

## **BAB II**

### **DINAMIKA KECENDERUNGAN PERUBAHAN ORIENTASI KEBIJAKAN LINGKUNGAN BRAZIL DARI MASA KE MASA**

Di bawah kepemimpinan Fernando Collor de Mello, pada bulan Juni tahun 1992 Brasil menjadi tuan rumah Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan (Feeney, 2014). Konferensi ini dilaksanakan di kota Rio de Janeiro, dan menurut Fernando, momen ketika Brasil dapat menjadi tuan rumah KTT tersebut akan menjadikan Brasil negara yang menduduki posisi bergengsi di kancah internasional, utamanya dalam bidang administrasi lingkungan. Selama masa Pemerintahannya, Collor telah menempatkan prioritas terhadap lingkungan yang tinggi dalam agenda politik Brasil (Escobar, 2019). Agenda politik ini secara umum diterima oleh pemerintah Brasil yang sesungguhnya masih kurang menyadari potensi Amazon sebagai sumber kekayaan alam untuk mendukung pengembangan perekonomian. Dari gambaran ini dapat dengan jelas terlihat bahwa orientasi kebijakan lingkungan merupakan orientasi utama yang diniatkan menjadi identitas Brazil sebagai suatu negara di kancah internasional.

Pada bab 2 ini akan dibahas lebih lanjut mengenai dinamika orientasi kebijakan lingkungan Brazil dari masa ke masa, mulai dari masa pemerintahan Collor de Mello, Lula ke Dilma, hingga yang paling baru adalah masa pemerintahan Jair Bolsonaro. Tujuan dari menyingkap Kembali dinamika orientasi tersebut adalah untuk mengobservasi dan menganalisis kecenderungan dan di titik serta

momen-momen apa saja kah perubahan orientasi lingkungan ini dapat ditemukan dan diidentifikasi.

## **2.1 Info-Info Dasar Politik Brasil**

Dengan berbekalkan *image* sebagai *Frontrunner Country* dalam bidang lingkungan dengan menjadi tuan rumah *Earth Summit* pada masa pemerintahan Fernando Collor de Mello di tahun 1992, maka sontak mata dunia tertuju pada Brasil khususnya dalam bidang lingkungan (Britannica, 2022). Melihat situasi ini, Presiden Brasil Collor de Mello tidak tinggal diam dan secara langsung mengambil keputusan untuk menjadikan agenda lingkungan menjadi agenda utama dalam skala prioritas politik Brasil di masa pemerintahannya (Feeney, 2014). Namun sangat disayangkan, dengan agenda politik yang sudah bagus dan rampung, Fernando melupakan dua hal utama yang seharusnya menjadi pertimbangan krusial terhadap berjalannya prioritas agenda politik yang dibuat oleh Fernando tersebut di masa mendatang. Dalam hal ini, Fernando lupa untuk memperhitungkan kapasitas dan ketahanan ekonomi Brasil yang pada saat itu masih memiliki hutang luar negeri yang mencapai sekitar US\$ 121 miliar dan pada saat itu juga Brasil masih berpredikat sebagai salah satu peminjam terbesar Bank Dunia dimana pada akhir tahun 1990 pinjaman Brasil hampir mencapai 10% dari akumulasi pinjaman seluruh negara di Bank Dunia (Feeney, 2014). Selain itu, Fernando juga kurang menyadari bahwa agenda politiknya sangat membutuhkan dukungan dari banyak pihak yang memiliki wewenang spesifik dan kuat dalam hal lingkungan, Collor tidak memiliki basis politik yang kuat di Kongres dan harus mencari dukungan dari kelompok politik lainnya, dan sayangnya Fernando tidak memiliki banyak *stakeholders* yang

dapat mendukung dan bekerjasama dengannya dalam proyek-proyek lingkungannya tersebut (Feeney, 2014).

Kemudian lanjut pada masa pemerintahan Lula da Silva, di masa pemerintahannya Lula dirasa memiliki sistem superpresidensial yang sangat kuat dalam memerintah, hal ini dibuktikan dengan cabang-cabang pemerintahan lain dirasa relatif lemah dan memiliki mekanisme kontrol yang sangat minim ketika Lula memerintah (Mainwaring, 1993). Dalam kaitannya dengan kebijakan lingkungan, Lula bekerjasama dengan Menteri Lingkungan Hidupnya yang bernama Marina Silva dari *Working Party*. Seiring berjalannya waktu, kebijakan-kebijakan yang diinisiasi dan dijalankan oleh Marina Silva berjalan dengan sukses, namun ada suatu waktu Marina Silva memutuskan untuk mengundurkan diri pada tahun 2008 dari jabatannya tersebut karena bersitegang dengan Lula, dimana Lula bersikeras untuk menjalankan proyek yang menurut Marina Silva sangat bertolak belakang dengan pertimbangan lingkungan yang seharusnya dimiliki negara dengan prioritas lingkungan sebesar Brasil (Hochstetler K. a., 2007).

Terakhir, sebelum memasuki masa pemerintahan Jair Bolsonaro yang akan secara terang-terangan menyuarakan penyimpangan orientasi lingkungan, pada masa pemerintahan Dilma Rouseff jarak antara pemerintah dan masyarakat sangat amat jelas terasa. Pemerintahan Dilma Rouseff dianggap sangat teknokratis dan apolitis dimana dalam banyak kesempatan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Dilma dianggap sangat memihak pada kepentingan elit (Hochstetler K. a., 2013). Koneservasi alam yang dilakukan pada masa pemerintahan Dilma Rouseff dianggap sangat minim dan justru malah pembangunan yang semakin marak

digalakkan. Oleh karena itu banyak orang berpendapat bahwa masa pemerintahan Dilma Rousseff ini adalah masa dimana *neodevelopmentalist* di Brasil berkembang amat pesat.

## **2.2       Awal Mula Brasil sebagai “*Frontrunner Country*” di bidang Lingkungan**

### **2.2.1     *Earth Summit***

*United Nations Conference of Environment and Development (UNCED)*, juga dikenal sebagai "Konferensi Tingkat Tinggi Bumi", diadakan dari 3 hingga 14 Juni 1992 di Rio de Janeiro, Brasil. Konferensi ini diselenggarakan dalam rangka memperingati Konferensi Lingkungan Hidup Manusia ke-20 yang diadakan di Stockholm, Swedia pada tahun 1972 (Britannica, 2022). Konferensi global ini mempertemukan para pemimpin politik, diplomat, ilmuwan, perwakilan media dan perwakilan dari 179 negara dan memberikan ruang debat yang berskala besar tentang isu-isu kegiatan ekonomi yang berdampak pada lingkungan. Pada saat yang sama, "Forum Global" Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) juga diadakan di Rio de Janeiro untuk menyatukan sejumlah perwakilan LSM untuk mempresentasikan visi mereka sendiri tentang masa depan dunia dalam hal lingkungan dan pembangunan sosial-ekonomi (Britannica, 2022).

Tujuan utama dari '*Earth Summit*' Rio de Janeiro adalah untuk menciptakan agenda yang luas dan *blueprint* baru untuk aksi internasional pada isu-isu lingkungan dan pembangunan untuk memandu kerjasama internasional dan kebijakan pembangunan di abad ke-21 (United Nations, 1992). Konferensi Rio de

Janeiro mengeksplorasi bagaimana faktor-faktor sosial, ekonomi dan lingkungan yang berbeda saling bergantung dan berkembang bersama, serta bagaimana keberhasilan di satu sektor juga bergantung dan membutuhkan tindakan jangka panjang yang berkelanjutan di sektor lain. *'Earth Summit'* menyimpulkan bahwa konsep pembangunan berkelanjutan adalah tujuan yang dapat dicapai oleh semua orang di seluruh dunia, terlepas dari tingkat lokal, nasional, regional atau internasional (United Nations, 1992).

