

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perubahan iklim pada era kontemporer, tidak hanya bagian dari agenda lingkungan. Melainkan, menjadi isu politik utama dalam Hubungan Internasional (HI) – karena di dalamnya terdapat kepentingan politik antar negara, seperti: konflik negara maju dan negara berkembang, kepentingan ekonomi, dan distribusi tanggung jawab yang tidak merata (Harris, 2009). Oran Young berargumentasi – bahwa, lingkungan merupakan masalah yang bersifat *transboundary* dan *global common* (Young, 1994). Di mana, isu tersebut harus di definisikan sebagai masalah bersama dan dibingkai (*framed*) sebagai masalah yang penting – dalam konteks tersebut, aktor penting seperti ilmuwan, NGO, dan organisasi internasional berperan mengubah isu teknis menjadi isu politik global (Young, 1994). Argumentasi tersebut, di dukung juga oleh pendapat John – bahwa, isu lingkungan menjadi agenda global karena adanya konstruksi ide dan norma oleh komunitas internasional (Dryzek, 1997). Oleh sebab itu, pembahasan masalah iklim dalam studi Hubungan Internasional (HI) menjadi penting dan relevan – di mana, isu ini merupakan hasil konstruksi norma yang kemudian di sebarakan oleh komunitas internasional agar di terima dan di pahami sebagai masalah bersama oleh masyarakat global.

Melalui forum internasional dan diplomasi multilateral, narasi tersebut diartikulasi sebagai masalah global yang melampaui batas negara. Sehingga, rezim global dibentuk untuk mengurangi ketidakpastian dan menurunkan biaya transaksi dalam menangani permasalahan tersebut (R. Keohane, 1984). Berlandaskan perspektif tersebut, maka rezim iklim global dibuat sebagai bentuk pelebagaan norma yang telah diterima secara sosial. Negara akan mengikuti peraturan atau hukum yang ada pada suatu rezim – karena, merasa norma di dalamnya sudah menjadi bagian dari identitas dan kepentingan nasional mereka (Wendt, 1992). Dengan demikian, mematuhi rezim bukan lagi tekanan dari eksternal, melainkan tindakan yang sesuai dengan identitas diri negara tersebut.

Dalam realitanya, walaupun pembentukan rezim ini bertujuan untuk membantu penyelesaian masalah global – namun, di balik perumusannya terdapat negara hegemon yang sedang menginstitutionalisasi kepentingan mereka (Kratochwil, 1989). Kratochwil menekankan – bahwa, norma dalam suatu rezim bukan hanya sekedar aturan

perilaku, melainkan sarana komunikasi yang digunakan oleh negara hegemon untuk menjustifikasi kebijakan domestik mereka agar tampak sebagai langkah global yang bertanggung jawab (Kratochwil, 1989). Dalam konteks ini, negara hegemon menggunakan *soft power* untuk menetapkan norma global yang tidak mengganggu kepentingan nasionalnya.

Meskipun norma iklim berkembang melalui proses kolektif komunitas internasional, pelembagaannya dalam bentuk rezim iklim – menunjukkan jejak konstruksi politik negara besar yang membentuk struktur, prinsip dan mekanisme tata kelola iklim global (Heras, 2024). Negara besar, memiliki kemampuan material seperti: mendanai riset, lembaga ilmiah dan jaringan kebijakan internasional. Dengan demikian, mereka memiliki potensi untuk membingkai dirinya sebagai pemimpin global dalam inovasi teknologi hijau, bantuan iklim, dan pembiayaan agenda lingkungan (Peterson, 2000). Maka, ketika kepemimpinan tersebut diterima sebagai legitimasi *leadership* – dominasi berubah menjadi kepemimpinan yang disetujui (*consensual leadership*) (Cox, 1981).

Negara dengan kemampuan material yang besar, sering kali menggunakan kekuatan ekonomi dan agenda diplomasi sebagai instrumen politik, dan secara aktif mengintervensi serta mengorganisasi sistem internasional untuk melayani kepentingannya (Gilpin, 1981). Gilpin juga berargumentasi bahwa kekuasaan tidak selalu dijalankan secara koersif, mereka bisa berupa “*organize*” dan “*manipulate*”. Oleh sebab itu, negara kerap melakukan pendekatan *soft power* untuk menyebarkan pengaruh/hegemoninya (Nye, 2008). Hal ini juga sejalan dengan argumen kaum neo-gramscian – bahwa, negara hegemon menggunakan kebijakan luar negeri sebagai alat untuk mempromosikan norma tertentu agar diterima oleh komunitas internasional (Yüksel, 2025). Kebijakan luar negeri bukan sekedar alat interaksi antarnegara, tetapi instrumen strategis untuk membangun, mempertahankan, dan mendistribusikan kekuasaan hegemonik.

Hal tersebut, bertujuan untuk membangun institusi global yang mereproduksi struktur kepentingannya (Gramsci, 1971). Meskipun struktur rezim telah dirancang untuk mengakomodasi fleksibilitas nasional, realitas politik di dalam negara hegemon membuktikan bahwa partisipasi dalam rezim tersebut tidak pernah bersifat otomatis (Gilpin, 1981). Di titik inilah peran pemimpin menjadi variabel yang krusial. Pemimpin

tidak bertindak dalam ruang hampa informasi, mereka beroperasi di bawah tekanan internal, kepentingan politik, serta janji elektoral (Schirm, 2020). Hal ini di dukung oleh argumen Margaret Hermann – bahwa, arah kebijakan luar negeri sangat dipengaruhi oleh karakter psikologis dan gaya kepemimpinan individu yang memimpin (Hermann, 1986).

Dalam kacamataanya, Hermann menjelaskan – pemimpin tidak hanya bertindak sebagai “*transmitter*” kepentingan negara – tetapi, sebagai aktor yang menafsirkan isu internasional melalui lensa kepercayaan, pengalaman, dan orientasi pribadinya (Hermann & Milburn, 1977). Tekanan struktural, informasi yang tidak sempurna, dinamika kelompok, serta kalkulasi rasional atas biaya dan manfaat menjadi pertimbangan yang harus diselaraskan dengan pendekatan individual (Mintz, 1993). Kombinasi kedua perspektif ini menghasilkan kebijakan luar negeri sebagai produk kompromi dalam lapisan domestik. Sebuah kebijakan yang dirancang untuk mempertahankan legitimasi pemerintah di dalam negeri sekaligus memperkuat pengaruh negara di forum internasional.

Seperti yang telah disebutkan pada paragraf awal, bahwa negara memiliki kewajiban untuk memenuhi kepentingan nasionalnya – baik yang terjadi di dalam maupun luar negeri. Dalam logika realis klasik, negara akan selalu bertindak untuk memaksimalkan kekuasaan demi mengamankan posisinya di tengah sistem internasional yang anarkis (Morgenthau & Thompson, 1948). Oleh sebab itu, hegemoni bukanlah sekadar dominasi militer melainkan kemampuan suatu negara untuk membentuk aturan main, menentukan norma, serta mempengaruhi preferensi aktor lain dalam sistem global (Cox, 1981). Kebijakan luar negeri dalam konteks ini, bergantung pada persepsi, keyakinan, struktur domestik, serta batasan kognitif para pembuat keputusan. Kemudian, stabilitas kebijakan bukan hanya soal kekuatan material tetapi bagaimana keputusan dipengaruhi oleh konteks domestik dan faktor psikologis individu pembuat kebijakan (Zaidi, 2021).

Penelitian ini berangkat dari pemahaman, bahwa isu perubahan iklim merupakan konstruksi norma yang dibentuk oleh interaksi antar aktor dan institusi politik. Hasil dari interaksi tersebut adalah pembentukan rezim dengan design yang sesuai dengan kepentingan nasional dari arsiteknya. Dalam konteks *Paris Agreement* – Amerika Serikat menjadi arsitek utama dalam mengarahkan design dan struktur di dalam rezim tersebut. Amerika Serikat pada masa kepemimpinan Barack Obama menggunakan pendekatan *soft power* untuk membingkai norma dan membentuk tatanan *Paris Agreement* agar tampak

legitimate (Parker & Karlsson, 2018). Kepemimpinan Barack Obama dalam isu perubahan iklim sebelum terbentuknya *Paris Agreement* menunjukkan pola yang tidak linear, melainkan berkembang melalui proses adaptasi strategis, pembelajaran diplomatik, dan penyesuaian terhadap keterbatasan domestik (Eckersley, 2020). Periode tersebut dapat ditelusuri sejak kegagalan relatif dalam *Copenhagen Climate Conference*, hingga keberhasilannya dalam membangun fondasi institusional menuju kesepakatan Paris (Parker & Karlsson, 2018).

