

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Isu lingkungan yang menjadi perhatian utama di dunia yaitu pemanasan global dan perubahan iklim. Isu perubahan iklim sudah mendapat perhatian global sejak lama karena isu ini dianggap penting, mengingat negara-negara yang tergabung dalam *United Nations Framework Convention of Climate Change* (UNFCCC) pada tahun 1997 mengadakan pertemuan tingkat global di Kyoto, Jepang yang bertujuan untuk membentuk suatu rezim guna menanggulangi isu seputar perubahan iklim, yang dikenal dengan nama Protokol Kyoto. Pada tahun 2015 *United Nations Framework Convention of Climate Change* (UNFCCC) melalui *Conference of Parties* (COP) ke-21 membentuk konvensi lanjutan dari Protokol Kyoto, kesepakatan ini dilaksanakan di Paris, Perancis (UNFCCC, n.d.-b). Adanya kesadaran dari masyarakat internasional terkait urgensi perubahan iklim melatarbelakangi terbentuknya *Paris Agreement*. Karena perubahan iklim diakui sebagai ancaman yang mendesak, terdapat pemahaman bahwa perlunya kerjasama dari semua negara serta partisipasi aktif sebagai respon internasional yang efektif dan tepat untuk mempercepat pengurangan emisi gas rumah kaca global. Setelah 23 tahun sejak terjadinya penandatanganan UNFCCC, perjanjian tersebut berhasil menjadi hasil akhir dari enam tahun perundingan internasional mengenai perubahan iklim dibawah naungan UNFCCC. Capaian ini terjadi dalam situasi di mana terdapat tekanan internasional yang kuat untuk menghindari kegagalan seperti yang terjadi dalam Konferensi Iklim Kopenhagen pada tahun 2009 (Pahlevi, 2021).

Paris Agreement merupakan salah satu agenda iklim dari UNFCCC yang terbentuk dari hasil COP ke-21 pada 12 Desember 2015 dan mulai diberlakukan pada 4 November 2016. Perjanjian ini menjadi kesuksesan UNFCCC selama COP dilaksanakan, karena 195 dari 198 negara yang hadir pada saat itu setuju untuk meratifikasi perjanjian tersebut, termasuk Amerika Serikat. *Paris Agreement* merupakan perjanjian internasional yang berperan sebagai pedoman negara dalam upaya mengatasi perubahan iklim dan pemanasan global. Perjanjian iklim ini berlaku secara universal bagi seluruh negara dan bersifat mengikat secara hukum. Perjanjian tersebut terbentuk melalui beberapa proses pertemuan dan juga upaya negosiasi dari berbagai negara. *Paris Agreement* dapat diberlakukan apabila paling sedikit 55 negara yang setidaknya menyumbangkan 55% emisi gas rumah kaca meratifikasi perjanjian tersebut (UNFCCC, 2023a).

Paris Agreement bertujuan untuk memperkuat respon global terhadap ancaman perubahan iklim dengan menurunkan suhu bumi dari 2°C menjadi 1,5°C saja. Hal ini sesuai dengan yang tertuang dalam Pasal 2 ayat 1 *Paris Agreement* yaitu “*This Agreement, in enhancing the implementation of the Convention, including its objective, aims to strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty, including by: (a) Holding the increase in the global average temperature to well below 2 °C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change*” (UNFCCC, n.d.-b). Hal ini dilakukan sebagai bentuk perlindungan bumi dari bahaya yang terjadi akibat adanya perubahan iklim. Untuk membatasi pemanasan global menjadi

1,5°C, emisi gas rumah kaca harus mencapai puncak sebelum 2025 dan menurun sebesar 43% pada tahun 2030 (UNFCCC, 2023a). Selain itu, *Paris Agreement* pun mewajibkan negara-negara maju termasuk Amerika Serikat untuk menyediakan bantuan keuangan untuk negara-negara berkembang dalam upaya mengurangi emisi gas rumah kaca (UNFCCC, 2018).

