

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perubahan iklim merupakan permasalahan lingkungan yang sentral dalam dinamika politik internasional akibat dampaknya yang mengancam keamanan nasional dan manusia (Trombetta, 2023, hal. 34–50; UN Security Council, 2021, hal. 4). Penyebab perubahan iklim adalah kenaikan suhu bumi yang didorong oleh peningkatan gas buangan bahan bakar fosil, seperti minyak bumi, gas alam, dan batubara. Delapan puluh persen emisi bahan bakar fosil dunia secara historis diproduksi oleh negara-negara yang kuat secara ekonomi dan politik, seperti Amerika Serikat, Tiongkok, Russia, dan negara lain yang tergabung dalam *Group of Twenties* (G-20) (United Nations Environment Programme, 2023). Ironisnya, negara-negara yang jumlah emisinya rendah dengan kekuatan ekonomi dan politiknya lemah adalah yang paling terdampak oleh perubahan iklim. Seperti kumpulan negara kepulauan kecil yang sedang berkembang atau *Small Island Developing States* (SIDS)¹ di Samudera Pasifik, Atlantik, Hindia, Laut China

¹ *Small Island Developing States* (SIDS) merupakan 51 negara yang topografi wilayahnya adalah pantai dan dataran rendah yang tingginya kurang dari 5 meter di atas permukaan laut (IISD, 2021).

Selatan, dan Laut Karibia yang terdampak oleh kenaikan air laut (Doorga et al., 2024; France 24 News, 2024; Roberts et al., 2020, hal. 186–187).

Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), SIDS sangat *vulnerable* atau rentan dalam mengatasi dampak perubahan iklim akibat lambatnya pembangunan ekonomi, teknologi, dan sumber daya manusianya (Mycoo et al., 2022; OECD, 2018; UN SDGs, 2024). Untuk mengatasi lemahnya kapabilitas material internal tersebut, SIDS mengangkat agenda mitigasi perubahan iklim dalam politik luar negerinya yang direpresentasikan oleh organisasi antar-negara SIDS, *Alliance of Small Island States (AOSIS)* (Floriánová, 2019; Klöck et al., 2021, hal. 199).

AOSIS aktif berdiskusi dalam institusi perubahan iklim global *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*. UNFCCC adalah suatu perangkat yang memfasilitasi para negara pihak dalam menanggapi perubahan iklim melalui negosiasi multilateral Konferensi yang diadakan setahun sekali, *Conference of The Parties (COP)*. Salah satu capaian AOSIS dalam COP adalah target ambang batas kenaikan suhu bumi 1.5° Celsius yang legal pada Perjanjian Paris 2015 (Cointe & Guillemot, 2023; Ourbak & Magnan, 2018). Ambang batas ini memerlukan komitmen negara pihak COP UNFCCC untuk menekan emisi bahan bakar fosil dunia sebanyak 43% pada tahun 2030 (IPCC, 2022; UNFCCC, 2023). Namun, komitmen seluruh negara pihak sejak legalnya Perjanjian Paris hingga saat ini hanya mampu mengurangi 2% emisi pada tahun 2030 (UNFCCC, 2023). Hal ini disebabkan oleh konsistensi naiknya emisi bahan bakar fosil pasca legalnya Perjanjian Paris meskipun turun sementara pada masa

COVID-19 di tahun 2020. Akan tetapi, emisi kembali melonjak dengan signifikan pada tahun 2021 yang tingkatnya melampaui level pra-pandemi. Laporan United Nations Environmental Programme (UNEP) dalam Emissions Gap Report, peningkatan emisi pasca-Paris terjadi pada tahun 2018 dengan total emisi 55,6 Gigaton. Angka ini menunjukkan peningkatan sebesar 1.5% dari tahun 2015 yang jumlah emisinya 53 Gigaton. Kemudian pada tahun 2019, jumlah emisi meningkat drastis pada angka 59, 1 Gigaton dan menurun pada pandemi tahun 2020 di angka 56 Gigaton. Namun, pasca pandemi tepatnya tahun 2021 emisi kembali melonjak secara ekstrem pada angka 59 Gigaton (UNEP, 2019, 2021).

Konsistensi kenaikan emisi global pasca-Paris dan peningkatan ekstrem pasca-pandemi sejalan dengan angka peningkatan produksi produsen bahan bakar fosil yang utamanya berasal dari kelompok Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) dan Group of Twenties (G-20). Dilaporkan oleh OPEC Annual Statistical Bulletin, produksi minyak mentah harian OPEC mengalami tren peningkatan yang signifikan sejak 2015 pada angka 39,11 miliar barrel menjadi 39,51 miliar barrel pada 2018. Kemudian menurun menjadi 35,44 miliar barrel pada masa pandemi di 2020 lalu meningkat kembali pada tahun 2021 menjadi 36,36 miliar barrel (OPEC, 2024). Pola tren peningkatan produksi bahan bakar fosil pada kelompok G-20 di tahun 2015 hingga 2021 secara konsisten. Data oleh Climate Transparency dan basis data energi internasional oleh International Energy Agency (IEA), G-20 menyumbang sekitar 82% total produksi seluruh jenis bahan bakar fosil yaitu batubara, minyak, dan gas dunia. Kenaikan produksi ini ajeg kecuali

turun pada masa pandemi COVID-19 tahun 2020 dan kembali naik secara signifikan pada 2021. Adanya kenaikan produksi bahan bakar fosil pasca-Paris di G-20 ini didukung dengan adanya kebijakan subsidi energi pada negara anggota yang mendominasi produksi minyak dunia, seperti Amerika Serikat, Rusia, dan Arab Saudi dengan bentuk insentif pajak energi, dukungan fiskal dan kontrol produksi langsung oleh negara, serta subsidi energi secara langsung. Seluruh jenis subsidi pada negara produsen minyak berfungsi untuk menurunkan biaya produksi sehingga *output* dan ekspor produksi dapat dimaksimalkan (Climate Transparency, 2021; IEA, 2021).