Pemerintahan Obama menghadapi tantangan besar saat pertama kali menunjukkan kepemimpinannya di tahap global. Dalam *Copenhagen Summit* 2009, Amerika Serikat dinilai belum mampu mengonsolidasi dukungan internasional secara efektif (Parker & Karlsson, 2018). Namun demikian, Obama tetap memainkan peran penting dalam negosiasi akhir yang menghasilkan *Copenhagen Accord*, sebuah pendekatan *non-binding* yang untuk pertama kalinya melibatkan komitmen dari negara maju dan berkembang. Obama menggunakan strategi *flexible multilateralism* – di mana, ia tidak memaksakan kesepakatan legal yang kaku. Tetapi membangun komitmen politik yang fleksibel agar negara maju dan berkembang bisa ikut serta (Falkner, 2010). Selama masa kepemimpinannya, Obama bertindak sebagai *broker* utama. Ia terlibat secara langsung dalam perundingan dengan negara BASIC (Brazil, Afrika Selatan, India, China) dan akhirnya menghasilkan format *pledge-based system* (komitmen sukarela, bukan wajib) yang menggeser pendekatan *top-down binding treaty* menjadi *bottom-up political commitments* (Falkner, 2010). Oleh sebab itu, kepemimpinan AS dalam mendorong design rezim iklim mencapai puncaknya di Copenhagen (2009) – di mana, Amerika Serikat diakui oleh banyak delegasi sebagai aktor kunci yang berperan penting dalam pembentukan hasil akhir negosiasi (Parker & Karlsson, 2018).

Parker dan Karlsson berasumsi bahwa, meskipun hasilnya terbatas – keterlibatan langsung Obama dalam negosiasi tingkat tinggi menunjukkan upaya awal Amerika Serikat untuk mempertahankan relevansi dalam tata kelola iklim global (Parker & Karlsson, 2018). *Pasca-Copenhagen*, pemerintahan Obama mulai melakukan reposisi strategi kepemimpinan. Salah satu langkah pentingnya adalah menggeser pendekatan dari model *top-down binding commitments* ke pendekatan yang lebih fleksibel dan inklusif. Hal ini kemudian menjadi dasar bagi konsep *Nationally Determined Contributions (NDCs)* yang diadopsi dalam *Paris Agreement*. Eckersley menegaskan bahwa strategi tersebut,

mencerminkan bentuk kepemimpinan yang transaksional – di mana, Amerika Serikat tidak memaksakan aturan secara sepihak, melainkan membangun konsensus melalui mekanisme yang dapat diterima oleh berbagai aktor internasional (Eckersley, 2020).

Selain strategi diplomatik, Obama juga memperkuat kredibilitas internasional melalui kebijakan domestik. Pada tahun 2013, ia meluncurkan *Climate Action Plan* – kebijakan ini mencakup regulasi pengurangan emisi karbon, pengembangan energi terbarukan, dan peningkatan efisiensi energi (Executive Office of the President, 2013). Kebijakan ini mencapai puncaknya melalui *Clean Power Plan* pada 2015, yang bertujuan mengurangi emisi dari sektor pembangkit listrik (Kennedy & Igusky, 2013). Langkah domestik ini sangat lah penting, karena legitimasi kepemimpinan global sangat bergantung pada konsistensi antara komitmen internasional dan implementasi domestik (S. Bernstein, 2004).

Dalam lingkup diplomasi, Obama juga aktif dalam membangun koalisi internasional dan memperkuat peran Amerika Serikat dalam forum internasional seperti *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) (ODI Global, 2009). Salah satu langkah paling strategis Obama adalah membangun kerja sama bilateral dengan China. Pada tahun 2014, Amerika Serikat dan China mengumumkan *U.S.–China Joint Announcement on Climate Change*, yang menjadi titik balik dalam diplomasi iklim global (Biello, 2014). Kesepakatan ini tidak hanya mengurangi ketegangan antara negara maju dan berkembang, tetapi juga membuka jalan bagi konsensus yang lebih luas menjelang *Paris Agreement* (Biello, 2014; The White House, 2014). Eckersley menilai bahwa langkah ini merupakan bentuk kepemimpinan kunci, karena berhasil menciptakan *political momentum* yang sebelumnya tidak ada (Eckersley, 2020).

Pemerintahan Obama – melalui pendekatan intensif, mendorong negara-negara lain untuk mengajukan komitmen nasional mereka sebelum perundingan Paris berlangsung. Strategi ini efektif untuk mengubah dinamika negosiasi dari konflik distributif menjadi proses agregasi komitmen (Milkoreit, 2019). Dalam sisi narasi politik, Obama secara konsisten membingkai Amerika Serikat sebagai pemimpin global dalam isu perubahan iklim (The White House, 2015). Dalam pernyataan resmi Gedung Putih (2015), *Paris Agreement* disebut sebagai hasil dari “*America leadership*” yang mampu menyatukan dunia dalam menghadapi tantangan bersama (The White House, 2015). Namun, walaupun kepemimpinan Obama telah melakukan banyak hal untuk

membangun dan menjaga legitimasi Amerika Serikat di kancah internasional – kepemimpinannya dibatasi oleh dinamika domestik, termasuk oposisi dari Kongres yang menghambat ratifikasi perjanjian internasional yang mengikat secara hukum (Kemp, 2016; Nanko & Coan, 2024). Oleh sebab itu, strategi yang diambil adalah mendorong bentuk kesepakatan yang fleksibel dan tidak memerlukan ratifikasi formal, seperti yang kemudian diwujudkan dalam *Paris Agreement*.

Dalam agenda iklim global, Barack Obama mencapai puncak kepemimpinannya ketika *Paris Agreement* berhasil diadopsi pada Desember 2015. Berbeda dengan periode pra-Paris yang ditandai oleh proses pembelajaran dan reposisi strategi, fase ini menunjukkan bentuk kepemimpinan yang lebih matang, terinstitusionalisasi, dan berorientasi pada konsolidasi komitmen global. Namun, fase ini juga memperlihatkan keterbatasan struktural kepemimpinan tersebut, terutama ketika terjadi transisi kekuasaan ke Donald Trump. Keberhasilan *Paris Agreement* tidak dapat dilepaskan dari peran aktif Amerika Serikat di bawah Obama dalam merancang arsitektur kesepakatan yang fleksibel dan inklusif. Salah satu kontribusi utama adalah mendorong sistem *Nationally Determined Contributions (NDCs)*, di mana setiap negara secara sukarela menetapkan target penurunan emisinya. Model ini merupakan kompromi strategis yang memungkinkan partisipasi luas tanpa mengorbankan kedaulatan negara. Sebagaimana dijelaskan oleh Eckersley, pendekatan ini mencerminkan bentuk kepemimpinan yang berbasis pada konsensus (*consensual leadership*), di mana legitimasi diperoleh melalui penerimaan aktor lain, bukan paksaan.

Segera setelah adopsi *Paris Agreement*, Obama bergerak cepat untuk memastikan komitmen Amerika Serikat bersifat kredibel dan mengikat secara politik. Pada tahun 2016, Amerika Serikat secara resmi bergabung dalam perjanjian tersebut melalui mekanisme *executive agreement*, sehingga tidak memerlukan ratifikasi Senat. Langkah ini menunjukkan strategi institusional yang cermat untuk menghindari hambatan domestik, sekaligus memastikan bahwa AS tetap menjadi aktor sentral dalam rezim iklim global. Bersamaan dengan itu, Obama menetapkan target ambisius, yaitu pengurangan emisi sebesar 26–28% di bawah tingkat 2005 pada tahun 2025. Di tingkat domestik, implementasi komitmen Paris diperkuat melalui berbagai kebijakan konkret. *Clean Power Plan* yang diperkenalkan oleh *United States Environmental Protection Agency* menjadi instrumen utama untuk mengurangi emisi dari sektor energi, yang merupakan

penyumbang terbesar emisi karbon di AS. Selain itu, pemerintahan Obama juga memperketat standar efisiensi bahan bakar kendaraan, mendorong investasi dalam energi terbarukan, serta membatasi eksplorasi bahan bakar fosil di beberapa wilayah federal. Langkah-langkah ini penting untuk menunjukkan bahwa kepemimpinan internasional AS didukung oleh tindakan domestik yang nyata.

Dalam konteks internasional, Obama terus memainkan peran diplomatik yang aktif untuk menjaga momentum *Paris Agreement*. Ia memperkuat kerja sama bilateral dengan China, yang sebelumnya telah dimulai pada 2014, serta menjalin kemitraan dengan Uni Eropa dan negara-negara berkembang. Amerika Serikat juga berperan dalam mendorong percepatan ratifikasi *Paris Agreement* secara global, sehingga perjanjian tersebut dapat mulai berlaku lebih cepat dari yang diperkirakan, yaitu pada November 2016. Parker dan Karlsson (2018) mencatat bahwa periode ini menunjukkan tingkat pengakuan tertinggi terhadap kepemimpinan Amerika Serikat dalam negosiasi iklim internasional. Selain itu, Obama juga aktif dalam membangun legitimasi normatif melalui forum multilateral seperti *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Dalam berbagai pidato internasional, termasuk di Sidang Umum PBB, ia menekankan bahwa perubahan iklim merupakan ancaman eksistensial global yang membutuhkan aksi kolektif. Narasi ini memperkuat posisi Amerika Serikat sebagai pemimpin normatif (*norm leader*), yang tidak hanya mengandalkan kekuatan material, tetapi juga membentuk persepsi dan preferensi aktor lain.

