

BAB II

PARIS AGREEMENT DAN KEBIJAKAN AS DI BAWAH OBAMA

Pada era pemerintahan Barack Obama, AS menjadi salah satu negara yang memberikan dukungan penuh terhadap Paris Agreement. Padahal sebelumnya, AS menolak meratifikasi Protokol Kyoto. Akan tetapi, berbeda dengan kebijakan Obama, Trump justru menarik diri dari Paris Agreement. Keputusan Trump ini menjadi pertanyaan besar mengingat dukungan AS terhadap Paris Agreement sebelumnya. Sebelum menjawab teka-teki itu, bab ini akan membahas mengenai Paris Agreement dan kebijakan AS di bawah Obama. Argumen utama bab ini adalah terdapat perbedaan prinsip antara Obama dan Trump dalam memandang perubahan iklim sehingga berpengaruh terhadap sikap mereka terhadap kesepakatan paris. Obama yang merupakan seorang yang percaya bahwa perubahan iklim merupakan ancaman terbesar bagi AS dan yakin akan adanya perubahan iklim, sedangkan Trump merupakan seorang yang skeptis terhadap isu ini. Hal ini menghasilkan keadaan dimana AS dibawah Obama sangat memberikan kontribusi terhadap kesepakatan paris, sedangkan Trump memilih untuk menarik AS dari kesepakatan tersebut.

Bab ini akan dibagi menjadi tiga bagian. Bagian pertama akan membahas mengenai latar belakang dan proses dibentuknya Paris Agreement. Bagian kedua akan membahas bagaimana sikap dan kebijakan yang diambil Obama terhadap Paris Agreement. Sedangkan bab terakhir akan mencoba menyimpulkan keseluruhan bab ini.

II.1 Latar Belakang Paris Agreement

Isu lingkungan merupakan isu yang banyak diperbincangkan di dunia internasional. Seiring meningkatnya perhatian negara-negara terhadap isu lingkungan berbagai kerjasama bilateral maupun multilateral dalam menanggulangi permasalahan lingkungan telah diupayakan. Pada Desember 1990, Majelis Umum PBB sepakat untuk membentuk perjanjian untuk menangani perubahan iklim. Maka dibentuklah *The Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change* (INC/FCCC) sebagai wadah tunggal proses negosiasi antarpemerintah di bawah naungan Majelis Umum PBB (Yolanda, 2017). Pada Mei 1992, INC/FCCC mengajukan draf akhir untuk diadopsi di New York. Sepekan kemudian, draf dirilis dan dibuka untuk penandatanganan para pihak dalam KTT Bumi. Dalam KTT tersebut, 154 negara menandatangani kerangka kerja perubahan iklim yang disebut *The United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). Setelah melalui proses panjang, kerangka PBB tentang Konvensi Perubahan Iklim (UNFCCC) akhirnya diterima secara universal sebagai komitmen politik internasional tentang perubahan iklim pada KTT Bumi Rio de Janeiro. Semua pihak penandatanganan UNFCCC pun menggelar pertemuan tahunan guna membahas strategi menghadapi perubahan iklim. Pertemuan ini disebut Conference of the Parties (COP) atau konferensi pihak-pihak terkait dalam UNFCCC.

Pelaksanaan COP ke-21 UNFCCC (Sidang Konferensi Para Pihak Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Perubahan Iklim ke-21) di Paris pada 2015 dengan dihadiri oleh 195 negara yang merupakan para pihak

pada UNFCCC, menjadi tonggak baru bagi Konvensi Perubahan Iklim (UNFCCC) untuk menyelesaikan permasalahan perubahan Iklim. COP ke-21 yang kemudian dikenal dengan Paris Agreement menyebutkan bahwa tujuan Kesepakatan Paris adalah “menahan laju peningkatan temperatur global hingga di bawah 2 derajat celcius dari angka sebelum masa Revolusi Industri, dan mencapai upaya dalam membatasi perubahan temperatur hingga setidaknya 1.5 derajat celcius, karena memahami bahwa pembatasan ini akan secara signifikan mengurangi risiko dan dampak dari perubahan iklim” (UNFCCC, 2015). Dengan begitu, upaya ini diharapkan akan mengurangi risiko dan dampak yang merugikan dari perubahan iklim secara signifikan.

