

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Hubungan Internasional kontemporer di era globalisasi modern saat ini tidak hanya memperhatikan isu politik antar negara saja, tetapi isu-isu lain juga terus berkembang dan muncul seperti isu Hak Asasi Manusia, Kebudayaan, Lingkungan Hidup dan lain sebagainya. Khususnya isu lingkungan hidup yang sering menjadi sorotan dunia internasional mengingat bahwa kondisi bumi mengalami perubahan yang signifikan hingga saat ini. Hal ini berarti, jika merusak lingkungan di sekitar, secara tidak langsung akan memberikan kontribusi dan dampak terhadap kerusakan lingkungan secara global.

Masalah lingkungan menjadi salah satu isu utama setiap negara, seiring dengan semakin meningkatnya kesadaran manusia atas masalah lingkungan yang melanda dunia. Upaya-upaya pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat dan industrialisasi turut menjadi penyebab permasalahan tersebut.

Kesadaran manusia secara global tersebut terutama muncul ketika isu perubahan iklim mulai berkembang, yaitu pada akhir tahun 1970-an (Yuliantoro, 2015). Isu lingkungan menjadi masalah dan rintangan yang harus dihadapi oleh seluruh negara di dunia. Dimulai pada akhir tahun 1970-an banyak diadakan pertemuan dan konferensi tingkat internasional untuk membahas dan bekerja sama dalam menangani isu lingkungan.

Beberapa pertemuan dan konferensi yang bertujuan untuk membahas masalah lingkungan telah dilakukan, di antaranya ialah Pertemuan Stockholm 1972, Konvensi Wina 1985, Protokol Montreal 1987, Pertemuan Rio 1992, dan juga pertemuan penting pada tahun 1997, yaitu Pertemuan Kyoto.

Pertemuan di Kyoto tersebut menghasilkan suatu protokol persetujuan yang dikenal dengan Protokol Kyoto yang berisi mengenai langkah-langkah komprehensif yang perlu dilakukan negara-negara dalam mengatasi masalah lingkungan untuk mencegahnya terulang kembali. Terhitung telah terdapat 192 pihak (191 negara anggota PBB dan 1 regionalisme) yang telah menandatangani dan meratifikasi Protokol ini hingga saat ini (UNFCCC, 2014).

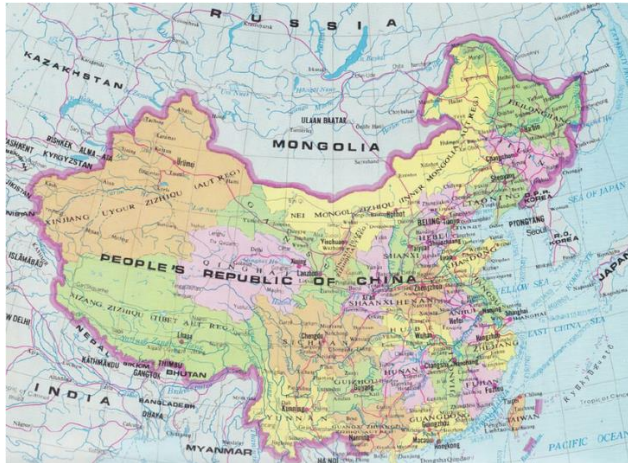
Protokol Kyoto adalah sebuah persetujuan internasional yang sah dimana negara-negara perindustrian bersama-sama akan mengurangi emisi gas yang dihasilkan negara mereka secara kolektif sebesar 5,2 persen. Protokol Kyoto terdiri dari 28 pasal dan dua lampiran, serta menetapkan penurunan emisi gas yang disebabkan oleh kegiatan manusia, jenis gas rumah kaca yang diatur dalam protokol Kyoto yaitu : Karbondioksida (CO<sub>2</sub>), Metana (CH<sub>4</sub>), Nitrogen Oksida (N<sub>2</sub>O), Hidrofluorokarbon (HFC), Perfluorokarbon (PFC), dan Sulfur Heksafluorida (SF<sub>6</sub>) beserta sumber emisinya seperti energi, proses industri, pertanian dan pengolahan limbah.

