

BAB II

POLITIK PERUBAHAN IKLIM JERMAN : REFLEKSI KONDISI DOMESTIK

Kebijakan luar negeri adalah cerminan dari kondisi di dalam negeri. Politik perubahan iklim Jerman merupakan cerminan konstelasi politik di dalam negeri. Bab II ini akan menguraikan tentang faktor-faktor domestik yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Jerman. Sebagai negara demokrasi, kebijakan luar negeri Jerman senantiasa dipengaruhi oleh dinamika perdebatan antara para *stake holder* masalah lingkungan hidup di dalam negeri. Oleh karena itu sebelum menjelaskan kebijakan luar negeri Jerman dalam merespon masalah perubahan iklim, Bab II ini akan memberikan gambaran terlebih dahulu mengenai faktor-faktor domestik yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Jerman.

Gambaran tentang faktor-faktor domestik akan diawali dengan sistem politik Jerman pasca Perang Dunia ke-2. Dinamika partai politik yang saling bersaing memperebutkan pengaruh dalam pemerintahan dan parlemen sangat menentukan arah kebijakan luar negeri Jerman merespon isu perubahan iklim. Selanjutnya Bab II juga akan menguraikan tentang peranan pemerintah federal dalam mencetuskan program-program perlindungan lingkungan serta memaparkan bagaimana gerakan aktivis lingkungan (NGO) mampu membawa isu perubahan iklim global ke dalam agenda kebijakan pemerintah.

A. Sistem Politik Jerman

Sebagaimana negara-negara Eropa Barat lainnya, Republik Federal Jerman menganut demokrasi liberal dengan sistem multi partai. Negara dengan nama resmi *Bundesrepublik Deutschland* atau *Federal Republic of Germany* ini menerapkan sistem demokrasi parlementer dengan Kanselir sebagai kepala pemerintahan federal dan Presiden sebagai kepala negara. Jerman pasca Perang Dunia ke-2 menggunakan *Basic Law* 1949 sebagai konstitusi yang mengatur sistem kenegaraan dan sistem pemerintahan. Sistem demokrasi parlementer dengan multi partai memberi ruang bagi berdirinya partai-partai politik dengan beragam ideologi. Di Jerman sendiri terdapat beberapa partai politik yang selalu memperoleh suara signifikan dalam pemilihan umum yakni : *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* atau *Social Democratic Party of Germany* (SPD), *Christlich Demokratische Union Deutschlands* atau *Christian Democratic Union* (CDU), dan *Christlich-Soziale Union in Bayern* atau *Christian Social Union* (CSU). CSU

merupakan partai lokal dan hanya ada di negara bagian *Bayern*. Sementara CDU terdapat di lima belas negara bagian Jerman lainnya selain *Bayern*. Karena mempunyai ideologi serupa maka CDU dan CSU bekerjasama secara permanen di tingkat federal serta membentuk fraksi bersama di parlemen. Keduanya seringkali disebut CDU/CSU. Partai lainnya adalah *Freie Demokratische Partei* atau *Free Democratic Party* (FDP), *Die Grünen* atau *The Greens* (Partai Hijau), dan *Die Linke* atau *The Left Party* (Partai Kiri). Diantara partai-partai ini, SPD dan CDU merupakan dua partai terbesar yang mendominasi peta politik Jerman serta menguasai pemerintahan federal secara bergantian sejak *Basic Law* diterapkan tahun 1949. Kanselir Jerman sejak saat itu juga dipegang bergantian oleh CDU atau SPD.

Jerman merupakan negara federasi yang terdiri dari enam belas negara bagian (*Länder*) yang menerapkan sistem parlemen dua kamar atau bikameral. Pada tingkat federal terdapat majelis rendah (*Bundestag*) sementara perwakilan negara bagian ditampung dalam majelis tinggi (*Bundesrat*). *Bundestag* merupakan parlemen tingkat federal yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Fungsi *Bundestag* adalah memilih Kanselir yang akan menjalankan tugas sebagai kepala pemerintahan, membentuk undang-undang bersama pemerintah serta mengawasi jalannya pemerintahan federal. *Bundesrat* adalah semacam Senat yang anggotanya berfungsi memperjuangkan kepentingan dari masing-masing negara bagian dalam proses legislasi di tingkat federal. Anggota *Bundesrat* berasal dari delegasi 16 negara bagian dengan dengan pembagian secara proporsional. *Bundesrat* juga menjadi bagian dalam proses pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan pemerintah federal bersama *Bundestag*.³⁵

Partai politik merupakan pilar utama dalam sistem politik Jerman. *Article 21 Basic Law* menyebutkan "*The political parties participate in the forming of the political will of the people*".³⁶ Partai politik di Jerman berfungsi untuk memfasilitasi kehendak politik rakyat. Keberadaan wakil partai politik di parlemen dibatasi dengan pembatasan *parliament treshold* sebesar 5 persen. Sistem pemilihan umum Jerman menerapkan sistem *proportional representation* sehingga hampir tidak mungkin ada partai politik yang mampu meraih suara mayoritas dalam pemilihan umum kemudian menjadi *single majority*. Sistem ini selalu menghasilkan

³⁵ German Federal Foreign Office, "*Facts about Germany*", Societäts-Verlag, Frankfurt/Main, in collaboration with the German Federal Foreign Office, Berlin, Germany, 2008. hal 61-67.

³⁶ Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 21 diakses dari internet tanggal 30 April 2008 dengan alamat www.bundestag.de/htdocs_e/parliament/function/legal/germanbasiclaw.pdf.

pemerintahan koalisi sejak tahun 1949. Hanya satu kali selama 58 tahun pemerintahan federal Jerman yang terbentuk melalui pemilihan umum tidak berasal dari koalisi.³⁷

Dalam sistem parlementer Jerman, *Bundestag* mempunyai wewenang penuh dalam mengawasi jalannya pemerintahan federal serta berhak mengeluarkan mosi tidak percaya yang dapat berakibat pada dipercepatnya pelaksanaan pemilihan umum sehingga pemerintahan tidak dapat berjalan secara efektif. Oleh karena itu diperlukan koalisi diantara partai-partai dalam membentuk pemerintahan untuk meminimalkan tekanan oposisi di parlemen agar pelaksanaan pemerintahan dapat berjalan efektif. Sepanjang sistem demokrasi parlementer diterapkan mulai 1949 pemerintahan federal senantiasa dibentuk dengan koalisi partai-partai. Hal ini sebenarnya diawali dari sistem pemilihan umum Jerman (*electoral system*) yang menyulitkan partai peraih suara mayoritas sendiri membentuk pemerintahan. Pemilihan Kanselir oleh *Bundestag* memaksa partai berkoalisi untuk memenangkan calon yang diajukan. Demikian juga ketika Kanselir membentuk kabinet serta menjalankan pemerintahan.

Sistem politik Jerman pada hakikatnya senantiasa diwarnai dengan konsensus.³⁸ Baik konsensus mengenai kebijakan luar negeri maupun tentang kebijakan-kebijakan penting lain di dalam negeri. Dalam mencapai sebuah konsensus biasanya selalu didahului dialog antar partai-partai untuk menghasilkan sebuah kebijakan. Konsensus antara koalisi partai pemerintah dengan koalisi partai oposisi seringkali terjadi. Hal ini dimaksudkan agar kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah dapat berjalan dengan efektif serta meminimalkan hambatan-hambatan dalam implementasinya. Konsensus tidak hanya antara partai-partai politik, tapi melibatkan juga kelompok-kelompok kepentingan lain seperti NGO, media massa, tokoh masyarakat dapat berpartisipasi memberikan opini dan usulan terkait sebuah kebijakan yang akan diambil. Diharapkan ketika kesepakatan lewat konsensus telah dicapai, terbentuklah pemahaman bersama pentingnya melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut dalam upaya mencapai kepentingan nasional (*national interest*). Dengan demikian ketika konsensus terbentuk, dapatlah dikatakan telah tercipta norma-norma universal yang disepakati oleh bangsa Jerman.³⁹

³⁷ German Federal Foreign Office, *op.cit.* hal. 61.

³⁸ Lyn Jaggard, "The Reflexivity of Ideas in Climate Change Policy : German, European and International Politics", dalam Paul G. Harris (ed), *Europe and Global Climate Change. Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*, hal 324.