Tujuan dari Paris Agreement ini selanjutnya lebih lengkap tertuang dalam Pasal 2 UNFCCC, yaitu : a) menahan laju peningkatan temperatur global hingga di bawah 2 derajat celcius dari angka sebelum masa Revolusi Industri, dan mencapai upaya dalam membatasi perubahan temperatur hingga setidaknya 1.5 derajat celcius, karena memahami bahwa pembatasan ini akan secara signifikan mengurangi risiko dan dampak dari perubahan iklim, b) meningkatkan kemampuan untuk beradaptasi terhadap dampak dari perubahan iklim, meningkatkan ketahanan iklim, dan melaksanakan pembangunan yang bersifat rendah emisi gas rumah kaca tanpa mengancam produksi pangan, serta c) membuat aliran finansial yang konsisten demi tercapainya pembangunan yang bersifat rendah emisi gas rumah kaca dan tahan terhadap perubahan iklim. (UNFCCC, 2015).

Paris Agreement juga memiliki tujuan global mengenai adaptasi yang tidak ada dalam UNFCCC sebelumnya, yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas

adaptif, memperkuat ketahanan dan mengurangi kerentanan terhadap perubahan iklim (Pasal 7.1). Dalam perjanjian ini ditentukan bahwa negara-negara harus lebih menekankan pada perencanaan adaptasi, dan berdasarkan pada perencanaan ini para pihak harus memperkuat kerjasama mereka, termasuk melalui transfer dana (Pasal 7). Adaptasi ini ditujukan dalam membantu negara-negara berkembang dalam memenuhi komitmennya seperti yang telah dibahas di Copenhagen Accord pada tahun 2009 oleh negara-negara Afrika. Untuk memungkinkan dan membantu negara-negara berkembang untuk memenuhi komitmen mereka, perjanjian mengamanatkan bahwa negara-negara maju menyediakan sumber daya keuangan (Pasal 9), mencatat pentingnya transfer teknologi (Pasal 10), dan menyerukan para pihak untuk bekerja sama dan meningkatkan kapasitas (Pasal 11).

Paris Agreement merupakan perjanjian yang menjadi puncak dari enam tahun dilakukan negosiasi mengenai perubahan iklim internasional di bawah UNFCCC, konferensi perubahan iklim Copenhagen Accord 2009. Sebelum Paris Agreement, isu mengenai perubahan iklim ini pada awalnya sudah dibahas serta diatur dalam sebuah perjanjian yaitu Protokol Kyoto. Protokol Kyoto adalah COP yang dihasilkan berdasarkan Konvensi Perubahan Iklim (UNFCCC). Protokol Kyoto merupakan landasan hukum pertama dalam perjanjian perubahan iklim sesuai dengan amanat pasal 17 UNFCCC yang mengharuskan adanya sebuah Protokol (UNFCCC, 1992).

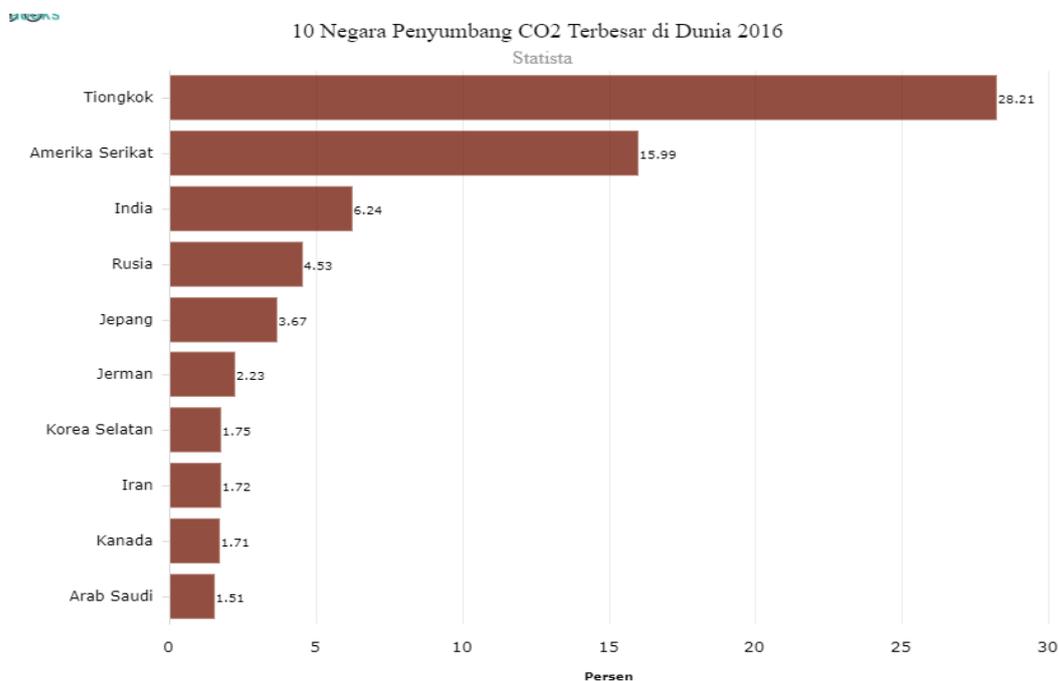
Protokol Kyoto yang dilangsungkan sebagai bentuk COP ke-3 mampu mengatur secara operasional para negara untuk membatasi emisi gas rumah kaca.