China telah menyetujui Protokol Kyoto tentang perubahan iklim. China meratifikasi Protokol Kyoto pada tanggal 30 Agustus 2002, karena seperti yang diketahui, pada saat itu China merupakan salah satu negara industri yang mempunyai polusi terparah akibat kegiatan industri negara tersebut.

Hal yang sangat disayangkan adalah negara-negara maju seperti Amerika Serikat yang telah menandatangani Protokol ini pada tahun 1998 namun kemudian menyatakan menolak untuk meratifikasinya dan Kanada yang telah meratifikasi protokol ini pada tahun 2002 dan justru kemudian secara resmi menyatakan diri menarik diri dari protokol ini pada tahun 2011 (News, 2011).

Hal ini menandakan bahwa tidak banyak negara-negara maju yang benar-benar serius dalam menangani masalah kerusakan lingkungan dan hanya ingin melindungi

kepentingan-kepentingan dalam negeri mereka sendiri. Amerika bahkan menanggap bahwa Climate Change hanyalah sebuah mitos belaka.



Gambar 1 Peta Republik Rakyat China

Republik Rakyat China adalah negara dengan luas wilayah yang luas (sekitar 9,5 juta km<sup>2</sup>), jumlah penduduk terbesar di dunia yakni lebih dari 1,3 miliar jiwa, ekonomi dengan tingkat pertumbuhan ekonomi tertinggi di dunia, dan telah menjadi salah satu negara raksasa ekonomi dunia. China juga telah bertransformasi sebagai negara berkembang menjadi negara maju.

Sejak Hu Jintao menjadi kepala partai komunis pada tahun 2002 dan Wen Jiabao menjadi Perdana Menteri. Kepemimpinan China akan dibawa menuju ekonomi yang konsisten. Perekonomian harus tumbuh dengan bagus, tetapi penyalahgunaan lingkungan naik ketinggian yang tidak dapat ditolerir. Sistem otoriter di China membuktikan kemampuan untuk menekan ancaman politik dengan peraturan partai komunis.

Tetapi gagal dalam merealisasikan tujuan keseimbangan pertumbuhan ekonomi dengan pengaman lingkungan adalah tanda bahwa negara yang mempunyai masalah dengan lingkungan adalah negara dengan sistem otoriter, banyak ahli dan beberapa negara mengatakan bahwa China tidak akan bisa selaras dengan lingkungan, dengan kata lain tanpa adanya perubahan politik tidak akan berhasil. Pada tahun 2004 pemerintah China mengeluarkan kebijakan Green G.D.P untuk menghitung kerusakan pertahun lingkungan dan kesehatan manusia di tiap-tiap provinsi.

Laporan pertama yang di keluarkan akhir tahun 2004, diperkirakan bahwa biaya untuk memperbaiki polusi pada 2004 adalah 3% dari GDP, maksudnya bahwa polusi diatur pertumbuhannya sebesar 7% dari 10% kemudian sisanya 3% polusi di bayar pemilik perusahaan kepada pemerintah China, tapi kebijakan itu di rasa kurang dapat mengatasi masalah lingkungan karena perusahaan yang mempunyai modal besar akan berlomba-lomba untuk menaikkan produksi untuk membayar pajak (Irwansyah, 2013).

