

BAB I

PENDAHULUAN

Dalam bab I ini, dituliskan mengenai gambaran secara umum dari isi skripsi yang berjudul “Perubahan Kebijakan Lingkungan Amerika Serikat Dibawah Pemerintahan Presiden Barrack Hussain Obama Dalam Menganggapi Hasil Protokol Kyoto”. Gambaran umum dari keseluruhan isi skripsi ini kemudian dibagi dalam beberapa bagian yang meliputi latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kerangka dasar pemikiran, hipotesa, metode penelitian, jangkauan penelitian dan terakhir adalah sistematika penulisan.

A. Latar Belakang Masalah

Masyarakat internasional seperti yang kita ketahui sekarang, tengah berada dalam era globalisasi yang menuntut mereka untuk sadar terhadap perkembangan jaman. Termasuk dalam perkembangan berbagai isu baru. Setelah perbincangan mengenai isu peperangan dan konflik sudah tidak lagi mendapatkan perhatian lebih, kini muncul isu baru yang mulai diperbincangkan oleh masyarakat internasional dan pihak internasional lainnya.

Isu yang dimaksud adalah perbincangan mengenai masalah lingkungan. Dalam konteks hubungan internasional sendiri, isu lingkungan mulai diperbincangkan pada tahun 1970-an. Perbincangan ini muncul karena sering terjadi bencana alam yang disebabkan karena ada proses pengeksploitasian terhadap lingkungan yang juga berhubungan dengan masalah politik, ekonomi dan sosial yang semakin meluas, dimana keseluruhannya merupakan bagian dari

ekonomi politik global¹. Sehingga sampai sekarang, isu lingkungan ini hadir sebagai isu baru yang muncul dan menjadi ancaman timbulnya konflik setelah isu keamanan nasional dan ekonomi global.

Kemunculan isu lingkungan tersebut juga disebabkan karena kesadaran masyarakat internasional yang dianggap sudah tidak lagi acuh dengan masalah lingkungan. Dengan ini, maka muncullah berbagai upaya dari pihak internasional untuk bekerja dalam hal perlindungan, penyelamatan dan pelestarian lingkungan. Upaya yang dilakukan tersebut bervariasi dari mulai usaha penanaman pohon, usaha daur ulang barang-barang yang sudah terpakai hingga perjuangan-perjuangan dari organisasi non pemerintahan. Tidak hanya itu, negara-negara di dunia juga duduk bersama untuk merundingkan mengenai hukum internasional yang mengatur tentang masalah kerusakan lingkungan.

Pertemuan internasional antara negara-negara di dunia terkait isu kerusakan lingkungan pertama kali dilakukan oleh PBB (Perserikatan Bangsa Bangsa) untuk membentuk organisasi mengenai lingkungan hidup manusia pada 5-16 Juni 1972 yang diberi nama *United Nation Conference of Human Environment* (UNCHE) di Stockholm, Swedia. Kemudian pada 1992 di Rio de Janeiro Brazil, PBB kembali mengadakan konferensi yang juga membahas tentang masalah lingkungan global yang semakin parah karena perkembangan industri. Konferensi yang diberinama *United Nations conference on Environment and Development* (UNCED) ini dihadiri oleh 179 negara dan menghasilkan perjanjian yang dikenal dengan *Earth Summit*. Namun gagal dalam pelaksanaannya.

¹ John Baylis dan Steve Smith, *The Globalization of World Politics: An Introduction To International Relation*, UK, Oxford University Press, 1999, hal 314-315.

Sebagai tindak lanjut gagalnya *Earth Summit* sebelumnya, PBB pada bulan Desember 1997, kembali mengadakan konvensi yang diberi nama *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) di Kyoto, Jepang. Kemudian UNFCCC ini diakui sebagai suatu komitmen politik internasional tentang masalah lingkungan yang berkaitan tentang perubahan iklim dan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap pada 21 April 1994.

Konvensi kerangka kerja PBB ini dihadiri oleh 150 perwakilan dari negara-negara di dunia dan menghasilkan suatu kesepakatan yang kemudian akan dibahas dalam tulisan ini. Kesepakatan tersebut dikenal dengan nama Protokol Kyoto. Nama resmi persetujuan ini adalah *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (Protokol Kyoto mengenai Konvensi Rangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim). Protokol Kyoto merupakan kesepakatan besar yang dibuat dan disepakati oleh setiap perwakilan yang hadir sebagai rencana besar yang terkait dengan upaya perlindungan dan pelestarian lingkungan bumi serta upaya untuk peningkatan kesejahteraan manusia di bumi².

Pada intinya, UNFCCC ini dilaksanakan untuk menciptakan suatu kadar minimum emisi gas karbon yang harus dimiliki oleh setiap negara industri, sehingga setiap negara yang mengikuti dan mengirimkan perwakilannya dalam konferensi ini mempunyai kewajiban untuk mengurangi emisi gas karbon dinegaranya sampai level yang telah ditentukan³. Protokol Kyoto ditandatangani pada 11 Desember 1997 dan mulai diterapkan pada tanggal 16 Februari 2005.

² Yai Sekar Widosari dalam "*Protokol Kyoto: Solusi terhadap Pemanasan Global*", dikutip dari <http://www.chem-is-try.org>. Diakses tanggal 5 Juli 2011 pukul 18.57 WIB.

³ Seperti yang dikutip dalam "*Kyoto Protocol*", diakses melalui <http://www.unfccc.int>, tanggal 4 Agustus 2011 pukul 21.43 WIB.