³⁹ *Ibid.*

Secara historis lahirnya budaya konsensus dalam sistem politik Jerman tidak terlepas dari pengalaman buruk masa lalu yakni kegagalan sistem politik zaman Republik Weimar dan masa kediktatoran Hitler yang menorehkan luka mendalam rakyat Jerman. Atas dasar itu kemudian disusunlah *Basic Law* 1949 yang mengatur kehidupan demokrasi dan bernegara bangsa Jerman agar tidak terulang kembali peristiwa buruk masa lampau. Dalam konstitusi yang berlaku sejak tahun 1949 ini, Jerman adalah negara hukum yang menganut pembagian kekuasaan *trias politika* dengan memisahkan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan pada eksekutif, legislatif dan yudikatif. Penyebaran kekuasaan ini menghasilkan sistem demokrasi parlementer yang membutuhkan partisipasi dari banyak pihak serta mendorong adanya pengambilan keputusan secara konsensus.⁴⁰

Pemerintahan koalisi yang terbentuk hampir dalam setiap pergantian pemerintahan memungkinkan partai politik kecil didengar suaranya.⁴¹ Aturan *parliament treshold* sebesar 5 persen membuat partai politik sekurangnya memiliki wakil lebih dari 30 orang dari seluruh anggota parlemen yang berjumlah 614 orang. Kurang dari itu partai politik tidak berhak menempatkan wakilnya di parlemen. Jumlah tersebut cukup bagi partai politik untuk memainkan peranannya dalam parlemen yang menganut sistem demokrasi. Partai-partai politik kecil seringkali menjadi bagian dari koalisi pemerintahan ataupun menjadi kelompok oposisi di parlemen. Hal ini membuat partai kecil punya peluang untuk membawa agenda perjuangannya ke dalam pembahasan resmi di parlemen baik sebagai oposisi maupun rekan koalisi di pemerintahan. Hal ini terjadi dengan Partai Hijau yang berhasil mengangkat isu lingkungan ke dalam agenda pembahasan politik di parlemen. Gambaran sistem politik domestik Jerman ini akan menjadi landasan dalam menguraikan dinamika politik domestik yang berlangsung sehubungan dengan isu perubahan iklim global.

B. Partai Hijau sebagai Kekuatan Politik baru

B.1. Partai Hijau di Parlemen Jerman

Akhir pekan kedua bulan Januari 1980 menjadi hari penting bagi aktivis lingkungan di Jerman, karena malam itu secara resmi berdiri Partai Hijau (*The Greens - Die Grünen*). Malam itu tepatnya 17 Januari 1980 sekitar 1000 utusan dari

⁴⁰ Lyn Jaggard, *Climate Change Politics in Europe: Germany and the International Relations of the Environment*, Tauris Academic Studies, London, 2007. hal 19.

⁴¹ Lyn Jaggard, *op. cit.* hal. 20.

berbagai kelompok gerakan peduli lingkungan mengadakan konferensi di Karlsruhe Jerman Barat waktu itu, yang akhirnya memutuskan untuk membentuk partai politik sebagai sarana memperjuangkan perlindungan terhadap lingkungan.⁴² Jauh sebelum itu sekitar tahun 1970-an, para aktivis gerakan peduli lingkungan ini melakukan perjuangan dengan menentang makin parahnya polusi udara, meluasnya penggunaan tenaga nuklir, serta pentingnya melindungi masyarakat dari efek negatif industrialisasi di negara-negara maju. Partai Hijau

Gerakan sosial (*social movement*) yang berkembang pada tahun 1970-an di Eropa merupakan embrio dari pembentukan Partai Hijau di Jerman. Gerakan ini secara khusus mengusung isu perdamaian, anti nuklir, lingkungan hidup dan mendukung gerakan feminis.⁴³ Seiring dengan perubahan dinamika politik global gerakan ini berubah bentuk menjadi partai politik. Isu perjuangan yang dibawa masih sama namun senantiasa menyesuaikan dengan perkembangan politik yang terjadi. Penyesuaian isu perjuangan pada dasarnya tidak bergeser dari visi perjuangan awal gerakan sosial ini dimana tetap mengusung isu perdamaian atau anti perang, lingkungan hidup dan anti nuklir. Salah satu tujuan gerakan sosial ini berubah menjadi partai politik adalah meningkatkan pengaruhnya pada level politik yang pada gilirannya mampu mempengaruhi kebijakan pemerintah yang berkuasa. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Partai Hijau bermaksud memanfaatkan saluran politik yang ada untuk mencapai tujuan perjuangannya.

Partai Hijau sempat ikut dalam pemilihan umum tingkat *länder* dan berhasil meraih kursi di beberapa negara bagian yakni Baden Württemberg (1980), Lower Saxony dan Hesse (1982), Bremen (1983).⁴⁴ Sebenarnya Partai Hijau telah mengikuti pemilihan umum federal pada Oktober 1980 namun hanya mendapat 1,5 persen suara dan gagal mengirim wakilnya di parlemen karena tidak memenuhi *parliament treshold* 5 persen.⁴⁵ Kegagalan di tahun 1980 adalah wajar karena partai yang belum satu tahun usianya masih melakukan penataan organisasi.

Partai Hijau kemudian bersiap untuk mengikuti pemilihan umum federal tahun 1983 dengan memanfaatkan media untuk berkampanye. Iklan televisi, pemasangan poster hingga penyebaran informasi di pusat-pusat keramaian digunakan Partai Hijau untuk meraih suara.⁴⁶ Keikutsertaan pertama Partai Hijau dalam pemilihan umum federal tahun 1983 menghasilkan suara cukup signifikan.

⁴² Fritjof Capra and Charlene Spretnak, "Green Politics : The Global Promise", Hutchinson & Co Ltd, London, 1984. hal 17.

⁴³ Neil Carter, *op.cit.* hal 82.

⁴⁴ Fritjof Capra and Charlene Spretnak, *op.cit.* hal. 18.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

Partai Hijau meraih suara nasional (*national vote*) 5,6 persen dengan menempatkan 27 anggotanya duduk di *Bundestag*.⁴⁷ Angka ini melampaui *parliament treshold* 5 persen untuk dapat menempati kursi di *Bundestag*. Hasil ini cukup megejutkan mengingat partai ini baru berdiri secara resmi tiga tahun sebelumnya.

Capaian mengesankan ini disebabkan isu yang diangkat oleh partai ini mendapat sambutan hangat dari rakyat Jerman. Terutama mengenai isu pengurangan atau pembatasan pemakaian tenaga nuklir yang menjadi isu kontroversial pada masa itu.⁴⁸ Bahkan dilukiskan oleh Capra dan Spretnak (1984) histeria sebuah keluarga menyaksikan acara di televisi menyambut perolehan suara Partai Hijau. Sebuah keluarga sedang duduk bersama di meja makan sembari menonton televisi hingga salah seorang diantaranya berteriak histeris bahwa harapannya agar keberadaan senjata nuklir diakhiri akan segera terwujud karena Partai Hijau.⁴⁹ Periode ini mencatat bahwa Partai Hijau dalam waktu singkat mampu eksis dalam sistem politik Jerman.⁵⁰

Sejak itu Partai Hijau selalu berhasil meraih suara signifikan dalam pemilihan umum tingkat federal. Pada pemilihan umum tahun 1987 raihan suaranya melonjak menjadi 8,3 persen dengan 44 kursi di *Bundestag*.⁵¹ Capaian suara ini disebabkan makin tingginya kesadaran rakyat mengenai pentingnya mengurangi penggunaan nuklir. Hal ini dipicu kecelakaan nuklir di Chernobyl Rusia pada tahun 1986 yang membuat masyarakat makin khawatir terhadap dampak pemakaian tenaga nuklir. Masyarakat memberi simpati pada Partai Hijau karena anti nuklir. Hadirnya wakil Partai Hijau di parlemen memungkinkan partai ini menyuarakan agar pemerintah federal memberi perhatian pada pengurangan dan penghapusan penggunaan tenaga nuklir.

Secara perlahan Partai Hijau berhasil menancapkan pengaruhnya dalam sistem kepartaian Jerman. Keunikan isu yang dibawa memberi nilai tambah partai ini dalam sistem politik Jerman karena isu lingkungan tidak pernah disentuh oleh partai politik manapun sebelumnya. Padahal pada awal 1980-an Jerman dikenal sebagai negara dengan tingkat polusi yang tinggi di Eropa. Menurut Beuermann & Jäger industrialisasi menyebabkan emisi CO₂ per kapita Jerman menjadi sekitar

⁴⁷ Dikutip dari berita di internet berjudul "A History of Germany's Postwar Election", dengan alamat <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1659820,00.html>. Diakses tanggal 16 September 2007.

⁴⁸ Lyn Jaggard, *op. cit.* hal 26.

⁴⁹ Fritjof Capra and Charlene Spretnak, *op.cit.* hal. 129.

⁵⁰ Neil Carter, *op.cit.* hal. 95.

⁵¹ "A History of Germany's Postwar Election", *op.cit.*

tiga kali lipat emisi rata-rata dunia dan dua kali lipat emisi rata-rata Uni Eropa.⁵² Oleh karena itu kehadiran Partai Hijau yang mengusung visi perjuangan terhadap lingkungan serta-merta mendapat respon positif dari masyarakat. Sejak saat itu "green issues" menjadi *mainstream concern* yang senantiasa menyedot perhatian semua elemen masyarakat dan pemerintah Jerman.⁵³

Perkembangan Partai Hijau di Jerman tidak dapat dilepaskan dari perkembangan partai-partai hijau di beberapa negara Eropa lainnya. Tahun 1980-an menjadi tonggak kemunculan partai-partai politik di Eropa yang mengusung isu lingkungan. Partai hijau secara singkat telah menjadi instrumen politik penting yang lazim dalam ranah politik Eropa.⁵⁴ Partai-partai politik hijau di Eropa dalam kurun waktu 1981-1989 secara berturut-turut menyemarakkan dunia politik dengan mengikuti pemilihan umum serta memperoleh suara yang cukup signifikan. Partai-partai hijau di Belgia, Jerman, Luksemburg dan Swiss berhasil melampaui ambang batas perolehan suara sehingga sukses menempatkan wakilnya di parlemen.⁵⁵ Keberhasilan partai-partai hijau di Eropa termasuk Jerman masuk dalam parlemen membuka kesempatan bagi partai-partai ini untuk mendesak pemerintah masing-masing agar menempatkan isu lingkungan dalam urutan atas untuk ditangani.

