

Mandat Bali: "Footprint on the Sand"

Broto Wardoyo

*Pengajar Ilmu Hubungan Internasional Universitas Indonesia (UI) dan
Manajer Program Center for International Relations Studies (CIReS) UI*

Abstract

Climate change issue have been influencing the dynamic of international diplomacy in the last 3 decades. It occurs since climate change is acknowledged as one of potential threats of contemporary environmental degradation in significant level. Thus, all contries are expected to contribute their efforts, including by establishing and implementing international agreements regarding the issue. The 13th Conference of Party (COP) of United Nations for Climate Change Conference which was held in Bali 2007 is not only a test-case for Indonesian green diplomacy but also for all countries whic h have given their committment to protect the one -world. This paper aims to analyze Indonesian environmental diplomacy in viewing climate change as global problems, in particular related with its position as the host of COP 13 UNCCC.

Keywords: Bali Mandate, climate change, green foreign policy.

Keputusan Indonesia menjadi tuan rumah Konferensi Perubahan I klim tahun 2007 di Nusa Dua, menurut pengakuan salah seorang anggota juru runding Indonesia dalam negosiasi tersebut, didorong oleh motivasi untuk meninggalkan jejak Indonesia dalam persidangan rezim perubahan iklim. Menjadi tuan rumah yang baik, dengan demikian, merupakan jargon kunci untuk mengerti perilaku diplomasi Indonesia di pertemuan yang memiliki nama resmi the Conference of Parties of the United Nations for Climate Change Conference . Tidak mengherankan apabila kemudian Indonesia melakukan serangkaian upaya, seperti mengambil peran kepemimpinan atau menjembatani kepentingan -kepentingan yang berbenturan di dalam perundingan deng an harga (nyaris)

apapun. Namun, apakah perilaku Indonesia sudah dituntun oleh kebijakan perubahan iklim yang mapan? Apakah ada konsensus internal dalam kebijakan tersebut antara pemerintah dengan aktor-aktor nonpemerintah, kalangan masyarakat sipil, mengenai isu ini? Kedua hal tersebut penting dalam menunjang keberhasilan Indonesia untuk menancapkan jejak yang impresif dalam isu perubahan iklim. Jika gagal, maka jejak yang ditinggalkan tidak akan memiliki signifikansi yang kuat.

Tulisan ini membahas mengenai permasalahan-permasalahan tersebut dengan pembabakan sebagai berikut. Bagian pertama menelaah tentang penetrasi isu perubahan iklim dalam kebijakan luar negeri. Dengan mengambil studi kasus dari pengalaman beberapa negara, hipotesis yang dikembangkan adalah tidak kuatnya pertimbangan kepentingan perubahan iklim dalam kebijakan luar negeri satu negara meski isu utama yang dibahas adalah isu perubahan iklim. Dengan kata lain, isu perubahan iklimnya bukanlah determinan utama yang menentukan kebijakan luar negeri, bahkan dalam negosiasi perubahan iklim sekalipun. Hipotesis ini sejalan dengan adanya *gap* antara masalah kebijakan luar negeri yang pragmatis dan berorientasi jangka pendek dengan isu perubahan iklim yang normatif dan berorientasi jangka panjang.

Bagian kedua membahas perilaku diplomasi Indonesia selama COP -13 yang semakin mempertegas hipotesis yang dibangun di atas. Permasalahan - permasalahan apa saja yang dihadapi Indonesia dalam upaya membangun kerangka kerjasama perubahan iklim yang mengukuhkan peran penting Indonesia merupakan pertanyaan yang dijawab dalam bagian ini. Bagian ketiga menjelaskan politisasi isu perubahan iklim di tingkat nasional dengan perlu tidaknya melakukan sekuritisasi isu ini.

"Green Foreign Policy": Mitos a tau Realita?

Climate policy, in short, equals security and peace politics. Water and food shortage, rising sea levels and generally changing patterns of precipitation will lead to mass migration and a considerable increase in low - and high-intensity warfare in many part of the Southern world. The increasing dependency on oil renders severe shortage in supply of affordable resources likely from 2030 onwards, leading to renewed struggles over resources and, once again, disadvantages for the developing nations. Climate change thus equal foreign policy (Ott 2001, 295-296)

Benarkah perubahan iklim sama pentingnya dengan isu keamanan untuk dijadikan fokus dari kebijakan luar negeri suatu negara? Pergerakan isu perubahan iklim dalam diplomasi internasional memang luar biasa. Dalam dekade 1970 hingga 1980-an, isu lingkungan, termasuk di dalamnya perubahan iklim, masih sebatas wacana. Namun, dalam dekade 1990-an, isu ini bisa merangsek dalam pembahasan publik sejalan dengan semakin mapannya pembuktian akademik yang dikerjakan kelompok epistemik dan kuatnya dorongan dari kalangan NGO.

Di Indonesia, Colin MacAndrews (1994, 380) mencatat bahwa isu lingkungan mampu membangun dua kemajuan penting. Pertama, karakter isu lingkungan yang tidak sensitif membuat pembahasan ini bisa dijadikan alternatif untuk membuka tatanan yang tertutup atau elitis di Indonesia. Kedua, pembahasan masalah lingkungan tidak hanya berkisar pada bagaimana permasalahan-permasalahan yang ada dapat diselesaikan, namun juga bagaimana kapasitas tatanan yang ada harus beradaptasi dengan tuntutan perubahan yang terjadi. Artinya, dibutuhkan kelenturan lembaga untuk bisa berdialog dengan -dan mengakomodasi kepentingan- para pemangku kepentingan masalah lingkungan.

Dua kemajuan ini membuat isu lingkungan secara publik *equal* dengan isu-isu tradisional lain, seperti keamanan, integritas wilayah, dll. Namun, pertanyaan apakah ada yang disebut kebijakan luar negeri yang bervisi lingkungan, termasuk di dalamnya perubahan iklim? Sejauh mana isu perubahan iklim menjadi determinan dalam kebijakan luar negeri? Ataukah yang disebut sebagai *green foreign policy* tidak lebih dari sebuah kedok yang dibangun oleh pertimbangan-pertimbangan pragmatis di luar fokus isu perubahan iklim?

