

POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DAN LINGKUNGAN HIDUP*

Oleh : Ganewati Wuryandari

Abstract

Environmental issue has become an important topic in today's international political dynamics. Environmental degradation cause by phenomenon of global warming and climate change has become a serious global problem. In the future, the continuing of the problems may be far-reaching impact on sustainability of the lives and survival of all people in the world. Therefore, the environment issues is supposed to be reflected in state policy, which no exception in Indonesia's foreign policy. International cooperation is a rational solution for finding the way out of the existing environmental problems. In the terms of cooperation, states which represented by government is not only the driving actors in the stage, but there are other actors such as NGOs, international organizations and multinational companies (MNCs) that take part in managing the environmental crisis. This study examines Indonesian foreign policy in addressing environmental issues, especially global warming and climate change. This study focuses its time limit from 1972 until 2009. This study is qualitative research with its data is obtained through literature and field research. The result of this study shows that although Indonesian government shows its commitment to environmental issues in the foreign policy, this study underlines the contradiction between rhetoric and implementation. This contradiction reflects dilemma of realism and idealism in Indonesia foreign policy.

Pendahuluan

Lingkungan hidup merupakan isu yang dewasa ini menarik perhatian masyarakat global dan menjadi agenda penting di dalam hubungan antarnegara. Persoalan krusial lingkungan hidup yang menjadi hirauan dunia saat ini adalah persoalan yang terkait dengan persoalan dampak pemanasan global (*global warming*) dan perubahan iklim (*climate change*). Perhatian yang besar atas persoalan tersebut didorong oleh pemahaman bahwa pemanasan global secara substantif sangat berpengaruh bagi terjadinya perubahan iklim, sedangkan perubahan iklim akan berpengaruh terhadap banyak hal, salah satunya kenaikan permukaan laut. Bila pemanasan global ini tidak dikendalikan, salah satunya akan berakibat pada semakin banyak pulau kecil yang tenggelam. Di kawasan lautan Pasifik, misalnya, sebagian pulau di Nauru, Vanuatu, Kiribati, dan Kepulauan Marshall saat ini dalam kondisi tenggelam bila air pasang akibat kenaikan permukaan air laut.¹ Selain itu, peningkatan suhu bumi juga berimplikasi pada naiknya suhu rata-rata udara yang cenderung berubah menjadi ekstrem, banjir,

kekeringan, munculnya virus-virus penyakit baru, dan punahnya beberapa jenis spesies di muka bumi.² Kegiatan ekonomi masyarakat, lalu-lintas transportasi, pertanian, dan aspek-aspek lainnya secara langsung dan tidak langsung juga akan terpengaruh dengan adanya perubahan iklim global tersebut. Dampak negatif yang ditimbulkannya pun tidak mengenal batas wilayah kedaulatan negara (*transboundary*).

Berbagai fenomena perubahan iklim akibat pemanasan global tersebut dalam realitasnya telah semakin meyakinkan masyarakat global bahwa menurunnya kualitas lingkungan hidup yang ditandai, antara lain dengan pemanasan global dan perubahan iklim bukan lagi sekadar

¹ Emil Salim, "Perubahan Iklim dan Ketahanan Nasional", *Kompas*, 15 Oktober 2009; lihat juga *Kompas*, "14 Negara Pulau Terancam Hilang", 17 Februari 2009.

² The United State State Departement, "Environmental Diplomacy: The Environment and U.S. Foreign Policy", hlm.8-9, di <http://www.state.gov/www/global/oes/earth.html>, diunduh pada 10 Februari 2010. Kalangan ilmuwan memperkirakan seperempat dari seluruh spesies yang ada di planet bumi akan punah pada lima puluh tahun mendatang. Hampir tujuh belas macam spesies hilang setiap harinya. Kepunahan mereka dipercepat adanya kebakaran, polusi, diversifikasi penggunaan lahan, dan berkurangnya cakupan hutan. Setiap tahunnya, dunia kehilangan hutan seluas sekitar empat kali negara Swiss

* Penelitian dengan judul di atas dilakukan oleh tim peneliti yang beranggotakan: Ganewati Wuryandari (koordinator), Athiqah Nur Alami, Dhuroruddin Mashad, Emilia Yustiningrum, dan Nanto Sriyanto.

wacana.³ Ancaman tersebut saat ini benar-benar nyata terjadi di bumi dan menjadi persoalan keamanan yang serius. Ancaman terhadap keamanan nasional dan internasional tidak hanya disebabkan oleh perang dan kekerasan, melainkan ancaman-ancaman lain yang bersifat lintas negara seperti isu lingkungan hidup, terutama pemanasan global dan perubahan iklim.

Adanya berbagai dampak negatif yang diakibatkan oleh degradasi lingkungan hidup di atas maka memang sudah seharusnya isu lingkungan hidup tercermin dalam kebijakan negara, tidak terkecuali dalam kebijakan luar negeri Indonesia. Indonesia memiliki kepentingan nasional yang sangat besar akan isu ini. Karakteristik geografis sebagai sebuah negara kepulauan, telah menempatkan Indonesia pada posisi sangat rawan terhadap pemanasan global dan perubahan iklim. Secara kasat mata permasalahan lingkungan hidup kini terus bermunculan di negeri ini, dan tidak hanya menimbulkan kerusakan hutan maupun lahan, tetapi masyarakat dan negara terkena langsung dampaknya. Sebagai gambaran peningkatan permukaan laut telah mengakibatkan pengurangan wilayah Indonesia. Menurut perhitungan para ilmuwan, jika permukaan laut naik 56 cm menjelang 2050, Indonesia akan kehilangan sekitar 30.120 km² wilayah daratnya, dan jika permukaan laut naik 1,1 meter dari sekarang menjelang 2100, wilayah darat Indonesia yang hilang sebesar 90.260 km².⁴ Dengan demikian, pengabaian masalah lingkungan hidup secara jelas mengancam kepentingan nasional Indonesia.⁵

Indonesia menyadari bahwa dalam batas nasional, setiap negara termasuk Indonesia, memang telah mulai mengelola lingkungannya masing-masing. Namun, di tingkat global pengelolaan yang bersifat domestik nasional itu belum cukup. Untuk menghapuskan penyebab pemanasan global serta perubahan iklim dengan segala efeknya tetap diperlukan koordinasi global

yang menjurus ke arah usaha-usaha kerja sama global yang terpadu. Menyadari logika itu maka selain pengaturan secara domestik, Indonesia juga aktif dalam upaya-upaya kerja sama global. Salah satunya dilakukan Indonesia melalui berbagai langkah diplomasi lingkungan, yang antara lain dimulai sejak tahun 1972 Konferensi Stockholm (1972) hingga Konferensi Copenhagen (2009). Dalam konteks kerja sama tersebut, tidak hanya negara yang diwakili oleh pemerintah yang menjadi aktor penggerak, namun juga aktor lain seperti lembaga swadaya, organisasi internasional dan perusahaan multinasional menjadi pihak yang harus turut andil dalam penanganan krisis lingkungan hidup.