Secara khusus, Protokol berusaha untuk mencapai stabilisasi dari konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer pada level yang akan mencegah pengaruh antropogenik berbahaya dalam sistem iklim⁴. Protokol Kyoto ini juga dijadikan sebagai pengikat hukum yang kuat yang telah disepakati sebelumnya oleh negara-negara yang menandatangani.

Pengurangan emisi gas yang ada dalam komitmen Protokol Kyoto, pada dasarnya terdapat enam jenis gas yang meliputi sejumlah emisi gas-gas rumah kaca seperti karbondioksida, metana, nitrooksida, dan sulfur heksafluorida, dan dua kelompok gas lainnya, yaitu hidrofluorokarbon, dan perfluorokarbon yang dihasilkan oleh negara-negara Annex I (negara-negara industri maju).

Protokol Kyoto menyebutkan bahwa negara-negara yang telah meratifikasi perjanjian tersebut memiliki standar tertentu dalam hal jumlah pengurangan emisi gas rumah kaca. Bagi negara-negara maju yang tergolong dalam Annex I, mereka memiliki kewajiban untuk mengurangi lebih banyak jumlah emisi gasnya dibandingkan dengan negara-negara dalam Annex II atau Annex III. Target pengurangan emisi gas rumah kaca di seluruh dunia yang tertulis dalam Protokol Kyoto ialah mencapai 5,2 persen yang disamakan dengan tahun 1990⁵. Sedangkan batas pengurangan masing-masing negara akan berbeda tergantung dari tingkat emisi yang dikeluarkan. Seperti contohnya bagi negara maju, seperti Uni Eropa wajib mengurangi emisi gasnya sebesar 8% dari total emisi yang dikeluarkannya, 0% untuk Rusia, dan penambahan yang diizinkan sebesar 8% untuk Australia dan 10% untuk Islandia, Amerika menurunkan 7% dari total emisi gasnya dan 6%

⁴ *Ibid*

⁵ *Ibid*

untuk Jepang. Jumlah pengurangan emisi tersebut berlaku sejak tahun 2008 sampai 2012. Hal ini beralasan karena pada tahun 2008-2012 akan diadakan pengukuran sistematis balance pengeluaran dan penyerapan gas-gas ini pada semua negara yang telah menandatangani Protokol ini⁶.

Dalam Protokol Kyoto juga telah tercipta suatu prinsip kerja sama yang dapat terlihat pada mekanisme yang ada pada Protokol Kyoto. Mekanisme tersebut ada tiga yaitu pertama, *Emissions Trading* atau perdagangan emisi atau yang lebih dikenal dengan istilah *Carbon Trading*, ini merupakan mekanisme yang disetujui oleh negara-negara Annex II dalam Protokol Kyoto yang bertujuan untuk mengurangi emisi dengan jalan negara maju menjual kredit penurunan emisi gas rumah kaca kepada negara maju lainnya. Mekanisme ini terdapat dalam pasal 17 Protokol Kyoto⁷.

Kedua, *Clean Development Mechanism* yang dapat ditemukan dalam pasal 12 dari Protokol Kyoto. Dalam CDM ini mengizinkan kepada negara-negara yang sudah mencapai ambang batas jumlah emisi (negara-negara Annex II) untuk membantu negara-negara berkembang dalam proyek pengurangan emisi mereka. Dan mekanisme yang ketiga yaitu *Joint Implementation* yang dapat ditemukan dalam Artikel 6 Protokol Kyoto. Mekanisme ketiga ini dimaksudkan agar negara maju dapat bekerja sama dan membangun proyek bersama dengan negara lainnya dengan tujuan untuk mendapatkan penurunan emisi⁸. Ketiga mekanisme yang telah dituliskan sebelumnya dimaksudkan agar setiap negara yang meratifikasi

⁶ Adi J. Mustafa dalam “*Protokol Kyoto*”, dikutip dari <http://manusialingkungan.multiply.com>, tanggal 25 Mei 2011 pukul 8.36 WIB.

⁷ Seperti yang dikutip dalam “*Kyoto Protocol*”, diakses melalui <http://www.unfccc.int>, tanggal 4 Agustus 2011 pukul 21.43 WIB.

⁸ *Ibid*

Protokol Kyoto dapat dengan mudah mematuhi pasal-pasal yang ada didalam Protokol Kyoto. Dengan demikian, maka emisi gas rumah kaca dapat segera dikurangi dan lingkungan dapat segera terselamatkan. Walaupun mekanisme tersebut lebih banyak menguntungkan bagi negara Annex I atau negara-negara maju, tapi dengan adanya mekanisme tersebut maka negara maju tetap dapat mengurangi emisi gasnya tanpa merasa dirugikan.

Setelah Protokol Kyoto resmi diberlakukan pada 16 Februari 2005, yang menjadi masalah berikutnya adalah dimana Protokol ini memiliki tantangan terbesar dalam menyikapi setiap kontroversi dan respon yang muncul dan diberikan oleh negara-negara di dunia, baik itu respon dari negara maju ataupun respon dari negara berkembang. Negara berkembang sendiri merespon keberadaan Protokol Kyoto ini dengan positif.