Namun demikian, di balik keberhasilan tersebut, terdapat kelemahan mendasar yang kemudian menjadi titik balik dalam kepemimpinan AS. Karena *Paris Agreement* dirancang sebagai kesepakatan yang fleksibel dan tidak sepenuhnya mengikat secara hukum, komitmen negara sangat bergantung pada kemauan politik domestik. Hal ini menjadi krusial ketika terjadi transisi kekuasaan pada Januari 2017. Setelah Donald Trump menjabat sebagai presiden, arah kebijakan iklim Amerika Serikat mengalami perubahan drastis. Trump secara terbuka mengkritik *Paris Agreement* sebagai perjanjian yang merugikan ekonomi AS, dan pada Juni 2017 mengumumkan keputusan untuk menarik diri dari perjanjian tersebut. Keputusan ini secara langsung mengakhiri fase kepemimpinan aktif Amerika Serikat dalam rezim iklim global yang telah dibangun selama era Obama.

Transisi ini menunjukkan bahwa kepemimpinan Obama, legitimasi internasional yang dibangun oleh Obama tidak sepenuhnya terinternalisasi dalam struktur politik domestik Amerika Serikat. Meskipun demikian, warisan kepemimpinan Obama tidak sepenuhnya hilang. *Paris Agreement* tetap bertahan sebagai kerangka utama tata kelola iklim global, dan banyak negara tetap melanjutkan komitmennya meskipun Amerika Serikat menarik diri sementara. Hal ini menunjukkan bahwa kepemimpinan Obama berhasil menciptakan norma dan struktur yang memiliki daya tahan tertentu, meskipun tidak sepenuhnya kebal terhadap perubahan politik.

Kebijakan luar negeri AS menempatkan isu iklim sebagai bagian dari agenda strategisnya di tingkat global, melalui keterlibatan aktif dalam perjanjian multilateral, kemitraan teknologi serta diplomasi iklim dengan negara berkembang (Hale, 2020). Upaya AS untuk membentuk standar, norma dan arsitektur tata kelola iklim internasional yang selaras dengan kepentingan ekonominya dan peran kepemimpinan dalam inovasi hijau dijadikan sarana untuk memperkuat posisi geopolitik sekaligus menjaga legitimasi internasional (Bodansky, 2016). Dalam konteks tersebut, peran Amerika Serikat dalam *Paris Agreement* tidak dapat dilepaskan dari orientasi kebijakan luar negeri AS yang lebih luas, khususnya terkait upaya mempertahankan kepemimpinan dan pengaruh normatif dalam tata kelola global (Hale, 2020).

Di luar pertimbangan struktural dan institusional, faktor individual pengambil keputusan memiliki pengaruh signifikan dalam proses formulasi kebijakan luar negeri, termasuk dalam kebijakan iklim Amerika Serikat. Perspektif *Foreign Policy Analysis* (FPA) menekankan bahwa negara bukanlah aktor tunggal yang sepenuhnya rasional, melainkan arena di mana keputusan akhir sangat dipengaruhi oleh persepsi, keyakinan, dan preferensi individu yang berada di posisi otoritas (Hudson, 2007). Dalam konteks kebijakan iklim global, bagaimana seorang presiden, menteri luar negeri atau penasihat keamanan nasional memaknai perubahan iklim—apakah sebagai ancaman eksistensial, peluang ekonomi atau beban regulatif—akan sangat menentukan arah dan intensitas keterlibatan internasional AS.

Lebih lanjut, latar belakang ideologis dan orientasi nilai pemimpin politik berperan penting dalam membentuk prioritas kebijakan luar negeri. Pemimpin dengan orientasi liberal-internasionalis cenderung melihat isu global sebagai masalah kolektif yang membutuhkan solusi multilateral, sehingga lebih terbuka terhadap

komitmen internasional (Siverson & Bueno, 2017). Sebaliknya, pemimpin dengan orientasi nasionalis atau populis sering kali memandang perjanjian iklim sebagai pembatas kedaulatan nasional dan ancaman terhadap daya saing ekonomi domestik (Huynh, 2025). Perbedaan orientasi ini menunjukkan bahwa respons AS terhadap rezim iklim internasional tidak sepenuhnya ditentukan oleh kepentingan material negara, tetapi juga oleh interpretasi subjektif elite terhadap kepentingan tersebut.

Faktor individual juga berinteraksi erat dengan kalkulasi politik domestik yang dipersepsikan oleh elite (Alden, 2017). Presiden dan pembuat kebijakan luar negeri AS tidak hanya mempertimbangkan konsekuensi internasional, tetapi juga dampak kebijakan iklim terhadap basis elektoral, lobi industri, dan opini publik domestik. Namun, bagaimana tekanan domestik tersebut diterjemahkan ke dalam kebijakan sangat bergantung pada interpretasi subjektif individu (Putnam, 1988). Dalam kerangka *two-level games*, individu pemimpin berfungsi sebagai aktor kunci yang menjembatani tuntutan domestik dan komitmen internasional, sehingga preferensi pribadi dapat memperkuat atau justru melemahkan keterlibatan AS dalam rezim iklim global.

Dengan demikian, analisis peran Amerika Serikat dalam *Paris Agreement* dan tata kelola iklim global tidak dapat dilepaskan dari faktor individual dalam pengambilan keputusan kebijakan luar negeri. Pendekatan yang hanya menekankan kepentingan nasional atau tekanan sistem internasional akan mengabaikan dinamika penting pada level individu yang menjelaskan inkonsistensi, perubahan kebijakan, dan variasi komitmen AS dari waktu ke waktu. Oleh karena itu, memasukkan faktor individual ke dalam analisis memungkinkan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai bagaimana dan mengapa Amerika Serikat mengambil posisi tertentu dalam rezim iklim internasional, sekaligus memperjelas hubungan antara kepemimpinan, persepsi ancaman, dan strategi geopolitik dalam isu perubahan iklim.

Dengan demikian, respons Amerika Serikat terhadap *Paris Agreement* dapat dipahami sebagai upaya strategis untuk menyeimbangkan antara tanggung jawab historis, kepentingan nasional, dan ambisi mempertahankan peran hegemonik dalam tata kelola lingkungan internasional. Pada **figure 1.1** penulis menyajikan *timeline* permasalahan yang menggambarkan dinamika respons Amerika Serikat secara jelas terhadap krisis lingkungan global dalam kerangka kebijakan luar negeri. Ilustrasi tersebut menunjukkan bahwa perubahan sikap dan komitmen kebijakan iklim AS tidak bersifat

statis, melainkan dipengaruhi oleh dinamika kepemimpinan domestik dan perkembangan rezim lingkungan internasional. Perubahan orientasi kebijakan ini menandai bagaimana isu lingkungan bergeser dari persoalan teknis menjadi arena strategis yang berkaitan dengan kepentingan ekonomi, legitimasi internasional, dan posisi geopolitik. Oleh karena itu, penelitian ini berfokus pada analisis pembentukan kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam merespons krisis lingkungan global, serta implikasinya terhadap pembentukan kepemimpinan dan pengaruh AS dalam rezim iklim internasional.

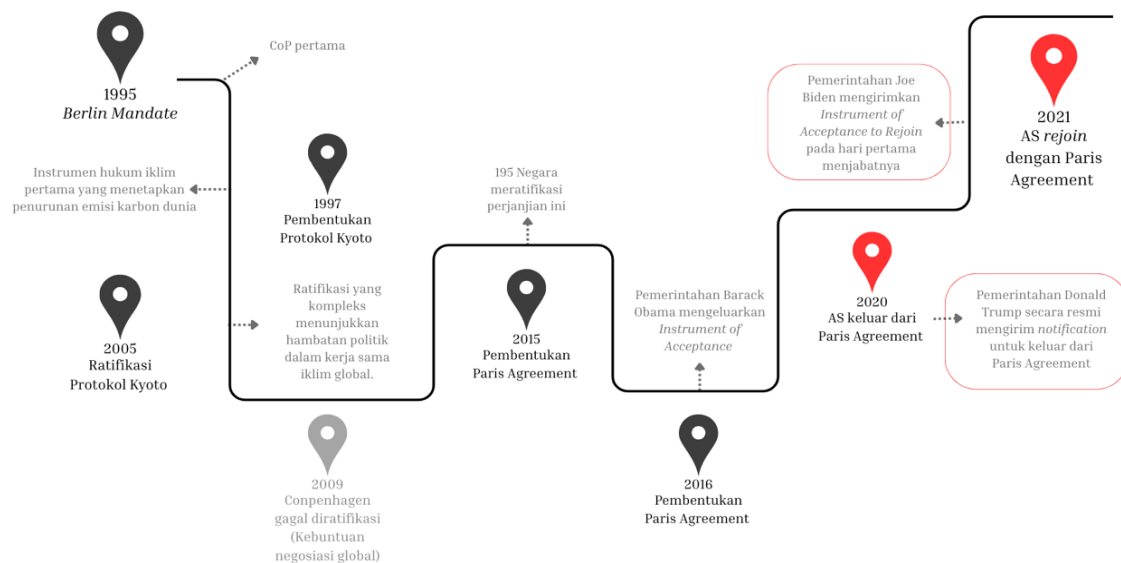


Figure 1.1 Timeline Dinamika Perubahan Sikap Amerika Serikat dalam Merespon Rezim Iklim Global

Sumber: Diolah oleh peneliti

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah dipaparkan, penelitian ini menempatkan dinamika kebijakan iklim global dalam lintasan historis yang dimulai sejak *Berlin Mandate* tahun 1995 sebagai awal kesadaran komunitas internasional terhadap perubahan iklim. Di mana, persoalan kolektif ini memerlukan instrumen hukum multilateral sebagai jalan keluarnya. Mandat ini kemudian melahirkan Protokol Kyoto pada 1997 sebagai perjanjian iklim pertama – yang menetapkan target penurunan emisi secara mengikat. Proses ratifikasi Kyoto yang panjang dan kompleks—baru berlaku efektif pada 2005—mengungkap sejak awal terjadi hambatan politik dalam rezim ini. Hal ini, terjadi karena tidak adanya komitmen dari negara pengemisi utama seperti Amerika Serikat (Lawcenta, 2024; Bardsley, 2022).