Upaya bersama komunitas internasional untuk menghadapi erosi lingkungan hidup di atas, faktanya tidak vakum dari berbagai konflik kepentingan antaraktor. Yang dimaksud adalah antara negara maju dan berkembang, lembaga swadaya masyarakat dan kelompok bisnis. Agenda yang diusung oleh masing-masing kelompok dan defisit kepercayaan di antara mereka acap kali menjadi faktor yang menyulitkan disepakatinya kebijakan yang sifatnya komprehensif. Hingga saat ini, misalnya masih ada tarik ulur mengenai besarnya kewajiban pengurangan emisi untuk setiap negara. Ada kelompok negara yang sangat menginginkan pengurangan emisi karbon secara signifikan, namun pada sisi lain ada juga kelompok negara yang menolak pembatasan emisi. Mereka masih memiliki kekhawatiran bahwa pembatasan emisi akan berpotensi menghambat perkembangan ekonomi yang tengah berkembang pesat. Hal ini secara jelas, misalnya, terlihat dari kurang mulusnya proses pengesahan legislasi perubahan iklim di AS dan Australia serta penolakan pembatasan emisi oleh China dan India pada Bali Roadmap di Nusa Dua, Desember 2007.

Terlepas dari pro-kontra yang mengemuka di atas, dilihat dari sudut pandang Indonesia hal tersebut merupakan tantangan diplomasi tersendiri. Sebagai pemilik kekayaan sumber daya hutan tropis sekaligus sebagai salah satu pelepas emisi terbesar di dunia dan kerentanan Indonesia sebagai negara kepulauan, Indonesia jelas memiliki kepentingan nasional sangat besar dalam penanganan global masalah lingkungan

³ Lihat "Ekstrimitas Cuaca Mencekam", *Kompas*, 13 Februari 2010.

⁴ Walhi, *Environment Outlook 2010: Indonesia Tanah Air Kita*, (Jakarta: Walhi, 10 Januari 2010).

⁵ Rizal Sukma, "Insight: Climate change poses security threat to Indonesia", *Jakarta Post*, 27 Agustus 2008, <http://www.thejakartapost.com/news/2008/08/27/insight-climate-change-poses-security-threat-indonesia.html>

hidup. Dalam konteks ini, Indonesia menjadi pihak yang dapat memberikan peran penting sekaligus menjadi pihak yang terancam dan rentan terhadap dampak erosi lingkungan hidup global. Terlebih lagi isu lingkungan hidup acapkali juga dipakai sebagai tolok ukur baru dalam hubungan antarnegara yang seringkali menimbulkan konflik dan friksi, termasuk juga antara Indonesia dengan negara maju. Isu ini digunakan sebagai “tameng” dari kebijakan proteksionis atas produknya yang dikawatirkan kalah bersaing dengan produk Indonesia.⁶ Oleh karena itu, diplomasi Indonesia dalam persoalan lingkungan hidup diharapkan dapat menjembatani berbagai kepentingan di pentas global. Indonesia harus dapat mengambil mengambil manfaat optimal dari kerja sama internasional yang ada mengenai lingkungan hidup.⁷

Atas dasar latar belakang di atas, penelitian ini memfokuskan kajiannya pada konteks politik luar negeri Indonesia di dalam menghadapi isu lingkungan hidup mulai tahun 1972–2009, yaitu ketika isu lingkungan hidup mulai mendapatkan perhatian internasional melalui Konferensi di Stockholm tahun 1972 hingga penelitian ini dilakukan pada tahun 2009. Karena luasnya cakupan persoalan lingkungan hidup, kajian ini hanya memfokuskan isu pemanasan global dan perubahan iklim. Pembatasan ini dilakukan karena dua hal, *pertama*, secara riil isu-isu tersebut telah menjadi isu global; dan *kedua*, fakta tersebut menciptakan peluang dan tantangan bagi diplomasi Indonesia.

Atas dasar pembatasan tersebut, fokus penelitian selanjutnya dirumuskan dalam pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut: (1) Sejauhmanakah perkembangan isu

lingkungan hidup dalam konteks internasional?; (2) Apa kepentingan nasional Indonesia dalam lingkungan hidup (kepentingan negara dan kepentingan masyarakat Indonesia)?; (3) Bagaimana kebijakan luar negeri dan diplomasi Indonesia mengenai lingkungan hidup?; dan (4) Apa saja peluang dan kendala yang dihadapi pemerintah Indonesia dalam memperjuangkan kepentingan nasionalnya dalam diplomasinya mengenai lingkungan hidup?

Politik Luar Negeri dan Lingkungan Hidup

Lingkungan hidup dapat dipahami sebagai “kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang memengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain”.⁸ Melalui definisi ini dapat dipahami bahwa lingkungan hidup memiliki makna sangat luas karena menyangkut keseluruhan interaksi kehidupan alam semesta, yaitu antara manusia dengan manusia yang mempunyai dampak pada alam dan antara manusia dengan makhluk hidup lain yang ada di planet bumi atau dengan alam secara keseluruhan. Dalam konteks interaksi ini, manusia di bumi memiliki tanggung jawab moral yang sangat besar. Perilaku manusia dalam berhubungan dengan makhluk hidup dan alam dapat menentukan kualitas lingkungan hidup.⁹ Realitas kualitas lingkungan hidup yang baik dapat terwujud bila manusia memperlakukan alam secara arif. Sebaliknya, kecerobohan dan ketidakarifan manusia di bumi dalam merencanakan dan memanfaatkan lingkungan hidup dapat menjadi ancaman bagi keamanan.

Ancaman terhadap keamanan tidak lagi identik dengan keamanan negara (*national security*) tapi juga keamanan manusia (*human security*), termasuk di dalamnya keamanan lingkungan (*environmental security*). Istilah keamanan lingkungan merupakan konsep yang masih diperdebatkan di kalangan ilmuwan hubungan internasional. Terry Terriff, misalnya, mencatat

⁶ Zainuddin Djaffar (et al.), “Kebijakan Politik Luar Negeri Republik Indonesia Menghadapi Kritik Barat di Bidang Lingkungan Hidup dan Tantangannya Bagi Indonesia”, Laporan Penelitian, (Depok: FISIP-UI, 1996), hlm. 43.

⁷ Ini sejalan dengan Kebijakan Umum Pemerintah Republik Indonesia pada organisasi-organisasi internasional yang didasarkan pada Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Tahun 2004–2009, Bab 8 tentang Pemantapan Politik Luar Negeri dan Peningkatan Kerja sama Internasional dan Keppres No. 64 Tahun 1999 bahwa keanggotaan Indonesia pada organisasi internasional diamanatkan untuk memperoleh manfaat yang maksimal bagi kepentingan nasional. Lihat <http://www.deplu.go.id/Pages/IFP.aspx?P=OrganisasiInternasional&l=id>

⁸ Lihat Pasal 1 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pelindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁹ Lihat A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, (Jakarta, Buku Kompas, 2002), hlm. 26–27.

bahwa sebagian ilmuwan berupaya memperluas konsepsi keamanan sehingga keamanan lingkungan dapat termasuk ke dalamnya. Namun, sebagian yang lain melakukan definisi ulang atas konsep keamanan negara untuk menjadikan persoalan lingkungan sebagai isu keamanan.¹⁰ Sementara itu, Lorraine Elliot membagi konsep keamanan lingkungan ke dalam konsepsi persoalan lingkungan sebagai ancaman baru bagi keamanan nasional dan “mengamankan” atau “memiliterisasikan” persoalan lingkungan.¹¹

Terlepas dari perdebatan tersebut, pada intinya persoalan keamanan lingkungan terjadi karena degradasi lingkungan dan kelangkaan sumber daya alam. Degradasi lingkungan yang terjadi karena meningkatnya aktivitas ekonomi masyarakat, baik karena dorongan industrialisasi maupun pertumbuhan penduduk dapat menyebabkan bencana alam. Sementara kelangkaan sumber daya alam akibat ketidakseimbangan antara *supply* dan *demand* akan menyebabkan kompetisi dan konflik sumber daya alam dalam masyarakat. Pada intinya, kedua persoalan lingkungan di atas terjadi karena eksploitasi yang berlebihan terhadap lingkungan dan sumber daya.