Pemilihan umum tahun 1990 digelar saat berlangsung proses reunifikasi Jerman dan berlangsung terpisah di bekas Jerman Barat (*West Germany*) dan bekas Jerman Timur (*East Germany*). Di wilayah bekas Jerman Barat, Partai Hijau hanya meraih 4,8 persen suara yang berarti tidak memenuhi *parliament threshold* untuk menempatkan anggotanya di parlemen. Sementara di timur Partai Hijau mendapat 6,1 persen dan memperoleh 8 kursi di parlemen.⁵⁶ Kali ini Partai Hijau tidak berhak membentuk fraksi tersendiri dan harus bergabung dengan fraksi lain di *Bundestag*. Kondisi ini kontras dengan eforia tahun 1983 saat Partai Hijau merayakan "kemenangan" pertamanya sebagai partai politik. Reunifikasi Jerman Barat dan Jerman Timur 3 Oktober 1990 menjadi satu Jerman menjadi penyebab kejatuhan suara partai ini dalam pemilihan umum. Sebab komite pemilu Jerman menerapkan aturan baru sehubungan penyatuan Jerman. Di bekas Jerman Timur Partai Hijau tertolong karena berkoalisi dengan *Alliance '90 (Bündnis '90)*, sebuah partai politik sayap kanan di Jerman Timur. Pada perkembangannya koalisi *Alliance '90/Bündnis '90* dengan *The Greens* berlanjut ketika *Alliance '90/Bündnis '90*

⁵² Christiane Beuerman & Jill Jäger (1996) dalam "Climate Change Politics in Germany: How long will any double dividend last?" yang dikutip oleh Lyn Jaggard, *op. cit.* hal 27.

⁵³ *Ibid.* hal 38.

⁵⁴ Neil Carter, *op.cit.* hal. 84.

⁵⁵ *Ibid.* hal 84-85.

⁵⁶ "A History of Germany's Postwar Election", *op.cit.*

menggabungkan diri dengan *The Greens* sehingga nama partai berubah menjadi *Bündnis '90/Die Grünen*.

Tahun 1990 sedang berlangsung euforia kejatuhan komunis setelah runtuhnya tembok Berlin tahun 1989. Sehingga isu senjata nuklir dan lingkungan tenggelam oleh isu nasionalisme dan patriotisme negara-negara demokrasi barat. Hal ini menyebabkan Partai Hijau tidak mampu melawan demam nasionalisme dan patriotisme yang sedang melanda rakyat Jerman. Dengan runtuhnya blok komunis kekhawatiran adanya adu senjata nuklir berkurang karena negara-negara komunis yang selama ini dalam posisi 'perang dingin' dengan negara barat kemudian secara perlahan mau membuka diri dan melakukan komunikasi dengan negara 'barat'. Hal ini menyebabkan isu senjata nuklir untuk sementara waktu teredam oleh hiruk pikuk 'kemenangan' demokrasi liberal dan ekonomi kapitalisme. Dampaknya adalah isu lingkungan meredup ditelan euforia jatuhnya komunisme yang menyebabkan Partai Hijau tidak mendapat respon rakyat Jerman sebagaimana pemilihan umum sebelumnya..

Tahun 1994 merupakan tahun kembalinya Partai Hijau ke parlemen. Pada pemilihan umum kali ini Partai Hijau mendapat 7,3 persen dan menempatkan 48 anggotanya di *Bundestag*.⁵⁷ Pada periode ini Antje Vollmer (*The Greens*) terpilih menjadi Wakil Ketua Parlemen (*Vice President of the Bundestag*) berkat bantuan fraksi CDU. Posisi ini cukup penting bagi Partai Hijau mengingat baru kali ini anggotanya menjadi salah satu pimpinan *Bundestag*. Kondisi ini menjadi momentum bagi Partai Hijau untuk mengembalikan memori rakyat Jerman mengenai pentingnya isu lingkungan setelah beberapa tahun terakhir dilanda euforia 'kemenangan' demokrasi liberal. Momentum ini menjadi penting bagi Partai Hijau untuk mendesak kembali isu lingkungan khususnya perubahan iklim agar menjadi prioritas dalam kebijakan pemerintah federal Jerman. Sebab dinamika internasional sedang hangat dengan perdebatan mengenai tuntutan negara berkembang terhadap negara maju untuk segera melakukan tindakan sehubungan dengan ancaman perubahan iklim.

Ketika Berlin menjadi tuan rumah pelaksanaan COP-1 (*Conference of the Parties*), sebagai partai oposisi di parlemen Partai Hijau dan SPD mendesak pemerintah agar memperbarui agenda kebijakan pemerintah mengenai perubahan iklim. Sebagai tuan rumah, Jerman harus menampilkan keunggulan agenda domestik mengenai perubahan iklim sebagai gambaran kepedulian Jerman tentang

⁵⁷ *Ibid.*

isu tersebut kepada peserta konferensi. Partai Hijau beralasan bahwa momentum penting ini harus dimanfaatkan pemerintah untuk mendorong kalangan industri dalam negeri agar bersedia terlibat program mengantisipasi perubahan iklim. Kondisi ini memaksa Kohl kemudian melakukan pembicaraan dengan para *stake holder* domestik mengenai kemampuan dan kesediaan Jerman menetapkan target pengurangan emisi. Sebagai oposisi Partai Hijau mampu membawa isu perubahan iklim menjadi agenda politik penting di dalam negeri.

Sikap Partai Hijau sebagai oposisi di parlemen selama 1983 sampai 1998 terbukti konsisten dalam membawa visi perjuangan partai yakni isu lingkungan. Capaian suara partai antara 5-8 persen dalam kurun waktu lima belas tahun menggambarkan stabilnya dukungan dari rakyat terhadap Partai Hijau. Walaupun tidak pernah naik melewati angka 10 persen, capaian ini cukup penting dalam mempertahankan akar dukungan yang berasal dari kalangan aktivis muda. Akar perjuangan partai ini sesungguhnya cukup beragam mulai dari penganut 'radikal kiri', pendukung perdamaian, sampai penyokong utama masalah lingkungan.⁵⁸ Keragaman faksi ini ternyata mampu bersatu ketika menghadapi pemilihan umum. Neil Carter mencatat bahwa aturan rekrutmen anggota parlemen Jerman yakni *parliament treshold* 5 berperan dalam menyatukan para aktivis lingkungan dalam Partai Hijau.⁵⁹ Hal ini bertujuan agar partai mampu meraih suara signifikan untuk memenuhi ambang batas 5 persen daripada berjuang sendiri namun gagal mengirimkan wakilnya di parlemen.

B.2. Dinamika Politik Perubahan Iklim Jerman dan Peran Partai Hijau

Pemilihan umum tahun 1998 menempatkan SPD sebagai peraih suara terbanyak yakni 40,9 persen dengan 298 kursi. Sementara Partai Hijau meraih 6,7 persen dan mendapatkan 47 kursi di *Bundsetag*.⁶⁰ Perolehan Partai Hijau sedikit menurun dibandingkan tahun 1994 yang mendapat 7,3 persen. Hasil ini mengantar terbentuknya pemerintahan koalisi SPD dan Partai Hijau yang dikenal sebagai *red-green coalition*. Pemerintahan koalisi ini dipimpin oleh Kanselir Gerhard Schröder. Dalam koalisi ini, Partai Hijau mendapat tiga pos kementerian yakni Joschka Fischer sebagai Wakil Kanselir dan Menteri Luar Negeri, Andrea Fischer menjadi Menteri Kesehatan dan Jürgen Trittin menjadi Menteri Lingkungan, Konservasi Sumber Daya Alam dan Keamanan Nuklir (*Bundesministerium für Umwelt,*

⁵⁸ Fritjof Capra and Charlene Spretnak, *op.cit.* hal. 4.

⁵⁹ Neil Carter, *op.cit.* hal. 101.

⁶⁰ *Ibid.*

Naturschutzund Reaktorsicherheit atau *Federal Ministry for Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety - BMU*).

Masuknya Partai Hijau dalam pemerintahan Gerhard Schröder membawa harapan besar bagi lahirnya kebijakan-kebijakan penting pemerintah Jerman mengenai perubahan iklim. Namun pertama kali yang akan dilakukan oleh pemerintahan koalisi ini adalah menyokong program pengurangan setahap demi setahap tenaga nuklir. Isu ini adalah salah satu tujuan utama perjuangan Partai Hijau sehingga ketika menjadi bagian pemerintah hal ini yang dilakukan pertama kali. Perundingan mengenai masalah ini berlangsung cukup lama karena melibatkan banyak kelompok kepentingan yang terkait. Tahun 2000 baru dicapai kesepakatan mengenai langkah-langkah konkret untuk mengurangi penggunaan tenaga nuklir.⁶¹ Hal ini membuktikan bahwa Partai Hijau meskipun hanya bagian kecil dari koalisi dengan SPD, mampu mengarahkan dinamika politik dalam negeri untuk membahas usulan-usulan yang digulirkannya.