Keterbatasan desain Kyoto semakin terlihat ketika perundingan iklim global mengalami kebuntuan pada COP Copenhagen 2009. Rezim Copenhagen, gagal menghasilkan kesepakatan baru dan memperkuat kesadaran bahwa pendekatan *top-down* yang kaku sulit bertahan dalam realitas politik internasional yang semakin multipolar (Maslin et al., 2023). Kondisi tersebut menjadi latar bagi lahirnya *Paris Agreement* pada 2015 yang dirancang sebagai rezim iklim generasi baru dengan pendekatan lebih fleksibel melalui mekanisme *Nationally Determined Contributions* (NDCs) dan partisipasi universal (Rajamani, 2016). Respons AS terhadap isu perubahan iklim tercermin melalui kebijakan luar negeri yang fluktuatif, khususnya dalam keterlibatan dan penarikan diri dari rezim internasional seperti *Paris Agreement* pada tahun 2020, yang turut diperkuat oleh narasi politik domestik dan wacana publik yang berkembang di tingkat nasional. Dalam konteks ini, Amerika Serikat memainkan peran penting di bawah pemerintahan Barack Obama yang secara aktif mendorong terbentuknya *Paris Agreement* dan pada 2016 mendepositkan *instrument of acceptance*, sehingga AS secara resmi menjadi pihak dalam perjanjian tersebut tanpa melalui ratifikasi Senat (Shabbir et al., 2025). Namun, keberlanjutan komitmen ini kembali dipertanyakan ketika pemerintahan

Donald Trump secara resmi mengirimkan *notification of withdrawal* yang berpuncak pada keluarnya Amerika Serikat dari *Paris Agreement* pada 2020. Keputusan ini menandai pembalikan kebijakan luar negeri iklim AS yang signifikan dan memperlihatkan betapa kuatnya pengaruh preferensi individual pemimpin terhadap posisi negara dalam rezim internasional. Perubahan arah kembali terjadi pada 2021, ketika Presiden Joe Biden pada hari pertama masa jabatannya, mengirimkan *instrument of acceptance to rejoin* yang secara resmi membawa Amerika Serikat kembali ke dalam *Paris Agreement*. Rangkaian dinamika keluar–masuk ini menunjukkan bahwa *Paris Agreement* tidak hanya berfungsi sebagai instrumen tata kelola iklim global, tetapi juga sebagai arena di mana dinamika kepemimpinan, kepentingan nasional dan ambisi hegemonik Amerika Serikat dalam agenda hijau saling berinteraksi dan dipertarungkan.

Sebagai salah satu pengemisi karbon terbesar, AS berada dalam posisi yang paradoksal, di mana di satu sisi dituntut untuk menunjukkan kepemimpinan global dalam penanganan krisis iklim, sementara di sisi lain harus mempertimbangkan kepentingan ekonomi domestik dan dinamika politik internal (Rubial, 2021). Kondisi ini

menempatkan kebijakan luar negeri iklim AS dalam dua agenda utama, yakni menjaga legitimasi dan pengaruhnya dalam rezim lingkungan internasional sekaligus melindungi kepentingan nasionalnya dari dampak kebijakan mitigasi yang dianggap berbiaya tinggi. Oleh karena itu, penelitian ini berfokus pada bagaimana kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam merespons krisis iklim global dibentuk melalui interaksi antara faktor kepemimpinan dan pertimbangan rasional negara, serta bagaimana kebijakan tersebut digunakan untuk membangun dan mempertahankan pengaruh Amerika Serikat dalam rezim iklim internasional.

Kompleksitas peran tersebut menunjukkan bahwa pembentukan kebijakan luar negeri, khususnya dalam isu iklim, tidak dapat dipahami semata-mata sebagai hasil perhitungan kepentingan material negara. Alex Mintz menekankan bahwa pengambilan keputusan kebijakan luar negeri dipengaruhi oleh setidaknya dua indikator utama, yakni dimensi *rational actor* dan *psychological leader* (Mintz, 2004). Dalam kerangka *rational actor*, negara dipandang sebagai entitas yang bertindak secara kalkulatif dengan mempertimbangkan biaya dan manfaat dari setiap pilihan kebijakan, termasuk implikasi ekonomi, teknologi dan geopolitik dari komitmen iklim yang diambil (Allison, 1971). Pendekatan ini menjelaskan bagaimana kebijakan iklim AS sering kali dikaitkan dengan upaya menjaga daya saing industri nasional, stabilitas ekonomi dan posisi strategis dalam ekonomi hijau global.

Kerangka ini memperlihatkan bahwa kebijakan luar negeri merupakan produk dari proses pengambilan keputusan yang kompleks, berlapis, dan tidak semata-mata ditentukan oleh kepentingan material negara. Respons AS terhadap krisis iklim global—termasuk dinamika antara keterlibatan aktif dan penarikan diri dari rezim internasional—dapat dipahami sebagai konsekuensi dari interaksi antara pertimbangan rasional negara dan faktor psikologis kepemimpinan. Alex Mintz dan Karl DeRouen menegaskan bahwa kebijakan luar negeri tidak pernah sepenuhnya rasional, melainkan dipengaruhi oleh keterbatasan kognitif, persepsi ancaman, serta preferensi individu pengambil keputusan yang membingkai pilihan kebijakan yang tersedia (Mintz & DeRouen, 2010). Dalam konteks ini, perubahan orientasi kebijakan iklim AS mencerminkan bagaimana kalkulasi biaya-manfaat ekonomi, tekanan politik domestik, dan persepsi pemimpin terhadap tanggung jawab internasional saling berinteraksi dalam proses pengambilan keputusan.

Pendekatan ini menunjukkan bahwa kebijakan luar negeri iklim AS tidak hanya ditujukan untuk mitigasi perubahan iklim, tetapi juga untuk membentuk struktur rezim internasional yang kompatibel dengan kapasitas, kepentingan dan visi kepemimpinan nasionalnya. Dengan memanfaatkan rezim internasional sebagai arena untuk memengaruhi, AS berupaya membangun kepemimpinan yang bersifat persuasif dan normatif, bukan semata koersif. Pola ini sejalan dengan konsep hegemoni Antonio Gramsci, di mana dominasi dipertahankan melalui pembentukan konsensus dan penerimaan atas nilai serta aturan yang diproduksi oleh aktor dominan (Gramsci, 1971). Dalam konteks ini, rezim iklim internasional menjadi arena di mana kepentingan nasional AS direpresentasikan sebagai kepentingan bersama komunitas global. Dengan demikian, kebijakan luar negeri iklim Amerika Serikat mencerminkan upaya hegemonik yang dijalankan melalui kepemimpinan ideasional dan institusional, di mana kekuasaan diwujudkan bukan hanya melalui kemampuan material, tetapi melalui pembentukan norma, rezim, dan persetujuan internasional.

Penelitian ini menghadirkan pembaruan dalam kajian kebijakan iklim global dengan menawarkan kerangka analisis yang lebih komprehensif terhadap kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam merespons krisis lingkungan global. Selama ini, sebagian besar penelitian terdahulu cenderung memfokuskan perhatian pada dinamika institusional rezim iklim internasional, kepatuhan negara terhadap perjanjian multilateral, atau perubahan kebijakan sebagai refleksi dari tekanan struktural sistem internasional. Pendekatan tersebut, meskipun penting, sering kali belum secara memadai menjelaskan mengapa kebijakan iklim Amerika Serikat menunjukkan pola yang fluktuatif, khususnya dalam konteks keterlibatan dan penarikan diri dari rezim internasional seperti Paris Agreement.

Berangkat dari keterbatasan tersebut, penelitian ini mengembangkan pembahasan dengan mengintegrasikan perspektif pengambilan keputusan kebijakan luar negeri yang menekankan peran individual traits pemimpin dan kalkulasi rational actor negara. Dengan menggabungkan kedua pilar ini, penelitian mampu menjelaskan bahwa perubahan kebijakan iklim luar negeri AS tidak semata-mata ditentukan oleh kepentingan ekonomi atau tekanan internasional, tetapi juga oleh persepsi, preferensi, dan orientasi kepemimpinan politik yang berkuasa. Pendekatan ini memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai bagaimana faktor kognitif dan psikologis

pemimpin berinteraksi dengan struktur kepentingan nasional dalam membentuk arah kebijakan luar negeri.