Protokol Kyoto mengatur agar negara-negara Annex¹ yang umumnya adalah negara-negara maju untuk menurunkan emisi gasnya paling sedikit 5% dari tingkat emisi tahun 1990 pada periode Komitmen I (2008 s.d 2012). Penurunan emisi gas tersebut dilakukan dengan beberapa mekanisme yaitu *Joint Implementation* (JI), *Clean Development Mechanism* (CDM), dan *Emission Trading* (ET) (UNFCCC, 1998). *Joint Implementation* merupakan mekanisme penurunan emisi dimana negara Annex dapat mengalihkan pengurangan emisi dengan melakukan proyek bersama untuk mengurangi emisi. *Clean Development Mechanism* merupakan mekanisme penurunan emisi dengan melakukan kerjasama negara Annex dengan negara non-Annex. *Emission Trading* merupakan mekanisme pengurangan emisi dengan melakukan perdagangan emisi yang dilakukan antar negara Annex.

Namun, keengganan negara Annex khususnya AS menyebabkan pelaksanaan Protokol Kyoto tidak berjalan dengan baik karena dinilai tidak adil dan memberatkan negara-negara maju. Hal ini menyebabkan target penurunan emisi sebanyak 5% selama periode komitmen I menjadi tidak terealisasi. Penolakan ratifikasi Protokol Kyoto yang dilakukan oleh AS merupakan pukulan telak bagi UNFCCC. Kegagalan dalam Protokol Kyoto tersebut tidak menghentikan usaha UNFCCC dalam usaha penyelesaian permasalahan perubahan iklim. Paris Agreement dianggap menjadi harapan baru setelah kegagalan Protokol Kyoto sebagai suatu prosedur penyelesaian permasalahan perubahan iklim. Penilaian

¹ Negara-negara Annex antara lain Australia, Austria, Belgia, Bulgaria, Kanada, Kroasia, Republik Ceko, Denmark, Estonia, European Community, Finlandia, Prancis, Jerman, Yunani, Hungaria, Islandia, Irlandia, Italia, Jepang, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Monaco, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Polandia, Portugal, Rumania, Russia, Slovakia, Slovenia, Spanyol, Swedia, Swiss, Ukraina, United Kingdom dan Irlandia Utara, Amerika Serikat.

tersebut terjadi karena tanggapan positif negara-negara maju terhadap Paris Agreement serta adanya pandangan yang sama oleh negara-negara maju tersebut terhadap permasalahan perubahan iklim. Paris Agreement dinilai telah mampu membawa semua negara masuk dalam tujuan bersama dalam upaya penanggulangan masalah perubahan iklim (UNFCCC, n.d.). Selain hal tersebut, indikator lain yang menciptakan pandangan bahwa Paris Agreement dapat menanggulangi permasalahan perubahan iklim adalah keikutsertaan AS. Keikutsertaan AS dalam Paris Agreement menjadi kabar baik bagi UNFCCC mengingat AS merupakan salah satu negara penghasil emisi gas terbesar kedua di dunia setelah China yaitu sekitar 5,82 miliar ton emisi CO₂ per tahun (World Resources Institute, 2017).



Gambar 2.1

Negara Penyumbang CO2 Terbesar di Dunia Tahun 2016

Paris Agreement mendapat respon positif dari banyak negara yang mengikuti COP yang ke-21 tersebut, dari seluruh negara yang hadir hanya Suriah dan Nikaragua yang tidak menyetujui perjanjian tersebut, Suriah tidak menyetujui perjanjian tersebut karena kondisi negaranya yang sedang mengalami kekacauan akibat perang saudara yang terjadi pada saat itu, sedangkan Nikaragua beralasan bahwa tujuan utama perjanjian tersebut tidak ambisius, selain itu perjanjian tersebut juga gagal dalam mengikat negara-negara secara legal terhadap jumlah emisi yang ditargetkan masing-masing negara. (Kaufman, 2017)

