

BAB II
DINAMIKA AKTOR DALAM ISU FOSSIL FUEL
PADA CONFERENCE OF THE PARTIES TAHUN 2021-2023

Isu pengurangan bahan bakar fosil tidak hanya berkaitan dengan aspek keamanan manusia dan lingkungan. Namun juga beririsan dengan aspek politik, ekonomi, serta ketimpangan kekuasaan antara negara-negara produsen, konsumen, dan yang terdampak emisinya. Sehingga, masalah bahan bakar fosil menjadi perdebatan yang kompleks dalam negosiasi Conference of The Parties (COP) pada institusi United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Oleh karena itu, bab ini secara umum akan menjelaskan dinamika relasi antar-aktor negosiasi COP dalam isu fossil fuel. Pertama akan dibahas mengenai COP sebagai arena negosiasi dalam institusi UNFCCC. Selanjutnya, dijelaskan perkembangan negosiasi COP tahun 2021-2023 dengan fokus utama pembahasannya. Ketiga, akan digambarkan bagaimana dinamika isu bahan bakar fosil selama COP 2021-2023. Terakhir, akan diuraikan posisi koalisi negara pada negosiasi COP dalam agenda bahan bakar fosil termasuk gambaran umum mengenai koalisi negara-negara kecil yang aktif dalam agenda tersebut.

2.1. Conference of The Parties dalam Institusi United Nations Framework Convention on Climate Change

Institusi yang bertujuan untuk mencegah dampak perubahan iklim global dengan menstabilkan gas rumah kaca yang berasal dari emisi bahan bakar fosil adalah United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Institusi ini didasari oleh sebuah Konvensi Kerangka dengan nama yang sama. Tujuan Konvensi UNFCCC adalah menetapkan hukum serta prinsip kerja sama internasional untuk menstabilkan emisi gas rumah kaca dalam waktu yang disepakati. Untuk mewujudkan hal tersebut, UNFCCC memiliki prinsip *common but differentiated responsibilities* (CBDR). CBDR mengarahkan kerja sama internasional untuk stabilisasi emisi dipimpin oleh negara-negara maju dengan sejarah kontribusi emisi akibat pesatnya industri. Untuk merealisasikannya, UNFCCC memiliki badan yang berfungsi untuk mengambil keputusan serta mengawasi jalannya Konvensi yang disebut dengan Conference of The Parties (COP). COP merupakan negosiasi multilateral yang dihadiri oleh seluruh negara pihak UNFCCC dan diadakan setahun sekali. Waktu pelaksanaan akan berubah atau ditunda apabila ada keadaan yang mendesak atau keputusan final di dalam satu sesi COP belum dapat diambil (Bodansky, Daniel; Brunee, Jutta; Rajamani, 2017).

COP memiliki tugas utama yaitu mempertimbangkan laporan nasional negara pihak yang berisi inventarisasi emisi dan kebijakan, efek kebijakan dalam

UNFCCC, dan mengarahkan tujuan-tujuan Konvensi berdasarkan bukti ilmiah dan implementasi. Untuk membantu tugas COP, UNFCCC memiliki dua badan tambahan yang bernama Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) dan Subsidiary Body for Implementation (SBI). SBSTA membantu COP dengan menyediakan informasi ilmiah dan teknis yang berhubungan dengan perubahan iklim. SBI membantu COP dengan meninjau implementasi Konvensi, perjanjian, atau hasil sidang COP yang sudah terjadi. Laporan dari SBSTA dan SBI menjadi bahan pertimbangan pengambilan keputusan dalam COP yang bersifat normatif dan politis (Klöck et al., 2021).

Pengambilan keputusan dalam negosiasi COP dilakukan dengan metode konsensus. Dimana keputusan akhir dari COP dianggap final apabila tidak ada satupun negara pihak yang menyatakan keberatan terhadap teks draft keputusan dalam sidang penutupan COP. Apabila terdapat penolakan dari salah satu negara pihak, maka akan terdapat catatan dalam teks keputusan atau sidang negosiasi COP akan diadakan kembali. Keputusan-keputusan COP disebut sebagai *COP decision* dengan berbagai macam bentuk, seperti protokol, perjanjian, pakta, deklarasi, *action plan*, dan lain sebagainya.