Telaah literatur dilakukan terhadap empat negara, yang tentunya tidak dapat dikatakan mewakili 191 negara partisipan rezim perubahan iklim, yaitu Singapura, RRC, Jepang, dan Kanada menunjukkan bahwa visi perubahan iklim masih merupakan "means", dan bukan "ends", apalagi menjadi "basic assumption" yang menggerakkan kebijakan. Pemilihan keempat negara ini dilakukan secara *random* tanpa melihat pada kesamaan karakteristik negara tersebut dalam banyak hal dengan Indonesia.

Tradisi realisme dalam studi hubungan internasional memisahkan isu-isu politik dan keamanan dari isu-isu lain dan menempatkan dua isu pertama sebagai fokus dari hubungan antar-negara, sedangkan isu lain di luar kedua isu tersebut dipandang sebagai isu pinggiran. Karena hanya merupakan isu pinggiran, maka negara akan memiliki perhatian yang minim terhadap isu-isu tersebut karena dipandang tidak mengancam kelangsungan hidup negara. Jika perspektif ini

digunakan sebagai patokan, sulit rasanya menerima pandangan Ott bahwa kebijakan perubahan iklim sebanding dengan kebijakan luar negeri.

Kebijakan luar negeri, menurut Prakash Chandra (1988, 93), dibangun oleh adanya kepentingan nasional yang didefinisikan sebagai aspirasi negara. Secara tradisional, kepentingan utama negara adalah integritas wilayah dan kemerdekaan politik (independensi), namun tidak selama kepentingan negara dipahami dalam kerangka tersebut secara kaku (Chandra 1988, 102-103). Selain itu, kebijakan luar negeri juga ditentukan oleh nilai-nilai yang dianut oleh negara termasuk juga peran yang ingin dijalankan dalam pergaulan internasional. Yang kemudian harus dipertegas adalah bagaimana dan oleh siapa ke tiga elemen tersebut ditentukan. Perbedaan dalam perumusan kebijakan juga akan menentukan perbedaan kebijakan yang akan diambil oleh negara. Kasus-kasus berikut akan memberikan gambaran seberapa jauh sebenarnya penetrasi isu perubahan iklim dalam kebijakan luar negeri.

Natasha Hamilton Hart (2006, 363-384) menemukan bahwa keputusan Singapura untuk meratifikasi Protokol Kyoto tahun 2006 diambil karena adanya dorongan untuk melindungi "image" internasional Singapura dan mendapatkan keuntungan dari peluang ekonomi Protokol Kyoto. Perubahan tersebut bukan hasil dari kesadaran untuk lebih berorientasi pada lingkungan.

Status Singapura dalam Protokol Kyoto adalah negara non-Annex I yang membuat Singapura tidak memiliki komitmen kewajiban pengurangan emisi gas rumah kaca. Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Singapura dalam kaitannya dengan pengurangan emisi bersifat sukarela. Singapura juga tidak memiliki tata kebijakan yang terstruktur dengan baik dalam upaya pengurangan emisi gas rumah kaca. Untuk mendukung citra Singapura sebagai negara yang mendukung rezim lingkungan, Singapura mulai membangun dokumentasi kebijakan yang pro-rezim perubahan iklim, mulai menginisiasi energi alternatif yang ramah lingkungan dan melakukan kampanye internasional berbasis minimnya sumbangan emisi mereka. Singapura menekankan pada tanggung jawab iklim dalam pembangunan berkelanjutan dan berupaya menunjukkan bahwa kebutuhan ekonomi (pembangunan) tidak selalu bertumbukan dengan konservasi lingkungan. Keduanya bisa dijalankan secara paralel. Upaya mencitrakan diri sebagai "garden city" yang nyaman sebagai tempat tujuan wisata, bisnis, ataupun tempat tinggal merupakan salah satu contohnya.

Meski demikian, berbagai langkah tersebut dilakukan dengan tetap memperhitungkan biaya yang harus dikeluarkan. Dalam kasus energi solar (salah satu energi alternatif yang dikembangkan dan dikampanyekan Singapura), pilihan ini diambil karena Singapura sudah menghitung estimasi biaya yang harus

dikeluarkan dalam pengembangan teknologinya ditengah dengan adanya tren peningkatan harga minyak. Pertimbangan ekonomi lain bisa ditemukan dalam kampanye Singapura yang selalu menekankan pada sumbangan total emisi mereka—yang hanya sebesar 0,2 hingga 0,3 persen dari total emisi dunia— dan bukan memperlihatkan emisi per kapita— yang mencapai 15,2 ton-metrik dibandingkan dengan 11,2 ton-metrik milik rata-rata negara Annex I.

Selain itu, posisi Singapura sebagai negara non-Annex memungkinkan peluang bagi perdagangan karbon yang dilihat sebagai kesempatan bisnis — terkait dengan perdagangan karbon. Dalam kebutuhan-kebutuhan semacam itulah Singapura merubah arah kebijakan lingkungannya, tanpa merubah paradigma yang mendasarinya. Kasus Singapura memperlihatkan bahwa kebijakan lingkungan tetap akan mempertimbangkan kebutuhan atau peluang ekonomi yang ada.

Negara lain yang juga memanfaatkan posisinya sebagai negara non -Annex I untuk memaksimalkan kepentingan ekonominya adalah RRC. Ho-Ching Lee (dalam Harris 2005, 135-150) menilai bahwa posisi RRC dalam isu perubahan iklim dibangun dari pemahaman akan hak untuk membangun dan menyelaraskan pertumbuhan ekonomi dan perlindungan lingkungan. Dengan demikian, perundingan masalah perubahan iklim dimanfaatkan sebagai sarana untuk mendapatkan akses bagi bantuan finansial dan teknologi, selain digunakan untuk meningkatkan posisi—terutama di negara-negara berkembang—dan reputasi internasionalnya.