Selain dari pembahasan terkait isu ekonomi dan lingkungan, *"Earth Summit"* juga menjadi *"wake-up call"* kepada seluruh pihak bahwasanya integrasi dan keseimbangan masalah ekonomi, sosial dan lingkungan sangat penting untuk memenuhi kebutuhan kita untuk kehidupan manusia di Bumi (United Nations, 1992). Selain itu, pada konferensi ini juga diakui bahwa dalam mengintegrasikan dan menyeimbangkan dimensi ekonomi, sosial dan lingkungan, manusia memerlukan persepsi baru tentang bagaimana kita memproduksi dan mengkonsumsi, hidup dan bekerja, serta membuat keputusan (United Nations, 1992). Konsep ini revolusioner pada masanya dan memicu perdebatan sengit antara pemerintah warga negara tentang bagaimana proses pembangunan berkelanjutan seharusnya berlangsung.

Salah satu hasil utama dari konferensi UNCED adalah Agenda 21. Agenda adalah rencana aksi berani yang menyerukan strategi baru untuk berinvestasi di masa depan untuk mencapai pembangunan berkelanjutan yang holistik di abad ke-21. Rekomendasinya berkisar dari cara-cara baru untuk mendidik dan cara-cara

baru untuk melestarikan sumber daya alam hingga cara-cara baru untuk berpartisipasi dalam ekonomi yang berkelanjutan.

"*Earth Summit*" memiliki beberapa pencapaian penting, pencapaian-pencapaian tersebut antara lain: (1) Deklarasi Rio dan 27 Prinsip Universalnya; (2) *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC); (3) *Convention on Biological Diversity*; (4) *Declaration on the Principles of Forest Management*. Lebih dari itu, "*Earth Summit*" juga menjadi pelopor dalam Pembentukan Komisi Pembangunan Berkelanjutan, penyelenggaraan Konferensi Dunia Pertama tentang Pembangunan Berkelanjutan Negara Berkembang Pulau Kecil tahun 1994 dan negosiasi untuk pembentukan *the Agreement on Straddling Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*.

### **2.2.2 Agenda Politik Kabinet**

Pada bulan Juni 1992, di bawah kepemimpinan Fernando Collor de Mello, Brasil menjadi tuan rumah Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan. Konferensi ini dilaksanakan di kota Rio de Janeiro. Menurut Fernando, momen ketika Brasil dapat menjadi tuan rumah KTT tersebut akan menjadikan Brasil negara yang menduduki posisi bergengsi di kancah internasional, utamanya dalam bidang administrasi lingkungan (Feeney, 2014). Hal ini merupakan hal yang tidak pernah terpikirkan oleh Presiden sebelumnya, Jose Sarney, dengan prinsipnya yang berbunyi "Biarkan polusi datang, asalkan membawa industri bersamanya".

Selama masa Pemerintahannya, Collor telah menempatkan prioritas terhadap lingkungan yang tinggi dalam agenda politik Brasil (Feeney, 2014). Agenda ini secara umum diterima oleh pemerintah Brasil yang sesungguhnya masih kurang menyadari potensi Amazon sebagai sumber kekayaan alam untuk mendukung pengembangan perekonomian Brasil dan solusi untuk pemukiman penduduk dari selatan dan timur laut, sehingga mengurangi tekanan untuk reforma agrarian.

Namun faktanya, Brasil adalah salah satu peminjam terbesar Bank Dunia, dan pada akhir tahun 1990 pinjaman Brasil hampir mencapai 10% dari akumulasi pinjaman seluruh negara di Bank Dunia (Feeney, 2014). Sebagian besar dana untuk pembangunan yang cepat dan kolonisasi dari Amazon disediakan oleh Bank Dunia, yang selama tahun 1970-an dan 1980-an mengimplementasikan sejumlah proyek besar, mulai dari skema pembangkit listrik hingga proyek-proyek pembangunan pedesaan yang terintegrasi. Melalui keterangan yang dilansir dari Bank Dunia, kebanyakan dari proyek tersebut berkontribusi secara signifikan terhadap masalah-masalah lingkungan Brasil di kemudian hari.

Pada pertengahan tahun 1980an, pembangunan yang tidak tepat membawa Brasil kepada deforestasi dan degradasi lingkungan yang sangat cepat. Proyek-proyek besar telah mencabut dan memusnahkan banyak kelompok pribumi, Negara tampaknya membiarkan dan meninggalkan keluarga pemukim kecil dengan kehidupan yang sangat miskin dan konflik kekerasan atas sengketa tanah. Menurut *Brazilian Church Land Commission*, antara tahun 1964 dan 1990 terjadi sebanyak 1.630 pembunuhan terkait konflik tanah di Brasil (Feeney, 2014). Namun, kurang

dari 1,5% kasus yang dibawa ke persidangan. Menurut *Friends of the Earth*, pada tahun 1988, 11% dari hutan Amazon Brasil telah digunduli; sebuah pertarungan 60% dari kerusakan ini telah terjadi sejak tahun 1980 (Feeney, 2014). Dilema antara prioritas terhadap lingkungan dengan kemanfaatan eksplorasi lingkungan Brasil untuk mendapatkan keuntungan secara ekonomi ini juga menerima liputan internasional yang sangat besar, bertepatan dengan peningkatan keprihatinan ilmiah tentang dampak deforestasi terhadap iklim global, dan menumbuhkan pentingnya lingkungan di seluruh dunia.

Terlepas dari janji awalnya, setelah dua tahun menjabat, tujuan yang dinyatakan di awal pada administrasi Collor tampaknya jauh dari realisasi sepenuhnya. Collor tidak memiliki basis politik yang kuat di Kongres dan harus mencari dukungan dari kelompok politik lainnya, banyak di antaranya memiliki kepentingan dalam peternakan atau pertambangan. Kebijakan dan program lingkungan baru pemerintah cenderung memudar sebelum diupayakan, hal ini dikarenakan situasi perekonomian Brasil yang sangat tidak kondusif pada saat itu. Di saat yang bersamaan, hutang luar negeri Brasil mencapai sekitar US\$ 121 miliar (Feeney, 2014). Meskipun terdapat lima rencana kejutan ekonomi selama lima tahun terakhir, tingkat inflasi bulanan pada bulan Oktober 1991 masih 25%. Brasil sedang mencari kesepakatan dengan *International Monetary Fund* (IMF) dengan berjanji untuk mengurangi tingkat inflasi tahunan menjadi 20% dengan 1993 (Feeney, 2014). Pengeluaran publik, sumber utama inflasi, akan dipotong, sistem pajak direformasi, dan impor serta privatisasi didorong. Tapi penghematan seperti

itu mungkin akan sulit untuk diterapkan: sejak Collor mulai menjabat, upah riil telah turun hingga 30% (Feeney, 2014).

Terlepas dari apa yang Bank Dunia dan pihak lain anggap sebagai “Semangat Kerja Sama Baru” dimana pejabat Brasil akan selalu terfokus pada isu-isu lingkungan, ternyata masih banyak pihak yang perubahan nyata atau kemajuan yang signifikan dari agenda tersebut. Laporan pada bulan Januari tahun 1991 memang menyatakan bahwa kebakaran dan deforestasi telah berkurang hingga 60%, dibandingkan dengan tahun lalu (Feeney, 2014). Penurunan ini dilansir disebabkan oleh kegiatan perlindungan hutan yang dilakukan oleh *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renovaveis* (IBAMA) atau Institut Lingkungan dan Alam Sumber Daya Terbarukan Brasil sebagai bagian dari ‘*Amazon Operation*’. Dengan dukungan dari Angkatan Udara Brasil dan Polisi Federal, selama operasi ini berlangsung, 100.000 meter kubik kayu yang diambil secara ilegal telah disita, serta bulu dan daging binatang buas, aneka burung, senjata api, dan gergaji mesin. IBAMA memberlakukan denda sebesar US\$9 juta kepada perusahaan dan individu-individu yang melakukan aktivitas ilegal di Amazon (Feeney, 2014).

