

BAB I

PENDAHULUAN

A. ALASAN PEMILIHAN JUDUL

Pemanasan global yang berlanjut pada perubahan iklim global merupakan kecenderungan kondisi yang berkembang di bumi saat ini. Hal ini diakibatkan oleh naiknya jumlah penduduk dan aktifitas manusia dalam memenuhi kebutuhannya hingga mampu menciptakan Revolusi Industri pada abad ke-18 dan berpengaruh buruk pada lingkungan global. Kegiatan industri pada kelanjutannya meningkatkan konsentrasi gas buang (CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC SF₆) ke lapisan atmosfer dengan dampak penipisan lapisan ozon dan menimbulkan efek rumah kaca (GRK).¹

Kegiatan industri tersebut lebih banyak dilakukan oleh negara-negara maju (*Developed Country*) atau negara-negara industri maju dan membawa dampak yang buruk bagi negara-negara yang sedang berkembang (*Developing Country*). Akibat emisi gas rumah kaca yang berlebihan telah banyak terjadi bencana alam, diantaranya bencana banjir, kekeringan, naiknya permukaan air laut di beberapa wilayah pantai di seluruh dunia. Yang paling menderita akibat bencana alam tersebut adalah negara sedang berkembang. Selain lingkungan nasional negara tersebut rusak, negara juga merugi karena kondisi ekonomi nasional yang terancam dan semakin merosot akibat sarana dan infrastruktur pendukung kegiatan ekonomi ikut hancur.

¹ Download@[http://www.Answer.com/topic/Kyoto protokol](http://www.Answer.com/topic/Kyoto%20protokol), diakses tanggal 12 Oktober 2008.

Melihat kondisi lingkungan alam yang begitu memprihatinkan membuat penulis tertarik untuk menangkat topik tentang Protokol Kyoto, dimana Amerika Serikat sebagai salah satu negara penyumbang emisi terbanyak menolak ratifikasi Protokol Kyoto pada UNFCCC di Bali 2007. Sikap Amerika Serikat yang tetap menolak meratifikasi Protokol Kyoto dinilai dunia sebagai sebuah arogansi negara adidaya ini Amerika Serikat dengan Bush sebagai pimpinannya yang tetap menolak berkompromi, dalam hal ini kebijakan tersebut tidak terlepas dari pengaruh Partai yang sedang berkuasa dan lobi-lobi yang mendesak Partai Politik yang berkuasa oleh kelompok-kelompok kepentingan. Dengan uraian tersebut di atas, penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul: **“Pengaruh Partai Republik Dalam Penolakan Pemerintahan Amerika Serikat Untuk Meratifikasi Protokol Kyoto pada UNFCCC Bali 2007”**.

B. TUJUAN PENULISAN

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Penulisan skripsi ini bertujuan untuk mengetahui lebih jauh mengenai Protokol Kyoto dan efektifitasnya dalam penerapannya di negara-negara maju.
2. Untuk mengetahui sebab-sebab atau alasan mengapa Amerika Serikat menolak meratifikasi Protokol Kyoto dan peran Partai Republik dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri Amerika Serikat dan lobi-lobi yang dilakukan kelompok kepentingan.

C. LATAR BELAKANG MASALAH

Perubahan iklim adalah fenomena global yang dipicu oleh kegiatan manusia terutama yang berkaitan dengan penggunaan bahan bakar fosil (BBF) dan kegiatan alih-guna lahan.² Perubahan iklim yang membawa perubahan kondisi fisik atmosfer bumi yang mencakup suhu dan distribusi curah hujan yang membawa dampak buruk terhadap berbagai sektor kehidupan manusia. Perubahan fisik ini tidak terjadi dalam waktu singkat, melainkan dalam kurun waktu yang cukup lama. Sejak dilangsungkannya Revolusi Industri pada abad ke-18, lingkungan global menderita pencemaran udara yang berdampak besar pada sistem iklim global. Penggunaan sistem energi berbahan baku fosil seperti minyak bumi, dan batu bara serta gas mengakibatkan penipisan lapisan ozon yang merupakan pelindung bumi terhadap pancaran sinar matahari.

Meningkatnya konsentrasi gas rumah kaca ini diprediksikan pada 100 tahun yang akan datang, suhu global permukaan bumi naik 1,4 hingga 5,8° C.³ Dampak signifikan yang diakibatkan oleh meningkatnya konsentrasi gas rumah kaca diantaranya kondisi iklim yang cenderung berubah dan musim kemarau yang berkepanjangan akibat perubahan iklim yang tidak menentu serta adanya pemanasan global. Panas bumi yang berlebihan menyebabkan melelehnya es di daerah kutub sehingga berlanjut pada kenaikan volume air laut yang pada kelanjutannya menenggelamkan daerah pinggiran pantai di beberapa wilayah pantai negara-negara diseluruh dunia. Peristiwa perubahan iklim dan pemanasan

² Daniel Murdiyarso, *Protokol Kyoto: Implikasinya Pada negara-negara berkembang*. KOMPAS, Jakarta, 2003. hal 1.

³ Download@http://www.envfor.nic.In/cc/India_unfccc.htm diakses tanggal 14 Oktober 2008.

global tersebut sangat dirasakan oleh banyak negara di dunia, terutama negara sedang berkembang.

Di India, perubahan iklim ini mengakibatkan sedikitnya 60 juta orang harus mengungsi akibat banjir. Banjir yang melanda wilayah India, Bangladesh, dan Mesir ini sebagai bukti bahwa perubahan iklim benar-benar terjadi dikarenakan naiknya permukaan laut. Di kawasan Amerika Utara, termasuk Amerika Serikat (AS), terus disibukkan hantaman berbagai macam badai. Bencana alam yang cukup dahsyat ini mengakibatkan banjir, menghancurkan ribuan rumah, dan meluluhlantakkan infrastruktur di AS, Kuba, dan Haiti. Jutaan warga harus diungsikan atau dievakuasi ke tempat yang aman. Di Haiti, badai Ike menewaskan sekitar 600 orang.⁴

Dalam masalah pemanasan global, pada dasarnya negara-negara maju adalah pihak yang paling bertanggung jawab, melalui pola produksi dan konsumsi yang lebih mengutamakan pertimbangan jangka pendek, yakni penggunaan GNP per kapita sebagai indikator sukses sebuah negara dalam pertumbuhan dan pembangunan ekonomi. Hal ini mendorong negara-negara maju untuk terus meningkatkan industrialisasi di dalam negeri yang telah dimulai sejak abad 18. Ataupun di luar negeri melalui relokasi industri yang digerakkan oleh TNCs yang telah menangguk keuntungan luar biasa dari eksploitasi sumber daya alam di Dunia Ketiga.

⁴ <http://alcapone-network.co.cc/?tag=bencana-alam> diakses 14 Oktober 2008

Hal ini mendorong pula kebijakan serupa yang ditempuh oleh negara sedang berkembang dalam merumuskan arah pembangunannya. Sumber daya alam terus menerus dieksploitasi untuk mendukung pertumbuhan ekonomi tanpa memperdulikan ketersediaannya di alam dan tanpa memperdulikan beban yang kemudian harus ditanggung lingkungan hidup. Satu hal yang terlambat disadari, bahwa sesungguhnya negara-negara Selatan adalah pihak yang paling dirugikan dari model pembangunan eksploitatif ini.

Menyikapi kondisi perkembangan alam global yang cenderung berubah bahkan berkelanjutan, atas inisiatif PBB, dibentuklah Konvensi Kerangka Kerja Tentang Perubahan Iklim (UNFCCC) di Brazil, pada tahun 1992.⁵ Perserikatan Bangsa-Bangsa Kerangka Konvensi Perubahan Iklim (UNFCCC) adalah sebuah perjanjian yang dihasilkan di Perserikatan Bangsa-Bangsa pada Konferensi Lingkungan dan Pembangunan (UNCED), informal dikenal sebagai *Earth Summit*, yang diadakan di Rio de Janeiro dari 3 sampai 14 Juni 1992. Kemudian dilanjutkan dengan mengadopsi Protokol Kyoto pada pelaksanaan *Conference of Parties* (COP III) di Kyoto, Jepang, pada bulan Desember 1997, sebagai tindak lanjut dari implementasi tujuan konvensi kerangka kerja tentang perubahan iklim (UNFCCC).

UNFCCC yang juga merupakan nama Perserikatan Bangsa-Bangsa Sekretariat diisi dengan mendukung pengoperasian Konvensi, dengan kantor di Haus Carstanjen, Bonn, Jerman. Sejak tahun 2006, kepala sekretariat yaitu Yvo de

⁵ Daniel Murdiyarso, *Protokol Kyoto: Implikasinya Bagi Negara Berkembang*. KOMPAS, Jakarta, 2003. Hal 3.

Boer. Tujuan utamanya dari Konvensi adalah untuk mencapai stabilisasi dari konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer pada tingkat yang berbahaya *anthropogenic* akan mencegah gangguan pada sistem iklim.⁶ Tingkat tersebut harus dicapai dalam waktu yang cukup untuk membolehkan ekosistem alami untuk menyesuaikan diri terhadap perubahan iklim, untuk memastikan bahwa produksi makanan tidak terancam dan untuk mengaktifkan untuk melanjutkan pembangunan ekonomi secara berkelanjutan.

Di dalam konferensi para pihak ketiga (COP III) di Kyoto, Jepang, disepakati adanya sebuah tata cara penurunan emisi GRK yang dikenal dengan Protokol Kyoto (Kyoto Protocol). Protokol Kyoto adalah sebuah amandemen terhadap Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim (UNFCCC) . Negara-negara yang meratifikasi protokol ini berkomitmen untuk mengurangi emisi GRK *antropogenik* yang meliputi CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC dan SF₆ atau bekerjasama dalam perdagangan emisi jika mereka menjaga atau menambah jumlah emisi gas-gas tersebut, yang telah dikaitkan dengan pemanasan global. Mekanisme Kyoto yang dikenal yaitu *Clean Development Mechanism (CDM)*.⁷ CDM ini merupakan satu-satunya mekanisme yang bisa dilakukan antara negara maju dengan negara sedang berkembang.

Didalam Protokol Kyoto ini, negara maju (*Annex I*) mempunyai kewajiban untuk menurunkan emisi CO₂ sebesar 5,2 persen dari tahun 1990 untuk pelaksanaan hingga periode 2008-2012.⁸ Sedangkan negara berkembang (*Non*

⁶ <http://www.tematea.org/?q=node/11> diakses 14 Oktober 2008

⁷ Daniel Murdiyarso, *CDM: Mekanisme Pembangunan Bersih*, KOMPAS, Jakarta, 2003, hal 1.

⁸ Download@<http://www.cdmindia.com/background.htm> diakses 14 Oktober 2008

Annex I) tidak mempunyai kewajiban untuk menurunkan emisi gas rumahkacanya. Namun, negara sedang berkembang dapat berpartisipasi aktif dalam mengawasi penataan pencapaian target oleh negara-negara maju untuk dapat berpartisipasi dalam Protokol Kyoto. Setiap negara di dunia yang telah menandatangani dan meratifikasi konvensi PBB tentang perubahan iklim (UNFCCC) harus terlebih dahulu meratifikasi Protokol Kyoto tersebut, jika ingin mengadopsi CDM.

Berkenaan dengan pelaksanaan mekanisme CDM yang terdapat didalam Protokol Kyoto, terjadi pro dan kontra dari beberapa negara anggota konvensi UNFCCC. Hal ini disebabkan Amerika Serikat sebagai salah satu negara pelopor dibentuknya konvensi PBB tentang perubahan iklim (UNFCCC) memilih mundur dan menolak hasil perundingan konferensi para pihak ketiga (COP III) yang menyepakati Protokol Kyoto sebagai perjanjian lingkungan internasional untuk membatasi emisi negara maju atau negara industri hingga 5,2 persen dari total emisi negara maju berdasarkan tahun 1990 hingga periode 2008-2012.