Penolakan RRC terhadap tuntutan negara Annex I agar negara-negara berkembang turut melakukan pengurangan emisi yang mengikat menunjukkan keberpihakannya pada kebutuhan ekonomi. Pernyataan resmi PM Li Peng dalam KTT Bumi di Rio tahun 1992 mengenai lima prinsip dasar RRC dalam isu lingkungan menunjukkan hal yang senada. Lima prinsip itu adalah: (1) lingkungan dan pembangunan harus terintegrasi, namun perlindungan lingkungan tidak boleh dicapai dengan mengorbankan ekonomi; (2) negara maju merupakan pihak yang bertanggungjawab atas degradasi lingkungan dan tingginya emisi gas rumah kaca; (3) negara maju harus menyediakan sumber daya dan dana —bukan sebagai bantuan namun merupakan kewajiban—bagi implementasi kesepakatan yang dicapai; (4) negara maju harus mencari mekanisme yang pas dalam berbagai program, dan; (5) harus ada penghormatan terhadap kedaulatan negara dalam penggunaan sumber daya alam yang dimiliki negara tersebut.

Pilihan tersebut menegaskan adanya determinan citra internasional dan motif ekonomi dalam kebijakan dan diplomasi RRC dalam isu perubahan iklim. Diplomasi lingkungan, oleh RRC, digunakan untuk menggalang suara negara-negara berkembang dalam G-77 -dan- Cina untuk menunjukkan signifikansi RRC

dalam hubungan antar-negara. Peran penting RRC ditonjolkan dalam peran aktif RRC sepanjang perundingan perubahan iklim yang menunjukkan bahwa prestise internasional merupakan salah determinan pen ting dalam kebijakan lingkungan.

Dalam kasus negara-negara Annex I, kesimpulan yang lebih-kurang sama akan dihasilkan dari telaah mengenai kebijakan lingkungan Jepang dan Kanada.

Jepang merupakan salah satu negara maju yang mendorong Protokol Kyoto. Dorongan tersebut muncul karena kombinasi berbagai faktor, seperti: dorongan publik, pengambil kebijakan, dan NGO yang kuat akan komitmen lingkungan yang muncul sebagai aktualisasi peran internasional Jepang dan keinginan terhadap kontribusi Jepang bagi masyarakat internasional (Ohta dalam Harris 2005, 57-71).

Kebijakan Jepang untuk terlibat secara mendalam dalam isu perubahan iklim muncul pada saat Jepang memasuki periode ekonomi yang mapan di dekade 80an. Kuatnya nilai tukar yen dan dampak dari *bubble economy* yang melanda Jepang membuat menguatnya kebutuhan Jepang untuk menunjukkan kapasitasnya sebagai negara besar. Di tengah ketiadaan peran militer Jepang sedangkan pada saat yang hampir bersamaan terdapat banyak operasi militer perdamaian internasional (PKO) terutama di Teluk tahun 1990-1991, Jepang membutuhkan arena lain sebagai alternatif dari peran sebagai *cash-machine* bagi aktivitas PKO.

Tidak adanya peran militer dan tingginya performa ekonomi Jepang menghadapkan negara pada pilihan yang minim dalam aktualisasi peran internasional dan kebutuhan untuk turut berkontribusi pada masyarakat internasional. Dua hal tersebut menemukan tempatnya dalam pembicaraan masalah lingkungan yang kemudian membuat Jepang menjadi salah satu negara pendorong (*leading state*) dalam pembahasan isu lingkungan.

Seiring dengan penurunan perekonomian Jepang dan tekanan yang dihadapi oleh industri Jepang sebagai dampak kewajiban penurunan emisi gas rumah kaca, muncul dorongan untuk melakukan peninjauan kembali peran Jepang dalam isu lingkungan. Upaya tersebut —yang terutama didorong oleh kalangan bisnis/industri— berbenturan dengan suara positif yang diserukan sebagian besar publik dan NGO yang ditunggangi oleh para politisi tertentu dan bertabrakan dengan masih besarnya kebutuhan akan peran internasional dan kontribusi Jepang bagi masyarakat internasional.

Selain memperlihatkan benturan yang cukup tegas antara kepentingan ekonomi dan lingkungan, hal lain yang lebih terlihat adalah adanya pertimbangan nonlingkungan, dalam hal ini image internasional, dalam kebijakan lingkungan

yang diambil Jepang. Kajian yang dilakukan Dennis Soron (2004, 43-66) memperlihatkan bagaimana perdebatan antara kepentingan ekonomi dan citra independen dalam keputusan untuk meratifikasi protokol Kyoto tahun 2002. Otonomi Kanada merupakan perdebatan mendasar di dalam politik Kanada terkait dengan perlu atau tidaknya Kanada meratifikasi protokol Kyoto. Secara tradisional, Kanada merupakan negara internasionalis yang memiliki perhatian luar biasa besar pada rezim internasional. Namun secara ekonomi Kanada sangat tergantung pada AS mengingat dan bahkan banyak yang menempatkan Kanada sebagai perpanjangan tangan AS dalam sistem kapitalis dunia sebagai negara semiperiperi. Besarnya ekspor energi Kanada menjadi pertimbangan kalangan bisnis untuk menolak ratifikasi. Jalan tengah yang kemudian di ambil adalah tetap meratifikasi Protokol Kyoto namun tidak benar-benar bertindak aktif dengan hanya melakukan aktivitas yang minimal dengan fokus pada menjaga sumbangan emisi gas rumah kacanya namun tidak membangun tata kebijakan yang pro-perubahan iklim untuk menghindari kebuntuan politik di dalam negeri.