Penelitian ini memperluas cakupan kajian kebijakan iklim global dengan menghubungkan dimensi domestik, kepemimpinan politik, dan struktur internasional secara simultan. Kontribusi ini tidak hanya memperkaya literatur hubungan internasional secara teoretis, tetapi juga memberikan implikasi empiris dalam memahami bagaimana negara-negara pengemisi utama menggunakan kebijakan iklim sebagai arena strategis untuk mempertahankan posisi dan pengaruhnya dalam sistem internasional. Penelitian ini, oleh karena itu, menawarkan perspektif alternatif yang lebih holistik dalam membaca kebijakan iklim global sebagai hasil interaksi antara kepentingan nasional, dinamika kepemimpinan, dan praktik hegemonik dalam rezim internasional. Dengan demikian, penelitian ini dapat memberikan kontribusi teoritis dan praktis untuk memahami peran Individual pemimpin (Donald Trump-Joe Biden) dan *rational actor* yang mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri AS kemudian menggunakan Paris Agreement sebagai arena penerapan hegemonik nya dalam agenda lingkungan. Berangkat dari hal tersebut, fenomena ini akan dianalisis dan dijabarkan dalam penelitian dengan judul **“Reorientasi Kepentingan Amerika Serikat Terhadap Paris Agreement Ditinjau Melalui Poliheuristic Theory”**

1.2 Pertanyaan Penelitian

Merujuk pada latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas terkait pengaruh individu dan kepentingan nasional dalam pembuatan kebijakan luar negeri AS di agenda lingkungan, maka penelitian ini merumuskan masalah penelitian sebagai berikut **"Bagaimana perubahan kepentingan Amerika Serikat terhadap Paris Agreement dipengaruhi oleh proses pengambilan keputusan pada masa kepemimpinan Donald Trump dan Joe Biden?"**

1.3 Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian

Penelitian ini membahas analisis kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam merespons rezim *Paris Agreement* pada periode 2019–2021. Pemilihan rentang waktu ini didasari oleh perubahan kebijakan yang signifikan, di mana Presiden Donald Trump secara resmi menarik Amerika Serikat dari *Paris Agreement* pada tahun 2019, kemudian Presiden Joe Biden memutuskan untuk kembali bergabung pada tahun 2021. Momentum tersebut menjadi fokus pada penelitian ini, untuk mempertegas argumentasi, bahwa

kebijakan luar negeri sangat relevan dianalisis menggunakan pendekatan rasionalitas dan psikologis pemimpin. Untuk memperkuat basis analisis tersebut, maka penggunaan *Poliheuristic Model* menjadi sangat tepat dalam upaya menjustifikasi proses integratif antara rasionalitas dan psikologis kedua pemimpin. Hasil integrasi tersebut akan digunakan untuk membangun argumentasi terkait hegemoni AS *by consent* di *Paris Agreement*.

1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang serta rumusan masalah yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, maka tujuan penelitian ialah sebagai berikut:

1. Menguraikan bagaimana masalah iklim dapat dipahami dan diadopsi sebagai agenda global yang harus di selesaikan secara kooperatif.
2. Menjelaskan bagaimana agenda iklim global (Paris Agreement) menjadi arena hegemonik bagi aktor utama untuk merepresentasikan kepentingan nasional Amerika Serikat.
3. Menganalisis bagaimana Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat ditentukan oleh para pemimpinnya dengan mengutamakan individual traits masing-masing.

1.4.2 Kegunaan Penelitian

1. Manfaat akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian Hubungan Internasional, khususnya dalam bidang kebijakan luar negeri dan tata kelola iklim global. Penelitian ini memperkaya literatur dengan menghadirkan pendekatan *Foreign Policy Decision-Making* melalui penerapan *Integrative Cognitive Model Theory* dalam menganalisis kebijakan iklim Amerika Serikat. Dengan menempatkan peran individu dan dinamika kognitif pemimpin sebagai variabel penting, penelitian ini melengkapi pendekatan struktural yang selama ini lebih dominan dalam menjelaskan perilaku negara dalam rezim iklim internasional. Selain itu, penelitian ini juga memberikan pembaruan konseptual dengan mengaitkan kebijakan iklim luar negeri

dengan upaya pembentukan hegemoni melalui rezim internasional, sehingga membuka ruang analisis yang lebih komprehensif mengenai relasi antara kepemimpinan, kepentingan nasional, dan kekuasaan normatif dalam sistem internasional.

2. Manfaat Praktis

Sebagai manfaat praktis, penelitian ini dikhususkan menambah wawasan dan memperdalam pengetahuan peneliti, serta sebagai salah satu syarat kelulusan Ujian Sarjana Program Strata-1 dalam program studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), Universitas Pasundan (Unpas).

1.5 Kerangka Teoritis-Konseptual

Di dalam kerangka teoritis-konseptual, penelitian ini akan menggabungkan satu konsep dan dua *theory* yaitu *Environmental Agenda concept in Constructivism*, *Poliheuristic Theory* dan *Hegemony*. Berikut adalah penjabaran dari konsep dan teori yang sudah disebutkan.

1.5.1 *Environmental Regime in Constructivism*

Dalam studi Hubungan Internasional, pendekatan konstruktivisme menantang paradigma rasionalis seperti realisme dan neoliberalisme – yang memandang struktur internasional hanya semata-mata sebagai distribusi kemampuan material dan kalkulasi keuntungan nasional yang kaku. Konstruktivisme menawarkan proposisi ontologis bahwa realitas internasional bersifat *socially constructed* (dikonstruksikan secara sosial) (Wendt, 1999a). Kaum konstruktivis berargumen bahwa perilaku negara tidak hanya diatur oleh logika konsekuensi, melainkan oleh logika kepatuhan yang bersumber dari norma, ide dan identitas yang hidup dalam ruang intersubjektif (Kubalkova et al., 1998). Oleh karena itu, institusi internasional tidak dilihat hanya sebagai arena transaksional untuk mereduksi biaya transaksi, melainkan wadah di mana interaksi, makna, dan norma yang dikonstruksi secara kolektif (Wendt, 1999).

Secara umum, pendekatan ini menolak pandangan yang menganggap bahwa dunia internasional hanya digerakan oleh kalkulasi kekuatan militer dan keuntungan ekonomi semata. Konstruktivisme berargumen bahwa struktur politik

internasional sebenarnya dibentuk oleh faktor non-material – seperti yang sudah disebutkan di atas. Di mana struktur ini tidak bersifat kaku, melainkan dikonstruksikan secara terus-menerus melalui interaksi antarnegara (Wendt, 1999b). Bagi kaum konstruktivis, kepentingan nasional suatu negara tidak terbentuk begitu saja di ruang hampa, melainkan lahir dan dibentuk oleh bagaimana *negara* tersebut memaknai identitasnya di tengah norma-norma yang disepakati Bersama oleh komunitas internasional.

Meskipun konstruktivisme secara umum memberikan fondasi yang kuat mengenai pentingnya aspek non-material tersebut, pemahaman yang terlalu fokus pada aspek identitas sering kali dinilai terlalu abstrak dalam menjelaskan bagaimana norma dioperasionalkan dalam diplomasi praktis. Oleh sebab itu, penelitian ini menggunakan pemikiran konstruktivisme milik Friedrich Kratochwil. Di mana perspektif ini memiliki perbedaan pada aspek bagaimana norma membentuk identitas moral suatu aktor, Kratochwil dalam bukunya – menawarkan pendekatan yang lebih berorientasi pada tindakan komunikatif. Kratochwil melihat norma bukan sebagai variable pasif yang secara otomatis mendikte kepatuhan moral, melainkan sebagai instrumen penalaran praktis (*practical reasoning*) (Kratochwil, 1998). Dalam perspektif ini norma berfungsi sebagai penyedia kosa kata dan pedoman yang digunakan oleh para aktor untuk mengkomunikasikan, menjustifikasi, dan mempertahankan tindakan mereka di hadapan publik global. Singkatnya, norma dan aturan berfungsi seperti tata Bahasa (*grammar*), di mana seseorang bisa menggunakannya untuk berbohong, membujuk, atau memerintah orang lain. Sama dengan negara; mereka menggunakan norma internasional untuk berkomunikasi dan meyakinkan negara lain bahwa apa yang mereka lakukan adalah hal yang benar dan patut.

Secara karakteristik, dibagi ke dalam dua kategori, yakni *hard law* – mengikat secara hukum, sehingga membatasi perilaku bahkan kedaulatan para aktor di bawahnya; dan *soft law* – seringkali lebih dinamis, dalam artian aktor tidak terikat secara hukum, dan dibebaskan mengambil sikap berdasarkan hasil evaluasi dari komitmen yang diambil – menerapkan aturan yang dikeluarkan. Kratochwil menolak pandangan bahwa norma membatasi perilaku negara secara langsung. Dalam argumennya, terdapat 3 (tiga) kunci utama yaitu:

1. *Communicative Action* (Tindakan Komunikatif)

Dalam perspektif Kratochwil, tindakan negara tidak hanya dinilai dari hasil akhirnya, tetapi dari bagaimana tindakan itu dijelaskan dan dipertanggungjawabkan di ruang publik internasional. Negara harus membingkai kebijakannya melalui argumen yang dapat diterima secara rasional oleh aktor lain—baik melalui diplomasi, pernyataan resmi, maupun forum multilateral. Dengan demikian, tindakan bukan sekadar ekspresi kepentingan material, melainkan bagian dari proses argumentatif. Negara yang gagal memberikan justifikasi yang meyakinkan berisiko kehilangan kredibilitas dan menghadapi tekanan normatif. Artinya, rasionalitas dalam politik internasional bersifat komunikatif, bukan semata-mata instrumental.