Dalam memenuhi kebutuhan rakyatnya yang berjumlah besar dengan pesatnya pertumbuhan industri, China telah berkontribusi sangat besar dalam perusakan lingkungan terutama emisi gas yang dihasilkan negara industri tersebut, baik secara lokal maupun secara global. China telah melampaui Amerika Serikat sejak tahun 2011 sebagai negara penghasil emisi gas terbesar di dunia, pada tahun 2015 China telah menyumbang sekitar 28% dari total emisi gas seluruh dunia, sedangkan Amerika Serikat telah menyumbang sekitar 16%. Hal ini meningkatkan kegelisahan dunia internasional mengenai peran China dalam mendorong pemanasan global akibat tindakan manusia dan menjadi tugas dunia internasional untuk mencapai kesepakatan mengenai perubahan lingkungan yang menyertakan perekonomian China.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan yang penulis rumuskan adalah:

Mengapa Republik Rakyat China sebagai negara industri penghasil emisi gas terbesar di dunia tidak mematuhi Protokol Kyoto dalam mengatasi masalah isu lingkungan mengenai emisi gas?

## **C. Kerangka Teoritik**

### **1. Teori Rezim**

Menurut Stephen D. Krasner dalam (Krasner, 1982), pengertian rezim internasional adalah suatu tatanan yang berisi kumpulan prinsip, norma, aturan, proses pembuatan keputusan, yang bersifat eksplisit maupun implisit dan saling berkaitan dengan ekspektasi atau pengharapan aktor-aktor dan memuat kepentingan aktor tersebut dalam Hubungan Internasional.

Sedangkan Donald Puchala dan Raymond Hopkins berpendapat bahwa rezim ada di setiap substantif isu area dalam hubungan internasional dimanapun ada keteraturan dalam perilaku, beberapa jenis prinsip, norma atau harus ada aturan untuk menjelaskannya. Dalam perkembangannya, Stephen Haggard dan Beth A. Simmons (1987) mengatakan bahwa selama sepuluh tahun terakhir, rezim internasional muncul sebagai fokus terpenting dan utama dari hasil penelitian secara empiris dan debat teoritis didalam hubungan internasional.

Kepentingan dalam rezim timbul karena adanya ketidakpuasan dengan konsep otoritas dari tatanan internasional, kewenangan, dan organisasi. Suatu pandangan yang berpendapat dalam sistem secara kompetitif adalah hubungan antarnegara yang sistem kekuatan politik dalam negerinya anarki. Susan Strange, John Zysman, dan Stephen Cohen berpendapat bahwa praktek-praktek negara sebagai

keamanan selektif dan penargetan negara industri telah merusak sistem perdagangan.

Kehadiran suatu rezim berisikan perjanjian multilateral yang dapat menggantikan perjanjian bilateral, berisi standar yang dapat diterapkan secara efisien dalam berbagai bentuk organisasi seperti *International Monetary Fund (IMF)*, *Biological Weapons Conventions*, dan *Kyoto Protocol*.

Dalam membentuk rezim terdapat empat dimensi atau aspek, yaitu kekuatan, bentuk organisasi, cakupan dan modus alokasional (Haggard & Simmons, 1987, hal. 496-498). Pertama, berdasarkan kekuatannya, kekuatan suatu rezim diukur dengan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap perintah rezim, terutama ketika kepentingan jangka pendek pribadi masyarakat tidak sejalan dengan peraturan dalam rezim. Kedua, bentuk organisasi yang kuat harus didukung dengan adanya aparat administratif yang baik karena kerjasama yang kompleks membutuhkan kecermatan dan organisasi yang otonom. Ketiga, cakupan rezim yang terlalu luas dapat meningkatkan biaya administratif dan kompleksitas, sedangkan cakupan rezim yang terlalu sempit juga akan mempersempit ruang untuk tawar-menawar dan hubungan antar isu. Keempat, rezim dapat mendukung mekanisme sosial yang berbeda untuk alokasi sumber daya. Seperti rezim berorientasi pasar, misalnya yang mendukung alokasi khusus untuk sumber daya, pelarangan kontrol pusat, jaminan hak-hak properti, dan memfasilitasi kontrak pribadi.