Dari ke-4 studi kasus diatas terlihat bahwa determinan utama dari kebijakan perubahan iklim adalah pertimbangan politik internasional dan ekonomi serta bukan pemikiran pro-lingkungan (*green thought*) seperti yang diperkirakan. Hal ini sejalan dengan proses politik —atau politisasi isu— yang terjadi di masing-masing negara. Dalam tatanan yang (dipandang) otoriter seperti Singapura ataupun RRC, negara menjadi aktor dominan untuk mendorong pertimbangan ekonomi dalam kebijakan perubahan iklim bersama dengan kelompok bisnis. Dalam tatanan yang lebih terbuka seperti Jepang dan Kanada, perdebatan dalam upaya politisasi lebih kuat namun pada akhirnya tetap ada keberpihakan pada jalannya ekonomi nasional. Hal ini diperlihatkan dengan adanya ratifikasi namun tidak diimbangi dengan tata kebijakan yang terencana dalam menangani masalah ini. Artinya, tidak tercipta sekuritisasi isu perubahan iklim di kedua negara sehingga isu ini tidak dipandang cukup penting untuk dijadikan komoditas utama dalam penanganan negara.

Tidak mudah memang untuk menjadi "hijau". Terry L. Anderson dan J. Bishop Grewell (2001, 435-440) menegaskan lima masalah mendasar dengan upaya perluasan rezim lingkungan. Pertama, langkah tersebut akan melemahkan kedaulatan negara. Kedua, fokus pada isu atau rezim lingkungan akan meningkatkan konflik internasional. Memperluas agenda kebijakan luar negeri —dengan memasukkan isu-isu lingkungan—akan melemahkan penindakan pelanggaran kesepakatan internasional. "If we punish India for not complying with the Kyoto Protocol, what punishment is left if India threatens Pakistan or tests nuclear weapons on the high seas?" (Anderson dan Grewell 2001, 438). Untuk itu,

dibutuhkan adanya keseimbangan manakala dilakukan politisasi internasional isu lingkungan.

Ketiga, perluasan rezim lingkungan akan mengurangi perdagangan bebas. Hal ini merupakan konsekwensi logis yang akan muncul karena adanya benturan antara kebutuhan dagang dan kebutuhan lingkungan. Keempat, perluasan rezim lingkungan berdampak pada berkurangnya kemampuan pengawasan dan penindakan yang terjadi bukan karena menurunnya kapabilitas untuk melakukan kedua hal tersebut namun karena semakin banyaknya yang harus ditanggapi. Selama ini saja rezim lingkungan mengalami masalah yang serius dengan mekanisme pengawasan dan penindakan. Terakhir, adanya benturan lokalitas dan rezim internasional akan membuat perluasan rezim melemahkan perlindungan terhadap lokalitas tersebut. Mekanisme generik merupakan salah satu fokus dalam bangunan rezim lingkungan terutama terkait dengan *compliance* dan imbal-balik. Upaya membangun mekanisme generik tersebut akan membuat berkurangnya atau hilangnya pertimbangan lokal.

Indonesia di COP-13

Perilaku Indonesia dalam COP-13 menunjukkan bagaimana determinasi nonlingkungan sedemikian dominan dalam diplomasi kita. Untuk memperlihatkan minimnya pertimbangan perubahan iklim dalam diplomasi Indonesia di COP-13, telaah tentang dilema *reduction of emmisions from deforestation in developing countries* (REDD) dilakukan dalam bagian ini.

Berakhirnya mekanisme Protokol Kyoto pada 2012 menjadi pusat perhatian konferensi perubahan iklim di Bali. Dalam pembukaan konferensi, Australia, juru bicara dari kelompok payung (*Umbrella Group*), menegaskan pentingnya membangun Peta Jalan Bali yang akan diselesaikan pada tahun 2009. Ada beberapa prioritas kerja yang harus dilakukan dalam Konferensi Bali, antara lain: pemantapan *Expert Group on Technology Transfer*, keputusan untuk menurunkan emisi dari deforestasi di negara berkembang dan implementasi dari 1.CP.10 serta hal-hal yang terkait dengan negara miskin, dan terakhir, operasionalisasi *Kyoto's Adaptation Fund* (*statement by Australia on behalf of the Umbrella Group at the opening plenary for the COP and CMP Bali, 3 Desember 2007*).

Indonesia sendiri, sebagai tuan rumah menegaskan pentingnya mencapai kesepakatan dalam implementasi Protokol Kyoto, terutama *clean development mechanism* (CDM), dan perlunya mencari model baru pasca 2012. Dalam hal yang

kedua, Indonesia menekankan pada ide pengurangan emisi dari deforestasi di negara berkembang (REDD) sebagai salah satu alternatif untuk dimasukkan dalam mekanisme pasca 2012.

Sedikit berbeda dengan kehendak Indonesia, kelompok G-77 dan Cina tidak secara spesifik menyinggung isu REDD. Dalam pernyataan awalnya, Pakistan, juru bicara G-77 dan Cina, lebih menekankan pada: minimnya komitmen negara-negara Annex I dalam pengurangan emisi rumah kaca, aturan tentang aliran pendanaan dan transfer teknologi ke negara-negara berkembang, kurangnya sumber dana untuk usaha-usaha mitigasi dan adaptasi, kurangnya kapasitas institusi nasional di negara-negara berkembang dalam berpartisipasi di mekanisme pasar karbon. G-77 dan Cina lebih melihat pentingnya pemantapan *Adaptation Fund* dan mekanisme pembangunan berkelanjutan di negara berkembang untuk mengurangi *trust deficit* antara negara maju dan berkembang yang dipandang sebagai penghalang keberhasilan Protokol Kyoto. REDD sendiri hanya disebutkan dalam paragraf ke-26 (dari total 28 paragraf) dengan penekanan pada pentingnya implementasi pendekatan yang relevan dan insentif yang positif yang akan membutuhkan skema pendanaan baru yang lebih besar, lebih masuk akal, kontinyu, dan memadai (*statement by Ambassador Attiva Mahmood of Pakistan on behalf of G77 and China at the opening session of 13th COP to UNFCCC Bali, 3 Desember 2007*).

Hal ini mengindikasikan adanya perbedaan kepentingan antara Indonesia dan kelompok G-77 dan Cina, dimana Indonesia juga menjadi salah satu anggotanya. Pokok perdebatan mengenai masalah REDD sendiri muncul dalam dua hal yang berbeda. Perdebatan pertama terkait dengan seberapa besar sebenarnya kebutuhan mekanisme REDD. Apakah REDD akan menjadi tulang punggung mekanisme pasca 2012? Ataukah, REDD hanya menjadi mekanisme tambahan dalam mekanisme pasca 2012?

