efisiensi energi sebagai langkah untuk mengurangi emisi.¹¹⁵

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 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 21 Maret 1994. Dengan demikian Konvensi telah membuka era baru dengan membawa isu perubahan iklim menjadi agenda besar dalam dinamika politik internasional.

A. Protokol Kyoto

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

¹¹² Article 4 Teks lengkap UNFCCC dikutip dari http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/2853.php diakses pada 18 Agustus 2008.

¹¹³ Lorraine Elliott, *op. cit.* hal. 86.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

telah masuk ke dalam agenda politik global yang mendapat perhatian serius negara maju maupun negara berkembang. Subbab ini akan menjelaskan kronologis terbentuknya Protokol Kyoto dilanjutkan dengan gambaran tentang sikap negara-negara maju terhadap mekanisme pengurangan emisi yang diatur dalam Protokol ini. Harapan negara berkembang agar negara maju segera melakukan pengurangan emisi terhambat sikap negara-negara maju yang meratifikasi Protokol karena khawatir ekonominya terganggu.

Uni Eropa tampil sebagai pendukung utama Protokol Kyoto setelah kelimabelas anggotanya secara bersamaan meratifikasi pada 31 Mei 2002. Jerman sebagai bagian dari Uni Eropa aktif mengajak negara-negara maju lainnya untuk segera meratifikasi Protokol Kyoto. Sementara Amerika Serikat sebagai penghasil emisi terbesar dunia justru menolak keras meratifikasi dan menarik diri dari Protokol. Pertarungan kepentingan antara Amerika Serikat dan Uni Eropa sudah berlangsung sejak penyusunan *draft* Protokol dalam sesi-sesi perundingan *Ad-Hoc Working Group on Berlin Mandate* (AGBM).

B.1. Berlin Mandate

Teks UNFCCC Article 3.1 menyatakan bahwa negara maju harus memimpin tindakan-tindakan dalam rangka memerangi perubahan iklim. Mengingat rezim perubahan iklim dipandang sebagai agenda baru dalam dinamika politik internasional maka belum tampak adanya 'pemimpin' yang dominan. Kesempatan ini kemudian memberi tempat pada sedikit negara-negara maju untuk tampil menjadi pelopor dalam mengantisipasi kerusakan akibat perubahan iklim. Negara maju dianggap mempunyai kapasitas untuk memimpin gerakan ini karena memiliki kelebihan sumber daya keuangan, tingkat penguasaan teknologi yang lebih baik serta mempunyai tingkat perekonomian yang lebih maju dan stabil. Tampil sebagai 'pemimpin' berarti menjadi aktor penting dalam perundingan sekaligus menunjukkan bukti dalam bentuk tindakan pengurangan emisi. Mengambil tanggung jawab untuk mengurangi konsentrasi emisi gas rumah kaca maka baik langsung maupun tidak, akan menghambat pertumbuhan ekonomi dan mempengaruhi struktur perekonomian secara keseluruhan. Dengan resiko terganggu struktur perekonomiannya, Jerman melangkah ke depan untuk kemudian tampil menjadi pelopor serta mendukung penuh gerakan memerangi perubahan iklim.

Di tengah ketidaksempurnaan hasil Konvensi yang mulai berlaku pada tahun 1994, terdapat sedikit negara maju yang dipimpin oleh Jerman dengan

dukungan penuh dari jaringan NGO internasional yang terorganisir dengan rapi.¹¹⁶ Negara-negara ini mendesak para Pihak dalam Konvensi untuk segera memperkuat dan memperluas pengaruh rezim perubahan iklim secara signifikan. Tantangan nyata ke depan yang menghadang Para Pihak dalam Konvensi adalah menetapkan besaran kewajiban bagi negara maju untuk segera mencapai tujuan melakukan stabilisasi konsentrasi emisi sehingga dalam jangka panjang emisi gas rumah kaca di atmosfer dapat dikendalikan pada tingkat yang dikehendaki. Melangkahnya Jerman dan beberapa negara maju diikuti dengan beberapa kesediaan mereka untuk mempublikasikan tingkat emisi yang ada saat ini serta program-program untuk menguranginya.

COP pertama diselenggarakan di Berlin, Jerman pada Maret – April 1995. Pertemuan di Berlin dimaksudkan untuk fokus pada pembahasan kesanggupan negara-negara maju dalam berkomitmen menjalankan kesepakatan UNFCCC. Seperti mengulang perundingan sebelumnya dalam INC, polarisasi kepentingan kembali meruncing sehingga mengancam jalannya negosiasi. AOSIS mengajukan *draft* protokol yang mewajibkan negara maju mengurangi emisi CO₂-nya sebesar 20 persen di bawah level tahun 1990 pada tahun 2005. Seiring dengan itu Uni Eropa juga menawarkan target tegas dalam pengurangan emisi. Bahkan sebelum COP-1 dilaksanakan Uni Eropa telah mengadakan pertemuan informal untuk membahas protokol yang menetapkan dengan tegas besaran target dan jadwal yang mesti dipenuhi (*timetable*) setelah tahun 2000.¹¹⁷ Dari hasil pertemuan ini Uni Eropa telah mencapai konsensus mengenai *target* dan *timetable* yang akan dibawa dalam COP. Uni Eropa memperlihatkan kepemimpinannya dalam memasukkan usulan protokol dengan mengerahkan lobi-lobi informal termasuk kepada negara-negara berkembang yang menonjol. Dalam forum perundingan beberapa negara yakni Kanada, Denmark, Jerman dan Belanda mengumumkan tentang komitmen unilateral mereka untuk mengurangi emisi sampai 20 persen di bawah tingkat emisi tahun 1990 per tahun 2005.¹¹⁸ Jerman secara resmi juga menyampaikan proposal mengenai hal ini khususnya ditujukan kepada negara-negara yang tergabung dalam OECD.

Menanggapi beberapa proposal yang muncul dalam COP Berlin, negara maju kembali keberatan. Elliott menyebutkan bahwa negara maju yang terdiri dari Jepang, Amerika Serikat, Kanada, Australia dan Selandia Baru (Japan, United

¹¹⁶ Gareth Porter dan Janet Welsh Brown, "Global Environmental Politics, Dilemmas in Worlds Politics" Westview Press Inc, Colorado, United States of America, 1996. hal. 148.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.* hal. 149.

States, Switzerland, Canada, Australia, Norway, New Zealand – The JUSSCANNZ Group) secara khusus menyatakan enggan untuk menerima kewajiban-kewajiban yang disampaikan dalam beberapa draft protokol yang sedang dibahas.¹¹⁹ Kengganannya dilandasi pandangan bahwa pembahasan sebaiknya lebih fokus pada pentingnya keikutsertaan negara berkembang untuk memiliki komitmen dalam mengurangi emisi dengan pendekatan komprehensif. Pada dasarnya The JUSSCANNZ Group menginginkan perlakuan yang sama antara negara maju dan negara berkembang. Bila kewajiban menurunkan emisi tidak hanya dibebankan pada negara maju karena dewasa ini seiring pertumbuhan ekonomi beberapa negara berkembang seperti China dan India, kontribusi mereka terhadap emisi gas rumah kaca juga meningkat. Oleh karena itu perlu adanya pembebanan tanggung jawab lebih pada negara-negara ini layaknya kewajiban yang akan ditetapkan untuk negara maju. China dan Group 77 (G77) balik menekan agar negara maju lebih dahulu menunaikan tanggung jawabnya daripada terus mengelak dengan dalih menuntut kewajiban lebih dari negara berkembang. Negara-negara produsen dan pengekspor minyak yang tergabung dalam OPEC (*Organization of Petroleum Exporting Countries*) kemudian turut memperkeruh suasana perundingan karena mereka selalu menolak setiap usulan tindakan dan menginginkan segera diambil konsensus terhadap protokol yang diajukan.

Pada akhirnya COP yang dipimpin oleh Menteri Lingkungan, Konservasi Sumber Daya Alam dan Keselamatan Nuklir Jerman (BMU) Angela Merkel menghasilkan kesepakatan yang dituangkan dalam *Berlin Mandate*. Kesepakatan inilah yang kemudian menempatkan komitmen negara maju untuk mengurangi emisi gas rumah kaca menjadi isu paling substansial dalam setiap perundingan internasional mengenai perubahan iklim.¹²⁰ *Berlin Mandate* tidak menelurkan sebuah konsensus tetapi menyepakati beberapa hal diantaranya tidak memberikan komitmen baru bagi negara berkembang dan mempertegas komitmen negara maju dengan menentukan batasan pengurangan emisi dengan kerangka waktu yang spesifik sampai dimungkinkannya melakukan adopsi atas suatu protokol atau dokumen legal lainnya.¹²¹ Amerika Serikat yang pada mulanya bergeming pada pendiriannya, akhirnya berhasil ditekan oleh NGO-NGO internasional agar memisahkan diri dari koalisi JUSSCANNZ sehingga setidaknya tidak menghalangi tercapainya beberapa kesepakatan di atas. Di samping itu peranan Jerman sebagai

¹¹⁹ Lorraine Elliott, *op.cit.* hal. 86.

¹²⁰ Daniel Murdiyarto, *op.cit.* hal. 68.

¹²¹ *Ibid.* hal. 71.

tuan rumah pelaksanaan COP-1 perlu mendapat apresiasi dalam membantu menengahi perdebatan antara negara maju dan negara berkembang. Sebagai sesi resmi pertama sejak diadopsinya UNFCCC oleh Para Pihak, perundingan harus menghasilkan kesepakatan yang lebih maju walaupun tidak ideal. Tanpa itu Jerman menyadari langkah berikutnya akan sangat berat dan semangat Para Pihak terutama dari negara berkembang akan mengendur. Sehingga Jerman yang menjadi tuan rumah melakukan upaya maksimal melalui sesi formal dalam negosiasi dan lobi-lobi informal agar COP-1 membuahkan kesepakatan.

Sebagai tindak lanjut kesepakatan yang telah dihasilkan, COP kemudian membentuk *Ad-Hoc Working Group on Berlin Mandate* (AGBM). AGBM bertanggung jawab menyiapkan *draft* protokol untuk dibawa pada COP-3 tahun 1997. AGBM beberapa kali mengadakan pertemuan untuk membahas *draft* protokol yang berasal dari beberapa proposal pada saat COP-1. Negosiasi dalam beberapa sesi AGBM sangat alot sehingga diperlukan delapan kali pertemuan yang berlangsung di Jenewa, Swiss dan Bonn, Jerman hingga selesainya *draft* pada COP-3 tahun 1997. Pelaksanaan pertemuan AGBM ke-4 bulan Juli 1996 bersamaan dengan pelaksanaan COP-2 di Jenewa.

Jalannya negosiasi AGBM dipimpin oleh mantan Ketua INC Raul Estrada-Oyuela mengalami pasang surut. Pada AGBM pertama 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.¹²² Pendapat ini disampaikan Amerika Serikat dengan maksud memperlambat jalannya perundingan yang secara intens mulai membicarakan besaran target dan jadwal pencapaiannya. Sebagai sesama negara maju Uni Eropa mengemukakan pendapat yang berseberangan dan bergeming dengan usulan penetapan target karena menganggap perundingan harus segera menghasilkan rumusan konkret mengingat ancaman kerusakan sebagaimana dilaporkan oleh IPCC.

AGBM-4 yang diselenggarakan bersamaan dengan COP-2 di Jenewa pada medio Juli 1996 menjadi momentum bergesernya sikap Amerika Serikat. Yang semula enggan membahas besaran target pengurangan emisi, sekarang

¹²² *Ibid.* hal. 73.

mendukung penetapan target yang mengikat bagi Para Pihak dalam Konvensi. Hal ini tidak lepas dari bergantinya pemerintahan Amerika Serikat kepada pemerintahan Demokrat pimpinan Bill Clinton yang didampingi Wakil Presiden Al Gore yang dikenal sebagai pemerhati lingkungan. Para pengamat serta peserta COP-2 berharap adanya perubahan lanjutan secara signifikan tentang posisi Amerika Serikat terhadap isu-isu yang dinegosiasikan dalam COP-2. Namun harapan itu tidak menjadi kenyataan mengingat perubahan hanya dalam batas yang dikehendaki pemerintah Amerika Serikat. Karena dalam sistem politik Amerika Serikat setiap keputusan yang akan diambil oleh pemerintah harus mendapat restu dari Kongres yang masih dikuasai politisi Partai Republik. Sehingga setiap usulan mengenai peran Amerika Serikat dalam UNFCCC selalu kandas di Kongres.¹²³

Pada perkembangan berikutnya, AGBM-6 yang dilaksanakan di Bonn, Jerman pada awal 1997 mencatat semangat baru dari beberapa anggota Uni Eropa. Dinamika perundingan AGBM mengalami pasang surut sehingga dikhawatirkan pada pelaksanaan COP-3 tahun 1997 belum juga dicapai kesepakatan mengenai *draft* protokol mengenai langkah-langkah pengurangan emisi. Kondisi ini membuat Jerman kemudian meminta Uni Eropa menetapkan target pengurangan emisi sebesar 10 persen dari tingkat emisi tahun 1990 dan pengurangan 15-20 persen sebelum tahun 2010. Usulan Jerman tidak mendapat dukungan dari seluruh negara anggota Uni Eropa. Hanya beberapa negara yang mendukung usulan ini diantaranya Belanda yang sedang menjabat sebagai Ketua Dewan Uni Eropa. Dengan dukungan Belanda membuat usulan Jerman cukup kuat mempengaruhi suasana perundingan sehingga mendorong beberapa negara anggota Uni Eropa mengubah posisinya. Jerman kembali memainkan penting ketika melihat situasi perundingan tanpa arah yang jelas. Walaupun tidak semua negara anggota Uni Eropa bersepakat dengan proposal Jerman namun hal ini mampu mengangkat posisi Uni Eropa sebagai pemimpin dan penggerak jalannya perundingan dalam sesi AGBM.

Salah satu isu krusial yang memancing persetujuan antar delegasi selama sesi AGBM-1 sampai dengan AGBM-8 adalah apakah target pengurangan emisi ditetapkan dalam bentuk besaran persentase pengurangan secara umum atau dalam jumlah berbeda-beda berdasarkan tingkat kemampuan dari masing-masing negara. Usulan pertama diajukan oleh Uni Eropa dan AOSIS, sementara strategi

¹²³ *Ibid.* hal. 69.

kedua diusulkan antara lain oleh Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru. Uni Eropa kukuh dengan komitmen yang ambisius yakni menetapkan pengurangan emisi sebesar 15 persen pada tahun 2010. Komitmen Uni Eropa ini yang kemudian menempatkannya sebagai 'pemimpin moral' dalam arena perundingan serta berhasil meningkatkan tekanan terhadap negara maju lain seperti Amerika Serikat dan Jepang.¹²⁴ Isu lain yang cukup berhasil dibawa oleh Uni Eropa adalah kewajiban agar negara-negara maju menurunkan emisinya sebesar 7,5 persen dari tingkat tahun 1990 dan harus dilaksanakan sebelum tahun 2005. Walaupun negara maju lainnya terutama The JUSSCANNZ Group tidak mendukung usulan ini, namun negara berkembang menyambut hangat komitmen Uni Eropa itu serta meminta mereka untuk menekan negara maju lainnya agar segera menerima usulan tersebut. Kondisi ini terjadi pada sesi AGBM-7 bulan Agustus 1997, sehingga waktu yang dibutuhkan tinggal beberapa bulan lagi sebelum digelarnya COP-3 pada bulan Desember 1997. Sementara esensi *draft* protokol masih jauh dari tanda-tanda adanya kesepakatan negara-negara maju di luar Uni Eropa sebagai penyumbang mayoritas emisi dunia.