Perkembangan dan perubahan studi rezim dapat dikategorikan ke dalam empat pendekatan teori, yaitu struktural, *game theory*, fungsional dan kognitif (Haggard & Simmons, 1987, hal. 498). Pertama, teori struktural khususnya membahas mengenai stabilitas hagemon dengan menjelaskan bagaimana kondisi internasional memungkinkan terjadinya kerja sama dan bahwa kebijakan nasional tidak dapat disimpulkan secara lugas. Kedua, *game theory* menggabungkan preferensi faktor eksternal yang telah ditentukan secara

berurutan dan semua faktor domestik yang kemungkinan bertabrakan dengan preferensi negara menjadi analisa, dan sebagian besar penelitian menenkankan bahwa aktor dibatasi oleh struktur permainan antar negara.

Ketiga, teori fungsional mengasumsikan aktor rasional namun juga memperkenalkan ketidaksempurnaan pasar, transaksi, informasi biaya dan ketidakpastian. Keempat, inti dari teori kognitif adalah bahwa kerjasama tidak dapat dijelaskan dengan tepat tanpa adanya referensi ideologi, nilai-nilai aktor, kepercayaan mengenai isu-isu interpendensi, dan kesadaran akan tujuan-tujuan spesifik.

Ilmu Hubungan Internasional dan rezim-rezim internasional merupakan kesatuan yang saling berhubungan. Studi hubungan internasional sebagai ilmu tentu saja membutuhkan sebuah aturan yang mengikat antar negara maupun institusi atau organisasi internasional yang memiliki kewajiban untuk merumuskan, mengkomunikasikan, mengelola, menafsirkan, melegitimasi, dan mengadaptasikan sebuah peraturan.

China sebagai penghasil emisi gas terbesar didunia harus mematuhi nilai-nilai yang diadopsi dalam Protokol Kyoto. Walaupun pada saat pembuatan Protokol Kyoto, China termasuk dalam kategori negara Non Annex I. Tetapi seiring dengan pertumbuhan ekonomi China yang sangat pesat dengan batubara sebagai sumber energi utama telah membuat China harus turut bertanggung jawab dengan emisi gas yang dihasilkan negaranya yang berdampak buruk terhadap lingkungan. Hal ini merupakan tindakan yang harus dijalankan China karena telah menandatangani dan meratifikasi Protokol Kyoto.

## 2. Konsep Kepentingan Nasional

Dalam ilmu Hubungan Internasional, kita mengenal adanya beberapa konsep dasar, seperti *actor*, *interest*, *power*, dan *identity*. *Interest* dalam konteks ini dapat diartikan sebagai suatu kepentingan yang dimiliki oleh salah satu aktor dalam hubungan internasional, yaitu negara. Negara memiliki suatu kepentingan untuk melakukan sebuah interaksi dalam hubungan internasional dengan negara lain secara global.

Kepentingan ini disebut dengan kepentingan nasional atau national interest. Kepentingan nasional sering dianggap tidak memiliki standar definisi yang pasti dalam studi Hubungan Internasional, namun dalam praktek hubungan internasional yang sebenarnya, kepentingan nasional merupakan salah satu pendorong terselenggaranya suatu interaksi antar negara, dengan negara itu sendiri sebagai aktor utamanya. Jika suatu negara tidak memiliki suatu kepentingan nasional, maka hubungan internasional negara tersebut tidak akan terjadi.

Menurut H.J Morgenthau, Kepentingan nasional adalah kemampuan minimum negara untuk melindungi, dan mempertahankan identitas fisik, politik, dan kultur dari gangguan negara lain. Dari tinjauan ini para pemimpin negara menurunkan kebijakan spesifik terhadap negara lain yang sifatnya kerjasama atau konflik. Morgenthau juga mengatakan bahwa konsep kepentingan nasional serupa dengan konsep umum konstitusi Amerika Serikat dalam dua hal yaitu kesejahteraan umum dan hak perlindungan hukum.