Keputusan-keputusan dalam COP ini sangat bergantung pada agenda utama yang dibahas dalam satu sesi tahunan COP. Sejak berdirinya UNFCCC pada tahun 1992, COP telah berjalan sebanyak 30 kali hingga tahun 2025 dengan berbagai macam agenda dalam tabel berikut:

Tabel 2. 1 Agenda-Agenda dalam Conference of The Parties Tahun 1995 hingga 2025

No.	Agenda Utama/Dokumen yang Dihasilkan	Periode/Tahun
1.	Mandat Berlin (awal negosiasi komitmen negara maju pasca-UNFCCC)	1995
2.	Lanjutan negosiasi komitmen kuantitatif penurunan emisi	1996
3.	Adopsi Protokol Kyoto	1997
4.	Rencana Aksi Buenos Aires (aturan implementasi Kyoto)	1998
5.	Negosiasi mekanisme fleksibel Kyoto (CDM, JI, Emissions Trading)	1999
6.	Kegagalan awal adopsi aturan detail Kyoto (The Hague)	2000
7.	Marrakesh Accords (aturan operasional Protokol Kyoto)	2001
8.	Adaptasi dan pendanaan bagi negara berkembang	2002
9.	Modalitas dan prosedur CDM	2003
10.	Entry into force Protokol Kyoto dan diskusi pasca-2012	2004
11.	Montreal Action Plan (awal negosiasi rezim pasca-2012)	2005
12.	Program kerja jangka panjang & adaptasi	2006
13.	Bali Action Plan (roadmap menuju kesepakatan baru)	2007
14.	Negosiasi lanjutan Bali Roadmap	2008
15.	Copenhagen Accord (komitmen sukarela & target 2°C)	2009
16.	Cancun Agreements (Green Climate Fund, MRV)	2010
17.	Durban Platform (mandat perjanjian baru berlaku untuk semua pihak)	2011
18.	Doha Amendment (perpanjangan Kyoto sampai 2020)	2012
19.	Warsaw International Mechanism for Loss and Damage	2013
20.	Lima Call for Climate Action (kerangka NDC)	2014
21.	Adopsi Paris Agreement	2015
22.	Aturan Implementasi awal Paris Agreement	2016
23.	Talanoa Dialogue & penyusunan Paris Rulebook	2017
24.	Adopsi Paris Rulebook (aturan teknis implementasi)	2018

25.	Mekanisme pasar karbon Pasal 6 (hasil negosiasi belum final)	2019
26.	Glasgow Climate Pact (phase-down coal, penguatan NDC)	2021
27.	Loss and Damage Fund masuk ke dalam teks Sharm El-Sheikh Implementation Plan (disepakati)	2022
28.	Global Stocktake pertama & “transition away from fossil fuels”	2023
29.	Operasionalisasi Loss and Damage Fund & target pendanaan	2024
30.	Evaluasi implementasi Global Stocktake & peningkatan ambisi NDC	2025

Sumber: Diolah oleh Penulis berdasarkan Murdiyarso, 2007; Depledge, 2013; Bodansky, 2019; UNFCCC, 2023

Agenda-agenda dalam sidang COP tersebut menghasilkan dua dokumen perjanjian internasional sesuai dengan tujuan Konvensi UNFCCC. Perjanjian pertama adalah Kyoto Protocol oleh COP tahun 1997. Kyoto Protocol menetapkan target penurunan emisi pada negara-negara maju sebagai pemimpin mekanismenya. Skema penurunan emisi pada perjanjian ini disebut dengan Clean Development Mechanism (CDM) dan Carbon Trading. CDM mengatur investasi negara maju pada proyek penurunan emisi di negara berkembang. Carbon Trading adalah skema penangkapan dan penjualan karbon dari negara maju ke negara berkembang dengan sistem kredit. Kebijakan dalam Kyoto Protocol ini berjalan dari tahun 2008 hingga 2012 (Cullet, 2021).

Pasca berakhirnya Kyoto, muncul perjanjian baru pada COP tahun 2015 dengan nama Paris Agreement. Perjanjian ini adalah kesepakatan kolektif negara maju dan berkembang untuk menghadapi perubahan iklim dengan menurunkan gas rumah kaca. Mekanismenya adalah membatasi kenaikan suhu global sebanyak 1.5

° Celcius pada tahun 2050 yang memerlukan penurunan emisi sebesar 43% pada 2030. Target ini ditujukan kepada negara pihak dengan mitigasi aksi iklim yang dilaporkan dalam Nationally Determined Contribution (NDC). Laporan NDC memuat data konsumsi gas rumah kaca di tiap negara pihak sebagai acuan penghitungan persentase emisi global dan kenaikan suhu bumi. Paris Agreement mengikat negara pihak sejak tahun 2016 tanpa batas waktu atau berlaku selamanya (Klöck et al., 2021).

2.2. Dinamika Agenda Bahan Bakar Fosil pada Conference of The Parties 2021-2023

Dinamika agenda bahan bakar fosil dalam Conference of The Parties (COP) tahun 2021-2023 adalah proses perdebatan dan diskusi antara negara pihak COP UNFCCC dalam membahas kerangka kebijakan pengurangan produksi bahan bakar fosil yang merupakan bentuk mitigasi perubahan iklim. Usulan kebijakan ini pertama kali muncul pada COP 26 tahun 2021 di Glasgow, Inggris. Bahan bakar fosil tipe batu bara langsung muncul pertama kali pada teks keputusan COP dengan istilah *“phase down of unabated coal”*. Dengan hasil tersebut, perdebatan serta diskusi berlanjut dalam COP 27 dan COP 28 pada tahun 2022 dan 2023. Selama perdebatan dan diskusi, muncul berbagai macam agenda kerangka kebijakan dengan berbagai macam istilah seperti *“fossil fuel phase out”*, *“fossil fuel phase down”*, dan *“transition away”* yang digunakan oleh masing-masing kelompok negara atau kelompok pendukung sesuai dengan posisi ekonomi dan politik mereka terhadap bahan bakar fosil (Newell & Daley, 2024).