Menjelang sesi-sesi perundingan terakhir negara maju di luar Uni Eropa dipimpin Amerika Serikat justru membawa situasi kembali ke belakang dimana mereka lagi-lagi mempersoalkan komitmen negara berkembang dalam ikut serta memenuhi target pengurangan emisi terutama negara berkembang yang penting. Pendapat ini ditujukan kepada China sebagai negara berkembang yang mengalami pertumbuhan ekonomi luar biasa serta tumbuh menjadi tujuan utama *Foreign Direct Investment* (FDI) negara-negara maju. Pertumbuhan perekonomian China yang pesat disebabkan berkembangnya industrialisasi yang pada gilirannya menghasilkan emisi gas rumah kaca dalam jumlah besar. Kondisi ini dipandang Amerika Serikat serta beberapa negara maju koalisinya menyebabkan target pengurangan emisi yang dibebankan kepada negara maju tidak akan menghasilkan pengurangan konsentrasi emisi gas rumah kaca di muka bumi apabila negara berkembang besar seperti China tidak dibebankan kewajiban untuk mengendalikan peningkatan jumlah emisinya.

Sesi terakhir sebelum pelaksanaan COP-3 adalah perundingan AGBM-8 di Bonn, Jerman. Uni Eropa dipimpin Jerman kembali mengingatkan pada semua Pihak bahwa waktu yang tersisa tidak akan cukup apabila masing-masing kelompok kepentingan memaksakan kehendaknya. Jepang yang selama ini selalu

¹²⁴ Lorraine Elliott, *op.cit.* hal. 88.

bersama Amerika Serikat dalam kelompok JUSSCANNZ dan menginginkan partisipasi negara berkembang dalam target pengurangan emisi akan menjadi tuan pelaksanaan COP-3. Oleh karena itu Jepang sangat berkepentingan agar pelaksanaan COP-3 berjalan sukses dengan tercapainya kemajuan perundingan secara signifikan. Untuk itu Jepang kemudian memasukkan proposal tentang target penurunan emisi sebesar 5 persen.¹²⁵ Usulan ini dipandang sebagai pergeseran posisi Jepang berpisah dengan Amerika Serikat. Para peserta AGBM menyambut hangat usulan Jepang yang memberikan harapan dapat tercapainya kemajuan berarti dalam AGBM-8 ini. Proposal Jepang ternyata mampu menghangatkan sesi AGBM terakhir. Kejutan muncul ketika G77 dan China mengajukan usulan penurunan emisi yang dilakukan secara kombinasi yakni 7,5 persen sebelum tahun 2005, 15 persen sebelum tahun 2010 dan 35 persen sebelum tahun 2020.¹²⁶ Tampaknya hangatnya suasana perundingan berlanjut ketika negara-negara yang tergabung dalam OPEC mengajukan proposal agar Para Pihak membentuk Dana Kompensasi bagi negara berkembang yang terkena dampak perubahan iklim yang disebabkan oleh kebijakan negara-negara maju.¹²⁷ 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.

Kejutan terakhir datang dari Amerika Serikat menyambut usulan G77 dan China. Ketika sesi perundingan sedang berlangsung, Presiden Bill Clinton muncul dalam siaran langsung jaringan TV kabel CNN (*Cable News Network*) membacakan posisi terakhir Amerika Serikat dalam perundingan AGBM 8 serta menyambut COP-3. Murdiyarso melukiskan bahwa peristiwa ini menyebabkan ruangan perundingan menjadi kosong ditinggalkan para delegasi untuk mencari dan melihat secara langsung pengumuman Presiden Clinton di televisi.¹²⁸ Dalam pidatonya Presiden Clinton menyampaikan usulan tingkat emisi dikembalikan pada tingkat emisi tahun 1990 dalam periode 2008-2012 kemudian setelah periode itu tingkat emisi akan diturunkan lagi pada besaran yang akan dirundingkan kemudian.

¹²⁵ Daniel Murdiyarso, *op.cit.* hal. 75.

¹²⁶ *Ibid.* hal. 76.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*

Usulan berikutnya skema *Joint Implementation* (JI) dan *Emission Trading* (ET) agar dimasukkan dalam *draft* final protokol. Disamping itu Amerika Serikat mengusulkan agar keranjang emisi gas rumah kaca (*greenhouse gases emission basket*) ditambah dengan *hydrofluorocarbons* (HFCs), *perfluorocarbons* (PFCs) dan *sulphur heksafluoride* (SF₆).¹²⁹ Posisi Amerika Serikat menyangkut negara berkembang tidak berubah. Hal ini disampaikan oleh Presiden Clinton dengan nada penuh tekanan bahwa Amerika Serikat menyatakan tidak akan memiliki ikatan hukum apapun dengan protokol atau kesepakatan apapun yang dihasilkan seandainya beberapa negara berkembang besar tidak dibebankan partisipasi yang berarti.¹³⁰ Usulan Amerika Serikat secara resmi disampaikan pada sesi perundingan sehari setelah pidato Presiden Clinton. Usulan ini menegaskan posisi Amerika Serikat tetap enggan berpartisipasi lebih jauh terhadap semangat pengurangan emisi sebagaimana usulan Uni Eropa selama protokol tidak menetapkan kewajiban bagi negara berkembang besar untuk berpartisipasi mencapai target pengurangan emisi.

Sesi perundingan AGBM-1 sampai 8 yang mengawali penyusunan *draft* protokol berlangsung dalam suasana panas penuh perdebatan antara beberapa koalisi kepentingan. Sungguhpun demikian tampak dalam Tabel III.1. bahwa pelaksanaan perundingan yang dilaksanakan secara maraton memperlihatkan setiap perkembangan yang dicapai. Jalannya perundingan yang berlangsung tidak kurang dari dua tahun menyisakan catatan penting mengenai peran beberapa negara dalam mempengaruhi jalannya perundingan. Amerika Serikat menjadi negara yang menonjol dalam melakukan penolakan terhadap proposal mengenai keharusan negara maju untuk mengurangi konsentrasi emisi gas rumah kaca. Sebagai negara maju yang menjadi sentral perekonomian dunia, Amerika Serikat memainkan peranan oposisi dalam hampir setiap pembahasan pengurangan emisi. Sementara kehadiran negara maju lainnya yakni Jerman memberikan kesan mendalam bagi para delegasi peserta AGBM. Beberapa kali kebuntuan perundingan akibat kekerasan sikap masing-masing koalisi kepentingan dapat dicairkan berkat kepiawaian Jerman menengahi perdebatan. Peranan Jerman mendapat apresiasi dari Para Pihak peserta perundingan yang lain mengingat secara 'moral' Jerman telah menunjukkan kesungguhannya dalam membawa arah

¹²⁹ Keranjang emisi mulai dikenal pada sesi AGBM-6 yaitu emisi gas rumah kaca yang terdiri dari kombinasi CO₂ (*Carbon dioxide*), CH₄ (*Methane*), dan N₂O (*Nitrous Oxide*). Dengan usulan Amerika Serikat maka keranjang emisi menjadi enam jenis yakni: CO₂ (*Carbon dioxide*), CH₄ (*Methane*), N₂O (*Nitrous Oxide*), HFCs (*hydrofluorocarbons*), PFCs (*perfluorocarbons*) dan SF₆ (*sulphur heksafluoride*).

¹³⁰ Daniel Murdiyarto, *op.cit.* hal. 76.

perundingan agar tercapai kemajuan yang signifikan. Diantaranya Jerman dengan sungguh-sungguh menetapkan secara unilateral target pengurangan emisi negaranya dengan besaran yang sangat ambisius, dimana ketika itu belum ada satupun negara maju yang melakukannya. Dengan pengumuman Jerman itu Uni Eropa mendapat dorongan besar untuk mengambil peran penting dalam perundingan-perundingan mengenai perubahan iklim global baik dalam forum AGBM maupun forum internasional lainnya.

Di samping itu peran Jerman terlihat dalam proses perpindahan sekretariat UNFCCC dari Jenewa ke Bonn. Sejak UNFCCC disahkan pada tahun 1992, sekretariat berkedudukan di Jenewa, Swiss. Pada bulan Agustus 1996 sekretariat UNFCCC dipindahkan ke Bonn, Jerman.¹³¹ Perpindahan yang merespon penawaran Jerman ini mengisyaratkan adanya perhatian serius pemerintah Jerman mengenai isu perubahan iklim. Kedudukan sekretariat UNFCCC di Bonn dimaksudkan juga agar Jerman mampu melakukan koordinasi dengan Para Pihak UNFCCC, sehingga ketika terjadi permasalahan yang menjadi wewenang sekretariat dapat segera diselesaikan. Seiring dengan perpindahan sekretariat UNFCCC maka penyelenggaraan AGBM-6 awal tahun 1997 juga berpindah ke Bonn. Kedudukan sebagai tuan rumah mampu dimanfaatkan secara baik oleh Jerman sehingga beberapa kemajuan yang dihasilkan dalam perundingan sesi AGBM-8 merupakan sebuah 'kemenangan moral' bagi pemerintah Jerman. Sesi-sesi AGBM yang melelahkan tampaknya kemudian berlanjut dalam penyelenggaraan COP-3 di Kyoto, Jepang, dimana isi naskah protokol mengenai target pengurangan emisi gas rumah kaca tetap mendominasi perdebatan antar Para Pihak penandatanganan Konvensi UNFCCC.

Perlu pula dicatat adanya peran diplomat senior Argentina yakni Raul Estrada-Oyuela yang menjadi Ketua INC dilanjutkan dengan memimpin AGBM serta CoW. Peranan Estrada menonjol dalam menghadapi tekanan negara-negara besar seperti Amerika Serikat yang mencoba mengulur jalannya perundingan. Dalam memimpin perundingan yang sarat dengan perdebatan Estrada mampu menggiring para negosiator menuju suatu pemecahan masalah.¹³² Tidak seperti layaknya diplomat yang penuh dengan bahasa sopan dan netral, Estrada memilih cara lugas dan kritis dengan selalu menekankan dan mengingatkan para delegasi tentang maksud diadakannya perundingan. Dengan cara itu terbukti upaya

¹³¹ Dikutip dari <http://unfccc.int/secretariat/items/1629.php> diakses pada 18 Agustus 2008.

¹³² Daniel Murdiyarso, *op.cit.* hal. 94.

mengulur-ulur perundingan tidak dapat berjalan efektif, karena Estrada yakin bahwa perundingan harus menghasilkan kesepakatan yang lebih maju.¹³³

Tabel III.1. Periodisasi dan Capaian Perundingan *Ad-Hoc Working Group on Berlin Mandate* (AGBM).

Sesi	Tempat & Waktu	Perkembangan/Capaian
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 & COP-2	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, G 77, 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.

B.2. Protokol Kyoto : Langkah Besar Ke Depan

COP-3 diselenggarakan di kota Kyoto, Jepang dimulai 30 November 1997 dan direncanakan selesai pada 10 Desember 1997. Walaupun diliputi dengan harapan tercapainya kemajuan mengingat beberapa hasil yang didapat 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

¹³³ *Ibid.*

sejak awal diwarnai dengan mengemukanya 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.¹³⁴ Oleh karena itu harapan publik internasional sangat besar terhadap keberhasilan pelaksanaan COP kali ini.

Penyelenggaraan COP-3 merupakan salah satu konferensi tentang lingkungan 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 satu peluang terbentuknya kerja sama yang luas antara negara maju dan negara berkembang adalah dalam pelaksanaan COP sebagai badan tertinggi pengambil keputusan strategis dalam UNFCCC.

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. 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 maju keberatan tuntutan tersebut, diantaranya 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

¹³⁴ 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.

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.

Dalam COP-3, perdebatan negara maju dan negara berkembang berkembang menjadi pertarungan kelompok kepentingan (*interest group*) yang sengit dan rumit. Setidaknya perbedaan kepentingan tersebut telah mendorong terbentuknya kelompok-kelompok kepentingan dalam rangka mencari dukungan pihak lain yang memiliki kepentingan serupa. *Interest group* tetap terbagi dalam negara maju (negara Annex I dalam UNFCCC) dan negara berkembang (negara non-Annex I), namun pengelompokan negara-negara kemudian menyebar menjadi beberapa kelompok kepentingan. Pertama, Lima belas negara yang tergabung dalam Uni Eropa. Kelima belas negara ini adalah Austria, Belanda, Belgia, Denmark, Finlandia, Inggris, Irlandia, Italia, Jerman, Luksemburg, Perancis, Portugal, Spanyol, Swedia dan Yunani. Sebelum terbentuk blok kerjasama Uni Eropa negara-negara ini tergabung dalam *European Economic Community* (EEC). EEC merupakan satu-satunya organisasi internasional di luar negara yang meratifikasi UNFCCC.¹³⁵ Negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa mempunyai ketergantungan besar terhadap minyak bumi untuk menopang industrinya. Karena itu negara-negara maju anggota Uni Eropa sejak kenaikan harga minyak akhir tahun 1970-an dan awal 1980-an telah berusaha melakukan penghematan konsumsi minyak bumi sebagai bagian penghematan energi. Pemakaian energi untuk industri yang tidak terkendali merupakan salah satu sumber utama penghasil emisi. Oleh karena itu tindakan penghematan yang lebih dulu dilakukan walaupun tidak sepenuhnya berhasil dapat menjadi modal bagi Uni Eropa dalam melakukan negosiasi mengenai pengurangan emisi. Sebagaimana Amerika Serikat, Uni Eropa adalah penyumbang terbesar emisi yang menyebabkan terjadinya perubahan iklim global. Sehingga keberadaan Uni Eropa dalam negosiasi perubahan iklim sangat diharapkan mengingat kapasitas teknologi dan keuangan yang dimilikinya. Karena dalam batas-batas tertentu negara-negara Uni

¹³⁵ European Economic Community (EEC) merupakan komunitas kerjasama ekonomi negara-negara Eropa yang dibentuk dengan Perjanjian Roma (Treaty of Rome) tahun 1957. EEC kemudian berubah menjadi European Community (EC) setelah adanya perjanjian Maastricht Treaty pada tahun 1992 sebagai *single* European Act terbentuknya Uni Eropa yang merupakan kerjasama ekonomi dan politik. Selanjutnya keterlibatan European Community dalam perundingan perubahan iklim kemudian menggunakan entitas Uni Eropa (European Union).

Eropa diyakini sanggup melakukan pengurangan emisi dengan dampak minimal yang dapat ditanggung oleh mereka. Dengan demikian dapat dipahami mengapa Uni Eropa begitu dominan dalam mendorong langkah konkret untuk melakukan pengurangan emisi walaupun tidak semua anggota setuju dengan kebijakan ini.¹³⁶

Kelompok kedua adalah *The JUSSCANNZ Group* (Japan, United States, Switzerland, Canada, Australia, Norway, New Zealand). Negara maju diluar Uni Eropa ini bergabung karena merasa memiliki kepentingan yang sama. Pendirian JUSSCANNZ seringkali berseberangan dengan Uni Eropa. Kelompok JUSSCANNZ menginginkan diakomodasinya tindakan pengurangan emisi yang dilakukan di luar negaranya karena harga yang harus dibayar sangat tinggi bila hanya bisa dilakukan secara domestik. Gambar III.1. menunjukkan bahwa gabungan emisi karbondioksida yang dihasilkan seluruh JUSSCANNZ berdasarkan data tahun 1990 adalah sebesar 50,3 persen dengan emisi yang dihasilkan Amerika Serikat secara individu 36,1 persen sekaligus terbesar di dunia. Kenyataan ini menjadikan posisi tawar (*bargaining position*) mereka cukup kuat sehingga harus berhadapan dengan Uni Eropa. Uni Eropa berdasarkan Gambar III.1. secara gabungan menghasilkan emisi sebesar 24,2 persen yang merupakan seperempat jumlah emisi yang dihasilkan dunia. Sehingga dapat dimengerti bila kedua kelompok kepentingan ini mendominasi jalannya perundingan pengurangan emisi.