Semua Pihak ke UNFCCC tergantung dari komitmen umum untuk menanggapi perubahan iklim. Mereka diminta untuk menyusun sebuah inventarisasi emisi gas rumah kaca mereka dan menyerahkan laporan, yang dikenal sebagai komunikasi nasional, pada mereka yang mengambil tindakan untuk melaksanakan Konvensi. Laporan-laporan ini memberikan cara untuk memonitor kemajuan yang dibuat oleh Partai dalam rapat dan komitmen mereka dalam mencapai tujuan Konvensi ultimate.

Untuk fokus tindakan mereka, pasalnya ke UNFCCC harus mempersiapkan program nasional yang berisi langkah-langkah mitigasi perubahan iklim, ketentuan untuk mengembangkan dan mentransfer teknologi ramah lingkungan, ketentuan secara lestari untuk mengelola karbon sinks, persiapan untuk menyesuaikan diri terhadap perubahan iklim, rencana untuk iklim penelitian, pengamatan dari iklim global dan sistem pertukaran data, dan rencana untuk mempromosikan pendidikan, pelatihan dan kesadaran publik yang berkaitan dengan perubahan iklim.

Bali menjadi tempat Konferensi Para Pihak atau COP 13 UNFCCC dan pertemuan para pihak atau *meeting of the Parties* (MOP) ke 3 Protokol Kyoto (disingkat COP13/CMP3). Konferensi ini amat penting karena diharapkan menghasilkan semacam *Bali Mandate* yang menjadi pedoman bagi pembahasan mengenai pengurangan emisi GRK di masa mendatang karena kesepakatan pengurangan emisi periode pertama dalam Protokol Kyoto akan berakhir pada 2012. Dunia mengharapkan para pemimpin negara-negara akan menyepakati butir-butir perundingan yang menjadi landasan bagi perundingan kesepakatan pengurangan emisi di masa datang. Hal ini diperlukan demi keselamatan bumi dan seluruh isinya.

Sekitar seratus pemimpin dunia hadir dalam pertemuan tingkat tinggi yang diadakan di Nusa Dua, Bali, mulai dari tanggal 3 sampai 13 Desember 2007.⁹ Namun, sangat disayangkan bahwa Amerika Serikat sebagai emiter (penghasil

⁹ <http://stayaware.wordpress.com/2007/12/03/apa-yang-dapat-diharapkan-dari-unfccc-di-bali> diakses 10 Oktober 2008.

emisi) paling besar tidak meratifikasi protokol yang padahal nantinya akan menguatkan komitmen negara-negara peratifikasi dalam mengimplementasikan klausul-klausul yang disepakati di dalam Protokol Kyoto. Justru Australia meratifikasi Protokol Kyoto yang pada awalnya menolak.

D. Pokok Permasalahan

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

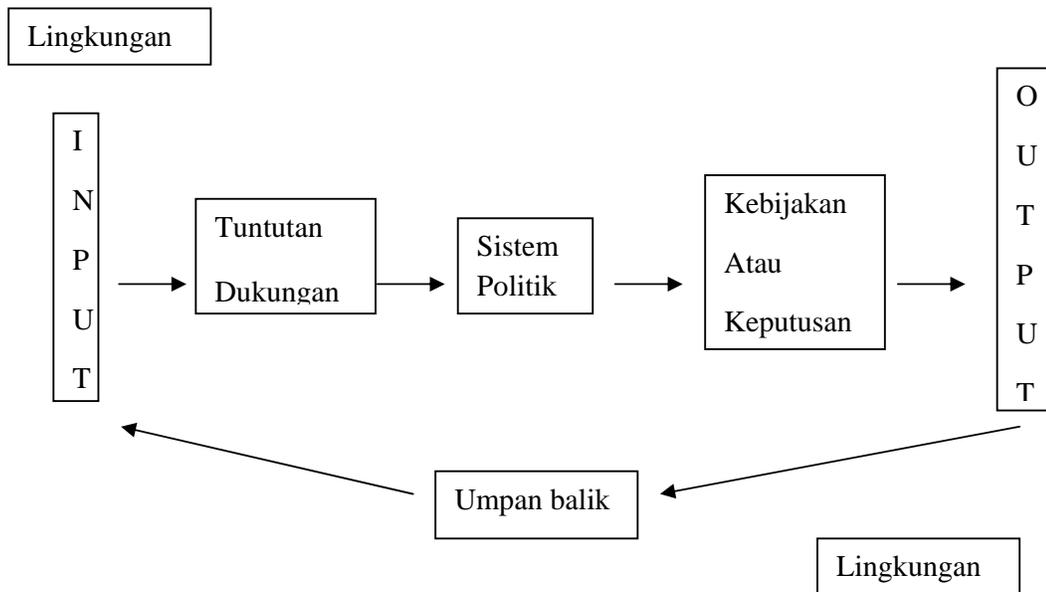
“Mengapa Pemerintahan Bush menolak untuk meratifikasi Protokol Kyoto pada UNFCCC Bali 2007 pada periode 2004-2008 ?”

E. Kerangka Teori/ Pemikiran

Kerangka teori yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu *“Teori Sistem Politik”* yang dikemukakan oleh David Easton. Didalam teorinya Easton menggambarkan kehidupan masyarakat politik sebagai suatu sistem. Sistem politik dan lingkungannya dihubungkan oleh hubungan *input-output*.¹⁰ Sistem politik itu sendiri dipandang sebagai *konversi* atau perubahan, yaitu menjadi *input* atau *output*. Rumusan ini secara sederhana dapat dituliskan sebagai berikut: *input-sistem* atau proses politik-*output*. Sistem politik memiliki ciri-ciri tertentu.

¹⁰ Mohtar Mas' oed, Colin McAndrews, Perbandingan Sistem Politik, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal: 5

Untuk mengkaji permasalahan diatas penulis menggunakan model yang dipakai dalam menganalisa proses pembuatan kebijakan adalah model yang dibuat oleh Prof. David Easton.¹¹



Dalam perspektif sistem, sistem politik adalah subsistem dari sistem sosial. Perspektif atau pendekatan sistem melihat keseluruhan interaksi yang ada dalam suatu sistem yakni suatu unit yang relatif terpisah dari lingkungannya dan memiliki hubungan yang relatif tetap diantara elemen-elemen pembentuknya.¹²

Model sistem politik yang paling sederhana akan menguraikan masukan (input) ke dalam sistem politik, yang mengubah melalui proses politik menjadi keluaran (output). Dalam model ini masukan biasanya dikaitkan dengan dukungan maupun tuntutan yang harus diolah oleh sistem politik lewat berbagai keputusan dan pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintahan untuk bisa menghasilkan

¹¹ Dikutip dari Mohtar Mas' oed, Colin MacAndrews, "Perbandingan Sistem Politik", Gadjah Mada University Press, 2000, hal 3

¹² http://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_politik diakses 19 November 2008

kesejahteraan bagi rakyat. Dalam perspektif ini, maka efektifitas sistem politik adalah kemampuannya untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyat dengan diberikannya kebijakan atau keputusan.

Berdasarkan skema di atas dapat dijelaskan mengapa Pemerintahan Bush menolak meratifikasi Protokol Kyoto pada UNFCCC Bali 2007. Di mana dipengaruhi tiga hal yaitu: kondisi politik dalam negeri dalam proses pembuatan kebijakan itu sendiri, kemampuan ekonomi dan aktor-aktor sektor ekonomi, serta konteks internasional sangat berpengaruh terhadap pembuat keputusan dalam menentukan kebijakan luar negerinya.

1. Kondisi Politik Dalam Negeri

Kondisi politik dalam negeri AS pada masa pemerintahan George W. Bush Jr. banyak kebijakan pemerintahan dalam banyak bidang yang kontroversi. Pembaharuan-pembaharuan yang dijalankan atas dasar Konstitusi, kemajuan ekonomi tanpa melihat dampak buruk yang diakibatkan.

Dengan adanya tuntutan yang berarti input atau masukan dari segala aspirasi yang berkembang dimasyarakat. Hal ini juga dapat berupa dukungan ketika sebuah kebijakan dinilai baik bagi kemajuan rakyatnya. Tentunya juga didasari alasan yang rasional. Setelah berbentuk tuntutan dan dukungan ini biasanya dilanjutkan kepada pembahasan dalam pembuatan suatu kebijakan.

Kebijakan-kebijakan tentang lingkungan khususnya banyak desakan dan lobi-lobi dari perusahaan-perusahaan otomotif besar di AS yang mendukung untuk menolak meratifikasi Protokol Kyoto. Oleh karena itu dengan lobi yang

sangat kuat mereka menekan Partai Politik yang berkuasa untuk mempertahankan penolakan tersebut didalam Kongres.

Di dalam proses pembuatan kebijakan di Amerika Serikat, partai politik sangat berpengaruh, hal ini tidak terlepas dari pengaruh partai yang sedang berkuasa didalam Kongres AS. Didalam Kongres AS, Partai Demokrat dan Partai Republik berbeda pendapat dalam hal ini.

Keputusan AS menolak untuk meratifikasi Protokol Kyoto dipengaruhi oleh adanya *tuntutan* dan *dukungan* yang muncul baik dari dalam (internal) maupun dari luar (eksternal) disekitar lingkungannya. Input datang dari lingkungan yang kemudian berproses menjadi tuntutan dan dukungan agar AS menolak meratifikasi Protokol Kyoto yang berasal dari Partai Politik khususnya. Tuntutan juga datang dari negara-negara yang sudah meratifikasi Protokol Kyoto. Mereka berharap Amerika mau meratifikasi Protokol Kyoto. Sebagaimana diketahui bahwa Amerika Serikat sebagai emiter (penghasil emisi) paling besar. Hal ini tentunya akan berdampak positif apabila Amerika mau meratifikasi Protokol Kyoto. Dukungan pun datang dari dalam negeri AS sendiri, untuk mengkampanyekan dukungan terhadap Protokol Kyoto di Amerika Serikat, ada gerakan untuk mendukung Protokol Kyoto yang dilakukan oleh beberapa universitas terkemuka di Amerika Serikat. Gerakan ini dinamakan *Kyoto Now*.¹³

Kelompok kepentingan juga memiliki kepentingan dalam sistem pemerintahan AS khususnya mempengaruhi Partai Politik. Di dalam sistem politik lah banyak terjadi perdebatan dan perbedaan pendapat dari masing-masing partai.

¹³ <http://priyadi.net/archives/2005/02/14/protokol-kyoto/> di akses 20 November 2008

Oleh karena itu dalam pengambilan keputusan atau kebijakan luar negeri atau dalam negeri di Amerika Serikat bukanlah di tangan seorang Presiden tetapi harus melewati beberapa proses didalamnya yang kemudian akan menjadi sebuah kebijakan. Bush sebagai presiden mengeluarkan kebijakan luar negeri yang harus melewati beberapa proses di dalam sistem politik AS sendiri. Apalagi pengaruh partai politik sangat kuat sekali dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri.

2. Kemampuan Ekonomi

AS merupakan sebuah negara yang mengandalkan perekonomiannya dari sektor-sektor industri. Didukung dengan sumber daya manusia yang cerdas, AS menjadi sebuah negara yang maju dan kaya. Banyak sumbangsih yang diberikan oleh sektor-sektor industri, industri otomotif khususnya. Banyak perusahaan-perusahaan otomotif yang terkenal disana seperti General Motors, Ford. Pendapatan devisa dari hasil ekspor otomotif pun berkisar antara 1 miliar dan 2 miliar dollar AS setahunnya. Jadi jelaslah bahwa sektor industri otomotif sangat mempengaruhi ekonomi Venezuela dan merupakan sumber utama pemasukan negara.