Isu lingkungan hidup terkait erat dengan persoalan aksi kolektif (*collective actions problems*), yaitu persoalan yang disebabkan oleh tindakan kolektif dan solusi terhadap persoalan tersebut juga menuntut tindakan bersama. Persoalan ini dapat dijelaskan dengan konsep *the tragedy of the commons* yang diperkenalkan oleh Garrett Hardin pada tahun 1968. Hardin berargumen bahwa tindakan individu yang dengan rasionalitasnya mengeksploitasi suatu sumber daya bersama (*global common resources*) secara berlebihan akan menimbulkan “irrational collective practices”.¹² Dengan kata lain, ketika setiap individu berupaya untuk mengambil keuntungan secara maksimal dalam mengeksploitasi sumber daya alam maka bencana akan menimpa semua

individu tersebut, misalnya menipisnya jumlah sumber daya dan munculnya implikasi negatif dari tindakan tersebut. Konsep Hardin ini secara tidak langsung menyatakan bahwa persoalan lingkungan, seperti degradasi lingkungan dan bencana alam, di banyak negara merupakan akibat dari eksploitasi berlebihan oleh setiap negara terhadap suatu sumber daya, seperti udara dan air yang dapat diakses secara terbuka (*open access*). Oleh karena itu, konsep ini juga mengarah pada perlunya pengelolaan sumber daya secara bersama untuk mencegah terjadinya bencana alam dan kerusakan lingkungan.

Kesadaran akan pentingnya pengelolaan sumber daya alam guna mencegah dampak degradasi lingkungan telah ditunjukkan oleh para pelaku hubungan internasional. Seperti yang dinyatakan oleh Owen Greene bahwa sejak akhir 1960an telah terjadi peningkatan kesadaran banyak pihak akan berbagai risiko dan implikasi internasional dari persoalan lingkungan hidup.¹³ Perhatian terhadap isu ini ditandai dengan diangkatnya isu lingkungan hidup ke berbagai pertemuan internasional dan dimasukkannya sebagai agenda internasional. Dengan kata lain, konferensi dan kesepakatan internasional tersebut telah mendorong institusionalisasi dan sekuritisasi atas isu lingkungan hidup. Institusionalisasi yang dimaksud tidak hanya mengarah pada pelem-bagaan persoalan lingkungan hidup tapi juga penggunaan pendekatan institusi internasional dalam merespons persoalan lingkungan hidup. Kedua jenis institusionalisasi di atas mengarah pada pentingnya kerja sama internasional yang terlembagakan dalam mencegah dan mengatasi degradasi lingkungan. Asumsi inilah yang sesungguhnya, menurut Matthew Peterson, sebagai persamaan pandangan antara para environmentalis dan pendukung paham liberal institutionalisme seperti Robert Keohane.¹⁴ Menurut Keohane, institusi internasional penting dalam kerja sama internasional karena keterlibatan negara dalam institusi internasional dapat memengaruhi

¹⁰ Terry Terriff (et al.), “Non-Traditional Security Threats: the Environment as a Security Issue” dalam *Security Studies Today*, (Cambridge and Oxford: Polity Press, 2003), hlm. 117–118;

¹¹ Lorraine Elliott, “Environmental Security” dalam *The Global Politics of the Environment*, 2nd Edition, (New York: Palgrave Macmillan, 2004), hlm. 201–202.

¹² Lihat Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons”, *Science*, Vol. 162, No. 3859, 13 Desember 1968, hlm. 1243–8.

¹³ Owen Greene, “Environmental Issues”, dalam John Baylis dan Steve Smith (Eds.), *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*, 2nd Edition, (Oxford University Press, 2001), hlm. 387.

¹⁴ Matthew Peterson, “Green Politics”, di Scott Burchill (Eds.), *Theories of International Relations*, 3rd Edition, (New York, Palgrave Macmillan, 2005), hlm. 236.

insentif yang mereka peroleh dan memengaruhi biaya yang akan dikeluarkan dalam politik luar negeri daripada jika mereka berkiprah sendiri.¹⁵ Pendapat ini menyiratkan bahwa institusi internasional merupakan salah satu instrumen penting dalam mengusung isu lingkungan hidup dalam politik luar negeri suatu negara.

Keberadaan isu lingkungan hidup yang mengglobal dan terinstitusionalisasi menuntut pemerintah untuk memasukkannya ke dalam agenda politik luar negerinya. Kebijakan dan perilaku negara dalam politik luar negeri tentu saja akan dipengaruhi banyak faktor atau variabel. Khususnya dalam isu lingkungan hidup, Paul G. Harris mengakui bahwa variabel-variabel yang membentuk politik luar negeri suatu negara lebih “complex, disparate, and contentious”,¹⁶ daripada isu politik luar negeri lainnya. Kompleksitas persoalan lingkungan hidup tidak hanya ditandai oleh sifatnya yang tidak pasti (*uncertainty*), terkait satu sama lain (*interconnectedness*), dan lintas batas (*transboundary*), tapi juga adanya hubungan yang erat (*interlinkage*) antara politik domestik dan internasional. Maksudnya adalah implikasi perubahan iklim tidak hanya menyebabkan timbulnya persoalan yang berskala nasional, tapi juga disebabkan oleh aktivitas lokal masyarakat. Oleh karena itu, mengkaji keterkaitan isu lingkungan hidup dan politik luar negeri harus juga melihat interaksi antara politik domestik dan internasional.

Berkaitan dengan hal di atas, analisis politik luar negeri dalam isu lingkungan hidup ini tidak cukup hanya dengan menggunakan salah satu level analisis (*level of analysis*), baik di tingkat individu, negara maupun sistem. Untuk memperoleh analisis yang komprehensif, penelitian ini akan menggunakan jenis analisis politik luar negeri dua level (*two-level game*).¹⁷ Pendekatan yang pertama kali dikenalkan oleh Robert Putnam ini menekankan pada pengintegrasian analisis di level negara (faktor domestik) dan level sistem (faktor internasional) dalam mengkaji politik

luar negeri.¹⁷ Analisis di level negara mencakup kebijakan pemerintah dengan berbagai perangkat birokrasinya dan aktor domestik lainnya dalam politik luar negeri. Dalam hal ini negara tidak dianggap sebagai “black box” atau suatu yang *unitary*. Sementara itu, analisis level internasional menyoroti dinamika konstelasi politik internasional, baik dalam organisasi internasional maupun pemerintah negara lain yang memengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara. Pendekatan konseptual ini membantu kita untuk memahami bagaimana diplomasi dan politik domestik saling berinteraksi dan terkait satu sama lain. Jenis pendekatan ini juga relevan untuk menganalisis kebijakan, implementasi, dan strategi diplomasi dari kebijakan luar negeri Indonesia dalam persoalan lingkungan hidup, yang didasarkan pada kepentingan nasional Indonesia.

Metodologi

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dapat dikategorikan sebagai deskriptif-kualitatif. Melalui metode ini penelitian yang dilakukan terbatas pada usaha mengungkapkan suatu masalah, keadaan, peristiwa atau bahkan fenomena sebagaimana adanya sehingga bersifat penggambaran terhadap fakta yang terjadi. Hasil penelitian ini diarahkan pada pemberian gambaran secara obyektif tentang obyek yang sedang diteliti.¹⁸

Ada dua jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini, yakni data yang bersifat primer dan data yang bersifat sekunder. Untuk melakukan pengumpulan data, penelitian ini menggunakan tiga teknik, yaitu studi pustaka (data sekunder), wawancara mendalam, dan kelompok diskusi terfokus (*Focus Group Discussion, FGD*) (data primer). Wawancara mendalam dilakukan dengan beberapa pihak yang terkait langsung atau yang memiliki kompetensi dengan topik penelitian. Sementara itu, FGD dilakukan di Jakarta dengan mengundang pihak-pihak dari Kementerian Luar

¹⁵ Robert O. Keohane, “Neoliberal Institutionalism: a Perspective on World Politics”, dalam Robert O. Keohane (Ed.), *International Institutions and State Power*, (Boulder, Westview Press, 1989), hlm. 5.

