

BAB I

PENDAHULUAN

Dalam Bab ini penulis akan memaparkan ulasan ringkas mengenai kasus yang penulis bahas, kemudian beserta teori dan konsep yang digunakan untuk meneliti kasus ini. Bab ini juga memaparkan mengenai metode, sistematika penulisan serta urutan dalam pembahasan skripsi.

A. Latar Belakang

Amerika Serikat adalah salah satu negara industri terbesar, dengan pendapatan industri sekitar 18,9% dari total GDP negara (data tahun 2016).¹ Dalam Amerika sendiri industri berperan besar sebagai salah satu sumber penghasilan negara, banyak industri juga menyediakan barang dan bahan baik untuk kebutuhan dalam negeri maupun Ekspor seperti alat militer, alat elektronik, otomotif, pertambangan, energi, transportasi, fast food dan lain sebagainya, industri juga berperan penting dalam penyerapan tenaga kerja karena semakin besar industri semakin banyak pula tenaga yang dibutuhkan dan di Amerika sendiri banyak Industri-industri dengan skala besar dan membutuhkan tenaga yang besar maka dapat dikatakan perindustrian di Amerika merupakan faktor penting dalam baik kehidupan masyarakat maupun keadaan ekonomi dalam negeri.

Namun selain industri merupakan salah satu penopang kehidupan dan ekonomi dalam negeri, industri juga menghasilkan emisi sebagai hasil buang melakukan produksi, dan jumlahnya tidak sedikit. Amerika berada di urutan nomor 2

¹U.S Bureau of Economic Analisis “GDP by Industry“ diakses dari “<https://www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=51&step=1#reqid=51&step=51&isuri=1&5114=a&5102=15>” pada 5 Januari 2018

sebagai negara emiter atau negara penghasil emisis terbanyak setelah Tiongkok, menurut laporan USEPA (*United States Environmental Protection Agency*) pada tahun 2016 Amerika menghasilkan sekitar 6.870 juta metrik ton karbon atau 14,9% total emisi dunia.² hal ini berlainan dengan komitmen Amerika sebagai negara yang peduli dengan isu lingkungan dan *Climate Change*, Amerika terkenal sebagai negara yang mengajak kepada negara lain untuk peduli terhadap lingkungan dan mengurangi emisi. Amerika sendiri merupakan salah satu negara pertama yang mengenalkan isu lingkungan dan *Climate Change* dan mengaplikasikan di peraturan dalam negeri seperti penambahan UU Polusi udara tahun 1963, UU bahan pangan, konservasi lahan dan energi tahun 2007.³ Selain peraturan, Amerika merupakan negara yang aktif dalam pertemuan dan konvensi mengenai isu lingkungan seperti Pertemuan Bumi (*Earth Summit*) di Brazil sekaligus sebagai salah satu negara yang menyetujui berdirinya badan cabang PBB yaitu UNFCCC (*United Nation Frameworks Convention on Climate Change*).

Partisipasi Amerika dalam konferensi lingkungan dan emisis berlanjut, pada tahun 1997 Amerika mengikuti konferensi lingkungan di Kyoto Jepang sekaligus lahirnya Protokol Kyoto. Pada konferensi ini presiden Amerika saat itu Bill Clinton menandatangani Protokol Kyoto namun bukan sebagai tanda ratifikasi senat dan kongres Amerika melainkan hanya simbolis saja, sebagai tanda bahwa Amerika hadir dalam konferensi dan menyetujui lahirnya protokol namun tidak mengimplementasikan kedalam peraturan dan kebijakan Amerika Serikat.

²U.S Environment Protection Agency “Climate Change Indicators: U.S. Greenhouse Gas Emissions” diakses dari “<https://www.epa.gov/climate-indicators/climate-change-indicators-us-greenhouse-gas-emissions>” pada 5 Januari 2018

³“Climate Change Bills of the 110th Congress”. Environmental Defense Fund. May 29, 2007.