3. Konteks Internasional

Berikut ini cakupan tentang politik luar negeri AS karena kita tidak bisa mengabaikan sejarah yang dilalui AS dalam percaturan politiknya dimasa lalu. Konsepsi Politik Luar Negeri, yang dimaksud dengan politik luar negeri adalah merupakan suatu strategi atau rencana tindakan yang dibentuk oleh para pembuat

keputusan suatu negara dalam menghadapi negara lain atau unit analisa politik internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang dituangkan dalam terminologi kepentingan nasional.¹⁴

Jack C Plano dan Roy Olton lebih lanjut menyatakan, bahwa langkah utama dalam pembuatan kebijakan luar negeri mencakup beberapa hal berikut:

- a. menjabarkan pertimbangan kepentingan nasional kedalam bentuk tujuan dan sasaran yang spesifik.
- b. menetapkan faktor situasional di lingkungan domestik dan internasional yang berkaitan dengan tujuan kebijakan luar negeri.
- c. menganalisa kapabilitas nasional untuk menjangkau hasil yang dikehendaki.
- d. mengembangkan perencanaan atau strategi untuk mengembangkan kapabilitas nasional dalam menanggulangi variabel tertentu sehingga mencapai tujuan yang ditetapkan.
- e. melaksanakan tindakan yang diperlukan.

Dari poin diatas maka dapat dipahami bahwa suatu kebijakan luar negeri oleh suatu negara melewati tahapan proses untuk mengkonseptualisasikan tujuan dan kepentingan nasionalnya, yang juga dapat dikorelasikan pada kekuatan nasional atau kapabilitas yang dimiliki negara tersebut. AS menjadi contoh

¹⁴ Jack C Plano dan Roy Olton, *Kamus Hubungan Internasional*, alih bahasa Wawan Juanda CV Putra A Bardin, 1999, hal 5

dimana suatu negara dengan kapabilitas tinggi dapat dikomparasikan dengan negara yang menjadi tujuan politik luar negerinya. Penggunaan militer yang dimiliki oleh AS kemudian menjadikan negara ini dikenal sebagai negara yang mempunyai intensitas dominasi militer yang tinggi dalam setiap implementasi politik luar negerinya. Hal ini bisa dilihat dari kebijakan atas beberapa peristiwa sejarah penting AS maupun dunia, seperti Pearl Harbour dan Tragedi WTC 2001 yang tak lepas dari kebijakan dengan militernya.

Dalam konsep politik luar negeri yang dijalani AS sampai saat ini, kita akan mendapatkan bagaimana sebuah negara dengan dominasi kekuatan yang besar termasuk dalam bidang militer seperti Amerika Serikat dapat mempengaruhi politik dunia internasional secara keseluruhan. Namun itu tidak serta merta menjadi satu-satunya bentuk upaya yang dilakukan AS dalam mempertahankan peran internasionalnya.

Pada level tindakan politik luar negeri yang diambil pemerintah AS sendiri dikenal dua macam media yang digunakan untuk mencapai tujuan nasionalnya, yaitu “media lunak” dan “media kasar”. Pengertian media lunak adalah pencapaian tujuan yang mengedepankan aspek-aspek negosiasi dan perundingan yang menguntungkan (soft diplomacy), sedangkan penggunaan media kasar adalah menggunakan kekuatan militer yang paling ekstrim sekalipun untuk “memaksa” negara lain untuk pencapaian kepentingan nasionalnya (hard diplomacy).

Maka dengan demikian maka perang pun kemudian merupakan lanjutan upaya diplomasi untuk pencapaian tujuan nasional suatu negara. Untuk itu perang merupakan suatu keputusan yang rasional, dan kebijakan perang ditentukan melalui perhitungan biaya dan keuntungan yang logis.¹⁵

Tabel Proses Pengambilan Kebijakan Politik Luar Negeri AS

Pertimbangan	Faktor Penghambat	Faktor Pendukung	Kebijakan
<ul style="list-style-type: none"> - Kondisi politik dalam negeri. - Kemampuan ekonomi. - Konteks internasional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pemerintahan Bush tidak terpusat pada perubahan iklim global - Intervensi kebijakan dari kelompok sektor industri otomotif dengan melobi Partai Politik. - Partai Republik yang mendominasi jalannya kongres dan sebagian mendukung untuk menolak meratifikasi Protokol Kyoto 	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya gerakan-gerakan yang lahir di AS seperti <i>Kyoto Now</i> yang mendesak AS untuk menandatangani ratifikasi Protokol Kyoto. - Desakan dari negara-negara berkembang dan negara-negara yang telah meratifikasi Protokol Kyoto. 	<p>Menolak Meratifikasi Protokol Kyoto pada UNFCCC Bali 2007.</p>

¹⁵ Walter S Jones, *Logika Hubungan Internasional: Kekuasaan, Ekonomi Politik Internasional dan Tatanan Dunia 2*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1993 hal 218

Dari tabel proses pengambilan kebijakan politik luar negeri di atas kita dapat melihat faktor-faktor apa saja yang menjadi landasan dari kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat. Dalam hal ini, jika dikaitkan dengan kondisi politik dalam negeri, kemampuan ekonomi serta konteks internasional, keputusan mengenai penolakan AS untuk meratifikasi Protokol Kyoto pada UNFCCC di Bali.

Selain itu Amerika merupakan negara dengan pemasukan yang bergantung pada sektor industri otomotif di kawasan AS sendiri dan sekitarnya. Produksi setiap kendaraan dengan CC besar misalnya itu tentunya memakai bahan bakar fosil yang cukup banyak untuk tiap unit produksinya. Oleh karena itu sikap AS untuk melindungi sektor ini sangatlah jelas karena pemasukan yang dihasilkan juga cukup besar. Akhirnya AS menentukan sikap untuk menolak meratifikasi Protokol Kyoto.

F. Hipotesa

Berdasarkan latar belakang permasalahan dan landasan pemikiran di atas, maka penulis dapat mengambil hipotesa sebagai berikut:

Pemerintahan Bush menolak untuk meratifikasi Protokol Kyoto pada UNFCCC Bali 2007 dilandasi oleh:

- Tekanan-tekanan dan lobi-lobi yang kuat dari kelompok Industri Otomotif kepada Partai Republik,
- Pengaruh yang kuat dari Partai Republik dalam Kongres karena dominasi kursi anggota dalam Kongres,

G. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi dokumen 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 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 berdasar hubungan dengan obyek penelitian adalah *unobtrusive* yaitu *historical comparative research*, dengan melihat dari pendekatan sejarah dalam penjabarannya untuk mengkaji peristiwa berdasarkan kesinambungan waktu dari masa lalu hingga masa sekarang.

H. Jangkauan Penelitian

Agar tidak terjadi pembahasan yang meluas, maka perlu ditetapkan jangkauan penulisan, maka penulis hanya membatasi jangkauan penelitian pada bidang kajian tentang apa pengaruh dan kepentingan partai Republik dalam mempengaruhi kebijakan Pemerintah AS pada era Bush periode 2004-2008 dalam menolak ratifikasi Protokol Kyoto pada UNFCCC Bali 2007. Namun tidak

menutup kemungkinan pembahasan penulisan diluar dari jangkauan waktu tersebut.

I. 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. Pendahuluan yang terdiri dari : Alasan pemilihan judul, Tujuan Penelitian, Latar Belakang Masalah, Pokok Permasalahan, Kerangka Dasar Pemikiran, Hipotesa, Metode Penelitian, Jangkauan Penelitian dan terakhir adalah Sistematika Penulisan.
- Bab II. Pada Bab ini penulis akan memaparkan masalah tentang Protokol Kyoto, mekanisme yang diadopsi Protokol Kyoto *Clean Development Mechanism* (CDM), dan perjalanan Para Pihak menuju Protokol Kyoto.
- Bab III. Berisikan Kebijakan Amerika Serikat dalam menghadapi isu lingkungan.
- Bab IV. Berisikan pembahasan tentang pengaruh Partai Republik dalam mempengaruhi kebijakan Amerika Serikat dalam menolak ratifikasi Protokol Kyoto pada UNFCCC Bali 2007 dan pengaruh Kelompok Kepentingan AS dalam proses pembuatan kebijakan AS.
- Bab V. Penutup / Kesimpulan, berisi ringkasan singkat tentang penelitian yang disusun oleh penulis dari seluruh hal-hal yang dikemukakan pada bab-bab sebelumnya.

BAB II

SEJARAH PEMBENTUKAN PROTOKOL KYOTO DAN MEKANISME PEMBANGUNAN BERSIH

Dalam keberadaannya Protokol Kyoto mempunyai sejarah yang sangat panjang dan penting untuk diketahui. Supaya mudah memahami keberadaannya, maka pada Bab ini penulis akan memaparkan tentang latar belakang dibentuknya Protokol Kyoto, prinsip-prinsip Protokol Kyoto, Mekanisme Pembangunan Bersih (MPB), dan perjalanan Para Pihak menuju Protokol Kyoto.

A. Latar Belakang Dibentuknya Protokol Kyoto

Protokol Kyoto adalah suatu perjanjian lingkungan internasional yang mengadakan target untuk negara-negara industri untuk memotong GRK mereka dalam usaha untuk menghambat pemanasan global. Perjanjian lingkungan itu pertama kali ditandatangani pada bulan Desember 1997. Protokol Kyoto disepakati karena melihat perubahan iklim yang semakin ekstrem akibat dari kegiatan manusia dalam memenuhi kebutuhannya dengan memanfaatkan bahan bakar yang rendah efisiensinya. Sehingga bumi mengalami kenaikan suhu akibat dari penipisan lapisan ozon, dan merusak atmosfer bumi yang sangat berperan dalam melindungi bumi dari panas matahari yang berlebihan. Pemanfaatan bahan

bakar tersebut lebih banyak dilakukan oleh negara-negara maju. Oleh karenanya, Protokol Kyoto lebih diwajibkan kepada negara-negara maju atau negara-negara industri.

1. Ekstremnya Perubahan Iklim Bumi

Sejak dilangsungkannya revolusi industri pada abad ke 18, planet bumi menerima konsekuensi yang sangat buruk. Pemanasan global yang diikuti oleh peristiwa perubahan iklim merupakan kecenderungan kondisi yang terjadi akibat kegiatan industri yang dilakukan oleh manusia dengan menggunakan bahan bakar fosil (BBF) yang sifatnya konvensional dan berupa kegiatan alih guna lahan. Kegiatan tersebut menghasilkan gas-gas yang makin lama makin banyak jumlahnya. Gas-gas tersebut memiliki sifat seperti kaca yang meneruskan radiasi gelombang pendek atau cahaya matahari, tetapi menyerap dan memantulkan radiasi gelombang panjang atau radiasi balik yang dipancarkan bumi dan bersifat panas sehingga suhu bumi meningkat. Pada prinsipnya unsure-unsur iklim seperti suhu udara dan curah hujan dikendalikan oleh keseimbangan energi antara bumi dan atmosfer. Radiasi matahari yang sampai dipermukaan bumi dan atmosfer di atasnya. Rata-rata jumlah radiasi yang diterima bumi berupa cahaya seimbang dengan jumlah yang dipancarkan kembali ke atmosfer berupa radiasi infra merah yang bersifat panas dan menyebabkan pemanasan atmosfer bumi. Gas Rumah Kaca (GRK) seperti Karbondioksida (CO_2), Metana (CH_4), Nitrousoksida (N_2O). Uap air (H_2O) yang terdapat di atmosfer secara alami menyerap radiasi panas tersebut di atmosfer bagian bawah. Inilah yang dinamakan efek rumah kaca.

Tanpa GRK alami tersebut bumi akan 34°C lebih dingin dari yang kita rasakan dan alami sekarang.¹⁶

Masalahnya adalah seiring dengan meningkatnya taraf hidup manusia, emisi GRK meningkat dengan tajam karena meningkatnya konsumsi bahan bakar fosil (BBF) sejak berlangsungnya Revolusi Industri pada pertengahan tahun 1880-an. Gas rumah kaca yang dihasilkan dari kegiatan industri yang dilakukan oleh manusia dinamakan GRK *Antropogenik*. Sedangkan gas rumah kaca yang terjadi karena faktor alami seperti faktor internal (interaksi atmosfer dan lautan) dan faktor eksternal (seperti letusan gunung api) dinamakan GRK *alami*.