Urgensi agenda bahan bakar fosil dalam negosiasi COP berawal dari ancaman kegagalan target ambang batas kenaikan suhu bumi 1.5 °Celsius yang legal pada Paris Agreement yang sah pada COP 21 tahun 2015. Ambang batas ini memerlukan komitmen negara pihak Paris dan COP untuk menekan emisi global sebanyak 43% pada tahun 2030. Sebaliknya, Laporan UNFCCC menyatakan bahwa komitmen negara untuk mengurangi emisi saat ini hanya mampu mengurangi 2% emisi di tahun 2030. Sebabnya, adalah peningkatan emisi global yang konsisten secara terus-menerus pasca legalnya Paris Agreement tahun 2015 yang berpuncak pada tahun 2023. Dibuktikan oleh Emission Gap Report oleh United Nations Environment Programme (UNEP), titik awal penghitungan emisi di tahun 2019 adalah 59 Gigaton. Mengalami penurunan pada pasca-COVID di tahun 2021, menjadi 55 Gigaton, kembali meningkat menjadi 57,1 Gigaton pada 2022, dan memuncak pada 2023 menjadi 57,4 Gigaton dengan proyeksi peningkatan suhu 2,9 °Celsius (UNEP, 2025).

Laporan dari Production Gap Report UNEP, kenaikan emisi global sekitar 76% dari total emisi global disumbang oleh produsen bahan bakar fosil, utamanya anggota Group of Twenties (G-20) dan kelompok Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC). Kedua kelompok tersebut, terutama G-20 merencanakan produksi bahan bakar fosil sekitar 110-120% lebih tinggi pada tahun 2030 dibandingkan dengan tingkat yang konsisten dengan target 1,5°C (Newell & Daley, 2024).

Kenaikan emisi global ini berdampak negatif untuk negara-negara kecil yang rentan terhadap perubahan iklim, Small Island Developing States (SIDS) dan negara berkembang dengan kapasitas mitigasi serta adaptasi yang minim. Dampak ini terlihat pada tahun 2021 hingga 2023 dimana badai tropis serta banjir mengalami peningkatan di wilayah Samudera Hindia dan Pasifik. Adanya kenaikan muka air laut dan gangguan ekosistem akibat peningkatan suhu yang ekstrem juga terjadi pada wilayah Karibia dan sekitarnya. Hal ini mengancam ekonomi dan keberlanjutan wilayah SIDS yang menghabiskan 10-40% cadangan devisa untuk impor bahan bakar fosil dari negara produsen. Adanya lonjakan harga bahan bakar fosil global pada 2021 hingga 2023 juga menambah buruknya keadaan energi dan ekonomi negara rentan seperti SIDS (IPCC, 2023).

Perbedaan yang signifikan dari dua kelompok dengan masing-masing posisi politik dan ekonominya terhadap bahan bakar fosil tersebut menjadi contoh sebab adanya pembedaan kerangka agenda kebijakan bahan bakar fosil dari kelompok-kelompok negara yang ada di COP dalam tabel berikut:

Tabel 2. 2 Usulan Kebijakan Bahan Bakar Fosil pada COP 2021 hingga 2023

No.	Usulan Agenda Kebijakan Bahan Bakar Fosil
1.	<i>Fossil fuel phase-out</i> : usulan kebijakan penghentian seluruh produksi dan subsidi bahan bakar fosil jenis batu bara, gas alam, dan minyak bumi oleh negara berkembang, kepulauan, dan rentan terhadap perubahan iklim
2.	<i>Fossil fuel phase-down</i> : usulan kebijakan pengurangan subsidi bahan bakar fosil secara bertahap menggunakan teknologi dan transisi energi
3.	<i>Transition Away</i> : usulan kebijakan pengurangan bahan bakar fosil dengan kerangka yang lebih lunak seperti penangkapan karbon, dan lain sebagainya. Diusulkan oleh negara penghasil bahan bakar fosil