¹⁶ Paul G. Harris (Ed.), *Global Warming and East Asia: the Domestic and International Politics of Climate Change*, (London and New York: Routledge, 2004), hlm. 19.

¹⁷ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, Vol. 42, No. 3, Summer, 1988, hlm. 430.

¹⁸ Penjelasan metode di atas, dikutip dari Sonhaji, “Budaya Kemiskinan: Studi Penjajagan Atas Kegiatan Meminta-Minta Kelompok Pengemis Mingguan di Surakarta”, *Spirit Publik*, Vol. 2, No. 1, April 2006, hlm. 41.

Negeri, Dewan Nasional Perubahan Iklim, dan WALHI.

Hasil Penelitian

Tak diragukan lagi, lingkungan hidup telah menjadi agenda global yang semakin penting. Sejak tahun 1972, terdapat berbagai pertemuan internasional yang diselenggarakan untuk membahas isu ini, mulai dari Konferensi Stockholm (1972) hingga Konferensi Copenhagen (2009). Hal ini antara lain didorong oleh pemahaman yang semakin meluas bahwa ancaman terhadap keamanan nasional dan internasional tidak hanya disebabkan oleh perang dan kekerasan, melainkan ancaman-ancaman lain yang bersifat lintas negara seperti isu kependudukan (migrasi, ledakan jumlah penduduk) dan isu lingkungan hidup (pemanasan global dan perubahan iklim). Seiring dengan meluasnya pengertian sumber ancaman maka aktor yang terlibatpun tidak lagi diidentifikasi dari aktor tunggal negara, tetapi meluas ke banyak elemen masyarakat seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), perusahaan-perusahaan multinasional, organisasi profesi, bahkan termasuk individu yang memiliki pengaruh pada level internasional.

Realitas lingkungan global tersebut di atas juga disadari para pembuat kebijakan di Indonesia. Dalam isu lingkungan hidup, Indonesia dapat dikatakan telah memiliki kepedulian, baik pada masa Orde Baru maupun Orde Reformasi. Pada era Orde Baru, misalnya, meskipun agenda kebijakan luar negeri saat itu lebih difokuskan pada upaya membangun hubungan dengan negara-negara dunia dalam rangka menarik investasi asing guna pembangunan nasional, tidak berarti bahwa pemerintahan Indonesia di bawah Presiden Soeharto tidak memiliki kepedulian terhadap isu lingkungan hidup. Cermin perhatian ini terlihat dari wacana kebijakan, baik dalam konteks domestik maupun internasional. Dalam tataran domestik telah tercatat beberapa momentum penting menjadi tonggak sejarah pengelolaan lingkungan hidup Indonesia. Pada era Orde Baru, misalnya, kebijakan lingkungan hidup domestik diawali dengan dikeluarkannya berbagai peraturan terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup, yaitu Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 16 Tahun 1972 tentang

Pembentukan Panitia Perumus dan Rencana Kerja bagi Pemerintah di bidang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Keppres Nomor 27 Tahun 1972 tentang Pembentukan Panitia Inventarisasi Kekayaan Alam. Pemerintah dalam GBHN tahun 1973 juga telah menggariskan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup yang pada intinya berkomitmen akan penggunaan sumber-sumber alam secara rasional. Komitmen akan pentingnya kebijakan lingkungan hidup Indonesia semakin nyata dengan dibentuknya Kementerian Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup pada tahun 1978 dengan Prof.Dr. Emil Salim sebagai Menteri. Pemerintah Soeharto juga mengeluarkan UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPH) yang diundangkan pada 19 September 1997. UU ini kemudian diperbaharui melalui UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Peraturan yang kemudian menjadi landasan bagi kebijakan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.

Komitmen akan kebijakan lingkungan hidup juga terlihat pada pemerintahan era reformasi. Hanya saja, kebijakan lingkungan hidup di era reformasi memperlihatkan karakteristik yang berbeda-beda yang dimulai dari masa Habibie hingga SBY. Realitas ini dipengaruhi oleh kondisi internal dan eksternal yang memengaruhinya. Krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997 telah berimbas pada saat Indonesia memasuki era baru pasca-lengsernya Soeharto. Krisis multidimensi yang dihadapi Indonesia pada awal-awal masa reformasi telah menyebabkan perhatian atas isu lingkungan hidup, terutama yang menyangkut soal pemanasan suhu bumi dan perubahan iklim, masih sangat terbatas. Kebijakan yang diambil sifatnya lebih *ad-hoc* disesuaikan dengan tingkat kebutuhan dan situasi saat itu.

Institusionalisasi isu tersebut baru terjadi 2002 ketika Kementerian Luar Negeri melalui restrukturisasi organisasinya membentuk Direktorat Lingkungan Hidup dan Pembangunan. Direktorat ini bertanggungjawab untuk melakukan fungsi-fungsi perumusan kebijakan luar negeri secara multilateral dalam penanganan isu-isu terkait dengan aspek-aspek pembangunan ekonomi dan lingkungan hidup.

Komitmen lain terlihat dengan dimasukkannya agenda penanganan perubahan iklim sebagai salah satu prioritas dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010–2014 di era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Selain deretan panjang berbagai kebijakan domestik terkait dengan isu lingkungan tersebut, masih terdapat kebijakan-kebijakan serupa yang pada akhirnya merujuk secara spesifik pada isu pemanasan global dan perubahan iklim, seperti dibentuknya Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI) melalui Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2008. Dewan yang diketuai langsung oleh Presiden RI ini bertugas untuk mengoordinasikan kebijakan nasional, strategi, program, dan kegiatan pengendalian perubahan iklim, termasuk di dalamnya perumusan posisi diplomasi Indonesia dalam forum-forum internasional.

Indonesia menyadari bahwa setiap negara, termasuk Indonesia, telah melakukan upaya untuk mengurangi dampak kerusakan dan mengelola lingkungan hidupnya masing-masing. Namun, di tingkat global pengelolaan yang bersifat domestik nasional itu belum cukup. Untuk pengelolaan lingkungan sedunia tetap diperlukan koordinasi global yang menjurus ke arah usaha-usaha kerja sama global yang terpadu. Oleh karena itu, selain pengaturan secara domestik, Indonesia juga aktif dalam upaya-upaya kerja sama global.