Dalam dekade terakhir, akumulasi peningkatan emisi gas rumah kaca (GRK) Antropogenik secara umum telah meningkatkan konsentrasi gas rumah kaca di bumi, seperti terlihat dalam Tabel 1 berikut ini¹⁷:

Tabel 1. Karakteristik Gas Rumah Kaca Utama

Karakteristik	CO2	CH4	N2O
Konsentrasi pada	290 ppmv	700 ppbv	275 ppbv
Konsentrasi pada 1992	355 ppmv	1714 ppbv	311 ppbv
Konsentrasi pada 1998	360 ppmv	1745 ppbv	314 ppbv
Laju pertumbuhan per tahun	1,5 ppmv	7 ppbv	0,8 ppbv

¹⁶ Daniel Murdiyarso, *Sepuluh Tahun Perjalanan Negoisasi: Konvensi Perubahan Iklim*, KOMPAS, Jakarta, 2003, hal:13

¹⁷ *Ibid*, hal: 14

Persen pertumbuhan per tahun	0,4	0,8	0,3
Masa hidup (tahun)	5-200	12-17	114
Kemampuan memperkuat radiasi	1	21	206

Sumber: Daniel Murdiyarso, *Sepuluh Tahun Perjalanan Negoisasi: Konvensi Perubahan Iklim*, KOMPAS, Jakarta, 2003, hal: 13

Keterangan:

ppmv : Part per million by volume

ppbv : Part per billion by volumes

Pada **Tabel 1** di atas menggambarkan bahwa untuk CO₂, CH₄, dan N₂O masa hidupnya di atmosfer berturut-turut adalah 100, 15, dan 115 tahun. Karena masa tinggal GRK di atmosfer cukup lama, maka meskipun emisi yang dilakukan oleh kegiatan dihentikan dengan segera, dampak dari akumulasi GRK tersebut masih akan tetap dirasakan untuk jangka waktu puluhan bahkan ratusan tahun. Table diatas juga mencatat bahwa meskipun konsentrasi dan laju pertumbuhan CH₄ dan N₂O lebih rendah, kemampuan memperkuat radiasi (*radiative forcing*) gelombang pendek menjadi gelombang panjang yang bersifat panas jauh lebih besar disbanding CO₂ yang konsentrasi dan pertumbuhannya jauh lebih besar. Kedua GRK tersebut masing-masing mampu memperkuat radiasi sekitar 20 dan 200 kali kemampuan CO₂.

Akibat akumulasi peningkatan GRK tersebut, suhu atmosfer bumi sekarang menjadi 0,5 lebih panas dibanding suhu pada zaman pra industri. Dalam jangka panjang suhu bumi akan cenderung semakin panas dari suhu yang seharusnya kita rasakan. Berada di bumi yang diliputi gas-gas tersebut bagaikan didalam rumah kaca yang selalu lebih panas dibanding suhu udara di luarnya. Hal ini jika tidak ditanggulangi, bumi dapat “hancur” dalam waktu cepat. Jika hal ini dibiarkan tanpa ada intervensi dan usaha dari manusia untuk menekan emisi GRK, niscaya akan ada perubahan luar biasa terhadap kehidupan di bumi pada kurun waktu 100 tahun mendatang.

Pemanasan global tidak terjadi seketika, tetapi berangsur-angsur. Namun demikian, dampaknya sudah mulai kita rasakan saat ini. Pemanasan global terjadi karena menipisnya lapisan ozon yang terdapat di atmosfer. Lapisan ozon inilah yang berfungsi sebagai pelindung bumi terhadap pengaruh sinar matahari. Bila lapisan ozon itu menipis akan terjadi pemanasan global, sehingga menyebabkan es di kutub mencair. Akhirnya, permukaan air laut naik dan merendam sebagian permukaan bumi. Penyebab menipisnya lapisan ozon adalah gas buang karbondioksida (CO₂) yang bersumber dari pembakaran bahan bakar fosil (BBF) dan juga penggunaan *chlorofluorocarbon* (CFC) yang terdapat di kulkas, sprayer, kemasan kaleng, serta AC. CFC yang ketika kali pertama (1930-an) dianggap sebagai keajaiban dunia industri.¹⁸ Penemuan itu membuat masyarakat dunia dapat menikmati lemari es, AC, dan aerosol. Namun, tanpa disadari ionnya makin

¹⁸ Michael Nicholson, *International Relations: A Concise Introduction*, MacMillan Press LTD, London, 1998, hal:164

lama mengikis lapisan ozon. Gas buang CO₂ dan CFC itu mengeluarkan atom yang merusak molekul ozon di atmosfer. Kerusakan ozon mengakibatkan sinar matahari masuk ke bumi secara berlebihan sehingga temperatur bumi meninggi. Kenaikan temperature itulah yang menyebabkan pemanasan global. Ketika revolusi industri baru dimulai pada 1850, konsentrasi salah satu gas rumah kaca (GRK) CO₂ di atmosfer mencapai 290 *ppmv*. Saat ini (sekitar 150 tahun kemudian) telah mencapai sekitar 350 *ppmv*. Jika pola konsumsi, gaya hidup, dan pertumbuhan penduduk semakin besar dan tidak berubah, 100 tahun yang akan datang konsentrasi gas CO₂ diperkirakan akan meningkat menjadi 580 *ppmv* atau dua kali lipat dari zaman pra industri.¹⁹ Akibatnya, dalam kurun waktu 100 tahun yang akan datang suhu rata-rata bumi akan meningkat 4,5°C dengan dampak terhadap berbagai sektor kehidupan manusia yang luar biasa.

Sistem iklim di bumi telah berubah ditingkat global maupun regional dan sebagian perubahan ini akibat kegiatan manusia yang melewati batas. Pemanasan global tidak hanya memiliki dampak terhadap lingkungan, tetapi juga pada eksistensi manusia, khususnya penduduk di sekitar pinggir pantai dan kutub. Pemanasan Global menjadikan es di Kutub Utara dan Antartika mencair. Menurut organisasi para ilmuwan yang tergabung dalam IPCC (*Intergovernmental Panel On Climate Change*), suhu bumi naik antara 0,4-0,8°C sejak 1860. Akibat yang ditimbulkan adalah naiknya permukaan air laut antara 10-20 cm sejak tahun 1990, karena es di laut Artik menipis saat musim panas. IPCC juga memproyeksikan

¹⁹ Daniel Murdiyarso, *Protokol Kyoto: Implikasinya Bagi Negara Berkembang*, KOMPAS, Jakarta, 2003, hal:2

bahwa permukaan air laut akan naik 8-88 cm antara tahun 1900-2100. Selain permukaan air laut yang naik, terjadi pula cuaca yang ekstrem seperti arus udara panas yang sangat panas, hujan sangat lebat, banjir, kekeringan, kebakaran, meningkatnya serangan hama, meningkatnya jumlah badai tropis, dan menurunnya jumlah hari dingin. Akibat perubahan iklim pula, ekosistem alami seperti terumbu karang menjadi sangat peka terhadap kenaikan suhu. Jika kenaikan air laut dan suhunya terus berlangsung akan mengancam kehidupan terumbu karang.²⁰

Kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh perubahan iklim tersebut dirasakan oleh seluruh negara di dunia. Akibat dari perubahan iklim dan pemanasan global, ancaman bencana alam seperti banjir, kekeringan tidak dapat dibendung lagi. Yang paling merasakan dampaknya adalah negara sedang berkembang (*Non Annex D*), seperti Indonesia dan negara-negara kepulauan yang tergabung dalam *Alliance of Small Island States* (AOSIS) yang juga sangat rentan terhadap perubahan iklim dan pemanasan global. Negara-negara yang tergabung ke dalam kelompok 77 (G77+China) termasuk didalamnya Indonesia, juga merasakan dampak buruk perubahan iklim pemanasan global.

Atas dasar kondisi yang makin memberi gangguan pada kelayakan hidup umat manusia, maka atas inisiatif PBB yang ditindaklanjuti dengan komitmen para kepala Negara seluruh dunia mengadakan Konvensi Kerangka Kerja PBB Tentang Perubahan Iklim (*United Nations Framework Convention on Climate*

²⁰ Lester R. Brown, *Masa Depan Bumi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1995, hal: 141

Change, UNFCCC) yang disepakati di Rio de Janeiro, Brazil, pada tahun 1992. Kemudian dalam rangka pelaksanaan komitmen dari tujuan konvensi tersebut, dibentuklah Protokol Kyoto yang disepakati sebagai tata cara penurunan emisi gas rumah kaca.

B. Instrumen Protokol Kyoto

1. Pengertian Protokol Kyoto

Protokol Kyoto adalah sebuah instrumen hukum (*Legal Instrument*) yang dirancang untuk mengimplementasikan konvensi perubahan iklim (UNFCCC) yang bertujuan untuk menstabilkan konsentrasi GRK agar tidak mengganggu sistem iklim bumi. Setelah diadopsi pada tanggal 11 Desember 1997, Protokol Kyoto dibuka untuk ditandatangani pada tanggal 16 Maret 1998.²¹

Tabel 2. Emisi Karbondioksida (CO₂) Total dari Para Pihak Annex I Pada Tahun 1990, Untuk Keperluan Pasal 25 Protokol Kyoto

Negara	Emisi (Gg)	Persentase
Amerika Serikat	4,957,022	36.1
Australia	288,965	2.1
Austria	59,200	0.4
Belanda	167,600	1.2
Belgia	113,405	0.8
Bulgaria	82,990	0.6
Denmark	52,100	0.4

²¹ Daniel, *Op.Cit*, hal:8

Estonia	37,797	0.3
Federasi Rusia	2,388,720	17.4
Finlandia	53,900	0.4
Francis	366,536	2.7
Hungaria	71,673	0.5
Inggris	584,078	4.3
Irlandia	30,719	0.2
Islandia	2,172	0.0
Italia	428,941	3.1
Jepang	1,173,360	8.5
Jerman	1,012,443	7.4
Kanada	457,441	3.3
Latvia	22,976	0.2
Lechtenstein	208	0.0
Luxemburg	11,343	0.1
Monako	71	0.0
Norwegia	35,533	0.3
Polandia	414,930	3.0
Portugal	42,148	0.3
Republik Ceko	169,514	1.2
Rumania	171,103	1.2
Selandia Baru	25,530	0.2
Slovakia	58,278	0.4
Spanyol	260,654	1.9

Swedia	61,256	0.4
Swiss	43,600	0.3
Yunani	82,100	0.6
Total	13,728,306	100.0

Sumber: Daniel Murdiyarso, *Sepuluh Tahun Perjalanan Negoisasi: Konvensi Perubahan Iklim*, KOMPAS, Jakarta, 2003, hal: 13

Seperti terlihat dalam tabel diatas, yang digunakan untuk menentukan efektifitas. Protokol Kyoto berdasarkan persentase kontribusi terbesar adalah negara Amerika Serikat (36,1), Rusia (17,4), Jepang (8,5), Jerman (7,4), Inggris (4,2), Kanada (3,3), Italia (3,1), Polandia (3), Perancis (2,7), Australia (2,1), empat negara antara 1-2 persen, 17 negara dibawah 1 persen dan sisanya 3 negara 0 persen. Dari sekian banyak emisi GRK yang dikeluarkan oleh Negara maju, mereka hanya mempunyai kewajiban menurunkan emisi GRK negaranya sebesar 5,2 persen dari tingkat emisi tahun 1990 menjelang periode 2008-2012.²²

2. Prinsip-prinsip Protokol Kyoto

Dalam keberadaannya, Protokol Kyoto mempunyai prinsip-prinsip yang sangat penting untuk diperhatikan oleh semua negara khususnya negara-negara yang sudah meratifikasi dan negara yang berniat akan meratifikasinya. Ada delapan prinsip yang diatur dalam Protokol Kyoto tersebut, termasuk didalamnya pembagian negara ke dalam dua kelompok besar antara lain kelompok negara

²² Kyoto Protocol, (diakses pada tanggal 20 Januari 2008) pada <http://www.answer.comtopic/kyoto-protokol>

Annex I yaitu kelompok negara yang berkewajiban untuk menurunkan emisi GRK dan kelompok negara *Non Annex I* yaitu kelompok negara yang tidak berkewajiban menurunkan emisi GRK, tetapi dapat ikut menurunkan emisi GRK negara lain dengan suatu mekanisme yang diatur dalam Protokol. Delapan prinsip-prinsip yang diatur di dalam Protokol Kyoto adalah, *pertama* Protokol Kyoto menjadi tanggung pemerintah dan diatur dalam kesepakatan global yang dilindungi PBB, artinya bahwa semua masalah yang berhubungan dengan Protokol Kyoto harus atas kebijakan negara dan menjadi tanggungjawab Negara yang eksistensinya dilindungi oleh PBB.