Respon positif negara berkembang ini ditunjukkan dengan ratifikasi yang mereka lakukan. Hal ini beralasan karena melalui *Clean Development Mecanism* yang ada dalam salah satu mekanisme protokol kyoto, dimana negara Annex II yaitu negara yang telah mencapai ambang batas emisi gas memiliki kewajiban untuk membantu negara berkembang dalam proyek pengurangan emisi gas dapat menciptakan keuntungan bagi negara-negara berkembang. Keuntungan tersebut antara lain hadirnya proyek-proyek ramah lingkungan dengan biaya relatif lebih murah, transfer teknologi dari negara maju dengan biaya terjangkau, dan terciptanya pembangunan berkelanjutan.

Sedangkan respon yang diberikan oleh negara maju terhadap protokol kyoto sangatlah beragam. Mulai dari respon yang mendukung berlakunya

protokol kyoto tersebut seperti yang dilakukan oleh negara-negara dalam Uni Eropa, yaitu dimana mereka sangat aktif dalam memperjuangkan ratifikasi protokol ini dan berusaha menjalankan segala peraturan yang tertulis dalam Protokol Kyoto tentang pengurangan emisi gas. Untuk mengurangi emisi gas di negara-negaranya, Uni Eropa mencoba untuk menerapkan segala penghematan, seperti penghematan tingkat permintaan energi, penghematan energi listrik, bahan bakar serta pembaharuan suplai energi⁹.

Namun tidak semua negara maju mendukung Protokol Kyoto, ada juga yang masih acuh terhadap pemberlakuan protokol ini. Negara yang dimaksud adalah negara adidaya Amerika Serikat. Amerika Serikat merupakan salah satu negara maju (Annex I) yang terlibat dalam Protokol Kyoto. Hanya saja keterlibatan Amerika Serikat dalam Protokol ini ternyata memunculkan suatu masalah yang memicu tantangan baru terhadap keberadaan protokol yang diyakini sebagai suatu hukum lingkungan internasional. Tantangan yang dimaksud adalah bahwa Amerika Serikat saat itu belum mau untuk meratifikasi Protokol Kyoto. Padahal seperti yang kita tahu bahwa sebagai negara maju, Amerika Serikat merupakan penyumbang emisi terbesar dunia¹⁰.

Penolakan Amerika Serikat dalam meratifikasi Protokol Kyoto ini terjadi pada masa pemerintahan presiden Bush. Hanya saja, presiden Bill Clinton yang sebelumnya pernah menjabat sebagai presiden negara adidaya ini pada tahun 1993-2001, pernah melakukan penandatanganan terhadap Protokol Kyoto pada

⁹ Dikutip dari “*Menolak Menandatangani Protokol Kyoto*”, dari situs forum.detik.com/menolak-menandatangani-protokol-kyoto-t10142.html. Diakses pada 19 September 2011 pukul 17.50 WIB.

¹⁰ Dian Novikrisna, dkk. Dalam “*Analisis Kritis Terhadap Protokol Kyoto: Tantangan dan Solusinya*”, dari situs www.scribd.com/doc/ di akses pada 3 Juli 2011 pukul 21.35 WIB..

tanggal 12 November 1998. Dan pada tahun 2001 ketika pemerintahannya digantikan oleh George W. Bush, Amerika Serikat melakukan penarikan diri terhadap Protokol Kyoto tersebut.

Alasan Bush menolak untuk meratifikasi Protokol Kyoto ini adalah bahwa apabila ia menandatangani kemudian meratifikasi protokol yang mewajibkan Amerika untuk mengurangi emisi gasnya maka akan melemahkan kompetisi perusahaan-perusahaan yang berada di Amerika Serikat dan akan membahayakan kondisi ekonomi dinegaranya. Selain itu, biaya yang harus dikeluarkan untuk pembiayaan energi dalam melaksanakan Protokol Kyoto akan mencapai 300 milyar dolar Amerika Serikat dan ini merugikan negaranya. Bush tetap tidak meratifikasi Protokol Kyoto tersebut samapi akhirnya ia tergantikan.

Barack Hussein Obama yang merupakan pengganti George W. Bush maju pemilihan presiden Amerika Serikat melalui partai Demokrat. Dan pada tanggal 8 Januari 2009, berdasarkan hasil perhitungan suara pemilu, Barack Obama telah dinyatakan sebagai pemenang pemilu presiden di Amerika Serikat bersama Joseph Biden sebagai wakil presiden. Mantan senator Illinois ini dilantik menjadi presiden Amerika Serikat dengan diambil sumpah sebagai Presiden pada tanggal 20 Januari 2009 dalam sebuah upacara perdana di United States Capitol¹¹.

Sejak awal pencalonannya, ia memang penuh dengan kontroversi. Mulai dari sebagai warga kulit hitam pertama yang memperoleh jabatan tinggi sebagai presiden Amerika Serikat, sampai keraguan para warga Amerika terhadap kepemimpinannya kelak. Kontroversi lain terjadi karena Obama berencana untuk

¹¹ Dikutip dari "*Biografi Barrack Obama*", diakses melalui www.kolom-biografi.blogspot.com/, pada tanggal 5 Agustus 2011 pukul 9.45 WIB.

melakukan beberapa perubahan yang berbeda dari pemerintahan sebelumnya. Contoh perubahan yang dapat dilihat adalah kaitannya dengan politik luar negeri Amerika Serikat terkait dengan konflik Afganistan. Dalam kampanyenya sebelum terpilih menjadi presiden, Obama berjanji untuk mengurangi jumlah kekuatan militer Amerika yang dikerahkan di Afghanistan dan Irak secara bertahap.