Setahun kemudian, 80% dari tabungan negara Brasil disita untuk sementara waktu. Pembiayaan untuk semua instansi pemerintah termasuk *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renovaveis* (IBAMA) dan *Fundacdo Nacional do Indio* (FUNAI) atau Yayasan India Brasil juga turut terdampak dipotong (Feeney, 2014). Sebagai protes atas upah yang rendah, IBAMA melakukan pemogokan. Laporan penebangan liar kayu terus diterima, begitu pula

tuduhan bahwa pejabat IBAMA tidak mengerahkan diri untuk menegakkan hukum. FUNAI mengklaim bahwa kekurangan dana dan 30% pengurangan stafnya dilakukan untuk mencegah demarkasinya dari teritori Indian dan untuk menghadapi kebutuhan mendesak dari anomali yang terkepung.

Terdapat satu titik pada tahun 1990 dimana FUNAI sangat kekurangan dana dan kesejahteraan Kelompok-kelompok Indian lainnya terancam oleh pemotongan tersebut. Sejak 1985, akses oleh non-India ke daerah suku Indian Korubu, suku terasing yang tinggal di Lembah Javari di Negara Bagian Amazonas, telah dilarang. Namun, banyak dari staf FUNAI telah ditarik dari daerah tersebut, menyusul pemotongan pengeluaran Pemerintah pada tahun 1990 (Feeney, 2014). Menurut Amnesty internasional, peningkatan jumlah pedagang kayu lokal telah memberikan gambaran terkait situasi penghapusan staf FUNAI sebagai sinyal akan rendahnya komitmen pemerintah Federal terhadap perlindungan kelompok pribumi, dan sebagai lampu hijau untuk invasi ke wilayah India untuk ekstraksi kayu ilegal.

## **2.3 Kebijakan dan Perubahan Orientasi Lingkungan di Masa Lula dan Dilma**

### **2.3.1 Brazil di bawah Lula (2003-2006)**

#### **2.3.1.1. Presiden dan Kebijakan: Tinjauan dengan Referensi Kebijakan Lingkungan**

Di bidang kebijakan lingkungan, ada banyak penelitian internasional yang menyoroti proses difusi global dan emulasi. Misalnya, Duit 2016; Frank, Hironaka,

dan Schofer 2000; Sommerer dan Lim 2016: 94. Studi-studi ini pada umumnya menekankan tentang peran lembaga terkemuka dan norma-norma internasional dalam penyebaran kerangka peraturan yang inovatif. Kualitas teknis kebijakan lingkungan sangat didasarkan pada disiplin ilmu yang diakui dan pendekatan peraturan (Haas, 1990), yang membedakannya dari bidang masalah lainnya.

Berdasarkan penelitian ahli, dapat disimpulkan bahwa tingkat pembangunan ekonomi memang penting untuk dan dalam menjelaskan hasil kebijakan lingkungan Brasil (Fahey and Pralle, 2016). Mengenai institusi, para sarjana cenderung mempertimbangkan pilihan institusional yang cukup luas, termasuk pengaruh demokrasi dan otoritarianisme dalam menjelaskan hasil lingkungan (Midlarsky, 1998). Pilihan kelembagaan yang lebih spesifik, seperti presidensial versus parlementer, tidak dianggap penting. Memang, tinjauan baru-baru ini terhadap pertumbuhan peraturan lingkungan menyimpulkan bahwa tidak ada tumpang tindih antara “kebanyakan sistem klasifikasi komparatif lainnya” dan tingkat komitmen lingkungan nasional (Duit, 2016).

Semua pendekatan ini cenderung memandang kebijakan lingkungan sebagai kemajuan kumulatif dan linier berdasarkan nilai-nilai dan model bersama seiring negara berkembang: koalisi ambisi dan strategi presiden individu. Namun faktanya, sebagian besar pengamat politik Brasil melihat birokrasi dan badan legislatif yang sangat terpolitisasi, dan peran utama presiden dalam membentuk hasil kebijakan. Besarnya peran ini berasal dari ciri umum sistem presidensial, di mana seorang pemimpin yang dipilih secara langsung hampir pasti memberikan wewenang dan kebijaksanaan yang luar biasa. Karena kepala birokrasi lebih

memilih untuk melayani presiden, itu harus menjadi saluran langsung untuk ambisi presiden (Linz, 1990), tetapi ada faktor sekunder untuk sistem presidensial, seperti jumlah partai dan veto lainnya. hasil kebijakan (Haggard, 2001).

Ciri-ciri sistem presidensial ini dilebih-lebihkan dalam apa yang disebut sistem superpresidensial di Brasil, di mana cabang-cabang pemerintahan lainnya relatif lemah dan umumnya memiliki sedikit mekanisme kontrol (Mainwaring, 1993). Puluhan partai politik lemah Brasil sengaja meminta presiden Brasil menjadi manajer koalisi yang gesit. Hal ini karena koalisi dapat digunakan untuk mengarahkan aspirasi mereka ke dalam undang-undang dan mengimplementasikannya (Amorim Neto, 2002). Seorang presiden yang berkomitmen kuat terhadap lingkungan harus bisa mendorong regulasi baru dan memperkuat kelembagaan lingkungan bisa dicabut.

Bidang masalah lingkungan di Brasil adalah bidang di mana kementerian nasional secara konvensional berinteraksi erat dengan gerakan masyarakat sipil yang terorganisir. Sejak tahun 1950-an, sebagian besar keahlian dan keterlibatan lingkungan berasal dari kelompok masyarakat sipil, dan individu yang sering berpindah-pindah antara lembaga pemerintah dan organisasi masyarakat sipil selama karier mereka (Hochstetler K. a., 2007). Kementerian Lingkungan Hidup relatif terbuka terhadap partisipasi dan masukan masyarakat sipil (Abers, 2015). Sistem Lingkungan Nasional 1981 juga melembagakan partisipasi ini di bawah rezim militer, menempatkan perwakilan masyarakat sipil di Dewan Lingkungan Nasional yang baru *Conama Conselho Nacional do Meio Ambient* (CONAMA), yang pertama di Brasil (Republik Brasil) atau Dewan partisipatif 1991).

Hubungan di bidang lingkungan tidak selalu harmonis, terutama ketika para aktivis bekerja dengan Kementerian Pblico untuk menantang kebijakan dan tindakan kementerian di pengadilan. Aktivis lingkungan Brasil telah bekerja dengan mitra internasional di masa lalu untuk menentang keputusan pemerintah. Strategi bumerang simbolis jaringan aktivis lintas batas di mana aktivis domestik mencari sekutu internasional seperti LSM internasional dan Bank Dunia untuk menekan pemerintah telah dikaitkan dengan aktivis lingkungan Brasil. Pemerintah asing dan LSM juga memantau dan bahkan mendanai kebijakan lingkungan Brasil, dan deforestasi di Amazon telah menjadi fokus rutin sejak tahun 1970-an (Hochstetler K. a., 2007). Singkatnya, Kementerian Lingkungan Hidup selalu menggabungkan responsnya terhadap ambisi presiden (termasuk strategi membangun koalisi).