Kedua, pemerintahan dibagi dalam dua kategori umum yaitu negara-negara *Annex I* adalah negara maju yang dianggap bertanggungjawab terhadap emisi gas sejak Revolusi Industri 150 tahun silam. Mereka mengemban tugas menurunkan emisi gas rumah kaca dan harus melaporkan emisi gasnya tiap tahun. negara *Annex I* ini terdiri dari 38 negara industri maju di Eropa, Amerika Utara, dan Australia. Satu-satunya dari Asia yang masuk hanyalah Jepang. Selain negara-negara *Annex I* ada juga negara-negara *Non Annex I* yaitu negara berkembang. Mereka tidak punya kewajiban menurunkan emisi gas rumah kaca, tetapi dapat berpartisipasi dalam *Clean Development Mechanism* (CDM). China, India, dan Indonesia, tiga Negara berpenduduk padat dan sedang berkembang pesat bersama lebih dari 130 negara lainnya masuk dalam daftar *Non-Annex I*.

Prinsip yang ketiga adalah Negara-negara *Annex I* harus mengurangi emisi gas rumah kaca secara kolektif sebesar 5,2% dibandingkan dengan laporan 1990 (perlu diperhatikan, jika dibandingkan dengan perkiraan jumlah emisi pada 2010

tanpa Protokol, target ini berarti pengurangan sebesar 29%). Keempat, pengurangan emisi dari enam gas rumah kaca antara lain: karbondioksida, metan, nitrous oxide, sulfur heksafluorida, HFC, dan PFC itu dihitung sebagai rata-rata selama lima tahun antara 2008-2012. Target nasional berkisar dari pengurangan 8% untuk Uni Eropa, 7% untuk Amerika Serikat, 6% untuk Jepang, 0% untuk Rusia, dan penambahan yang diizinkan sebesar 8% untuk Australia dan 10% untuk Islandia. Kelima, batas pengurangan itu kadaluwarsa pada 2013, dan akan dibuat target reduksi karbon baru. Jika pada 2012 negara Annex I tidak mencapai target, selain tetap harus menutup kekurangannya, pasca 2012 negara tersebut harus membayar denda sebesar 30% dari beratkarbon dalam target Annex I. prinsip selanjutnya adalah Protokol Kyoto memiliki mekanisme fleksibel yang memungkinkan negara Annex I mencapai batas emisi gasnya dengan membeli “kredit pengurangan emisi” dari negara lain. Pembelian itu dapat dilakukan dengan uang tunai atau berupa pendanaan untuk sebuah proyek penurunan emisi gas buang dari negara Non-Annex I melalui mekanisme CDM. Dapat juga melalui pengerjaan proyek disesama Annex I melalui program Joint Implementation (JI) atau membeli langsung dari negara Annex I yang sudah berada di bawah target.

Prinsip *ketujuh* yaitu setelah proyek baru dapat dijual dalam perdagangan emisi karbon bila sudah mendapat persetujuan dari Dewan Eksekutif CDM yang berpusat di Bonn, Jerman. Hanya Dewan Eksekutif yang berhak mengeluarkan akreditasi *Certified Emission Reductions* (CER) bagi sebuah proyek untuk dapat diperjualbelikan. Prinsip yang terakhir yaitu *kedelapan* adalah gabungan dari

semua prinsip yang ada bahwa negara Non-Annex I yang tidak punya kewajiban menurunkan emisi gas buang, tapi jika mengimplementasikan “proyek gas rumah kaca” yang dapat menurunkan emisi, ia akan menerima kredit karbon yang dapat dijual pada negara Annex I.

Dari delapan prinsip di atas dapat terlihat bahwa semua prinsip itu dibuat untuk memperjelas posisi kedua kelompok negara dalam upaya pengurangan emisi gas rumah kaca. Di dalam prinsip itu juga dibahas bahwa mekanisme yang diatur dalam Protokol Kyoto tidaklah memberatkan negara-negara yang akan meratifikasinya, terutama negara maju seperti Amerika Serikat yang sampai saat ini belum meratifikasi Protokol Kyoto.

Berikut ini adalah tabel emisi karbon yang diproduksi oleh negara-negara maju dari tahun 1990 sampai 2004 dan persentase kewajiban penurunannya untuk tahun 2004 sampai 2012²³ (delapan tahun kemudian).

Tabel 3 : Emisi Karbon 1990-2004 dan Persentase Kewajiban Penurunannya

Negara	Total Emisi Juta ton Setara CO ₂ 1990	Total Emisi Juta ton Setara CO ₂ 2004	Perubahan Emisi Gas (1990-2004)	Keharusan berdasar Protokol Kyoto 2008-2012
Jerman	1.226,3	1.015,3	-17%	-8%
Kanada	598,9	758,1	+27%	-6%
Australia	423,1	529,2	+25%	+8%
Spanyol	287,2	427,9	+49%	-8%
Amerika Serikat	6.103,3	7.067,6	+16%	-7%

²³ Dani Hamdani. Selamat Hari Kyoto. GATRA 22-28 November 2007, hal : 123

Turki	170,2	293,8	+72,6%	-*
Selandia Baru	61,9	75,1	+21%	0%
Prancis	567,1	562,6	-0,8%	-8%
Yunani	108,7	137,6	+27%	-8%
Irlandia	55,6	68,5	+23%	-8%
Jepang	1.272,1	1.355,2	+6,5%	-6%
Inggris	7761,1	665,3	-14%	-8%
Portugal	60	84,5	+41%	-8%
Rusia	2.974,9	2.024,2	-32%	0%

* Karena Australia dan Amerika Serikat tidak meratifikasi Protokol Kyoto, target emisinya tidak menjadi kewajiban untuk dipenuhi.

Sumber : Selamat hari Kyoto. GATRA 22-28 November 2007, hal : 123.

Dari tabel di atas dapat diambil beberapa kesimpulan, antara lain: *Pertama*, negara-negara yang berhasil menurunkan emisinya dari tahun 1990 sampai 2004, yaitu: Jerman (-17%), Prancis (-8%), Inggris (-14%), dan Rusia (-32%). *Kedua*, negara-negara yang tidak berhasil menurunkan emisinya dari tahun 1990 sampai 2004, bahkan emisinya malah bertambah, yaitu : Kanada (+27%), Australia (+25%), Spanyol (+49%), Amerika Serikat (+16%), Turki (+72,6%), Selandia Baru (+21%), Yunani (+27%), Irlandia (+23%), Jepang (+6,5%), Portugal (+41%). *Ketiga*, negara yang harus mengurangi emisi karbon untuk periode tahun 2008-2012, yaitu hampir semua negara berkewajiban untuk menurunkan emisinya kecuali Amerika Serikat dan Australia karena pada waktu ini kedua negara tersebut belum meratifikasi Protokol Kyoto, dan bahkan Amerika Serikat sampai sekarang pun (tahun 2008) belum meratifikasinya. Sedangkan

Selandia Baru dan Rusia dibebaskan untuk tidak menurunkan emisinya di periode ini karena kedua negara ini akan melakukan pembangunan ekonomi.

Dari kesimpulan di atas semua hal menjelaskan tentang penurunan emisi. Dalam Protokol Kyoto terdapat beberapa mekanisme dalam penurunan emisi yang salah satunya adalah Mekanisme Pembangunan Bersih (*Clean Development Mechanism*, CDM).

C. Clean Development Mechanism (CDM)

Sejak Protokol Kyoto diadopsi di konferensi para pihak (Conference of Parties, CoP3) tahun 1997, sidang-sidang CoP berikutnya membahas bagaimana Protokol tersebut dapat diimplementasikan. Salah satu isu utama yang dibahas secara berkepanjangan adalah mekanisme untuk memenuhi komitmen atau mencapai target penurunan emisi oleh negara-negara Annex I yang sekarang dikenal dengan nama Mekanisme Kyoto, seperti tertuang dalam pasal 6 (Joint Implementation, JI), pasal 12 (Clean Development Mechanism, CDM), dan pasal 17 (Emission Trading, ET).

1. Pengertian dan Asal Usul CDM

Clean Development Mechanism (CDM) atau Mekanisme Pembangunan Bersih (MPB) merupakan mekanisme penurunan emisi yang berbasis pasar. Mekanisme ini memungkinkan negara maju melakukan investasi di negara sedang berkembang diberbagai sektor untuk mencapai target penurunan emisinya. Sementara itu, negara sedang berkembang berkepentingan dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*) sebagai agenda

nasionalnya dan mencapai tujuan utama konvensi. Mekanisme ini dapat dilakukan secara multilateral, bilateral, dan bahkan akhir-akhir ini berkembang cara-cara unilateral.

CDM merupakan kejutan yang muncul secara mendadak ketika Protokol Kyoto hendak diadopsi dalam penutupan CoP3 (*Conference of Parties 3*) pada tanggal 11 Desember 1997 atau sehari setelah mengalami pengunduran diri waktu penutupan yang direncanakan.²⁴ Munculnya CDM di CoP3 berawal dari proposal Brazil yang mengusulkan agar dibentuk dana yang dapat digunakan untuk melakukan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim oleh negara-negara sedang berkembang. Dana tersebut selanjutnya dikenal dengan nama *Clean Development Fund (CDF)*. Dana ini diusulkan agar dihimpun dari denda atas ketidaktaatan yang dilakukan oleh negara-negara *Annex I* yang tidak memenuhi komitmennya. Pemanfaatan dana tersebut akan dilakukan secara terbatas dengan pembagian yang didasarkan atas besarnya emisi negara sedang berkembang yang mengajukan dana.

Tabel 4. Masalah dan Kepentingan Berbagai Negara dan Koalisinya

Koalisi	Anggota	Masalah dan Kepentingan
Annex I (41)		Menurut Partisipasi non-Annex I
EU (15)	Australia, Belanda, Belgia, Denmark, Finlandia, Inggris, Irlandia, Italia, Jerman, Luksemburg, Perancis, Portugal, Spanyol, Swedia, dan Yunani	<ul style="list-style-type: none"> • Privatisasi • Efisiensi energi • Mengurangi ketergantungan terhadap minyak impor

²⁴ Daniel Murdiyarso, *CDM: Mekanisme Pembangunan Bersih*, KOMPAS, 2003, hal: 6

JUSSCANN 7 (7)	Jepang, AS, Kanada, Australia, Norwegia, Selandia Baru, Islandia, Rusia, dan Ukraina.	<ul style="list-style-type: none"> • Privatisasi • Dapat melakukan penurunan emisi di luar negeri dengan pencapaian target tidak ketat
Kelompok Payung (9)	Jepang, AS, Kanada, Australia, Norwegia, Selandia Baru, Islandia, Rusia, dan Ukraina	<ul style="list-style-type: none"> • Privatisasi • Terus menggunakan BBM
Rusia dan CEIT (14)	Rusia, Belarus, Bulgaria, Ceko, Slovakia, Estonia, Hongaria, Latvia, Lithuania, Polandia, Rumania, Ukraina, Kroasia, Slovenia.	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan peryumbuhan ekonomi setelah memasuki era ekonomi pasar • Memperdengarkan hot air
Non Annex I (153)		Menurut komitmen Annex I
G77+Cina (131)	Semua negara berkembang di Asia, Afrika, Amerika Latin, dan kepulauan di Lautan pasifik dan karibia kecuali Cook Islands, Kiribati, Nauru, Nieu, Palau, dan Tuvalu.	<ul style="list-style-type: none"> • Kesetaraan • Alih teknologi dan pengembangan kapasitas • Pembangunan untuk pertumbuhan ekonomi
OPEC (11)	Aljazair, Indonesia, Iran, Irak, Kuwait, Libya, Nigeria, Qatar, Arab Saudi, Uni Emirat Arab, dan Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Mempertahankan produksi BBM tinggi • Kompensasi untuk diversifikasi ekonomi • Didominasi oleh Arab Saudi
GRULAC (33)	Antigua Dan Barbuda, Argentina, Banama, Barbados, Belzie, Bolivia, Brazil, Cile Rika, Dominika, Republik Dominika, Ekuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaika, Kolombia, Kuba, Meksiko, Nikaragua, Panama, Paraguay, Peru, St Kitts Dan Nevis, St Lucia, St Vincent dan Grenadines, Suriname, Trinidad dan Tobago, Uruguay, dan Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan dan pertumbuhan ekonomi harus dipacu • Memanfaatkan CDM untuk kehutanan • Mengingat bahaya kenaikan permukaan laut
Kel. Afrika (53)	Semua negara di Benua Afrika beserta Madagsar dan Seyehelles	<ul style="list-style-type: none"> • Kemiskinan dan kerentanan terhadap perubahan iklim • Rendah daya adaptasi
AOSIS (42)	Samoa, Antigua dan Barbuda, Bahama, Barbades, Belize, Cape Verde, Comoro, Cook Island, Kuba, Siprus, Dominika, Mikronesia, Fiji, Grenada, Guam, Guinea Bissau, Guyana, Jamaika, Kiribati, Maladewa, Malta, Marshall Island, Mauritius, Nauru, Antiles, Niue, Palau, PNG, Sao Tome, Seychelles, Singapura, Solomon Island, St Kitts dan Nevis, St Lucia, St Vincent dan Grenadines, Suriname, Tongga, Trinidad dan Tobago, Tuvalu,	<ul style="list-style-type: none"> • Kesetaraan • Pengembangan ekonomi yang berkelanjutan • Sangat rentan terhadap kenaikan permukaan laut • Menurut komitmen yang kuat dari negara-negara maju