Paris Agreement pun tidak memiliki aturan yang mengikat bagi setiap negara dalam membuat kebijakan untuk menurunkan emisi karbon. Akan tetapi, setiap negara harus memberikan kontribusi nasional yang dituangkan dalam *Paris Agreement* atau yang biasa disebut dengan *Nationally Determined Contribution* (NDC) (PDC Studies Center, 2021). NDC merupakan pencapaian tujuan jangka panjang dari *Paris Agreement* yang mencerminkan upaya setiap negara untuk mengurangi emisi nasional. Setiap negara yang tergabung kedalam *Paris Agreement* harus menyusun, menyampaikan, dan menjaga kontribusi yang telah ditentukan secara nasional melalui NDC secara berkelanjutan terhadap tujuan yang ingin dicapai oleh masing-masing negara. Setiap negara juga harus mampu membuat langkah-langkah sebagai upaya dalam negeri yang dilakukan oleh masing-masing negaranya untuk mencapai tujuan dari NDC setiap negaranya (UNFCCC, 2023b).

Amerika Serikat menjadi salah satu aktor penting dalam isu perubahan iklim, mengingat posisi Amerika Serikat saat ini yang menduduki peringkat kedua sebagai negara penghasil emisi karbon terbesar di dunia setelah China (Azhiimi, 2023). Dilansir dari *U.S Energy Information and Administration* pada tahun 2021, emisi gas Amerika Serikat mencapai 4,9 gigaton CO₂ (U.S. Energy Information Administration, 2022). Banyak dari emisi karbon yang dihasilkan oleh Amerika

Serikat disebabkan oleh pembakaran energi fosil, hal ini menghasilkan rata-rata emisi karbon yang dihasilkan oleh Amerika Serikat dari penggunaan energi fosil cukup tinggi yaitu sekitar 5 miliar ton pertahun terhitung mulai dari 2010-2016. Hal ini tentunya akan berpengaruh pada perubahan iklim jika jumlah emisi karbon yang dihasilkan semakin tinggi dan tidak ditangani (Febrisari, 2022).

Berbagai upaya dilakukan oleh Amerika Serikat guna mengurangi emisi karbon yang dihasilkan, termasuk dengan bergabungnya Amerika Serikat kedalam *Paris Agreement* pada tahun 2016 (Febrisari, 2022). Amerika Serikat menjadi salah satu negara yang turut menyepakati *Paris Agreement* pada masa pemerintahan Barack Hussein Obama, bahkan Amerika Serikat menjadi negara yang paling awal bergabung kedalam perjanjian tersebut (Azhiimi, 2023). Pada tahun 2017 Amerika Serikat secara terang-terangan menyatakan pengunduran dirinya dari perjanjian *Paris Agreement*. Karena pada saat itu Amerika Serikat yang berada dibawah kepemimpinan Donald Trump menilai bahwa perjanjian tersebut akan merugikan Amerika Serikat secara ekonomi, hal ini dapat menghilangkan banyak pekerjaan dalam bidang energi, serta dapat menghambat kegiatan industri energi fosil manufaktur. Amerika Serikat yang sebelumnya telah bergabung kedalam *Paris Agreement* pada masa pemerintahan Presiden Barack Obama, pada masa pemerintahan Trump perjanjian tersebut dinilai sangat merugikan Amerika Serikat (U.S. Department of State, 2019). Karena saat Amerika Serikat bergabung dalam *Paris Agreement*, Obama telah menjanjikan pendanaan sebesar 3 Milyar US\$ dari total target 10 Milyar US\$ untuk GCF (*Green Climate Fund*). Amerika Serikat sudah mengeluarkan dana sebesar 1 Milyar US\$ sampai dengan 2016. Sesuai *Paris Agreement*, negara-negara maju berjanji untuk mobilisasi pendanaan iklim hingga

mencapai 100 milyar US\$ pada 2020-2025 untuk negara berkembang dalam upaya untuk mengatasi permasalahan lingkungan. Tanpa dukungan dana dari Amerika Serikat, mobilisasi pendanaan iklim akan menghadapi tantangan yang cukup serius (Fabby Tumiwa, 2017). Menurut Trump, kesepakatan yang mengikat dalam *Paris Agreement* mengharuskan Amerika Serikat untuk tidak melampaui batas standar gas emisi yang telah ditetapkan. Setelah penarikan diri tersebut, Amerika Serikat secara resmi keluar dari *Paris Agreement* pada 4 November 2020 (Febrisari, 2022).