### **2.3.1.2 Birokrasi Lingkungan Nasional dan Para Menterinya**

Brasil adalah salah satu dari sedikit negara Amerika Latin lain yang menciptakan birokrasi lingkungan nasional pada 1970-an, dalam pemerintahan militer penuh. Ahli konservasi lama, Paulo Nogueira Neto diangkat menjadi Sekretaris Khusus Lingkungan Hidup pertama, menjabat dari tahun 1973 hingga 1985. Lembaga yang dipimpinnya hanya memiliki tiga karyawan dan hampir tidak memiliki anggaran, namun mereka langsung berhadapan dengan kementerian yang paling kuat, ekonomi dan urusan luar negeri (Hochstetler K. a., 2007). Sekretariat nasional juga berbagi ruang kebijakan dengan lembaga negara yang sangat kuat (Rio de Janeiro dan São Paulo) dan terutama yang lemah (di tempat lain)

(Hochstetler K. a., 2007), serta gerakan lingkungan baru yang kontroversial yang bahkan menentang proyek militer yang berharga (Antuniassi, 1989).

Semua ini menjadi ciri khas wilayah kebijakan lingkungan di Brasil. Jumlah personel tumbuh secara substansial menjadi 6230 karyawan pada tahun 1989, tetapi anggaran proyek yang dianggarkan dipotong dari tahun ke (Hochstetler K. a., 2007). Dari tahun 1995 hingga 2002, tidak ada satu pun posisi baru yang diiklankan, dan pada akhir periode, sebagian besar personel dan proyek ditangani dengan kontrak jangka pendek (Abers, 2015). Dalam anggaran nasional yang memiliki banyak kekakuan politik dan undang-undang, pengeluaran lingkungan adalah salah satu dari sedikit bidang yang dapat dipotong untuk memenuhi target anggaran (Mueller, 2010). Meskipun badan tersebut dinaikkan statusnya menjadi menteri pada awal tahun 1985, lembaga-lembaga tersebut sering di-*reshuffle* sehingga sedikit sekali kemungkinan pelembagaan (Hochstetler K. a., 2007). Sebagai hasil dari perkembangan ini, hampir semua Menteri Lingkungan Hidup memiliki profil lingkungan yang signifikan sebelum pindah ke posisi tersebut, dengan latar belakang partisan yang lebih beragam.

Penunjukan pertama Lula untuk mengepalai Kementerian Lingkungan Hidup adalah Marina Silva. Silva yang tidak memiliki hubungan sama sekali dengan presiden, memiliki biografi pribadi yang menarik. Dia pernah bekerja erat dengan tokoh-tokoh bersejarah dalam politik lingkungan Amazon seperti Chico Mendes, yang pembunuhannya pada tahun 1988 menjadi berita utama internasional (Hochstetler K. a., 2007). Dia membangun latar belakang aktivis pedesaan dan karisma pribadinya untuk menjadi wanita kulit hitam pertama yang terpilih menjadi

anggota Senat pada tahun 1994 (Nunes, Profile: Marina Silva and the Rise of Sustainability in Brazil, 2015). Dia kemudian memimpin delegasi PT (*Partido dos Trabalhadores*) - *Workers Party* dan oposisi yang lebih besar terhadap PSDB yang mengatur di Senat selama masa kepresidenan Fernando Henrique Cardoso (Abers, 2015).

Aktivis lingkungan telah melobi untuk menjadikannya sebagai menteri, dan mengikutinya ke kementerian. Mereka memegang 38% posisi kepemimpinan Silva di kementerian, sementara 22% posisi diberikan kepada anggota PT (*Partido dos Trabalhadores*) - *Workers Party* (Abers, 2015). Singkatnya, Silva memiliki kredensial lingkungan dan partisan yang kuat untuk menjadi Menteri Lingkungan Hidup pertama PT. Silva adalah pendukung klaim sosio-lingkungan bahwa tujuan lingkungan hanya dapat dicapai dengan memperhatikan klaim sosial juga (Hochstetler K. a., 2007). Dia adalah seorang menteri yang sangat aktif dan sukses, memberikan penekanan khusus pada fondasi kelembagaan kementerian dan menangani deforestasi (Abers, 2015).

Pada tahap awal, dia bekerja untuk meningkatkan birokrasi lingkungan, menciptakan jalur karir lingkungan khusus untuk pegawai negeri untuk pertama kalinya dan mempekerjakan 1474 dari mereka dalam lima tahun melalui kompetisi publik (Abers, 2015). Silva juga dengan gigih membela staf teknisnya terhadap kementerian lain dan lingkungan perizinan yang dipolitisasi. Pada tahap akhir, dia mengawasi serangkaian kebijakan yang menyebabkan penurunan tajam angka deforestasi di Amazon setelah tahun 2005. Seperti kebijakan lingkungan sukses lainnya, hasil ini berasal dari kebijakan yang ditujukan untuk konservasi dalam

dirinya sendiri bersama dengan inisiatif non-pemerintah seperti boikot konsumen transnasional terhadap produk yang ditanam di lahan gundul yang memotivasi para petani untuk bergabung dalam upaya melindungi pasar mereka (Arima, 2014). Menyadari kelemahan Kementerian, Silva membujuk Lula agar kebijakan diumumkan melalui *Civic House* (Casa Civil), lembaga utama kepresidenan untuk politik dalam negeri.

Sebagai Menteri Lingkungan Hidup, Silva sering terjebak di antara basis lingkungan yang mengharapkan pencapaian lebih besar darinya dan koalisi luas aktor politik dan ekonomi yang meminimalkan pentingnya pertimbangan lingkungan (Hochstetler K. a., 2007). Yang terakhir ini termasuk banyak di dalam PT (*Partido dos Trabalhadores*) - *Workers Party*, yang ingin memberikan industrialisasi dan pertumbuhan ekonomi kepada konstituen mereka dan menentang penundaan, bahkan hambatan perizinan lingkungan dan ‘peraturan lainnya. Konflik-konflik ini menajam pada masa jabatan kedua Lula, yang melihat dorongan dana untuk mendukung proyek infrastruktur besar baru, agribisnis, dan penemuan minyak baru-baru ini (Hochstetler K. a., 2013). Silva akhirnya mengundurkan diri karena ketegangan ini pada tahun 2008.

Lula kemudian menggantikan Silva dengan Carlos Minc, yang lintasannya sebagai aktivis dan pemimpin lingkungan perkotaan sama seperti Silva di pedesaan. Minc adalah salah satu anggota dari kelompok "pecinta lingkungan amnesti" yang diasingkan ke Eropa pada tahun-tahun militer karena oposisi gerilya mereka terhadap militer. Pada tahun-tahun berikutnya, ia memegang sejumlah posisi dalam politik negara bagian dan kotamadya Rio de Janeiro, sebagai wakil terpilih dan

mengepalai birokrasi lingkungan. Selama ini, Minc mempertahankan orientasi aktivis, mengambil bagian dalam mobilisasi anti-nuklir dan menulis teks didaktik tentang bagaimana membentuk gerakan lingkungan (Minc, 1985). Dalam sebuah wawancara yang dia berikan saat menjadi menteri, dia mengenang bagaimana pendekatannya terhadap polusi udara telah bergeser dari memasukkan kentang ke dalam pipa knalpot truk menjadi lebih pemantauan emisi dan akhirnya berkampanye untuk meningkatkan bahan bakar. Jadi Minc, seperti Silva, memiliki akar partisan dan lingkungan, meskipun kelompok kepemimpinannya di Kementerian Lingkungan mencakup lebih sedikit penunjukan untuk aktivis lingkungan, akademisi, dan lainnya di luar karir baru sipil trek layanan (Abers, 2015).