	Virgin Island, dan Vanuatu	
CEIT lainnya (11)	Albania, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Macedonia, Moldova, Tajikistan, Uzbekistan, Yugoslavia	<ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan berkelanjutan untuk pertumbuhan ekonomi

Sumber : Daniel Murdiyarso, *Protokol Kyoto : Implikasinya Bagi negara Berkembang*, KOMPAS, 2003, hal : 16-18.

Dari tabel di atas kita akan ambil dua kesimpulan, yaitu: *pertama*, adanya pihak dari negara maju *Annex I* yang menginginkan negara-negara sedang berkembang *Non-Annex I* untuk ikut berpartisipasi dalam menurunkan emisi gas rumah kaca atau dengan kata lain negara *Annex I* menginginkan partisipasi dari *Non-Annex I* dalam menjalankan kepentingannya. *Kedua*, negara-negara berkembang yang tergabung dalam *Non-Annex I* menginginkan kesetaraan dan partisipasi dari negara *Annex I* dalam rangka pembangunan ekonomi di negaranya dan kemudahan dalam menjalankan program CDM yang diatur dalam Protokol Kyoto.

Setelah memperhatikan lambannya proses perundingan Protokol Kyoto dan tidak kunjung efektifnya perjanjian internasional ini, di masyarakat timbul kesan seolah-olah Protokol Kyoto hanyalah “*mainan*” negara-negara maju (*Annex I*). mereka sengaja mengulur-ulur waktu agar makin lama terbebas dari kewajibannya. Pandangan semacam ini umumnya muncul dan berkembang di masyarakat negara berkembang (*Non-Annex I*) karena mereka tidak sabar menunggu bukti yang dapat didemonstrasikan negara-negara maju.

Memang tidak semua isu di dalam Protokol Kyoto mudah untuk disepakati. Dalam perjalanan panjang sejak Protokol Kyoto diadopsi tahun 1997 dan implementasi rancangan Buenos Aires disepakati di Marrakesh, Maroko, tahun 2001 kesepakatan yang bersifat politis dan kompromi pun akhirnya ditempuh. Tidak semua negara maju ternyata siap mengambil langkah drastis dan mengikat karena mereka juga tidak memiliki jaminan bahwa komitmennya dapat dipenuhi dengan cara yang efektif dari segi pembiayaan. Sementara, cara yang lebih murah, khususnya yang dapat dilakukan di luar negeri sangat dibatasi. Dalam ketentuan Protokol, negara maju harus menyelesaikan masalah pengurangan emisi secara domestik, sementara kegiatan di luar negeri hanya suplemen (Supplement) saja. Akibatnya negara-negara maju hanya sanggup menurunkan emisi rata-ratanya sebesar 5 persen dari tingkat emisi tahun 1990 yang dicapai pada periode 2008-2012. Angka ini sebenarnya jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan tuntutan negara berkembang, khususnya AOSIS sebesar 20 persen pada tahun 2005. Apalagi dibanding penurunan emisi teoritis yang aman sebesar 60 persen.

Walaupun demikian, langkah kecil yang telah dibuat di Kyoto adalah langkah yang sangat berarti dan penting dalam sejarah perundingan internasional. Semua pihak memerlukan waktu untuk memiliki rasa percaya diri untuk membuat langkah-langkah yang lebih besar. Tanpa mengurangi integritas Protokol Kyoto, Para Pihak menyepakati target penurunan emisi, target waktu, dan menerima pembatasan-pembatasan yang dianggap rasional, jadi jelaslah bahwa Protokol Kyoto dengan tujuan utama mencapai tujuan Konvensi dirancang, disepakati, dan

diimplementasikan untuk kepentingan semua pihak yang turut berperan dalam Protokol.

2. Kelembagaan CDM

Untuk mengimplementasikan CDM dan mekanisme Kyoto lainnya diperlukan kelembagaan yang jelas dan transparan. Kelembagaan dasar Protokol Kyoto sebenarnya sama dengan kelembagaan Konvensi Perubahan Iklim, baik yang menyangkut masalah administratif maupun legislatif. Bedanya, karena implementasi Protokol Kyoto akan banyak melibatkan masalah legal, maka diperlukan kelembagaan baru yang akan menangani masalah-masalah ini.

a. CoP/MoP

Lembaga pengambil keputusan tertinggi yang berkaitan dengan implementasi Protokol Kyoto adalah Konferensi Para Pihak yang merupakan Pertemuan Para Pihak (CoP/MoP). Tugas utama CoP/MoP seperti tercantum dalam Pasal 13.4 adalah mengupayakan terjadinya implementasi Protokol Kyoto dengan cara: menilai implementasi Protokol berdasarkan laporan yang tersedia, menilai secara periodik kewajiban para pihak, mendorong terjadinya pertukaran informasi tentang cara-cara yang dilakukan Para Pihak dalam mencapai komitmennya, memobilisasi sumber keuangan tambahan, dan memanfaatkan jasa dan kerjasama yang diberikan oleh lembaga-lembaga internasional, antar pemerintah dan non pemerintah.

Dalam kaitannya dengan pasal-pasal CoP/MoP juga berperan dalam mendorong implementasi kebijakan dan tindakan (policy and Measures, PAMs)

untuk mengurangi dampak negatif perubahan iklim (Pasal 2.3), memperbaiki koordinasi PAMs (Pasal 2.4), mengambil keputusan dengan segera mengenai kategori tambahan tentang rosot (Pasal 3.4), mempertimbangkan tindakan-tindakan yang mengurangi dampak perubahan iklim yang merugikan (Pasal 3.14), memberikan pedoman kepada Komite Pengawas (*Supervisory Committee*) JI dan aturan dan prosedur kepada Badan Pelaksana (*Executive Board*) CDM dalam pengambilan keputusan (Pasal 6 dan Pasal 12), menentukan frekuensi penyampaian komunikasi nasional (Pasal 7.3 dan 7.4), dan mengesahkan prosedur penataan pada CoP/MoP-1 (Pasal 18).

b. Sekretariat

Menurut Pasal 14, Sekretariat Konvensi juga berfungsi sebagai Sekretariat Protokol Kyoto sehingga efisiensi tetap terjaga. Fungsi administratif utama Sekretariat CoP/MoP antara lain: mengatur pelaksanaan CoP/MoP dan Badan Pembantunya, menyiapkan laporan tentang kegiatan CoP/MoP, mengumpulkan dan menyebarluaskan laporan-laporan yang diterima, membantu Para Pihak, khususnya negara sedang berkembang dalam menyiapkan laporan, dan berkoordinasi dengan lembaga-lembaga internasional lainnya.

Sedang fungsi tambahannya adalah: menerima pemberitahuan Para Pihak mengenai perjanjian Implementasi Protokol yang dilakukan secara bersama dengan mitranya (Pasal 3) dan memberitahukan kepada mereka persyaratan dan perjanjiannya (Pasal 4), mengkoordinasikan pertemuan Tim Peninjau Ahli untuk melakukan peninjauan terhadap laporan yang disampaikan suatu Pihak sesuai

dengan ketentuan Pasal 7 dan meninjau pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh Pihak lain tentang laporan yang disampaikan, dan mendukung tugas-tugas Komite Pengawas JI dan Badan Pelaksana CDM.

c. Badan Pembantu

Menurut Pasal 15.1, Badan-badan Pembantu Konvensi yaitu Badan Pembantu untuk Saran Ilmiah dan Teknologi (*Subsidiary Body for Scientific and Technology Advice*, SBSTA) dan Badan Pembantu untuk implementasi (*Subsidiary Body for Implementation*, SBI) yang juga berperan sebagai Pembantu Protokol. Adapun tugas-tugas tambahan SBSTA adalah: mempertimbangkan data yang dilaporkan oleh Para Pihak sebelum CoP/MoP, untuk menentukan tingkat cadangan karbon pada tahun 1990 dan melakukan estimasi perubahan tahunannya, memberi nasihat kepada CoP/MoP tentang cara, aturan, dan petunjuk tentang memasukan hutan dalam investarisasi, memberi nasihat kepada CoP/MoP tentang revisi metode dan penyesuaian tentang pendugaan emisi *antropogenik* atau yang diakibatkan oleh kegiatan manusia dan memberi nasihat kepada CoP/MoP tentang revisi potensi pemanasan global (*Global Warming Potential*, GWP).

d. Biro Konvensi

Biro Konvensi adalah Biro Protokol, tetapi apabila diantara anggota Biro Konvensi ada yang berasal dari negara yang bukan Pihak Protokol, maka anggota tersebut harus diganti oleh anggota lain yang dipilih dari antara Pihak Protokol.

Biro CoP/MoP akan dipilih setiap awal sidangnya. Anggota Biro terdiri dari 11 orang yang berasal dari lima wilayah PBB (Asia, Afrika, Eropa Timur, WEOG (kelompok Negara terdiri dari Eropa Barat, Australia, Selandia Baru, Kanada, dan Amerika Serikat), GRULAC (koalisi negara-negara Amerika Latin dan pulau-pulau di Laut Karibia, jumlah anggotanya 33 negara)) yang masing-masing diwakili oleh dua orang ditambah satu orang dari SIDS (negara-negara kepulauan yang sebagian besar tergabung dalam AOSIS (kelompok negara-negara kepulauan dan berpantai landai yang sangat terancam dan rentan terhadap perubahan iklim karena naiknya permukaan laut)). Kesebelas anggota tersebut termasuk Presiden CoP, tujuh orang wakil Presiden CoP, satu orang ketua SBSTA, satu orang ketua SBI dan satu orang *Rapporteur*. Sedangkan tugas Biro sendiri adalah untuk mengarahkan pekerjaan CoP/MoP dengan masa kerja satu tahun, tetapi anggotanya dapat dipilih ulang untuk kedua kalinya.

e. Tim Peninjau Ahli

Tugas dari Tim Peninjau Ahli adalah melakukan peninjauan dan penilaian teknis secara menyeluruh terhadap informasi yang disampaikan para Pihak dalam Annex I kepada sekretariat dalam rangka implementasi Pasal 7. Peninjauan yang dilakukan secara kolektif dan Tim tidak boleh melakukan penilaian secara politis.