Pada perkembangannya pemerintahan koalisi ini secara cepat kemudian mewacanakan beberapa program tentang lingkungan antara lain penerapan pajak lingkungan (*ecological tax*). Setelah mendapat respon dari para *stake holder* kemudian dilakukan pembahasan dengan parlemen mengenai rencana pemerintah mengeluarkan kebijakan tentang penerapan pajak lingkungan. Dukungan parlemen tidak susah diperoleh karena SPD dan Partai Hijau menguasai mayoritas anggota parlemen sehingga pajak lingkungan akhirnya diterapkan pemerintah untuk membatasi pemakaian energi secara berlebihan. Penerapan pajak lingkungan ini dimaksudkan agar pemerintah dapat memenuhi target pengurangan emisi sebagaimana komitmen pemerintah federal dalam setiap perundingan internasional mengenai perubahan iklim.

Tanpa terasa dalam dua tahun telah dikeluarkan beberapa kebijakan pemerintah dalam rangka pengurangan emisi. Beberapa kebijakan lingkungan pemerintah dalam rangka membantu mengurangi emisi adalah:

- (a) Penerapan reformasi pajak lingkungan dengan cara menaikkan secara bertahap harga pemakaian energi bagi seluruh konsumen sehingga memberikan insentif bagi pengembangan teknologi baru yang hemat energi.
- (b) Pemberlakuan undang-undang energi terbarukan (*Renewable Energy Act*) dengan tujuan mendorong konversi energi terbarukan menjadi tenaga listrik.

⁶¹ Lyn Jaggard, *op.cit.* hal 31.

(c) Peluncuran bahan bakar rendah *sulphur* dan *non-sulphur*. Hal ini dimaksudkan untuk memasyarakatkan penggunaan bahan bakar secara efisien.⁶²

Capaian pemerintah Jerman dalam merespon isu perubahan iklim setelah *red-green coalition* berkuasa di pemerintahan terlihat dengan jelas dan terukur dibandingkan dengan pemerintahan Kohl. Tentu saja peran Partai Hijau cukup dominan. Beberapa program ini lahir setelah melalui proses alot di parlemen, dimana kalangan industri keberatan dan meminta waktu untuk melakukan riset serta pengembangan teknologi agar proses produksi tetap dapat berlangsung dengan dampak ekonomi yang minimal. Setelah melalui proses dialog dan pembahasan panjang akhirnya tercapai konsensus diantara berbagai kelompok kepentingan yang terlibat. Diantaranya tentu saja partai-partai politik pendukung dan penentang rancangan kebijakan tersebut.

Menjelang pemilihan umum tahun 2002 persaingan antar partai politik kembali memanas. Isu perubahan iklim makin rumit dengan diadopsinya kewajiban negara maju untuk mengurangi emisi gas rumah kaca sebagai konsekuensi Protokol Kyoto. Selain isu perubahan iklim, wacana mengenai pembangunan kembali dua Jerman juga menjadi agenda utama bagi pemerintah khususnya SPD yang memperoleh dukungan besar dalam pemilihan umum 1998 dengan 40,9 persen. SPD berusaha memperluas dukungan ke wilayah bekas Jerman Timur sebagai upaya mempertahankan kekuasaan menjelang pemilihan umum tahun 2002. Demikian juga dengan Partai Hijau, keberadaan di pemerintahan lebih banyak mendatangkan manfaat bagi pencapaian tujuan perjuangannya. Meskipun dalam perjalanan pemerintahan, koalisi sendiri tidak selalu sepeham dalam beberapa isu. Partai Hijau memandang keberadaan *red-green coalition* cukup menjadi sarana bagi partai untuk merealisasikan program-programnya. Oleh karena itu Partai Hijau bertekad mempertahankan perolehan suara tahun 1998 termasuk dari wilayah bekas Jerman Timur.

Capaian tokoh Partai Hijau mewakili Jerman dalam perundingan perubahan iklim global telah membawa pengaruh besar di dalam negeri. Tokoh Partai Hijau adalah Jürgen Trittin yang menjabat Menteri Lingkungan (BMU). Peranan Trittin dalam perundingan perubahan iklim global di The Hague (COP-6 tahun 2000) dan Bonn (COP-6 jilid-2 tahun 2001) mendapat apresiasi di dalam negeri. Sikap Trittin yang sangat puritan menghadapi arogansi Amerika Serikat dalam perundingan perubahan iklim global justru melambungkan nama Trittin sebagai tokoh Partai

⁶² *Ibid.* hal 32.

Hijau yang konsisten. Meskipun langkah-langkah Partai Hijau masih jauh dari harapan para aktivis lingkungan, namun setidaknya Trittin telah membawa Partai Hijau populer di masyarakat. Kondisi ini sangat berpengaruh dalam persiapan Partai Hijau mengikuti pemilihan umum tahun 2002.

Mengiringi langkah-langkah menonjol tokoh-tokoh Partai Hijau dalam pemerintahan federal, pada pemilihan umum tahun 2002 Partai Hijau memperoleh suara 8,6 persen dan meraih 55 kursi di *Bundestag*.⁶³ Berarti kenaikan hampir 2 persen suara di tingkat federal dibanding hasil tahun 1998. Malah SPD mengalami penurunan suara dengan hanya mendapat 38,5 persen, menurun 2 persen lebih dibanding tahun 1998. Walaupun demikian *red-green coalition* tetap dilanjutkan dengan Gerhard Schröder sebagai Kanselir. Partai Hijau kembali menempatkan Joschka Fischer tetap Wakil Kanselir dan Menteri Luar Negeri, Jürgen Trittin tetap Menteri Lingkungan, Konservasi Sumber Daya Alam dan Keselamatan Nuklir (BMU) dan Renate Künast sebagai Menteri Pertanian, Pangan dan Perlindungan Konsumen. Koalisi ini merupakan periode kedua Partai Hijau berada dalam pemerintah federal.

Meskipun perolehan suara dalam pemilihan umum 2002 meningkat, namun sesungguhnya keberadaan Partai Hijau di pemerintahan meninggalkan beberapa persoalan dalam internal partai yang mengarah pada perbedaan pendapat yang serius. Keberadaan Partai Hijau di pemerintahan berada dalam kendali Kanselir Schröder. Hal ini menyulitkan partai ketika memiliki pendapat berbeda dengan kebijakan pemerintah. Di samping itu kebijakan pemerintah federal Jerman terkait pula dengan posisi Jerman dalam kerangka kerjasama antar negara baik dalam organisasi internasional ataupun demi kepentingan politik jangka pendek semata. Pendeknya sikap Jerman terhadap permasalahan internasional terkait dinamika politik internasional dan kepentingan nasional Jerman sendiri. Salah satu persoalan yang mengemuka di internal Partai Hijau adalah kontroversi kebijakan pemerintah federal menggelar pasukan di Afghanistan pasca peristiwa 9/11. Sikap mayoritas anggota partai menolak kebijakan tersebut. Namun terdapat salah satu anggota partai Hans-Christian Ströbele yang mendukung sikap pemerintah. Namun hasil pemilihan 2002 justru membawa Hans-Christian Ströbele kembali ke parlemen.

Hal ini dialami juga oleh Joschka Fischer, tokoh Partai Hijau yang menjabat Menteri Luar Negeri. Fischer yang sejak awal menjadi pendukung utama kebijakan anti perang, harus ikut memutuskan dukungan Jerman sebagai anggota NATO

⁶³ Lihat http://www.bundestag.de/htdocs_e/members/bygroup.html. Diakses tanggal 4 september 2008.

untuk melakukan pengeboman terhadap Serbia.⁶⁴ Padahal Partai Hijau sendiri selama ini dikenal sebagai partai anti perang. Kondisi semacam ini jauh di luar perkiraan Partai Hijau sehingga fenomena ini memicu perbedaan pendapat tajam diantara tokoh Partai Hijau.

Dilema Partai Hijau selama berada dalam pemerintahan tidak mungkin dihindari. Sebab dalam perjanjian koalisi dengan SPD telah disepakati beberapa hal yang menjadi kewenangan masing-masing anggota koalisi. Mengingat suara Partai Hijau tidak terlalu signifikan maka wilayah yang menjadi kewenangannya terbatas. Dalam batas tertentu partai ini mempunyai kewenangan menangani masalah lingkungan termasuk isu perubahan iklim global. Sedangkan politik luar negeri walaupun Menteriya dipegang Partai Hijau, kebijakan yang diambil mesti melalui komunikasi dan konsensus dengan *Bundestag* serta mendasarkan pada kepentingan Jerman dalam pergaulan internasional.