Protokol Kyoto merupakan perjanjian yang lahir dan dibuat oleh UNFCCC, dimulai sejak 1992 sebagai upaya mengurangi gas rumah kaca (GRK) dan limbah buang yang menyebabkan *Climate Change* dan *Global Warming*.⁴ Ide atau gagasan untuk pengurangan GRK sendiri sudah muncul cukup lama, pada 1972 diadakan konferensi Internasional yang membahas khusus isu lingkungan dan emisi yaitu *Stockholm Convergence*, dalam konferensi ini menghasilkan kesepakatan untuk mengurangi gas emisi dan limbah pabrik dari negara-negara industrial.⁵ Pada akhirnya konferensi ini dinilai gagal karena tidak dapat mengurangi tingkat pencemaran GRK, hal ini disebabkan negara-negara pada saat itu masih menganggap remeh isu perubahan lingkungan dan tetap meneruskan bahkan meningkatkan tingkat industri yang malah menyebabkan peningkatan pencemaran lingkungan dan GRK.

Setelah dua puluh tahun berjalan dan mulai terasanya efek GRK dan perubahan iklim, PBB memulai konferensi baru pada 14 juni 1992 di Rio de Janeiro Brazil. Konferensi ini dihadiri oleh kurang lebih 100 kepala negara dan menghasilkan keputusan khususnya pada negara industrial dan penghasil GRK, sebagai upaya mengikat negara industri secara hukum pada 1997 dilaksanakanlah konferensi di Kyoto yang dimaksud untuk menciptakan kesepakatan tertulis yang bersifat mengikat untuk menjaga komitmen negara yang mengikuti konferensi ini khususnya negara industri. Untuk mencapai tujuan yaitu mengurangi GRK dan limbah, didalam protokol menerapkan pengurangan produksi emisi dan limbah bagi negara industri sebesar 5% dalam periode 2008-2012 melalui kebijakan Mekanisme Pembangunan Bersih (Clean

⁴United Nation Framework Convention on Climate Change “Kyoto Protokol” diakses dari “http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php” pada 3 januari 2018

⁵ Report of the United Nations Conference of the Human Environment, Stockholm, 5-16 June, 1972, hal 3

Development Mechanism), Implementasi bersama (Joint Implementation) dan perdagangan emisi (Emission Trading).⁶

Protokol Kyoto sendiri baru resmi berlaku pada 16 februari 2005 setelah Rusia meratifikasi pada 18 november 2004 sehingga memenuhi ketentuan minimal sebanyak 55% dari negara yang mengikuti konvensi, hingga Desember 2007 sudah ada 174 negara yang meratifikasinya. Komitmen utama Protokol Kyoto adalah menurunkan tingkat gas emisi oleh negara industri sebanyak 5% menurut tingkatan batas emisi tahun 1990 dan usaha penurunan suhu sebanyak 0,28°-0,53° celsius selama periode pertama protokol dari 2008-2012. Didalam protokol sendiri terdapat beberapa kategori yang mengelompokan negara berdasarkan tingkat pencemaran dan perindustriannya, kategori tersebut dibedakan menjadi 3 yaitu:

- a) Annex I atau kategori negara industri maju (Amerika, Jepang, Rusia, Uni Eropa, Turki dan 37 negara lain) yang totalnya ada 43 negara, negara Annex I berkewajiban untuk mengurangi produksi emisi atau GRK sebanyak 5%.⁷
- b) Annex II yaitu negara maju yang tergabung dalam organisasi ekonomi internasional yang berkewajiban untuk membayar atau membantu secara finansial kepada negara berkembang dalam isu lingkungan dan emisi, terdapat 24 negara yang termasuk dalam annex II dan I

⁶ Oberthur, Sebastian; ott, E, Herman. Springer (2013). The Kyoto Protokol International Climate Policy of the 21st Century, halaman 162-163

⁷ United Nation Framework Convention on Climate Change “List of Annex I Parties to the Convention” diakses dari “http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/annex_i/items/2774.php”, pada 3 januari 2018

(Uni Eropa, Jepang, Turki, Australia, Amerika, dan 20 negara lainnya).⁸

- c) non-Annex yaitu negara-negara berkembang atau negara dunia ketiga, kategori negara non-Annex akan menerima bantuan secara finansial dari negara kategori Annex II dalam menangani isu lingkungan dan emisi.