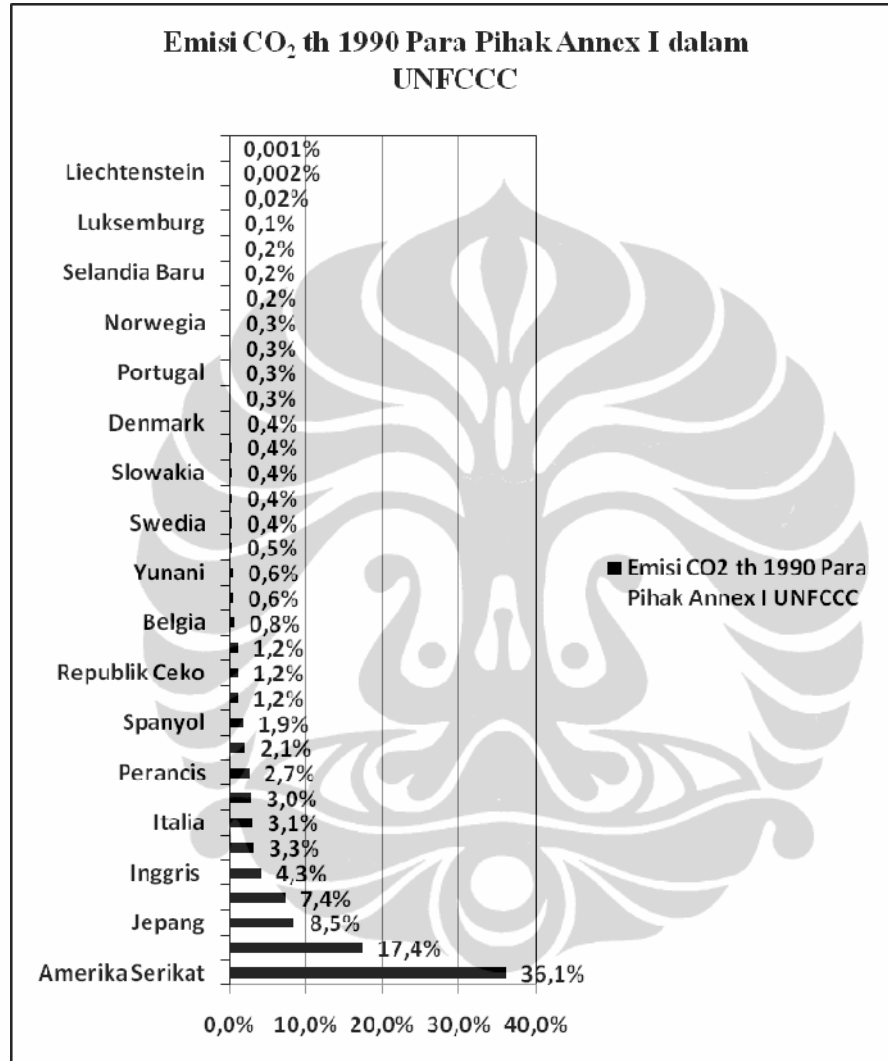
Kelompok berikutnya adalah Rusia dan CEITs (*Countries with Economies in Transition*) yang mencakup Rusia dan negara-negara pecahan Uni Sovyet. Rusia menjadi faktor penting yang diperhitungkan Para Pihak dalam COP-3 karena negara ini menghasilkan emisi sebesar 17,4 persen berdasarkan data tahun 1990 (Gambar III.1.). Kemerosotan ekonomi Rusia menjadikan emisi yang dihasilkan juga menurun sampai sekitar 30 persen.¹³⁷ Meskipun demikian posisi Rusia tetap penting mengingat negara-negara pecahan Uni Sovyet lainnya dalam CEITs belum mempunyai kapasitas untuk menjadi pelopor dalam isu perubahan iklim global. Sementara Rusia yang sedang berbenah dari kemerosotan ekonomi, ketika ekonominya kembali normal nanti dipastikan akan menjadi salah satu penghasil emisi yang signifikan. Sehingga partisipasinya dalam negosiasi target pengurangan

¹³⁶ Yunani, Portugal dan Spanyol tercatat sebagai negara yang kondisi ekonominya agak tertinggal dibanding negara Eropa Utara. Mereka tidak antusias menyikapi target pengurangan emisi yang diajukan oleh Uni Eropa dalam negosiasi perubahan iklim sejak AGBM 6 sampai dengan COP 3. Seandainya usulan tersebut diterima dalam COP 3, mereka mengharapkan kompensasi dari negara Eropa Utara seperti Jerman, Belanda dan Denmark. Lihat Daniel Murdiyarto, "*Sepuluh Tahun Perjalanan Negosiasi Konvensi Perubahan Iklim*", hal. 48.

¹³⁷ *Ibid.* hal. 53.

emisi sangat diharapkan khususnya dalam mendukung Uni Eropa untuk mengimbangi Amerika Serikat dengan JUSSCANNZ-nya.

Gambar III.1. Emisi CO₂ yang dihasilkan tahun 1990 oleh 34 negara Annex I UNFCCC



Sumber data: Diolah dari Laporan Sidang Ketiga COP-3 tentang data emisi yang dilaporkan negara-negara Annex I sebelum 11 Desember 1997, yang dikutip oleh Daniel Murdiyarso, "Sepuluh Tahun Perjalanan Negosiasi Konvensi Perubahan Iklim". hal. 181.

Sementara itu negara-negara berkembang atau Non-Annex I mengelompok dalam beberapa blok agar memiliki posisi tawar lebih besar dalam memperjuangkan kepentingan kelompoknya. Group 77 (G77) dan China terdiri dari negara-negara berkembang di Asia, Afrika dan Amerika Latin. Pengelompokan ini dilandasi oleh

sentimen solidaritas sebagai negara berkembang karena dengan bergabung negara berkembang mempunyai posisi tawar yang lebih kuat dibanding melakukan perjuangan secara individu. China selalu mengklaim dirinya termasuk dalam G77 sehingga dalam setiap perundingan dikenal dengan G77 dan China. Dipelopori China kelompok ini mencoba memperjuangkan kepentingan negara berkembang diantaranya menuntut adanya kesetaraan dengan memanfaatkan sumber daya alam sebagaimana negara maju telah memanfaatkan terlebih dahulu untuk memacu pertumbuhan ekonominya. Mereka senantiasa menuntut negara maju memperlihatkan kesungguhannya dalam memberikan kesempatan kepada negara berkembang agar dapat setara tingkat perekonomiannya. Oleh karena itu G77 menolak usulan yang mengharuskan negara berkembang besar seperti China dan India dibebani tanggung jawab pengurangan emisi. Tentu saja China berteriak paling keras untuk mengelak dari kewajiban partisipasi dalam target pengurangan emisi dengan mengatasnamakan G77 dan negara berkembang.

Negara Non Annex I terpecah lagi dalam kelompok perjuangan yang lebih spesifik yakni AOSIS (*Alliance of Small Island States*). Negara-negara yang tergabung dalam kelompok ini adalah sebagian besar negara kepulauan yang terletak di Samudera Pasifik. Kenaikan permukaan air laut yang disebabkan oleh perubahan iklim telah mengancam eksistensi wilayah negara-negara ini. Kekhawatiran kelompok ini cukup serius mengingat keberadaan mereka hanya pulau-pulau kecil yang sangat rentan menghadapi ancaman kenaikan permukaan air laut. AOSIS yang terdiri dari 42 negara kepulauan tergolong kelompok kepentingan yang sangat aktif mendorong segera ditetapkannya skema yang mengikat dalam melakukan pengurangan emisi. Kelompok ini yang pertama kali mengajukan proposal mengenai besaran target pengurangan emisi bahkan sebelum COP-1 di Berlin diselenggarakan. Pada COP-3 AOSIS menjadi negara pertama kali yang mengajukan *draft* Protokol dengan pengurangan 20 persen dari dasar 1990 dengan penerapan pada 2005.¹³⁸

Secara umum AOSIS tidak memiliki beban dengan mengusulkan target pengurangan emisi yang ambisius mengingat sebagian besar anggotanya adalah negara-negara yang perekonomiannya tertinggal (*Least Developed Countries - LDCs*), kecuali dengan Singapura yang termasuk negara maju. Jadi mereka mengusulkan target pengurangan emisi semata ingin mempertahankan eksistensi wilayahnya. Karena kapasitas mereka untuk berperan aktif melakukan

¹³⁸ *Ibid.* hal. 55.

pengurangan emisi sebenarnya jauh dari memadai, meskipun harus diakui 'sumbangan' emisi mereka sangat kecil sekali terhadap emisi total dunia. Dalam setiap perundingan mengenai perubahan iklim kelompok ini selalu menuntut komitmen negara maju untuk segera mengurangi emisinya dengan ketetapan yang mengikat.

Berikutnya adalah OPEC (*Organization of Petroleum Exporting Countries*) yang beranggotakan negara-negara kaya minyak di Timur Tengah dan beberapa negara kawasan lain yang mempunyai cadangan dan produksi minyak yang besar. Posisi OPEC didasari oleh kepentingan mereka untuk dapat melakukan ekspor minyak secara berkesinambungan. Arah perundingan dalam COP-3 yang akan mengakomodasi langkah pengurangan emisi sejatinya bertentangan dengan kepentingan OPEC untuk terus memperluas dan meningkatkan volume ekspor minyaknya ke luar negaranya. Mengingat struktur perekonomian sebagian negara-negara OPEC sangat tergantung dengan perdagangan komoditas 'emas hitam' ini. Kecuali Indonesia sebagai anggota OPEC yang tingkat ketergantungan ekonominya dengan minyak semakin berkurang. Sementara Arab Saudi dan Kuwait yang merupakan dua negara produsen minyak terbesar di dunia maka usulan tentang penetapan target pengurangan emisi merupakan ancaman bagi kestabilan ekonominya.¹³⁹ Melanjutkan usulan OPEC pada AGBM-8 mengenai dana kompensasi bagi (*compensation fund*) negara-negara yang terkena dampak akibat diterapkannya tindakan mitigasi terhadap perubahan iklim, pada COP-3 ini kembali OPEC mengajukan proposal yang sama untuk mengompensasi kerugian ekonominya bila langkah mitigasi diberlakukan. Sebagai negara-negara kaya usulan ini sebenarnya kurang relevan apabila dibandingkan dengan negara-negara LDCs yang juga harus menanggung dampak akibat perubahan iklim. Oleh karena itu usulan OPEC tidak mendapat dukungan luas Para Pihak yang sedang berunding dalam COP-3.

Negara-negara Amerika Latin membentuk kelompok sendiri di luar G77 yaitu GRILA (*Group of Latin America*). Kelompok GRILA berkepentingan untuk memperoleh kesempatan mendapatkan proyek CDM (*Clean Development Mechanism*) guna mendukung pertumbuhan ekonominya. Uniknya Brasil sebagai pengusul utama CDM tidak termasuk dalam kelompok GRILA. Kemudian negara-negara di Laut Karibia dan beberapa negara Amerika Latin lainnya menyusul bergabung dalam GRILA sehingga namanya berubah menjadi GRULAC (*Group of*

¹³⁹ *Ibid.* hal. 57.

Latin America and Caribbean). Upaya menonjol dari kelompok ini dalam perundingan COP-3 hanya ketika Brasil mengajukan proposal tentang CDF (*Clean Development Fund*) untuk menengahi keberatan negara-negara berkembang terhadap konsep *Joint Implementation* (JI) yang diusulkan Amerika Serikat sejak AGBM-6. Kelompok lain negara berkembang adalah kelompok negara-negara Afrika. Kelompok ini tergolong sangat rentang terkena ancaman dampak perubahan iklim baik bencana banjir maupun kekeringan yang menyebabkan kelaparan berkepanjangan di wilayah Afrika. Namun karena tidak memiliki kapasitas melakukan mitigasi dan adaptasi, kelompok ini tidak mempunyai posisi tawar yang kuat sehingga hampir tidak terdengar suaranya dalam pelaksanaan COP di Kyoto ini.

Jalinan konflik antar kepentingan yang terajut dalam COP-3 sungguh menyita seluruh energi para delegasi yang mewakili Para Pihak penandatanganan UNFCCC. Tuan rumah Jepang melakukan berbagai upaya untuk mengarahkan jalannya perundingan agar tercapai kesepakatan yang berarti mengenai target pengurangan emisi. Jepang mengutamakan terjadinya kompromi di tengah 'perang' kepentingan antar kelompok kepentingan. Karena mereka sadar bahwa mendesak agar salah satu pihak mau mengakomodasi usulan pihak lain bisa menjadi bumerang yang justru membubarkan kemajuan yang telah dicapai selama ini.

Menjelang hari terakhir perundingan yakni tanggal 9 Desember 1997, tercapai kemajuan dengan mengerucutnya beberapa isu krusial mengenai target pengurangan emisi dibicarakan secara mendalam dalam forum trilateral yaitu Uni Eropa, Jepang dan Amerika Serikat. Delegasi di luar itu cenderung sepakat untuk segera menetapkan angka target pengurangan emisi dalam Protokol yang telah disiapkan. Hingga malam hari tanggal 9 Desember, Murdiyarso menggambarkan bahwa suasana bertambah rumit dengan munculnya informasi yang simpang siur mengenai keinginan Perdana Menteri Jepang Ryutaro Hashimoto untuk membuat pernyataan pers mengenai hasil kesepakatan sementara.¹⁴⁰ Hal yang ditunggu-tunggu oleh publik internasional tersebut ternyata ditunda tanpa kepastian. Kanselir Jerman Helmut Kohl dan Perdana Menteri Inggris kemudian mengambil inisiatif untuk melakukan pembicaraan dengan beberapa pemimpin OECD. Langkah-langkah ini diambil sebagai upaya persuasif agar upaya yang melelahkan ini tidak berakhir dengan kegagalan. Presiden Clinton sendiri berharap bahwa tercapai kemajuan signifikan. Sementara Wakil Presiden Amerika Serikat Al Gore juga

¹⁴⁰ *Ibid.* hal. 91.

melakukan pembicaraan dengan Perdana Menteri Hashimoto agar Jepang memainkan peranannya sebagai Presiden COP-3 dengan mengakomodasi target pengurangan emisi yang telah diusulkan. Pendeknya hari-hari terakhir perhelatan COP-3 merupakan sesi paling menegangkan dalam sejarah diplomasi lingkungan internasional.¹⁴¹ Tidak hanya peserta perundingan yang diliputi ketegangan, publik internasional juga menunggu dengan cemas hasil dari perundingan COP-3. Inilah untuk pertama kalinya isu perubahan iklim mendapat tempat dalam agenda pembicaraan politik tingkat tinggi.

Ketegangan berlanjut karena penutupan COP ditunda satu hari dari rencana semula untuk mengakomodasi pembicaraan terakhir mengenai beberapa isu krusial dalam *draft* Protokol. Angka target pengurangan emisi belum muncul hingga sesi pembicaraan awal pada hari perpanjangan. Ketua *Committee of The Whole* (COW) Raul Estrada-Oyuela dengan piawai memainkan peranannya dalam membawa arah perundingan menuju titik temu yang signifikan.¹⁴² Kepiawaiannya Estrada adalah bersikap lugas dengan mengabaikan argumen-argumen Para Pihak yang membawa mundur arah kemajuan perundingan. Angka-angka target pengurangan emisi negara-negara Annex I belum muncul juga sehingga membuat Presiden COP-3 Hiroshi Ohki sempat mengumumkan tidak akan menutup COP-3 karena ada urusan penting di Tokyo. Kondisi ini semakin manambah panjang ketidakpastian penyelesaian perundingan mengenai *draft* Protokol. Hal ini ternyata menjadi *blessing in disguise* karena memberi kesempatan negara-negara Annex I UNFCCC segera menyelesaikan angka-angka target melalui konsultasi dengan pemerintahnya masing-masing. Ketegangan mereda ketika angka-angka target muncul pada saat-saat terakhir persidangan COW. Begitu angka-angka tersedia Estrada langsung mengusulkan agar COW mengadopsi Protokol yang telah diselesaikan pembahasan pasal-pasal nya pada sesi-sesi persidangan sebelumnya. Kejutan terjadi ketika Presiden COP-3 Hiroshi Ohki hadir dalam Sidang Pleno dan bersama-sama seluruh delegasi mengakhiri COP-3 yang sangat melelahkan dengan secara resmi mengadopsi Protokol pada 11 Desember 1997.¹⁴³

Protokol kemudian diberi nama *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Protokol Kyoto dipandang sebagai capaian penting dalam sejarah perkembangan rezim perubahan iklim global.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Committee of The Whole (COW) adalah Komite menyeluruh yang mewadahi sesi-sesi dalam perundingan COP-3. COW hanya dibentuk pada saat pelaksanaan COP-3 yang Ketuanya dijabat oleh Raul Estrada-Oyuela seorang diplomat kawakan dari Argentina yang sebelumnya juga menjabat sebagai Ketua INC dan AGBM.

