

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Amerika Serikat merupakan negara adidaya yang tingkahlakunya selalu menjadi sorotan dunia internasional yang dimana setiap kebijakan yang lahir dari negara ini dalam ruang domestik dan internasional selalu menjadi hal yang vulgar untuk di lirik. Keberadaan AS sendiri sangat mempengaruhi konstelasi iklim politik global. AS mempunyai begitu banyak roda-roda industri yang sedia menopang pertumbuhan ekonominya. Ini merupakan daya tarik yang kuat untuk memancing para investor agar terjun ke negeri ini. Dalam industri otomotif sendiri penulis mengenal General Motor Company, Cadillac, Ford, Acura, Chevrolet, Land Rover, Dodge dll. Semua merupakan perusahaan motor ternama kepunyaan AS.¹ Selain itu dari industri pertambangan AS memiliki banyak lubang galian antara lain tambang Emas di California, tambang Perak di Utah, Arizona, Montana, pertambangan belerang di Mississippi dan 90% tambang batubara terdapat di sebelah barat Pegunungan Alleyghany. Hal ini tentu saja menggambarkan citra bahwa AS memang memiliki sumber daya alam yang melimpah yang disertai juga oleh teknologi yang maju yang menjadi indikator suburnya industri di dalam negeri Amerika Serikat.² Hal ini juga membuat AS menjadi penyumbang emisi gas nomor 2 terbesar ke jagat ini sebesar 17,9% hampir menyaingi China yang jatuh pada angka 20%. Berkat IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) yang terdiri dari para ilmuwan dari seluruh dunia telah memaparkan hasil penelitiannya

¹General Motors Company vs. Ford Motor Company: The Rematch. dikutip dari. <https://investorplace.com/2018/04/general-motors-company-gm-vs-ford-motor-company-f-stock-the-rematch/>. rabu 28 Maret 2018.

²Rahasia Kenapa Amerika Selalu Merajai Ekonomi Dunia. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/620148/rahasia-kenapa-amerika-selalu-merajai-ekonomi-dunia>. rabu 28 Maret 2018.

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.³ Menurut Lorraine Elliott *first assessment report* dari IPCC tersebut merupakan kontribusi paling penting dalam konsensus keilmuan mengenai perubahan iklim. Perubahan iklim yang semula masih diragukan kebenarannya secara ilmiah, telah dibuktikan secara eksplisit melalui penelitian IPCC. Baru-baru ini menurut para ilmuwan, dunia ini sudah menghangat hampir 1°C dan tahun 2016 kemarin merupakan tahun terpanas di dunia sehingga menimbulkan masalah-masalah besar di negara-negara berkembang yang mengalami kekeringan.⁴

Berkat pemaparan IPCC tahun 1990, momentum ini menjadi pemantik agar negara-negara mulai memperhatikan isu perubahan iklim. Dalam proses negosiasi dan perundingan antar negara yang akhirnya menghasilkan beberapa kesepakatan internasional.⁵ Sebelumnya pada tahun 1989 negara-negara maju dan berkembang mengadakan konferensi tingkat menteri di Noordwijk - Belanda untuk membahas isu perubahan iklim. Belanda telah mengajukan proposal yang berisi keharusan negara-negara maju untuk menstabilkan emisi CO₂ pada tahun 2000. Amerika Serikat dan Jepang langsung mengemukakan penolakannya yang mengakibatkan Konferensi hanyamenghasilkan deklarasi umum mengenai

³Elliott Lorraine. 2004 Second edition. "*The Global Politics of the Environment*". PALLGRAVE MACMILAN.Hal. 82. Dikutip pada Selasa 13 Maret 2018.