Munculnya Partai Hijau dalam sistem politik Jerman mendorong terjadinya pergeseran aturan pemerintah mengenai lingkungan. Jerman yang semula dikenal sangat enggan memberi perhatian pada isu lingkungan, pada 1980-an berubah menjadi negara dengan aturan lingkungan hidup paling ketat di Eropa.⁶⁵ Kondisi ini berlangsung terus sampai tahun 2000-an yang kemudian mewujud dalam kebijakan pemerintah federal Jerman terhadap isu perubahan iklim. Beberapa program pemerintah tentang penanganan perubahan iklim kemudian diluncurkan menyusul inisiatif Partai Hijau agar Jerman tampil sebagai 'pemimpin' perundingan perubahan iklim. Melihat program tentang lingkungan dan perubahan iklim yang sudah dikeluarkan Jerman, tampaknya konstelasi politik yang terbentuk sulit untuk membawa kembali dinamika politik perubahan iklim mundur ke belakang.

Pemilihan umum tahun 2005 Partai Hijau meraih 51 kursi atau 8,3 persen suara.⁶⁶ Sedangkan SPD dan CDU meraih kursi hampir sama yakni SPD 222 kursi dan CDU 225 kursi. Kenyataan ini membuat kegalauan politik Jerman mengingat CDU yang dipimpin Angela Merkel hanya unggul tiga kursi atas SPD. Sehingga tidak dapat mengklaim hal ini sebagai sebuah kemenangan. Dengan tidak adanya kemenangan yang signifikan dalam pemilihan umum kali ini, media massa Jerman menyindir Schröder dan Merkel sebagai 'pecundang' yang sama-sama mengklaim sebagai pemenang.⁶⁷ Dalam kondisi seperti ini, posisi partai-partai lain menjadi sangat penting. FDP meraih 61 kursi, Partai Hijau 51 kursi, Partai Kiri meraih 54

⁶⁴ Neil Carter, *op.cit.* hal. 113.

⁶⁵ *Ibid.* hal. 116.

⁶⁶ Lihat http://www.bundestag.de/htdocs_e/members/bygroup.html. Diakses tanggal 4 september 2008

⁶⁷ Tajuk Rencana "Jerman alami kegalauan politik" harian *Kompas* tanggal 22 September 2005.

kursi. Karena baik SPD maupun CDU harus menggalang koalisi dalam pemilihan Kanselier dan pembentukan pemerintahan. Kesulitan untuk mendapat rekan koalisi sama-sama dialami oleh SPD maupun CDU, karena koalisi dengan siapapun belum menjamin diraihinya kemenangan di parlemen. SPD dan CDU kemudian mengakhiri kebutuhan politik ini dengan melakukan koalisi besar (*grand coalition*) dengan Angela Merkel terpilih sebagai Kanselier perempuan pertama di Jerman.

Partai Hijau sebagai mantan rekan koalisi SPD dalam dua periode pemerintahan sebelumnya menolak ajakan Merkel untuk bergabung dalam koalisi besar ini. Sebab secara ideologis terdapat perbedaan mendasar Partai Hijau dengan CDU dalam masalah visi perjuangan dan program kebijakan. Partai Hijau menolak dengan alasan tidak mungkin melakukan kerja sama dengan partai yang mereka sebut sebagai partai neo-liberal dan anti ekologis.⁶⁸ Maka koalisi yang terbentuk hasil pemilihan umum 2005 hanya SPD dengan CDU dengan pembagian pos-pos penting secara berimbang diantara mereka. Keluarnya Partai Hijau dari pemerintahan mengembalikan posisi Partai Hijau sebelum tahun 1998. Dengan demikian Partai Hijau kembali akan melakukan peran oposisi terhadap pemerintahan Merkel khususnya dalam setiap isu mengenai lingkungan dan perubahan iklim.

B. Peranan Pemerintah Federal Jerman

Peranan pemerintah dalam politik perubahan iklim sangat penting mengingat hanya pemerintah yang memiliki otoritas untuk menetapkan langkah-langkah apa yang semestinya diambil dalam menghadapi perubahan iklim. Otoritas pemerintah mutlak diperlukan untuk melakukan intervensi agar kebijakan yang dikeluarkan dapat berjalan dalam rangka mencapai tujuan nasional (*national interest*). Tindakan yang dilakukan pemerintah niscaya mempunyai implikasi luas yang dapat memaksa pihak-pihak lain untuk mematuhi. Dengan demikian peranan pemerintah sangat krusial dalam melahirkan kebijakan-kebijakan terkait perubahan iklim. Oleh karena itu berikut akan diuraikan peranan pemerintah federal Jerman terkait dengan isu perubahan iklim.

C.1. Peranan Pemerintah Federal Menginisiasi Politik Perubahan Iklim

Kemunculan politik lingkungan di Jerman dimulai ketika Willy Brandt dari SPD terpilih menjadi Kanselier pada 1969 menggantikan Kurt Georg Kiesinger

⁶⁸ Berita dengan judul "Merkel gagal tarik Partai Hijau untuk koalisi", harian *Kompas* tanggal 24 September 2005.

(1966-1969). Willy Brandt yang menjabat tahun 1969-1974 merupakan Kanselir Jerman pertama yang memberikan perhatian utama pada masalah-masalah lingkungan hidup. Pada masa kepemimpinannya, untuk pertama kalinya pemerintah federal memperkenalkan program lingkungan yang dinamakan Program Lingkungan Pemerintah (*Federal Environmental Programme*).⁶⁹

Dalam program yang diluncurkan Oktober 1971 tersebut terdapat tiga prinsip yang menjadi pilar program lingkungan pemerintah, yakni tindakan pencegahan (*precautionary measures*), pencemar harus membayar pajak (*polluter pays*), dan kerjasama pemerintah dengan kelompok industri (*industry-government cooperation*).⁷⁰ Tindakan pencegahan dimaksudkan sebagai langkah preventif dengan mengupayakan secara maksimal agar kerusakan dan ancaman kerusakan lingkungan tidak sampai terjadi. Sementara banyak sekali kegiatan yang harus berlangsung untuk memenuhi kebutuhan manusia dan menghasilkan emisi atau pencemaran udara. Untuk itu diberikan kewajiban membayar pajak sebagai partisipasi dalam mendanai kegiatan mengurangi pencemaran yang telah dilakukan. Dibutuhkan kerjasama dengan kalangan industri agar program pemerintah dapat berjalan dengan baik.

Dalam rangka mengimplementasikan program-program tersebut Brandt membentuk Kementerian Lingkungan (*Federal Environment Office*) pada tahun 1974. Kepemimpinan Willy Brandt yang hanya lima tahun setidaknya merupakan batu pijakan bagi pemerintahan berikutnya dalam melahirkan kebijakan-kebijakan mengenai lingkungan. Dalam lima tahun Brandt menunjukkan beberapa capaian yang mengindikasikan bahwa program-programnya berjalan dengan baik. Diantaranya kawasan industri sekitar Ruhr yang selama ini tampak kotor, tak beraturan dan penuh polusi telah berubah menjadi lebih teratur dan udaranya bersih.⁷¹

Tahun 1983 pemerintah baru hasil koalisi CDU/CSU dan FDP dipimpin Kanselir Helmut Kohl mengimplementasikan aturan undang-undang tentang emisi (*Federal Emission Act*) yang menetapkan batas emisi yang diperbolehkan dalam tungku pembakaran besar, membatasi emisi bagi kendaraan bermotor, memperkenalkan program pengolahan kembali barang-barang bekas serta pembuangan barang-barang bekas. Pemerintah federal Jerman aktif mengeluarkan

⁶⁹ Lyn Jaggard, "The Reflexivity of Ideas in Climate Change Policy : German, European and International Politics" dalam Paul G. Harris (ed). *op.cit.* hal. 327.

⁷⁰ Lyn Jaggard, *op.cit.* hal. 23.

⁷¹ *Ibid.* hal. 24.

kebijakan mengenai pencegahan polusi yang menjadikan Jerman sebagai salah satu negara Eropa yang sangat ketat aturan lingkungannya.

Momentum penting yang memicu bangkitnya kesadaran lingkungan dan keamanan nuklir datang akibat terjadinya kecelakaan nuklir di Chernobyl pada 26 April 1986.⁷² Kecelakaan Chernobyl yang begitu dahsyat menggugah kesadaran pemerintah federal dan masyarakat Jerman mengenai pentingnya keselamatan manusia dan lingkungan dari penggunaan teknologi. Merespon kejadian tersebut pemerintah federal kemudian mencurahkan perhatian lebih besar mengenai keselamatan dari penggunaan nuklir (*nuclear safety*) antara lain dengan memperluas Kementerian Lingkungan (*Federal Environment Office*) menjadi Kementerian Lingkungan, Konservasi Sumber daya Alam dan Keamanan Nuklir (*Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety* atau BMU).⁷³

Kecelakaan Chernobyl memicu munculnya perdebatan pertama kali mengenai isu perubahan iklim di Jerman.⁷⁴ Pemerintah federal Jerman merespon hal ini dengan memasukkan agenda perubahan iklim dalam salah satu program yang ditangani oleh lembaga setingkat Menteri. Permasalahan perubahan iklim dalam pemerintah federal Jerman semula merupakan kewenangan Kementerian Transportasi (*The Ministry of Transport*). Namun akibat kegagalan Kementerian Transportasi mempersiapkan keikutsertaan Jerman dalam negosiasi pertama kali mengenai IPCC, maka masalah perubahan iklim dialihkan penanganannya kepada BMU. Dengan demikian sejak akhir 1988 isu perubahan iklim menjadi kewenangan penuh BMU.⁷⁵ Pengalihan wewenang tersebut membuat BMU mempunyai posisi strategis dalam negosiasi internasional yang dilakukan pemerintah Jerman terkait isu perubahan iklim global. Langkah pengalihan ke BMU mengonfirmasi betapa pemerintah federal serius dalam mempersiapkan diri menghadapi sesi perundingan berikutnya dalam forum IPCC maupun even-even lainnya. Jerman yang sebenarnya ingin mengikuti negosiasi IPCC sejak awal secara serius menyiapkan diri untuk aktif berpartisipasi. Karena IPCC sendiri baru dibentuk tahun 1988 atas prakarsa *World Meteorological Organization* (WMO) dan *United Nations Environment Programme* (UNEP).