¹⁴³ Daniel Murdiyarto, *op.cit.* hal. 94.

Michael Grubb melukiskan Protokol Kyoto sebagai '*remarkable achievement*' dari Para Pihak dalam Konvensi mengingat perbedaan tajam yang mereka miliki selama perundingan COP-3.¹⁴⁴ Herman E. Ott menggambarkan Protokol Kyoto merupakan '*a major step forward*' dalam upaya global memerangi ancaman perubahan iklim.¹⁴⁵ Pendeknya Protokol Kyoto adalah instrumen legal pertama yang pernah dihasilkan lewat perundingan internasional yang bersifat mengikat (*legally binding*) negara-negara dalam rangka melakukan pengurangan emisi gas rumah kaca. Dimana negara maju diwajibkan untuk mengurangi emisi gas rumah kaca rata-rata sebesar 5,2 persen dari level dasar tahun 1990 yang harus dilakukan pada periode komitmen pertama yakni 2008-2012.

Akan tetapi Pasal 25 Protokol Kyoto mensyaratkan bahwa Protokol akan mempunyai kekuatan hukum (*enter into force*) apabila ditandatangani tidak kurang dari 55 negara dengan total Pihak Annex I yang menandatangani secara agregat mempunyai emisi 55 persen dari total emisi CO₂ dunia tahun 1990.¹⁴⁶ Sehingga meskipun mulai dibuka untuk ditandatangani pada 16 Maret 1998, Protokol Kyoto baru berlaku pada 16 Februari 2005 berkat Rusia yang meratifikasi pada 18 November 2004. Babak baru rezim perubahan iklim global yang ditandai diadopsinya Protokol Kyoto pada 1997 ternyata membawa implikasi luas dalam hubungan negara maju dan negara berkembang khususnya menyikapi kewajiban negara maju melakukan pengurangan emisi. Lamanya waktu mulai diadopsi hingga Protokol berlaku mengisyaratkan adanya permasalahan mendasar yang menjadi pertimbangan negara-negara sebelum menandatangani dan meratifikasi Protokol Kyoto.

B.3. Amerika Serikat, Uni Eropa dan Jerman

Diantara para pemain dalam negosiasi internasional tentang perubahan iklim global, Uni Eropa dipandang sebagai sebagai pemain paling berpengaruh dalam mendorong terbentuknya kesepakatan global tentang penentuan target pengurangan emisi. Mulai COP-1 sampai COP-3 Uni Eropa tampil konsisten dalam mengusulkan tahapan pengurangan emisi melalui penetapan target yang mengikat. Lima belas negara anggota Uni Eropa sebagian besar merupakan negara maju

¹⁴⁴ Michael Grubb, "International emissions trading under the Kyoto Protocol: core issues in implementation", RECIEL, vol. 7, no. 2, 1998. hal 140. sebagaimana dikutip oleh Lorraine Elliott. *op.cit.* hal. 89.

¹⁴⁵ Hermann E. Ott, "The Kyoto Protocol: unfinished business", Environment vol. 40, no. 6, 1998. Hal 17. Sebagaimana dikutip Lorraine Elliott. *op cit.* hal 89.

¹⁴⁶ Lihat teks lengkap Protokol Kyoto diakses dari <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> pada 15 Agustus 2007.

yang tingkat perekonomiannya relatif stabil. Negara-negara ini diyakini memiliki kapasitas adaptasi (*adaptive capacity*) yang lebih kuat dibanding negara-negara berkembang dalam menghadapi ancaman perubahan iklim. Walaupun kelima belas negara ini tidak memiliki kapasitas adaptasi yang sama namun kerjasama yang telah lama berlangsung telah menimbulkan semangat untuk bersatu sekaligus kepedulian bersama terhadap isu perubahan iklim.

Saat perundingan COP-3 di Kyoto banyak sekali isu yang dibahas meskipun isu besar yang mengemuka adalah seputar komitmen negara maju menetapkan angka target pengurangan emisi. Draft Protokol yang kompleks tidak sepenuhnya mampu dipahami dengan sempurna oleh para delegasi. Proses perundingan yang maraton dan menguras banyak energi di Kyoto membuat para delegasi tidak memiliki kesempatan untuk mempelajari dan memikirkan implikasi keseluruhan isi Protokol. Kesepakatan yang dicapai dalam sesi perundingan terakhir COP-3 sesungguhnya tidak terlepas adanya semangat besar merespon isu perubahan iklim global yang ancamannya semakin nyata dirasakan umat manusia. Oleh karena itu untuk memahami dengan baik keseluruhan isi Protokol memerlukan waktu yang memadai. Sehingga masing-masing negara dapat memahami mengenai implikasi penerapan Protokol bagi negaranya. Dengan demikian dapat dipahami sikap negara-negara maju menjadi lebih hati-hati untuk meratifikasi Protokol setelah mempelajari pengaruhnya bagi perekonomian domestik.

Negara-negara maju (Annex I UNFCCC), dalam Protokol Kyoto dibebani dengan target pengurangan emisi sebagaimana tercantum dalam Annex B. Tabel III.2. menggambarkan persentase target pengurangan emisi yang wajib dilakukan negara maju berdasarkan tingkat emisi tahun 1990. Uni Eropa semula berambisi melakukan pengurangan emisi sebesar 15 persen namun karena terdapat usulan Amerika Serikat tentang penambahan tiga jenis emisi, maka target itu hampir mustahil dicapai. Maka kemudian Uni Eropa menerima target pengurangan emisi sebesar 8 persen.¹⁴⁷ Sementara Amerika Serikat setuju target pengurangan 7 persen dengan tahun dasar 1990 dan periode komitmen 2008-2012. Besaran target yang terdapat dalam Annex B Protokol merupakan hasil kompromi dalam COP-3. Negara-negara maju sepakat untuk membicarakan teknis pencapaian target Protokol dalam pertemuan COP-COP berikutnya.

¹⁴⁷ Miranda A. Schreurs, "The Climate Change Divide: The European Union, The United States, and the Future of the Kyoto Protocol", dalam Norman J. Vig and Michael G. Faure (ed), "*Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union*", The MIT Press, Cambridge, London, England, 2004. hal. 216.

Tabel III.2. Komitmen Pembatasan dan Pengurangan Jumlah Emisi menurut Protokol Kyoto

Negara	Persentase target pengurangan emisi menurut Protokol Kyoto
Australia	+8
Austria	-8
Belgia	-8
Bulgaria*	-8
Kanada	-6
Kroatia*	-5
Republik Ceko*	-8
Denmark	-8
Estonia*	-8
Uni Eropa	-8
Finlandia	-8
Perancis	-8
Jerman	-8
Yunani	-8
Hongaria*	-6
Eslandia	+10
Irlandia	-8
Italia	-6
Jepang	-8
Latvia*	-8
Liechtenstein	-8
Lithuania*	-8
Luksemburg	-8
Monako	-8
Belanda	-8
Selandia Baru	0
Norwegia	+1
Polandia	-6
Portugal	-8
Rumania*	-8
Rusia*	0
Slowakia*	-8
Slovenia*	-8
Spanyol	-8
Swedia	-8
Swiss	-8
Ukraina*	0
Inggris dan Irlandia Utara	-8
Amerika Serikat	-7

* negara-negara yang sedang mengalami proses transisi menuju ekonomi pasar

Sumber data: Annex B Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Diakses dari <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> pada 15 Agustus 2007.

Kesepakatan Protokol Kyoto mewajibkan Uni Eropa mengurangi emisi gas rumah kaca rata-rata sebesar 8 persen dari level tahun 1990 pada periode komitmen pertama 2008-2012. Untuk menjalankan komitmen ini Uni Eropa terlebih dulu harus meratifikasi perjanjian internasional ke dalam sistem hukum domestik sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Sesuai aturan Uni Eropa, setiap perjanjian internasional termasuk kesepakatan internasional tentang perubahan iklim harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari seluruh parlemen negara anggota Uni Eropa untuk bisa diratifikasi.¹⁴⁸ Sementara itu proses menuju ratifikasi tidaklah mudah karena setelah menyepakati Protokol Kyoto, pemerintah masing-masing negara harus membawa hasil kesepakatan internasional tersebut ke dalam proses politik domestik untuk mendapat persetujuan secara resmi dari parlemen. Di samping itu para pemangku kepentingan (*stake holder*) domestik mulai dari pelaku industri sampai NGO harus pula dilibatkan dalam pembahasan ratifikasi perjanjian internasional agar dapat berlaku secara efektif di lingkup domestik. Hal ini sebenarnya semakin menambah panjang proses politik menuju ratifikasi Protokol Kyoto. Namun proses ini senantiasa dilakukan dalam negara yang demokratis dimana opini publik, media massa, partai oposisi dan parlemen menjadi bagian penting dalam proses pengambilan keputusan tentang kebijakan pemerintah.

Negara-negara Uni Eropa yang sebagian besar menganut demokrasi liberal seluruhnya memerlukan proses panjang dalam upaya meratifikasi Protokol Kyoto. Sembari proses politik berjalan di parlemen, anggota Uni Eropa memiliki kesempatan untuk melakukan *discourse* di luar parlemen dengan seluruh *stake holder* masalah lingkungan. Pendapat, kritik dan masukan dari para ahli, pelaku usaha, ekonom dan aktivis lingkungan dapat dijadikan pertimbangan dalam menetapkan kebijakan ratifikasi di parlemen. Pembahasan isu perubahan iklim secara luas pada level negara dan masyarakat dapat membantu Uni Eropa dalam merumuskan strategi jangka panjang untuk memenuhi komitmen mengurangi emisi. Strategi tersebut pada gilirannya dapat dijabarkan dalam program-program mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim yang lebih membumi sehingga dapat diterima para *stake holder* di dalam negeri. Pekerjaan berikutnya negara-negara anggota adalah melakukan pembicaraan bersama mengenai sikap kolektif Uni Eropa dalam menghadapi tuntutan untuk memenuhi komitmen Protokol Kyoto. Semangat kerjasama yang telah tertanam sejak lama membuat proses ratifikasi

¹⁴⁸ Miranda A. Schreurs, "The Climate Change Divide: The European Union, The United States, and the Future of the Kyoto Protocol", dalam Norman J. Vig and Michael G. Faure (ed), *op. cit.* hal. 207.

Protokol Kyoto kelima belas negara Uni Eropa tidak menemui hambatan yang berarti.

Komitmen Uni Eropa untuk melakukan pengurangan emisi dalam mengantisipasi ancaman perubahan iklim global kemudian benar-benar diwujudkan pada 31 Mei 2002. Kelima belas negara Uni Eropa akhirnya secara resmi meratifikasi Protokol Kyoto. Tambahan lima belas negara Uni Eropa sebenarnya menggenapi jumlah negara yang meratifikasi Protokol Kyoto menjadi enam puluh sembilan negara. Namun Protokol yang telah diratifikasi lebih dari 55 negara tetap belum mempunyai kekuatan hukum secara internasional (*enter into force*) karena jumlah total emisi CO₂ dari negara maju yang meratifikasi masih kurang dari 55 persen jumlah emisi CO₂ dunia. Ratifikasi yang dilakukan oleh Uni Eropa membuktikan kesungguhan mereka dalam merespon isu perubahan iklim global. Sekalipun Protokol belum berlaku secara hukum, langkah Uni Eropa ini menunjukkan adanya kemajuan yang berarti dalam upaya global mengantisipasi ancaman perubahan iklim bagi umat manusia.

Peristiwa ini dinilai oleh Miranda A. Schreurs sebagai momen historis dalam dinamika politik lingkungan global.¹⁴⁹ Mengingat beberapa peristiwa sebelumnya dimana Amerika Serikat menyatakan secara resmi menolak meratifikasi dan menarik diri dari Protokol Kyoto. Bulan Maret 2001, George W. Bush segera setelah menjabat sebagai Presiden, mengumumkan sikap penolakan Amerika Serikat melalui suratnya kepada empat senator konservatif dengan menyampaikan beberapa alasan yang mendasari sikap tersebut.¹⁵⁰ Protokol Kyoto yang telah ditandatangani oleh Presiden Clinton pada 1998 dan belum pernah disampaikan kepada Kongres dan Senat semakin tidak jelas nasibnya dengan sikap Presiden Bush. Dalam pandangan Bush dan para penasehatnya termasuk Wakil Presiden Dick Cheney, Protokol Kyoto merupakan kesepakatan yang tidak dapat dijalankan yang akan menekan ekonomi Amerika Serikat dengan beban yang sulit diterima selama tidak melibatkan negara berkembang untuk berpartisipasi.¹⁵¹ Schreurs melukiskan betapa pemerintah Amerika Serikat di bawah Presiden Bush sangat sinis terhadap Protokol Kyoto. Bagi Gedung Putih, langkah terbaik untuk menghadapi ancaman perubahan iklim adalah menambah penelitian ilmiah untuk membuktikan kebenaran ancamannya serta mendukung alih teknologi modern

¹⁴⁹ *Ibid.* hal 208.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

mengantisipasi perubahan iklim daripada berkomitmen terhadap Protokol yang rumit dan cacat.¹⁵²

Dengan sikap Presiden Bush maka masa depan Protokol Kyoto bergantung pada beberapa negara maju yakni Jepang, Rusia dan Uni Eropa. Karena sesuai aturan Protokol lima puluh lima negara yang meratifikasi minimal merepresentasikan 55 persen jumlah emisi CO₂ milik negara maju berdasarkan data tahun 1990. Absennya Amerika Serikat yang memiliki emisi CO₂ sepertiga jumlah emisi yang dimiliki negara maju membuat Protokol Kyoto tidak dapat berlaku efektif kecuali negara-negara maju penghasil emisi besar lainnya bergabung untuk meratifikasi. Uni Eropa memiliki emisi CO₂ secara agregat sebesar 24,2 persen dari total dunia, Rusia menghasilkan emisi 17,4 persen, sementara Jepang mempunyai emisi 8,5 persen (Gambar III.1). Bila ketiganya bersedia untuk meratifikasi maka terdapat tambahan jumlah emisi yang signifikan sehingga memungkinkan Protokol Kyoto dapat berkekuatan hukum. Keputusan Amerika Serikat tampaknya dilandasi asumsi bahwa negara-negara maju lain kemungkinan kecil bergabung dalam komitmen pengurangan emisi karena ratifikasi Protokol memiliki implikasi langsung bagi perekonomian. Pandangan ini ternyata salah karena sikap Bush justru membangkitkan amarah Uni Eropa terhadap Amerika Serikat dan mendorong mereka untuk bersatu melangkah bersama mendukung Protokol Kyoto.¹⁵³

Salah satu hal yang menyebabkan Uni Eropa begitu antusias merespon isu perubahan iklim dibandingkan dengan Amerika Serikat adalah kapasitas politik yang dimiliki oleh para pelaku politik dalam mempengaruhi konstelasi politik domestik Uni Eropa.¹⁵⁴ Awal tahun 1980-an di beberapa negara Uni Eropa muncul dan berkembang partai politik yang mengangkat isu lingkungan sebagai haluan perjuangan. Pada perkembangannya tahun 1990-an partai-partai politik yang dikenal dengan 'Partai Hijau' ini berhasil menegaskan keberadaannya dalam konstelasi politik domestik. Sementara politik Amerika Serikat telah lama mapan dengan dominasi dua partai besar yang secara tradisi bergantian menguasai politik Amerika Serikat. Sesungguhnya terdapat perbedaan tegas antara Partai Demokrat dan Partai Republik dimana Partai Demokrat mempunyai komitmen lebih baik terhadap isu lingkungan dan perubahan iklim dibandingkan Partai Republik. Namun konstelasi politik Amerika Serikat yang telah terbentuk sekian lama hampir mustahil

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.* hal 209.

¹⁵⁴ *Ibid.*

memberi tempat lapang bagi berkembangnya partai politik hijau yang berkonsentrasi memperjuangkan isu lingkungan dan perubahan iklim.