Sejak penarikan diri Amerika Serikat hingga secara resmi keluar dari *Paris Agreement*, Amerika Serikat dibawah kepemimpinan Donald Trump memutuskan untuk menjalankan program *America First Energy Plan* (AFEP). Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menjadikan Amerika Serikat sebagai negara yang mandiri dan aman terhadap energi dengan fokus terhadap pemanfaatan bahan bakar fosil. Disamping itu, Amerika Serikat juga ingin melakukan peningkatan jumlah lapangan pekerjaan melalui proyek pembangunan pengoperasian Pipa *Keystone XL* (Febrisari, 2022). Sebagai hasilnya, Amerika Serikat mengalami kenaikan PDB dan keuntungan bagi negaranya akibat dari penerapan program AFEP yang fokus terhadap pemanfaatan energi fosil. Selain itu, kenaikan produksi bahan bakar fosil pun turut mendukung peningkatan PDB Amerika Serikat. Program AFEP pun berdampak pada peningkatan jumlah ekspor energi seperti gas alam dan ekspor batubara, dimana PDB AS berada pada angka \$18,70 triliun USD pada tahun 2016, kemudian pada tahun 2017 ketika program AFEP berlangsung, AS mengalami kenaikan PDB. Pada tahun 2017, PDB AS berada pada angka 19,48 triliun USD hingga tahun 2019 AS mendapatkan PDB tertinggi yaitu sebanyak 21,37 triliun USD (The World Bank, n.d.).

Pada kondisi tersebut, setelah penarikan dirinya dari *Paris Agreement*, Amerika Serikat dapat dikatakan memperoleh keuntungan ekonomi, salah satunya melalui program AFEP yang mampu meningkatkan PDB Amerika Serikat akibat tidak bergabungnya lagi Amerika Serikat dengan *Paris Agreement*. Namun pada tahun 2021, Amerika Serikat mengubah arah orientasi kebijakan luar negerinya dengan kembali kedalam *Paris Agreement*. Untuk mendukung komitmennya terhadap *Paris Agreement*, AS melakukan beberapa keputusan seperti membatalkan proyek pipa *keystone XL* (BBC, 2021). Selain itu AS juga memutuskan untuk mengurangi produksi energi fosil dan menggantinya dengan energi ramah lingkungan sebagai upaya mengurangi emisi gas karbon. Resiko yang didapat AS ketika melakukan upaya pengurangan produksi energi fosil yaitu hilangnya lapangan pekerjaan dan mengalami penurunan PDB dimana sektor industri energi fosil cukup tinggi dalam menyumbang pendapatan AS, dan dikhawatirkan akan mengganggu keamanan energi karena harus melakukan impor minyak dibandingkan dengan produksi energi dalam negeri apabila AS memutuskan untuk kembali ke perjanjian tersebut (Febrisari, 2022).

Kembalinya Amerika Serikat kedalam perjanjian tersebut mampu mengembalikan kepercayaan global untuk memerangi isu perubahan iklim, mengingat posisi Amerika Serikat yang merupakan negara dengan perekonomian *super power* berarti mampu menambah pendanaan dan membantu memaksimalkan tujuan *Paris Agreement* tersebut dalam mengurangi suhu bumi menjadi 1.5°C. Kembalinya Amerika Serikat ke *Paris Agreement* telah disinyalir sejak pergantian kepemimpinan Amerika Serikat dari mantan Presiden Donald Trump ke Presiden Joe Biden, mengingat rencana ini sudah direncanakan oleh Presiden Joe Biden sejak