UNFCCC menyambung Protokol Kyoto dengan membuka konferensi Protokol Kyoto II pada 8 Desember 2012 berlokasi di Doha Qatar berhubungan dengan berakhirnya Protokol pertama pada 31 Desember 2012. Pada konferensi ini menghasilkan keputusan berupa perpanjangan durasi protokol 2012-2020, pembatasan pengeluaran emisi sebesar 15%, pemberlakuan laporan kerugian akibat protokol, rencana pendanaan pada program *Green Climate Fund*.

Amerika Serikat melihat Protokol Kyoto sebagai sebuah perjanjian yang “baik”, namun baik dalam hal ini adalah baik untuk kepentingan global bukan kepentingan Amerika Serikat, senat dan kongres tidak menyetujui protokol ini karena berlawanan dengan kepentingan dalam negeri Amerika dan memandang bahwa Amerika dapat mengurangi emisinya tanpa harus meratifikasi Protokol Kyoto. Keputusan Amerika untuk tidak meratifikasi protokol mendapat reaksi negatif dari berbagai negara yang ikut dalam konferensi karena Amerika dipandang sebagai negara pionir dalam mengajak untuk peduli isu lingkungan, disisi lain Amerika merupakan negara yang aktif dalam keikutsertaan di setiap konferensi lingkungan mulai dari konferensi 1992 di Brasi, 1997 di Kyoto, dan konferensi lainnya. Aktifnya Amerika berpartisipasi dalam konferensi tersebut menunjukkan niat baiknya dalam isu-isu

⁸ United Nation Framework Convention on Climate Change “List of Annex II Parties to the Convention” diakses dari [“http://unfccc.int/cop3/fccc/climate/annex2.htm,”](http://unfccc.int/cop3/fccc/climate/annex2.htm) pada 3 Januari 2018

lingkungan walaupun pada akhirnya tetap tidak meratifikasi protokol.

B. Rumusan Masalah

Dari pemaparan diatas maka dapat diambil sebuah pertanyaan yang dapat diteliti berupa:

1. Mengapa Amerika Serikat menolak meratifikasi Protokol Kyoto tahun 1997?

C. Kerangka Teori

1) Konsep Kelompok Kepentingan

Menurut Gabriel A Almond kelompok kepentingan merupakan “*Kelompok yang memiliki suatu kepentingan dan bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah, tanpa harus duduk di jabatan politik*”⁹ Kelompok kepentingan merupakan kumpulan individu yang memiliki kepentingan yang sama, kemudian membuat individu-individu tersebut membuat suatu ikatan karena adanya kesamaan dalam kepentingan sehingga melahirkan sebuah kelompok kepentingan. Kepentingan yang diangkat bisa berdasarkan kepentingan masyarakat luas ataupun kelompok dan segelintir orang saja.

Tujuan dari kelompok kepentingan sangat sederhana yaitu memperjuangkan kepentingan mereka, cara yang digunakan untuk memperjuangkan kepentingan inilah yang perlu diperhatikan. Kelompok kepentingan dapat mempengaruhi baik institusi, lembaga, atau bahkan menteri didalam suatu pemerintahan agar kepentingan mereka didahulukan dan dilindungi. Kelompok kepentingan akan sangat aktif jika ada kebijakan baru yang akan dikeluarkan, mereka akan berusaha

⁹ Gabriel A. Almond and G. Brimingham Powell, Jr., Comparative Politics Today: A World View (boston 1980) halaman 35

mempengaruhi pembuat kebijakan yaitu lembaga, institusi atau individu pemerintah yang terlibat didalam proses pembuatan kebijakan agar kebijakan yang nantinya dihasilkan dapat menguntungkan kelompok kepentingan atau tidak merugikan mereka.