Minc menghadapi ketegangan masa jabatan kedua yang sama seperti yang dialami Silva, diperburuk oleh krisis keuangan global dan tenggelamnya Brasil ke dalam resesi. Diberi pilihan antara terus-menerus menghadapi kementerian dan sekutu koalisi yang mencari jalan dan pembangkit listrik atau menurunkan tujuan lingkungannya, ia seringkali menyerah meskipun telah menghadapi pertengkaran sengit dengan Kementerian Transportasi, Energi, dan Reforma Agraria. Para pencinta lingkungan senang melihat Minc mencalonkan diri sebagai legislatif negara bagian di Rio de Janeiro pada tahun 2010 dan menerbitkan beberapa dokumen tentang kerugian lingkungan dalam pemerintahannya (Abers, 2015). Deforestasi terus menurun selama masa jabatan Minc, namun, salah satu dari beberapa perkembangan penting yang menghasilkan undang-undang nasional pertama Brasil tentang perubahan iklim dan komitmen internasional untuk

mengurangi emisi iklim pada akhir 2009 (Hochstetler K. a., 2012). Kebijakannya di bidang ini sebagian besar melanjutkan kebijakan Marina Silva.

Minc telah menunjuk Izabella Teixeira, seorang karyawan teknis di Ibama sejak 1980-an, menjadi Sekretaris Jenderal. Dia kemudian diangkat menjadi Menteri Lingkungan Sementara ketika Minc pergi, dan telah menjadi Menteri Lingkungan dalam pemerintahan Rouseff.

Teixeira telah memegang banyak posisi di kementerian dan dihormati. Hampir dua pertiga dari pengangkatannya untuk posisi kepemimpinan adalah pegawai negeri karir, memperdalam giliran Minc dari partisan dan pemimpin masyarakat sipil yang disukai Silva (Abers, 2015). Tidak seperti para pendahulunya, Teixeira lebih siap mengikuti kebijakan presidennya, dan jumlah konflik terbuka antara Kementerian Lingkungan Hidup dan kementerian lain telah berkurang. Sebaliknya, masyarakat sipil merasa dikucilkan. Para pengunjuk rasa meneriakkan presentasinya di konferensi Rio+20 dan dia membalas mereka, pada saat yang menunjukkan perpecahan.

Dengan runtuhnya ekonomi Brasil dan Rouseff kehilangan kendali politik atas koalisinya sendiri, kawasan lingkungan telah menderita kerugian. Tingkat deforestasi tidak lagi menurun. Revisi Kode Hutan tahun 2011 dan 2012 yang mengurangi pengendalian deforestasi merupakan salah satu elemen dari perubahan kebijakan yang relevan. Revisi ini terjadi karena veto berulang Rouseff, dan laporan berita pada saat itu mengaitkan kerugian legislatif dengan ketidakbahagiaan PMDB dengan sedikitnya kursi yang dipegangnya di kabinet Rouseff (Estado de

São Paulo 11 Juni 2011). Sebuah organisasi non-pemerintah menggunakan data pemerintah untuk menghitung bahwa anggaran untuk program perlindungan Amazon turun 72% pada periode pertama Rouseff.

Seperti yang ditunjukkan oleh survei terhadap Menteri Lingkungan baru-baru ini, koalisi partisan-bangunan jarang menjadi bagian dari pemilihan dan pengoperasian Kementerian Lingkungan Hidup. Kementerian itu sendiri miskin sumber daya dan menteri telah dipilih karena keahlian mereka di bidang tersebut. Kedua menteri PT itu berkali-kali adu mulut dengan menteri lain di kabinet, termasuk dari PT. Di bagian berikutnya, saya menunjukkan bagaimana ketegangan itu muncul di garis depan dalam proses perizinan lingkungan, inti dari persetujuan peraturan yang dibutuhkan oleh banyak proyek ekonomi.

### **2.3.2.3 Perizinan Lingkungan vs Pembagian “Jatah”**

Membagi-bagikan “jatah” adalah salah satu strategi klasik yang sangat penting bagi manajemen koalisi dalam presidensialisme multi-partai Brasil (Raile, 2011). Kolaborator potensial dan masa lalu dengan masa pemerintahan presiden yang dimana berbagai proyek yang berjalan pada saat itu dapat menyediakan pekerjaan konstruksi dan operasi yang dapat memungkinkan kegiatan ekonomi “lainnya”, maka membuka kesempatan bagi seorang politisi untuk mengirimkan barang untuk suatu komunitas sebagai “pemulus” motif ekonomi tertentu.

Perizinan lingkungan dan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang menjadi landasannya dimaksudkan untuk menjadi suatu sistem pencegahan kerusakan lingkungan. Proyek ekonomi yang mungkin berdampak

pada lingkungan harus menjalani pemeriksaan awal yang akan mengidentifikasi kemungkinan dampak, mengurangi dampak tersebut atau mencari alternatif jika tersedia, serta membuat rencana untuk mengkompensasi kerugian yang tidak dapat dihindari nantinya. AMDAL yang proses identifikasinya dilakukan lebih dulu pada umumnya dapat menyebabkan proyek-proyek dikesampingkan secara total. Hal ini mengakibatkan pihak-pihak tertentu terfokus pada orientasi modifikasi mereka terkait proyek tersebut dan dengan mudah menunda dimulainya proyek berkaitan saat pengawasan untuk AMDAL tersebut berlangsung. Fakta bahwa AMDAL terjadi di awal pengembangan proyek membuat peluang untuk pihak-pihak oportunistik untuk melakukan “Tindakan Ilegal” untuk membagi-bagikan “jatah” mereka menjadi lebih utama daripada peraturan dan kegiatan lingkungan lainnya yang memengaruhi proyek yang sudah beroperasi.

Sejak persyaratan *Environmental Impact Assessment* (EIA) sistematis diperkenalkan oleh Amerika Serikat pada tahun 1969 telah menjadi peraturan lingkungan yang paling umum di seluruh dunia, lebih dari 170 negara kemudian memiliki beberapa varian dari persyaratan tersebut (Morgan, 2012). Persyaratan yang dimodifikasi Brasil datang relatif lebih awal untuk negara berkembang pada tahun 1986. Lembaga Kementerian Lingkungan Hidup Brazil, *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renovaveis* (IBAMA), melaksanakan AMDAL untuk proyek-proyek yang sangat kompleks, diharapkan berdampak besar, ditempatkan di kawasan adat atau konservasi, atau melintasi batas negara. Sementara perizinan lingkungan sering diperdebatkan di seluruh dunia, beberapa karakteristik perizinan Brasil membuatnya sangat kontroversial (Hochstetler K,

2011). Dalam prosesnya, perizinan di Brazil membutuhkan tiga izin lingkungan untuk perencanaan, untuk konstruksi, dan untuk operasi.

Seperti yang telah disebutkan, baik gerakan lingkungan dan Kementerian Pbllico telah menargetkan perizinan lingkungan sebagai momen dimana mereka dapat mencegah atau menghentikan proyek. Akhirnya, peraturan 1986 yang asli dan semua revisinya sejak itu memerlukan perhatian pada dampak sosial dan lingkungan, memperluas minat masyarakat untuk berpartisipasi dalam konsultasi dan dalam menggunakan proses untuk menuntut kompensasi bagi masyarakat yang terkena dampak. Sementara prosesnya memakan waktu lama untuk dikerjakan dan masih dilakukan dengan sangat tidak merata di negara bagian Brasil. Proses ini menjadi bagian serius dari izin awal proyek ekonomi di sana (Landim, 2012). Misalnya, Bank Dunia telah menghitung bahwa pembayaran untuk dampak sosial lingkungan dari proyek pembangkit listrik tenaga air di Brasil sekarang rata-rata 12% dari total biaya proyek (World Bank, 2008).