Tidak hanya dalam masalah politik luar negerinya, Obama juga melakukan perubahan terhadap kebijakan mengenai lingkungan. Walaupun saat kampanye, Obama tidak memberikan perhatian secara khusus dan terlalu banyak terkait isu pemanasan global, perubahan iklim dan isu lingkungan lainnya, namun dengan disinggungnya sedikit mengenai masalah lingkungan tersebut cukup memperlihatkan bahwa Obama lebih peduli terhadap isu lingkungan dan tentunya berbeda dengan pemerintahan Bush sebelumnya.

Sebelumnya, tindakan Amerika Serikat yang menolak untuk melakukan ratifikasi terhadap Protokol Kyoto telah dianggap oleh sebagian besar negara-negara dunia termasuk sekutu-sekutunya sebagai ketidakmauan Amerika untuk berpartisipasi secara internasional dalam menyelesaikan masalah pemanasan global. Namun munculnya Barrack Obama sebagai presiden baru Amerika Serikat yang telah mampu menyajikan kebijakan yang berbeda, tentu dapat memberikan peluang yang besar bagi pemerintah Amerika Serikat untuk lebih peduli dan menciptakan kebijakan yang juga memperhatikan masalah lingkungan yang juga bercerminkan terhadap hasil dalam Protokol Kyoto yaitu dimana pemerintah memiliki kebijakan yang mengatur tentang pengurangan emisi gas sehingga target seperti yang telah ditentukan berhasil untuk dicapai.

B. Pokok Permasalahan

Dari latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas, maka muncul permasalahan yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu:

“Apa faktor pendorong presiden Barrack Obama mengubah kebijakan lingkungan Amerika Serikat menanggapi hasil dari Protokol Kyoto?”

C. Tujuan Penulisan

Dalam melakukan penelitian ini, penulis mempunyai tujuan untuk memberikan pemaparan kepada para pembaca tentang isu lingkungan yang kini mulai memperoleh perhatian dari berbagai pihak termasuk negara. Pentingnya isu lingkungan tersebut kemudian memunculkan suatu perubahan kebijakan lingkungan bagi pemerintahan Amerika Serikat dibawah kepemimpinan presiden Barrack Obama yang juga dipaparkan dalam tulisan ini. Tulisan yang berupa skripsi ini juga digunakan sebagai salah satu bentuk penerapan teori-teori yang telah diberikan selama proses perkuliahan dan sebagai syarat untuk memperoleh gelar Strata-1 di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Jurusan Hubungan Internasional.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori sangat diperlukan dalam penelitian untuk dasar penulisan dari penelitian itu sendiri. Dan untuk memahami fenomena yang terjadi dalam hubungan internasional maka diperlukan adanya penyederhanaan dengan menggunakan kerangka konsep-konsep sebagai sesuatu yang tidak dapat

dielakkan¹². Pengertian teori menurut Mohtar Mas' oed adalah berupa sekumpulan generalisasi, dan karena didalam generalisasi terdapat konsep-konsep, kemudian teori dapat diartikan sebagai pernyataan yang menghubungkan konsep-konsep secara logis¹³. Sedangkan konsep adalah abstraksi yang mewakili suatu obyek, sifat suatu objek atau suatu fenomena tertentu¹⁴.

Dan dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan teori dan konsep sebagai dasar untuk menjelaskan fenomena yang terjadi dalam latar belakang. Penulis menggunakan dua kerangka berfikir yang berbeda untuk memaparkan mengenai faktor perubahan kebijakan lingkungan Amerika Serikat dilihat dari dua sisi dan dua sudut pandang yang berbeda yaitu dari sisi faktor internal yang berasal dari pemerintah Obama, dalam hal ini adalah Amerika Serikat, dan dari sisi faktor eksternal yaitu masyarakat diluar pemerintah Amerika Serikat yaitu masyarakat internasional. Penggunaan dua kerangka berfikir yang berbeda ini dimaksudkan untuk mempermudah dalam menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah tersebut. Meskipun kedua kerangka berfikir yang digunakan memiliki perbedaan dalam ruang lingkup pembahasannya, namun dalam penulisan skripsi ini, menggunakan kedua kerangka berfikir tersebut digunakan untuk menjawab pertanyaan yang sama yaitu mengenai faktor pendorong perubahan kebijakan lingkungan Amerika Serikat, namun konteks ruang lingkungnya berbeda yaitu dilihat dari sisi faktor internal dan juga dari faktor eksternal. Teori dan konsep yang akan digunakan adalah sebagai berikut:

¹² Mohtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, Jakarta: LP3ES, 1990. Hal. 162-165

¹³ *Ibid*, hal. 186

¹⁴ *Ibid*, hal. 93-94

1. Model Aktor Rasional

Model merupakan suatu penggambaran dari suatu fenomena yang terjadi secara nyata. Model yang dimaksud dalam tulisan ini dapat diartikan sebagai suatu upaya yang digunakan untuk memaparkan suatu situasi yang semula rumit menjadi suatu situasi yang sederhana. Tujuannya adalah untuk mengurangi kerumitan ketinggian yang bisa dipahami oleh pikiran kita, atau untuk menciptakan suatu kerangka berfikir yang manageable dan ketat untuk berteori, mengidentifikasi variabel-variabel penting dalam fenomena yang terjadi, mengarahkan penelitian mengenai fenomena-fenomena yang ada dan mengusulkan perumusan hipotesa dalam suatu penelitian¹⁵.