Hal ini antara lain dilakukan Indonesia melalui berbagai langkah diplomasi lingkungan. *Pertama*, Indonesia meratifikasi Konvensi-konvensi PBB tentang lingkungan hidup, di antaranya Konvensi Kerangka Kerja PBB mengenai Perubahan Iklim (*United Nations Framework Convention on Climate Change*-UNFCCC) pada 1994 dan pengesahan Protokol Kyoto atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim pada 2004. *Kedua*, Indonesia secara aktif menjadi tuan rumah dalam penyelenggaraan berbagai pertemuan untuk mengatasi persoalan lingkungan hidup. Pada bulan September 2001, Indonesia menjadi tuan rumah yang menghasilkan Deklarasi Bali tentang *Forest Law Enforcement and Governance*. Indonesia juga menjadi tuan rumah Konferensi Perubahan Iklim ke-13 dan Pertemuan ke-3 Negara Pihak Protokol Kyoto (COP 13/MOP 3) di Bali pada

tanggal 3–15 Desember 2007. Kepemimpinan Indonesia dalam pertemuan tersebut terbilang sukses, dan pada akhir pertemuan tersebut negara peserta menyepakati *Bali Road Map*. Salah satu keputusan pentingnya adalah melahirkan proses negosiasi untuk menguatkan respons internasional dalam menghadapi isu perubahan iklim yang termuat dalam *Bali Action Plan*. *Ketiga*, Indonesia juga secara aktif berpartisipasi mengirimkan delegasi RI ke berbagai perhelatan internasional untuk melakukan berbagai kerja sama bilateral, regional, dan multilateral. Pada tahun 1972, misalnya, Indonesia telah mengirim delegasinya yang dipimpin oleh Emil Salim ke konferensi Stockholm. Langkah berikutnya juga diayunkan seiring dengan kesepakatan KTT Bumi tahun 1992 yang menghasilkan konsep pembangunan berkelanjutan. Konsep ini menekankan pada kebijakan lingkungan dalam kerangka pembangunan berkelanjutan yang bersifat jangka panjang dan pada pendekatan pembangunan tiga jalur, yaitu pembangunan yang melibatkan faktor sosial, lingkungan, dan ekonomi. Pada masa pemerintahan era reformasi, tercatat Indonesia telah mengirimkan delegasinya dalam berbagai pertemuan internasional yang membahas lingkungan hidup, seperti COP 4 Basel 1998 di Kuching Malaysia dan COP UNCBD 1998 di Bratislava, Slovakia; COP 4 UNFCCC di Buenos Aires, Argentina (1998); COP 2 UNCCD di Dakar, Senegal (1998); COP 7 Ramsar di San Jose, Ecuador (1999); COP 5 Basel di Swiss (1999); Ex COP UNCBD Cartagena, Colombia (1999); COP 3 UNCCD di Recife (1999); COP 5 Ozon 1999 di Beijing, China; dan COP 5 UNFCCC di Bonn, Jerman (1999). *Millenium Summit* (2000), Konferensi Tingkat Tinggi Pembangunan Berkelanjutan (*World Summit on Sustainable Development*, WSSD), atau juga dikenal dengan sebutan Rio+10 di Johannesburg, Afrika Selatan (2002), UNFCCC di Bali (2007), UNFCCC di Copenhagen (2009) dan lain sebagainya.¹⁹

Namun, berbagai wacana kebijakan yang dibangun pemerintah Indonesia, baik domestik maupun internasional, kurang ditindaklanjuti dalam langkah-langkah pendukung dalam negeri

¹⁹ Berbagai data di atas diolah dari Andreas Pramudianto, *Diplomasi Lingkungan Hidup: Teori dan Fakta*, (Jakarta, Universitas Indonesia, 2008).

yang konkret, baik di masa Orde Lama, Orde Baru, maupun pasca-Orde Baru. Dengan kata lain, antara wacana dan implementasi kebijakan lingkungan hidup ibarat "jauh panggang dari api". Banyak dari implementasi kebijakan, nasional maupun lokal, baik di era pasca-Orde Baru maupun di era sebelumnya, ternyata bertentangan dengan substansi komitmen untuk menjaga lingkungan dan atau mencegah melajunya pemanasan global dan perubahan iklim.

Cermin kondisi ini, misalnya, terlihat dari beberapa peraturan yang memberikan kemudahan atas terjadinya pengerusakan hutan gambut dan aktivitas ekstraksi sumber daya alam. Kebijakan Permentan No. 14 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemanfaatan Lahan Gambut untuk Pemanfaatan Budidaya Kelapa Sawit adalah salah satunya. Melalui kebijakan ini, lahan gambut boleh dibuka untuk ditanami kelapa sawit. Hal ini sejalan dengan tujuan pemerintah yang menargetkan 10% kebutuhan bahan bakar dalam negeri akan dipasok dari bahan nabati dan 70% sumbernya dari kelapa sawit pada tahun 2010. Untuk itu pemerintah terus mengembangkan luas perkebunan kelapa sawit yang selama tiga tahun terakhir ini terus meningkat menjadi 26,7 juta hektare yang tersebar di 17 Provinsi. Upaya perluasan lahan ini juga sejalan dengan target pemerintah untuk terus meningkatkan produksi CPO sebesar 40 juta ton pada tahun 2020. Namun, tentu saja kebijakan-kebijakan tersebut tidak sejalan dengan kebijakan untuk mengurangi emisi karbon sebagaimana yang selalu diwacanakan oleh pemerintah dalam berbagai pertemuan yang membahas mengenai perubahan iklim. Hal ini karena setiap satu ton CPO sesungguhnya akan menghasilkan dua ton CO. Selain itu, penggunaan pupuk nitrogen di perkebunan sawit juga memiliki emisi 301 kali lebih besar dibandingkan dengan emisi CO₂.²⁰

Inkonsistensi kebijakan di atas juga tecermin melalui lahirnya perizinan-perizinan yang berkaitan dengan aktivitas ekstraksi sumber daya alam. Salah satunya adalah lahirnya UU yang mempermudah perizinan pertambangan, yaitu UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Pasal 26 UU ini yang memberikan

kewenangan kepada pemerintah daerah baik di tingkat I maupun II untuk memberikan Izin Usaha Pertambangan (IUP) telah menyebabkan dampak perusakan lingkungan hidup.²¹ Adanya ekspansi usaha pertambangan akan mendorong alih fungsi hutan secara besar-besaran. Sebagai contoh yang terjadi di Kalimantan Selatan, ada 97 perusahaan tambang batu bara yang kawasan pengerukannya masuk kawasan hutan.²²

Justru melalui kebijakan-kebijakan kehutanan dan pertambangan di atas, Presiden SBY tidak melestarikan dan mengelola hutan dengan baik melainkan malahan mengancam keselamatan hutan dan rakyatnya. Upaya pencegahan dan pengurangan deforestasi yang diwacanakan di berbagai forum internasional perubahan iklim senyatanya pada tataran riil di dalam negeri tidak terjadi. Merujuk pada data Walhi, pada masa kepemimpinan SBY angka deforestasi Indonesia sungguh sangat besar. Sepanjang 2006–2007, misalnya, deforestasi mencapai 2.07 juta ha. Jika di setiap hektare hutan alam hidup sekitar 2.500 pohon dengan diameter beragam maka ada 5.17 miliar pohon yang musnah. Angka pemerintah sekalipun, deforestasi tahun lalu mencapai 1.07 juta hektare. Artinya ada 2.6 miliar pohon musnah.²³ Deforestasi hutan untuk perkebunan dan pertambangan telah menyebabkan kebakaran hutan dan pengeringan lahan gambut yang berkontribusi terhadap peningkatan kadar emisi di Indonesia. Laju deforestasi yang mencapai lebih dari satu juta hektare pertahun telah menempatkan Indonesia sebagai urutan pertama sebagai negara dengan laju deforestasi tertinggi di dunia.²⁴ Akibat lanjut dari luasnya deforestasi ini adalah Indonesia menjadi negara penghasil emisi ketiga terbesar di dunia setelah AS dan Cina.

Realitas deforestasi yang melaju kencang terutama pasca Orde Baru ini terjadi seiring

²⁰ Walhi, "Environmental Outlook 2010: Indonesia Tanah Air Kita", (Jakarta: Walhi, 28 Januari 2010), hlm. 27–28.