Pada perkembangannya partai-partai hijau di Eropa kemudian secara resmi terlibat dalam pemilihan umum parlemen domestik maupun parlemen Uni Eropa. Beberapa negara Eropa yang pemilihan umum parlemennya mulai diikuti oleh partai hijau adalah Austria pada tahun 1986, Belanda (1990), Belgia (1981), Finlandia (1983), Irlandia (1989), Italia (1987), Jerman (1983), Luksemburg (1984), Perancis (1997), Portugal (1987), Swedia (1988).¹⁵⁵ Partai hijau di beberapa negara kemudian berhasil meraih suara signifikan dalam pemilihan umum tersebut. Sehingga memberikan kesempatan bagi anggota parlemen dari partai hijau untuk membawa isu lingkungan menjadi agenda pembahasan politik. Pada gilirannya dinamika politik di beberapa negara Uni Eropa menjadi hangat dengan pembahasan isu lingkungan. Secara perlahan kondisi ini membawa pengaruh positif terhadap kapasitas politikus dalam melakukan perundingan masalah lingkungan. Hal ini menjadi nilai tambah bagi diplomasi Uni Eropa dalam negosiasi internasional tentang lingkungan dan perubahan iklim. Inilah yang dimaksud Schreurs bahwa kapasitas politik para politikus Uni Eropa lebih baik dalam merespon isu perubahan iklim global yang menegaskan perbedaan mendasar antara Uni Eropa dan Amerika Serikat dalam diplomasi internasional tentang perubahan iklim.

Diantara negara Uni Eropa yang mengalami peningkatan kapasitas politik di bidang lingkungan adalah Jerman. Dalam setiap negosiasi internasional mengenai perubahan iklim, Jerman selalu terlihat menonjol baik dalam komunitas Uni Eropa maupun dalam 'penampilan' individu. Peningkatan kapasitas politik Jerman dalam perundingan perubahan iklim global dipengaruhi oleh pergeseran politik di dalam negeri. Partai Hijau (*Green Party*) yang pertama kali ikut pemilu 1983 berhasil menempatkan wakil-wakilnya di *Bundestag*. Dalam penyelenggaraan pemilu berikutnya perolehan suara Partai Hijau makin meningkat hingga pada 1998 capaian suara partai ini membawanya masuk dalam pemerintahan berkoalisi dengan SPD. Terbentuknya *red-green coalition* di bawah Kanselir Gerard Schroeder tampaknya makin menegaskan sikap Jerman terhadap isu perubahan iklim. Karena beberapa Menteri dalam kabinet Schroeder yang berasal dari Partai Hijau makin memperkuat kemampuan diplomasi Jerman dalam perundingan internasional.

¹⁵⁵ Neil Carter, *op. cit.* hal. 85.

Terkait dengan ratifikasi Protokol Kyoto, Jerman cukup 'beruntung' dengan adanya perubahan konstelasi politik domestik. Perubahan ini diharapkan dapat memperlancar proses politik di *Bundestag* dalam rangka meratifikasi Protokol Kyoto. Sungguhpun demikian proses politik untuk meminta persetujuan *Bundestag* terhadap rencana pemerintah federal meratifikasi Protokol Kyoto tetap berlangsung alot. Perdebatan mengenai hal ini tidak hanya berlangsung dalam *Reichstag*.¹⁵⁶ Di luar parlemen juga mengemuka perdebatan tentang kesiapan Jerman dalam merespon isu perubahan iklim khususnya kesanggupan pemerintah melakukan langkah-langkah pengurangan emisi dalam rangka memenuhi komitmen Protokol Kyoto. Kesanggupan Jerman untuk meratifikasi memang tidak menjadi topik utama perdebatan, karena sejak awal komitmen Jerman untuk mendukung Protokol Kyoto tidak berubah. Topik utama perdebatan berkisar mengenai bagaimana pemerintah Jerman menjalankan kewajiban Protokol Kyoto tanpa mengganggu struktur perekonomian domestik. Sehingga pelaksanaan program-program mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim tetap kondusif bagi perekonomian.

Pada Desember 2001 pemerintah federal Jerman secara resmi mengadopsi rancangan undang-undang tentang ratifikasi Protokol Kyoto dan menyampaikan pada *Bundestag* dengan harapan dapat diselesaikan proses pembahasannya pada Mei 2002 lalu diratifikasi pada Juni 2002.¹⁵⁷ Ternyata ratifikasi dapat diselesaikan sedikit lebih cepat dari rencana semula yakni 31 Mei 2002. Jadwal ini merupakan kesepakatan bersama Uni Eropa yang telah dikomunikasikan secara intens agar ratifikasi yang dilakukan bersamaan dapat menjadi pemicu bagi negara lain untuk ikut berperan aktif dalam Protokol Kyoto. Jumlah emisi CO₂ Uni Eropa yang 24,2 persen merupakan terbesar kedua setelah Amerika Serikat. Pemerintah Jerman menyadari betapa penting makna ratifikasi yang dilakukan Uni Eropa bagi negara-negara maju lainnya. Apalagi kemudian tampak adanya kelesuan semangat negara-negara mengenai kelanjutan Protokol Kyoto karena berlarut-larutnya perdebatan antara negara maju *vis a vis* negara berkembang.¹⁵⁸ Diantaranya adalah sikap penolakan Amerika Serikat terhadap Protokol Kyoto makin menipiskan harapan negara berkembang mengenai komitmen negara maju memerangi ancaman perubahan iklim. Dengan demikian ketika Jerman bersama empat belas negara Uni Eropa lainnya meratifikasi Protokol Kyoto diharapkan

¹⁵⁶ Reichstag adalah gedung tempat para anggota parlemen Jerman (*Bundestag*) berkantor serta melakukan aktifitas politik seperti rapat dan sidang.

¹⁵⁷ Lyn Jaggard, *op. cit.* hal. 46.

¹⁵⁸ Herman E. Ott, "Climate Change : an Important Foreign Policy Issue", *op. cit.* hal. 280.

dapat membangkitkan kembali semangat negara-negara lain untuk melanjutkan implementasi Protokol Kyoto.

Disetujuinya ratifikasi Protokol Kyoto oleh *Bundestag* lebih cepat dari rencana semula menunjukkan adanya kemauan kuat dari seluruh *stake holder* di Jerman untuk merespon secara positif isu perubahan iklim. Para *stake holder* lingkungan di Jerman sepakat bahwa negara maju harus lebih dulu mengambil peran dalam menghadapi isu perubahan iklim. Kesepakatan yang terjadi dalam proses politik di Jerman merupakan warna khas yang senantiasa berlangsung dalam dinamika politik Jerman. Sistem politik Jerman selama ini dicirikan dengan tercapainya konsensus antara pihak-pihak yang berebut kepentingan. Sehingga Lyn Jaggard menyatakan bahwa ciri utama dalam sistem politik Jerman adalah konsensus.¹⁵⁹ Tercapainya konsensus dalam pembahasan ratifikasi Protokol Kyoto di Jerman sesungguhnya menggarisbawahi John T. Rourke bahwa perumusan kebijakan dalam pemerintahan negara demokratis senantiasa dilakukan dengan melibatkan kelompok kepentingan lain diluar pemerintah seperti media massa, partai oposisi serta opini publik. Sebagai pemerintahan demokratis, pemerintah federal Jerman mengikutsertakan masyarakat dan media massa dalam pembahasan perumusan kebijakan tentang perubahan iklim. Karena dalam pemerintahan yang demokratis kebijakan pemerintah tidak serta merta menjadi otoritas pemerintah sepenuhnya. NGO, para ahli lingkungan serta para pelaku usaha juga selalu dilibatkan oleh pemerintah federal Jerman agar perumusan kebijakan pemerintah tentang perubahan iklim dapat dipahami bersama oleh seluruh kelompok kepentingan yang terlibat didalamnya.

Dengan masuknya anggota Uni Eropa dalam kelompok negara yang meratifikasi Protokol Kyoto maka muncul harapan bahwa Protokol nantinya dapat berfungsi sebagai aturan mengikat (*legally binding*) dalam mengurangi jumlah emisi. Harapan tersebut dilandasi oleh jumlah emisi Uni Eropa yang mencapai 24,2 persen dari emisi dunia. Langkah Uni Eropa kemudian diikuti oleh Jepang yang meratifikasi Protokol Kyoto pada 4 Juni 2002. Keputusan Jepang cukup mengejutkan mengingat selama ini sikap Jepang terhadap isu perubahan iklim selalu 'mengekor' Amerika Serikat. Hal ini mengonfirmasi bahwa keputusan Uni Eropa untuk meratifikasi Protokol benar-benar membangkitkan gairah negara-negara lain. Bergabungnya Uni Eropa dan Jepang menyiratkan kembali adanya harapan bahwa Protokol Kyoto dapat diteruskan meskipun tanpa keikutsertaan

¹⁵⁹ Lyn Jaggard, *op. cit.* hal 3.

Amerika Serikat. Penghasil emisi besar lainnya yang belum bergabung adalah Rusia yang memiliki emisi CO₂ 17,4 persen dari total emisi dunia. Namun Rusia belum mempunyai sikap yang tegas mengenai Protokol Kyoto. Hal ini menjadi tantangan bagi Uni Eropa agar melakukan pendekatan kepada Rusia. Karena sekalipun Amerika Serikat menolak bergabung, namun jika Rusia bergabung untuk meratifikasi maka Protokol Kyoto akan berkekuatan hukum.

Dalam lingkup Uni Eropa, posisi Jerman sangat penting mengingat Jerman memiliki jumlah emisi CO₂ paling besar diantara anggota Uni Eropa yakni 7,4 persen dari total emisi dunia atau sepertiga dari total emisi Uni Eropa. Hal ini membuat posisi tawar Jerman sangat kuat dalam lingkup internal Uni Eropa maupun dunia internasional. 'Modal' emisi 7,4 persen cukup signifikan mempengaruhi posisi Uni Eropa dalam perundingan perubahan iklim. Dengan demikian dapat dipahami ketika Jerman selalu tampil aktif mendorong anggota Uni Eropa lain agar segera menyepakati langkah-langkah untuk mengurangi jumlah emisi. Demikian pula Jerman selalu bersemangat mengajak dunia internasional untuk berkomitmen mengurangi emisi sebagai antisipasi terhadap ancaman perubahan iklim global. Seruan ini dimaksudkan agar negara-negara maju bersedia tampil lebih dulu dalam komitmen memerangi resiko perubahan iklim. Sebab tanpa kesediaan negara maju niscaya kemajuan-kemajuan kesepakatan global melawan perubahan iklim tidak akan terjadi. Keuntungan lain yang menjadi harapan Jerman adalah berkurangnya jumlah emisi di dalam negeri. Jerman menyadari jumlah emisi tahun 1990 yang besar selain menjadi 'modal' dalam perundingan internasional juga menjadi resiko domestik apabila terjadi ancaman perubahan iklim.

B.4. Dinamika Internal Uni Eropa dalam Merespon Protokol Kyoto

Dalam setiap perundingan perubahan iklim Uni Eropa senantiasa tampil dominan dan menunjukkan kepemimpinan yang kuat. Padahal sesungguhnya terdapat perbedaan kemampuan ekonomi diantara anggota Uni Eropa. Di tingkat Uni Eropa, isu perubahan iklim cenderung menegaskan adanya jurang pemisah diantara negara-negara. Beberapa negara yakni Spanyol, Portugal, dan Yunani yang relatif tertinggal dibanding negara-negara maju lainnya seperti Jerman, Inggris dan Perancis.¹⁶⁰ Negara-negara ini tidak begitu antusias menanggapi isu perubahan iklim. Partisipasi mereka bersama Uni Eropa dalam beberapa perundingan internasional tidak terlihat peranannya. Spanyol yang bergabung

¹⁶⁰ Miranda A. Schreurs, "The Climate Change Divide: The European Union, The United States, and the Future of the Kyoto Protocol", dalam Norman J. Vig and Michael G. Faure (ed), *op. cit.* hal. 215.

dengan Uni Eropa pada 1986 bersama Portugal merupakan salah satu negara Uni Eropa yang sedang membangun ekonominya yang ketinggalan dibanding anggota Uni Eropa lainnya. Hal ini menyebabkan peningkatan jumlah emisi yang signifikan. Oleh karena itu dapat dipahami kenapa negara-negara ini tidak tertarik untuk membahas isu perubahan iklim.

Sementara itu terdapat beberapa negara yang begitu agresif mendorong terwujudnya kesepakatan mengenai target pengurangan emisi. Jerman, Inggris, Austria, dan Denmark tercatat sebagai negara yang aktif dalam setiap perundingan yang diikuti Uni Eropa. Jerman beberapa kali pernah mengumumkan target pengurangan emisi nasionalnya. Diantaranya pada tahun 1990 Jerman pernah mengumumkan akan sanggup melakukan pengurangan emisi CO₂ sebesar 25 persen dari level 1987 pada 2005.¹⁶¹ Walaupun besaran target yang disampaikan beberapa kali mengalami perubahan namun target yang dicanangkan oleh pemerintah federal Jerman selalu tampak ambisius. Inggris yang dulu dikenal sebagai "*Dirty Man of Europe*" telah mengalami transformasi luar biasa menjadi negara yang aktif merespon perubahan iklim dengan capaian yang juga luar biasa.¹⁶²

Dalam rangka melaksanakan komitmen Protokol Kyoto serta mengakomodasi keragaman anggotanya, Uni Eropa memanfaatkan ketentuan dalam Article 4 Protokol dengan mengadakan perjanjian pembagian beban (*EU Burden Sharing Agreement*). Tabel III.3. merupakan perincian dalam perjanjian pembagian beban, dimana terdapat negara-negara yang masih diperbolehkan menambah emisi karena sedang pembangunan industrinya sedang berjalan. Portugal, Spanyol, Yunani dan Irlandia menjadi negara yang mendapat tambahan 'jatah' emisi cukup besar untuk mengompensasi peningkatan jumlah emisi yang dihasilkan karena industrinya sedang berkembang.¹⁶³ Mekanisme kompensasi diantara anggota Uni Eropa ini dikenal dengan istilah "*bubble*". Pendekatan *bubble* ini menguntungkan bagi Uni Eropa karena dengan melakukan tindakan secara bersama-sama maka pekerjaan yang dilakukan terasa lebih ringan.

Tabel III. 3. Target Pengurangan Emisi dalam EU Burden Sharing Agreement dan Amerika Serikat periode 2008 – 2012

¹⁶¹ *Ibid.* hal. 210.

¹⁶² Loren R. Cass, "The indispensable awkward partner: the United Kingdom in European climate policy", dalam Paul G. Harris (ed), *op. cit.* hal. 63.

¹⁶³ Miranda A. Schreurs, "The Climate Change Divide: The European Union, The United States, and the Future of the Kyoto Protocol", dalam Norman J. Vig and Michael G. Faure (ed), *op. cit.* hal. 215

Negara	Persentase perubahan
Austria	-13
Belgium	-7.5
Denmark	-21
Finlandia	0
Perancis	0
Jerman	-21
Yunani	+25
Irlandia	+13
Italia	-6
Luksemburg	-28
Belanda	-6
Portugal	+27
Spanyol	+15
Swedia	+4
Inggris	-12.5
Uni Eropa total	-8
Amerika Serikat	-7

Sumber data: Diolah dari Miranda A. Schreurs, "The Climate Change Divide: The European Union, The United States, and the Future of the Kyoto Protocol", dalam Norman J. Vig and Michael G. Faure (ed), "Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union", The MIT Press, Cambridge, London, England, 2004. hal 217.

Amerika Serikat menentang mekanisme *bubble* ini karena hanya menguntungkan Uni Eropa dan tidak dapat diterapkan di luar wilayah ini. Menurut Amerika Serikat hal ini tidak *fair* karena Uni Eropa dianggap menggunakan konsep yang mirip dengan *emission trading* namun tidak memiliki modalitas dan prosedur yang jelas.¹⁶⁴ Skema *bubble* menurut Uni Eropa cukup *fair* karena tidak mengurangi target pengurangan emisi Uni Eropa secara agregat yakni 8 persen. Dalam pelaksanaannya skema ini bukannya tanpa resiko karena seandainya target secara keseluruhan tidak tercapai, tidak ada mekanisme yang jelas tentang siapa yang bertanggung jawab.