Adanya kenaikan produksi produksi bahan bakar fosil oleh G-20 dan OPEC menunjukkan rendahnya komitmen negara pihak Perjanjian Paris meski telah diatur target untuk menurunkan emisi serta ambang batas suhu bumi, terlebih setelah gas rumah kaca menurun drastis selama pandemi (UNFCCC, 2023). Lebih dari itu, sikap dan rendahnya komitmen kedua kelompok tersebut juga mencerminkan bahwa terdapat ketergantungan terhadap bahan bakar fosil sebagai sumber daya ekonomi utama. Alhasil, pembentukan dan negosiasi terkait kebijakan bahan bakar fosil menjadi sulit diwujudkan dalam UNFCCC meski tujuan utama institusi adalah untuk mengatur stabilisasi konsentrasi emisi gas rumah kaca pada atmosfer bumi. (Skovgaard & van Asselt, 2018; van Asselt & Green, 2023).

Rendahannya komitmen negara pihak terhadap target ambang batas suhu bumi serta ketiadaan kebijakan yang mengatur produksi bahan bakar fosil sebagai upaya mitigasi perubahan iklim dalam institusi UNFCCC, menyebabkan AOSIS

membentuk dan memasukkan agenda *fossil fuel phase-out* yang dimaknai sebagai pengurangan ekstraksi dan konsumsi bahan bakar fosil secara berkala (AOSIS, 2021, 2023). Advokasi agenda ini dimulai sejak tahun 2021 dalam COP 26 di Glasgow Inggris. Agenda *fossil fuel phase-out* awalnya mengalami perlawanan dari negara-negara kuat produsen bahan bakar fosil, misalnya oleh Tiongkok, India, dan Arab Saudi yang melakukan blokade terhadap hasil teks negosiasi COP tahun 2021 (Bloomberg, 2021). Akan tetapi, pada tahun 2023 banyak pihak berbalik arah mendukung AOSIS, seperti Kolombia yang merupakan produsen bahan bakar fosil berpengaruh di Amerika Selatan, Uni Emirat Arab, dan banyak komunitas global lainnya (Fossil Fuel Non-Proliferation Treaty, 2023; Le Monde, 2023). Dampaknya adalah kesepakatan mengenai transisi *fossil fuel* diresmikan dalam hasil teks negosiasi COP 28 yang bernama UAE Consensus.

Capaian ini merupakan fenomena yang menarik untuk dibahas oleh penulis. Keunikannya, AOSIS sebagai sekumpulan negara yang diklaim rentan ternyata mampu memberikan pengaruh pada kelompok negara produsen dan konsumen bahan bakar fosil yang tergabung pada G-20 dan OPEC yang termasuk negara besar. Negara-negara tersebut memiliki sumber daya kekuasaan dan pengaruh yang lebih kuat dibanding negara rentan. Selain itu, agenda penghapusan bahan bakar fosil juga merupakan topik yang baru dalam UNFCCC dan COP akibat ketiadaan kebijakan yang disebabkan oleh sensitifnya isu bahan bakar fosil. Oleh karena itu membahas mengenai strategi aktor yang kecil seperti AOSIS dalam membawa

agenda baru ke dalam negosiasi multilateral Konferensi COP yang mayoritas berisi negara-negara kuat dan berpengaruh menjadi menarik untuk diteliti.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah di atas, penelitian ini memiliki pertanyaan: Bagaimana strategi AOSIS dalam membawa agenda *fossil fuel phase-out* pada negosiasi COP tahun 2021-2023?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka terdapat tujuan umum dan tujuan khusus sebagai berikut:

1.3.1. Tujuan Umum

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk menjelaskan mengenai dinamika relasi antar-aktor negosiasi COP dalam isu *fossil fuel*, termasuk AOSIS secara umum.

1.3.2. Tujuan Khusus

Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan strategi oleh AOSIS dalam membawa dan memasukkan agenda *fossil fuel phase-out* dalam negosiasi COP di bawah UNFCCC tahun 2021-2023.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dibagi menjadi dua jenis, yakni kegunaan akademik dan kegunaan praktis, sebagai berikut:

1.4.1. Manfaat Akademis

Menambah referensi penelitian ilmiah Hubungan Internasional yang terkait dengan kekuasaan, kekuasaan oleh negara kecil, organisasi antar-pemerintah, perubahan iklim, serta institusi internasional.

1.4.2. Manfaat Praktis

Menambah pengetahuan bagi pembaca mengenai pengaruh kekuasaan negara kecil dalam membentuk dan menyebarkan agenda mitigasi perubahan iklim pada institusi internasional.

1.5. Kerangka Pemikiran

Penelitian mengenai pembentukan dan advokasi agenda dalam rezim telah banyak dilakukan. Salah satu penelitian membahas mengenai advokasi agenda penghentian bahan bakar fosil dalam rezim perubahan iklim UNFCCC. Terdapat pada penelitian yang berjudul *“Least Developed Countries versus Fossil Fuel Incumbents: Strategies, Divisions, and Barriers at the United Nations Climate Negotiations”* oleh Choyon Kumar Saha (2024). Tulisan ini menganalisis strategi negosiasi penghentian bahan bakar fosil antara Least Developed Countries (LDCs) dengan negara-negara produsen bahan bakar fosil dalam COP 26 UNFCCC tahun 2021. Saha (2024) menggunakan pendekatan kekuasaan strategis dan neo-Gramscian. Hasilnya, ditemukan bahwa negosiator LDCs menggunakan soft strategy saat bernegosiasi dalam pertemuan pleno formal dan hard strategy dalam pertemuan-pertemuan pendukung COP UNFCCC.

Penelitian kedua berjudul “*Phase-out or Lock-In Fossil Fuels? Least Developed Countries’ Burning Dilemma*” oleh Choyon Kumar Saha dan Angela Carter (2022). Penelitian ini membahas mengenai koalisi LDCs dalam advokasi penghentian ekstraksi bahan bakar fosil pada negara-negara G-20. Namun, terdapat perpecahan dalam koalisi LDCs akibat beberapa anggotanya masih menggantungkan G-20 untuk mengelola bahan bakar fosil dalam negeri. Penelitian ini menunjukkan bahwa adanya kemungkinan fragmentasi suatu kelompok pada rezim internasional pada agenda tertentu akibat diversitas kepentingan negara-negara anggotanya.

Tema penelitian selanjutnya adalah perkembangan isu baru dalam agenda bahan bakar fosil. Pembahasan ini terdapat pada tulisan yang berjudul “*Supply-Side Climate Policy and Fossil Fuels in Developing Countries: A Neo-Gramscian Perspective*” oleh Augusto Heras (2024). Artikel ini menemukan bahwa kelompok Low-and-Middle Income Countries (LMICs) sebagai produsen bahan bakar fosil menggeser agenda transisi bahan bakar fosil menjadi agenda keadilan iklim untuk mempertahankan dominasi dan kepentingannya dalam UNFCCC.