⁴Amerika Serikat pastikan 2016 tahun terpanas dalam catatan sejarah. Dikutip dari <http://www.bbc.com/indonesia/dunia-40896172>. Rabu, 29 Maret 2018

⁵Elliott Lorraine, op. cit. hal. 81.

pengurangan emisi.⁶ Konfrensi ini juga berhasil melahirkan komite *Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change (INC/FCCC)* pada tahun 1990 PBB membentuk komite ini yang di harapkan komite ini dapat membentuk sebuah konvensi. Konvensi diharapkan dapat ditandatangani pada saat pelaksanaan Konferensi Tingkat Tinggi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan di Rio de Janeiro Juni tahun 1992. Kemudian 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. Terbentuknya UNFCCC memberikan harapan baru bagi penanganan isu perubahan iklim. Kemudian setiap tahun UNFCCC melaksanakan pertemuan yang dikenal dengan COP (*Conference of the Parties*) untuk menciptakan point-point kesepakatan dalam upaya mengatasi isu perubahan iklim atau lingkungan kemudian lahir COP Yang paling penting diantaranya adalah COP-3 di Kyoto, Jepang, pada bulan Desember 1997 yang menghasilkan Protokol Kyoto. Setelah berjalannya amanat dari protokol Kyoto, negara-negara berkembang dan negara maju semakin menyoroti konvensi ini. Protokol Kyoto dianggap harus menciptakan point-point yang lebih efektif dalam upaya mitigasi (serangkaian upaya mengurangi resiko bencana alam, melalui pembangunan fisik, penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana) lalu pada tahun 2015 lahir pengganti protokol Kyoto COP21 di Paris, Perancis yang akhirnya mengeluarkan Kesepakatan Paris (*Paris Agreement*).

Setelah terbentuknya konvensi prtokol Kyoto, AS hanyalah menjadi pihak yang menandatangani perjanjian pada pada tanggal 12 November 1998 era Bill Clinton dalam rangka mitigasi iklim hasil dari COP-3, kemudian di era presiden Bush, AS tidak merratifikasi kesepakatan Protokol Kyoto. Poin-poin penting yang tercapai dalam

⁶ *Ibid.*

Protokol Kyoto adalah pengurangan emisi gas rumah kaca (terutama gas CO₂, CH₄, NO_x), dimana Protokol Kyoto mengatur dan membagi negara industry yang maju (di sebut *annex 1 countries*) yang dimana negara annex 1 kurang lebih terdapat 38 negara industry yang terdaftar dan sepakat dengan konvensi iklim Kyoto.⁷ Tiap negara diharuskan untuk mengurangi emisi gas sementara negara berkembang tidak berkewajiban untuk mengurangi emisi gas tapi harus bersedia untuk tetap melaporkan status emisinya. Pemberlakuan protokol Kyoto yaitu pada Februari 2005 telah yang diratifikasi oleh 141 negara, yang mewakili 61% dari seluruh emisi, yang kemudian di susul oleh ratifikasi oleh Islandia pada Mei 2002 lalu oleh Rusia pada november 2004.

AS tergabung dalam kategori negara annex1 yang dengan ketentuan demikian Amerika Serikat menolak kesepakatan yang tercapai dalam Protokol Kyoto, dan penolakan tersebut dituangkan dalam surat pada tanggal 12 Maret 2001. Pada masa pemerintahan Presiden George W Bush, Bush mengatakan bahwa Protokol Kyoto akan berdampak buruk pada pertumbuhan ekonomi AS.⁸ Namun ketika pemerintahan Amerika Serikat berganti dibawah kepemimpinan Presiden Barack Obama barulah AS menunjukan wajah baru dalam arah kebijakan lingkungannya, yaitu dengan turut meratifikasi konvensi mitigasi pada COP-21 Paris Agreement pada 22 April 2016 yang bertepatan dengan Hari Bumi.⁹ Dengan keberadaan AS yang turut meratifikasi COP-21 oleh, maka AS

⁷ Christoff peter. 2006. The Royal Institute of International Affairs. Vol 82.hal 4, dikutip senin, 26 Maret, 2018.

⁸Q&A: The Kyoto Protocol. Dikutip dari <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/3927813.stm>. senin, 26 Maret, 2018.