Berdasarkan uraian-uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Paris Agreement merupakan kesepakatan yang dibentuk untuk membantu negara-negara dalam menghadapi dampak perubahan iklim pada tahun 2015. Sebelum Paris Agreement, terdapat kesepakatan lain yang membahas mengenai perubahan iklim ini juga, yaitu Protokol Kyoto, namun kesepakatan ini tidak berjalan dengan baik karena dinilai tidak adil dan memberatkan negara-negara maju. Maka dengan hadirnya Paris Agreement dianggap sebagai harapan baru dalam menghadapi permasalahan lingkungan, terkhusus dalam perubahan iklim.

2.2 Kebijakan AS terhadap Paris Agreement di era Obama

Perundingan menuju Paris Agreement bukan merupakan kali pertama dimana AS terlibat di dalam politik lingkungan global. Sebagaimana negara anggota UNFCCC, AS mengikuti COP setiap tahunnya. Bahkan AS juga turut menjadi pihak yang menandatangani perjanjian dalam rangka mitigasi iklim hasil dari COP, yakni Protokol Kyoto pada tanggal 12 November 1998 (UN Climate Change,

2018). Meski tidak meratifikasi perjanjian tersebut, pemerintah AS di tingkat nasional memiliki berbagai kebijakan untuk mengurangi dampak perubahan iklim. Mulai dari Presiden Bush yang menyusun kebijakan pengurangan emisi gas rumah kaca hingga 18% sebagai alternatif dari Protokol Kyoto (CNN, 2002), hingga Obama yang memiliki kebijakan *Clean Power Plan* yang berupaya mengurangi emisi karbon sebesar 32% dari standar 2005 pada tahun 2030 (Obama White House, 2013).

AS di bawah pemerintahan Obama memberikan respon yang baru mengenai perubahan iklim. Setelah sebelumnya negara ini tidak mau bergabung dalam Protokol Kyoto, pada 3 September 2016 AS menyetujui Paris Agreement. Pola kebijakan AS terhadap Protokol Kyoto dan Bali Roadmap berbanding terbalik dengan sikap dan kebijakan yang diterapkan negara ini terhadap Paris Agreement. Di dalam Paris Agreement ini, AS sendiri bukan hanya semata-mata menyetujui, namun menjadi sebagai salah satu negara pertama dalam meratifikasi kesepakatan tersebut (Guardian News and Media, 2016).

AS berusaha untuk mendukung penyelesaian perubahan iklim. Meskipun AS merupakan satu-satunya negara yang menolak melakukan ratifikasi terhadap Protokol Kyoto, tetapi AS berusaha berkomitmen dengan membangun negosiasi ulang dalam berbagai COP Konvensi Perubahan Iklim. Keikutsertaan AS dalam Paris Agreement menegaskan perubahan kebijakan AS dalam persoalan perubahan iklim. Di era Obama, AS berjanji mengurangi 17% emisi gas pada tahun 2020 dan 26% - 28% pada tahun 2025 (US Department of State, 2010). Upaya penurunan

emisi gas menjadi hal yang sangat penting bagi rezim mengingat kontribusi AS yang sangat signifikan dalam menyumbang emisi gas rumah kaca.

Sejumlah kelompok bisnis di AS pun mendukung kebijakan Obama untuk bergabung dalam Paris Agreement. Termasuk perusahaan-perusahaan raksasa AS yang masuk dalam Fortune 500, diantaranya Apple, Google, HP, Microsoft, Morgan Stanley, pun secara tegas mendukung AS berkomitmen dalam Paris Agreement. Perusahaan-perusahaan tersebut beralasan bahwasanya dengan bergabungnya AS ke dalam Paris Agreement hal tersebut dapat memperkuat daya saing, menciptakan lapangan kerja, pasar dan pertumbuhan ekonomi, dan mengurangi risiko bisnis (IESR, 2017). Dikutip dari laporan yang diterbitkan oleh Advanced Energy Economy (AEE) pada tahun 2016, 71 dari 100 perusahaan yang masuk dalam majalah Fortune ini telah memutuskan untuk melakukan transisi menuju energi terbarukan (AEE, 2016). Salah satu dari perusahaan itu ialah perusahaan Apple yang telah memenuhi 96% kebutuhan listrik dari energi bersih terbarukan. Selain memberikan dukungan melalui komitmen tersebut, Apple juga membantu perusahaan manufaktur untuk mereduksi emisi karbon dan membangun instalasi energi bersih terbarukan pada tahun 2020 (Mulyo, 2018).