Dalam menjalankan tugasnya, anggota Tim harus memiliki kompetensi dalam hal: masalah-masalah teknis, seperti metode inventarisasi GRK dari sektor-sektor energi, industri, pertanian, LULUCF (*Land use, Land use Change, and*

Forestry), dan limbah, dan masalah-masalah kelembagaan yang terkait dengan sistem nasional dan informasi mengenai jatah emisi.

f. Komite Pengawas JI

Tugas utama Komite Pengawas JI adalah mengawasi jalannya verifikasi ERU yang dihasilkan oleh JI dan bertanggungjawab dalam: melaporkan seluruh kegiatannya kepada CoP/MoP, akreditasi entitas independent yang akan mengikuti proyek JI berdasarkan standar prosedur yang telah ditetapkan CoP/MoP, meninjau dan merevisi standar prosedur, pedoman pelaporan, dan kriteria penentuan garis awal dan pemantauan, dan bekerjasama dengan Badan Pelaksana CDM dalam menyempurnakan Pedoman JI agar sinkron dengan modalitas dan prosedur CDM.

Anggota Komisi Pengawas JI terdiri 10 orang dengan komposisi: tiga orang dari CEIT (*countries with Economies in Transition*, kelompok negara-negara yang berjumlah 25 negara Eropa Tengah, Timur bekas Uni Soviet yang sedang berubah dari ekonomi komunis yang terkendali menjadi ekonomi pasar. Empat belas diantaranya tergolong Annex II dan 11 lainnya tergolong Non-Annex I), tiga orang dari Annex I, tiga orang dari Non-Annex I dan satu orang dari SIDS.

Komite Pengawas JI memiliki anggota cadangan. Anggota komite dan anggota cadangan dipilih dari kalangan yang relevan oleh CoP/MoP. Lima dari anggota dan cadangannya memiliki masa kerja dua tahun dan lima anggota dan

cadangan lainnya memiliki tugas tiga tahun. Dalam masa tugasnya anggota dan anggota cadangan Komite Pengawas JI harus melayani dalam kapasitas pribadi dan memiliki kompetensi yang berkaitan dengan perubahan iklim secara teknis atau kebijakan yang sangat diperlukan dalam proses akreditasi, memperoleh dukungan biaya untuk anggota dan cadangannya yang berasal dari negara berkembang sesuai dengan ketentuan UNFCCC, tidak memiliki kepentingan finansial dalam proyek JI, terikat aturan dan prosedur Komite dan menjaga rahasia tugas, dan menandatangani sumpah yang diketahui oleh Sekretaris Eksekutif UNFCCC. Pertemuan Komite dilakukan paling sedikit dua kali dalam setahun dan diusahakan bersamaan dengan pertemuan Badan Pembantu.

g. Badan Pelaksana CDM

Anggota Badan Pelaksana CDM terdiri dari 10 orang dari Para Pihak Protokol dengan komposisi: 5 orang masing-masing dari 5 wilayah PBB, 2 orang dari negara-negara Annex I, 2 orang dari negara-negara Non Annex I dan 1 orang dari SIDS. Anggota Badan Pelaksana atau anggota cadangannya harus dipilih oleh CoP/MoP dari kalangan relevan, melayani untuk masa kerja dua tahun dan dapat dipilih kembali untuk masa kerja berikutnya, pergantian antar waktu anggota dapat dilakukan apabila penggantinya sudah terpilih, menandatangani sumpah yang diketahui oleh Sekretaris UNFCCC, terikat oleh aturan tentang prosedur Badan Pelaksana termasuk dalam hal memegang rahasia tugas, melayani dalam kapasitas profesional dan pribadi, tidak memiliki kepentingan finansial dalam proyek CDM.

Tugas Badan Pelaksana CDM adalah mengawasi proyek-proyek CDM di negara sedang berkembang dan bertanggungjawab kepada CoP/MoP. Dalam melaksanakan tugas tersebut Badan Pengawas harus membuat rekomendasi kepada CoP/MoP tentang revisi amandemen atas modalitas dan prosedur CDM jika diperlukan, mengesahkan metodologi yang berkaitan dengan penentuan garis awal, pemantauan dan batas proyek, menyederhanakan modalitas dan prosedur untuk proyek-proyek skala kecil yang dimasukkan ke dalam jalur cepat, memberikan rekomendasi kepada CoP/MoP tentang akreditasi terhadap entitas operasional, standar akreditasinya, penangguhan dan pencabutannya jika ternyata setelah dilakukan peninjauan ulang ternyata tidak memenuhi standar lagi, dan memastikan bahwa distribusi proyek CDM tersebar merata secara geografis dan mengidentifikasi hambatannya jika hal tersebut tidak tercapai.

Dalam kaitannya dengan tanggungjawab publik, maka untuk memelihara transparansi, Badan Pelaksana CDM harus menyediakan informasi kepada publik tentang proyek-proyek yang diajukan kepadanya untuk pendanaan dan tentang investor yang mencari kesempatan, menyediakan semua laporan teknis yang dikomisikan bagi publik untuk mendapatkan masukan, mengembangkan dan menyediakan bagi publik aturan, prosedur, metodologi, dan standar yang telah disahkan, mengembangkan dan menyimpan pencatatan CDM (karena non-Annex I) tidak memiliki pencatatan nasional, mengembangkan dan menyediakan bagi publik pangkalan data mengenai kegiatan proyek mulai dari dokumen desain proyek yang terdaftar, komentar, laporan verifikasi, hingga CER yang diterbitkan.

Untuk mengambil keputusan, Badan Pelaksana CDM harus bertemu jika dirasakan perlu, tetapi tidak kurang dari tiga kali dalam setahun, paling sedikit dua pertiga anggota yang mewakili mayoritas Annex I dan mayoritas non-Annex I harus hadir untuk memenuhi kuorum. Mengupayakan tercapainya konsensus dalam setiap pengambilan keputusan, tetapi jika gagal keputusan akan diambil berdasarkan pilihan dua pertiga suara mayoritas anggota yang hadir, suara yang netral dianggap tidak memilih, dan terakhir membuka pertemuan-pertemuannya bagi pengamat dari semua Pihak Konvensi Perubahan Iklim dan pengamat lain yang telah diakreditasi.

h. Komite Penataan

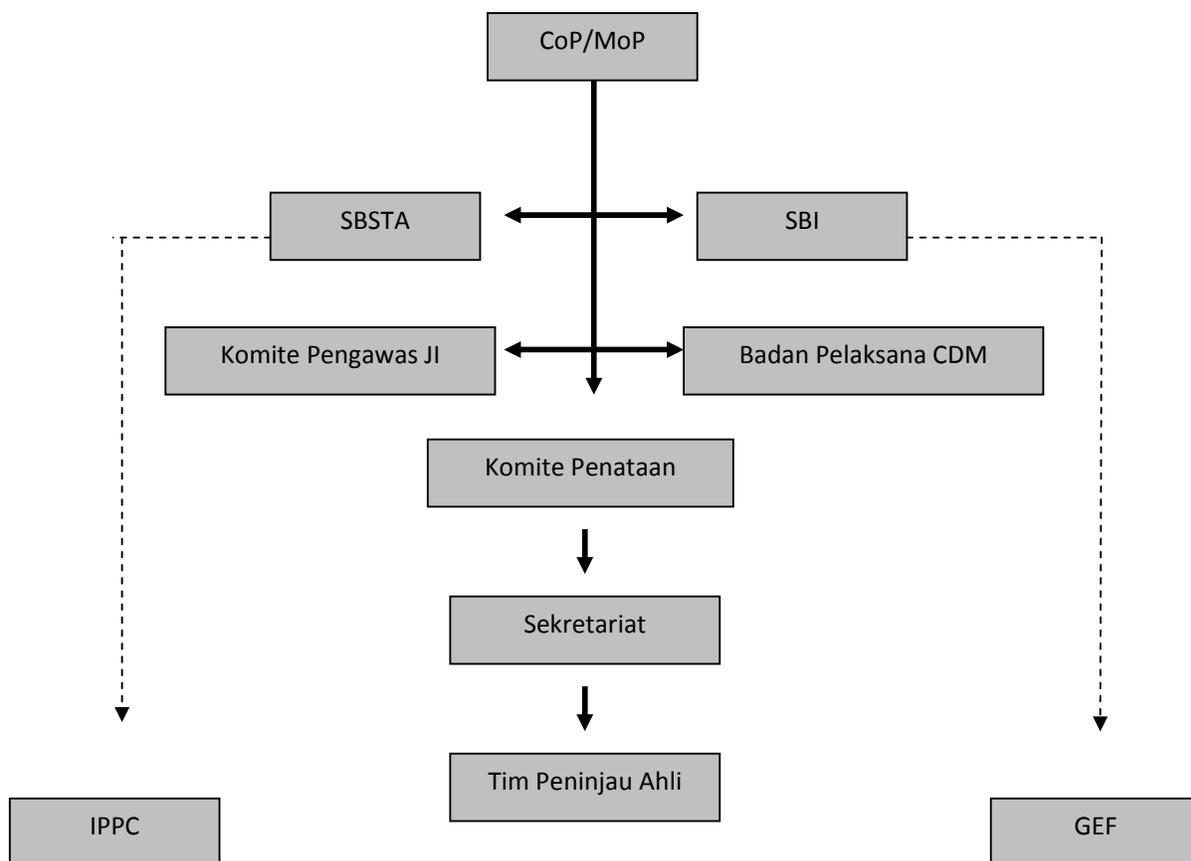
Komite Penataan dibentuk untuk mengawasi penataan Protokol Kyoto khususnya dalam kaitannya dengan pencapaian target penurunan emisi menurut Pasal 3²³. Untuk menjalankan fungsinya Komite Penataan memiliki perangkat baru berupa rapat pleno, biro dan dua cadangannya, yaitu Cabang Fasilitasi dan Cabang penegakan.

Anggota Komite terdiri dari 20 orang yang dipilih oleh CoP/MoP. Sepuluh anggota Cabang fasilitasi dan 10 anggota dipilih untuk menjadi anggota Cabang Penegakan. Kesepuluh anggota disetiap cabang ini berasal dari lima wilayah PBB, masing-masing diwakili dua orang.

²³ Ibid, hal : 95

Struktur kelembagaan Protokol Kyoto secara skematis dapat dilihat pada

Skema 1, sebagai berikut²⁴:



3. Syarat Bagi Negara Anggota Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim UNFCCC yang Ingin Mengadopsi CDM

²⁴ Ibid, hal : 84

CDM adalah satu-satunya mekanisme Kyoto yang diimplementasikan bersama antara negara-negara maju (*Developed Countries*) yang termasuk di dalam Annex I Konvensi Perubahan Iklim dengan negara-negara sedang berkembang (*Developing Countries*) atau non-Annex I atas dasar sukarela.

Persyaratan bagi negara-negara sedang berkembang untuk berpartisipasi dalam CDM adalah²⁵. Memiliki Otoritas Nasional anggota atau Pihak Protokol Kyoto dengan cara meratifikasi protokol tersebut.

Selain menjadi pihak Protokol Kyoto, negara-negara maju yang akan dinyatakan absah (*Eligible*) untuk berpartisipasi dalam CDM oleh Sekretariat UNFCCC apabila memenuhi syarat sebagai berikut : Pertama, jatah emisinya telah dihitung dan dicatat sesuai dengan modalitas perhitungan yang berlaku (Pasal 3.7 dan 3.8). Kedua, memiliki sistem nasional tentang pendugaan emisi oleh sumber dan penyerapan oleh resot (Pasal.5.1). Ketiga, memiliki pencatatan nasional (Pasal 7.4). Keempat, menyampaikan inventarisasi tahunan tentang emisi GRK Antropogenik oleh sumber dan penyerapan oleh resot (Pasal 5.2 dan 7.1). Kelima, tetap bertanggungjawab dalam melakukan kewajibannya meskipun menyerahkan kegiatannya kepada entitas publik atau swasta.

Bagi pihak yang tidak memenuhi persyaratan tersebut di atas, keabsahannya untuk mengikuti proyek CDM akan ditangguhkan dan diumumkan oleh Sekretariat UNFCCC. Dalam kondisi seperti itu pelaksanaan kegiatan proyek

²⁵ Daniel Murdiyarso, CDM : *Mekanisme Pembangunan Bersih*, Op.Cit, hal : 9

tidak dapat diserahkan kepada siapapun dan CER tidak dapat diperoleh atau dialihkan.