Dasar dari perdebatan ini adalah "siapa yang menyumbang karbon dan siapa yang membayar". Meski Norwegia mengklaim bahwa emisi gas rumah kaca dari negara-negara berkembang menyumbang emisi sebesar 20 persen (*comment from Norway delegation at the SBSTA meeting agenda item 5 UNFCCC Bali, 5 Desember 2007*), namun emisi gas rumah kaca tetap didominasi oleh negara-negara maju. Dengan demikian, tuntutan Protokol Kyoto bahwa harus ada pengurangan emisi negara-negara Annex I terlebih dahulu sebelum mendahulukan pengurangan emisi negara-negara berkembang lebih masuk akal.

Untuk itu, muncul tuntutan bahwa mekanisme ini hanya akan dijalankan dengan mekanisme sukarela dan bukan menjadi sebuah kewajiban. Hal ini berbeda dengan pengurangan emisi oleh negara-negara Annex I yang merupakan

kewajiban. Jika kemudian ada penghargaan terhadap langkah pengurangan emisi negara berkembang dalam hal reforestasi atau konservasi maka bukan berarti upaya tersebut menjadi mekanisme utama. Di sisi lain beberapa negara terutama dari kelompok negara maju lebih melihat mekanisme ini sebagai alternatif dan berusaha mengedepankan model ini dengan kesanggupan pendanaan. Pola pikir ini yang oleh sebagian NGO dipandang sebagai perdagangan karbon yang berkonotasi negatif.

Perdebatan ini nampaknya keluar dari prinsip dasar dalam isu lingkungan, yaitu: *common but differentiated responsibilities*. Harus ada kesadaran bahwa meskipun negara maju terbukti lebih dominan dalam menyuplai emisi gas rumah kaca usaha apapun yang berpotensi mengurangi atau menurunkan emisi gas rumah kaca harus dilakukan secara bersama. Dalam kerangka ini maka pembahasan masalah REDD bisa dikembangkan sebagai mekanisme tambahan atau alternatif dengan sifat "sukarela-mengikat". Sukarela dalam artian dilakukan tanpa menghilangkan kewajiban negara-negara Annex I untuk menaati pengurangan emisi berdasarkan Protokol Kyoto. Mengikat dalam artian dilaksanakan dengan kesadaran bahwa usaha ini dilakukan untuk menyelamatkan masa depan bersama.

Mengingat ada kebutuhan hidup dalam masalah hutan bagi negara-negara berkembang—dimana hutan menjadi salah satu sumber penting dalam pembangunan (ekonomi) maka upaya mencari titik temu antara paradigma "hutan untuk hidup" dan "hidup untuk hutan" harus dikerjakan. Bagi negara maju, hutan harus dimanfaatkan untuk kehidupan, mulai dari dieksploitasi isinya hingga dibuka untuk perumahan atau industri. Sedangkan kebutuhan pengurangan emisi dari deforestasi terkait dengan kemampuan untuk memper tahankan dan jika perlu menambah luas hutan agar bisa dimanfaatkan untuk menekan laju emisi gas rumah kaca. Artinya, hidup manusia ditujukan bagi konservasi hutan.

Kemampuan untuk mengembangkan "no cut for better life" (hidup sejahtera tanpa harus menebang pohon) menjadi bagian utama dari paradigma kedua. Hal ini bisa dikerjakan seiring dengan upaya untuk mengembangkan strategi pembangunan yang lebih menguntungkan tanpa menggunakan sumber kehutanan. Strategi ini harus mempertimbangkan kehidupan masyarakat lokal yang memanfaatkan hutan sebagai bagian kehidupannya. Bagaimana metodologi yang tepat dalam upaya menyelaraskan "hutan untuk hidup" dan "hidup untuk hutan" merupakan perdebatan kedua yang terkait dengan isu REDD ini.

Sejauh ini, sejumlah proyek percobaan telah dikerjakan di berbagai negara berkenaan dengan konservasi hutan, baik di negara berkembang maupun negara maju. Langkah ini muncul sebagai upaya positif menyelamatkan bumi yang tidak memiliki tendensi ekonomis. Pendanaan yang dilakukan dalam berbagai proyek

percobaan tersebut pun dilakukan dalam aneka mekanisme, bilateral maupun multilateral.

Di Indonesia, misalnya, proyek-proyek percobaan tersebut dilakukan di beberapa tempat, misalnya di Bali untuk hutan bakau dengan bantuan Jepang atau di Malinau yang didanai oleh Bank Dunia. Pendanaan yang dilaksanakan oleh negara-negara maju tersebut kembali menjadi sumber perdebatan di negara-negara berkembang karena adanya dugaan konspirasi. Nampaknya masalah ketidakpercayaan sudah telanjur menjadi penghambat dalam hubungan ini. Jika demikian, komitmen negara-negara maju, seperti diutarakan oleh Jepang maupun AS dalam pembahasan agenda item 5 SBSTA di Konferensi Bali, menjadi tidak berarti apapun.

Untuk mengatasi masalah ini, transparansi dalam pendanaan dan kemajuan proyek-proyek percobaan—dan nantinya metodologi yang dihasilkan—harus menjadi salah satu hal penting yang diajukan. Langkah transparansi tersebut juha dibutuhkan untuk meminimalkan munculnya kebocoran pendanaan atau pemanfaatan dana ke kegiatan lain di luar pengurangan emisi. Pengalaman Bank Dunia menunjukkan adanya kebocoran merupakan sebuah kepastian dalam proyek namun besarnya ditentukan oleh tingkat *good governance* dari pemerintah (sub-pemerintah) tempat pelaksanaan proyek percobaan tersebut. Dalam upaya meminimalkan kebocoran maka kordinasi dan kepercayaan antar para pemangku kepentingan sangatlah dibutuhkan.