Selain membahas mengenai perkembangan dan advokasi agenda penghentian bahan bakar fosil, terdapat pula penelitian yang membahas mengenai peran aktor atau para pihak UNFCCC dalam forum COP. Terdapat pada artikel “*Beyond AOSIS: Small Island States’ Presence and Participation at COP27*” oleh Carola Klöck dan kawan-kawan (2023). Artikel ini mengkaji peran masing-masing negara kepulauan kecil yang tergabung dalam AOSIS pada forum COP 27. Tujuan utama

AOSIS dalam COP 27 adalah untuk menyebarkan agenda dana loss and damage. Tulisan ini menemukan bahwa terdapat perbedaan tingkat partisipasi masing-masing negara anggota AOSIS dalam COP 27 yang didasari oleh kapabilitas dan komitmen terhadap agenda perubahan iklim.

Terdapat penelitian lain yaitu, “*UNFCCC COP27 · Coalitions in the UNFCCC: A Case Study of Egypt as Host of UNFCCC COP27*” oleh Brian Mantlana, Olivia Rumble, dan Andrew Gilder (2022). Membahas mengenai peran tuan rumah forum COP yang diemban oleh Mesir. Yaitu membentuk agenda COP 27 serta manajemen keberlanjutan negosiasi yang berjalan dari COP 26. Mesir juga menjalankan peran sebagai negara dari beberapa aliansi atau koalisi yang ia jalankan. Dapat disimpulkan, Mesir harus menjalankan peran ganda sebagai tuan rumah dan anggota UNFCCC.

Beberapa penelitian di atas didominasi oleh pembahasan mengenai peran aktor-aktor dalam perkembangan agenda bahan bakar fosil. Telah ada yang meneliti mengenai strategi kekuasaan yang dilakukan oleh suatu aktor dalam melakukan negosiasi pengurangan bahan bakar fosil dengan konsep kekuasaan neo-Gramscian pada COP 26 (Saha, 2024). Dari kajian di atas, terlihat bahwa belum ada penelitian yang menghubungkan konsep power negara kecil (Long, 2017) yang membentuk strategi pada negosiasi COP untuk melihat secara spesifik bagaimana AOSIS membawa agenda fossil fuel phase-out. Padahal, aspek kekuasaan negara yang lebih kecil penting kaitannya dengan hubungan asimetris yang dihadapi oleh negara kecil saat melakukan pembentukan dan penyebaran agenda bahan bakar fosil yang

sarat akan ketimpangan kekuasaan (Ciplet, 2015; Saha, 2022). Seluruh literatur tersebut memiliki suatu benang merah yaitu pentingnya peran anggota organisasi perubahan iklim untuk menyebarkan suatu agenda yang dapat mencegah dampak perubahan iklim. Dengan demikian, penelitian ini memposisikan diri untuk menggunakan power negara kecil sebagai basis strategi dan konsep negosiasi sebagai arena implementasinya untuk mengisi kekosongan penelitian sebelumnya.

1.5.1. Negosiasi

Negosiasi adalah komponen fundamental dalam studi diplomasi. Negosiasi berfungsi sebagai ruang bagi aktor-aktor internasional untuk mencapai konsensus atas isu-isu yang menjadi perhatian bersama. Avenhaus dan Zartman (2007) dalam bukunya yang berjudul “Diplomacy Games: Formal Models and International Negotiations” mendefinisikan negosiasi sebagai suatu bentuk komunikasi yang dilakukan oleh dua atau lebih aktor menggunakan berbagai macam strategi yang bertujuan untuk mencapai kepentingannya. Negosiasi membentuk sebuah serangkaian proses yang terjadi dalam sebuah struktur—misalnya distribusi kekuasaan atau dinamika politik internasional. Dengan demikian, negosiasi adalah serangkaian proses yang terbentuk oleh beberapa elemen penting seperti aktor, strategi, dan konteks struktural.

Serangkaian proses negosiasi merujuk pada tahapan-tahapan yang dilalui oleh para aktor yang terlibat. Menurut Berridge (2022) dalam praktiknya, tahapan negosiasi ini tidak berurutan dan sering tumpang tindih. Hal ini terjadi akibat berbagai macam tingkat kesulitan suatu isu, kompromi aktor yang terlibat, bahkan

bentuk negosiasi seperti bilateral, multilateral, atau multilateral yang berada di bawah naungan institusi internasional.

Kesulitan dalam negosiasi bilateral ditandai pada sulitnya kompromi dua belah pihak untuk memulai negosiasi. Pihak kuat cenderung tidak sepakat untuk bernegosiasi karena keuntungan yang didapat bila tidak bernegosiasi. Sedangkan pada multilateral, hambatan yang terjadi sebelum memulai negosiasi disebabkan oleh variatifnya para pihak yang terkait (Berridge, 2022). Menyebabkan panjangnya waktu untuk memulai negosiasi, termasuk mempersiapkan prosedur dan aturan untuk memulai dengan persetujuan seluruh pihak.

Tantangan prosedural dalam negosiasi multilateral umumnya tidak terjadi apabila terdapat institusi internasional yang memayunginya. Institusi biasanya sudah memiliki konstitusi berupa Konvensi untuk mengatur sidang pengambilan keputusan yang biasa disebut sebagai Konferensi. Melalui Konferensi, terjadilah proses negosiasi multilateral yang membahas berbagai masalah yang sejalan dengan Mandat institusi yang ada di dalam Konvensi (Plantey, 2007). Umumnya, Mandat menentukan tema isu internasional yang menjadi fokus sebuah institusi secara luas sehingga memerlukan interpretasi oleh anggota institusi.