Ketika Lula mulai menjabat pada tahun 2003, pemerintahannya secara khusus mengkhawatirkan bahwa 35 pembangkit listrik tenaga air tidak dapat menyelesaikan AMDAL dalam bentuk apa pun pada saat kekurangan listrik yang meluas. Tanggapan Lula adalah menciptakan “Ruang Situasi” (*Sala de Situação*) di mana staf teknis pertama dan kemudian menteri kementerian infrastruktur duduk bersama Kementerian Lingkungan Hidup, Ibama, dan Kementerian Público untuk mencoba menyusun strategi dalam menciptakan pembangunan yang berkelanjutan secara ekonomi dan lingkungan.

Dilma Rousseff, yang saat itu menjabat sebagai Menteri Pertambangan dan Energi Lula, adalah aktor kunci. Sebagai eksekutor, Dilma kemudian menggunakan pengaturan “Ruang Situasi” secara rutin untuk mengatasi gargalo atau kemacetan ke Program untuk Percepatan Pertumbuhan, *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC) proyek infrastruktur yang dia warisi dari Lula dan dikembangkan lebih lanjut. Beberapa dari pembangkit listrik tenaga air yang sama, seperti Belo Monte dan Santo Antonio, diberi Ruang Situasi permanen mereka sendiri.

Perjuangan atas perizinan proyek terus berlanjut, dengan eksekutif sektor energi, Lula, dan Marina Silva membentuk bagian sentral dari PAC untuk mencoba menyalakan pertumbuhan yang lebih cepat di masa jabatannya yang kedua. Lula menginginkan perlakuan lisensi khusus untuk proyek-proyek PAC, yang ditentang Silva (*Folha de São Paulo* 26 April 2007). *Conama Conselho Nacional do Meio Ambiente* (CONAMA) atau Dewan Nasional Lingkungan Brazil secara historis telah menetapkan peraturan seperti aturan perizinan, hal ini membuat pengaruh langsung presiden menjadi sulit dalam pembuatannya karena CONAMA secara numerik didominasi oleh perwakilan negara bagian, masyarakat sipil, dan lainnya yang tidak dikendalikan oleh kepresidenan. Lisensi untuk pabrik Rio Madera (Santo Antônio dan Jirau) dikeluarkan pada Juli 2007 dengan banyak persyaratan dan merupakan salah satu pukulan besar yang menyebabkan pengunduran diri Silva pada tahun berikutnya (Nunes, 2015).

Menjabat untuk menggantikan Silva, Carlos Minc mengatakan bahwa dia akan membuat proses perizinan menjadi lebih ketat dan tidak terlalu birokratis

(Jornal do Brasil 16 Mei 2008). Tak lama setelah itu, ia mengeluarkan aturan baru yang memangkas jangka waktu rata-rata perizinan dari dua tahun menjadi 13 bulan. Di dalam Ibama, masa pemerintahan Minc dianggap sebagai kembalinya politik pra-Marina yang normal, dimana para analis Ibama ditekan untuk menyetujui proyek dari dalam maupun dari luar Kementerian.

Pengganti Minc, Izabella Teixeira, juga mulai bekerja segera untuk mengurangi kerangka waktu perizinan. Saat pemerintahan baru Rousseff mendirikan Ruang Situasi untuk memastikan kemajuan proyek PAC, perwakilan Ibama sering dipanggil untuk membahas hambatan perizinan lingkungan. Ibama adalah pintu masuk dan keluar untuk izin lingkungan, tetapi prosesnya sendiri tergantung pada laporan teknis yang datang dari berbagai instansi. Keputusan akhir dibuat oleh pejabat tinggi politik di Ibama, dan mungkin bertentangan dengan rekomendasi teknis. Aturan PAC secara eksplisit memberikan kekuatan super tersebut kepada kepala Ibama untuk proyek PAC (Estado de São Paulo 27 Oktober 2010), dan sebagian besar proyek infrastruktur secara default dimasukkan sebagai proyek PAC.

### **2.3.2 Brazil di bawah Dilma (2011-2014)**

Lingkungan telah menjadi isu perdebatan dalam politik nasional di Brasil. Efek sosio-lingkungan dari komodifikasi ekonomi sekarang muncul ke permukaan. Laju deforestasi di Amazon telah naik lagi setelah satu dekade lampau menurun; konflik lingkungan telah meningkat dan meningkat; kekerasan di daerah pedesaan semakin menjadi di dekade terakhir; dan, baru-baru ini, kelangkaan air dan energi

telah melanda daerah perkotaan. Meskipun sebagian besar dari dampak tersebut dihasilkan dari kebijakan yang diterapkan lebih dari satu dekade lalu, hal itu merupakan gejala dari masalah politik yang lebih dalam yang berakar pada tingkat demokrasi, partisipasi, dan keadilan sosial yang lemah di bawah pemerintahan Dilma.

### **2.3.2.1 Jarak antara Masyarakat Sipil dan Negara**

Di masa pemerintahannya, Dilma mewarisi hubungan yang kurang baik dengan organisasi-organisasi masyarakat sipil (OMS) (Hochstetler K. a., 2013). Sebagai menteri kabinet di bawah Lula, proyek kesayangannya adalah *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), di mana ia memilih gaya teknokratis daripada proses pengambilan keputusan yang demokratis. Sebagai presiden, ia menempatkan kebijakan konservasi pada prioritas terendah dalam agenda nasional, mendorong agenda pembangunannya ke depan, dan menjaga jarak dari OMS.

Terdapat tiga contoh ilustratif yang dapat menggambarkan bagaimana polarisasi antara negara dan organisasi masyarakat sipil telah muncul ketika Dilma menghadapi proses yang sangat politis dalam menegosiasikan Kode Hutan baru pada awal masa jabatan pertamanya. Di Kongres, Dilma harus berurusan dengan Kaukus Pedesaan yang tegas, yang mengendalikan proses penyusunan undang-undang dan memihak pada kepentingan agribisnis. Akademisi dan aktivis berulang kali menyerukan debat dan menulis surat serta rekomendasi kebijakan yang didukung penuh oleh bukti empiris. Namun, pemerintah menutup mata terhadap klaim mereka. Teks terakhir, yang disetujui pada tahun 2012, melegitimasi

kewajiban reboisasi yang fleksibel dan menyediakan mekanisme hukum untuk mengurangi unit konservasi. Seperti yang diharapkan, dengan beberapa kesenjangan dan ambiguitas, reboisasi telah turun dan laju deforestasi meningkat sejak 2012.

Contoh kedua adalah proses pembangunan pembangkit listrik tenaga air di Amazon. Dengan menggunakan wacana “ketahanan energi”, Lula menolak protes berulang-ulang dari OMS, melewati wajib Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), dan menyuntikkan dana Brasil Development Bank (BNDES) ke dalam proyek pembangkit listrik tenaga air kolosal. Dilma mengikuti Lula dalam menghadapi tidak hanya gerakan pribumi dan petani tetapi juga organisasi nasional dan internasional serta meningkatkan pembangunan bendungan Belo Monte. Teknokrat Isabella Teixeira ditunjuk sebagai menteri Lingkungan untuk memfasilitasi perizinan lingkungan (dan pengurangan kawasan lindung juga. Dilma mengabaikan “Persetujuan Bebas, Pendahuluan, dan Penginformasian” terhadap penduduk asli dan menyerukan keadaan darurat untuk menekan dan mengkriminalisasi mobilisasi sosial-lingkungan terhadap proyek pembangkit listrik tenaga air.