masa kampanye, Biden berjanji untuk berkomitmen dalam menyelamatkan lingkungan dan membawa Amerika Serikat kembali ke dalam *Paris Agreement*. Selain itu, kembalinya Amerika Serikat kedalam *Paris Agreement* pun bertujuan untuk meneruskan komitmen kebijakan ekonomi hijau yang dahulu dibawa oleh mantan Presiden Barack Obama, komitmen ini ditunjukkan dengan kebijakan pencabutan izin pipa XL Stone yang merusak lingkungan dan janji alokasi dana sebanyak 2 triliun US\$ untuk melawan pemanasan bumi (Glueck, 2021).

Dinamika Amerika Serikat dalam salah satu perjanjian lingkungan yaitu *Paris Agreement* pun kerap kali menjadi sorotan internasional, mengingat dinamika yang terjadi merupakan dampak dari reorientasi kebijakan luar negeri negaranya. Kepemimpinan dan situasi domestik suatu negara memiliki peran penting dalam menentukan arah kebijakan luar negeri, seperti halnya pada pergantian kepemimpinan Amerika Serikat ini menimbulkan perubahan arah kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Hal ini karena terjadinya pergantian para pemangku kebijakan dan partai politik serta kepentingan nasional yang berbeda pula. Besarnya dukungan dari negara bagian terhadap aksi iklim telah mendorong Joe Biden yang saat itu masih menjadi kandidat calon Presiden untuk membawa isu iklim sebagai salah satu isu penting dari empat isu utama dalam masa kampanyenya sejak tahun 2019, yang mana Biden berjanji akan mengembalikan Amerika ke rezim perubahan iklim untuk meneruskan komitmen ekonomi hijau dan mempromosikan *net zero emission* serta transisi energi bersih Amerika Serikat (Choi, 2021).

Dalam sebuah artikel yang ditulis oleh Choi Hyeonjung yang berjudul *President Biden and Climate Change; Policy and Issue*, dijelaskan bahwa dibawah

kepemimpinan Joe Biden, Amerika Serikat menganggap bahwa isu perubahan iklim sebagai masalah keamanan nasional. Kepemimpinan Amerika Serikat dalam perjanjian iklim internasional telah menjadi kepentingan nasional yang jauh lebih penting dari sebelumnya. Setelah empat tahun Amerika Serikat absen dan tidak terlibat serta memberikan penolakan terhadap isu iklim, pada tahun 2021 Amerika Serikat secara resmi bergabung kembali dengan *Paris Agreement* pada hari pelantikan Joe Biden sebagai presiden Amerika Serikat. Amerika Serikat pun menunjuk tokoh Partai Demokrat, John Kerry, sebagai Utusan Khusus Presiden untuk Iklim Amerika Serikat, yang cukup untuk melambangkan kembalinya Amerika Serikat ke dalam perjanjian iklim internasional. Selain itu, Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Pemimpin tentang iklim yang dikenal dengan “*Leaders Summit on Climate*” diselenggarakan atas undangan Presiden Biden pada tanggal April 2021 yang dianggap sebagai titik awal kepemimpinan iklim Amerika Serikat yang baru. Masyarakat internasional pun menilai bahwa hal ini akan menjadi kesempatan yang penting untuk mendefinisikan kembalinya Amerika Serikat terhadap tatanan dan norma dalam perjanjian iklim internasional. Amerika Serikat pada saat itu melihat bahwa perlu adanya upaya global untuk mengatasi permasalahan iklim yang terjadi di negaranya. Dengan kembalinya Amerika Serikat kedalam *Paris Agreement*, Amerika Serikat harus memberikan kontribusi nasionalnya untuk turut serta mencapai rata-rata suhu bumi tidak lebih dari 2°C. Hal ini pun menjadi sebuah upaya bagi Amerika Serikat untuk menangani permasalahan iklim di negaranya. Disamping itu, Amerika Serikat juga ingin menjaga kredibilitasnya di kancah internasional dengan mengembalikan

pengaruhnya dalam kontribusinya terhadap permasalahan iklim global (Choi, 2021).