Penerjemahan Mandat institusi adalah kesempatan bagi anggota institusi untuk memasukan isu atau agenda yang sesuai dengan kepentingannya merupakan permulaan tahap awal proses negosiasi multilateral. Penelitian ini menggunakan

konsep negosiasi oleh Zartman dan Berman (dalam Berridge, 2022) yang membagi proses negosiasi ke dalam tiga tahap utama, yaitu:

a. Tahap Pra-Negosiasi

Merupakan fase persiapan atau pembicaraan awal atau persiapan mengenai negosiasi. Para aktor melakukan pembicaraan pendahuluan yang meliputi persiapan negosiasi, penetapan agenda, serta penyusunan prosedur negosiasi. Pada negosiasi multilateral di bawah institusi internasional yang berbentuk Konferensi, tahapan ini dilakukan sesuai dengan rules of procedure atau aturan masing-masing institusi

b. Tahap Formula

Tahap selanjutnya adalah formula, dimana para pihak menyepakati prinsip-prinsip dasar atau definisi bersama yang menjadi kerangka awal sebuah isu dalam agenda negosiasi. Formula dapat menentukan bagaimana suatu isu didefinisikan, apa yang dianggap relevan, serta mana aspek yang ditunda untuk dibahas kemudian. Fokus utama para aktor adalah membangun titik temu minimal (minimal common ground) yang dapat sebelum memasuki aspek teknis pada tahap detail.

c. Tahap Detail

Setelah formula disepakati, negosiasi bergerak menuju tahap detail, yaitu tahap yang menyempurnakan kerangka umum menjadi kesepakatan teknis yang lebih rinci. Para pihak dapat menambah, mengurangi, atau memodifikasi

elemen-elemen dalam formula. Perbedaan kecil terkait suatu definisi pada fase ini beresiko untuk menggeser keuntungan sepihak. Oleh karena itu, negosiasi rawan mengalami kemacetan. Tahap detail merupakan fase paling rumit dari seluruh proses negosiasi.

Negosiasi dianggap tercapai apabila seluruh aktor menyetujui apa yang terdapat pada dalam tahap detail. Dalam negosiasi multilateral Konferensi, metode untuk mencapai kesepakatan dilakukan melalui konsensus dengan keputusan final tanpa adanya keberatan formal atau politis dari seluruh aktor. Artinya, para pihak dapat saling menghambat atau saling mempengaruhi proses dan hasil negosiasi. Sejalan dengan pandangan Meerts (dalam Sharp et al., 2016) pengaruh tiap aktor dalam negosiasi multilateral Konferensi tampak dari bagaimana setiap aktor menerapkan power atau kekuasaannya dalam prosesnya. Dimana kekuasaan para aktor bersifat asimetri karena timpangnya sumber daya kekuasaan yang dimiliki.

Umumnya, negara-negara besar dengan sumber daya kekuasaan yang kuat dianggap berpeluang untuk menang. Sebab dapat mengendalikan dan membatasi perilaku aktor lain dalam dinamika negosiasi. Namun, sumber daya kekuasaan tidak dapat langsung diterapkan sebagai alat pengaruh. Kekuasaan memiliki dimensi yang lebih luas dari sumber dayanya saja. Bagaimana, dalam situasi apa, dengan sarana apa, dan dimana kekuasaan itu diterapkan juga berimbas terhadap dimensi kekuasaan itu sendiri. Misalnya, dalam suatu negara yang lemah sumber dayanya dapat mencari sekutu yang lebih kuat selama negosiasi. Negara kecil juga dapat memanfaatkan norma institusi yang mengatur selama proses negosiasi. Sehingga,

kekuasaan dapat terbentuk secara situasional dengan memanfaatkan tahapan negosiasi, relasi, atau atribut dari institusi tanpa harus menggunakan sumber daya saja.

Dengan demikian, konsep negosiasi beserta tahapan-tahapannya dapat menjelaskan bagaimana suatu aktor dapat membawa agenda atau isu ke dalam sebuah institusi. Kemudian, tahapan-tahapan negosiasi dapat menjadi sarana penggunaan kekuasaan oleh untuk mempengaruhi proses dan hasil negosiasi. Pada penelitian ini, memfokuskan pada aktor negara kecil yang tergabung dalam organisasi Alliance of Small Island States (AOSIS). Oleh karena itu, selanjutnya dibahas mengenai konsep kekuasaan yang secara khusus digunakan oleh negara lemah atau kecil untuk mempengaruhi aktor lain, proses, dan hasil negosiasi sesuai dengan tujuannya.

1.5.2. *Small States Power*

Karakter asimetris dalam hubungan antara negara kecil dan negara besar sangat menonjol, terlebih dalam negosiasi multilateral. Hal ini ditandai dengan ketimpangan kepemilikan kapabilitas material sebagai sumber daya kekuasaan. Dalam pemikiran tradisional seperti realisme, negara besar dianggap memiliki ketiga indikator kapabilitas material sebagai sumber daya kekuasaan. Dampaknya, negara besar dianggap sebagai negara yang kuat, sedangkan negara kecil yang dianggap tidak memiliki ketiga indikator tersebut dianggap sebagai negara lemah.

Kapabilitas material menurut pemikiran tradisional seperti realisme, digunakan sebagai standar untuk mengukur kekuasaan nasional. Digambarkan dengan kepemilikan sumber daya dan kekuatan militer, Gross Domestic Product (GDP) secara nasional atau nilai akhir dari barang dan jasa yang diproduksi oleh suatu negara yang dihitung dalam setahun, serta karakteristik fisik atau geografis suatu negara.

Menurut Baldwin dalam Long (2017a) kekuasaan sendiri tidak hanya didefinisikan sebagai kepemilikan atau atribut suatu negara dengan kapabilitas material sebagai sumber dayanya serta dasar untuk pengukuran kekuasaan. Hal ini disebabkan oleh ketidakmampuan satu indikator kapabilitas material untuk langsung diaplikasikan ke indikator kapabilitas material yang lain, dikonversikan sebagai kekuasaan itu sendiri secara langsung, bahkan digunakan secara langsung. Contohnya, GDP suatu negara tidak semuanya dialokasikan ke dalam anggaran pertahanan negara yang menjadi sarana konversi sumber daya ekonomi menjadi sumber daya militer. Misalnya, Jepang dengan GDP peringkat keempat tertinggi di dunia, secara konsisten memiliki rata-rata pengeluaran militer pada angka 1,4% sejak tahun 1960. Kanada dengan GDP peringkat kesepuluh tertinggi di dunia, sejak tahun 1960 rata-rata pengeluarannya ajeg berada pada angka 1,3% (World Bank, 2024a, 2024b). Artinya, negara dengan satu indikator kapabilitas material yang kuat tidak selalu memiliki indikator kapabilitas material lain yang kuat pula. Kondisi ini juga menunjukkan bahwa kapabilitas material juga tidak dapat diaplikasikan secara langsung sebagai bentuk kekuasaan. Oleh karena itu,

kekuasaan tidak hanya dapat didefinisikan sebagai atribut atau kepemilikan suatu negara.