Sumber: Diolah oleh Penulis berdasarkan van Asselt & Green, 2023

2.3. Struktur dan Ruang Negosiasi Conference of The Parties

Struktur pelaksanaan negosiasi COP terdiri dari berbagai ruang yang saling melengkapi. Untuk mengatur prosedur pelaksanaan COP serta pengambilan keputusan, UNFCCC menetapkan sekumpulan aturan formal yang dinamakan *Rules of Procedure (RoP)*. RoP berfungsi untuk menentukan agenda dalam satu sesi COP. Merujuk pada RoP, agenda dalam konteks negosiasi COP adalah daftar resmi topik-topik yang akan dipertimbangkan untuk dibahas selama berlangsungnya negosiasi. Topik-topik ini berkembang dari agenda sementara ke agenda akhir. Agenda sementara bermula dari submisi topik-topik oleh negara pihak ke Presidensi COP. Lebih lanjut, agenda sementara ini dibahas dan disetujui oleh Presiden COP serta badan pembantu untuk kemudian diedarkan ke seluruh negara pihak enam minggu sebelum sidang utama COP dimulai. Terdapat beberapa syarat bagaimana sebuah isu dapat dimasukkan ke dalam agenda COP menurut RoP, sebagai berikut:

1. Muncul berdasarkan mandat COP yang tertulis dalam Pasal 7 UNFCCC;
2. Diperintahkan oleh keputusan COP sebelumnya;
3. Diteruskan berdasarkan Aturan 16 UNFCCC tahun 1996;
4. Merupakan usulan dari salah satu negara pihak yang diterima Sekretariat sebelum agenda sementara diedarkan

Badan pembantu Presidensi COP kemudian mengadopsi agenda sementara menjadi agenda akhir pada sidang utama COP. Agenda akhir yang telah diadopsi ini menjadi peta pembahasan selama satu sesi COP yang dibuka dengan sidang utama COP yang disebut dengan *Plenary Meeting* atau Sidang Pleno. Sidang ini merupakan pusat dari satu sesi COP yang berfungsi sebagai sidang pembuka, sidang yang muncul di tengah satu sesi COP, dan sidang penutup (Skovgaard & van Asselt, 2018). Selain Sidang Pleno, dalam satu sesi COP terdapat beberapa sidang dan pertemuan yang membantu negosiasi dalam Sidang Pleno. Sidang atau pertemuan-pertemuan ini bersifat formal dan informal yang dimulai sebelum dan bersamaan dengan Sidang Pleno sebagai berikut:

1. Petersberg Climate Dialogue

Petersberg Climate Dialogue (PCD) merupakan acara informal yang bersifat politis sebelum COP dimulai. PCD untuk pertama kali diselenggarakan di Jerman pada tahun 2010 dan berjalan setiap tahunnya dengan Presidensi COP tahun bergilir sebagai tuan rumah. Acara ini mempertemukan pejabat tingkat tinggi, seperti Menteri Lingkungan atau pejabat setingkat negara pihak UNFCCC untuk membahas basis negosiasi dan isu-isu iklim yang penting guna mempersiapkan COP tahun tersebut.

2. Pertemuan Iklim Tingkat Tinggi

Pertemuan Iklim Tingkat Tinggi adalah Pertemuan Tingkat Tinggi bertemakan iklim yang diselenggarakan oleh Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Acara ini bersifat formal yang dihadiri pejabat tingkat tinggi

negara anggota PBB yang berfungsi sebagai momentum politik menjelang COP UNFCCC.

3. Pre-COP

Pre-COP adalah pertemuan pendahuluan informal yang berlangsung sebelum COP. Kegiatan ini diinisiasi oleh UNFCCC dan dihadiri oleh pejabat tingkat tinggi, seperti negara pihak yang membahas isu-isu politik yang berkaitan dengan iklim dan serta membahas agenda sebelum negosiasi formal COP dimulai. Pre-COP berlangsung kira-kira satu bulan hingga enam minggu sebelum sidang utama COP dimulai (Kaplan Weinger, 2023).

2. *Plenary Meeting*

Plenary Meeting atau Sidang Pleno merupakan sidang formal utama COP. Sidang Pleno COP terbuka untuk seluruh aktor, baik negara pihak, organisasi pengamat, dan dapat diliput oleh media massa sehingga khalayak umum dapat melihat prosesnya. Sidang Pleno COP berfungsi sebagai sidang yang membuka dan menutup sesi tahunan COP. Pleno pembukaan memberi kesempatan bagi negara pihak untuk membahas agenda sementara dengan cara menambah, mengurangi, menunda, atau menghapus topik-topik di dalamnya yang kemudian akan diadopsi sebagai agenda akhir. Sidang Pleno penutupan COP berfungsi untuk merumuskan hasil keputusan seluruh sidang dalam proses COP dalam bentuk teks *decision* atau *conclusion*.

3. *Contact Group*

Contact Group atau Kelompok Kontak merupakan pertemuan bersifat formal berdasarkan keputusan Sidang Pleno melalui Presiden COP. Fungsi Kelompok Kontak adalah untuk membahas item atau sub-agenda akhir pada Sidang Pleno agar menjadi lebih detail dan teknis. Pertemuan ini terbuka untuk seluruh pihak yang hadir dengan syarat tertentu bagi pengamat yang biasanya berupa *nongovernmental organization* (NGO). Biasanya, para pihak akan mengirimkan delegasi atau negosiator teknis untuk berpartisipasi dalam Kelompok Kontak. Hasil dari pertemuan ini berupa *draft conclusion* atau *decision* yang nanti akan diteruskan ke Sidang Pleno untuk dirumuskan sebagai teks *decision* atau *conclusion* COP.