Dengan memberi jatah tambahan emisi kepada Spanyol, Portugal, Yunani dan Irlandia, berarti terdapat negara-negara yang mendapat beban untuk mengurangi emisi secara signifikan. Austria, Denmark, Jerman, Luksemburg dan Inggris sebagian 'jatah' untuk mengurangi emisi dalam jumlah besar untuk mengimbangi peningkatan emisi yang diperbolehkan kepada beberapa negara lain. Target pengurangan emisi yang dibebankan kepada Austria adalah 13 persen,

¹⁶⁴ Daniel Murdiyarso, "Protokol Kyoto: Implikasinya Bagi Negara Berkembang", hal. 43.,

Denmark (21 persen), Jerman (21 persen), Luksemburg (28 persen) dan Inggris (12,5 persen) (Tabel III.3.) Bagi Jerman beban ini tidaklah terlalu berat mengingat komitmen nasional untuk mengurangi emisi adalah 25 persen.¹⁶⁵

Pada perkembangan berikutnya jumlah emisi gas rumah kaca yang dihasilkan oleh Uni Eropa ternyata menunjukkan peningkatan yang cukup mengkhawatirkan. Peningkatan jumlah emisi ini dapat menjadi hambatan bagi Uni Eropa dalam memenuhi komitmen Protokol Kyoto. Tabel III.4. mengonfirmasi adanya tren peningkatan jumlah emisi yang dihasilkan oleh negara-negara Uni Eropa. Berdasarkan data yang dilaporkan oleh Badan Lingkungan Eropa (*European Environment Agency*) yang dikeluarkan bulan Mei 2002 maka dapat dilihat persentase perubahan jumlah emisi masing-masing negara Uni Eropa dari tahun 1990 ke 2000. Tabel III.4. menunjukkan betapa Portugal dan Spanyol menjadi negara dengan peningkatan jumlah emisi paling besar. Hal ini sangat mengkhawatirkan mengingat kebijakan perubahan iklim di kedua negara ini tidak menunjukkan perubahan yang berarti. Bahkan David Tabara menyebut Spanyol merupakan contoh negara *less developed countries* (LDCs) yang sedang berjuang keras menyesuaikan standar ekonominya dengan Uni Eropa yang pada saat yang sama dipaksa juga untuk mengikuti komitmen pengurangan emisi Uni Eropa.¹⁶⁶ Kegagalan Spanyol memenuhi komitmen tersebut terlihat jelas dari tingginya peningkatan jumlah emisi yang dihasilkannya yakni sebesar 33,7 persen. (Tabel III.4.)

Tabel III.4. Tren Perubahan Emisi Gas Rumah Kaca negara Uni Eropa dan Amerika Serikat 1990-2000

Negara	Persentase perubahan 1990-2000
Austria	+2,7
Belgium	+6,3
Denmark	-9,8
Finlandia	-4,1
Perancis	-1,7
Jerman	-19,1
Yunani	+21,2
Irlandia	+24

¹⁶⁵ *Ibid.* hal 44.

¹⁶⁶ J. David Tabara, "A New Climate for Spain: Accommodating Environmental Foreign Policy in a Federal State", Paul G. Harris (ed).*op. cit.*hal. 162.

Italia	+3,9
Luksemburg	-45,1
Belanda	+2,6
Portugal	+30,1
Spanyol	+33,7
Swedia	-1,9
Inggris	-12.6
Uni Eropa Total	-3,5
Amerika Serikat	+12*

*Data 1990-1999

Sumber data: Report European Environment Agency yang dikutip oleh Miranda A. Schreurs, "The Climate Change Divide: The European Union, The United States, and the Future of the Kyoto Protocol", dalam Norman J. Vig and Michael G. Faure (ed), "Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union", The MIT Press, Cambridge, London, England, 2004. hal 226.

Kegagalan Spanyol menurut David Tabara disebabkan antara lain isu perubahan iklim menjadi agenda politik paling akhir dalam daftar prioritas pemerintah Spanyol. Ditambah dengan Partai Konservatif sebagai partai yang berkuasa enggan memberi perhatian pada masalah lingkungan.¹⁶⁷ Sementara NGO lingkungan dan media massa Spanyol juga tidak ikut aktif membantu munculnya kesadaran masyarakat mengenai urgensi perubahan iklim.¹⁶⁸

Kondisi ini kontras dengan perhatian yang diberikan oleh pemerintah federal Jerman terhadap isu perubahan iklim. Keberhasilan kebijakan pemerintah Jerman terhadap isu perubahan iklim terlihat dari capaian Jerman dalam memenuhi target pengurangan emisi. Setidaknya Tabel III.4. memberikan gambaran jelas bahwa persentase pengurangan emisi yang dicapai Jerman tahun 1990-2000 sebesar 19,1 persen merupakan capaian yang signifikan. Jumlah ini mendekati target sebesar 21 persen. Keberhasilan Jerman hanya dapat disaingi oleh Luksemburg dengan persentase perubahan emisi 1990-2000 sebesar 45,1 persen. Bila melihat luas wilayah negara, Jerman tampaknya lebih unggul dalam melakukan tindakan-tindakan pengurangan emisi dibanding Luksemburg. Walaupun capaian ini sesungguhnya juga berasal dari ambruknya ekonomi Jerman Timur yang bergabung kembali dengan Jerman Barat. Negara lain yang berhasil menurunkan jumlah emisinya adalah Inggris dengan 12,6 persen. Capaian ini dihasilkan dari transformasi sumber energi dari batu bara ke gas alam.¹⁶⁹

¹⁶⁷ *Ibid.* hal.173.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Miranda A. Schreurs, "The Climate Change Divide: The European Union, The United States, and the Future of the Kyoto Protocol", dalam Norman J. Vig and Michael G. Faure (ed), *op. cit.* hal. 227.

Melihat keberhasilan Jerman dalam mengurangi jumlah emisi, Uni Eropa akan sulit melakukan negosiasi dalam perundingan internasional tanpa keikutsertaan Jerman. Dengan kehadiran Jerman Uni Eropa leluasa untuk bertindak agresif mendorong negara-negara maju lain untuk segera mewujudkan mekanisme yang efisien dalam memenuhi komitmen Protokol Kyoto. Seringkali Jerman menjadi *vocal point* dalam perundingan internasional tentang perubahan iklim. Hal ini terjadi dalam kapasitas individu maupun dalam rangka mendukung keputusan Uni Eropa. Dengan demikian Uni Eropa memiliki ketergantungan terhadap Jerman dalam melakukan negosiasi mengenai komitmen dan capaian pengurangan emisi.

Sebaliknya Jerman juga membutuhkan Uni Eropa untuk meningkatkan posisi tawarnya dengan negara besar seperti Amerika Serikat. Secara individu Jerman sulit untuk menekan Amerika Serikat dalam isu perubahan iklim karena kapasitas politik luar negeri Amerika Serikat lebih kuat. Ketika Presiden Bush memerintah, berbagai upaya senantiasa dipakai untuk menghambat tercapainya kemajuan dalam memenuhi komitmen Protokol Kyoto. Amerika Serikat seringkali mengerahkan kemampuan lobinya untuk mempengaruhi sikap negara lain terhadap Protokol Kyoto. Ketika Uni Eropa menerapkan *bubble* sebagai mekanisme berbagi beban, Amerika Serikat dengan cepat berupaya merangkul Rusia agar tidak bergabung dengan Uni Eropa serta memanfaatkan mekanisme *bubble*. Oleh karena itu Jerman membutuhkan Uni Eropa dengan komunitas bersamanya untuk mendesak negara-negara maju yang masih enggan memenuhi komitmen Protokol Kyoto.

B. Perjalanan Konvensi Perubahan Iklim dan Peranan Jerman

C.1. Dari Kyoto Menuju Marrakesh

COP-4 yang diselenggarakan di Buenos Aires, Argentina pada November 1998 semula diharapkan dapat mencapai kemajuan dalam menentukan implementasi Protokol Kyoto. Hal ini wajar mengingat saat adopsi Protokol Kyoto pada COP-3 tahun 1997, hampir seluruh negara tidak memiliki waktu yang cukup untuk memahami isi Protokol beserta implikasinya bagi mereka. Setelah adopsi berjalan satu tahun diharapkan negara maju dan negara berkembang telah siap dengan strategi pengurangan emisi termasuk posisi mereka dalam perundingan. Kenyataan yang terjadi di Buenos Aires jauh dari harapan karena kesepakatan subatansial terkait mekanisme implementasi Protokol belum tercapai. Namun setidaknya COP-4 telah meletakkan landasan bagi pembahasan dalam COP-CPO

selanjutnya karena telah menghasilkan beberapa keputusan terkait masalah teknis pencapaian target pengurangan emisi, keuangan, kelembagaan dan mekanisme pelaporan.¹⁷⁰ *Buenos Aires Plans of Action* atau BAPA memberikan waktu dua tahun bagi penyelesaian beberapa masalah tentang implementasi Protokol Kyoto yang belum disepakati. Para Pihak menyepakati pada akhir 2000 harus diselesaikan beberapa isu penting yakni mekanisme implementasi bagi pelaksanaan *Emission Trading* (ET), *Joint Implementation* (JI), *Clean Development Mechanism* (CDM) dan transfer teknologi.

Pada COP-5 di Bonn tidak dicapai kemajuan yang penting dalam pembahasan mekanisme implementasi Protokol Kyoto, namun Para Pihak sepakat dengan jadwal pembahasan beberapa isu krusial harus selesai pada pelaksanaan COP-6 di The Hague, Belanda.¹⁷¹ COP-6 justru mencatat kegagalan besar dalam pelaksanaan perundingan perubahan iklim. COP yang dimulai bulan November 2000 ditandai dengan perdebatan alot hampir sepanjang perundingan. Perundingan kali ini dijadwalkan dapat menyelesaikan agenda krusial yang tertunda sebagaimana amanat COP sebelumnya. Presiden COP-6 Jan Pronk terpaksa mengeluarkan sebuah catatan yang dimaksudkan menjembatani diantara pihak-pihak yang tidak sepakat. Catatan yang dikenal dengan *Note by the President of COP-6* ternyata malah membuat perbedaan makin tajam terutama menyangkut masalah mekanisme pencapaian target pengurangan emisi dan mekanisme sanksi bagi Pihak yang gagal mencapai target penurunan emisi. Akhirnya COP-6 di The Hague diputuskan untuk ditunda tanpa menghasilkan apapun dan dilanjutkan bulan Juli 2001 di Bonn.

Kegagalan di The Hague menimbulkan keprihatinan banyak pihak. Para aktivis lingkungan khawatir kejadian ini menjadi preseden bagi penyelenggaraan COP berikutnya sehingga bisa membubarkan hasil yang selama ini dicapai. Namun beberapa pihak juga bersifat realistis karena isu perubahan iklim sangat sensitif dengan kondisi ekonomi masing-masing negara. NGO lingkungan *Greenpeace* menilai kegagalan di The Hague sebagai '*no deal is better than a bad deal*'.¹⁷² Meskipun '*bad*' atau '*good*' sebenarnya sangat tergantung pada makna yang ditangkap para delegasi COP-6 mengenai pengertian dampak akibat perubahan iklim. Lebih dari semua itu peristiwa ini mengancam integritas kesepakatan lingkungan dalam Protokol Kyoto. Bayangan berikutnya yang menghantui bukan

¹⁷⁰ Daniel Murdiyoso, "*Sepuluh Tahun Perjalanan Negosiasi Konvensi Perubahan Iklim*", hal. 111.

¹⁷¹ Paul G. Harris, "Europe and The Politics and Foreign Policy of Global Climate Change", dalam Paul G. Harris (ed), *op. cit.* hal. 12.

¹⁷² Hermann E. Ott, "Climate Change : an Important Foreign Policy Issue", *op. cit.* hal. 286.

sekedar kegagalan pengurangan emisi gas rumah kaca dalam waktu dekat lebih jauh lagi adalah kehilangan makna ancaman perubahan iklim.¹⁷³ Oleh karena itu dibutuhkan pemahaman yang lebih baik mengenai keperluan mencapai target pengurangan emisi jangka menengah dan panjang yang dapat ditanggung oleh perekonomian negara-negara maju.¹⁷⁴

Delegasi Jerman dan Perancis dalam COP-6 The Hague dipimpin oleh Menteri Lingkungan masing-masing negara yang sama-sama berasal dari Partai Hijau. Jalannya perundingan sebenarnya tidak berbeda dengan negosiasi perubahan iklim sebelumnya. Dimana perbedaan tajam antara Uni Eropa dan Amerika Serikat selalu terjadi, namun kali ini di The Hague Uni Eropa bersikap keras dan kukuh pada pendiriannya. Sehingga ketika kompromi hampir tercapai, sikap Uni Eropa itu justru menjadi bumerang yang mengagalkan jalannya perundingan. Padahal dalam sesi-sesi negosiasi tampak jelas adanya keinginan Para Pihak untuk mencapai kompromi. Kehadiran politisi Partai Hijau sebagai Menteri Lingkungan Jerman dan Perancis dianggap menjadi penghalang tercapainya kesepakatan dengan Amerika Serikat. Delegasi yang ikut dalam negosiasi memberikan komentar bahwa terdapat delegasi yang menghendaki untuk melangkah cepat dan ingin menampilkan konsep politik 'hijau' secara radikal.¹⁷⁵ Hal ini dinilai dipandang sebagai "*political purity than by practicality, more by dogmatism than pragmatism*".¹⁷⁶ Tampaknya penampilan politisi Partai Hijau dalam negosiasi internasional tentang perubahan iklim masih membawa paradigma 'purity' tentang perjuangan lingkungan di level domestik.

Lanjutan COP-6 di Bonn berhasil menelurkan keputusan yang dikenal dengan Kesepakatan Bonn (*Bonn Agreement*). Usulan Jan Pronk dalam catatan akhirnya di The Hague akhirnya dapat disetujui dengan beberapa perbaikan. Beberapa hal yang disetujui dalam Kesepakatan Bonn adalah membentuk mekanisme pendanaan dalam Konvensi dan Protokol Kyoto diharapkan memperhatikan secara khusus negara berkembang. Lainnya adalah disepakatinya konsep mekanisme kepatuhan dan alih teknologi dari negara maju ke negara berkembang. Disepakati juga *land-use, land-use change and forestry* (LULUCF) sebagai kegiatan penggunaan lahan, alih guna lahan dan kehutanan walaupun masih perlu dijelaskan lebih lanjut tentang definisi hutan serta metode

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.* hal. 287.

¹⁷⁵ Loren R. Cass, "The indispensable awkward partner: the United Kingdom in European climate policy", dalam Paul G. Harris (ed), *op. cit.* hal. 82.

¹⁷⁶ *Ibid.*

penghitungan penyerapan karbon. Mekanisme teknis yang disepakati di Bonn menunjukkan adanya kemajuan menuju pencapaian komitmen Protokol Kyoto. Suksesnya COP-6 lanjutan di Bonn lagi-lagi mengonfirmasi peranan Jerman dalam mendorong kemajuan kesepakatan perubahan iklim. Menteri Lingkungan Jürgen Trittin membayar lunas kegagalan di The Hague. Dengan piawai Trittin mampu mempengaruhi negara-negara Uni Eropa lainnya untuk berkompromi dan menerima kesepakatan yang sedang dinegosiasikan.¹⁷⁷ Keberhasilan Trittin didukung dengan posisi Jerman sebagai tuan rumah COP untuk yang ketiga kalinya. Setidaknya penyelegaraan COP-6 seri II menunjukkan kepedulian Jerman terhadap isu perubahan iklim global lebih baik dari negara maju lainnya.

Para Pihak UNFCCC sepakat bahwa jalan untuk mencapai komitmen Protokol Kyoto masih panjang oleh karena itu dibutuhkan kesabaran dan pencerahan pemahaman mengenai pentingnya merespon isu perubahan iklim. COP-7 di Marrakesh, Maroko pada 29 Oktober-9 November 2001 diselenggarakan ditengah keraguan Para Pihak akibat penolakan Amerika Serikat terhadap Protokol Kyoto. Uni Eropa sebagaimana COP sebelumnya kembali menunjukkan kepemimpinannya agar sikap Amerika Serikat terhadap Protokol Kyoto tidak berdampak pada jalannya COP-7. Uni Eropa 'menggandeng' G 77 dan China agar mendapat pengaruh luas sehingga negara maju di luar Amerika Serikat bersedia membahas mekanisme pemenuhan komitmen Protokol Kyoto. Rupanya absennya Amerika Serikat dari pembahasan Protokol, membawa gairah baru bagi Rusia dalam negosiasi perubahan iklim. Dengan emisi 17,4 persen dari total emisi global, posisi tawar Rusia menjadi kuat karena harapan agar Protokol Kyoto dapat berkekuatan hukum beralih kepada Rusia untuk melengkapi Uni Eropa dan Jepang seandainya mereka meratifikasi.