Upaya untuk menemukan metodologi yang baik juga akan terkait dengan keterbatasan waktu mengingat tahun 2012 skema baru ini harus sudah mapan. Untuk itu dibutuhkan pemetaan waktu (*time table*) yang tepat sebatas mana proyek-proyek percobaan akan dilakukan dan mekanismenya seperti apa yang akan disepakati. Harus ada target ideal dan target realistis yang harus tercapai dalam waktu 4 tahun ke depan. Ada dua ketakutan yang muncul dari batasan waktu ini. Pertama, semakin kuatnya tarik-ulur seiring dengan menipisnya waktu yang ada akan membuat isu ini dimanfaatkan semata sebagai komoditas diplomatik oleh negara maju dan berkembang. Kedua, isu ini akan menjadi bahasan sentral dengan melupakan inti permasalahannya, yaitu pengurangan emisi. Jika saat ini perdebatan mengenai diperlukan atau tidaknya mekanisme REDD ini sebagai bagian resmi dari pengurangan emisi dan seperti apa mekanismenya sudah menjadi bola panas maka ke depan akan menjadi semakin panas.

Masalah terakhir yang muncul dengan metodologi REDD berkaitan dengan detailnya. Istilah *the devil in details* menjadi terminologi yang paling pas untuk menunjukkan perdebatan mengenai metodologi REDD. Pengalaman dengan

mekanisme CDM memperlihatkan kuatnya komplain dari negara-negara non-Annex terhadap birokrasi dana adaptasi yang berbelit. Semangat *fairness* harus terus dikembangkan agar upaya mencari metodologi tersebut bisa dikerjakan dengan baik. Fairness tersebut akan terkait dengan kewajiban pendanaan dan penyediaan teknologi bagi negara maju dan komitmen implementasi oleh negara berkembang.

Pembahasan mengenai isu REDD tidak bisa dilakukan dalam kerangka parsial. Ide ini bukan dikembangkan sebagai substitusi Protokol Kyoto sehingga tidak menempatkan beban perbaikan lingkungan pada negara berkembang semata. Peringatan Brazil jangan sampai isu REDD dibelokkan oleh negara-negara maju untuk lari dari kewajiban pengurangan emisi bisa dipikirkan namun tetap harus ada komitmen yang positif dari negara-negara berkembang terhadap pengurangan emisi dari deforestasi. Untuk sampai ke arah itu, upaya membangun metodologi harus dijaga untuk tetap mengedepankan *fairness*, transparansi, kemudahan bagi negara berkembang, dan tentunya masyarakat lokal. Berkenaan dengan masalah terakhir, harus ditekankan bahwa transfer teknologi sebagai bagian dari azas *fairness* akan lebih baik jika digantikan dengan penemuan teknologi. Mengingat ada perbedaan karakter masyarakat lokal sedangkan di sisi lain ada kebutuhan menemukan mekanisme generik, maka harus ada ruang bagi teknologi lokal atau lokalitas teknologi yang akan diaplikasikan dalam metodologi REDD. Dengan demikian, metodologi REDD tersebut akan dibangun dalam kerangka "lokal global" dan bukan "global lokal". Artinya, metodologi tersebut meskipun generik namun memberikan ruang yang cukup bagi masyarakat lokal untuk mempertahankan kehidupannya lengkap dengan kearifan lokalnya.

Tekanan sebagai tuan rumah juga muncul dalam kasus ini. Tuan rumah memiliki kekuatan lebih dalam mengarahkan pembicaraan, namun hal itu hanya akan efektif jika ada dukungan mekanisme yang mapan. Dalam kasus Indonesia, tidak ada usulan yang mapan tentang REDD untuk diajukan dalam *Bali mandate*. Akan cenderung sulit bagi Indonesia untuk menjual ide ini ke negara-negara lain yang tidak terlalu sepekat.

Jika Indonesia menekankan pentingnya isu ini masuk dalam *Bali mandate*, maka posisi tawar kita akan menjadi semakin lemah. Sepanjang minggu pertama persidangan, kelemahan posisi Indonesia tersebut terlihat salah satunya dalam sidang SBSTA agenda item 5 dimana Indonesia menjadi pembicara kedua. Balasan dari negara-negara berkembang (yang sebenarnya merupakan aliansi Indonesia) tidak sedemikian sejalan dengan pernyataan Indonesia. Kondisi semacam ini akan bisa dieksploitasi oleh pihak-pihak lain untuk mengail di air keruh. Dengan semakin kuatnya tekanan waktu, maka tawaran yang bisa diberikan pun akan semakin sulit. Konsesi harus lebih banyak diberikan untuk meny elamatkan muka.

Footprint on the Sand: Sekuritisasi Isu perubahan Iklim di Indonesia?

Accordingly, such a form of environmental governance requires a change in the meaning of the public sector's role and that of civil society in reference to the process of capacity building for environmental governance, that means to seek to generate supportive systemic condition for policy environment by enabling a positive energy between agency dynamics and structural framework conditions in the definition and resolution of collective action problems (Cosio 1998, 385)

Pengalaman empat negara yang digunakan dalam perbandingan menunjukkan bahwa kebijakan lingkungan bersinggungan dengan pemenuhan kebutuhan pencitraan dalam hubungan antar-negara. Kuatnya peran negara, termasuk dalam isu perubahan iklim membuat pertimbangan citra tersebut menjadi semakin dominan. Secara teori, muncul pula *gap* antara kebijakan dan diplomasi yang realis di satu sisi dengan isu lingkungan yang normatif di sisi yang lain.

Ketidakjelasan fokus kebijakan lingkungan Indonesia semakin memperkuat hipotesis bahwa kebijakan lingkungan Indonesia, terutama dalam isu REDD, lebih dibangun oleh determinan non lingkungan atau politik. Dilema REDD lengkap dengan buruknya posisi tawar Indonesia dalam konferensi perubahan iklim di Bali dan keteguhan sikap Indonesia untuk memasukkan REDD sebagai bagian dari Mandat Bali menunjukkan lebih besarnya determinan non lingkungan tersebut.