Contoh terakhir adalah terkait peran organisasi masyarakat sipil dalam Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Pembangunan Berkelanjutan pada tahun 2012 (juga dikenal sebagai “Rio + 20,” yang diadakan dua dekade setelah *Earth Summit* pada tahun 1992 di Rio de Janeiro). Terlepas dari kehadiran mereka yang sangat besar, partisipasi efektif OMS dalam delegasi Brasil dijaga seminimal mungkin. Sebagai tuan rumah acara tersebut, pemerintah Brasil menciptakan

saluran dialog yang berbeda dengan OMS, tetapi mengadopsi posisi konservatif pada tata kelola iklim dengan dukungan kuat untuk model pembangunan arus utama. Hasilnya adalah dokumen kosong dengan daftar keinginan komitmen yang sebagian besar tidak mengikat. Hasilnya dikritik keras oleh gerakan sosial, peneliti, dan politisi progresif sebagai langkah mundur dari Rio 1992 (Hochstetler K. a., 2013). Ketiga contoh ini mengungkapkan bagaimana konservasi dan populasi pedesaan telah kehilangan relevansinya dengan agenda nasional, memperlebar kesenjangan antara negara dan OMS dalam politik lingkungan dan mengarah pada degradasi ekosistem dan ketidakadilan sosial. Mereka mengungkapkan prioritas yang jelas dari pendekatan neodevelopmentalist, mengandalkan solusi teknokratis untuk mendukung kelompok elit. Akibatnya adalah kurangnya dialog antara negara dan masyarakat sipil.

Terlepas dari sikap apolitis dan teknokratis yang diambil oleh pemerintah nasional, gerakan sosial tetap menjadi sekutu penting Dilma dalam pemilihan presiden 2014. Sekarang para pemimpin pedesaan secara bersama-sama menuntut agar pemerintah yang dipimpin PT (*Partido dos Trabalhadores*) menangani agenda mereka yaitu untuk pelaksanaan reformasi tanah dan penciptaan dan perlindungan wilayah adat, serta infrastruktur dan kebijakan untuk mendukung sistem produksi skala kecil (Ferreira 2014). Gerakan kaum miskin pedesaan ini telah menyatakan kesediaan mereka untuk memperjuangkan hak dan tuntutan mereka. Namun, tantangan utama mereka adalah membingkai ulang narasi mereka ke arah sosioenvironmentalisme yang lebih urban-inklusif.

### **2.3.2.2 Menuju Sosioenvironmentalisme Baru**

Politik lingkungan di bawah Dilma melampaui isu-isu konservasi keanekaragaman hayati, regulasi iklim, dan langkah-langkah mitigasi karbon. Hal-hal ini menyentuh model neodevelopmentalist berdasarkan ekspansi komoditas, atau rekomodifikasi ekonomi, dan ketergantungan pada kegiatan produksi intensif energi dan air. Hal ini juga menyentuh upaya untuk meminimalkan kewarganegaraan melalui resentralisasi keputusan politik mengenai dampak lingkungan dari proyek skala besar dan partisipasi terbatas masyarakat lokal serta organisasi masyarakat sipil. Pada akhirnya, hal ini menyentuh isu-isu inti ketidaksetaraan, karena penduduk pedesaan telah menanggung biaya munculnya kelas menengah perkotaan yang memiliki kebutuhan tinggi akan energi dan barang-barang material yang disuplai dengan perluasan kegiatan yang tidak berkelanjutan di wilayah yang sensitif secara ekologis dan sosial.

Meningkatnya represi dan kekerasan di wilayah pedesaan yang membawa Brasil ke posisi tidak mengenakkan sebagai negara paling mematikan bagi aktivis lingkungan di dunia telah menutup ruang politik untuk kontestasi dan partisipasi aktif Brasil. Satu-satunya kesempatan untuk memperkuat gerakan sosial lingkungan tampaknya terletak di kota-kota. Masyarakat sipil perkotaan telah menunjukkan kemampuannya untuk berinovasi dalam strategi mobilisasinya selama protes jalanan tahun 2013 dan untuk melawan tren yang lebih neoliberal dalam pemilihan presiden pada tahun 2014.

Mobilisasi bersejarah yang terjadi pada bulan Juni 2013 sebagian besar diartikulasikan oleh masyarakat kelas menengah perkotaan, hanya menunjukkan solidaritas terbatas dengan kaum miskin pedesaan. Penjataan energi dan air juga telah mengingatkan penduduk kota bahwa degradasi lingkungan di daerah terpencil juga seharusnya menjadi perhatian mereka. Mungkin ini adalah awal dari aliansi yang sangat dibutuhkan antara gerakan sosial pedesaan dan perkotaan yang dapat membawa tekanan kuat untuk ditanggung oleh negara. Dengan semangat sosio-lingkungan yang menghubungkan masyarakat miskin dan kelas menengah pedesaan dan perkotaan, Dilma 2.0 dapat dipaksa untuk mengambil pendekatan yang lebih progresif terhadap lingkungan pada tahun 2015 dan seterusnya.

#### **2.4 Gambaran umum Pemerintahan Bolsonaro: Perubahan Prioritas dari Lingkungan ke Pembangunan Ekonomi**

Delegasi dari hampir setiap negara telah dijadwalkan untuk berkumpul di Brasil untuk membahas perubahan iklim pada Konferensi Pihak Perserikatan Bangsa-Bangsa ke-25. Ketika pertemuan itu direncanakan, Brasil tampaknya menjadi pilihan yang logis untuk menjadi tuan rumah, namun pada akhirnya, tidak lagi. Brasil kini lebih bergantung pada sumber energi terbarukan (termasuk biofuel) daripada konsumen energi besar lainnya di dunia. Antara tahun 2005 dan 2012, Brasil juga menjalankan kampanye yang sukses untuk mengurangi deforestasi sekitar 80%. Tetapi pemilihan Jair Bolsonaro sebagai presiden Brasil telah membuat status negara itu sebagai suar lingkungan menjadi diragukan.

Pada November 2018, Brasil menarik tawarannya untuk menjadi tuan rumah konferensi iklim dengan alasan proses transisi pemerintah dan kendala anggaran. Bolsonaro, yang menjabat pada 1 Januari 2018, dengan jelas percaya bahwa pembangunan ekonomi bertentangan dengan perlindungan lingkungan dan bahwa pertimbangan tentang planet ini tidak boleh dibiarkan menghambat industri, terutama sektor pertanian besar Brasil. Selama kampanye, Bolsonaro mendapat dukungan dari lobi agribisnis Brasil, kaum ruralista, yang merupakan salah satu blok kongres paling kuat di negara itu. Sementara sumbangan kampanye perusahaan ilegal di Brasil, banyak penduduk pedesaan yang kaya dapat mendanai sendiri kampanye mereka dan terpilih; sebagai hasilnya, mereka telah menjadi kekuatan yang sangat kokoh di Kongres, dan dalam hal ini Bolsonaro membutuhkan dukungan mereka.

Bolsonaro yang baru dilantik telah menggerutu bahwa kebijakan lingkungan "mencekik" ekonomi. Dia telah mengancam untuk menarik Brasil dari kesepakatan Paris tentang perubahan iklim (meskipun dia menarik kembali setelah reaksi internasional). Menteri lingkungannya, Ricardo Salles, adalah mantan direktur hukum Masyarakat Pedesaan Brasil, sebuah kelompok pertanian, dan didenda Desember lalu karena mengubah rencana kawasan lindung lingkungan untuk menguntungkan bisnis di negara bagian São Paulo ketika dia menjadi kepala lembaga lingkungan di sana. Bolsonaro juga berjanji untuk menghapus beberapa perlindungan untuk hutan hujan Amazon, termasuk dengan menggulirkan kembali cagar alam asli, seperti Raposa Serra do Solia yang telah mengadvokasi eksplorasi

pertanian dan pertambangan di sana dan mengatakan bahwa daerah itu terlalu besar untuk penduduknya.