4. *Informal Meeting*

Informal Meeting atau pertemuan informal adalah pertemuan yang sifatnya semi-formal dibentuk oleh Presiden COP untuk membahas item-item agenda yang tidak dibahas di Kelompok Kontak atau Sidang Pleno, baik yang merupakan agenda akhir atau agenda baru yang diperkenalkan oleh Presiden COP. Bentuk pertemuan informal dalam COP terdiri dari *informal*, *informal informal*, dan *huddles* yang memiliki fungsinya masing-masing. *Informal* berfungsi sebagai forum diskusi sebuah item agenda yang fleksibel. *Informal Informal* merupakan pertemuan kecil yang dibatasi untuk menyusun kompromi atas sebuah isu yang rumit sebelum dibawa kembali ke Kelompok Kontak atau Sidang Pleno. *Huddles* merupakan diskusi informal untuk membahas agenda dengan tekanan waktu.

5. Pertemuan Koordinasi

Pertemuan Koordinasi dihadiri secara terbatas oleh kelompok para pihak dan pengamat untuk mengobservasi. Fungsi dari pertemuan ini adalah untuk mendiskusikan dan menyelaraskan kepentingan dan posisi serta membangun pernyataan poin-poin pembicaraan untuk topik-topik dalam agenda.

6. Pertemuan Non-Negosiasi

Pertemuan Non-Negosiasi dalam COP diantaranya adalah *workshop*, *roundtables*, dan *dialogues*. Ketiga pertemuan ini berfungsi untuk memperoleh pengetahuan dalam agenda tertentu sebagai mekanisme operasionalisasi kebutuhan COP.

7. *Side Event*

Side Event atau acara sampingan dalam konteks COP adalah sesi non-formal paralel dan komplementer dengan Sidang Pleno COP. Sesi ini terbuka untuk seluruh aktor dalam COP dan dapat diliput media. Acara sampingan COP bertujuan untuk memperkenalkan poin negosiasi, membangun kontak, mendapatkan pengaruh, dukungan kebijakan, memperkenalkan agenda di luar Sidang Pleno, dan memberikan informasi ilmiah yang berkaitan dengan tema COP. Umumnya, delegasi atau negosiator menggunakan acara sampingan untuk mendukung agenda mereka sebelum kembali lagi ke Sidang Pleno.

8. Paviliun

Paviliun dalam COP merupakan acara fleksibel non-formal yang paralel dengan Sidang Pleno COP. Kegiatan ini dapat dihadiri oleh aktor negara, organisasi,

media massa, bahkan ahli atau ilmuwan yang berkaitan dengan tema COP tanpa pembatasan akses. Paviliun terikat dengan COP namun memiliki fleksibilitas terkait jadwal serta temanya sebab ruang ini dikomersilkan bagi seluruh aktor. Fleksibilitas ini memudahkan aktor untuk mempromosikan agenda, membentuk ruang diskusi, dan ruang diplomatik bagi aktor negara.



Gambar 2. 1 Sidang Pleno Conference of The Parties

Sumber: UNFCCC.int

COP memberi kesempatan kepada setiap perwakilan aktor dapat memasuki ruangan yang beragam dengan akses yang terbuka maupun terbatas. Diversitas ruang sidang dan pertemuan yang terjadi di dalam COP bermanfaat bagi para perwakilan aktor untuk memperjuangkan agenda mereka (Smith & Laatikainen, 2020). Selain ruang sidang, jenis-jenis aktor yang hadir dalam COP juga beragam. Berikut merupakan jenis-jenis aktor dalam satu sesi sidang COP:

1. Kelompok-kelompok negara pihak UNFCCC
2. International Organization (IGO)

3. Non-governmental Organization (NGO)

4. Media Massa

2.4. Konstelasi Aktor Agenda Bahan Bakar Fosil pada Conference of The Parties

Aktor-aktor yang hadir pada Conference of The Parties (COP) terdiri dari *state actor* atau aktor negara dan *non-state actor* atau aktor non-negara seperti organisasi non-pemerintah, lembaga internasional, dan media massa. Dari kedua jenis aktor ini, aktor negara memiliki hak bersuara dan akses yang lebih luas pada pertemuan dan sidang-sidang COP. Sebaliknya, aktor non-negara, umumnya hanya memiliki hak sebagai *observer* atau pengamat serta memberikan rekomendasi kepada para negara dalam proses pengambilan keputusan. Selain itu, aktor non-negara hanya bisa berpartisipasi penuh dalam *side-events* atau forum tambahan di luar forum utama (Graham-Harisson, 2020).