Konsep tersebut memuat arti minimum yang inheren di dalam konsep itu sendiri yang mana adalah melindungi identitas fisik, politik, dan kulturalnya dari gangguan negara-bangsa lain. Dengan kata lain hakekat kepentingan nasional menurut Morgenthau adalah power (pengaruh, kekuasaan, dan kekuatan).



Kepentingan nasional berfungsi sebagai dasar dari pembuatan *foreign policy*. Karena *foreign policy* sendiri merupakan hasil dari manifestasi kepentingan nasional yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan bagi masyarakat di negara tersebut (Nincic, 1999, hal. 29-55). Fungsi lainnya yang tidak kalah penting adalah sebagai alat pemenuhan kebutuhan masyarakat di dalam negara yang tidak dapat dipenuhi sendiri oleh negara tersebut sehingga membutuhkan kontribusi negara lain. Dalam pelaksanaan *foreign policy* yang telah dibuat mengenai hubungan internasional dan pencapaian tujuan negara itu sendiri, sering kali negara membutuhkan negoisasi atau persetujuan terlebih dahulu dengan negara lain (Hyndman, 1970/1971, hal. 5-18).

Dalam kepentingan nasional terdapat *motivation maker* atau pembuat motivasi yang berperan sebagai pendorong tercapainya kepentingan nasional yang diinginkan. Pembuat motivasi semakin beragam tergantung kebutuhan dari kepentingan nasional dari suatu negara yang ingin diraih serta berdasarkan tujuan dan ideologi juga.

Terdapat beberapa pembuat motivasi dalam kepentingan nasional yaitu, individu, organisasi, ideologi, dan strategi. Individu sebagai pembuat motivasi dapat dimaksudkan sebagai seorang penguasa atau pemimpin negaranya, dimana keputusannya dianggap dapat mencerminkan kepentingan nasional negaranya sampai mencapai tujuan yang dimiliki negaranya. Lalu organisasi sebagai pembuat motivasi memiliki posisi yang penting, sehingga kepentingannya dapat menggambarkan kepentingan nasional.

Sementara itu ideologi sebagai pembuat motivasi berhubungan dengan penyebaran – penyebaran ideologi dan sistem politik di dunia sekaligus berfungsi sebagai *pursuit of power* bagi negara penyebar ideologi tersebut, seperti halnya Amerika Serikat dan Uni Soviet di masa Perang Dingin. Yang terakhir adalah strategi sebagai pembuat motivasi yang mendasari kepentingan antaraktor untuk mendapatkan

kepentingan nasionalnya. Motivasi untuk kepentingan nasional menjadi hal yang pokok dan primer bersamaan dengan arus globalisasi yang kini semakin pesat. Bila tak ada motivasi yang nyata menjadikan ketidak jelasan arah dari kepentingan nasional.

Kepentingan nasional mempunyai dimensi dalam prinsipnya. Kepentingan nasional dibagi dalam tiga dimensi, yaitu dimensi individu, negara, dan kelompok. Individu menjadi salah satu dimensi kepentingan nasional, individu menjadikan kepentingan nasional untuk melakukan berbagai kegiatan yang bertujuan membuat kebaikan-kebaikan untuk publik. Individu membutuhkan *power* yang cukup dalam melaksanakan kepentingan nasionalnya. Sementara itu dimensi kelompok dalam kepentingan nasional berbeda dengan dimensi individu karena kelompok melakukan kepentingan nasional secara berkelompok (*groups*).

Kelompok-kelompok ini merupakan gabungan dari para individu yang mengantongi tujuan yang sama dalam kepentingan nasional. Tujuan kelompok bisa dimaksudkan terhadap kebaikan untuk publik, namun terdapat juga tujuan yang sekedar mengutamakan kepentingan kelompoknya. Dimensi negara yang ada di dalam sebuah kepentingan nasional merupakan pembauran dari dimensi individu dan kelompok yang dimana aspek-aspek tersebut dapat mendefinisikan terwujud atau tidaknya tujuan kepentingan nasional (Hieztyana, 2015).