4. Perjalanan Para Pihak Menuju Protokol Kyoto

Konferensi Para Pihak (Conference of Parties, CoP) adalah otoritas tertinggi dalam kerangka PBB tentang Konvensi Perubahan Iklim (UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC). Itu merupakan asosiasi Para Pihak dalam meratifikasi konvensi yang bertanggungjawab menjaga konsistensi upaya internasional dalam mencapai tujuan utama konvensi.

Secara rutin, CoP akan meninjau komitmen Para Pihak, terutama yang berhubungan dengan strategi komunikasi nasional dan pengalamannya menerapkan kebijakan nasional yang terkait dengan isu perubahan iklim, termasuk menegosiasikan keterkaitan negara-negara berkembang dalam mereduksi emisi gas rumah kaca, sebagaimana tercantum dalam Protokol Kyoto.

Konferensi Para Pihak dilaksanakan setahun sekali atau pada saat dibutuhkan (dalam kondisi tertentu, ketika Para Pihak menghendaki). Penentuan tempat penyelenggaraan CoP didasarkan atas tawaran yang disampaikan negara calon tuan rumah UNFCCC. Jika tidak ada penawaran, secara otomatis CoP akan diselenggarakan di Sekretariat UNFCCC. Jika tidak ada penawaran, secara otomatis CoP akan diselenggarakan di Sekretariat UNFCCC di Bonn, Jerman. Demikian dengan halnya Presiden CoP, diusulkan oleh negara tuan rumah dan mendapat persetujuan secara aklamasi peserta CoP.

Berikut ini adalah tinjauan ringkas tentang Konferensi Para Pihak menuju Protokol Kyoto dan ratifikasi oleh Indonesia²⁶: *Konferensi Para Pihak Pertama* diselenggarakan di Berlin, Jerman 1995. Pertemuan tersebut menghasilkan Mandat Berlin (Berlin Mandate). Antara lain berisi persetujuan Para Pihak untuk memulai proses yang memungkinkan untuk mengambil tindakan pada masa setelah tahun 2000, termasuk menguatkan komitmen negara-negara maju melalui adopsi suatu protokol atau instrumen legal lainnya.

Proposal tentang Protokol yang diajukan oleh Aliansi Negara Kepulauan Kecil (Alliance of Small Island States, AOSIS) dan proposal lainnya harus dimasukkan dalam proses tersebut. Proses itu harus segera dimulai dengan urgensi yang tinggi. Melalui pembentukan kelompok yang bersifat sementara (*ad-hocgroup*) yang akan melaporkan hasilnya pada CoP ke-2. Sesi kelompok itu harus dijadwalkan agar dapat segera menyelesaikan pekerjaannya pada awal tahun 1997 untuk adopsi pada CoP ke-3.

Konferensi para pihak yang kedua diselenggarakan pada bulan Juli 1996 di Jenewa, Swiss. Pertemuan kedua itu menghasilkan Deklarasi Jenewa (Geneve Declaration). Berisi 10 butir deklarasi, antara lain berisi ajakan kepada semua pihak untuk mendukung pengembangan protokol dan instrumen legal lainnya yang didasarkan atas temuan ilmiah. Deklarasi ini juga menginstruksikan kepada semua perwakilan Para Pihak untuk mempercepat negosiasi terhadap teks

²⁶ Bambang Sulistyono, Sbeelum yang ke-13, GATRA 22-28 November 2007, Hal : 126-131

protokol, yang secara hukum akan mengikat sehingga dapat diadopsi pada CoP ke-3.

Konferensi Para Pihak yang Ketiga diselenggarakan di Kyoto, Jepang, Desember 1997. Pada pertemuan ini menghasilkan Adopsi Protokol Kyoto (Kyoto Protocol). Diterbitkan di Kyoto, 11 Desember 1997. Protokol Kyoto adalah persetujuan sah, ditegaskan bahwa negara-negara perindustrian akan mengurangi emisi gas rumah kaca secara kolektif sebesar 5,2% dibandingkan dengan tahun 1990 (jika dibandingkan dengan perkiraan jumlah emisi pada tahun 2010 tanpa protokol, target ini berarti pengurangan sebesar 29%). Tujuan Protokol ini adalah mengurangi rata-rata emisi dari enam gas rumah kaca : Karbondioksida, Metana, Nitrous oxide, Sulfur heksaflorida, HFC, dan PFC yang dihitung sebagai rata-rata selama masa lima tahun antara tahun 2008-2012.

Sebagai instrument implementasi UNFCCC, langkah kecil Protokol Kyoto sangat besar artinya bagi upaya menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer. Jika dapat didemonstrasikan dengan baik, langkah awal Protokol Kyoto akan mendorong Para Pihak untuk membuat langkah-langkah lain, sebagaimana dirumuskan dalam penyelenggaraan CoP berikutnya yang lebih berarti.

Konferensi Para Pihak Keempat bertempat di Buenos Aires, Argentina, November 1998. Pertemuan tersebut menghasilkan Rancangan aksi Buenos Aires (Buenos Aires Plan of Action, BAPA). Merupakan CoP Pertama yang berlangsung di negara berkembang, bertujuan merancang tindak lanjut implementasi Protokol Kyoto berikut tenggat waktunya, terutama yang

berhubungan dengan alih teknologi dan mekanisme keuangan, khususnya bagi negara-negara berkembang.

Kenyataannya CoP ke-4 ini tidak berhasil menjadwalkan implementasi Protokol Kyoto secara pasti. Namun dinilai cukup berhasil meletakkan landasan bagi CoP-CoP berikutnya. Antara lain melalui 19 keputusan menyangkut masalah teknis pengurangan emisi, keuangan, kelembagaan dan pelaporan.

Konferensi Para Pihak yang kelima berlangsung di Bonn, Jerman, Oktober 1999. Menghasilkan Periode implementasi BAPA (CoP ke-4) yang berisi pertemuan-pertemuan teknis yang relatif tidak menghasilkan kesimpulan-kesimpulan besar. Dalam BAPA, Para Pihak mengalokasikan tenggat waktu dua tahun (CoP ke-5 dan CoP ke-6) untuk memperkuat komitmen terhadap konvensi dan penyusunan rencana serta pelaksanaan Protokol Kyoto.

Konferensi Para Pihak keenam terbagi dalam dua bagian, bagian pertama berlangsung Den Haag, Belanda, November 2000. Konferensi ini disebut-sebut sebagai malapetaka negosiasi dalam sejarah penyelenggaraan CoP. Tidak satupun implementasi BAPA yang berkaitan dengan pengoperasian Protokol Kyoto, yang merupakan agenda CoP ke-6 ini dapat disepakati. Alhasil, diputuskan bahwa penyelesaian CoP ke-6 ditunda (*suspended*) dan akan dilanjutkan (*resumed*) pada CoP ke-6 bagian II yang diselenggarakan di Bonn, Jerman. Konferensi bagian ke 2 diselenggarakan di Bonn, Jerman, 11 Juli 2001. Menghasilkan Kesepakatan Bonn (Bonn Agreement) dalam rangka implementasi BAPA. Berisi antara lain : mekanisme pendanaan di bawah protokol dengan referensi beberapa pasal

Protokol Kyoto, membentuk dana baru di luar ketentuan konvensi bagi negara berkembang, dan membentuk dana adaptasi dari Clean Development Mechanism (CDM).

Sementara itu, itu untuk dampak negatif perubahan iklim, pendanannya akan ditangani melalui Global Environmental Facility (GEF). Ada juga poin pembangunan dan alih teknologi dengan membentuk kelompok ahli teknologi yang beranggotakan 20 orang dengan distribusi geografis merata.

Konferensi Para Pihak ketujuh berlangsung di Marrakesh, Maroko, Oktober-November 2001. Pertemuan ini menghasilkan Persetujuan Marrakesh. Tujuan utama CoP ke-7 adalah menyelesaikan persetujuan mengenai rencana terinci tentang cara-cara penurunan emisi menurut Protokol Kyoto dan untuk mencapai kesepakatan mengenai tindakan yang memperkuat implementasi Konvensi Perubahan Iklim.

Tonggak penting CoP ke-7 adalah disepakatinya implementasi BAPA yang sudah dibicarakan dalam tiga tahun terakhir, sehingga melancarkan jalan bagi efektifnya operasional Protokol Kyoto. Selain itu, delapan konsep keputusan yang berkaitan dengan keuangan dan pendanaan sebagaimana telah disepakati dalam CoP ke-6 bagian II di Bonn segera diajukan dan diadopsi sebagai keputusan.

Konferensi Para Pihak Kedelapan berlangsung di New Delhi, India, Oktober-November 2002. Menghasilkan Deklarasi New Delhi (New Delhi Declaration). Deklarasi ini terdiri dari 13 butir sebagai upaya untuk mengatasi

dampak perubahan iklim sembari mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan. Butir-butir itu antara lain menyebutkan Protokol Kyoto perlu segera diratifikasi oleh pihak yang belum melakukan. Butir lain menyebutkan upaya antisipasi perubahan iklim harus diintegrasikan ke dalam program pembangunan nasional. Butir berikutnya menegaskan bahwa upaya-upaya menangani masalah air, energi, kesehatan, pertanian, dan keanekaragaman hayati melalui pembangunan nasional yang berkelanjutan perlu memanfaatkan Johannesburg Plan of Implementation. Butir terakhir deklarasi ini menyebutkan negara-negara industri yang tergabung dalam Annex I diingatkan untuk mengimplementasikan komitmennya terhadap UNFCCC. Sedangkan negara-negara non-Annex diminta mewujudkan dukungan mereka terhadap upaya alih teknologi dan pengembangan kapasitas.

Konferensi Para Pihak Kesembilan berlangsung di Kilan, Italia. Desember 2003. Ada beberapa isu yang dibahas dalam CoP ke-9, antara lain aturan mengenai mekanisme pembangunan bersih disektor kehutanan. Hasilnya berupa kesepakatan untuk mengadopsi keputusan kegiatan aforestasi dan reforestasi di bawah skema Clean Development Mechanism. Dibahas juga isu-isu lain yang berkaitan dengan bukti ilmiah perubahan iklim, mekanisme pendanaan dan tidak ketinggalan seruan untuk meratifikasi Protokol Kyoto. Namun CoP kali ini dianggap hanya menghasilkan peraturan untuk memberikan subsidi baru bagi proyek industri kehutanan.

Konferensi Para Pihak Kesepuluh diselenggarakan di Buenos Aires, Argentina. Desember 2004. Pertemuan ini membahas adaptasi perubahan iklim dan menghasilkan Buenos Aires programme of work on adaptation and response

measures. Delegasi dari negara berkembang menyatakan bentuk CoP ke-10 sebagai adaptasi CoP. Dengan demikian, tujuan CoP ini adalah mendorong negara maju mengalokasikan sebagian sumber dayanya untuk negara berkembang yang telah merasakan dampak buruk perubahan iklim.

Dalam CoP ke-10 ini, Amerika Serikat menyatakan kembali bersedia membicarakan isu perubahan iklim. Pembicaraan yang selama bertahun-tahun diabaikan oleh negara yang paling banyak mengeluarkan gas rumah kaca penyebab perubahan iklim. Posisi Amerika Serikat memang jelas, Amerika Serikat tidak percaya pada Protokol Kyoto dan hanya bersedia berpartisipasi dalam pertukaran informasi. CoP ke-10 ini juga merupakan Konvensi Para Pihak yang langsung diikuti proses peratifikasian oleh Indonesia.

Dari sepuluh Konferensi Para Pihak di atas, tiap-tiap Konferensi yang dilaksanakan selalu membicarakan tentang target penurunan emisi yang harus dilakukan oleh negara-negara Annex I. akan tetapi, mengapa pada konferensi kesepuluh Indonesia meratifikasi Protokol Kyoto tersebut, padahal seperti sudah dijelaskan pada sub bab sebelumnya bahwa Indonesia merupakan kelompok non-Annex I, yang tidak diwajibkan untuk menurunkan emisinya. Faktor-faktor apakah yang menjadi alasan Indonesia meratifikasi Protokol Kyoto tersebut.