⁹President Obama: The United States Formally Enters the Paris Agreement. Dikutip dari <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2016/09/03/president-obama-united-states-formally-enters-paris-agreement> senin, 26 Maret, 2018.

ditugaskan untuk wajib melaksanakan poin-poin yang terkandung dalam konvensi paris tersebut. Presiden Barack Obama selaku kepala eksekutif, telah menciptakan program yang dimana turut dalam memerangi masalah iklim dengan mengurangi produksi industri-industri yang menghasilkan GRK atau gas rumah kaca yang kita kenal dengan sebutan Clean Power Plan.

Namun pada 1 Juni 2017 kebijakan lingkungan Amerika Serikat kembali berubah dibawah kepemimpinan Presiden Donald Trump. Amerika Serikat yang sebelumnya ikut dalam misi mitigasi yang diwakili oleh presiden sebelumnya yaitu Barack Obama, kini memutuskan untuk menarik keluar negaranya dari perjanjian KTT Paris menyusul keluarnya Suriah dan Nicaragua. Hal ini sekaligus telah merubah arah kebijakan sebelumnya yang merupakan kesepakatan global bersejarah untuk memerangi perubahan iklim. Perubahan kepemimpinan ini telah melahirkan arah yang berbeda dalam orientasi kebijakan luar negeri lingkungan AS. Kini pertentangan antara negara-negara yang mendukung program mitigasi kembali memanas dengan AS. Presiden Trump sendiri selaku executive chief terlihat seperti tidak menganggap serius program ini. Presiden Trump juga mengatakan, kesepakatan Paris sebagai perjanjian yang ditujukan untuk memincangkan, merugikan, dan memiskinkan Amerika Serikat. Isu ini juga merupakan berita bohong (*hoax*) yang di buat oleh Cina atas kepentingan mereka.¹⁰ Dia berpendapat kesepakatan akan menyebabkan kehilangan dalam memberikan sumbangan besar pada negara Produk Domestik Bruto sebesar US\$ 3 triliun dan 6,5 juta lapangan kerja, sementara saingan

¹⁰It's 'an expensive hoax' — and other things Trump has said about climate change. Dikutip dari.

<https://www.businessinsider.sg/donald-trump-climate-change-global-warming-beliefs-2017-6/> rabu 29 Maret 2018.

ekonomi seperti Cina dan India mendapat perlakuan yang lebih baik.¹¹

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diemukakan diatas maka didapatkan pokok permasalahan sebagai beriku: “Mengapa Amerika Serikat keluar dari kesepakatan iklim Paris?”

C. Tujuan penelitian

1. keluar dari kesepakatan paris pada COP21.
2. Untuk mengetahui peranan AS dalam menangani misi mitigasi.
3. Untuk mengetahui pertimbangan yang mendorong AS

D. Kerangka Pemikiran

• Model aktor rasional

Kebijakan luar negeri merupakan suatu tindakan oleh aktor (state) ke aktor lainnya didalam politik internasionalnya, yang didorong oleh situsai domestiknya. Tindakan ini juga bukan merupakan tindakan yang sembarangan karena tindakan ini berjalan pada asumsi dan tujuan tertentu, serta dimaksudkan untuk menjamin kemaslahatan nasional. Kebijakan luar negeri dapat di jalankan lewat berbagai cara, namun pada umumnya terdapat tiga cara yaitu perang, perdamaian dan kerjasama ekonomi. Setiap negara membutuhkan politik luar negeri sebagai sarana interaksi yang dapat memenuhi kebutuhan nasionalnya. Salah satu tokoh yang menganalisis proses kebijakan luar negeri yaitu Graham T. Alisson, menyatakan bahwa:

“The assumption of rational behavior not just of intelligent behavior, but of behavior motivated by conscious calculation of

¹¹Amerika Serikat mundur dari kesepakatan iklim Paris 2015. dikutip dari <http://www.bbc.com/indonesia/dunia-40126676> rabu 29 Maret 2018

advantages, calculation that in turn is based on an explicit and internally consistent value system."¹²

Dalam menganalisis suatu proses kebijakan luar negeri menurut Graham T. Allison dapat digunakan Model Kebijakan Rasional (*rational policy model*). Proses kebijakan itu sendiri secara teoritik sangat dipengaruhi oleh adanya faktor politik domestik dan eksternal internasional.