Namun, keputusan Obama untuk menandatangani Paris Agreement pada akhir tahun 2016 bukan perkara mudah. Meskipun banyak pihak mendukung keputusan Obama untuk bergabung dengan Paris Agreement, bukan berarti tidak ada pihak lain yang menentang kebijakan itu. Sejumlah 24 gubernur negara bagian AS mengajukan tuntutan untuk menangguhkan implementasi CPP (instrumen utama AS untuk memenuhi komitmen dalam Paris Agreement) kepada Mahkamah

Agung AS yang kemudian dikabulkan oleh Mahkamah Agung AS pada 9 Februari 2016 (Mulyo, 2018). Penentangan datang juga dari Kongres yang didominasi oleh Partai Republik. Donald Trump yang pada saat itu menjadi calon Presiden dari Partai Republik menyatakan keraguannya terhadap perjanjian Paris itu. Trump tidak yakin terhadap misi perjanjian Paris terkait pengurangan emisi karbon dapat menyelesaikan masalah pemanasan global dan menyatakan bahwa suhu dunia naik-turun. Pernyataan Trump ini ditanggapi langsung oleh Hillary Clinton yang saat itu menjabat sebagai calon Presiden Partai Demokrat. Hillary melalui akun twitternya menyatakan bahwa AS tidak akan mampu diperlambat oleh pernyataan dari orang-orang yang skeptis terhadap perubahan iklim dan meragukan kemampuan AS dalam menyelesaikan tantangan dari perjanjian Paris (Liputan6, 2015) .

Sebagai pemimpin negara, Presiden Obama tetap bersikukuh agar AS turut serta di dalam kerjasama Paris Agreement dan berkontribusi di dalam misi mitigasi iklim tersebut. Sebagaimana disampaikan oleh Presiden Obama dalam pidatonya terkait keikutsertaan AS dalam Paris Agreement pada 5 Oktober 2016, *“One of the reason I ran for this office was to make America a leader in this mission”* (Obama White House , 2016). Menurut Obama, menjadi bagian dari Paris Agreement membuat AS mampu bertindak *‘leading by example’*. Tindakan tersebut merupakan contoh bagi negara lain bahwa AS, sebagai negara dengan tingkat ekonomi dan penghasil emisi terbesar di dunia, juga dapat mempedulikan isu lingkungan.

Dalam menghadapi penentangan dari partai Republik sebagai anggota kongres AS, Presiden Obama melakukan negosiasi untuk mendapatkan persetujuan kongres dalam meratifikasi perjanjian internasional ini. Negosiasi ini diikuti oleh

partai Republik dan partai Demokrat. Partai Republik berupaya untuk menolak ratifikasi Paris Agreement yang diusulkan oleh Obama, sedangkan partai Demokrat berupaya mendukung usulan Obama dalam menangani perubahan iklim. Di dalam negosiasi ini dilakukan pemungutan suara mengenai persetujuan perihal meratifikasi kesepakatan tersebut. Pemungutan suara ini menghasilkan partai Republik memiliki suara 243 dan Demokrat sebanyak 181 suara. Hasil diskusi ini menunjukkan Obama tidak mendapat dukungan penuh dari pemerintahannya untuk meratifikasi Paris Agreement. Namun, Obama yang memang berbeda dari kebanyakan presiden AS sebelumnya, percaya bahwa perubahan iklim merupakan ancaman terbesar bagi AS melebihi isu-isu keamanan lainnya seperti terorisme atau sengketa dalam kawasan (Obama White House, 2015). Oleh karena itu, Obama sebagai presiden AS tetap menyetujui untuk meratifikasi Paris Agreement tetap menandatangani Paris Agreement yang dianggapnya penting sebagai *executive agreement* dan tidak meminta pertimbangan Senat sebelum melakukan tindakan tersebut (Kemp, 2016).