Dalam konteks ini, pengakuan seperti yang dituliskan di bagian awal tulisan ini, bahwa kebutuhan utama dalam Konferensi Bali adalah menciptakan rekam jejak (*footprint*) Indonesia dalam masalah lingkungan menjadi masuk akal. Apalagi jika kemudian ditambahkan dinamika internal Indonesia dalam perdebatan isu REDD ini.

Isu lingkungan dikenal memiliki kompleksitas aktor yang tinggi, termasuk dalam konteks nasional. Dalam kasus Indonesia, sepanjang isu REDD yang menjadi pusat perhatian, maka akan ada setidaknya empat departemen/kementerian yang terkait, yaitu: Kehutanan, Lingkungan Hidup, Keuangan, dan Urusan Luar Negeri. Pertanyaan pertama yang harus diajukan adalah apakah keempat departemen/kementerian tersebut memiliki pandangan yang sama dalam masalah REDD?

Buruknya posisi tawar Indonesia ini tidak diimbangi dengan kesolidan delegasi Indonesia sendiri. Wawancara informal dengan salah seorang rekan media memperlihatkan kekhawatiran serupa. Dalam konferensi pers delegasi Indonesia muncul dua jawaban yang merefleksikan dua kepentingan dari dua departemen yang berbeda terkait dengan satu isu: REDD. Tidak ada penjelasan mendetail mengenai perbedaan tersebut, namun hal ini mengindikasikan masih kuatnya tarik-menarik kepentingan antardepartemen.

Selain itu, dalam kerangka yang lebih luas, adakah kesamaan pandangan antara negara dengan para pemangku kepentingan yang lain? Pandangan kalangan masyarakat sipil mengenai REDD cenderung beragam. Padahal, tanpa adanya kesamaan pandangan tersebut maka masalah lain yang harus dihadapi Indonesia adalah silang-sengketa internal (*the devil inside*). Tanpa adanya mekanisme yang baik dalam interaksi antar-aktor lokal ini maka kemampuan Indonesia merumuskan metodologi yang tepat bagi kebutuhan Indonesia sendiri akan senantiasa lemah. Akibatnya, dalam perundingan dengan negara lain posisi tawar Indonesia akan selalu lemah. Hal ini hanya akan membuat rekam-jejak Indonesia dalam Mandat Bali menjadi tidak bermakna dan tidak lebih dari sekadar *footprint on the sand* yang akan segera hilang ditiup angin.

Catatan Cosio memperlihatkan bahwa perubahan paradigma membutuhkan peranan sektor publik dan masyarakat sipil dalam membangun tatanan lingkungan. Chad Carpenter (2001, 326) berpendapat bahwa kebutuhan untuk membangun pemahaman yang lebih baik tentang posisi dan keadaan domestik di masing-masing negara—maju maupun berkembang—merupakan kunci untuk bisa membangun rezim lingkungan yang baik. Dalam kebutuhan tersebut, kelompok swadaya masyarakat—termasuk di dalamnya kalangan bisnis dan media—memainkan peranan yang penting.

Ketika isu perubahan iklim belum berkembang, kelompok epistemik menjadi pendorong isu ini bisa diterima dalam ruang publik dengan pembuktian-pembuktian ilmiah yang mereka lakukan. Ketika isu ini sudah masuk dalam domain publik, maka upaya selanjutnya adalah menerima isu ini untuk dijadikan kajian politik dan keamanan. Dalam beberapa negara, proses politisasi sudah berjalan dengan sangat baik. Di Indonesia, menurut MacAndrews (1994, 374) isu lingkungan sudah melibatkan empat aktor utama dalam perdebatan kebijakan publik, yaitu: pemerintah, partai politik, LSM, termasuk media dan pelajar, dan kalangan bisnis. Tarik menarik kepentingan terjadi antar aktor dan hasilnya, dalam beberapa kasus pertimbangan pro -lingkungan dijadikan pedoman bagi kebijakan publik yang diambil namun dalam banyak kasus tidak.

Dari titik ini, terlihat bahwa upaya politisasi isu sebenarnya sudah berlangsung namun tidak selalu membuat kebijakan yang dihasilkan pro -lingkungan, termasuk perubahan iklim. Untuk itu dibutuhkan mekanisme tambahan agar isu lingkungan dan terutama perubahan iklim bisa dijadikan agenda utama yang hanya bisa dilakukan dengan menjadikan isu ini bahasan keamanan. Dalam hal ini upaya sekuritisasi harus dilakukan. Barry Buzan, Ole Waever, dan Jaap de Wilde (1998, 21-47) menjelaskan bahwa proses sekuritisasi memiliki empat elemen penting, yaitu: (1) obyek ancaman (*referent object*), (2) aktor utama (*securitizing actor*),

(3) aktor-aktor fungsional (*functional actors*), dan (4) kondisi yang memfasilitasi (*facilitating conditions*).

Proses sekuritisasi dipengaruhi oleh adanya ancaman yang secara nyata muncul berkaitan dengan isu yang diangkat (*existensial threat*). Ancaman tersebut harus dapat diterjemahkan secara nyata dengan adanya obyek yang dituju oleh ancaman tersebut. Obyek ancaman tersebut dalam pemahaman realis adalah kelangsungan dari negara atau bangsa. Ancaman tersebut sendiri tidak akan dengan serta merta muncul sebagai masalah keamanan jika masalah tidak diangkat menjadi masalah keamanan. Karena itu, peran dari aktor utama yang mengangkat isu tersebut menjadi penting untuk dilihat. Peran ini bisa dilakukan oleh kelompok kepentingan, yang mengangkat suatu masalah non keamanan sebagai masalah keamanan, partai politik atau negara sendiri. Dalam kasus perubahan iklim kemungkinan terbesar peran ini akan diambil oleh kelompok kepentingan yang berafiliasi pada paradigma perubahan iklim. Kapabilitas aktor dalam membawa isu tertentu sebagai isu keamanan menjadi hal yang penting untuk dilihat. Dalam hal ini kemampuan melakukan *speech-act* diperlukan. *Speech-act* disini dapat dilihat sebagai kemampuan aktor utama dalam menciptakan pemahaman bersama mengenai persepsi ancaman.