Dalam pertumbuhan ekonomi China, energi batubara merupakan bahan bakar utama dalam sektor perindustrian China. Dalam pengimplementasian Protokol Kyoto, China tidak mematuhi prinsip-prinsip dasar Protokol Kyoto karena China memiliki kepentingan nasional yang harus dilindungi. Dalam hal ini, kepentingan nasional China yang harus dilindungi adalah dari sektor industri, karena sektor industri China merupakan penyokong utama pertumbuhan ekonomi

negara tersebut. Oleh karena itu, pemerintah China “setengah hati” dalam penurunan emisi gas dalam negara China.

#### **D. Hipotesa**

Berikut ini beberapa hipotesis China sebagai negara industri penghasil emisi gas terbesar didunia tidak ingin berkomitmen dan berkontribusi terlalu banyak serta menunjukkan inkonsistensi dalam mengatasi isu lingkungan karena:

1. Rezim di dalam Protokol Kyoto tidak mengikat Pemerintah Republik Rakyat China karena Republik Rakyat China termasuk kedalam anggota negara *Non Annex I* dan menyatakan prinsip *Common But Differentiated Responsibilities*, yang berarti Negara Berkembang menurunkan emisi gas secara sukarela dan bukan kewajiban yang mengikat.
2. Republik Rakyat China ingin melindungi kepentingan nasional mereka dalam sektor industri karena sektor industri merupakan faktor utama dalam pertumbuhan perekonomian China.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kebijakan negara China sebagai negara yang menghasilkan emisi gas terbesar didunia. Sebagai negara industri penyumbang emisi gas terbesar didunia, tentu saja china memiliki tanggung jawab lebih besar dalam menyelesaikan masalah isu lingkungan yang juga dihadapi oleh dunia internasional. Tetapi didalam kebijakan politik negara nya, china menunjukkan inkonsistensi dalam membantu penyelesaian masalah isu lingkungan ini dibawah Protokol Kyoto.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam skripsi ini menggunakan teknik pengumpulan data studi literatur/studi pustaka. Data skripsi ini disusun melalui metode kualitatif dengan menghimpun berbagai sumber literatur. Data yang di dapat berasal dari sumber kepustakaan seperti buku-buku terkait dan jurnal ilmiah serta berita media masa seperti koran, majalah, media online, artikel.

## **G. Jangkauan Penelitian**

Pada penelitian ini, penulis menentukan jangkauan penelitian dari tahun 2011-2016. Penulis menggunakan jangkauan tersebut karena sejak pada tahun 2011 hingga saat ini China berturut-turut dinyatakan oleh UNFCCC sebagai negara penghasil emisi gas terbesar didunia. Dan pada tahun 2016 tercatat emisi gas di China mencapai 28,21 persen. Sehingga selama beberapa tahun terakhir dunia internasional menuntut China untuk berkontribusi lebih besar dalam penyelesaian masalah isu lingkungan ini.

## **H. Sistematika Penulisan**

Bab I : Pendahuluan , penjelasan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesis, metode penelitian, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II : Pada bab 2 penulis membahas mengenai Protokol Kyoto, kondisi emisi gas dunia, kondisi emisi gas China dan faktor-faktor yang menjadikan China sebagai negara penghasil emisi gas terbesar di dunia tahun 2011-2016.

Bab III : Pada Bab 3 penulis membahas tentang Kebijakan Pemerintah Republik Rakyat China mengenai emisi gas terkait Protokol Kyoto.

Bab IV : Pada Bab 4 penulis membahas mengenai faktor-faktor yang menyebabkan Republik Rakyat China tidak mematuhi Protokol Kyoto.

Bab V : Pada Bab 5 merupakan penutup, meliputi kesimpulan dan sumbang saran atau rekomendasi.