Untuk menjelaskan fenomena yang terjadi dalam penelitian ini yaitu faktor internal pendorong Obama melakukan perubahan kebijakan lingkungan Amerika Serikat, penulis menggunakan model aktor rasional. Model aktor rasional ini dalam beberapa tulisan juga sangat berkaitan dengan proses pembuatan keputusan mengenai suatu kebijakan dalam pemerintahan, terutama terkait dalam hal politik luar negeri.

Model aktor rasional atau menurut Lovel disebut dengan persepsi elit, merupakan salah satu faktor utama yang mempengaruhi proses perumusan dalam kebijakan luar negeri dalam suatu negara setelah struktur internasional, strategi negara lain dan kapabilitas yang dimiliki negara.

Sedangkan menurut Graham T. Allison, terdapat dua model lainnya selain model aktor rasional yaitu model proses organisasi dan model politik birokratik

¹⁵ *Ibid*, hal. 216

yang dapat memberikan gambaran mengenai proses pembuatan keputusan politik luar negeri. Dan dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan model aktor rasional untuk menjelaskan tentang faktor pendorong internal mengenai perubahan kebijakan lingkungan Amerika Serikat yang dilakukan oleh presiden baru Amerika Serikat Barrack Obama.

Dalam segala hal, khususnya terkait dengan masalah pemerintahan, aktor rasional mempunyai pengaruh terhadap setiap proses pembuatan kebijakan luar negeri. Hal ini terjadi karena politik luar negeri dianggap sebagai suatu akibat dari tindakan aktor rasional. Pembuatan keputusan atau kebijakan luar negeri digambarkan sebagai suatu proses intelektual, yaitu dimana pemerintah dicirikan mempunyai perilaku individu yang bernalar, selalu memiliki pemikiran yang rasional dan terkondisi.

Asumsi dasar dari model aktor rasional yaitu negara-negara dapat dianggap sebagai aktor yang berupaya untuk memaksimalkan pencapaian tujuan, berdasarkan kalkulasi rasional dalam kancah politik global¹⁶. Pada model ini, negara atau para pembuat keputusan dipandang sebagai *solitary actor* (satu-satunya aktor atau aktor utama) yang berupaya untuk memaksimalkan tujuan dalam lingkungan politik internasional, sehingga nantinya akan tercapai kepentingan nasional negara tersebut.

Dalam bukunya Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi, Mohtar Mas' oed mendefinisikan model aktor rasional sebagai suatu politik luar negeri yang dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional,

¹⁶ Anak Agung Banyu Perwita, Yanyan M. Yani, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, PT Rosdakarya Bandung, 2005, hal. 61.

terutama suatu pemerintahan yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan¹⁷. Tindakan tersebut yang dimaksud dapat berupa pilihan-pilihan atau juga alternatif-alternatif yang digunakan untuk mendefinisikan fenomena tertentu.

Dalam model aktor rasional digambarkan bahwa para pembuat keputusan dalam melakukan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif itu menggunakan kriteria “optimalisasi hasil”¹⁸. Pilihan atau alternatif yang dimaksud merupakan pilihan yang diambil oleh pemerintah dan telah memusatkan perhatian kepada kepentingan nasional negara itu sendiri.

Para pembuat keputusan digambarkan selalu siap untuk melakukan perubahan atau penyesuaian dalam setiap kebijaksanaannya. Mereka para aktor rasional juga diasumsikan dapat memperoleh informasi yang cukup banyak sehingga dapat melakukan penelusuran tuntas terhadap semua alternatif kebijaksanaan yang mungkin dilakukan dan semua sumber-sumber yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan yang mereka tetapkan¹⁹.

Aktor rasional dipandang sebagai orang yang mengetahui tentang pilihan-pilihan atau alternatif terbaik yang tersedia dan mengetahui juga konsekuensi-konsekuensi yang nantinya mungkin akan timbul dari setiap pilihan sebelum membuat keputusan. Para pembuat keputusan tersebut bertindak berdasarkan apa yang mereka anggap benar, berdasarkan baik buruknya, serta besar kecilnya keuntungan yang akan diperoleh. Mereka telah mempertimbangkan untung rugi

¹⁷ Diakses melalui situs <http://publikasi.umy.ac.id/>, tanggal 21 September 2011 pukul 21.22 WIB.

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ *Ibid*

serta pencapaian tujuan yang maksimal dalam menghasilkan keputusan²⁰. Sehingga segala sesuatu yang bersifat rasio atau nalar akan menjadi suatu pertimbangan dalam pengambilan keputusan atau kebijakan dalam pemerintahan.

Dalam hal ini, Barrack Hussein Obama lah yang berlaku sebagai aktor rasional yaitu sebagai sosok yang memunculkan suatu keputusan baru. Dalam tulisan ini nantinya akan ditunjukkan mengenai faktor pendorong internal tentang perubahan kebijakan lingkungan Amerika Serikat yang dipandang sebagai tindakan-tindakan aktor rasional yaitu Obama sebagai presiden Amerika Serikat, untuk mencapai suatu tujuan.