²¹ Lihat Walhi, *Environment Outlook*..., hlm. 5; dan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

²² Lihat Bencana Ekologis, "Avatar, Papua dan SBY", 29 April 2010, di <http://bencanaekologis.blogspot.com/2010/04/avatar-papua-dan-sby.html>, diunduh pada 9 Agustus 2010

²³ *Ibid.*

²⁴ Greenpeace.Org, di <http://www.greenpeace.org/hutanindonesia/htm>, diunduh pada 5 Juli 2010.

implementasi otonomi daerah. Otonomi daerah jika dilihat dari diskursus demokrasi memang memuat ide-ide ideal tentang pemberdayaan daerah. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya otonomi daerah telah menghasilkan realitas politik *euphoria* sehingga pemerintah pusat "kesulitan" dalam mengendalikan daerah ketika mengeksploitasi potensi alam termasuk hutan. Seluruh kerusakan alam ini senantiasa dibalut argumentasi pembangunan, meski dalam berbagai kasus tidak jarang pula diketemukan pula hasil eksploitasi hutan dimanfaatkan untuk kepentingan-kepentingan pribadi elit birokrasi bukan untuk membangun kesejahteraan rakyat. Memang, realitas politik nasional dalam kerangka lingkungan dan atau pemanasan global bukanlah fenomena khas Indonesia, tetapi tidak jauh beda dari fenomena global. Isu lingkungan hidup khususnya pemanasan global dan perubahan iklim dengan segala sebab dan akibatnya, memang telah menjadi kesadaran bersama pada lingkup global, tetapi hampir setiap rezim belum punya kepedulian secara kokoh terhadapnya terutama akibat pertimbangan besarnya biaya ekonomi yang harus ditanggung dalam implementasinya.

Dengan adanya alih fungsi hutan untuk perkebunan monokultur, pertambangan, dan deforestasi di atas maka sesungguhnya kebijakan yang dicanangkan pemerintahan SBY yaitu "One Man One Tree" menjadi kehilangan artinya. Ancaman atas kerusakan dan keselamatan hutan masih signifikan. Tanpa adanya upaya nyata tata kelola yang baik atas hutan Indonesia yang seluas sekitar 130 juta hektare, maka dalam tempo sekitar 65 tahun hutan Indonesia hanya sebatas pada cerita.

Berbagai kebijakan domestik di atas pada kenyataannya menggarisbawahi adanya kontradiksi dengan yang diwacanakan oleh pemerintah dalam soal pelestarian dan pengelolaan lingkungan hidup. Realitas ini tentu akan mengaburkan kredibilitas diplomasi Indonesia dalam soal perubahan iklim diakui masyarakat internasional dengan bukti berbagai ragam penghargaan internasional yang diterimanya. Sebagus-bagusnya diplomasi yang dijalankan oleh diplomat yang memiliki kemampuan handal pun tidak akan menghasilkan tujuan yang optimal dan efektif bila tidak

didukung oleh situasi kondisi yang tertata baik di dalam negeri. Inkonsistensi kebijakan lingkungan hidup akan dapat memengaruhi kredibilitas dan citra Indonesia yang sudah dibangun dengan susah payah.

Problem lainnya dalam melakukan diplomasi soal lingkungan hidup adalah Indonesia belum dapat bersikap kritis terhadap apa yang dikatakan dan dilakukan oleh pihak luar negeri, khususnya negara maju. Indonesia umumnya masih menerima apa yang mereka katakan sebagai benar, walaupun itu merugikan Indonesia. Misalnya, tentang laju *deforestation* serta banyaknya emisi gas rumah kaca Indonesia, dan sebaliknya seolah negara maju dan atau pengkritik tidak pernah melakukan *deforestation*. Salah satu akibat anggapan itu yang telah Indonesia rasakan ialah adanya boikot kayu tropik. Namun hanya sedikit yang mempertanyakan benarkah anggapan negara-negara maju itu dan kemudian berusaha untuk meluruskannya dengan data yang dipercaya. Realitas lemahnya diplomasi Indonesia terjadi karena hal-hal berikut ini.²⁵

Pertama, dalam menghadapi konferensi internasional Indonesia tidak melakukan persiapan yang masak agar mempunyai konsep yang jelas apa yang ingin dicapai dalam konferensi tersebut. Sampai saat ini Indonesia belum mempunyai konsep yang jelas tentang apa yang ingin dicapai dalam setiap konferensi terkait dengan pemanasan global dan perubahan iklim. Sampai saat ini misalnya, Indonesia kurang vokal di panggung internasional mengenai skema yang paling disukai dalam kerangka REDD, dan seperti biasa tertarik akan aneka macam mekanisme pembiayaan. Usulan Indonesia kepada UNFCCC memfokuskan pada isu *baseline*, dan bagaimana mengukur deforestasi. Usulan tersebut menyatakan bahwa skema REDD harus memasukkan peningkatan stok karbon dan pengelolaan hutan secara berkelanjutan. Penting diingat bahwa pemerintah Indonesia mengungkapkan dukungan-

²⁵ Ide yang sama bisa ditelusuri dari Otto Soemarawoto, *Indonesia dalam Kancah Isu Lingkungan Global*, (Jakarta: Gramedia, 1992), hlm. 302. Memang, lemahnya diplomasi yang dipetakan Otto Soemarawoto tersebut dilakukan dalam era Orde Baru, tetapi dalam konteks kekinian problem serupa masih sangat mengemuka, mengingat problem dasarnya memang belum ditangani secara serius.

nya terhadap pemasukan total kredit REDD ke dalam pasar karbon yang sudah ada.

Kedua, staf KBRI mempunyai pengetahuan yang terbatas tentang isu lingkungan global. Mereka minim informasi dan data yang baik tentang lingkungan hidup di tanah airnya sendiri. Akibatnya mereka mendapatkan kesulitan yang besar dalam menghadapi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) luar negeri yang mempunyai staf ilmiah yang canggih dan mengetahui banyak tentang Indonesia dengan didukung oleh data, terlepas benar ataupun salah, tentang lingkungan hidup Indonesia.

Ketiga, Indonesia tampaknya masih cenderung mengikuti genderang yang ditabuh oleh dunia maju terkait dengan isu lingkungan hidup, tanpa berkehendak menciptakan genderang alternatif. Dalam konteks REDD misalnya, justru Brazil dan Tuvalu, bukan Indonesia yang melancarkan pemikiran alternatifnya. Indonesia seharusnya membangun sebuah logika integral, memperjuangkan pandangan yang holistik, yaitu memandang bumi ini sebagai satu kesatuan ekosistem. Idealnya, Indonesia tidak hanya memandang pada hutan tropik saja, melainkan pada sistem hutan global. Data haruslah dicari tentang dinamika hutan di semua bagian dunia, di tropik dan nir-tropik, dengan menggunakan semua sumber data yang ada, termasuk data citra satelit serta produksi pertanian, peternakan dan kehutanan dan luas lahan yang diperlukan untuk mendukung produksi itu. Hutan pun tidak berdiri sendiri, melainkan terkait pada pembakaran Bahan Bakar Fosil/BBF pada satu pihak sebagai penghasil CO₂ yang menjalin tumbuhan hijau, laut dan BBF haruslah dirunut untuk mengevaluasi besarnya emisi CO₂ dan kemampuan masing-masing komponen dalam mengikat CO₂ termasuk pengaruh deposisi asam terhadap neraca karbon di hutan dan ekosistem akuatik.

