

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

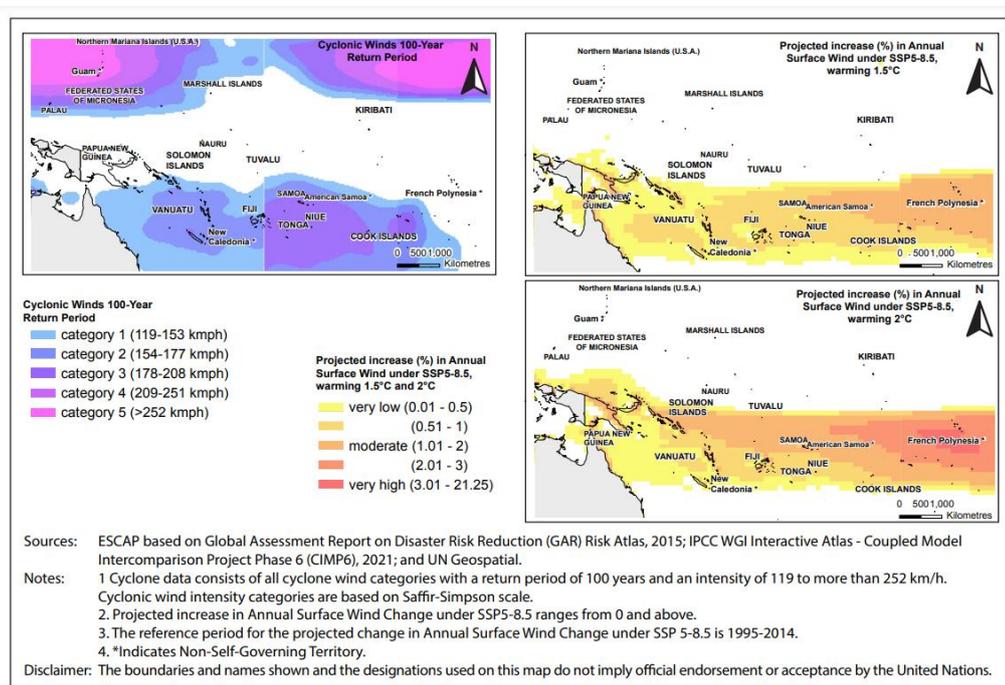
Sejak awal dekade 2020-an, dunia mulai mengalami banyak permasalahan yang berdampak pada berbagai sektor sehingga menciptakan dinamika politik global. Salah satu permasalahan tersebut adalah perubahan iklim. Perubahan iklim merupakan isu *low politics* yang kini banyak menjadi bahan perbincangan dalam politik global karena memiliki urgensi besar dan dapat mempengaruhi seluruh negara di belahan dunia manapun. Akar kemunculan perubahan iklim adalah pelepasan gas emisi rumah kaca yang berlebihan sehingga suhu meningkat. Gas emisi rumah kaca sendiri berasal dari aktivitas pembakaran bahan bakar fosil untuk sumber energi, proses industri, pertambangan, penebangan, pembakaran hutan, penggunaan transportasi bahan bakar fosil, dan pemakaian yang berlebihan.

Perubahan iklim mempengaruhi banyak aspek kehidupan, terutama pada alam dan manusia. Suhu yang terus-menerus meningkat dapat mengubah pola cuaca dan mengganggu keseimbangannya. Menurut laporan dari NOAA National Centers for Environmental Information, dunia tengah berada pada rekor terpanasnya semenjak tahun 2010 dalam catatan sejarah 143 tahun suhu dunia (Lindsey & Dahlman, 2023). Suhu yang panas dapat membahayakan kesehatan manusia karena meningkatkan jumlah kasus penyakit dan mempersulit jalannya pekerjaan di luar ruangan (Hansen & et. al., 2014). Peningkatan suhu ini dapat menguapkan air laut yang kemudian mengundang banyak bencana seperti curah hujan yang ekstrim dan banjir bandang. Bahkan, hal tersebut dapat menciptakan badai yang destruktif

seperti angin topan siklon dan *hurricane*. Hal tersebut juga dapat mendatangkan bencana kekurangan air dan kekeringan, meningkatnya permukaan air laut, hingga kasus kemiskinan dan kehilangan tempat tinggal juga meningkat (Webersik, 2013).