Pada konteks bahan bakar fosil, aktor-aktor negara secara fondasional terbagi menjadi empat golongan sesuai dengan tingkat ekonomi dan jumlah emisinya. Pertama adalah negara-negara Annex-I yang berisi negara maju dan yang sedang bertransisi pada pasar bebas. Negara-negara Annex I ini merupakan negara dengan kapasitas pembangunan, teknologi, dan tingkat emisi yang lebih tinggi dibanding negara berkembang. Selanjutnya adalah Kelompok Annex-II yang seluruhnya berisi negara maju dengan tingkat ekonomi dan emisi historis yang lebih tinggi dibanding seluruh negara pihak UNFCCC. Ketiga adalah negara-negara berkembang yang tergabung dalam Non-Annex-I (Boyle & Ghaleigh, 2016).

Golongan ini memuat negara-negara berkembang dengan tingkat ekonomi dan pembangunan yang lebih rendah dibanding negara maju dan negara transisi. Berbanding terbalik dengan keadaan tersebut, kelompok ini memiliki tren emisi yang terus meningkat sejak awal tahun 2000-an akibat masifnya pembangunan di beberapa negara. Pada tahun 2023, jumlah emisi Non-Annex I menyumbang setengah dari emisi global. Terakhir adalah *Least Developed Countries* (LDC) atau golongan negara yang kurang berkembang. Beranggotakan negara-negara termiskin dengan kapasitas pembangunan dan keuangan yang sangat rendah sehingga tingkat emisi secara global juga merupakan yang ter-rendah (Nanda et al., 2021).

Negara-negara pada empat golongan tersebut terbagi-bagi lagi ke dalam aliansi politik atau organisasi berdasarkan kepentingannya terhadap bahan bakar fosil, tingkat ekonomi, dan kerentanan terhadap perubahan iklim. Satu negara dapat menjadi anggota dari dua atau lebih aliansi. Hal ini disebabkan oleh adanya perbedaan kepentingan yang berbeda pada setiap isu. Berikut adalah pengelompokannya:

2.4.1. Organization of Petroleum Exporting Countries

Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) adalah sebuah organisasi antar-negara pengekspor minyak bumi yang bertujuan untuk mengatur kebijakan *supply and demand* minyak bumi antar-anggotanya (OPEC, 2024). OPEC berintikan 12 negara yang berstatus berkembang dan mayoritas terletak pada

region Timur Tengah². Organisasi ini telah berdiri sejak tahun 1960 – tiga dekade sebelum terbentuknya UNFCCC sehingga kepentingan seluruh anggotanya selalu terkoordinir dalam satu cakupan tematik. OPEC berkepentingan untuk mempertahankan ‘status’ minyak bumi dan bahan bakar fosil dalam setiap perdebatan serta keputusan terkait energi dan kebijakan iklim. Perannya dalam rezim perubahan iklim global pertama kali terlihat pada tahun 1990 dalam penolakan muatan teks bahan bakar fosil dalam substansi konvensi kerangka rezim UNFCCC. Seluruh negara anggota OPEC menanggung seperempat emisi global akibat memproduksi sebanyak 40% minyak dunia dan menyimpan lebih kurang 75% cadangan minyak bumi (Vousdoukas et al., 2023).

2.4.2. Uni Eropa

Uni Eropa (UE) adalah blok ekonomi dan politik terbesar di dunia yang terdiri dari 27 anggota yang berdiri tahun 1993. Merupakan aktor utama yang aktif dalam membuat kebijakan iklim secara internal dan mempromosikan atau mengadvokasikannya ke dalam kancah. Uni Eropa sendiri memiliki kebijakan *climate neutrality* dalam *European Climate Law* dan ambisi *net zero emission* pada

² Anggota OPEC terdiri dari Aljazair, Kongo, Guinea Ekuator, Gabon, Iran, Irak, Kuwait, Libya, Nigeria, Saudi Arabia, Uni Emirat Arab, dan Venezuela (OPEC, 2024)

tahun 2050. Kedua hal tersebut sangat mempengaruhi pendapat anggotanya dalam negosiasi atau forum-forum internasional seperti Conference of The Parties (COP) UNFCCC atau sidang United Nations lainnya. (Albert et al., 2016).

2.4.3. Group of Twenties

Group of Twenties (G-20) merupakan kelompok ekonomi utama terdiri dari 19 negara dengan ekonomi terbesar di dunia dan Uni Eropa. Tujuan G-20 adalah untuk memperkuat koordinasi kebijakan ekonomi global, mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif, dan mengatasi tantangan keuangan internasional. Negara anggotanya mewakili sekitar 80% PDB global, 75% perdagangan internasional, dan dua pertiga populasi dunia. Kondisi ini menjadikan negara anggota G-20 penghasil dan konsumen utama bahan bakar fosil di dunia, menyumbang sekitar 76% emisi karbon global sejak masa Revolusi Industri. Beberapa anggotanya sangat aktif dalam institusi iklim United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), seperti Tiongkok, Amerika Serikat, India, Brazil, serta Indonesia.