Umumnya, kekuasaan apabila diterapkan berfungsi untuk mempengaruhi pihak lain. Terdapat lebih dari satu aktor yang terhubung secara dua arah dalam kekuasaan itu sendiri. Menurut Dahl dalam Long (2017a), kekuasaan diartikan sebagai, "*A has power over B to the extent he can get B to do something that B would not otherwise do*". Artinya, kekuasaan merupakan kemampuan yang digunakan suatu aktor dalam mempengaruhi aktor yang lain pada sebuah relasi atau hubungan antara aktor A dan aktor B, satu negara dengan negara yang lain, dan satu aktor dan aktor yang lain. Hubungan menjadi kunci dalam arti kekuasaan itu sendiri.

Di dalam sebuah hubungan antara dua atau lebih aktor negara, persepsi terkait karakteristik antara aktor A dan aktor B menjadi faktor penting untuk menerapkan kekuasaan itu sendiri. Menurut Thommas Long (2022) dalam bukunya yang berjudul "*A Small State's Guide to Influence in World Politics*" pendekatan kekuasaan relasional, pengukuran untuk menentukan besar atau kecilnya suatu negara suatu negara dikategorikan menjadi beberapa karakteristik:

1. Inattention

Atensi atau perhatian negara yang lebih kecil sangat tinggi terhadap pergerakan atau perubahan kebijakan serta sikap politik negara-negara yang lebih besar akibat sadar akan terdampak dari kebijakan negara besar. Hal ini

dikarenakan adanya asimetri atau ketimpangan jarak dalam keseluruhan indikator kapabilitas material antara negara kecil dan negara besar yang membuat negara kecil atau lemah menjadi rentan dan kurang memiliki posisi tawar dalam hubungan mereka. Sebaliknya, negara yang lebih besar memperhatikan kebijakan dan sikap politik pada negara yang lebih kecil dengan generalisasi atau stereotip.

2. Instability

Stabilitas hubungan yang dipersepsikan oleh negara besar dan kecil dapat dilihat dari negara besar yang memandang bahwa hubungan itu stabil apabila negara-negara kecil menghormati kepentingan-kepentingan utamanya, seperti tidak bersekutu dengan kekuatan-kekuatan yang menjadi negara besar. Sebaliknya, negara kecil menganggap stabilitas hubungan berdasarkan penghormatan terhadap kemerdekaan dan eksistensinya.

3. Insecurity

Ancaman keamanan dalam persepsi negara besar adalah tentang kepentingan dan kredibilitasnya. Sebaliknya, ancaman keamanan menurut negara kecil didefinisikan sebagai ancaman terkait survival dan eksistensi.

Dari ketiga kategori atau karakteristik ini, negara besar atau kecil, negara lemah dan negara kuat, dikategorisasi secara relatif, bukan absolut seperti kapabilitas material dalam kekuasaan konsepsi tradisional. Ciri khas negara kecil atau lemah yang paling terlihat dalam kategori tersebut adalah ketidakstabilan dan

ketidakamanan dalam isu terkait eksistensi serta yang terdampak akibat kebijakan atau sikap politik dari negara yang lebih besar atau lebih kuat akibat lemahnya posisi tawar mereka (Long, 2022). Sehingga, negara kecil didefinisikan sebagai negara yang berkuat atau berfokus pada isu terkait dengan eksistensi mereka dengan lemahnya posisi tawar dalam hubungan bersama negara yang lebih besar atau kuat menurut kekuasaan relasional berdasarkan pandangan Thommas Long dalam penelitian ini. Meski demikian, terdapat kasus unik terkait negara kecil dengan GDP yang lebih tinggi dibanding negara kecil atau small states lainnya seperti Singapura, Mauritius, Bahamas, dan Panama yang aktif menyuarakan isu terkait ancaman eksistensi akibat perubahan iklim dalam forum internasional seperti International Maritime Organization (IMO) (Long, 2022). Demikian, sesuai dengan kategorisasi instability dan insecurity yang menganggap bahwa isu atau permasalahan terkait eksistensi merupakan hal yang penting bagi negara kecil.

Sesuai dengan kategorisasi tersebut, kekuasaan dengan konsepsi relasional dapat diterapkan oleh negara-negara yang kecil dalam hubungannya dengan negara-negara yang dipersepsikan lebih besar. Kekuasaan relasional mengartikan secara luas dimensi kekuasaannya dan tidak hanya terikat pada satu dimensi yaitu sumber daya kekuasaan seperti pada kekuasaan tradisional. Menurut Dahl dalam Long (2017a), kekuasaan setidaknya memiliki empat dimensi atau komponen, yaitu; sumber daya, sarana, ruang lingkup, dan besaran. Sumber daya berarti segala jenis sumber daya yang khusus dimiliki oleh negara yang lebih kecil, baik material maupun ideasional. Sarana berarti bagaimana dan dengan cara apa sumber daya

kekuatan digunakan untuk suatu tujuan. Artinya, sarana berfungsi seperti strategi dalam komponen kekuasaan jika diterapkan pada situasi dan relasi antara dua atau lebih aktor. Ruang lingkup merupakan jangkauan perilaku aktor B yang dapat dipengaruhi oleh aktor A. Terakhir, besaran adalah kemungkinan kemampuan aktor A untuk mempengaruhi aktor B dalam ruang lingkup tertentu. Berdasarkan konsepsi kekuatan oleh Dahl tersebut, Long (2017a) merumuskan tiga jenis kekuasaan yang dapat digunakan oleh negara yang lebih lemah dalam relasi atau interaksi asimetris sebagai berikut:

1.5.2.1. Particular-intrinsic power

Particular-intrinsic power adalah kekuasaan yang menggunakan sumber daya unik dan khusus milik negara kecil dalam lingkup dan tujuan yang spesifik, baik yang bersifat material atau ideasional. Misalnya, letak yang strategis, komoditas yang unik, identitas nasional, kekuatan diplomatik, dan lain-lain. Sarana untuk menggunakan sumber daya ini dapat dilakukan dengan ancaman atau persuasi kepada pihak lain, khususnya bila diterapkan pada situasi yang menunjukkan relasi dua negara atau lebih, seperti pada negosiasi atau institusi internasional. Sumber daya ideasional yang sesuai dengan agenda akan memudahkan suatu negara untuk mendapatkan posisi sentral dalam institusi untuk membentuk dan mempengaruhi jalannya institusi internasional. Ruang lingkungannya terbatas pada area isu tertentu, namun dapat menyebar pada isu lain yang berkaitan. Area kekuasaan ini dapat digunakan dalam hubungan bilateral dan multilateral. Besaran efek kekuatan tergantung dari sumber daya, cara, dan ruang lingkup dimana kekuatan digunakan.