Perubahan kebijakan lingkungan Amerika Serikat terjadi pada masa pemerintahan presiden Barrack Obama setelah sebelumnya pada masa jabatan George W. Bush Jr. permasalahan kebijakan lingkungan tidak mendapatkan perhatian yang lebih. Peran Obama sebagai salah satu aktor dalam proses pengambilan keputusan sangatlah besar. Dengan kedudukannya sebagai presiden, ia dapat mengubah kebijakan lingkungan Amerika Serikat menjadi lebih memperhatikan kepada masalah kelestarian lingkungan. Maka disini akan jelas bahwa pengaruh seorang aktor rasional yang dominan dapat mengambil suatu kebijakan atau keputusan dalam suatu negara²¹.

Perubahan kebijakan lingkungan yang dilakukan ini merupakan pilihan yang rasional bagi Obama. Pertimbangan akan keuntungan yang akan diperoleh nantinya merupakan tujuan utama dalam menentukan sikap. Obama sebagai salah satu pelaku pembuat keputusan di Amerika Serikat tentu memiliki pertimbangan-

²⁰ Andi Isyana Ayu F, 2006, "*Kepentingan AS Terhadap Proferasi Senjata Nuklir India*", skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Jurusan Ilmu Hubungan Internasional UMY, hal. 24.

²¹ *Opcit*, hal. 22.

pertimbangan tertentu dalam hal kebijakan yang baru tersebut. Seperti yang sudah diterangkan sebelumnya bahwa pertimbangan rasional dalam hal manfaat yang diperoleh dari setiap kebijakan yang diambil merupakan pertimbangan utama. Setelah menimbang dan ternyata lebih banyak efek positif yang akan diterima, kemudian Obama memutuskan untuk melakukan perubahan terkait dengan kebijakan lingkungan AS.

Walaupun pada kampanye Obama sebelum terpilih menjadi presiden Amerika Serikat ia hanya sedikit menyinggung masalah lingkungan, tapi kenyataannya dalam rencana program kerjanya bersama Biden wakilnya, Obama juga tidak sedikit menulis mengenai masalah lingkungan. Ini tentu merupakan rasionalitas Obama yang didasarkan pada penetapan pilihan dari beberapa alternatif yang ada, dengan mempertimbangkan bahwa jika kebijakan tersebut diambil, maka keuntungan yang akan diperoleh lebih banyak jika dibandingkan dengan jika Obama memilih alternatif kebijakan yang lainnya. Maka akan masuk akal jika Obama kemudian mengubah kebijakan lingkungan Amerika Serikat pada masa pemerintahannya.

2. Teori Sistem

David Easton mengatakan bahwa studi politik akan berusaha untuk memahami bagaimana suatu keputusan-keputusan yang otoritatif atau sah dibuat dan dilaksanakan dalam suatu masyarakat atau pemerintahan. Atau dengan kata lain dapat dikatakan bahwa Easton melihat keputusan sebagai hasil dari sebuah

proses yang berlangsung di dalam sistem politik otoritasnya teralokasi di dalam suatu masyarakat²².

Sedangkan pengertian sistem politik menurut David Easton adalah sistem politik merupakan suatu perwujudan dari nilai-nilai yang dapat bersifat paksaan atau dengan suatu kewenangan atau kebijakan yang ada, dan perwujudan dari nilai-nilai tersebut sifatnya mengikat bagi masyarakat secara keseluruhan. Ia juga mengatakan bahwa sistem politik dapat juga diperkenalkan sebagai seperangkat interaksi yang merupakan penggambaran dari tingkah laku sosial, melalui nilai-nilai tadi yang dipaksakan kepada masyarakat. Usulan mengenai metode yang digunakan untuk menganalisa berbagai jenis sistem politik menurut Easton yaitu dilakukan dengan menelaah sistem politik berdasarkan ciri utama sebagai berikut²³:

- 1) Ciri-ciri identifikasi yang meliputi unit-unit dari sistem politik yang membentuk sistem tersebut dan seberapa luas batasan-batasan pengaruh dari sistem itu sendiri.
- 2) Input dan output dari sistem tersebut yang tercermin dalam keputusan-keputusan yang berupa kebijakan yang bertindak sebagai output dan dukungan atau tuntutan yang ada dalam proses pembuatan keputusan yang ada dalam input tersebut.
- 3) Jenis dan tingkat diferensiasi dalam sistem tersebut.
- 4) Tingkat integrasi sistem politik yang mencerminkan tingkat efisiensinya.

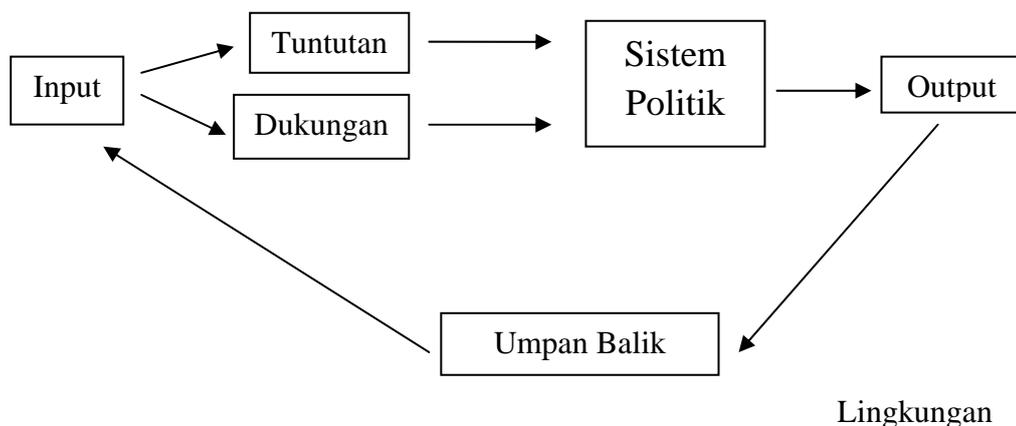
²² Mohtar Masoed, Colin Mac Andrews, 2001, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal: 4.