Akhirnya COP-7 menghasilkan Persetujuan Marrakesh (*Marrakesh Accord*) dimana beberapa masalah penting dapat diselesaikan yakni mekanisme pendanaan UNFCCC berupa *Global Environmental Facility* (GEF). Pendanaan ini dimaksudkan untuk membantu negara-negara yang masih tertinggal dibagi dalam tiga skema: *Least Developed Countries Fund*, *the Special Climate Change Fund*, dan *the Adaptation Fund*.¹⁷⁸ Selain itu *Marrakesh Accord* juga mencakup kesepakatan tentang LULUCF, pengembangan alih teknologi serta peninjauan informasi yang disampaikan Para Pihak.

¹⁷⁷ Lyn Jaggard, "The reflexivity of ideas in climate change policy : German, European and international politics" dalam Paul G. Harris (ed), *op. cit.* hal. 336.

¹⁷⁸ Paul G. Harris, "Europe and The Politics and Foreign Policy of Global Climate Change", dalam Paul G. Harris (ed), *op. cit.* hal. 13.

C.2. Makna Strategis COP-8 bagi Kelanjutan Protokol Kyoto

COP-8 diselenggarakan di New Delhi pada 23 Oktober – 1 November 2002. Dua bulan sebelumnya yakni tanggal 26 Agustus – 4 September 2002 di Johannesburg digelar *World Summit on Sustainable Development (WSSD)*. Dua hajatan besar dunia tentang lingkungan yang dilangsungkan pada saat hampir bersamaan tentu mengandung makna penting bagi kelanjutan negosiasi internasional untuk menyelamatkan kehidupan umat manusia. Pelaksanaan WSSD tahun 2002 memperingati sepuluh tahun penyelenggaraan Konferensi Tingkat Tinggi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan atau KTT Bumi (UNCED) sekaligus menegaskan lagi komitmen terhadap prinsip-prinsip yang disepakati tahun 1992. Berawal dari KTT Bumi inilah kemudian diadopsi UNFCCC sebagai kerangka kerja PBB untuk menegosiasikan masalah perubahan iklim. Salah satu hasil COP-7 di Marrakesh adalah Deklarasi Kementerian Marrakesh (*Marrakesh Ministerial Declaration*) yang isinya antara lain menyatakan bahwa kemampuan mengantisipasi ancaman perubahan iklim diyakini akan memberikan kontribusi bagi tercapainya pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).¹⁷⁹ Adanya kesamaan kepentingan antara WSSD dan UNFCCC membuat penyelenggaraan COP-8 memiliki arti penting dalam kelanjutan negosiasi perubahan iklim.

Delegasi negara-negara yang menghadiri WSSD hampir bisa dipastikan adalah juga delegasi yang menghadiri COP-8. Sementara kepentingan yang diusung oleh negara maju dan negara berkembang adalah kepentingan yang menguntungkan negaranya masing-masing. Delegasi Jerman dipimpin langsung oleh Kanselir Gerard Schroeder dan Menteri Lingkungan, Konservasi Sumber Daya Alam dan Keamanan Nuklir Jürgen Trittin. Sehingga keputusan yang dihasilkan dalam WSSD terkait perubahan iklim tampaknya dapat dijadikan tolok ukur jalannya negosiasi yang akan berlangsung dalam COP-8. Dalam WSSD, Kanselir Schroeder menyampaikan pidato mengenai fenomena terjadinya banjir dan badai yang tidak hanya terjadi di Jerman tapi melanda tempat-tempat lain di dunia. Schroeder menekankan bahwa perubahan iklim merupakan “*bitter reality*” dengan demikian masa depan umat manusia harus dipikirkan dari sekarang. Oleh karena itu Schroeder menyerukan agar Protokol Kyoto segera diratifikasi dan kepada

¹⁷⁹ Lyn Jaggard, *op.cit.* hal. 46.

negara maju yang belum menyetujui Protokol setidaknya memberikan kontribusi yang sepadan dalam mengurangi emisi gas rumah kaca.¹⁸⁰

Selanjutnya Schroeder menguraikan keberhasilan Jerman dalam mengurangi jumlah emisi sebesar 19 persen pada tahun 2000 dari tingkat emisi tahun 1990 (Tabel III.4.) serta menekankan komitmen Jerman untuk memakai energi secara efisien. Selain itu Dia juga menyampaikan dengan bangga bahwa Jerman sedang mengembangkan secara besar-besaran energi terbarukan (*renewable energy*).¹⁸¹ Dalam kaitan itu, Schroeder mengumumkan bahwa Jerman akan menjadi tuan rumah pelaksanaan konferensi internasional tentang energi terbarukan yang diarahkan untuk membentuk jaringan global tentang energi sehingga dapat mengembangkan kerjasama strategis dengan negara-negara berkembang.¹⁸²

WSSD membahas mengenai *Johannesburg Plan of Implementation* (JPI) yang antara lain dalam poin 36 mengalamatkan pada soal perubahan iklim. Dimana secara tegas disebutkan bahwa negara yang sudah meratifikasi Protokol Kyoto mendesak negara yang belum siap agar segera menjadwalkan untuk melakukan ratifikasi.¹⁸³ Selain itu juga menekankan beberapa hal yang terkait dengan perubahan iklim antara lain :

1. Menjadikan UNFCCC sebagai dasar dari seluruh komitmen dan kewajiban.
2. Bekerja bersama-sama dalam mencapai tujuan yang digariskan UNFCCC.
3. Menyediakan bantuan teknis dan keuangan serta pembangunan kapasitas kepada negara berkembang dan negara yang sedang menuju ekonomi pasar berdasarkan komitmen UNFCCC termasuk hasil *Marrakesh Accord*.¹⁸⁴

Berdasarkan isi JPI dapat dipahami bahwa pembahasan dalam WSSD memiliki beberapa keterkaitan dengan pelaksanaan COP-8 dua bulan kemudian. Jürgen Trittin menyebut dua even tersebut, WSSD dan COP-8 sebagai dua sisi dari satu keping mata uang.¹⁸⁵

Perundingan yang berlangsung dalam COP-8 setidaknya telah tergambar dalam pelaksanaan WSSD. Jerman dan Uni Eropa yang telah meratifikasi Protokol Kyoto mendesak agar negara maju lain yang belum meratifikasi segera melakukannya. Jerman tidak tertarik lagi untuk membahas kemungkinan Amerika Serikat untuk meratifikasi. Yang menjadi topik utama perundingan COP-8 adalah

¹⁸⁰ *Ibid.* hal. 124.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ *Ibid.* hal. 115.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.* hal. 136.

implementasi dari komitmen negara maju dalam melakukan pengurangan emisi. AOSIS seperti COP-COP sebelumnya menyerukan agar seluruh negara segera mengurangi emisi sebesar 50 persen sampai 80 persen mengingat ancaman perubahan iklim yang semakin nyata. AOSIS, Meksiko dan Uganda mencatat bahwa negara maju (Annex I) sampai dengan pelaksanaan COP-8 ini belum memenuhi komitmennya untuk mengurangi emisi. Hal ini terbukti bahwa emisi yang dihasilkan justru makin meningkat. Dengan kondisi seperti itu, Malaysia menggugat bagaimana mungkin negara maju malah menuntut negara berkembang untuk turut berkomitmen mengurangi emisi.¹⁸⁶

Jerman merespon tuntutan tersebut dengan menunjukkan data bahwa negaranya telah mampu mengurangi emisi CO₂ sebesar 19 persen hingga saat ini dari target Protokol Kyoto sebesar 21 persen untuk periode komitmen pertama 2008-2012. Mengenai hal ini Jürgen Trittin menyampaikan dalam perundingan COP-8:

*“We also pointed out that our Kyoto target of -21% we have already achieved 19% today. With positive economic effect: Since we are now the world leader in wind energy production several ten thousand jobs have been created in this industry. And I would like to announce a decision taken only two weeks ago: Germany is prepared to reduce its greenhouse gas emissions by the year 2020 by 40% below 1990 levels, provided the EU reduces its emissions by 30% and other countries adopt similar ambitious targets”.*¹⁸⁷

Pernyataan Trittin dalam COP-8 sungguh luar biasa. Di tengah keraguan negara berkembang mengenai kesungguhan negara maju memenuhi target Protokol Kyoto, Trittin justru menanggapi dengan target yang lebih ambisius. Hal ini menunjukkan kepemimpinan Jerman dalam politik perubahan iklim global. Pernyataan ini sekaligus mementahkan argumen Amerika Serikat bahwa tindakan mitigasi dan adaptasi untuk memenuhi komitmen Protokol akan membuat ekonomi Amerika Serikat menderita.

Amerika Serikat mengatakan bahwa penanganan iklim yang dilakukannya mampu mengurangi intensitas gas rumah kaca sebesar 18 persen dalam 10 tahun ke depan. Amerika Serikat mengklaim bahwa pertumbuhan ekonomi adalah kunci sukses pengembangan lingkungan.¹⁸⁸ Jerman merespon bahwa pengurangan

¹⁸⁶ *Ibid.* hal. 134.

¹⁸⁷ Pidato Menteri Lingkungan, Konservasi Sumber Daya Alam dan Keamanan Nuklir Jerman Jürgen Trittin yang disampaikan dalam forum COP-8 pada tanggal 31 Oktober 2002. Lihat *Ibid.* hal. 136-137.

¹⁸⁸ *Ibid.* hal. 135.

jumlah emisi secara signifikan tidak akan membuat kerugian ekonomi tapi malah memberi peluang terangkatnya pertumbuhan ekonomi dengan tersedianya banyak lapangan kerja baru di bidang pengembangan energi. Mengenai ini Trittin mengatakan:

*“Climate protection is one of the key issues of the German Environmental Policy. Climate Protection is a moral obligation to future generations and a prerequisite for long-term economic development”.*¹⁸⁹

Pernyataan Amerika Serikat tersebut menimbulkan perdebatan tentang taktik kotor yang dimainkan pemerintahan Bush dalam perundingan. Para aktivis lingkungan dan Uni Eropa menganggap kebijakan Amerika Serikat sangat terlambat dan terlalu jauh dibawah target Protokol Kyoto. Pernyataan pengurangan intensitas gas rumah kaca tidaklah sama dengan pengurangan emisi gas rumah kaca. Intensitas gas rumah kaca adalah jumlah gas rumah kaca yang diproduksi per dolar dibandingkan dengan GDP (*Gross Domestic Product*).¹⁹⁰ Berdasarkan laporan Pew Center on Global Climate Change¹⁹¹ mengurangi intensitas gas rumah kaca sebesar 18 persen sama dengan membolehkan total emisi gas rumah kaca Amerika Serikat naik sebesar 12 persen dalam jangka waktu yang sama karena pertumbuhan ekonomi yang diharapkannya.¹⁹² Hal ini membuktikan bahwa Amerika Serikat tidak pernah sungguh-sungguh dalam menanggapi desakan Uni Eropa dan negara berkembang untuk berkontribusi dalam memerangi perubahan iklim apalagi untuk mengurangi emisi gas rumah kacanya. Dalam setiap perundingan perubahan iklim global Amerika Serikat selalu menempatkan diri sebagai pihak yang menghambat tercapainya kemajuan. Oleh karena itu berdasarkan kategorisasi Gareth Porter dan Janet W. Brown, Amerika Serikat digolongkan sebagai *veto state* atau *blocking state*.¹⁹³

Jerman dan Uni Eropa sebenarnya menginginkan dimulainya pembahasan tentang komitmen Protokol Kyoto periode berikutnya setelah 2012 serta kemungkinan negara non Annex I untuk ikut dalam komitmen. Tentu saja usul

¹⁸⁹ *Ibid.* hal. 139.

¹⁹⁰ Miranda A. Schreurs, “The Climate Change Divide: The European Union, The United States, and the Future of the Kyoto Protocol”, dalam Norman J. Vig and Michael G. Faure (ed), *op. cit.* hal. 221.

¹⁹¹ Pew Center on Global Climate Change adalah lembaga riset di Amerika Serikat yang menyoroiti masalah perubahan iklim global. Salah satu Direktur Eksekutifnya adalah Klaus Töpfer mantan Menteri Lingkungan Jerman 1987-1994 dan mantan Direktur Eksekutif UNEP (United Nations Environment Programme) dan mantan Menteri Lingkungan Jerman 1987-1994.

¹⁹² Miranda A. Schreurs, “The Climate Change Divide: The European Union, The United States, and the Future of the Kyoto Protocol”, dalam Norman J. Vig and Michael G. Faure (ed), *op. cit.* hal. 221.

¹⁹³ Gareth Porter dan Janet W. Brown, *op.cit.* hal. 52.

ditentang oleh G77 dan China yang menolak setiap usulan mengenai keterlibatan negara non Annex I untuk memenuhi kewajiban mengurangi emisi. G77 dan China menuntut tanggung jawab negara maju untuk memenuhi terlebih dahulu kewajiban Protokol Kyoto, baru dimulai pembicaraan tentang keterlibatan negara berkembang. Arab Saudi mendesak COP-8 agar negosiasi memprioritaskan pada masalah adaptasi terhadap dampak perubahan iklim daripada mengurus masalah mitigasi. Sebab kenyataan yang ada sekarang menunjukkan banyaknya potensi kerusakan yang diakibatkan perubahan iklim. Oleh karena itu proposal Arab Saudi dan OPEC didukung oleh AOSIS yang menginginkan dana kompensasi sebagai bagian tindakan adaptasi akibat perubahan iklim. Jerman dan Uni Eropa sebaliknya beranggapan bahwa tindakan mitigasi telah terbukti mampu mendorong adanya alih teknologi dan pengembangan ekonomi. Sehingga COP-8 ini ditandai dengan bergesernya pembahasan dari masalah mitigasi kepada persoalan adaptasi.¹⁹⁴

COP-8 mencatat kepiawaian delegasi Amerika Serikat dalam menghalangi tercapainya kemajuan pembahasan komitmen terhadap Protokol. Seiring dengan Amerika Serikat, Arab Saudi dan OPEC nyaris melakukan peran yang sama sehingga seolah terdapat kolaborasi antara Amerika Serikat dan OPEC untuk menghambat munculnya kesepakatan.¹⁹⁵ Perilaku Amerika Serikat bertolak belakang dengan peranan Uni Eropa dimana terdapat Jerman di dalamnya. Uni Eropa senantiasa menunjukkan kepemimpinannya dalam perundingan perubahan iklim. Peranan Jerman dalam COP-8 sangat nyata mengingat aksi kotor Amerika Serikat yang menghendaki COP-8 gagal. Walaupun keputusan COP-8 sedikit lebih maju dari draft yang diajukan, Jerman bersama Perancis yang juga diwakili Menteri Lingkungan dari partai hijau-nya Perancis dan Uni Eropa berupaya keras menghindari kegagalan total COP-8 akibat manuver Amerika Serikat.¹⁹⁶ Dengan demikian COP-8 memiliki makna penting bagi kelanjutan Protokol Kyoto. Karena pada November 2004, Protokol Kyoto diratifikasi oleh Rusia sehingga 90 hari setelah itu dinyatakan berkekuatan hukum. Jadi seandainya upaya Amerika Serikat 'membubarkan' Protokol Kyoto berhasil di COP-8 maka tidak pernah ada lagi Protokol yang diratifikasi oleh Rusia.

Peranan Jerman dalam Uni Eropa sangat dominan karena beberapa anggota delegasi Jerman dalam COP-8 merupakan tokoh yang dihormati dan disegani oleh para koleganya di Eropa. Selain Menteri Lingkungan Jürgen Trittin

¹⁹⁴ Paul G. Harris, "Europe and The Politics and Foreign Policy of Global Climate Change", dalam Paul G. Harris (ed), *op. cit.* hal. 13

¹⁹⁵ Lyn Jaggard, *op.cit.* hal. 141.