⁷² Michael T. Hatch, "The Politics of Climate Change in Germany : Domestic Sources of Environmental Foreign Policy" dalam Paul G. Harris (ed). *op. cit.* hal. 43.

⁷³ Lyn Jaggard, "The Reflexivity of Ideas in Climate Change Policy : German, European and International Politics" dalam Paul G. Harris (ed). *op.cit* hal. 329.

⁷⁴ Michael T. Hatch, "The Politics of Climate Change in Germany : Domestic Sources of Environmental Foreign Policy" dalam Paul G. Harris (ed). *op.cit.* hal. 43.

⁷⁵ Lyn Jaggard, "The Reflexivity of Ideas in Climate Change Policy : German, European and International Politics" dalam Paul G. Harris (ed). *op.cit.* hal 330.

Sesungguhnya sejak awal diadakannya perundingan internasional mengenai isu perubahan iklim global dimulai, pemerintah federal Jerman aktif memelopori langkah-langkah penting dalam rangka mengurangi emisi. Kepeloporan pemerintah federal ditandai dengan target ambisius mengenai pengurangan emisi yang diumumkannya kepada dunia internasional. Pada tanggal 11 Desember 1991 kabinet Helmut Kohl mengumumkan target pengurangan emisi CO₂ sebesar 25-30 persen pada tahun 2005 dengan tahun dasar 1987.⁷⁶ Sebelumnya komisi penyelidikan yang dibentuk parlemen dengan inisiatif Partai Hijau dan SPD (*The Enquette Commission*) dalam laporan pertamanya mengusulkan pengurangan emisi CO₂ sebesar 30 persen yang harus dicapai tahun 2005.⁷⁷ Pengumuman pemerintah ini tidak terlepas dari peran Menteri Lingkungan Klaus Töpfer (1987-1994). Menteri Töpfer merupakan figur sentral di belakang sukses kepemimpinan politik Jerman dalam isu perubahan iklim.⁷⁸

Tahun 1998 setelah SPD memenangi pemilihan umum Menteri Lingkungan dijabat oleh Jürgen Trittin dari Partai Hijau. BMU mengusulkan program perlindungan perubahan iklim yang baru yang kemudian disetujui pada tanggal 18 Oktober 2000. Program perubahan iklim pemerintahan baru ini berisi antara lain pemerintah federal Jerman menetapkan dua target ambisius yakni: melakukan pengurangan emisi CO₂ sebesar 25 persen pada tahun 2005 dibandingkan tahun 1990 dan mengurangi emisi gas rumah kaca sebagaimana disebut Protokol Kyoto sebesar 21 persen pada periode komitmen pertama 2008-2012 dengan tahun dasar 1990 untuk CO₂, CH₄, N₂O; dan tahun dasar 1995 untuk H-CFC, CFC, SF₆.⁷⁹ Kemudian untuk pertama kalinya pemerintah juga menetapkan target khusus mengenai penggunaan teknologi dan pemakaian energi terbarukan. Pendeknya inilah untuk pertama kalinya pemerintah federal Jerman mengumumkan target dalam setiap sektor yang terkait dengan perubahan iklim. Karena langkah antisipasi terhadap perubahan iklim akan efektif dan terukur manakala pemerintah menetapkan target. Oleh karena itu pemerintah Jerman sadar bahwa tanpa penetapan target tindakan mitigasi dan adaptasi terhadap ancaman perubahan iklim hanya sekedar wacana belaka.

⁷⁶ Lyn Jaggard, *op. cit.* hal. 29.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Christiane Beuermann & Benhard Burdick (1997) "The Sustainable Transition in Germany: Some Early Stage Experiences", sebagaimana dikutip Lyn Jaggard, *op.cit.* hal. 30.

⁷⁹ *Ibid.* hal. 32.

C.2. Kebijakan Pemerintah Federal Jerman dalam Mengantisipasi Perubahan Iklim Global

Penetapan target pengurangan emisi yang disampaikan pemerintah federal mendapat respon dari berbagai kalangan. Pemerintah menyadari bahwa target yang disampaikan tidak akan berhasil tanpa bantuan seluruh *stake holder* di dalam negeri. Banyaknya pihak yang berkepentingan dengan isu perubahan iklim membuat pemerintah menjadwalkan dilakukannya pembahasan secara mendalam. Kalangan aktivis lingkungan menyambut antusias kesungguhan pemerintah federal dalam merespon isu perubahan iklim. Namun mereka pesimis dengan langkah-langkah yang dilakukan pemerintah dalam rangka mencapai target tersebut.

Di pihak lain pemerintah federal menyadari bahwa tindakan pengurangan emisi akan mempengaruhi struktur perekonomian bila tidak dikelola dengan baik. Sektor industri diyakini sebagai pihak yang paling banyak menanggung beban pengurangan emisi. Sebab salah satu sumber terbesar pengeluaran emisi adalah pemakaian energi dan transportasi oleh sektor ini. Oleh sebab itu pemerintah mencetuskan deklarasi bersama antara pemerintah dan kalangan industri pada tanggal 9 November 2000. Kesepakatan pemerintah federal dan kalangan industri ini disebut *Agreement on Climate Protection between the Government of the Federal Republic of Germany and German Business*.⁸⁰ Kesepakatan ini berisi persetujuan kedua belah pihak untuk bekerja sama dalam memenuhi komitmen yang terdapat pada Protokol Kyoto. Kalangan industri setuju untuk menambah tingkat pengurangan emisi lebih besar dari target yang telah diumumkan pemerintah bulan Oktober 2000. Target pengurangan emisi gas rumah kaca disepakati sebesar 35 persen pada 2012 dengan tahun dasar 1990.⁸¹ Kerja sama ini diharapkan mampu meningkatkan pemahaman kedua belah pihak bahwa pemerintah Jerman mempunyai komitmen untuk melakukan pengurangan emisi yang diwajibkan dalam Protokol Kyoto.

Kalangan industri di dorong untuk melakukan penghematan energi dan pengembangan teknologi dalam mengganti energi fosil dengan energi terbarukan. Pemerintah memberikan insentif bagi industri yang melakukan pengembangan mencari dan menggunakan teknologi terbarukan. Sementara bagi pihak yang masih memakai bahan bakar fosil sebagai sumber energi akan dikenakan *ecological-tax* lebih tinggi. Untuk mengawasi pelaksanaan kesepakatan ini, pemerintah menunjuk pihak independen untuk memonitor hasilnya. Monitoring

⁸⁰ *Ibid.* hal. 34.

⁸¹ *Ibid.*

yang dilakukan diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai efektifitas kebijakan pemerintah dan kesanggupan kalangan industri menanggung beban pengurangan emisi.

Dalam pemerintahan sendiri tanggung jawab masalah perubahan iklim yang dipegang oleh BMU tidak sepenuhnya dapat dijalankan dengan mulus. Dalam mengimplementasikan program-programnya BMU harus bekerja sama dengan kementerian lain. Beberapa kementerian yang terlibat dalam program antisipasi perubahan iklim adalah Kementerian Ekonomi (*Ministry for Economics – BMWi*) dan Kementerian Pembangunan dan Kerjasama Ekonomi (*Federal Ministry for Economic Cooperation and Development – BMZ*).

Bulan November 2001 pemerintah federal merencanakan menaikkan subsidi bagi energi terbarukan untuk mendorong tercapainya pembangunan industri energi ini. Program ini diharapkan pada empat tahun ke depan sudah menghasilkan sumber energi terbarukan yang dapat dimanfaatkan secara maksimal. Namun Menteri Ekonomi Werner Müller dari SPD malah berencana memotong anggaran tersebut 100 juta DM dari anggaran semula sebesar 300 juta DM. Anggaran penelitian mengenai energi terbarukan juga dikurangi oleh Werner Müller hingga tinggal dua per tiga anggaran semula.⁸² Dengan demikian pelaksanaan program penanganan perubahan iklim tidak mutlak ditentukan oleh BMU. Kanselir Schröder telah menetapkan bahwa segala persoalan yang berkaitan dengan perubahan iklim diserahkan tanggung jawabnya kepada BMU, namun koordinasi pelaksanaan walaupun dipegang BMU harus dikomunikasikan dengan Kanselir. Apalagi jika menyangkut sikap pemerintah federal dalam merespon dinamika politik perubahan iklim global.