2.4.5. Group of Seventy-Seven and China

G77 + China adalah blok negara berkembang yang anggotanya berisi lebih dari 130 negara dengan tujuan utama untuk membawa kepentingan negara-negara berkembang dalam bidang ekonomi, pembangunan, dan perubahan iklim pada forum-forum internasional di bawah United Nations (UN). Argumen utama koalisi ini dalam forum iklim adalah keadilan untuk mitigasi perubahan iklim. Lebih dari itu, kelompok ini juga menekan negara maju dan industri untuk memimpin aksi iklim internasional dan membantu negara berkembang serta terbelakang untuk

melakukan transisi energi dalam bentuk pendanaan. Tiongkok merupakan negara yang dianggap sebagai tokoh penting dan unik mengingat jejak emisinya yang tinggi namun secara ekonomi diklasifikasikan sebagai negara berkembang. Sehingga pendapatnya sering bertolak belakang dengan anggota-anggota lainnya dalam forum iklim internasional.

2.4.6. Least Developed Countries

Kelompok Least Developed Countries (LDCs) terdiri dari 47 negara yang rentan terhadap dampak perubahan iklim akibat keterbatasan sumber daya dan ketergantungan pada pertanian. Negara-negara ini menghadapi dampak yang parah dari pemanasan global seperti kenaikan air laut, badai tropis, dan kekeringan massal. Masalah-masalah ini mempersulit kondisi ekonomi mereka dalam mencegah dan menghadapi dampak perubahan iklim. Kelompok ini mengutamakan pendapat pada sektor adaptasi dan mitigasi perubahan iklim.

2.5. Peran Serta AOSIS dalam Conference of The Parties

2.5.1. Profil dan Tujuan AOSIS

Alliance of Small Island States (AOSIS) adalah organisasi *trans-regional* antar-pemerintah yang secara spesifik berfokus dalam isu perubahan iklim di wilayah *small island developing states* (SIDS) atau negara kepulauan kecil yang sedang berkembang. Organisasi ini berdiri pada tahun 1990 di Jenewa, Swiss saat perhelatan *World Climate Conference* yang kedua. Tujuan pendirian AOSIS adalah untuk memperkuat suara negara-negara SIDS melalui advokasi dan mempengaruhi kebijakan lingkungan internasional, terutama perubahan iklim, *sustainable*

development, dan konservasi laut. Markas utama AOSIS berada di New York, menyesuaikan letak kantor perwakilan negara yang menjabat sebagai pemimpin AOSIS di markas PBB.



Gambar 2. 2 Logo Alliance of Small Island States

Sumber: AOSIS.org

Struktur organisasi AOSIS secara umum tidak terlalu terlembaga. Sebab, pada awal pendiriannya, organisasi tersebut tidak memiliki piagam pendirian, sekretariat tetap, serta anggaran. Oleh karena itu, periode kepemimpinan AOSIS dipilih secara bergilir oleh negara anggotanya selama tiga tahun. Kelembagaan AOSIS yang sederhana ini tercermin dalam pengambilan konsensus seluruh anggotanya yang hanya terjadi pada tingkat duta besar atau pemimpin dalam suatu rapat pleno. Meski demikian, AOSIS tetap memiliki beberapa delegasi yang berada pada level menengah untuk berperan sebagai konsultan topik-topik tertentu yang berkaitan dengan perubahan iklim.

Periode kepemimpinan AOSIS pada tahun 2024 ini diketuai oleh Samoa. Saat ini negara anggota AOSIS berjumlah 39 yang tersebar di wilayah Samudera Pasifik, Kepulauan Karibia, Samudera Atlantik, Samudera Hindia, dan Laut China Selatan. Letak geografi negara AOSIS tersebut mempengaruhi ciri topografi sebagian besar negaranya yang terletak pada dataran rendah berpantai dengan tinggi kurang dari 3-4 meter di atas permukaan laut. Status mayoritas negara anggota AOSIS adalah negara berkembang dan beberapa di antaranya adalah negara *least developed countries* (LDCs) atau negara yang belum berkembang. Kesamaan sekaligus diversitas karakteristik negara anggotanya tersebut menyebabkan kepentingan AOSIS terkadang beririsan dengan organisasi atau koalisi lain di dalam rezim UNFCCC (AOSIS, 2021).