2. *Intersubjectivity & Legitimacy*

Kekuatan norma tidak terletak pada sifat mengikatnya secara formal, tetapi pada sejauh mana norma tersebut diakui secara kolektif sebagai “benar” atau “pantas”. Intersubjektivitas menandakan bahwa makna norma dibentuk melalui kesepahaman bersama antar aktor, bukan ditentukan secara sepihak. Dari sini, legitimasi muncul sebagai hasil dari pengakuan sosial—ketika tindakan negara selaras dengan nilai yang *shared values*, maka tindakan tersebut lebih mudah diterima tanpa paksaan. Sebaliknya, jika suatu kebijakan menyimpang dari pemahaman bersama, maka akan muncul delegitimasi, kritik, bahkan isolasi politik. Dengan kata lain, legitimasi adalah sumber kekuasaan yang bersifat sosial, bukan koersif.

3. *Practical Reasoning* (Penalaran Praktis)

Kratochwil melihat bahwa pengambilan keputusan negara melibatkan proses “penalaran praktis”, yaitu upaya menyesuaikan tindakan dengan norma yang tersedia untuk membenarkan pilihan tertentu. Negara tidak selalu mengikuti norma secara patuh, tetapi juga tidak bisa mengabaikannya sepenuhnya. Sebaliknya, mereka melakukan seleksi dan interpretasi norma yang paling relevan dengan kepentingannya, lalu menggunakannya sebagai dasar justifikasi. Proses ini menunjukkan bahwa norma bersifat fleksibel dan dapat dipolitisasi. Dengan demikian, kepatuhan terhadap norma sering kali bukan

karena kewajiban moral semata, tetapi karena kebutuhan strategis untuk menjaga reputasi dan menghindari kecaman internasional.

Dengan demikian, pandangan Kratochwil ini memberikan lensa analitis untuk memahami posisi Amerika Serikat dalam mengonseptualisasikan *Paris Agreement* tidak lagi dipandang sebagai wujud kepedulian terhadap ekologis, melainkan sebagai manifestasi dari manipulasi norma demi kepentingan nasionalnya. Amerika Serikat dihadapkan pada *dilemma* struktural: kepatuhan terhadap Protokol Kyoto ditolak secara *massif* oleh aktor domestik karena target penurunan emisi yang mengikat secara hukum dianggap mengancam stabilitas ekonomi nasional. Untuk mengatasi kebuntuan tersebut—tanpa kehilangan pengaruh—AS mengeksploitasi norma kepedulian iklim yang sedang menjadi topik utama di panggung dunia sebagai tameng diskursif.

Amerika Serikat memanfaatkan kekuatan hegemoniknya untuk merekonstruksikan pemahaman bersama tentang esensi kerja sama internasional. Mereka menggeser diskursus dari rezim yang bersifat koersif dan mengikat secara hukum (*legally binding*) ke arah yang berbasis pada kontribusi nasional yang ditentukan secara mandiri (*Nationally Determined Contributions/NDC*) dan bersifat sukarela. Dengan mendorong pendekatan baru ini sebagai bentuk kerja sama yang inklusif dan realistis bagi semua negara, AS berhasil mengakuisisi legitimasi global yang masif sekaligus mengamankan otonomi domestiknya dari intervensi hukum internasional yang kaku.

Maka dari itu konsep Konstruktivisme versi Kratochwil sangat cocok untuk menganalisis pergeseran dari rezim iklim *top-down* di Kyoto menuju model *bottom-up* dalam *Paris Agreement*, karena pendekatan ini melihat bagaimana perubahan aturan internasional terjadi melalui konstruksi norma, argumentasi, dan legitimasi sosial – bukan hanya perubahan distribusi kekuatan atau kalkulasi kepentingan material semata.

1.5.2 *Poliheuristic Theory in Foreign Policy Decision Making*

Dalam kondisi global kontemporer saat ini, proses pembuatan kebijakan luar negeri semakin ditandai oleh kompleksitas yang tidak dapat dijelaskan secara memadai melalui satu kerangka teoretis tunggal. Negara tidak lagi beroperasi sebagai aktor rasional yang homogen, melainkan sebagai arena politik tempat

berbagai kepentingan nasional, birokrasi, aktor non-negara, opini publik dan dinamika internasional saling berinteraksi dalam proses pengambilan keputusan (Putnam, 1988; Hudson, 2005). Kondisi ini menkritik asumsi klasik dalam realisme yang menempatkan negara sebagai *unitary actor* dengan preferensi yang stabil dan terdefinisi dengan jelas. Selain itu, dinamika domestik juga memainkan peran yang semakin signifikan dalam membentuk kebijakan luar negeri. Helen Wilner menjelaskan bahwa tekanan politik internal, seperti persaingan elite, kepentingan elektoral, serta peran media dan masyarakat sipil, sering kali membatasi ruang pilihan kebijakan yang tersedia bagi para pengambil keputusan (Wilner, 1997). Pandangan tersebut sejalan dengan asumsi Graham Allison yang menunjukkan bahwa keputusan kebijakan luar negeri kerap merupakan hasil kompromi antar aktor birokrasi dengan kepentingan dan persepsi yang berbeda, bukan hasil perhitungan rasional tunggal (Allison, 1971). Perspektif ini diperkuat juga oleh pendekatan politik domestik dan *two-level games* yang menegaskan bahwa negosiasi internasional selalu berjalan paralel dengan negosiasi di tingkat domestik, sehingga rasionalitas kebijakan luar negeri bersifat kontekstual dan terikat pada struktur politik internal negara (Putnam, 1988; Gourevitch, 1978).

Perkembangan studi kognitif dalam kebijakan luar negeri menyoroti keterbatasan rasionalitas manusia dalam pengambilan keputusan dan Herbert Simon melalui konsep *bounded rationality* menekankan bahwa pembuat kebijakan beroperasi di bawah keterbatasan informasi, waktu dan kapasitas kognitif, sehingga keputusan sering kali bersifat *satisficing*, bukan *perfecting* (Simon, 1957). Asumsi Simon kemudian di lengkapi oleh Irving Janis yang menambahkan bahwa dinamika kelompok – seperti *groupthink*, dapat mendorong pengambilan keputusan yang suboptimal akibat tekanan konsensus dan pengabaian alternatif kebijakan (Janis, 1982). Temuan-temuan ini menunjukkan bahwa faktor psikologis dan kognitif tidak dapat dipisahkan dari analisis kebijakan luar negeri dan sulit dijelaskan oleh teori struktural semata, seperti yang terjadi pada keputusan Amerika Serikat untuk keluar (2019) dan kembali bergabung (2021) dengan *Paris Agreement*, yang mana dinamika ini tidak cukup jika hanya dilihat dari satu sisi perspektif saja (Rafferty, 2025; Challe & Biniaz, 2020). Dalam menghadapi realitas tersebut, penggunaan pendekatan teoritis yang bersifat selektif menjadi semakin relevan. Valerie Hudson juga menegaskan bahwa studi kebijakan luar

negeri kontemporer menuntut integrasi antara level analisis individu, domestik dan sistem internasional (Hudson, 2014).

Keterbatasan pemimpin dalam bertindak rasional yang dipengaruhi oleh faktor individual ini akan dianalisis secara komprehensif menggunakan pendekatan *Poliheuristic Theory* milik Alex Mintz yang juga dikenal sebagai *Integrative Cognitive Model*. Di mana, teori ini muncul sebagai respons terhadap keterbatasan teori rasional murni dan pendekatan psikologis tunggal dalam menjelaskan kompleksitas pengambilan keputusan kebijakan luar negeri (Mintz, 2003). Teori ini berangkat dari asumsi bahwa pembuat kebijakan tidak membuat keputusan melalui satu proses rasional yang linier, melainkan melalui tahapan kognitif yang berbeda – di mana faktor psikologis, politik domestik, dan kalkulasi strategis saling berinteraksi (Mintz, 2003). Mintz menegaskan bahwa pengambilan keputusan luar negeri merupakan proses bertahap yang mencerminkan keterbatasan kognitif individu sekaligus tuntutan rasionalitas negara. Teori ini memiliki 4 asumsi dasar, yaitu:

- a. Pengambil keputusan memiliki rasionalitas terbatas (*bounded rationality*) karena pembuat kebijakan tidak memiliki kemampuan untuk memproses seluruh informasi yang tersedia secara sempurna.
- b. Pengambilan keputusan berlangsung dalam dua tahap seleksi, di mana pemimpin tidak langsung membandingkan seluruh alternatif secara rasional.
- c. Pemimpin cenderung memperlakukan dimensi politik sebagai *veto dimension*, yang mana suatu alternatif dapat langsung ditolak apabila diperkirakan menimbulkan konsekuensi politik yang serius.
- d. Pemimpin lebih memperhatikan kerugian dibandingkan dengan keuntungan yang didapat, mereka juga lebih sensitif terhadap ancaman politik dibanding peluang politik.