1.5.2.2. Derivative power

Merupakan jenis kekuasaan dengan memanfaatkan hubungan negara yang lebih lemah dengan negara yang lebih kuat. Sarana yang digunakan mencakup lobbying. Menurut Rasch (2018), lobi adalah bentuk pendekatan secara langsung oleh delegasi kelompok kepentingan kepada pejabat suatu negara yang bermaksud untuk mempersuasi pembentukan kebijakan yang menguntungkan kelompok kepentingan tersebut. Ruang lingkup jenis kekuatan ini cukup sempit, yakni hanya dapat mengubah persepsi dan kebijakan negara yang lebih kuat pada isu spesifik yang saling berkaitan. Isu ini biasanya tidak dianggap penting bagi negara yang lebih kuat dan penting bagi negara yang lebih lemah. Sehingga, penggunaan derivative power akan menguntungkan negara yang lebih lemah tanpa mengganggu kepentingan negara yang lebih kuat (Keohane and Nye, 1977). Besaran kekuatan ini diestimasikan dapat mempengaruhi target dengan cost yang rendah. Sebab, kepentingan negara yang lebih lemah didukung oleh negara yang lebih kuat dengan pengaruh yang sudah kuat.

1.5.2.3. Collective power

Kekuasaan ini menggunakan hubungan negara yang lebih lemah dengan sesama negara yang lebih lemah lainnya. Cara yang dilakukan untuk menggunakan sumber tersebut adalah melalui institusi internasional. Aturan institusi menguntungkan negara yang lebih lemah dengan regulasi yang melindungi

legitimasinya. Misalnya, adanya pengelompokan atau koalisi bersama antara negara-negara lemah dalam sebuah institusi. Akhirnya, negara yang lebih lemah didukung oleh institusi dan terlibat dalam pembentukan aturan. Selain itu, institusi dapat dimanfaatkan untuk menyebarkan agenda. Dalam praktiknya, institusi atau organisasi internasional juga memfasilitasi pertemuan antara non-governmental organization (NGO), kelompok epistemik, serta kelompok akademisi dengan negara untuk saling berkoalisi dalam mendukung kepentingan atau agenda yang dibawa oleh negara. Lebih dari itu, kelompok non-negara juga dapat menjadi observer atau pengamat negara (Long, 2022). Contohnya, sekelompok negara kecil yang diketuai oleh Marshall Island berkoalisi dengan NGO dan akademisi dalam International Maritime Organization (IMO) untuk meningkatkan intensitas isu terkait emisi dalam sector pelayaran global. Mengambil contoh tersebut, sarana kekuasaan ini dapat dijalankan dengan beberapa teknis, diantaranya; agenda-setting, framing, dan defining mutual interest. Agenda setting adalah proses meningkatkan urgensi suatu isu dengan cara menyeleksi dan mengontrol masalah yang dianggap penting melalui aktor-aktor tertentu dan media. Hal ini bertujuan agar masalah yang awalnya dianggap tidak penting muncul ke dalam diskusi dan menjadi signifikan. Isu yang sudah muncul ke permukaan dibingkai dengan tema atau perspektif tertentu ke dalam perdebatan kebijakan. Tujuannya untuk mempengaruhi bagaimana suatu isu diinterpretasikan oleh berbagai pihak. Akhirnya, terbentuk suatu pandangan yang mendominasi opini publik dan media. Apabila persepsi mengenai suatu isu sudah terbentuk oleh masing-masing pihak,

maka selanjutnya adalah mencari dan mendefinisikan kepentingan bersama atau defining mutual interest. Penggunaan kekuatan ini dalam suatu institusi memungkinkan ruang lingkup pengaruh yang luas karena sebaran agenda didukung oleh struktur dan prosedur kelembagaan (Long, 2017b).

Dengan demikian, tiga jenis kekuasaan ini, terutama dapat digunakan untuk menjelaskan strategi Alliance of Small Island States (AOSIS) sebagai organisasi yang mewakili negara lemah yang berbentuk kepulauan dalam tahapan negosiasi multilateral Conference of The Parties (COP). Strategi yang diturunkan dari tiga jenis kekuasaan berfungsi untuk mempengaruhi negara-negara yang lebih besar sumber daya kekuasaannya agar agenda fossil fuel phase-out dapat didukung dan disetujui.

1.6. Operasionalisasi Konsep

1.6.1. Definisi Konseptual

1.6.1.1. Tahap-Tahap Negosiasi

Tahapan pra-negosiasi merupakan pembicaraan awal atau persiapan mengenai negosiasi seperti persiapan, penetapan agenda, dan prosedur. Dalam konteks institusi internasional biasanya berlangsung sesuai dengan rules of procedure atau aturan masing-masing institusi. Selanjutnya, Tahap formula adalah fase untuk menyepakati prinsip-prinsip dasar atau definisi bersama yang menjadi kerangka awal penyelesaian isu. Formula dapat menentukan bagaimana suatu isu didefinisikan, apa yang dianggap relevan, serta mana aspek yang ditunda untuk

dibahas kemudian. Fokus utama para aktor adalah membangun titik temu minimal (minimal common ground) yang dapat sebelum memasuki aspek teknis pada tahap detail. Tahap detail selanjutnya menyempurnakan definisi umum menjadi kesepakatan teknis. Fase ini dianggap paling kompleks karena mencakup pembahasan spesifik terkait implementasi, terminologi, prosedur, dan pengaturan waktu. Pada tahap detail, para pihak dapat menambah, mengurangi, atau memodifikasi elemen-elemen dalam formula.