Salah satu kawasan di dunia yang paling terdampak perubahan iklim adalah kawasan Kepulauan Pasifik. Menurut *The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (ESCAP), negara-negara anggota kawasan tersebut merupakan penghasil emisi terkecil, yaitu hanya sebesar 0.03% jika dibandingkan dengan negara lain dalam total emisi gas rumah kaca di dunia (Toy, Yamamoto, & dkk, 2022). Meski demikian, banyak dampak yang telah dirasakan, salah satunya adalah naiknya permukaan air laut sehingga beberapa pulau kecil di kawasan Kepulauan Pasifik, seperti Tuvalu, Kiribati, Tokelau, *Marshall Island* dan beberapa kawasan lain di kawasan Pasifik terancam tenggelam (Maclellan, 2009). Kemudian kawasan Pasifik juga menghadapi banyak badai destruktif seperti topan Haiyan 2013, topan Hagupit 2014, dan topan Maysak 2015 di negara bagian Yap, Federated State of Micronesia (FSM, 2022). Selain itu, hujan badai sebesar 928 mm selama 24 jam pada tahun 2009 (Turner, 2009) dan siklon Cody 2022 (Tower, 2022) di Fiji. Tidak berhenti disitu, badai-badai tersebut dapat menimbulkan bencana lanjutan, yaitu banjir. Hal tersebut seperti pada kasus hujan badai 2009 di Fiji yang kemudian menyebabkan banjir besar (Turner, 2009). Kemudian cuaca ekstrim di Pasifik juga menyebabkan kekeringan, seperti yang terjadi pada periode tahun 1982-1983, 1997-1998 dan 2015-2016 di Samoa, Fiji, Vanuatu Papua New Guinea, Tonga dan Federated States of Micronesia (Iese & et. al., 2021).

Gambar 1 1. Data peningkatan resiko topan siklon tahun 2021.



Sumber : (ESCAP, *Pacific Perspectives 2022*, 2022)

Selain bencana-bencana yang telah disebutkan, kondisi iklim di kawasan Pasifik juga sedang kritis. Hal tersebut dikarenakan kenaikan permukaan air laut di kawasan Pasifik meningkat melebihi rata-rata global, panasnya laut dan pengasaman yang mengancam ekosistem, penurunan yang drastis pada ketebalan es gleser di *Papua New Guinea*, dan masih banyak lagi (WMO, 2023). Kondisi lingkungan yang kritis tersebut, digunakan sebagai indikator dideklarasikannya kondisi Darurat Iklim yang dilakukan oleh para menteri luar negeri negara anggota PIF pada 10 Juli tahun 2022 (PIF, 2022). Darurat Iklim secara resmi dideklarasikan pada forum yang diadakan oleh PIF pada *The 51st Pacific Island Forum Leaders Meeting* di Suva, Fiji.

Pada awal didirikan tahun 1971, *Pacific Island Forum* (PIF) merupakan forum yang terfokus pada perekonomian, perdagangan, transportasi dan pariwisata. Visi yang membangun forum ini adalah untuk mewujudkan kehidupan kawasan yang damai, harmonis, aman inklusi sosial dan sejahtera, sehingga masyarakat Pasifik dapat menjalani kehidupan yang sehat, produktif, dan bebas (PIF, The Pacific Island Forum, t.thn.). PIF memiliki total 18 anggota dan 1 asosiasi, yaitu Australia, Cook Islands, Federated States of Micronesia, Fiji, French Polynesia, Kiribati, Nauru, New Caledonia, New Zealand, Niue, Palau, Papua New Guinea, Marshall Islands, Samoa, Solomon Islands, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, dan Tokelau. Awalnya forum kerjasama regional Kepulauan Pasifik ini bernama *South Pacific Forum*, kemudian bergeser menjadi *Pacific Island Forum* pada tahun 2000 agar lebih merepresentasikan letak geografis negara-negara anggotanya. Kemudian sejak tahun 2008, fokus tujuan PIF mulai bergeser mengikuti perkembangan urgensi di Pasifik, misalnya tentang SDGs, perubahan iklim, dan keamanan regional (PIF Secretariat, 2008). Oleh karena itu, dalam menghadapi kondisi darurat iklim seperti saat ini, PIF melakukan upaya diplomasi iklim multilateral dengan melibatkan beberapa aktor pihak internal hingga eksternal forum agar kepentingan regionalnya dapat tercapai. Upaya diplomasi iklim multilateral tersebut dilakukan semenjak tahun 2009 bersama dengan dirilisnya sistem *New Pacific Diplomacy* (Sandra & Fry, 2015).

Dalam penelitian yang ditulis oleh Esther Andryani (2019) dengan judul “Upaya Negara-negara Kepulauan Pasifik Menghadapi Perubahan Iklim melalui *Pacific Island Forum* (PIF)” memiliki sudut pandang dengan menggunakan PIF

sebagai representatif seluruh negara di Kepulauan Pasifik dengan jangkauan penelitian pada tahun 2015-2018. Pada penelitian ini, PIF digunakan sebagai sarana untuk menyuarakan aspirasi di forum internasional. Selain itu kepedulian dan keseriusan PIF dalam menangani perubahan iklim diinisiasikan melalui *Pacific Island Forum Leaders Declaration on Climate Change*. Upaya lain yang dibahas dalam penelitian tersebut adalah pembuatan *Framework for the resilient development of the Pacific*, *Disaster Financial Risk*, dan pengembangan hubungan mitra dialog dengan Jepang dan Uni Eropa. Kemudian pada penelitian yang ditulis oleh Regina Princessa, dkk (2020) dengan judul “Analisis Kerjasama *Secretariat of The Pacific Regional Environment Programme* (SPREP) terkait Perubahan Iklim”, dibahas peran SPREP bersama PIF dalam menangani perubahan iklim melalui *Pacific Island Forum Leaders Declaration on Climate Change*. Melalui kedua penelitian tersebut, PIF hanya dibahas sebagai aktor kedua, sarana, dan mitra, sehingga tidak ada bahasan secara penuh yang mengambil dari sudut pandang PIF. Oleh karena itu, peneliti mengembangkan sudut pandang dengan menjadikan PIF sebagai aktor utama untuk melakukan upaya diplomasi iklim multilateral.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan runtutan latar belakang yang telah dijabarkan beserta *research gap* yang ditemukan. Maka peneliti merumuskan masalah sebagai dasar dari penelitian ini berupa **“Bagaimana upaya diplomasi iklim multilateral *Pacific Island Forum* dalam menangani ancaman darurat iklim Pasifik tahun 2019 - 2023?”**