2) Teori Sistem Pengaruh Kebijakan (*Policy Influencer System Theory*)

Teori ini melihat hubungan antara pembuat kebijakan (*decision maker*) dengan aktor-aktor politik dalam negeri yang ingin mempengaruhi kebijakan luar negeri, aktor-aktor tersebut disebut dengan *policy influencers* . Semua negara memiliki *policy influencer system* yang terbilang rumit karena menyangkut hubungan timbal balik antara keduanya.¹⁰

William D Coplin dalam bukunya yang berjudul *Introduction to International Politic* meneliti hubungan ini dan membagi *policy influencer* menjadi empat kategori yaitu:¹¹

a) Birokratik (*Bereaucratic Influencer*)

Yaitu merupakan pengaruh dari individu atau lembaga birokratik yang berada di suatu negara kepada pembuat keputusan dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Pihak Birokratik memiliki akses langsung kepada pembuat keputusan dengan memberikan informasi tentang sebuah serta menjalankan kebijakan luar negeri yang sudah disahkan. Oleh sebab itu *Bereaucratic Influencer* memiliki pengaruh yang besar dalam proses pembuatan kebijakan

¹⁰ William D. Coplin, *Introduction to International Politics: A Theoretical Overview*, Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis (Terjemahan: M. Marbun), CV. Sinar Baru, Bandung, edisi kedua 2003, hal 73

¹¹ Ibid hal 82-91

b) Partisan (*Partisan Influencer*)

Adalah kelompok partisan yang merupakan jembatan masyarakat menyampaikan aspirasi dan tuntutan mereka kepada pemerintah serta kebijakannya. Partisan bisa menekan pemerintah dengan memasukan orang-orangnya dalam proses pembuatan kebijakan, sebagai contohnya partai politik di negara demokrasi.

c) Kelompok Kepentingan (*Interest Influencer*)

Merupakan sekelompok individu yang memiliki kepentingan yang sama, *Interest Influencer* menggunakan kekuatan materialnya untuk menekan pembuat keputusan, tidak jarang kelompok ini juga menggunakan kekuatannya itu untuk menekan *Bureaucratic Influencer* dan *Partisan Influencer* sehingga memperbesar kekuatannya dalam menekan pembuat keputusan.

d) Media massa (*Mass Influencer*)

Merupakan opini publik mengenai suatu hal yang disiarkan atau dibentuk oleh media, media massa biasa digunakan oleh pembuat keputusan sebagai pertimbangan dalam pembuatan kebijakan sekaligus sebagai salah satu sarana mendapatkan dukungan publik.

Teori Holistik (*Holistic Theory*)

Merupakan bagian dari ilmu *Holism* dimana semua hal atau sebuah organisme dipandang sebagai satu kesatuan yang utuh, organisme tersebut tidak dapat dilihat sebagai sesuatu yang terpisah karena satu dengan lainnya berhubungan dan membentuk hal yang lebih besar. Teori ini dapat diaplikasikan keberbagai bidang termasuk politik, Alex Mintz dalam bukunya menulis bahwa teori Holistik merupakan dasar dari pembuatan kebijakan di banyak negara. Pembuatan kebijakan Holistik akan melihat dan menelaah segala kemungkinan,

alternatif, dimensi serta implikasi dari kebijakan yang ada maupun nantinya akan dihasilkan. Pembuat kebijakan akan melihat dan menelaah segala informasi yang disampaikan oleh berbagai pihak baik itu dari pihak birokratik, media, kelompok kepentingan, masyarakat. Sehingga di peroleh kebijakan yang dinilai mewakili segala aspirasi serta kepentingan sebgiaan dari seluruh pihak.¹²