Selain negosiasi dengan Kongres AS, Obama juga melakukan diplomasi dengan Tiongkok selaku sesama negara *emitter* terbesar di dunia untuk bersama-sama meratifikasi Paris Agreement. Diplomasi antara AS dan Tiongkok dilakukan dalam lima kali pertemuan yaitu pertemuan pertama pada 22 September 2015 di AS hingga pertemuan yang kelima pada 3 September 2016 di Hangzhou Tiongkok yang mana pada hari yang sama kedua negara sama-sama meratifikasi Paris Agreement (Komeini, 2017). Pertemuan bilateral kedua negara ini berusaha untuk mengumpulkan dan menganalisis kepentingan negara, bagaimana pengaruh dan

efek perubahan iklim terhadap kepentingan nasional serta bagaimana komitmen kedua negara terhadap kesepakatan tersebut. Setiap pertemuan memiliki hasil pembahasan masing-masing yang tentunya merujuk pada pengambilan keputusan dalam meratifikasi Paris Agreement. (Komeini, 2017)

Selain janji penurunan emisi gas rumah kaca, AS telah berkontribusi dalam mendukung UNFCCC secara finansial. Melalui Copenhagen Accord, negara-negara maju sepakat untuk membantu negara-negara berkembang sebanyak US\$ 100 miliar mulai tahun 2020 untuk menanggulangi dampak perubahan iklim (UNFCCC, 2009). Sepanjang tahun 2013 – 2014, AS juga memberikan dana sekitar US\$ 2.7 miliar untuk membantu pembiayaan *public climate*. Besaran bantuan ini setara dengan 10% dari total pembiayaan *public climate* yang mengalir dari negara maju ke negara-negara berkembang (UNFCCC, 2016; Urpelainen & Van de Graaf, 2018). Selain itu, AS juga menjanjikan US\$ 3 miliar kepada Green Climate Fund (GCF) yang merupakan alat pembiayaan utama UNFCCC. Hal ini menunjukkan bahwa AS tidak hanya menyetujui kesepakatan ini, namun menjadi negara yang memiliki kontribusi finansial penting. Berdasarkan kontribusi yang dilakukan AS dalam mendukung UNFCCC ini, beberapa hal menunjukkan AS menjadi penyumbang tunggal terbesar untuk tujuan awal GCF sebesar US\$10.3 milyar (Urpelainen & Van de Graaf, 2018).

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa AS di bawah Obama memiliki keseriusan yang tinggi terkait permasalahan lingkungan. Ketika banyak pihak dan perusahaan yang mendukung keputusan Obama untuk masuk ke dalam Paris Agreement, bukan berarti tidak ada pihak yang menolak keputusan tersebut.

Namun walau begitu Obama tetap berusaha bersikukuh dan meyakinkan pihak yang kurang setuju bahwa dengan meratifikasi Paris Agreement adalah keputusan yang baik untuk negaranya tersebut. Bahkan bukan hanya berusaha melakukan negosiasi dengan pihak dalam negerinya, Obama juga melakukan negosiasi dengan negara lain seperti Tiongkok untuk bersedia meratifikasi kesepakatan tersebut. Dari penjelasan ini dapat dilihat bahwa AS di bawah kepemimpinan Obama sangat berkomitmen terhadap Paris Agreement.

2.3 Kesimpulan

Paris Agreement merupakan kesepakatan mengenai perubahan iklim yang memiliki tujuan untuk menahan laju peningkatan temperatur global hingga di bawah 2 derajat celcius dari angka sebelum masa Revolusi Industri, dan mencapai upaya dalam membatasi perubahan temperatur hingga setidaknya 1.5 derajat Celcius, karena memahami bahwa pembatasan ini akan secara signifikan mengurangi risiko dan dampak dari perubahan iklim. Kesepakatan ini diharapkan menjadi kesepakatan yang dapat membawa suatu perubahan nyata dalam isu perubahan iklim. Banyak negara yang menaruh harapannya dan berasumsi bahwa Paris Agreement ini akan jauh lebih baik daripada perjanjian mengenai isu perubahan iklim sebelumnya, Protokol Kyoto, dikarenakan Paris Agreement ini didukung oleh banyak negara maju. AS sendiri di bawah kepemimpinan Obama sangat mendukung kesepakatan ini. Bahkan AS menjadi penyumbang secara finansial bagi Paris Agreement, karena menurut Obama AS harus menjadi negara

yang memberikan gambaran baik bagi negara lain, dimana sebagai negara dengan tingkat ekonomi dan penghasil emisi terbesar di dunia, AS juga dapat mempedulikan isu lingkungan. Selain memberi bantuan dalam finansial, AS di bawah Obama juga turut serta dalam melakukan negosiasi dengan negara lain untuk mau bergabung dalam kesepakatan ini, seperti Tiongkok yang juga merupakan salah satu negara penghasil gas emisi terbesar di dunia. Obama memiliki tingkat keseriusan yang tinggi terhadap isu lingkungan dan komitmen yang tinggi terhadap Paris Agreement, hal tersebut terlihat dari tindakan dan keputusannya akan kesepakatan ini.