Pemerintah mengumumkan bahwa sampai tahun 2004 program energi terbarukan sudah berjalan dan telah dikembangkan dalam bentuk pembangunan pembangkit listrik tenaga angin (*wind turbin power*). Bila pada Januari 2002 dilaporkan telah dipasang *wind turbin power* lebih dari 11 ribu⁸³, maka sesuai laporan konferensi internasional NGO tahun 2004 di Tokyo disebutkan bahwa Jerman telah memasang lebih dari 14 ribu *wind turbin power* pada akhir 2003.⁸⁴ Jumlah ini adalah setengah dari total jumlah *wind turbin power* yang dipasang di seluruh wilayah Eropa. Jerman merupakan pengguna pembangkit tenaga listrik tenaga angin terbesar di dunia. Jumlah ini akan terus bertambah mengingat

⁸² *Ibid.* hal. 35.

⁸³ Laporan BBC tahun 2002 yang dikutip oleh Lyn Jaggard, *Ibid.*

⁸⁴ Laporan Konferensi Internasional di Tokyo berjudul "Building Upon Kyoto: The Long Term Prospect of International Climate Policy", *A report base on the Tokyo International Conference*, 2004. hal. 46.

program pengembangan energi terbarukan terus dijalankan oleh pemerintah federal Jerman. Hal ini menunjukkan keberhasilan pemerintah federal dalam mendorong pengalihan penggunaan bahan bakar fosil dengan energi terbarukan.

Selain berhasil mengalihkan penggunaan bahan bakar fosil sebagai sumber energi, pemerintah federal mengklaim sukses menciptakan lapangan pekerjaan baru dalam industri ini. Pengumuman ini dimaksudkan untuk memberikan pemahaman kepada semua pihak yang masih enggan memenuhi komitmen Protokol Kyoto karena khawatir ekonominya terganggu. Dalam setiap pidato resmi di luar negeri Menteri Lingkungan Jürgen Trittin selalu menekankan agar negara maju menunjukkan tanggung jawabnya memenuhi komitmen Protokol. Pemerintah federal Jerman menganggap negara maju yang menolak Protokol sebagai pihak yang bertanggung jawab.

Menjelang pelaksanaan COP-8 di New Delhi yang berselang dua bulan dari penyelenggaraan World Summit Sustainable Development (WSSD) Trittin menyatakan:

*“Those who ignore Kyoto will miss the chance for positive developments with regards to economic growth and employment. Our experience in Germany show clearly. Climate protection create jobs. According to a very conservative estimate by an economic institute, up to 200.000 jobs can be created in the period 2000 to 2020”.*⁸⁵

Peranan pemerintah federal dalam memenuhi target pengurangan emisi dilakukan dengan serius serta komprehensif. Pemerintah tidak mau kehilangan kredibilitasnya oleh karena itu selalu melakukan pembahasan dengan berbagai pihak sebagai *stake holder* domestik tentang kebijakan yang akan dikeluarkan. Kredibilitas pemerintah federal di dalam negeri menjadi modal bagi Jerman dalam mengikuti perundingan internasional untuk menegosiasikan upaya global mengurangi emisi gas rumah kaca.

C.3. Peluang Ekonomi Jerman menghadapi Politik Perubahan Iklim Global

Dibalik pengumuman pemerintah federal Jerman mengenai target pengurangan emisi yang ambisius, terdapat upaya untuk mengantisipasi dampak yang ditimbulkan oleh program-program pengurangan emisi tersebut. Kesepakatan antara pemerintah federal dengan kalangan industri tanggal 9 November 2000

⁸⁵ Pidato Menteri Lingkungan Jürgen Trittin tahun 2001, sebagaimana dikutip oleh Lyn Jaggard, *op.cit.* hal. 66.

ditandatangani langsung oleh Kanselir Gerard Schröder, Menteri Lingkungan Jürgen Trittin, Menteri Ekonomi Werner Müller dengan kalangan bisnis diantaranya Presiden Federasi Bisnis Jerman Hans-Olaf Henkel, Wakil Presiden Asosiasi Industri Gas dan Air Erich Deppe serta Presiden Asosiasi Perusahaan Penyedia Listrik Jerman Günter Marquis.⁸⁶ Kesepakatan ini meliputi pelaksanaan riset terhadap kemungkinan pengembangan energi terbarukan dan pembuatan produk-produk yang mendukung pelaksanaan program pengurangan emisi gas rumah kaca. Sebab langkah-langkah pengurangan emisi yang dilandasi dengan target ambisius pemerintah federal tidak mungkin dicapai tanpa membangun infrastruktur dan sarana yang memadai.

Proyek penciptaan dan pengembangan produk-produk baru sebagai sarana untuk mengimplementasikan program pengurangan emisi kemudian berkembang menjadi industri baru yang mampu mendorong perekonomian Jerman. Industri ini menyediakan banyak lapangan kerja baru yang jumlahnya signifikan sebagai *trade off* bagi hilangnya beberapa lapangan kerja akibat pelaksanaan program-program pengurangan emisi. Oleh karena itu Trittin menyampaikan keyakinannya bahwa perlindungan iklim mampu menciptakan 20.000 lapangan kerja baru sampai tahun 2020.⁸⁷ Di sisi lain industri ini kemudian terbukti menjadi salah satu andalan ekspor Jerman. Masih sedikit negara yang mempunyai kemampuan untuk mengembangkan produk-produk lingkungan karena memerlukan penguasaan teknologi tinggi.

Perusahaan-perusahaan Jerman menempati posisi teratas dalam ekspor produk-produk lingkungan ke pasar global.⁸⁸ Dengan nilai sebesar 56 miliar Euro, pada tahun 2006 Jerman menguasai pangsa pasar 16 persen dari nilai perdagangan dunia untuk produk-produk lingkungan. Capaian ini melampaui nilai ekspor Amerika Serikat untuk produk sejenis yakni 15 persen serta Jepang dengan 9 persen.⁸⁹ Hasil ini diklaim pemerintah merupakan buah dari penelitian panjang yang dilakukan oleh *Institute for Economic Research of Lower Saxony* atas kerjasama dengan Kementerian Lingkungan Jerman (BMU). Peluang peningkatan ekspor untuk produk-produk ini sangat terbuka lebar di masa datang mengingat dinamika politik perubahan iklim global yang mengarah pada peningkatan

⁸⁶ *Ibid.* hal. 34.

⁸⁷ *Ibid.* hal 66.

⁸⁸ Lihat pernyataan pers Kementerian Lingkungan, Konservasi Sumber Daya Alam dan Keamanan Nuklir Jerman (BMU) tanggal 22 September 2008. Diakses dari internet tanggal 23 September 2008 dengan alamat http://www.bmu.de/english/current_press_releases/doc/38285.php.

⁸⁹ *Ibid.*

kesadaran negara-negara tentang pentingnya mengantisipasi ancaman perubahan iklim global. Kementerian Lingkungan Jerman memperkirakan nilai ekspor produk-produk ini pada tahun 2007 mampu mencapai 70 miliar Euro.⁹⁰ Dengan kekuatan riset dan pengembangan yang difasilitasi oleh pemerintah federal, Menteri Lingkungan Jerman Sigmar Gabriel yakin di tahun-tahun mendatang Jerman tetap akan memimpin nilai ekspor produk lingkungan. Menteri Sigmar Gabriel menyatakan bahwa.

"Germany still takes the lead in environmental technology exports. This shows that there is a global need for high quality in the environmental and climate protection sector. However, our competitors are pushing ahead. We will have to set the right industrial policy course to be able to keep our position at the top".⁹¹

Manfaat yang diperoleh perekonomian Jerman sejalan dengan kebijakan luar negeri Jerman terhadap isu perubahan iklim global. Kebijakan luar negeri Jerman yang progresif dalam mendorong tindakan global untuk mengurangi emisi gas rumah kaca diupayakan dalam rangka mendorong partisipasi negara maju dan negara berkembang melakukan tindakan mitigasi maupun adaptasi terhadap ancaman perubahan iklim. Semakin banyak negara yang melakukan program pengurangan emisi maka produk-produk lingkungan buatan Jerman makin dibutuhkan. Keunggulan teknologi yang dimiliki oleh Jerman berpadu dengan kesungguhan penelitian dan pengembangan produk lingkungan tampaknya membawa Jerman sebagai *benchmark* bagi kualitas terbaik produk lingkungan. Selain itu Jerman telah membuktikan sebagai negara maju yang sukses dengan capaian target pengurangan emisi. Dengan demikian kepentingan ekonomi domestik menjadi landasan penting bagi penyusunan kebijakan luar negeri Jerman dalam merespon isu perubahan iklim global.