Menggunakan konsep dan teori diatas penulis meneliti keputusan Amerika Serikat menolak meratifikasi Protokol Kyoto disamping dukungan yang selama ini dilakukan selama proses pembuatan protokol. Dalam kasus ini Teori Holistik mengatakan bahwa *Policy Influencers* merupakan bagian tidak terpisahan dari pembuatan kebjakan. *Policy Influencers* terutama dari kalangan kelompok industri dan pengusaha di dalam teori Coplin disebut *Interest Influencer* atau kelompok kepentingan. Dalam penjelasannya kelompok kepentingan memiliki fleksibilitas yang lebih dari kategori aktor lainnya karena dapat mempengaruhi birokratik, partisipan dan media masa menggunakan kekuatan finansial baik lewat negosiasi, lobi atau cara lainnya. Kelompok industri yang keras melawan Protokol Kyoto pada saat itu adalah *Global Climate Coalition* atau GCC, kelompok ini merupakan persatuan lebih dari 50 industri Amerika Serikat terutama industri otomotif seperti Ford, Chevrolet, Saab dan industri perminyakan serta pertambangan seperti Exxon Mobile, Freeport, dan Chevron. Untuk membendung Protokol Kyoto GCC sendiri menggunakan kekuatan finansial anggotanya untuk mempengaruhi media masa demi mendapat dukungan publik kemudian orang-orang penting dalam Birokratik Amerika Serikat yang terlibat langsung dalam pembuatan kebijakan memiliki suara final pada kebijakan yang akan dikeluarkan, sehingga keputusan atau kebijakan mengenai Protokol Kyoto

¹² Mintz, Alex dan DeRouen, Karl."Understanding Foreign Policy Decision Making".2010. Cambridge University Press. New York. Hal 17 dan 33

yang dihasilkan sesuai dengan kepentingan dari GCC dan industri-industri Anggotanya

D. Hipotesa

Dari pemaparan diatas maka penulis dapat menarik hipotesa Amerika Serikat menolak meratifikasi Protokol Kyoto karena, “terdapat pengaruh *Global Climate Coalition* dalam keputusan Amerika Serikat untuk menolak meratifikasi Protokol Kyoto lewat lobi dan negosiasi pada Badan Birokratik Amerika”

E. Tujuan Penelitian

Dalam penulisan skripsi yang berjudul “Analisa Penolakan Ratifikasi Amerika Serikat Terhadap Protokol Kyoto Sebagai Upaya Melindungi Stabilitas Perindustrian Dalam Negeri” terdapat beberapa tujuan yang hendak dicapai oleh penulis diantaranya yaitu:

1. Penulisan ini dimaksudkan untuk mengaplikasikan teori-teori yang telah didapat oleh penulis selama mengikuti kegiatan perkuliahan yang ada sebagai salah satu bentuk pendalaman ilmu.
2. Menganalisa lebih dalam mengenai alasan kebijakla Amerika Serikat mengenai penolakan ratifikasi Protokol Kyoto

F. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini akan membahas penolakan ratifikasi Amerika Serikat terhadap Protokol Kyoto beserta alasannya, penulis akan memfokuskan pada bagaimana dan alasan Amerika Serikat menolak meratifikasi protokol pada awal lahirnya protokol pada 1997.

G. Metode Analisis dan Pengumpulan Data

Penulisan karya ilmiah ini penulis akan menggunakan metode kualitatif, yaitu dengan pengumpulan dan analisa data sekunder yang dapat diperoleh dari buku, jurnal, surat kabar baik cetak maupun elektronik. Tentunya sumber yang digunakan berkaitan dengan penelitian yang dilakukan.

H. Sistematika Penulisan

Adapun Sistematika dari Penulisan ini adalah sebagai berikut:

- Bab I, Akan memaparkan struktur konstruksi skripsi secara keseluruhan yaitu; latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, tujuan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan, jangkauan, metode pengumpulan dan analisis data serta sistematika penulisan.
- Bab II, Menjelaskan industri dan isu lingkungan di Amerika Serikat
- Bab III, Memaparkan Protokol Kyoto dan peran Amerika Serikat dalam protokol
- Bab IV, Menjelaskan Global Climate Coalition pada pemerintah Amerika Serikat dalam kebijakan penolakan ratifikasi Protokol Kyoto
- Bab V, Kesimpulan.