Mintz berargumen bahwa pemimpin politik tidak selalu mengambil keputusan melalui perhitungan rasional yang sempurna, tetapi juga tidak sepenuhnya bertindak secara irasional (Redd et al., 2010). Oleh karena itu, diperlukan model yang dapat menjelaskan bagaimana pertimbangan politik dan kalkulasi rasional bekerja secara bersamaan dalam proses pengambilan keputusan. Teori ini memiliki dua tahap utama untuk menganalisis bagaimana seorang pemimpin melakukan

kalkulasi dalam pembuatan kebijakan luar negeri (*two-stage decision-making process*), berikut penjelasan-nya:

1. *Non-Compensatory Decision Rule (Political Dimensions)*

Tahap pertama dalam teori *poliheuristic* bersifat *non-compensatory* dan sangat dipengaruhi oleh pertimbangan politik domestik. Pada tahap ini, pengambil keputusan tidak melakukan kalkulasi biaya–manfaat secara menyeluruh, melainkan menyaring dan mengeliminasi opsi-opsi kebijakan yang dianggap tidak dapat diterima secara politik, terutama yang berpotensi menimbulkan kerugian elektoral, melemahkan legitimasi atau mengancam kelangsungan kekuasaan pemimpin. Dalam *Poliheuristic Theory*, risiko kehilangan dukungan politik, ancaman kekuasaan, reaksi publik, tekanan elite, dan dinamika dengan parlemen tidak diposisikan sebagai tahapan pengambilan keputusan – melainkan sebagai faktor-faktor yang dapat membentuk biaya politik suatu alternatif kebijakan. faktor-faktor tersebut membantu menjelaskan mengapa seorang pemimpin memandang suatu alternatif sebagai pilihan yang tidak layak secara politik (Redd et al., 2010). Risiko kehilangan dukungan politik muncul ketika suatu kebijakan berpotensi mengurangi dukungan dari pemilih atau kelompok pendukung utama. Ancaman kekuasaan berkaitan dengan kemungkinan melemahnya posisi, legitimasi, atau pengaruh politik pemimpin. Reaksi publik mencerminkan respons masyarakat yang dapat memengaruhi tingkat penerimaan terhadap suatu kebijakan. Tekanan elite berasal dari aktor-aktor berpengaruh, seperti partai politik, kelompok kepentingan, atau pelaku ekonomi, yang berupaya memengaruhi keputusan pemerintah. Sementara itu, dinamika dengan parlemen berkaitan dengan dukungan maupun hambatan politik yang muncul dari hubungan antara eksekutif dan legislatif. Apabila faktor-faktor tersebut menyebabkan suatu alternatif dipersepsikan memiliki biaya politik yang tinggi, maka alternatif tersebut berpotensi dieliminasi pada tahap *non-compensatory* sebelum dipertimbangkan lebih lanjut dalam proses pengambilan keputusan.

Kemudian indikator seperti keterbatasan informasi dan tekanan waktu merupakan kondisi yang memengaruhi cara pengambil keputusan

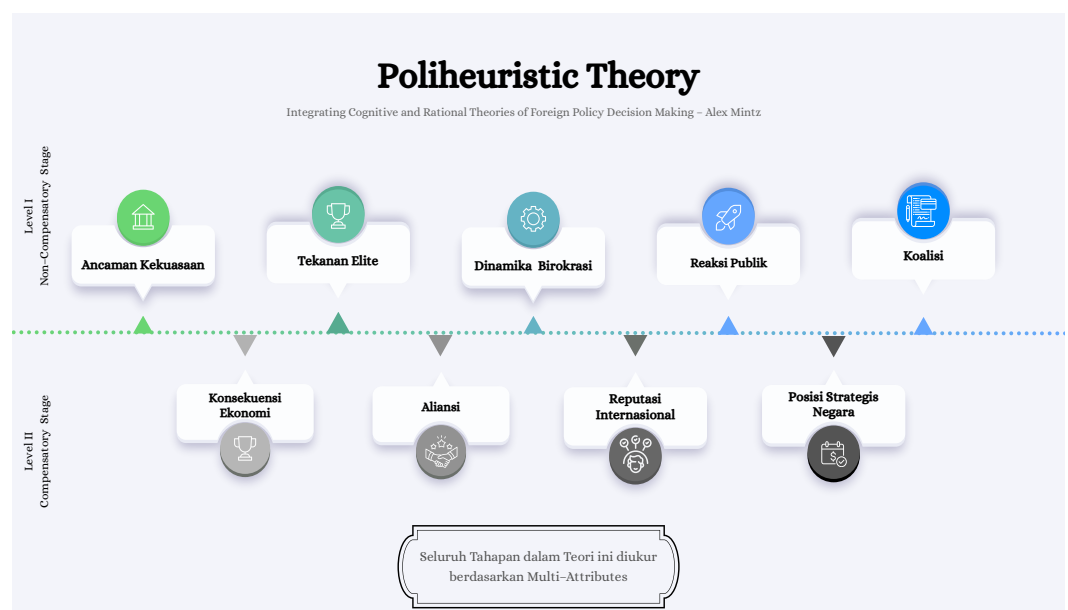
memproses alternatif kebijakan. Keterbatasan informasi merujuk pada situasi ketika seorang pemimpin tidak memiliki akses terhadap seluruh informasi yang relevan atau tidak dapat mengetahui secara pasti seluruh konsekuensi dari setiap pilihan yang tersedia. Akibatnya pengambil keputusan tidak mampu melakukan evaluasi yang sepenuhnya komprehensif dan harus mengandalkan penyederhanaan atau *heuristics* dalam menilai alternatif kebijakan. Sementara itu, tekanan waktu mengacu pada kondisi ketika keputusan harus diambil dalam jangka waktu yang terbatas. Keterbatasan waktu mengurangi kesempatan untuk mengumpulkan informasi tambahan, berkonsultasi secara luas, atau melakukan analisis mendalam terhadap seluruh alternatif yang ada. Dalam situasi ini, pemimpin cenderung memfokuskan perhatian pada aspek-aspek yang dianggap paling penting dan segera mengeliminasi pilihan yang dipersepsikan tidak dapat diterima.

2. *Rational Choice (Within Surviving Options)*

Dalam tahap ini, pengambil keputusan melakukan evaluasi yang lebih rasional terhadap alternatif kebijakan yang masih tersisa setelah opsi-opsi yang dianggap tidak dapat diterima secara politik dieliminasi pada tahap pertama. Pada tahap ini, logika yang digunakan mendekati asumsi *Rational Choice Theory*, yaitu bahwa aktor berupaya memilih alternatif yang memberikan manfaat terbesar atau biaya paling rendah berdasarkan tujuan yang ingin dicapai. Berbagai dimensi kebijakan—seperti keuntungan ekonomi, manfaat strategis, implikasi keamanan, posisi diplomatik, maupun dampak jangka panjang—dibandingkan secara bersamaan untuk menentukan pilihan yang paling menguntungkan.

Berbeda dengan tahap *non-compensatory*, kekurangan pada satu dimensi dalam tahap ini masih dapat diimbangi oleh keunggulan pada dimensi lainnya. Dengan kata lain, pengambil keputusan melakukan proses *trade-off* antar berbagai konsekuensi kebijakan sebelum menentukan pilihan akhir. Oleh karena itu, tahap *compensatory* mencerminkan proses pengambilan keputusan yang lebih dekat dengan model rasional klasik, di mana alternatif yang dipilih adalah alternatif yang dipersepsikan mampu

memaksimalkan kepentingan dan tujuan aktor setelah terlebih dahulu melewati batasan atau kendala politik yang dianggap paling krusial pada tahap sebelumnya. Melalui pembagian dua tahap ini, teori *poliheuristic* memberikan penjelasan yang lebih realistis mengenai bagaimana kebijakan luar negeri dirumuskan dalam praktik. Keputusan tidak semata-mata merupakan hasil kalkulasi rasional yang utuh sejak awal, melainkan produk dari proses penyaringan politik dan evaluasi strategis yang berlangsung secara berurutan, mencerminkan keterbatasan kognitif aktor serta kompleksitas lingkungan politik domestik dan internasional.



Teori Alex Mintz ini juga memiliki keunggulan utama yang terletak pada kemampuannya menjembatani level analisis individu dan negara dalam kebijakan luar negeri. *Poliheuristic Theory* menunjukkan bahwa keputusan luar negeri bukan sekadar refleksi kepentingan nasional objektif, melainkan hasil dari interaksi antara preferensi pemimpin, tekanan politik domestik dan kalkulasi rasional negara. Pendekatan ini menjelaskan mengapa kebijakan luar negeri suatu negara dapat berubah secara signifikan ketika terjadi pergantian kepemimpinan, meskipun struktur sistem internasional relatif stabil. Mintz menegaskan kembali bahwa rasionalitas adalah hal yang penting namun tidak berjalan sendirian dan pada banyak momentum, persepsi pemimpin memandu dibandingkan realitas objektif (Mintz & DeRouen, 2010). Dengan kata lain, perubahan kebijakan tidak selalu disebabkan oleh perubahan kepentingan nasional, tetapi oleh perubahan cara

kepentingan tersebut dipersepsikan dan diprioritaskan oleh pemimpin baru. Dalam konteks isu lingkungan dan perubahan iklim, *Poliheuristic Theory* memberikan kerangka analitis yang sangat relevan untuk memahami dinamika kebijakan negara terhadap rezim *Paris Agreement*. Kebijakan iklim sering kali menghadapi pemimpin pada dilema antara komitmen internasional dan biaya politik domestik, antara manfaat jangka panjang dan risiko jangka pendek (Mintz & DeRouen, 2010). Melalui perspektif *Poliheuristic Theory*, keputusan AS untuk mendukung, menolak atau menarik diri dari *Paris Agreement* dapat dipahami sebagai hasil penyaringan awal terhadap opsi yang dianggap tidak dapat diterima secara politik, diikuti oleh perhitungan rasional terhadap manfaat ekonomi, legitimasi internasional dan posisi geopolitik.