Dalam perspektif "*Decision Making Process*", Graham T Allison mengajukan tiga persepsi yang dapat digunakan untuk mempermudah menganalisis kebijakan luar negeri negara-negara di dunia, yaitu Model Aktor Rasional (MAR), Model Proses Organisasi (MPO), dan Model Politik Birokratik (MPB), yang akan diuraikan secara singkat berikut ini:

Model 1: aktor rasional dalam model ini politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama pada suatu pemerintahan yang monolit, yang di lakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan pembuatan keputusan politik luar negeri yang di gambarkan suatu proses intelektual. Model aktor rasional menekankan bahwa suatu proses pengambilan keputusan akan melewati variabel-variabel tujuan, dalam pemilihan keputusan. Model ini menyatakan keputusan yang dibuat merupakan suatu pilihan rasional yang telah didasarkan pada pertimbangan rasional intelektual dan kalkulasi untung dan rugi (*cost and benefit*) sehingga diyakini menghasilkan keputusan yang matang, tepat. Model ini lebih menekankan kepada peran preident selaku kepala pihak eksekutif atau pihak eksekutif lain vice president, cabinet presiden, yang dipilih oleh presiden dan militer dari suatu negara.¹³ Badan eksekutif berfungsi sebagai pengelola hukum serta bertugas

¹²Allison G. The American Political Science review. Conceptual Models and the Cuban Misile Crisis 1969, hal. 689-718. 24 Agustus, 2018.

¹³ Cipto Bambang. 2003. Politik dan Pemerintahan Amerika. Yogyakarta: Lingkaran Buku. Hal 11.

mewakil negara dalam dunia internasional. Pengambilan keputusan ini biasanya digunakan pada saat masa krisis, sehingga membutuhkan keputusan sesegera mungkin. Keputusan yang diambil tentu saja memberikan keuntungan yang besar dan menekan kerugian sebisa mungkin demi kemaslahatan Nasional.

Model II : proses organisasi Model ini menekankan bahwa suatu proses pengambilan keputusan merupakan suatu proses mekanistik yang melewati tahapan, prosedur, dan mekanisme organisasi dengan prosedur kerja baku (*standard operating procedure*) yang telah berlaku selama ini. Keputusan yang ditetapkan dipandang sebagai output organisasi yang telah mempertimbangkan tujuan, sasaran, dan skala prioritas organisasi. Sehingga keputusan yang dihasilkan merupakan kesepakatan bersama dari seluruh anggota organisasi, kemudian risiko dan keuntungan juga akan menjadi milik seluruh anggota organisasi.

Model III : Politik-Birokratik Model ini menekankan bahwa suatu proses pengambilan keputusan dirumuskan oleh berbagai aktor, kelompok, dan pihak yang berkepentingan melalui proses tarik menarik, tawar menawar, saling mempengaruhi dan kompromi antar stakeholders terkait. Keputusan yang ditetapkan merupakan proses resultan politik yang melewati deliberasi yang panjang dan kompleks. Setiap negara digambarkan sebagai aktor rasional yang selalu bertindak didasarkan atas kepentingan dirinya sendiri dan yang paling mendasar adalah menjaga kedaulatan dan mencapai kepentingan nasional. Dalam model ini digambarkan bahwa para pembuat keputusan yaitu pihak eksekutif dan pihak legislatif melakukan alternatif-alternatif kebijakan untuk mendapatkan hasil yang optimal bagi kepentingan nasional negara. model ini dipandang bukan sebagai hasil dari proses intelektual yang menghubungkan tujuan dan sarana secara rasional.¹⁴