C. Peranan NGO dalam Proses Pengambilan Kebijakan Pemerintah Federal

Dalam negara demokrasi peranan aktor selain pemerintah dirasakan semakin penting mengingat pemerintah tidak dapat mengatur seluruh aktivitas warganya karena negara demokrasi memberikan kebebasan berpendapat terhadap seluruh warga negaranya. Proses penyadaran mengenai ancaman perubahan iklim tidak dapat ditangani sepenuhnya oleh pemerintah. Demikian pula pemerintah tidak

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

bisa menetapkan kebijakan-kebijakan tentang perubahan iklim tanpa melakukan dialog dengan para *stake holder*. Masyarakat berhak mendapatkan informasi yang lengkap mengenai peristiwa yang terkait dengan perubahan iklim dan berhak mengetahui rencana pemerintah untuk mengatasinya. Dalam proses ini peranan NGO dalam melakukan advokasi kepada masyarakat mengenai ancaman perubahan iklim serta memberikan penjelasan tentang apa yang akan dilakukan oleh pemerintah dalam melindungi warganya sangat penting dalam negara demokrasi seperti Jerman.

Di Jerman terdapat banyak NGO yang menjadikan lingkungan hidup sebagai aktivitas kegiatannya. Sebagai negara penganut demokrasi liberal, Jerman memberikan kesempatan luas bagi aktivitas NGO dalam menjalankan kegiatannya. Menurut Jaggard, salah satu NGO paling berpengaruh dalam bidang lingkungan adalah *Development and Peace Foundation* (SEF).⁹² NGO yang didirikan oleh mantan Kanselir Jerman Willy Brandt pada tahun 1986. SEF melakukan kegiatan penelitian, dialog dan kegiatan ilmiah lainnya. Fokus organisasi adalah memberikan rekomendasi kebijakan dan mempengaruhi kebijakan pemerintah serta memberikan opini pada para pemimpin.⁹³ SEF selalu mengirimkan laporannya pada eksekutif yakni Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pembangunan dan Kerja Sama Ekonomi (BMZ) juga Kementerian Lingkungan, Konservasi Sumber Daya Alam dan Keamanan Nuklir (BMU). Laporan tersebut bisa saja kemudian menjadi rujukan bagi BMZ ataupun BMU dalam menetapkan kebijakan pemerintah, namun mungkin juga paper tersebut diabaikan.

Wilayah perjuangan NGO juga berlainan satu dengan lainnya. Target SEF adalah para pengambil keputusan (*decision maker*) dan para politikus yang senantiasa membuat opini di masyarakat. Selain SEF terdapat *Forum on Environment and Development* (FED). Forum ini terdiri dari kumpulan NGO yang fokus pada desakan agar pemerintah memenuhi komitmen yang dihasilkan dalam kesepakatan internasional tentang lingkungan. FED terbentuk beberapa bulan setelah KTT UNCED 1992.

NGO selalu mengadakan pertemuan dan dialog dengan pemerintah federal Jerman baik atas inisiatif sendiri maupun dari pemerintah federal untuk membahas mengenai usulan kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah. Proses pembuatan kebijakan pemerintah federal Jerman senantiasa memberi tempat bagi NGO untuk menyampaikan masukan dan kritiknya. Dengan demikian peranan

⁹² Lyn Jaggard, *op. cit.* hal. 67.

⁹³ *Ibid.* hal. 68.

NGO sangat dihargai yang pada gilirannya turut membantu pemerintah federal dalam mengimplementasikan setiap kebijakan tentang lingkungan khususnya mengenai pencegahan perubahan iklim.

Di samping itu NGO juga melakukan langkah konkret dengan pembentukan opini melalui media massa. Opini yang terbentuk dirasakan lebih efektif dan memberikan pengaruh yang kuat bagi masyarakat, kalangan industri serta para pengambil kebijakan. Kalangan industri di Jerman acapkali merasa terganggu dengan aktivitas NGO yang senantiasa mengkritik proses produksi yang digunakan dalam menghasilkan barang untuk dikonsumsi masyarakat. Pada tahun 1992 NGO internasional yang mempunyai cabang di Jerman, yakni *Greenpeace* berinisiatif untuk memesan prototipe lemari pendingin yang menggunakan bahan-bahan selain *Chloro Fluoro Carbon (CFC)*.⁹⁴ Hal ini dimaksudkan sebagai dukungan terhadap langkah penciptaan udara bersih. Kalangan industri sangat skeptik hal ini mampu dilakukan karena biaya riset yang tinggi serta belum ada kepastian mengenai kesediaan pasar untuk membelinya. Para pengusaha menyatakan bahwa penelitian mengenai teknologi ini sudah ditinggalkan beberapa tahun lalu karena memakan biaya besar. Karena tidak ada perusahaan yang bersedia memenuhi pesanan ini, maka *Greenpeace* kemudian melakukan lobi kepada pemerintah agar bersedia memberikan bantuan keuangan untuk proyek ini.⁹⁵ Semula hanya satu perusahaan yang mengerjakan proyek ini. Ketika prototipe ini selesai dibuat, atas bantuan pemerintah federal Jerman produk tersebut kemudian dilempar ke pasaran. Tanpa diduga ternyata penjualan produk baru ini mengalami peningkatan yang luar biasa.⁹⁶ Dampaknya adalah beberapa perusahaan-perusahaan manufaktur lemari pendingin Jerman kemudian beralih mengikuti memproduksi produk baru yang lebih ramah lingkungan ini.

Capaian *Greenpeace* ini menjadi bukti peranan NGO dalam mendorong diimplementasikannya program-program pemerintah. NGO sebagai organisasi di luar struktur pemerintah lebih leluasa memainkan peranannya dengan mendorong masyarakat agar bersedia berpartisipasi aktif terhadap gerakan ramah lingkungan. Dengan peristiwa tersebut baik pemerintah federal maupun kalangan industri di Jerman menjadi lebih responsif terhadap usulan dan kritikan NGO.

Salah satu NGO yang fokus perjuangannya pada isu perubahan iklim adalah *Germanwatch*. Aktivitas *Germanwatch* selalu melibatkan BMU dan BMZ

⁹⁴ Neil Carter, *op.cit.* hal. 140.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

sebagai wakil pemerintah yang menangani perubahan iklim. NGO ini terus mengadakan kontak dengan pemerintah dalam setiap isu baru mengenai perubahan iklim. Keduanya mendapat manfaat dari kondisi ini, pemerintah federal Jerman dapat memperoleh data dan informasi dari NGO yang luas jaringannya ini. Salah satu kelebihan NGO adalah data yang mereka miliki seringkali jauh lebih banyak dari yang dimiliki pemerintah berkat jaringan NGO lingkungan yang sudah menginternasional. Sementara NGO mendapat informasi mengenai arah kebijakan perubahan iklim yang sedang digodok oleh pemerintah federal. Kerja sama ini menurut Jaggard mempengaruhi posisi Jerman dalam perundingan internasional mengenai perubahan iklim.⁹⁷

Sebagai NGO lingkungan yang sudah berkonsentrasi pada isu lingkungan *Germanwatch*, telah beberapa kali mengeluarkan index perlindungan iklim yang mengukur kebijakan negara-negara terhadap perubahan iklim global. *Germanwatch* melakukan analisis terhadap kebijakan negara maju dan negara berkembang dalam merespon isu perubahan iklim khususnya capaian kebijakan di level domestik serta kebijakan pemerintah dalam mendorong tindakan mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim di level domestik dan internasional. Awal tahun 2006 *Germanwatch* kembali mengeluarkan index perlindungan iklim atas 53 negara yang dievaluasi.⁹⁸ Jerman ditempatkan oleh *Germanwatch* dalam urutan kelima turun satu tingkat dibanding *Climate Protection Index* yang dikeluarkan periode sebelumnya. Negara maju lain seperti Inggris berada di peringkat tiga, sedangkan Amerika Serikat terpukul diperingkat 52 dari 53 negara yang dievaluasi. Penurunan peringkat Jerman cukup mengejutkan namun ditanggapi positif oleh pemerintah dalam hal ini Kementerian Lingkungan Jerman. Hal ini menjadi cambuk bagi pemerintah untuk mengevaluasi program-program pengurangan emisi yang masih belum jalan di tempat. Peranan NGO seperti *Germanwatch* mampu memberikan tekanan bagi pemerintah federal Jerman untuk menjaga citra Jerman di mata internasional. Jerman berkepentingan untuk menjaga *image* sebagai negara yang senantiasa menyampaikan target ambisius terkait pengurangan emisi gas rumah kaca. Sejalan dengan itu semestinya Jerman juga berada di urutan atas dalam index perlindungan iklim yang dikeluarkan oleh *Germanwatch*.

Hal ini sejalan dengan pendekatan Harris dan Barkdull mengenai *societal approach* dimana kelompok kepentingan domestik yakni NGO apalagi yang sudah

⁹⁷ Lyn Jaggard, *op. cit.* hal. 76.

⁹⁸ Artikel berita di internet dengan judul "German NGO Launches New Climate Protection Index" diakses pada tanggal 20 September 2008 dengan alamat <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2239196,00.html>

menginternasional seperti *Germanwatch*, memegang peranan penting dalam penyusunan kebijakan luar negeri. NGO dengan keunggulannya terhadap akses informasi acapkali mengejutkan pemerintah federal Jerman tatkala meluncurkan laporan atau evaluasi terkait dengan kebijakan pemerintah. Oleh karena itu pemerintah mesti memperhatikan berbagai usulan maupun kritikan dari NGO. Sebab NGO seringkali bekerja sama dengan media untuk menekan pemerintah agar bersungguh-sungguh dalam pelaksanaan program pengurangan emisi.