Teori Mintz juga menyoroti pentingnya dimensi politik domestik sebagai variabel kunci dalam tahap non-kompensatoris. Faktor seperti kepentingan kelompok industri, tekanan legislatif, polarisasi politik, serta opini publik memainkan peran penting dalam menentukan opsi kebijakan mana yang dapat dipertimbangkan secara serius dan pembuat keputusan sering kali tidak memaksimalkan utilitas sejak awal dan cenderung menghindari kerugian politik terlebih dahulu (Mintz & Wayne, 2016). Dalam konteks ini, pemimpin bertindak sebagai aktor yang harus menyeimbangkan kepentingan nasional di tingkat internasional dengan kebutuhan mempertahankan legitimasi politik di dalam negeri. Hal ini menjadikan kebijakan luar negeri sebagai produk kompromi yang kompleks, bukan sekadar hasil kalkulasi rasional teknokratis. Secara konseptual, *Poliheuristic Theory* menawarkan pendekatan integratif yang menggabungkan keunggulan Individual pemimpin dan rasionalitas tanpa terjebak pada *reduksionisme* salah satu pendekatan (Mintz & Wayne, 2016). Teori ini mengakui bahwa pembuat kebijakan berupaya bertindak rasional, tetapi juga menyadari bahwa rasionalitas tersebut dibatasi oleh persepsi, emosi dan tekanan politik yang tidak selalu dapat diukur secara objektif. Oleh karena itu, *Poliheuristic Theory* menjadi kerangka analisis yang kuat untuk menjelaskan kebijakan luar negeri dalam isu-isu kompleks dan berisiko tinggi seperti perubahan iklim, di mana ketidakpastian ilmiah, kepentingan ekonomi dan tuntutan politik saling berkelindan.

Penelitian ini menggunakan *Poliheuristic Theory* yang dikembangkan oleh Alex Mintz sebagai kerangka konseptual utama untuk menganalisis dinamika pengambilan keputusan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terkait *Paris Agreement* pada periode pemerintahan Donald Trump dan Joe Biden. Teori ini memandang keputusan kebijakan luar negeri sebagai proses dua tahap, di mana pertimbangan politik domestik dan biaya elektoral terlebih dahulu menyaring opsi kebijakan yang tersedia, sebelum dilakukan kalkulasi rasional terbatas pada tahap berikutnya. Untuk memperkaya analisis pada tingkat individu pengambil keputusan, penelitian ini memanfaatkan pendekatan *Leadership Trait Analysis* guna menjelaskan perbedaan persepsi, gaya kepemimpinan dan sensitivitas politik antara Trump dan Biden.

1.6 Asumsi Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, bukti empiris, dan kerangka teori yang telah dipaparkan, maka penelitian ini memiliki asumsi dasar – “*Paris Agreement* merepresentasikan bentuk baru hegemoni dalam tata kelola global, di mana dominasi tidak diwujudkan melalui kewajiban hukum yang mengikat. Tetapi, melalui konsensus normatif dan legitimasi institusional. Amerika Serikat sebagai kekuatan hegemonik berperan dalam membentuk rezim yang cukup fleksibel untuk menjaga stabilitas sistem internasional sekaligus tidak mengancam kepentingannya. Perubahan sikap Amerika Serikat untuk keluar dan kembali bergabung dengan *Paris Agreement* mencerminkan interaksi antara faktor *psychological leader* dan *rational actor* sebagaimana dijelaskan dalam *Integrative Cognitive Model*.”

1.7 Kerangka Penelitian

Dalam kerangka ini, penelitian menempatkan Amerika Serikat ditempatkan sebagai aktor utama yang berinteraksi dengan rezim *Paris Agreement*. Hubungan ini dijelaskan menggunakan perspektif Konstruktivisme yang dibalut dengan penjelasan Rezim milik Stephen Krasner (Krasner, 1983). Perspektif Rezim digunakan untuk melihat *Paris Agreement* sebagai seperangkat aturan, norma, dan mekanisme internasional yang mengatur kerja sama perubahan iklim. Sementara itu Konstruktivisme dari perspektif Kratochwil, digunakan untuk memahami bagaimana identitas, ide, nilai serta persepsi Amerika Serikat membentuk sikapnya terhadap rezim iklim global. Dengan kata lain, AS dalam *Paris Agreement* tidak hanya dipengaruhi oleh kepentingan

material – tetapi juga oleh konstruksi gagasan dan identitas yang berkembang di dalam negara tersebut.

Dalam kerangka ini, penulis juga menggunakan teori *Poliheuristic* untuk menjelaskan fenomena unik yang terjadi dalam kebijakan Amerika Serikat dalam *Paris Agreement*. Di mana, teori ini digunakan untuk menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri tidak sepenuhnya lahir dari kalkulasi rasional, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor psikologis pemimpin. Dalam penelitian ini, teori tersebut menjadi alat untuk menganalisis perbedaan keputusan Donald Trump yang memilih keluar dari *Paris Agreement* dan Joe Biden yang memutuskan untuk kembali bergabung. Integrasi antara *individual traits* dan rasionalitas negara, digunakan untuk menjelaskan siapa yang menjadi aktor paling rasional – yaitu apakah keputusan yang diambil lebih dipengaruhi oleh karakter individu pemimpin atau lebih mencerminkan kepentingan nasional Amerika Serikat secara keseluruhan.

Secara keseluruhan, kerangka ini menunjukkan bahwa kebijakan AS terhadap *Paris Agreement* dipahami melalui dua tingkat analisis: pertama, tingkat struktur internasional (rezim dan konstruktivisme) yang menjelaskan pembentukan Rezim *Paris Agreement*; dan kedua, tingkat individu pemimpin (*poliheuristic*) yang menjelaskan mengapa Trump dan Biden menghasilkan keputusan kebijakan yang berbeda terhadap rezim yang sama. Hal ini divisualisasikan dalam Figure 1.7.1.

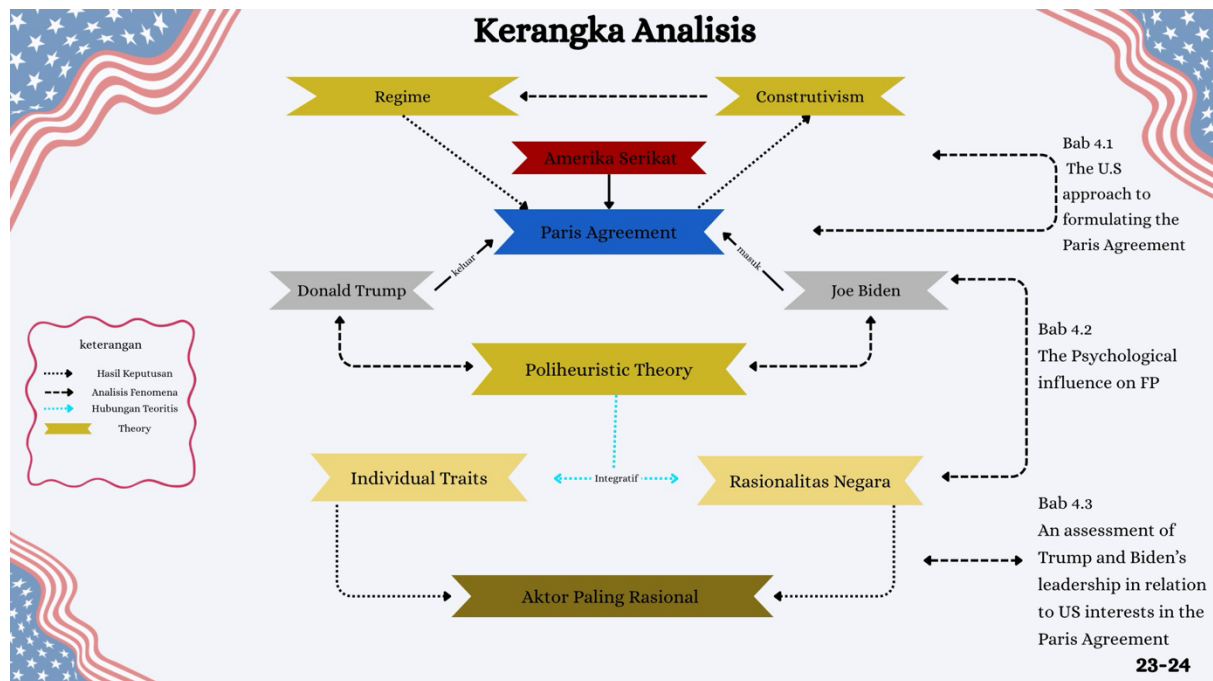


Figure 1.2 Kerangka Analisis

Sumber: Diolah oleh Peneliti