¹⁹⁶ *Ibid.* hal. 147.

dari Partai Hijau, terdapat Karsten Sach tokoh terkemuka dari Kementerian Lingkungan (BMU) yang terpilih sebagai salah satu *Vice-Presidents* COP-8. Terpilihnya Sach sebagai salah satu pimpinan COP-8 memungkinkan Jerman mempunyai pengaruh langsung pada COP-8. Lalu ada Axel Michaelowa dari *Hamburg Institute of International Economics* dan Thomas Loster dari *Munich Reinsurance*.¹⁹⁷ Ikutsertanya tokoh-tokoh dari luar pemerintah federal menunjukkan bahwa sistem politik Jerman yang demokratis memungkinkan banyaknya partisipasi dari para ahli dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan luar negeri Jerman. Situasi perundingan menghendaki adanya pandangan dan keterlibatan para ahli membuat keterlibatan tokoh-tokoh tersebut memberikan manfaat bagi perumusan kebijakan luar negeri Jerman terhadap isu perubahan iklim.

Akhirnya COP-8 menghasilkan Deklarasi New Delhi (*New Delhi Declaration*) yang berisi desakan negara-negara Pihak UNFCCC yang belum meratifikasi Protokol Kyoto segera melakukan ratifikasi.¹⁹⁸ Isi lainnya antara lain pembangunan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesejahteraan manusia perlu menyertakan program adaptasi dan mitigasi terhadap perubahan iklim. Upaya ini perlu diintegrasikan dalam program pembangunan nasional masing-masing negara.¹⁹⁹ Selain itu Deklarasi juga menyatakan bahwa dampak perubahan iklim sangat merugikan bagi negara-negara berkembang dan negara-negara kepulauan kecil yang tergabung dalam AOSIS. Oleh karena itu upaya antisipasi terhadap dampak perubahan iklim perlu didukung oleh negara maju baik dalam bentuk alih teknologi maupun pengembangan kapasitas. COP-8 juga menyarankan agar negara maju dan negara berkembang melakukan diversifikasi kepada energi terbarukan melalui berbagai macam cara. Hal ini cukup mendesak, mengingat pemakaian bahan bakar fosil selama ini telah menyumbangkan emisi dalam jumlah besar. Kesepakatan dalam Deklarasi New Delhi tampaknya banyak mengakomodasi kepentingan negara berkembang meskipun masih tersisa beberapa isu penting yang masih belum dapat disepakati di COP ini.

Hingga selesainya COP-8, Protokol Kyoto belum juga dapat berlaku efektif karena gabungan emisi negara maju yang meratifikasi masih belum memenuhi jumlah minimal 55 persen. Saat COP-8 tercatat 97 negara yang telah meratifikasi

¹⁹⁷ *Ibid.* hal. 139.

¹⁹⁸ Daniel Murdiyoso, "Sepuluh Tahun Perjalanan Negosiasi Konvensi Perubahan Iklim", hal. 163.

¹⁹⁹ *Ibid.* hal. 163-164.

jumlah emisi gabungan masih sekitar 37,4 persen.²⁰⁰ Jumlah ini sudah termasuk lima belas negara Uni Eropa yang secara bersamaan meratifikasi pada 31 Mei 2002. Oleh karena itu salah satu keputusan COP-8 adalah mendesak negara-negara penandatanganan UNFCCC segera meratifikasi Protokol agar mekanisme pengurangan emisi gas rumah kaca dapat berkekuatan hukum. Salah satu negara Annex I yang belum meratifikasi sampai pelaksanaan COP-8 ini adalah Rusia. Oleh karena itu Uni Eropa giat melakukan pembicaraan dengan delegasi Rusia mengenai kemungkinan untuk meratifikasi. Rusia sudah menandatangani Protokol pada 11 Maret 1999 namun belum berniat untuk meratifikasi hingga pelaksanaan COP-8.

Rusia mengalami kemunduran ekonomi akibat krisis politik pada tahun 1990 yang menyebabkan pecahnya beberapa wilayah menjadi negara sendiri. Perhatian pemerintah Federasi Rusia terhadap masalah perubahan iklim terabaikan oleh prioritas pemerintah yang sedang membangun kembali ekonominya. Ketika perekonomian Rusia mulai kembali stabil maka pada 18 November 2004 Rusia secara resmi meratifikasi Protokol Kyoto. Dengan bergabungnya Rusia maka total emisi CO₂ negara maju yang meratifikasi melebihi 55 persen. Oleh karena itu sesuai pasal 25 maka Protokol akan mempunyai kekuatan hukum 90 hari sejak Rusia meratifikasi yakni pada 16 Februari 2005.

COP-9 yang digelar di Milan, Italia, para delegasi membahas mengenai implementasi dari *Marrakesh Accord* dan persiapan dari beberapa negara yang mulai melakukan proses untuk meratifikasi Protokol Kyoto. Perundingan ini juga mencatat adanya pergeseran negosiasi dari aktivitas melakukan *drafting* dokumen kesepakatan menjadi perundingan untuk mencapai kesepakatan tentang mekanisme implementasi Protokol. Pelaksanaan COP-10 di Buenos Aires Desember 2004 dijuluki sebagai "*Adaptation COP*" karena pembahasan tentang adaptasi terhadap perubahan iklim mendominasi jalannya negosiasi. Perundingan di Buenos Aires tentang tindakan adaptasi menegaskan pembahasan mengenai ini yang mulai muncul pada COP-8. Negara berkembang yang diwakili AOSIS menagih tanggung jawab negara maju untuk turut serta membantu tindakan adaptasi karena memiliki kapasitas lebih baik. Persoalan adaptasi berkaitan erat dengan masalah alih teknologi dan bantuan keuangan. Negara maju dituntut untuk memberikan partisipasinya kepada negara berkembang melalui *Global Environment Facility* (GEF). COP-10 diwarnai kegembiraan karena Rusia telah

²⁰⁰ *Ibid.*

meratifikasi sebulan sebelumnya. Hasil yang dicapai dalam COP-10 merupakan keberhasilan negara-negara maju khususnya Uni Eropa dalam memfasilitasi ratifikasi yang dilakukan oleh Rusia.

COP berikutnya yakni COP-11 diselenggarakan bulan Desember 2005 di Montreal, Kanada. Menteri Lingkungan, Konservasi Sumber Daya Alam dan Keamanan Nuklir Jerman yang baru Sigmar Gabriel dalam sidang pleno COP-11 mengemukakan perlunya memikirkan untuk membentuk kesepakatan baru setelah Protokol Kyoto. Gabriel yang menggantikan Jürgen Trittin pasca pemilihan umum 2005, dalam pidatonya mengungkapkan:

"To date, the main responsibility for climate change lies with the North. It is a matter of fairness that we developed countries. Meet our Kyoto commitments and achieve much greater reductions in our emissions in future. We must correct the errors of the past and help others to avoid the same mistakes. We must all act together – each according to their capabilities – and make our contribution within a multilateral post 2012 climate regime".²⁰¹

Jerman berusaha mendorong prundingan COP-11 agar memulai untuk membahas komitmen baru pasca Protokol Kyoto yang habis pada tahun 2012. Negara berkembang bersedia memulai melakukan pembahasan dengan syarat tidak mengusulkan adanya kewajiban negara non Annex I untuk berpartisipasi melakukan pengurangan emisi sebelum negara Annex I memenuhi komitmennya. Menurut Jerman pembahasan komitmen berikutnya sangat penting dan perlu segera dilakukan mengingat dinamika politik perubahan iklim menunjukkan arah kemajuan seiring berlakunya Protokol Kyoto awal tahun 2005. Namun hingga selesainya pelaksanaan COP-12 di Nairobi pembahasan mengenai pembentukan komitmen baru pasca Protokol Kyoto belum menunjukkan hasil. Hal ini mengkhawatirkan karena perdebatan yang terus berlangsung dalam setiap perundingan terasa membuang waktu dan energi tanpa kejelasan arah mengenai kelanjutan komitmen global terhadap tujuan UNFCCC yaitu menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca dalam kerangka waktu yang jelas (Article 2 UNFCCC). Oleh karena itu COP-13 di Bali diharapkan para delegasi menemukan kemajuan yang berarti dalam pembahasan komitmen pasca Protokol Kyoto.

²⁰¹ Pidato Menteri Lingkungan, Konservasi Sumber Daya Alam dan Keamanan Nuklir Sigmar Gabriel dalam Ministerial Segment COP-11 di Montreal, Kanada. Sigmar Gabriel berasal dari SPD menggantikan Jürgen Trittin karena pemerintahan federal pasca pemilihan umum 2005 tidak berhasil mengikutsertakan Partai Hijau dalam koalisi besar SPD dan CDU. Diakses dari internet dengan alamat <http://www.bmu.de/english/speeches/doc/36364.php>. tanggal 3 Maret 2008.

C.3. COP-13 dan Komitmen Jerman

Pergelaran COP-13 mengandung makna sangat penting karena para delegasi dari seluruh anggota UNFCCC hadir di Bali dalam rangka melakukan pembicaraan mengenai kelanjutan Protokol Kyoto yang akan habis masa berlakunya pada 2012. Protokol Kyoto yang baru berlaku efektif Februari 2005 menetapkan komitmen pengurangan emisi bagi negara Annex I pada periode komitmen pertama 2008-2012. Oleh karena itu setelah COP-12 Nairobi tidak menghasilkan kesepakatan tentang komitmen baru maka di Bali harus dibicarakan kelanjutan Protokol Kyoto. Diyakini perundingan di Bali akan berlangsung ketat mengingat pertarungan kepentingan antara negara maju dan negara berkembang mengenai target pengurangan emisi sebagai bentuk tanggung jawab negara maju tidak pernah usai terkait dengan kepentingan ekonominya masing-masing. Sehingga COP-13 punya arti strategis dalam menentukan arah politik perubahan iklim selanjutnya pasca Protokol Kyoto. Apapun yang terjadi di Bali akan menggambarkan peta politik perubahan iklim global di masa mendatang.

Dalam pelaksanaan COP-13 Amerika Serikat kembali dengan tegas menyatakan penolakannya untuk ikut dalam mekanisme pengurangan emisi yang ditargetkan secara mengikat. Wakil Ketua Delegasi Amerika Serikat Harlan L. Watson dalam COP-13 menyatakan bahwa Amerika Serikat tetap menolak terikat Protokol Kyoto dan menginginkan adanya sebuah mekanisme baru yang lebih besar.²⁰² Hal ini menegaskan sikap Amerika Serikat yang Protokol Kyoto telah gagal dan perlu dibicarakan mengenai skema baru yang tidak mengikat sehingga negara berkembang dapat berperan serta dalam mewujudkan tujuan UNFCCC. Aturan yang mengikat menurut Amerika Serikat, justru malah merugikan negara berkembang mengingat kesulitan dalam implementasinya. Pernyataan ini dianggap sebagai bentuk lobi kepada negara berkembang untuk mendukung usulan Amerika Serikat tentang mekanisme baru yang tidak mengikat.

Uni Eropa merespon melalui Komisioner Uni Eropa Arthur Runge-Metzger bahwa Uni Eropa justru menginginkan mekanisme pengurangan emisi pasca Protokol Kyoto tetap bersifat mengikat.²⁰³ Alasannya kegagalan pencapaian tujuan UNFCCC karena mekanisme tersebut tidak mengikat. Dalam UNFCCC negara maju dituntut untuk berperan lebih besar dalam melakukan pengurangan emisi dan hal ini dilakukan secara sukarela karena UNFCCC tidak menetapkan aturan yang mengikat. Hasilnya, ketika sebuah negara mengurangi emisi sementara yang lain

²⁰² Artikel berita di harian "Kompas" tanggal 5 Desember 2007.

²⁰³ *Ibid.*

tidak maka tujuan pengurangan emisi tidak akan tercapai. Oleh karena itu Uni Eropa tetap pada pendirian untuk memperjuangkan mekanisme pengurangan emisi baru sebagai kelanjutan Protokol Kyoto dengan komitmen yang mengikat.

Jerman datang ke Bali dengan keyakinan tinggi bahwa pertemuan Para Pihak UNFCCC pada COP-13 di Bali akan berjalan lancar dan setidaknya menghasilkan kesepakatan mengenai bentuk kelanjutan Protokol Kyoto. Menteri Sigmar Gabriel yang memimpin langsung delegasi Jerman menyatakan bahwa perundingan perubahan iklim saat ini ibarat petualang sedang menentukan peta perjalanan, sehingga aneh kalau perundingan yang sedang berlangsung ini tidak menetapkan kemana tujuan perjalanan ini.²⁰⁴ Jerman mendesak Para Pihak yang terlibat dalam perundingan agar segera menyepakati sebuah hasil tentang target pengurangan emisi pasca Protokol Kyoto. Jerman sendiri telah menetapkan target pengurangan emisi sebesar 40 persen pada tahun 2020. Oleh karena itu perundingan ini harus menyepakati bentuk perjanjian yang mengikat sebagai kelanjutan Protokol Kyoto pada tahun 2009.

Menyoroti jalannya perundingan dan sikap Amerika Serikat yang menginginkan bentuk komitmen yang tidak mengikat, Sigmar Gabriel menyampaikan sikap pemerintah Jerman:

...“Industrialised countries must be ready to reduce greenhouse gases by 30% by 2020. And, as the IPCC has pointed out, this is nothing more than the necessary consequence if we want to reach a 50% reduction by 2050 at the global level.”

*...“And such a global target of a reduction by 30% by 2020 should also be acceptable to the United States of America., because it is a consequence of mathematics - not of politics. And this is no pre-decision on instruments and the national responsibilities”.*²⁰⁵

Dengan demikian jelas bahwa Jerman mengajukan proposal bahwa negara-negara maju harus secara bersama mengurangi emisi sebesar 30 persen pada tahun 2020. Jumlah itu pun sesungguhnya masih jauh dari rekomendasi IPCC. Jerman mengusulkan jumlah itu dimasukkan dalam mekanisme pengurangan emisi pasca Protokol Kyoto yang ditargetkan pada COP-15 di Copenhagen telah terbentuk.

²⁰⁴ Berita “Jerman ajak pertegas target dan komitmen reduksi emisi”, diakses dari http://cop13news.com/?p=144&langswitch_lang=id pada tanggal 3 September 2008.

²⁰⁵ Pidato Menteri Lingkungan Jerman Sigmar Gabriel dalam Meeting of the COP to the FCCC (COP13/MOP3) di Bali tanggal 12 Desember 2007. Diakses dari internet dengan alamat <http://www.bmu.de/english/speeches/doc/print/40641.php> tanggal 3 September 2008.

Mekanisme baru nanti harus melibatkan semua negara maju tanpa kecuali termasuk Amerika Serikat.

Para aktivis lingkungan juga mendesak para delegasi agar membahas tindakan adaptasi. Tindakan adaptasi perlu segera diambil karena berpacu dengan waktu. Tersendatnya tindakan mitigasi akibat pertarungan kepentingan menyebabkan penanganan terhadap ancaman perubahan iklim tidak begitu saja dapat dilakukan. Sementara dampak perubahan iklim semakin banyak terjadi di negara maju maupun negara berkembang. Kekurangan air, kekeringan di Afrika, badai dan banjir besar makin sering terjadi di muka bumi. Yang paling menderita akibat perubahan iklim adalah penduduk miskin dari negara berkembang yang sebenarnya tak punya tanggung jawab apaun terhadap perubahan iklim. Sementara yang paling bertanggung jawab sesungguhnya adalah negara-negara maju sebagai produsen terbesar emisi. Oleh karena itu negara maju harus bertanggung jawab untuk memberikan bantuan bagi tindakan adaptasi terhadap perubahan iklim. UNEP (*United Nations Environment Programme*) menyarankan dengan menyegerakan langkah adaptasi, banyak keuntungan yang bisa diraih, yakni menekan beban biaya yang lebih besar lagi bila adaptasi terlambat dilakukan.²⁰⁶

²⁰⁶ Berita dari internet judul "Adaptasi, Harus itu!", http://cop13news.com/?p=71&langswitch_lang=id diakses pada tanggal 3 September 2008.