Dalam salah satu tindakan pertamanya sebagai presiden, Bolsonaro mengalihkan kekuasaan untuk mengatur dan menciptakan cagar alam yang mencakup sekitar 13% wilayah Brasil, termasuk petak hutan hujan yang luas dari lembaga *National Indian Foundation* ke kementerian pertanian. Di sisi positifnya, Bolsonaro memang menganjurkan perluasan energi angin dan matahari dan mengurangi ketergantungan pada batu bara dan minyak untuk pembangkit listrik, tetapi ia telah menawarkan beberapa rincian tentang bagaimana ia berencana untuk melakukannya. Dia juga mendukung insentif etanol, yang populer di lobi tebu Brasil, tetapi tidak menyatakan rencana untuk mendukung bentuk transportasi bersih lainnya.

Situs web kampanye Bolsonaro mengusulkan untuk mempercepat perizinan lingkungan untuk pembangkit listrik tenaga air skala kecil dan mengembangkan industri lokal untuk memproduksi, memasang, dan memelihara panel surya di timur laut negara yang miskin, yang merupakan rumah bagi sumber daya matahari dan angin yang melimpah. Namun, presiden baru sendiri jarang membahas masalah ini dalam sambutan publik, dan tidak jelas apakah energi terbarukan akan menjadi prioritas bagi pemerintahannya.

Sementara itu, sebagai pasar mobil terbesar di Amerika Latin, mencakup lebih dari setengah penjualan kendaraan di kawasan itu, Brasil juga perlu membangun kemajuan dalam mengurangi emisi sektor transportasi. Ini sudah

menjadi produsen biofuel terbesar kedua di dunia, dan memiliki pasar kendaraan bahan bakar fleksibel terbesar, yang dapat menggunakan etanol murni. Program RenovaBio, yang diluncurkan oleh pemerintah pada tahun 2017, bertujuan untuk mengurangi intensitas karbon bensin sebesar 10% pada tahun 2028. Program ini akan dilakukan dengan memperkenalkan kredit penghematan karbon yang mendorong distributor bahan bakar untuk memadukan produk mereka dengan lebih banyak bahan bakar nabati. Tujuannya adalah untuk secara bertahap meningkatkan pangsa biofuel dalam total pasokan bahan bakar Brasil dari 20% menjadi hampir 30%. Sejak pemilihan Oktober lalu, Bolsonaro telah menyatakan dukungannya untuk sektor biofuel Brasil, sebuah sikap yang konsisten dengan kedekatannya dengan kepentingan pertanian. Jadi bahan bakar nabati adalah satu titik di mana kepentingan pertanian dan lingkungan bertemu, sebuah peluang politik yang bisa diambil Bolsonaro.

Di bawah perjanjian iklim Paris, Brasil berkomitmen untuk menghilangkan deforestasi ilegal di Amazon dan menghutankan kembali 12 juta hektar pada tahun 2030. Upaya negara dalam hal ini penting dalam skala global: Amazon diperkirakan mengandung 10% biomassa dunia, menyerap dan menyimpan sejumlah besar karbon dioksida atmosfer. Pada tahun 2015, 46% emisi gas rumah kaca Brasil dihasilkan dari perubahan penggunaan lahan, seperti deforestasi dan peningkatan lahan pertanian, dan penurunan besar emisi Brasil antara tahun 2005 dan 2012 sebagian besar disebabkan oleh pengurangan deforestasi. Ini menunjukkan bahwa kemajuan mungkin terjadi, tetapi peningkatan deforestasi sejak 2012 berarti Brasil harus berbuat lebih banyak. Bolsonaro telah

secara aktif merusak upaya perlindungan hutan, menunjukkan hasil yang mengerikan.

Jika Bolsonaro memenuhi janjinya mengenai energi terbarukan dan bahan bakar nabati, dia bisa membantu lingkungan dalam beberapa cara. Namun pemerintahannya masih harus mengatasi masalah lain seperti menghentikan deforestasi, tindakan yang sangat penting untuk perlindungan lingkungan tetapi tidak merugikan ekonomi. Bolsonaro telah menyatakan keinginannya untuk mempromosikan industri dan investasi lokal; sekarang dia memimpin, dia harus mengakui bahwa dia memiliki banyak kesempatan untuk mempromosikan kebijakan yang akan menguntungkan baik ekonomi maupun lingkungan.

## **2.5 Kesimpulan**

Orientasi kebijakan lingkungan Brasil yang dipupuk semenjak tahun 1992 pada masa pemerintahan Collor de Mello memang sedikit berubah antara tiga pemerintahan presidensial dari 2003 hingga 2014. Kebijakan yang inovatif dan mampu untuk mengendalikan deforestasi kian hari kian melemah, terutama pada masa transisi presiden antara Lula dan Dilma, dan hasilnya menunjukkan penurunan deforestasi yang konsisten selama delapan tahun. Bahkan di antara dua masa jabatan Lula, keputusannya untuk mengarahkan kembali pemerintahannya untuk mendukung proyek-proyek infrastruktur dan energi membawa banyak perubahan. Banyak dari perubahan-perubahan tersebut yang terkait dengan visi kepresidenan ini terjadi melalui pemilihan Menteri Lingkungan Hidup yang secara berturut-turut memiliki ikatan yang semakin lemah dengan para aktivis lingkungan

selama tiga masa pemerintahan. Pentingnya proses pembagian ‘jatah’ untuk presidensialisme koalisi muncul di ketiga tahapan pemerintahan, hal ini ditandai oleh konflik yang signifikan atas proses perizinan lingkungan. Peraturan terus direvisi untuk mengurangi kemampuan Kementerian Lingkungan Hidup, aktivis lingkungan, dan Menteri Público untuk menghalangi fasilitator penting dari pembangunan koalisi. Pada saat yang sama, bidang kebijakan lingkungan memang menunjukkan independensi dari presiden dan presidensialisme koalisi karena tekanan dan sumber daya yang berlawanan dari aktor non-negara. AMDAL mungkin telah diperlemah dan dipercepat, tetapi tetap eksis sebagai regulasi yang relatif kuat secara internasional. Kebijakan deforestasi yang inovatif tidak hilang dan akan tetap diperhitungkan dalam studi banding; mereka hanya memiliki lebih sedikit sumber daya dan sejauh ini masih mengendalikan deforestasi dengan cara yang secara historis tidak dapat dilakukan Brasil.

Kecenderungan perubahan orientasi yang berangsur-angsur terjadi di masing-masing pemerintahan mulai dari Lula da Silva, Dilma Rouseff hingga ke Presiden Jair Bolsonaro membuktikan bahwa paham *Natural Capitalisms* yang dibawa oleh Amory Lovins adalah akurat. Alam menyediakan dan memfasilitasi manusia dengan segala hal yang sangat menguntungkan manusia, dimana hal ini mengakibatkan adanya hubungan ketergantungan antar *stakeholders*. Dalam kaitannya dengan perubahan orientasi kebijakan di Brasil, para pemimpin Brasil semakin hari semakin menyadari potensi ekonomi dari kekayaan alam di Hutan Amazon, oleh karena itu tiap-tiap kebijakan negara pun semakin maju dan semakin terkesan kapitalis serta *neodevelopmentalist*. Sekalipun alam seyogyanya harus dan

terus membutuhkan perlindungan dari manusia, namun hal ini kembali lagi pada kebijakan yang dibuat oleh masing-masing pemimpin di suatu negara, apakah mereka ingin berlaku seimbang untuk alam dan masyarakat, atau mereka tidak memperdulikan alam sama sekali dan hanya mementingkan kapital.