²³ *Ibid*, hal. 5 - 7

Berikut inilah sebuah diagram sistem politik yang merupakan model sederhana dan bisa dipakai sebagai pendekatan dalam mempelajari kehidupan politik yang digambarkan menurut Davis Easton:

Gambar 1.1 Model Sistem Politik Menurut David Easton

Lingkungan



Sumber: Mohtar Mas'oe'd dan Colin MacAndrews, 2001, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: UGM Press.

Keterangan:

1. Input: Tahap ini adalah tahap yang memberikan bahan mentah atau informasi yang perlu diproses oleh sistem itu, juga energi yang dibutuhkan untuk mempertahankan kelangsungan sistem tersebut. Input ini sendiri kemudian dipecah menjadi dua jenis pokok input yaitu berupa tuntutan dan dukungan. Tuntutan timbul dari dua bidang pengalaman yaitu lingkungan disekitar sistem itu sendiri maupun dalam lingkup sistem tersebut. Dan dalam perjalanannya, tuntutan tersebut kemudian dapat timbul untuk mengubah hubungan-hubungan politis antara anggota-anggota dalam sistem tersebut²⁴. Tuntutan yang

²⁴ *Ibid*, hal. 11.

merupakan bahan dasar untuk membuat keputusan atau kebijakan ini juga memerlukan dukungan agar dapat tercapai tujuannya. Karena tanpa adanya dukungan, tuntutan tidak akan bisa terpenuhi, atau konflik mengenai tujuan tidak akan terselesaikan²⁵. Dukungan ini sendiri mengarah kepada tiga sasaran yaitu rejim, komunitas dan pemerintahan. Diantara ketiganya ini harus ada suatu kesatuan sikap, pendapat maupun kehendak atau tujuan. Baik tuntutan atau dukungan dimaksudkan untuk mengubah proses pengangkatan pemimpin politik formal, amandemen konstitusi dan tuntutan atau dukungan lain yang serupa dan merupakan suatu perwujudan aspirasi dalam sistem politik.

2. Sistem politik: Bagian ini merupakan bagian yang penting dalam diagram yang digambarkan sebelumnya. Karena dalam bagian sistem politik inilah semua tuntutan dan dukungan yang masuk dan dianggap sebagai bahan mentah dari keputusan atau kebijakan yang nantinya dihasilkan akan diolah dan diproses. Dalam hal ini peran yang dimiliki oleh suatu pemerintahan atau rejim sangatlah diperlukan. Karena sikap atau latar belakang atau ideologi yang dimiliki oleh suatu rejim dapat mempengaruhi dalam terciptanya keputusan atau kebijakan tersebut.
3. Output: Bagian ini ada setelah dilakukannya pengolahan atau proses pengambilan keputusan dalam sistem politik berdasarkan dari tuntutan atau dukungan yang berasal dari input sebelumnya. Output dari sistem politik adalah wujud dari suatu keputusan atau kebijaksanaan politik. Ini merupakan

²⁵ *Ibid*, hal. 13.

pendorong yang khas bagi anggota-anggota dan suatu sistem untuk mendukung sistem tersebut²⁶. Output sebagai suatu hasil dari proses dalam sistem politik ini dapat bersifat negatif ataupun bersifat positif. Jika output negatif, maka yang dihasilkan adalah suatu ancaman bagi anggota sistem politik tersebut dan mungkin akan mendapatkan sanksi ataupun ancaman dari masyarakat dalam sistem tersebut. Namun, jika hasil output adalah positif, maka yang akan terjadi nantinya adalah akan timbul dukungan yang lebih banyak dari masyarakat lokal maupun internasional dalam pemerintahan disistem politik tersebut.

4. Timbal balik: Ini dapat dikatakan sebagai fase terakhir dalam proses pembuatan keputusan atau sistem politik apabila masyarakat dapat menerima kebijakan atau keputusan yang dihasilkan dalam output. Tapi akan terjadi sebaliknya jika masyarakat tidak menerima keputusan tersebut, maka mau tidak mau proses pengambilan keputusan harus dilakukan pengulangan dari tahap awal yaitu input. Fase timbal balik ini sangat berhubungan erat dengan kondisi lingkungan terjadi dalam masyarakat dalam pemerintahan tersebut.

Dalam membahas perubahan kebijakan lingkungan Amerika Serikat yang dilakukan presiden Barrack Obama, penulis hanya menampilkan ciri input dan output yang ada dalam sistem politik.

Tuntutan yang diberikan kepada pemerintahan Obama sebagian besar berasal dari seluruh negara-negara didunia termasuk sekutunya dan juga masyarakat internasional. Terlebih lagi dengan adanya penolakan dari pemerintah sebelumnya untuk meratifikasi Protokol Kyoto yang mewajibkan negara-negara

²⁶ *Ibid*, hal. 16.

didunia mengurangi emisi gasnya, ini semakin membuat tuntutan datang kepada pemerintahan Obama untuk lebih memperhatikan masalah lingkungan. Tuntutan ini sebenarnya telah diberikan masyarakat internasional sejak pemerintahan sebelum Obama, hanya saja saat itu belum mendapatkan respon yang baik dari pemerintah sebelumnya. Sehingga dapat dikatakan juga bahwa tuntutan yang ada juga tidak lepas dengan hadirnya Protokol Kyoto sebagai satu rezim lingkungan hidup baru.