Peran dari aktor-aktor fungsional (bisa aktor negara atau selain negara, namun dalam skripsi ini aktor-aktor fungsionalnya juga negara sebagai akibat dari pemilihan perspektif realis untuk melakukan analisis) dalam suatu proses sekuritisasi juga penting untuk dilihat. Aktor-aktor fungsional bisa mendukung usaha sekuritisasi namun bisa juga menghambat, tergantung apa kepentingan mereka.

Berhasil atau tidaknya proses ini selain ditentukan oleh kemampuan aktor utama dalam mengangkat isu tertentu dan keberadaan aktor-aktor fungsional, juga ditentukan oleh kondisi yang memfasilitasi proses tersebut (*facilitating conditions*). Kondisi menentukan terutama dalam usaha menciptakan persepsi bersama (*shared perception*) mengenai ancaman. Dalam kondisi damai, misalnya, akan cenderung sulit untuk menciptakan pemahaman bersama mengenai persepsi ancaman dibandingkan dalam kondisi konflik. Pengalaman sejarah juga dapat digunakan untuk memfasilitasi terciptakan kondisi yang mendukung proses sekuritisasi. Keberhasilan proses ini sendiri diukur dari ada atau tidaknya kebijakan keamanan yang diambil oleh negara tentang isu tersebut (yang ditandai dengan adanya tindakan khusus menyangkut isu tersebut).

Untuk itu, dibutuhkan peran serius masyarakat sipil untuk bisa menerjemahkan isu perubahan iklim sebagai bagian penting dari keamanan nasional. Tantangan dalam langkah ini ada pada perubahan *mindset* (paradigma) yang dimiliki oleh

aktor keamanan dan lingkungan. Dalam sebuah sesi p embahasan mengenai buku putih pertahanan Indonesia muncul perdebatan akan bahaya yang ditimbulkan manakala isu lingkungan—termasuk perubahan iklim—diperlakukan sebagai isu keamanan terutama terkait dengan kemampuan aktor keamanan untuk mengambil pijakan pada paradigma lingkungan dalam merumuskan detil operasi. Ketakutan yang muncul adalah adanya penyalahgunaan sekuritisasi ini untuk dijadikan justifikasi bagi kebocoran-kebocoran tertentu—terutama anggaran—yang tidak memiliki pertanggungjawaban yang baik.

Dengan demikian, dalam kasus Indonesia, sekuritisasi isu lingkungan juga membutuhkan dobrakan dalam perubahan tatanan (kelenturan) dan kesiapan semua aktor untuk menempatkan isu ini pada posisinya. Dua dilema inilah , kebutuhan untuk melakukan sekuritisasi ag ar isu perubahan iklim menjadi agenda utama diplomasi Indonesia dan tantangan kelenturan kelembagaan, yang harus ditangani oleh kalangan NGO yang menjadi tulang punggung paradigma perubahan iklim. Rumusan strategi yang pas harus dicari dengan menjadi pemerintah mitra sekaligus titik pijak kebijakan, mengingat sejauh ini hanya pemerintahlah yang memiliki suara untuk menentukan kemana bumi ini akan diarahkan.

Jika tidak, usulan sekuritisasi tersebut bisa dikerjakan dalam telaah mengenai signifikansi ancaman dari fenomena perubahan iklim namun penyelesaiannya dilakukan bukan dengan memperbesar ruang gerak aktor keamanan namun dengan menambah signifikansi aktor perubahan iklim dalam penanganan isu ini. Artinya, hanya dalam hal penempatan signifikansi masalah saja muncul kebutuhan untuk memprioritaskan isu ini namun dengan tetap menjaga agar i su ini ditangani oleh aktor nonkeamanan reguler dalam pemerintahan, seperti Departemen Lingkungan Hidup, Bappedal dan badan-badan lain yang bersinggungan dengan isu perubahan iklim, termasuk di dalamnya para aktivis lingkungan dan kalangan epistemik.

Daftar Pustaka

Buku dan Artikel dalam Buku

Buzan, Barry, Ole Waever, dan Jaap de Wilde, 1998. *Security: New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publisher Inc.

Ohta, Hiroshi, 2005. Japan and Global Climate Change: The Intersection of Domestic Politics and Diplomacy. dalam Paul G. Harris, ed. *Confronting*

Environmental Change in East and Southeast Asia: Eco-politics, Foreign Policy and Sustainable Development. Tokyo dan London: The United Nations University Press dan Earthscan Publications Ltd.

Artikel dalam Jurnal

- Anderson, Terry L. dan J. Bishop Grewell, 2001. It Isn't Easy Being Green: Environmental Policy Implications for Foreign Policy, International Law, and Sovereignty. *Chicago Journal of International Law* , **2** (2), hlm. 427-445.
- Carpenter, Chad, 2001. Businesses, Green Groups and the Media: The Role of Non Governmental Organizations in the Climate Change Debate. *International Affairs*, **72** (2), hlm. 313-328.
- Cosio, Roman Gomez Gonzalo, 1998. Social Constructivism and Capacity Building for Environmental Governance. *International Planning Studies* , **3** (3), hlm. 367-389.
- Hamilton-Hart, Natasha, 2006. Singapore's Climate Change Policy: The Limit of Learning. *Contemporary Southeast Asia* , **28** (3), hlm. 363-384.
- MacAndrews, Colin. 1994. Politics of the Environment in Indonesia. *Asian Survey* , **34** (4), hlm. 369-380.
- Ott, Hermann E., 2001. Climate Change: An Important Foreign Policy Issue. *International Affairs* , **77** (2), hlm. 277-296.
- Soron, Dennis, 2004. The Cultural Politics of Kyoto: Lessons from the Canadian Semi-Periphery. *Capitalism, Nature, Socialism* , **15** (1), hlm. 43-66.