Dapat dikatakan **Model I aktor rasional** merupakan pengambilan keputusan oleh president atau *pihak eksekutif* selaku

¹⁴Mohtar Mas' oed, ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL Displin dan Metodologi, (Jakarta LP3ES 1994), hal 234 dan 236.

eksekutor yang di hadapkan oleh pertimbangan rasional (proses intelektual) dalam mengakumulasi setiap langkah luar negerinya. **model II proses organisasi** melihat bahwa lembaga-lembaga pemerintah terlibat lalu kemudian merefleksikan pola-perilaku organisasional yang melahirkan tindakan pengambilan keputusan luar negeri (proses mekanis). **Model III Politik-Birokratik** model ini pengambilan keputusan bukan sebagai hasil dari proses intelektual yang menghubungkan tujuan dan sarana secara rasional. Model ini berasumsi pengambilan keputusan luar negeri adalah bentuk dari interaksi (proses politik), penyesuaian diri dan perpolitikan diantara berbagai aktor dan organisasi. Ini juga melibatkan banyak permainan tawar-menawar (*bergaining games*).¹⁵

Dalam penulisan skripsi ini penulis akan menjelaskan fenomena keluarnya AS dari Kesepakatan Paris di era Donald Trump, dengan memakai *model I aktor rasional* karena menurut penulis dapat merefleksikan fenomena posisi Amerika Serikat kali ini. Asumsi dasar perspektif model aktor rasional yaitu bahwa negara-negara dapat dianggap sebagai aktor yang berupaya untuk memaksimalkan pencapaian tujuan mereka berdasarkan kalkulasi rasional di dalam kancah politik global. Dalam model aktor rasional, negara digambarkan sebagai sebuah aktor individu rasional, memiliki pengetahuan yang sempurna terhadap situasi lapangan dan mencoba memaksimalkan nilai dan tujuan berdasarkan situasi yang ada.

Berbagai tindakan negara-negara dianalisis dengan asumsi bahwa negara-negara mempertimbangkan semua pilihan dan bertindak rasional untuk memaksimalkan keuntungan. Dalam proses pembuatan kebijakan, pemerintah dihadapkan dengan berbagai pilihan kebijakan dimana masing-masing pilihan kebijakan tersebut memiliki konsekuensi. Negara sebagai aktor rasional akan memilih kebijakan berdasarkan alternatif-alternatif yang ada dengan pertimbangan memiliki konsekuensi paling tinggi (menguntungkan)

¹⁵Ibid.

dan risiko yang paling rendah dalam memenuhi tujuan yang ingin dicapai.

Dalam sistem pemerintahan AS, Presiden sebagai pemegang otoritas sekaligus wewenang tertinggi selaku kepala pihak eksekutif dalam setiap aksi luar negerinya merupakan figur yang selalu ingin mengakumulasi keuntungan dan menekan kerugian dan pihak eksekutif juga sebagai pengelola hukum serta perwakilan negara dalam dunia internasional. Berikut ini merupakan lembaga-lembaga eksekutif AS ataralain: White House Office, National Security Council, Office of Vice President of the US, Council of Environmental Quality dll.¹⁶ Kebijakan presiden sebelumnya Barack Obama yang tiba-tiba meratifikasi Kesepakatan Paris telah merubah haluan kebijakan lingkungan Amerika Serikat dari era sebelumnya. Hal ini yang menjadi masalah yang cukup besar yang ditangani oleh presiden saat ini Donald Trump karena menurut Trump, Obama telah menetapkan keputusan yang berdampak negative bagi perekonomian AS dengan meratifikasi Kesepakatan Paris. Obama memiliki kebijakan *clean power plan* sebagai *UNFCCC Clean Development Mechanism* program yang berupaya untuk mengurangi emisi karbon sebesar 32% dari standar 2005 pada tahun 2030 menuju pada kemandirian energi AS.¹⁷

¹⁶ Grant Alan. 2004 Seventh Edition. The American Political Process. 11 New Fetter Lane London EC4P 4EE: Routledge. Hal 108.