1.6.1.2. Small States Power

Terdapat tiga jenis small states power, yaitu: Pertama Particular-Intrinsic power merujuk pada kekuasaan yang menggunakan sumber daya khusus milik negara kecil, baik ideasional maupun material dengan sarana penerapan persuasi atau ancaman dalam situasi yang menunjukkan relasi dua negara atau lebih, misalnya pada negosiasi atau institusi internasional. Dengan ruang lingkup isu khusus dan yang berkaitan. Kedua Derivative power adalah jenis kekuasaan yang bersumber dari relasi negara kecil dengan negara yang sumber daya atau posisinya lebih kuat dan besar. Sarana atau alat yang digunakan adalah lobi atau pendekatan pada kelompok kepentingan atau pejabat negara yang lebih kuat dengan mempersuasi untuk membentuk kebijakan yang sejalan dengan kepentingan negara yang lebih kecil. Ruang lingkup isunya sempit dan biasanya tidak dianggap penting bagi negara yang lebih kuat. Dampak atau besaran dari penggunaan kekuasaan ini besar dengan biaya yang rendah. Terakhir, Collective power ialah kekuasaan yang saling menghubungkan antara negara yang kecil satu sama lain. Kekuasaan ini

dapat diterapkan pada institusi internasional yang mendukung negara kecil dengan regulasinya. Pada umumnya, negara kecil mendapatkan hak atau status yang menempatkan mereka untuk terlibat dalam pembentukan aturan. Lebih dari itu, negara kecil juga dikelompokkan satu sama lain dalam sebuah koalisi. Melalui jalur tersebut, sarana *collective power* dapat dijalankan dengan agenda setting atau meningkatkan urgensi isu, framing atau membingkai suatu masalah ke dalam perdebatan kebijakan, serta defining mutual interest yaitu mendefinisikan kepentingan bersama. Jangkauan kekuasaan ini cukup luas karena didukung oleh regulasi dan struktur kelembagaan (Long, 2016).

1.6.2. Definisi Operasional

1.6.2.1. Tahap-Tahap Negosiasi

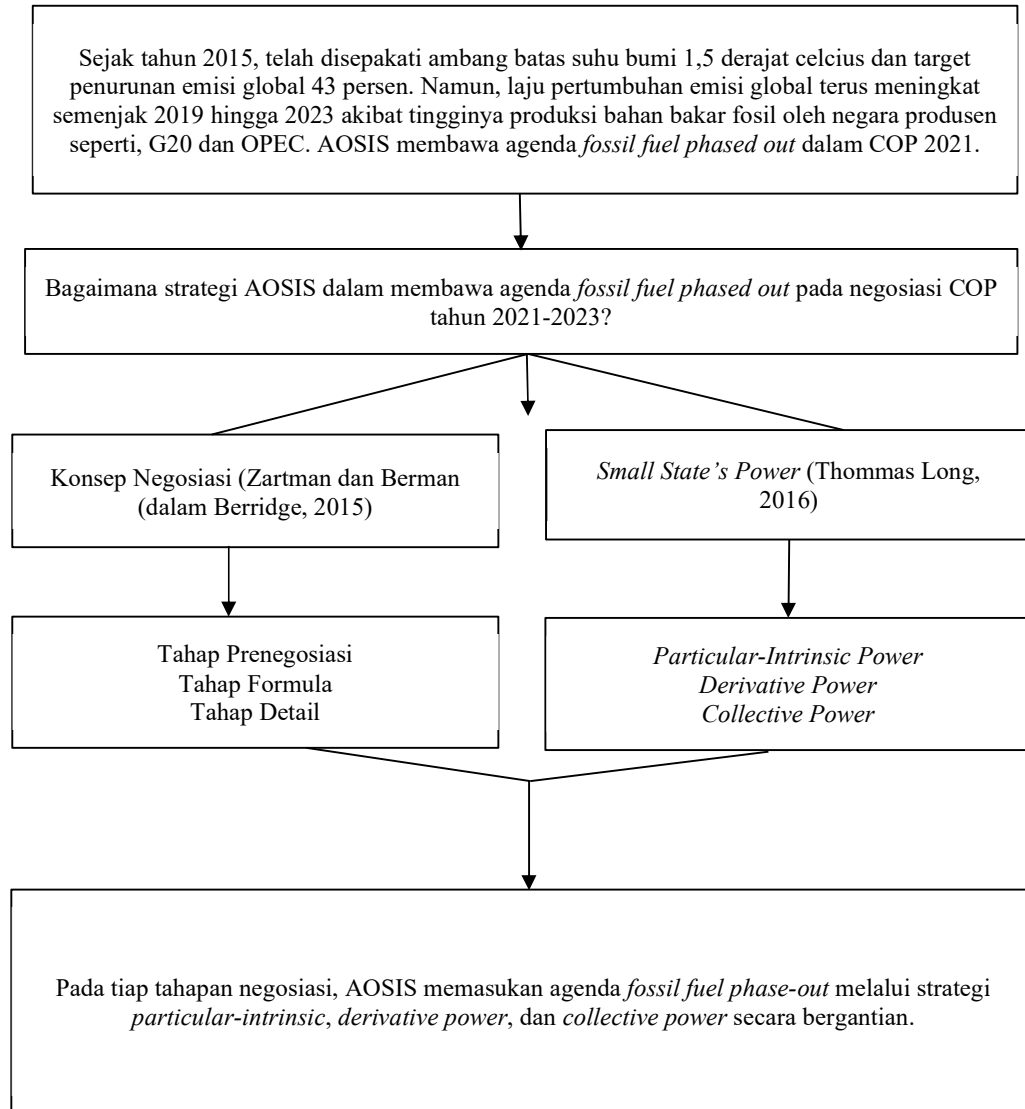
Tahapan negosiasi dalam penelitian ini, merujuk pada seluruh tahapan baik persiapan, formula, maupun detail dari COP 2021, 2022, 2023. Secara garis besar, tahapan persiapan meliputi *rules of procedure*. Selanjutnya, tahapan formula dalam penelitian ini menjelaskan pada fase *plenary meeting*, sidang pleno, *informal meeting*, dan *side event*. Sedangkan Tahap detail adalah *contact group* dan sidang pleno penutupan untuk menentukan keputusan atau kesepakatan bersama. AOSIS memasukan agenda *fossil fuel phase-out* di dalam proses negosiasi tersebut.