Dimensi waktu harus pula diperhatikan dalam kajian holistik itu, yaitu tidak hanya dalam waktu 10–20 tahun yang akhir ini saja, melainkan sejak masa pra-pertanian pada waktu hutan masih asli dan belum dikonversikan menjadi lain jenis tataguna lahan. Hutan pada waktu masa pra-pertanian itu perlu dijadikan garis datar (*baseline*). Jenis hutan dan luas masing-masing jenis dapat

direkonstruksi dari data iklim, tanah dan pala-eontologi. Manfaat yang telah diraih dari hutan nir-tropik dan dari deforestasi yang dilakukan di daerah lain oleh negara maju haruslah dimasukkan dalam perhitungan. Walaupun hutan di daerah non-tropik telah hilang, berabad-abad yang lalu dan CO₂ yang berasal dari hutan tersebut telah lama berdaur, namun CO₂ itu tetap merupakan beban. Seandainya tidak ada deforestasi yang sangat luas di daerah non-tropik itu, kemampuan bumi untuk menyimpan karbon akan jauh lebih besar dan beban CO₂ pada atmosfer akan jauh lebih ringan daripada sekarang.²⁶

Memang langkah-langkah sedemikian tidak gampang karena memerlukan dukungan data dan informasi yang sangat kuat. Informasi sedemikian hanya mungkin didapatkan jika Kementerian Luar Negeri tidak berjalan sendiri, melainkan harus bekerja sama dengan berbagai lembaga terkait, termasuk lembaga nonpemerintah/LSM untuk membangun bekal yang komplit dalam berbagai perundingan. Bahkan, jika dianggap sangat mendesak para pakar lingkungan secara *ad hoc* dilibatkan dalam perundingan-perundingan yang sifatnya teknis yang sangat tidak dipahami para diplomat.

Lemahnya komunikasi apalagi koordinasi di antara lembaga negara, apalagi dengan lembaga nonpemerintah, dalam mengantisipasi isu-isu penting dalam konstelasi global memang masih menjadi ciri khas ketatanegaraan Indonesia. Realitas itulah yang tampaknya masih menjadi pekerjaan penting yang mesti ditangani pemerintah Indonesia, terutama ketika melakukan diplomasi lingkungan hidup. Memang, khusus dalam soal pemanasan global dan atau perubahan iklim misalnya, pemerintah telah berusaha membangun apa yang disebut koordinasi. Tahun 2008 misalnya, Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 tentang Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI). Wadah ini diketuai oleh Presiden sendiri, dengan wakil ketua Menko Perokonomian dan Menko Kesra, sedangkan anggotanya terdiri dari 17 Menteri terkait dengan perubahan iklim.²⁷

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Rahmat Witoelar, "Perubahan Iklim, Deforestasi dan Diplomasi Indonesia dalam Negosiasi Internasional". *Jurnal Diplomasi*. 1(3), Desember 2009, hlm. 23–24.

Namun, pembentukan DNPI ini justru menimbulkan pertanyaan mendasar, yaitu kenapa pemerintah tidak mengoptimalkan fungsi lembaga-lembaga yang ada, termasuk khususnya KLH yang tugas dan fungsinya memang eksklusif menangani isu-isu seputar lingkungan. Apalagi KLH pun berada dalam kabinet yang berada langsung di bawah kepemimpinan presiden. Pembentukan DNPI di satu sisi seolah telah memperlihatkan kemandulan dari KLH dalam pengaturan lingkungan di Indonesia dan tentunya termasuk perubahan iklim. Pada sisi lain, juga memperlihatkan kegagalan pemerintah dalam mengoordinasikan antarlembaga dalam menangani isu lingkungan. Jika DNPI dipimpin langsung oleh Presiden, tampaknya tanpa membentuk DNPI pun sebenarnya Presiden dapat memimpin kabinet untuk membahas isu lingkungan secara lintas sektor, termasuk pemanasan global dan perubahan iklim, mengingat Presiden memang pimpinan pemerintahan bahkan pimpinan negara. Jika problem pokok sebenarnya terletak pada soal kemampuan koordinasi maka penanganannya tidak perlu dengan membentuk lembaga baru semisal DNPI mengingat lembaga penanggung jawab lingkungan sudah ada dalam kabinet. Hal yang lebih penting adalah menata koordinasi dengan mengoptimalkan fungsi lembaga-lembaga terkait yang sudah ada. Sebab, dengan berapapun jumlah lembaga baru yang dibentuk, jika koordinasi antarlembaga tidak dibenahi yang terjadi bukan integrasi visi dan kerja sama implementasi, melainkan justru akan terjadi disintegrasi alias jalan sendiri-sendiri. Inilah problem utama yang sesungguhnya perlu mendapatkan prioritas pertama.

Kesimpulan

Berdasar realitas persoalan lingkungan, khususnya fenomena pemanasan global dan perubahan iklim maka terdapat beberapa hal yang perlu menjadi perhatian: *Pertama*, persoalan lingkungan akan menjadi semakin penting dalam agenda kebijakan Indonesia, baik domestik maupun internasional. Alasannya jelas, Indonesia memiliki kepentingan nasional yang sangat besar. Dampak dari kerusakan lingkungan, pemanasan global dan perubahan iklim terbukti sungguh luar

biasa dan telah mengancam eksistensi wilayah dan kelangsungan hidup bangsa Indonesia. Tenggelamnya beberapa pulau kecil dan berbagai bencana alam terkait perubahan iklim merupakan pertimbangan paling mendasar.

Kedua, kerusakan lingkungan hidup yang berimplikasi pada pemanasan global dan perubahan iklim merupakan fenomena global, baik ditinjau dari sisi penyebab maupun akibatnya. Penyebab kerusakan lingkungan bersifat *trans-nasional* atau agregat dari perilaku negatif manusia lintas negara, bahkan juga lintas waktu dan lintas generasi secara kumulatif. Akibat kerusakan lingkungan pun pada akhirnya telah mulai dirasakan oleh setiap masyarakat bangsa di berbagai belahan bumi. Oleh karena itu, lingkungan hidup hakikatnya tidak hanya menjadi kepentingan nasional Indonesia, tetapi ia telah menjadi kepentingan kemanusiaan secara universal.

Ketiga, mengingat kerusakan lingkungan disebabkan oleh perilaku agregat masyarakat maka upaya Indonesia dalam mengatasi problem ini tidak bisa hanya mengandalkan diplomasi internasional dengan membangun diplomasi tebar pesona. Hal yang penting, atau bahkan lebih penting adalah adanya dukungan kebijakan domestik lengkap dengan konsistensi implementasi kebijakan tersebut dalam rentang nasional. Alasannya sangat jelas, yaitu masyarakat Indonesia akan menanggung secara tunai terhadap segala akibat perilaku negatifnya terhadap lingkungan terdekatnya. Banjir dan tanah longsor, seperti kasus Wasior di Papua Barat pada bulan Oktober 2010 misalnya, yang menelan ratusan korban nyawa manusia harus diakui sebagai akibat dari kegagalan kebijakan lingkungan hidup, khususnya terkait dengan pembalakan hutan secara liar di wilayah tersebut.

Apalagi, realitas domestik —baik pada tata-ran masyarakat maupun negara—yang tak peduli pada perlindungan lingkungan pada akhirnya akan sangat berpengaruh negatif pada profil Indonesia dalam diplomasi global. Dalam wacana global Indonesia bisa saja membangun diskursus mulia tentang perlindungan lingkungan, terlepas apapun agenda kepentingan di baliknya. Hanya saja, jika domestik memperlihatkan realitas yang sebaliknya maka diplomasi yang berbiaya

sangat mahal itu dikhawatirkan hanya akan menghasilkan kesia-siaan.