¹⁷ <https://obamawhitehouse.archives.gov/node/279886> rabu 29 Maret 2018.

Tabel 1. 1 Pertimbangan Rasional

1. Kerugian melanjutkan kesepakatan iklim Paris	2. Keuntungan melanjutkan kesepakatan iklim Paris
<p>Lanjutnya Clean power plan, upaya menekan Gas Rumah Kaca (GRK) yang telah di terapkan oleh presiden sebelumnya yaitu Obama sebagai program UNFCCC <i>Clean Development Mechanism</i> (CDM) dimana upaya ini memberi efek penurunan produksi pada industri pertambangan.</p>	<p>AS bisa menjadi teladan yang sempurna bagi Negara industri maju lain dalam misi mitigasi ini. Sekaligus mendapatkan citra yang baik, yaitu sebagai negara penyumbang emisi terbesar yang tetap peduli terhadap lingkungan.</p>
<p>Kerugian juga berdampak pada industri berbahan pokok fosil yang harus mengganti bahan bakar dan desain mesinnya seperti tenaga listrik dari batu bara dan gas ke panel surya. Sedangkan AS sangat memiliki ketergantungan terhadap bahan bakar fosil. Ini juga Sangat berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi AS dan juga menaikkan angka pengangguran yang diikuti naiknya barang-barang konsumsi.</p>	<p>Kesehatan public dengan jaminan udara yang bersih dimasa yang akan datang.</p>

Dari kedua pilihan yang dimiliki Presiden Trump, dapat dilihat bahwa pilihan keluar dari kesepakatan paris merupakan pilihan yang

lebih menguntungkan bagi AS agar pertumbuhan ekonominya terus berkembang. Di bandingkan dengan pilihan melanjutkan kesepakatan AS hanya mendapatkan citra semata dan kerugian yang lebih banyak. Presiden Trump tentu saja mengambil pilihan pertama yang memiliki kalkulasi keuntungan besar dan kerugian kecil bagi negaranya AS.

E. Hipotesa

AS memilih keluar dari kesepakatan Paris karena adanya pertimbangan rasional yang menganggap Clean Power Plan, program yang diwajibkan UNFCCC akan memperlambat pertumbuhan ekonomi AS.

F. Jangkauan penulisan

Berdasarkan data sementara yang di peroleh dan guna menghindari plagiasi yang luas, mengingat ini merupakan isu yang komtemporer, maka penulis mengambil jangkauan penelitian tahun 2008-2017 hal ini karena, pada tahun 2008-2017 merupakan perubahan iklim kebijakan lingkungan AS.

G. Metode penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Data yang di peroleh penelitian disampaikan apa adanya, kemudian dikumpulkan, diseleksi, dikategorisasi, diinterpretasi, untuk kemudian di paparkan secara deskriptif untuk memberikan gambaran fakta yang ada.

Teknik pengumpulan data yang digunakan ialah teknik library reasearch yang bersumber dari buku, surat kabar, majalah, jurnal, dan internet sites serta informasi yang valid lainnya.¹⁸

¹⁸Jatmika, S. 2016 Skripsi Metodolgi & Romantikanya. Yogyakarta: Samudra Biru.

H.Sistematika penulisan

BAB I dalam bab ini dijelaskan tentang latar belakang masalah, landasan pemikiran, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan. **BAB II** akan membahas dinamika keterlibatan AS pada isu-isu lingkungan internasional, serta pengaruh karakter presiden dalam pembuatan kebijakan luar negeri lingkungan AS dan perbedaan kebijakan antara Obama dan Trump pada Paris Agreement. **BAB III** akan membahas hasil pertimbangan rasional Trump keluar dari Paris Agreement. **BAB IV** berisi kesimpulan dan kepentingan Amerika Serikat.