1.6.3.1. Small State's Power

Dalam penelitian ini, AOSIS menggunakan *Particular-Intrinsic power*, *derivative power*, dan *collective power* di dalam proses negosiasi COP tahun 2021,

2022, 2023. Penggunaan particular intrinsic power oleh AOSIS berlangsung pada keseluruhan tahapan negosiasi COP. Derivative power digunakan oleh AOSIS saat COP 2021 dengan menggandeng host countries atau tuan rumah COP. Terakhir, penggunaan collective power oleh AOSIS digunakan pada keseluruhan tahap negosiasi COP 2021 hingga 2023, terutama pada COP 2023.

Bagan 1 Alur Kerangka Berpikir



1.7. Argumen Penelitian

Berdasarkan uraian kasus di atas, penulis berargumen bahwa dalam tiap tahap negosiasi, AOSIS memasukan agenda *fossil fuel phase-out* dengan strategi yang berasal dari kekuasaan *particular-intrinsic*, *derivative*, dan *collective power* secara bersamaan dan bergantian pada tiap tahap negosiasi seperti pra-negosiasi, formula, dan detail. *Collective power* adalah jenis kekuatan yang paling utama diimplementasikan. AOSIS memanfaatkan struktur dan prosedur kelembagaan UNFCCC yang mendukung posisinya untuk melakukan *agenda setting* atau pembentukan agenda. Dalam pembentukan agenda ini, AOSIS dibantu oleh relasi-relasi sesama negara lemah dan pihak *non-state actor* seperti media dan *non-governmental organization*. Kemudian, AOSIS melakukan *framing* atau pembingkaiian isu penghentian bahan bakar fosil bersamaan dengan penggunaan kekuatan *particular-intrinsic power*. Kekuatan tersebut berguna untuk menyusun argumen AOSIS dalam mengancam negara-negara produsen dan konsumen bakar fosil. Argumen tersebut didukung dengan sumber daya ideasional yang dimiliki oleh AOSIS. Tahap selanjutnya adalah *defining mutual interest* atau menemukan kepentingan yang sama dengan pihak-pihak yang berlawanan dalam forum-forum di UNFCCC. Pada tahap ini, AOSIS secara bersamaan mengaplikasikan kekuatan dari hubungannya dengan negara-negara yang lebih kuat dengan melobi dengan *derivative power*. Hal ini bertujuan untuk mempengaruhi keputusan negara-negara pro-bahan bakar fosil yang memiliki kedekatan dengan relasi AOSIS. Melalui ketiga kekuatan yang saling melengkapi tersebut, dalam kurun waktu 2021-2023

agenda *fossil fuel phase-out* berhasil disebarkan dan didukung oleh masyarakat internasional yang berdampak pada bertahannya target ambang batas kenaikan suhu bumi dalam UNFCCC.

1.8. Metode Penelitian

Metode penelitian ini adalah kualitatif. Menurut Creswell (2013), metode kualitatif menganalisis dan menafsirkan suatu peristiwa sosial yang secara alamiah. Penafsiran peristiwa sosial dalam metodologi kualitatif berusaha untuk menemukan proses, konteks, dan makna (Bakry, 2017).

1.8.1. Tipe Penelitian

Salah satu tipe penelitian kualitatif adalah deskriptif. Penelitian kualitatif deskriptif berusaha untuk menjelaskan atau menggambarkan suatu subyek penelitian dalam bentuk kata-kata yang tidak banyak menggunakan angka (Nasution, 2023). Pada penelitian ini akan dijelaskan bagaimana AOSIS selaku subyek penelitian dalam menerapkan kekuatannya untuk menyebarkan suatu agenda dalam institusi perubahan iklim.

1.8.2. Situs Penelitian

Situs penelitian merujuk pada tempat yang dipilih oleh peneliti untuk mengumpulkan data penelitian terkait objek yang akan diteliti (Sheppard, 2020). Pemilihan situs dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti pertanyaan penelitian, teknik pengumpulan data, dan lain sebagainya. Merujuk pada pengertian ini,

peneliti akan mengumpulkan data atau informasi berkaitan dengan organisasi antar-negara kepulauan kecil AOSIS di Kota Semarang.

1.8.3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan entitas yang diamati, baik benda, manusia, organisasi, dan lain sebagainya (Surokim, 2016). Subjek penelitian ini adalah AOSIS selaku aktor di dalam institusi internasional.

1.8.4. Jenis Data

Penelitian ini akan menggunakan data yang berjenis deskriptif, sesuai dengan metode dan tipe penelitian ini yaitu kualitatif deskriptif. Data deskriptif umumnya berbentuk kata-kata yang disertai dengan gambar atau bagan sebagai penjelas. Data-data yang berbentuk angka tidak akan banyak dilibatkan dalam penelitian ini.

1.8.5. Sumber Data

Sumber data pada penelitian ini dibedakan menjadi data primer dan data sekunder. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang merujuk pada Husein Umar (2013), adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dari pihak kedua atau pihak perantara. Oleh karena itu pada penelitian ini, data sekunder akan diambil melalui situs resmi AOSIS, media massa, jurnal ilmiah, serta situs resmi pihak-pihak lain yang berhubungan dengan AOSIS, Youtube milik AOSIS dan UNFCCC, serta sosial media yang ada.

1.8.6. Teknik Pengumpulan Data

Mengacu pada Cresswell (2017), terdapat empat cara untuk melakukan pengumpulan studi kepustakaan yang menggunakan berbagai jenis dokumen seperti press release atau pernyataan resmi, berita, dan artikel-artikel ilmiah sebagai bahan informasi.

1.8.7. Analisis dan Interpretasi Data

Penelitian ini menggunakan metode content analysis dan congruence methods. Metode content analysis atau analisis konten digunakan untuk menganalisis pesan dari sebuah data yang berbentuk teks atau pernyataan yang sinkron dengan tujuan penelitian (Bennett & George, 2005). Penggunaannya pada penelitian ini adalah untuk menganalisis teks di dalam pernyataan resmi pejabat dan berita yang berkaitan dengan AOSIS dalam agenda fossil fuel phase-out. Lebih lanjut, congruence methods atau metode sebangun merupakan teknik yang diaplikasikan untuk mencocokkan antara data empiris dan teori yang nantinya dapat menjelaskan atau memprediksi suatu fenomena (Prior, 2014). Nantinya, penulis akan menggunakan metode ini untuk memadankan data yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan konsep institusi internasional dan Small States' powers untuk menjelaskan penerapan kekuatan oleh AOSIS dalam agenda fossil fuel phase-out.