Secara teoritis, perubahan arah orientasi kebijakan luar negeri tersebut dapat dilihat dari model analisis perubahan kebijakan luar negeri yang dikemukakan oleh Holsti, tipe perubahan kebijakan luar negeri yang dilakukan Amerika Serikat dalam *Paris Agreement* pada masa pemerintahan Joe Biden merupakan tipe restrukturisasi (*restructuring*) atau *Foreign Policy Restructuring* (FPR), yaitu sebuah perubahan signifikan dari pola hubungan luar negeri sebuah negara yang dikemukakan oleh Holsti dalam bukunya "*Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*". Perubahan ini menjadi sebuah anomali, dimana adanya keuntungan dalam hal ekonomi yang diraih oleh Amerika Serikat pada masa pemerintahan Trump seperti yang telah dipaparkan sebelumnya. Namun, pada masa pemerintah Biden, Amerika melakukan perubahan arah kebijakan luar negerinya dengan bergabung kembali kedalam *Paris Agreement* (Holsti, 2016b).

Maka berdasarkan latar belakang serta permasalahan yang telah dipaparkan, penulis mengangkat fenomena ini menjadi sebuah penelitian yang berjudul **Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Bergabung Kembali Kedalam *Paris Agreement*.**

1.2. Perumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang dan identifikasi masalah yang sudah dipaparkan sebelumnya, maka peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut **“Bagaimana reorientasi kebijakan luar negeri Amerika Serikat dengan kembalinya Amerika Serikat kedalam *Paris Agreement*?”**

1.3. Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang sudah penulis paparkan, maka penulis perlu membatasi masalah agar pembahasan dalam penelitian ini lebih fokus pada sesuatu hal yang sangat penting dalam mendekati pada pokok permasalahan yang akan dibahas. Hal ini supaya tidak terjadi kerancuan ataupun kesimpangsiuran dalam menginterpretasikan hasil penelitian. Ruang lingkup penelitian dimaksudkan sebagai penegasan mengenai batasan-batasan objek. Penulis membatasi dan memfokuskan pada reorientasi kebijakan luar negeri Amerika Serikat serta mengetahui alasannya kembali kedalam *Paris Agreement*. Maka dari itu berdasarkan masalah yang sudah dipaparkan, penelitian ini akan dibatasi pada jangkauan pembahasan yang fokus pada hal krusial yaitu reorientasi kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada masa pemerintahan Joe Biden 2021 – 2023 yang menjadi latar belakang kembalinya Amerika Serikat kedalam *Paris Agreement*.

1.4. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.4.1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan kondisi dan permasalahan reorientasi kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang sudah dipaparkan, tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui *Paris Agreement* dan dinamikanya di Amerika Serikat
2. Untuk mengetahui alasan yang melatarbelakangi kembalinya Amerika Serikat kedalam *Paris Agreement*
3. Untuk mengetahui reorientasi kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap kembalinya Amerika Serikat kedalam *Paris Agreement*

1.4.2. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan adanya tujuan penelitian yang sudah penulis paparkan diatas, kegunaan dari penelitian ini, sebagai berikut:

- a. Kegunaan Teoritis
 1. Mengembangkan kajian Hubungan Internasional dalam reorientasi kebijakan luar negeri suatu negara.
- b. Kegunaan Praktis
 1. Sebagai prasyarat kelulusan mata kuliah skripsi dalam program studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Pasundan.
 2. Memberikan manfaat baik secara akademik maupun aplikatif bagi masyarakat pada umumnya, serta pemahaman penulis dalam

menganalisis suatu isu dalam Hubungan Internasional dengan pembelajaran yang telah didapatkan penulis selama masa perkuliahan.

3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber literatur bagi penelitian selanjutnya khususnya mengenai Studi Ilmu Hubungan International di masa yang akan datang.
4. Penelitian ini diharapkan menjadi sumber informasi bagi pembaca maupun yang ingin meneliti khususnya mahasiswa Hubungan International.