Tabel 2. 3 Negara-negara Anggota AOSIS

No.	Wilayah	Negara Anggota
1.	Samudera Pasifik	1. Kepulauan Marshall 2. Kiribati 3. Kepulauan Solomon 4. Fiji 5. Vanuatu 6. Samoa 7. Papua Nugini 8. Palau 9. Timor-Leste 10. Tuvalu 11. Tonga 12. Niue 13. Federasi Mikronesia

		14. Nauru 15. Kepulauan Cook
2.	Kepulauan Karibia	1. Antigua dan Barbuda 2. Bahama 3. Barbados 4. Belize 5. Kuba 6. Dominika 7. Republik Dominika 8. Grenada 9. Guyana 10. Haiti 11. Jamaika 12. Saint Kitts dan Nevis 13. Saint Lucia 14. Saint Vincent and Grenadines 15. Suriname 16. Trinidad dan Tobago
3.	Samudra Atlantik	1. Cape Verde 2. Guinea-Bissau 3. São Tomé dan Príncipe
4.	Samudra Hindia	1. Komoros 2. Maladewa 3. Republik Seychelles 4. Mauritius
5.	Laut China Selatan	1. Singapura

Sumber: *Diolah kembali dari* (Alliance of Small Island States, 2024)

Merujuk pada tabel di atas, irisan kepentingan yang terjadi pada negara anggota yang terletak pada Samudra Pasifik sebagian besar terjadi dengan Kelompok G-77 dan Tiongkok. Beberapa negara seperti Timor-Leste, Kiribati, Kepulauan Solomon, dan Tuvalu bergabung dengan koalisi dari LDC. Negara anggota yang terletak pada Kepulauan Karibia sebagian besar juga memiliki kepentingan yang beririsan dengan Kelompok G-77 dan Tiongkok. Berlainan dengan negara anggota AOSIS yang terletak pada Samudra Atlantik, hampir seluruhnya bergabung dengan koalisi milik LDC. Selain beririsan dengan koalisi yang berdasarkan status pembangunan, sebagian besar anggota AOSIS yang berasal dari Samudra Pasifik dan Hindia juga bergabung dengan *Climate Vulnerable Forum* (CVF). Sebuah koalisi yang basisnya mengangkat isu lingkungan dan perubahan iklim (AOSIS, 2022).

Meski hampir seluruh negara anggota juga bergabung dengan koalisi lain dalam rezim UNFCCC, hal ini tidak membuat tujuan AOSIS menjadi buram. Dalam manajemen tujuannya, AOSIS memiliki suatu mekanisme yaitu melakukan pertemuan persiapan dalam konferensi untuk seluruh anggota sebelum jadwal pertemuan anggota koalisi-koalisi yang lain. Hal ini dilakukan setiap hari sehingga tujuan AOSIS dapat lebih didahulukan dan didukung oleh koalisi-koalisi yang beririsan.

2.5.2. Peran AOSIS dalam UNFCCC

Aliansi Negara-Negara Kepulauan Kecil (AOSIS) telah memainkan peran penting dalam negosiasi perubahan iklim UNFCCC sejak didirikan pada tahun 1990. Sebagai koalisi yang mewakili negara-negara kepulauan kecil yang sedang berkembang (SIDS), AOSIS telah menyuarakan dampak perubahan iklim yang tidak proporsional terhadap negara mereka, terutama akibat naiknya permukaan air laut dan peristiwa cuaca ekstrem. Salah satu pencapaian awalnya adalah mendorong penghitungan dan pemangkasan emisi global yang terjadi pada COP-3 tahun 1997. Hal tersebut sebuah isu yang mengakui dampak perubahan iklim yang tidak dapat dihindari dan mengadvokasi kompensasi atau dukungan bagi mereka yang terkena dampak. AOSIS berhasil membawa isu ini ke garis depan dalam diskusi iklim internasional, dan memastikan inklusi dalam kerangka kerja UNFCCC.

Antara tahun 1990 dan 2019, advokasi AOSIS berperan penting dalam mendapatkan komitmen untuk pendanaan iklim, transfer teknologi, dan mekanisme adaptasi bagi negara-negara yang rentan. Kekuatan tawar-menawar kolektif kelompok ini juga berkontribusi pada keberhasilan perjanjian-perjanjian penting seperti Perjanjian Paris, di mana mereka mendapatkan ketentuan-ketentuan yang menekankan perlunya pendanaan adaptasi iklim. Dengan menyatukan suara negara-negara yang paling rentan terhadap perubahan iklim, AOSIS telah membantu mendorong aksi global yang lebih kuat dalam mengurangi emisi dan memastikan bahwa SIDS tidak tertinggal dalam transisi global menuju masa depan rendah karbon.

Gambaran umum di atas telah memaparkan kemunculan dan dinamika agenda kebijakan bahan bakar fosil dalam COP 2021 hingga 2023, ruang serta struktur negosiasi COP, serta kepentingan aktor-aktor kunci dalam isu bahan bakar fosil seperti kelompok negara produsen, kelompok negara pengemisi, kelompok negara yang rentan terdampak perubahan iklim, dan lain sebagainya. Melalui gambaran ini, terlihat adanya ketegangan struktural dalam pembahasan agenda bahan bakar fosil di antara aktor-aktor yang ada. Selanjutnya, akan dibahas mengenai strategi aktor AOSIS dalam memasukan agenda bahan bakar fosil pada COP 2021 hingga 2023.