Tuntutan lain juga datang dari masyarakat Amerika yang mengecam pemerintahan sebelumnya yang tidak begitu peduli terhadap kerusakan lingkungan. Dan dukungan yang kuat datang dari pendukung presiden Obama yang menyambut baik akan terpilihnya ia sebagai presiden karena menganggap ini akan menimbulkan suatu perubahan yang besar bagi setiap kebijakan pemerintah Amerika Serikat khususnya dalam kebijakan yang lebih memperhatikan masalah lingkungan. Terbukti dengan adanya komitmen dari Obama untuk mengubah kebijakan lingkungannya yang berbeda dari pemerintahan sebelumnya yang juga tidak dapat lepas dari hasil yang tertulis dalam Protokol Kyoto terkait dengan pengurangan emisi gas.

E. Hipotesa

Berdasarkan latar belakang masalah serta kerangka dasar teori yang dituliskan sebelumnya, maka dapat diperoleh suatu hipotesa atau jawaban sementara untuk menjawab permasalahan yang ada, yaitu:

Perubahan kebijakan lingkungan Amerika Serikat dibawah pemerintahan presiden Barrack Obama didorong oleh hal-hal sebagai berikut:

Pertama, secara internal perubahan kebijakan lingkungan Amerika Serikat pada masa pemerintahan presiden Barrack Obama didorong oleh pilihan rasional dari pemerintah Obama sebagai pelaku aktor rasional yang ingin mengubah kebijakan lingkungan Amerika untuk lebih peduli dan memperhatikan masalah lingkungan berdasarkan rasionalitasnya.

Kedua, secara eksternal perubahan kebijakan lingkungan yang dilakukan pemerintah Amerika Serikat dibawah presiden Barrack Obama didorong oleh adanya tuntutan yang diberikan oleh masyarakat internasional kepada pemerintah Amerika Serikat.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi dokumen atau studi pustaka yang dilakukan dengan cara menghimpun data sekunder dalam hal ini diwakili oleh informasi-informasi dari literatur-literatur yang relevan dengan masalah yang diteliti dengan pertimbangan yaitu:

1. Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan data kualitatif yang didasarkan pada penelitian kepustakaan yang meliputi literatur yang dinilai relevan, surat kabar dan internet.
2. Tujuan penelitian ini bersifat eksplanatif (menjelaskan) yang bertujuan untuk menjawab pertanyaan apa, siapa, dimana, kapan atau berapa yang berwujud pada menganalisa dari fakta-fakta yang terkumpul, yang didapat melalui data kualitatif.
3. Metode yang digunakan berdasarkan hubungan dengan obyek penelitian yaitu *historical comparative research*, dengan melihat dari pendekatan

sejarah dalam penjabarannya untuk mengkaji peristiwa berdasarkan urutan waktu dari masa lalu hingga masa sekarang.

G. Jangkauan Penelitian

Untuk membatasi agar penelitian ini tidak terlalu jauh dan luas dalam pembahasannya maka penulis memberikan batasan waktu. Batasan penelitian dalam penulisan ini dimulai pada tahun 2009 dimana pada tahun tersebut Barack Obama telah terpilih dan dilantik sebagai presiden baru Amerika Serikat, sampai dengan tahun 2011 yaitu dimana Barack Obama masih menjabat sebagai presiden Amerika Serikat dan tengah melaksanakan rencana kerjanya yang terkait juga didalamnya mengenai kebijakan pemerintah Amerika Serikat dalam masalah lingkungan. Kebijakan lingkungan yang dibahas dalam tulisan ini juga dibatasi dalam lingkup isu perubahan iklim yang terkait dengan pengurangan emisi gas sesuai dengan hasil dari Protokol Kyoto. Dan dalam penelitian ini juga mencakup kejadian di tahun-tahun sebelumnya yang dianggap masih relevan, termasuk beberapa konferensi internasional tentang perubahan iklim, guna mendukung pembahasan dan penjelasan yang masih mencakup dan berhubungan dengan penelitian ini.

H. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan penelitian ini menjadi sebuah karya tulis, penulis membagi dalam beberapa bab dimana antara bab-bab tersebut saling berkaitan sehingga menjadi satu kebulatan yang utuh.

Bab I. Berisikan tentang pendahuluan yang terdiri dari: Latar Belakang Masalah, Pokok Permasalahan, Tujuan Penelitian, Kerangka Dasar

Pemikiran, Hipotesa, Metode Penelitian, Jangkauan Penelitian dan terakhir adalah Sistematika Penulisan.

- Bab II. Berisikan tentang perkembangan politik lingkungan Amerika Serikat pada masa pemerintahan presiden George W. Bush.
- Bab III. Berisikan tentang perubahan kebijakan lingkungan Amerika Serikat yang dilakukan presiden Barrack Obama
- Bab IV. Berisikan pembahasan tentang faktor pendorong yang menjadi pemicu perubahan kebijakan lingkungan Amerika Serikat pada masa pemerintahan Barrack Obama.
- Bab V. Penutup / Kesimpulan, berisi ringkasan singkat tentang penelitian yang disusun oleh penulis dari seluruh hal-hal yang dikemukakan pada bab-bab sebelumnya.