Keempat, dalam membangun profil diplomasi atas isu lingkungan, idealnya Indonesia tidak hanya terfokus pada langkah-langkah seremonial menjadi tuan rumah dan atau menjadi *event organizer* konferensi. Hal yang lebih penting adalah Indonesia perlu memiliki konsep yang jelas dan strategi yang kokoh yang harus diadu dalam ajang diplomasi agar kepentingan nasional Indonesia tidak dirugikan dalam kesepakatan-kesepakatan global yang sarat dengan berbagai kepentingan dari masing-masing aktor global. Dalam kerangka itu, diplomasi Indonesia sebaiknya harus didukung oleh kemampuan prima dari para diplomatnya dengan keahlian khusus yang seharusnya dimilikinya di bidang lingkungan hidup. Aspek ini dipandang sangat penting mengingat persoalan lingkungan hidup, terutama pemanasan global dan perubahan iklim, memiliki karakter sifat yang sangat kompleks dan teknis.

Kelima, kepentingan sekaligus aktor di balik isu lingkungan saat ini sangat kompleks dan variatif. Oleh karena itu, jargon diplomasi total dalam kebijakan luar negeri Indonesia perlu diimplementasikan secara konkret. Untuk tujuan tersebut, diplomasi Indonesia ke depan memerlukan data lingkungan secara komplit, sahih, dan integratif. Hal tersebut tentu menjadi sebuah kebutuhan yang pasti mensyaratkan dukungan dari semua elemen bangsa, baik yang berasal dari pemerintah maupun masyarakat. Dalam kerangka inilah koordinasi antarlembaga negara dan pelibatan masyarakat dalam mengelola dan menjaga lingkungan menjadi keniscayaan. Hal ini penting dilakukan mengingat kompleksitas isu lingkungan hidup yang seringkali mempersulit diplomasi Indonesia di kancah internasional dan memengaruhi posisi tawar Indonesia dengan negara lain.

Sebagai catatan akhir perlu ditegaskan bahwa Indonesia tetap harus memprioritaskan agenda lingkungan hidup dalam kebijakan domestik dan diplomasi internasional. Sebab bagaimanapun perkembangan diplomasi internasional yang terjadi, efek dari pemanasan global dan perubahan iklim cepat atau lambat akan dirasakan negara kepulauan Indonesia. Oleh karena itu, secara

mandiri Indonesia tetap harus menunjukkan keinginannya untuk mengendalikan emisi CO₂, baik melalui penghematan energi maupun mencari energi alternatif yang ramah lingkungan, baik secara mandiri atau melalui mekanisme kerja sama internasional.

Penghematan energi bukanlah dimaksudkan mengurangi energi sehingga pembangunan terhambat, melainkan mengusahakan untuk mendapatkan pelayanan yang lebih banyak dari sejumlah energi tertentu. Sebab yang penting bukanlah berapa besar konsumsi energi, melainkan berapa besar pelayanan yang didapatkan dari energi itu. Arsitektur yang sesuai dengan kondisi tropik, baik untuk rumah tinggal maupun gedung besar, yang dapat mengurangi kebutuhan akan lampu dan AC merupakan bagian dari upaya penghematan energi. Optimalisasi fungsi transportasi umum dibanding kendaraan pribadi adalah pula bagian dari hemat energi.²⁸ Sementara itu, pencarian energi alternatif dimaksudkan sebagai upaya pengembangan energi yang bebas polusi. Sebenarnya usaha itu telah dijalankan, antara lain dengan pengembangan lebih banyak PLTA di samping rencana pengembangan PLTN. Usaha pergantian bensin dengan gas untuk kendaraan-kendaraan transportasi juga mengurangi emisi CO₂. Semua kebijakan itu hanya akan optimal hasilnya bila didukung oleh kebijakan yang sinergis antarsektor serta menuntut adanya koordinasi secara kokoh antara lembaga negara.

Daftar Pustaka

- Djaffar, Zainuddin *et al.* 1996. "Kebijakan Politik Luar Negeri Republik Indonesia Menghadapi Kritik Barat di Bidang Lingkungan Hidup dan Tantangannya bagi Indonesia". Laporan Penelitian. Depok: FISIP-UI.
- Bencana Ekologis. "Avatar, Papua dan SBY, 29 April 2010. <http://bencanaekologis.blogspot.com/2010/04/avatar-papua-dan-sby.html>, diunduh pada 9 Agustus 2010.
- Deplu, <http://www.deplu.go.id/Pages/IFP.aspx?P=OrganisasiInternasional&l=id>.

²⁸ Otto Soemarwoto, *Indonesia dalam Kancah Isu Lingkungan Global*, (Jakarta: Gramedia, 1992), hlm. 318.

- Elliott, Lorraine. 2007. "Environment and Security: What's the Connection". *Australian Defence Force Journal*.
- Ferris, Elizabeth. 2007, 14 Desember. "Making Sense of Climate Change, Natural Disasters, and Displacement: A work in Progress". Di Ceramah Umum, Brookings-Bern Project On Internal Displacement, Calcutta Research Group Winter Course.
- Greene, Owen. 2001. "Environmental Issues", di John Baylis dan Steve Smith (Eds.). *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*. 2nd Edition. Oxford: University Press.
- Greenpeace.Org, di <http://www.greenpeace.org/hutanindonesia/htm>, diunduh pada 5 Juli 2010.
- Hardin, Garrett. 1968, 13 December. "The Tragedy of the Commons". *Science*, 162: 3859.
- Harris, Paul G (Ed.). 2004. *Global Warming and East Asia: the Domestic and International Politics of Climate Change*. London and New York: Routledge.
- Keohane, Robert O. 1989. "Neoliberal Institutionalism: a Perspective on World Politics", dalam Robert O.Keohane (Ed.). *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press.
- Kompas, "14 Negara Pulau Terancam Hilang", 17 Februari 2009.
- Kompas, "Ekstremitas Cuaca Mencekam", 13 Februari 2010.
- Peterson, Matthew. 2005. "Green Politics", di Scott Burchill (Eds.). *Theories of International Relations*. 3rd Edition. New York: Palgrave Macmillan.
- Pramudianto, Andreas. 2008. *Diplomasi Lingkungan: Teori dan Fakta*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games", *International Organization*. Summer 42 (3).
- Soemarwoto, Otto .1992. *Indonesia dalam Kancah Isu Lingkungan Global*. Jakarta: Gramedia.
- Sonhaji. 2006. "Budaya Kemiskinan: Studi Penjajagan Atas Kegiatan Meminta-Minta Kelompok Pengemis Mingguan di Surakarta". *Spirit Publik*. 2:1.
- Salim, Emil. 2009,15 Oktober. *Kompas*, "Perubahan Iklim dan Ketahanan Nasional".
- Sukma, Rizal. 2008, 27 Agustus. "Insight: Climate change poses security threat to Indonesia". *Jakarta Post*. <http://www.thejakartapost.com/news/2008/08/27/insight-climate-change-poses-security-threat-indonesia.html>
- Terriff, Terry et al. 2003. "Non-Traditional Security Threats: the Environment as a Security Issue". *Security Studies Today*. Cambridge and Oxford: Polity Press.
- The United State Department. (n.d). *Environmental Diplomacy: The Environment and U.S. Foreign Policy*. <http://www.state.gov/www/global/oes/earth.html>, diunduh pada 10 Februari 2010.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pelindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Walhi. 2010. *Environment Outlook 2010: Indonesia Tanah Air Kita*. Jakarta: Walhi.
- Witoelar, Rachmat. 2009. Desember. "Perubahan Iklim, Deforestasi dan Diplomasi Indonesia dalam Negosiasi Internasional". *Jurnal Diplomasi*. 1(3).