1.3. TUJUAN

1.3.1 Tujuan Umum

Secara umum, tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk memenuhi persyaratan akhir kelulusan di jenjang pendidikan Strata 1 dalam Program Studi Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.3.2 Tujuan Khusus

Secara khusus, tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk menjabarkan apa saja yang dilakukan oleh *Pacific Island Forum* dalam mengatasi ancaman darurat iklim Pasifik pada tahun 2019 hingga 2023. Selain itu juga untuk menambah perspektif dan literatur baru yang terfokus pada bahasan kawasan Kepulauan Pasifik dalam studi Hubungan Internasional.

1.4. KERANGKA PEMIKIRAN

1.4.1. *Environmental Threats*

Environmental threats atau ancaman lingkungan adalah dampak buruk yang ditimbulkan dari aktivitas manusia terhadap lingkungan yang menyebabkan gundulnya hutan, polusi, perubahan iklim, penipisan ozon, dan kelangkaan air (Santhakumari & Sagar, *The Environmental Threats Our World Is Facing Today*, 2020). Kemudian, Malhi dkk (2019) membagi jenis-jenis ancaman dari perubahan iklim tersebut berdasarkan medannya, yaitu di daratan dan di lautan. Di daratan, perubahan iklim mengakibatkan peningkatan variabilitas curah hujan, terjadinya bencana yang kering dan basah secara ekstrim, kenaikan suhu jangka panjang, mudah terbakarnya ekosistem, serta defisit air di atmosfer sehingga meningkatkan tekanan fisiologis dan hidrologi. Sedangkan di lautan, perubahan iklim mengakibatkan peningkatan gelombang panas laut dan pengasaman jangka panjang sehingga meningkatkan tekanan fisiologis pada banyak organisme dan ekosistem laut. Sejak 40 tahun lalu, para ilmuwan telah sepakat bahwa ancaman lingkungan yang diakibatkan oleh perubahan iklim mengkhawatirkan sehingga diperlukan adanya tindakan yang mendesak (William, Wolf, & et. al., 2020). Oleh karena itu dibuatlah pertemuan global yang membahas iklim dan beberapa perjanjian seperti Protokol Kyoto 1997 dan Perjanjian Paris 2015 (Ripple, Wolf, & et.al., 2017). Namun emisi gas rumah kaca masih terus meningkat dengan cepat, sehingga ancaman terhadap lingkungan juga semakin destruktif terhadap bumi. Oleh karena itu, lebih dari 11.000 ilmuwan di seluruh dunia menyatakan dengan tegas dan jelas

bahwa bumi sedang berada pada kondisi darurat iklim (William, Wolf, & et. al., 2020).

1.4.2 Diplomasi Iklim Multilateral

Diplomasi iklim adalah praktik dan proses penciptaan rezim perubahan iklim internasional dan memastikan keefektifan operasionalnya (Mabey, Gallagher, & Born, 2013). Dalam praktiknya, diplomasi iklim melibatkan perjanjian-perjanjian antar negara hingga internasional, kerjasama, negosiasi, penerapan kebijakan, serta berbagai kepentingan negara terkait perubahan iklim. Selain itu, diplomasi iklim harus memperhatikan *trade-off* politik untuk menyeimbangkan dengan konflik ekonomi, energi, kekhawatiran akan perubahan iklim, dan tujuan diplomatik terkait (Mabey, Gallagher, & Born, 2013). Awal mula kemunculan teori diplomasi iklim adalah saat dinyatakan bahwa perubahan iklim yang tidak terkendali dapat membahayakan perdamaian dan keamanan internasional oleh *United Nation General Assemble (UNGA)* dan Dewan Keamanan PBB (Mabey, Gallagher, & Born, 2013). Sejak saat itu, akhirnya dibuatlah Konvensi Perubahan Iklim PBB dengan sebutan *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)* yang memiliki agenda pertemuan tahunan dengan sebutan *Conferences of Parties (COP)*. Tepatnya, perubahan iklim mulai mengalami proses pengarusutamaan pada tahun 1990-an.

Kemudian dari teori diplomasi iklim tersebut, peneliti kerucutkan lagi perspektif yang digunakan menjadi teori turunannya, yaitu diplomasi iklim multilateral. Dalam teori ini, praktik diplomasi iklim dilakukan dengan melibatkan lebih dari dua negara dalam proses pencapaian kepentingan yang sama (Kinley,

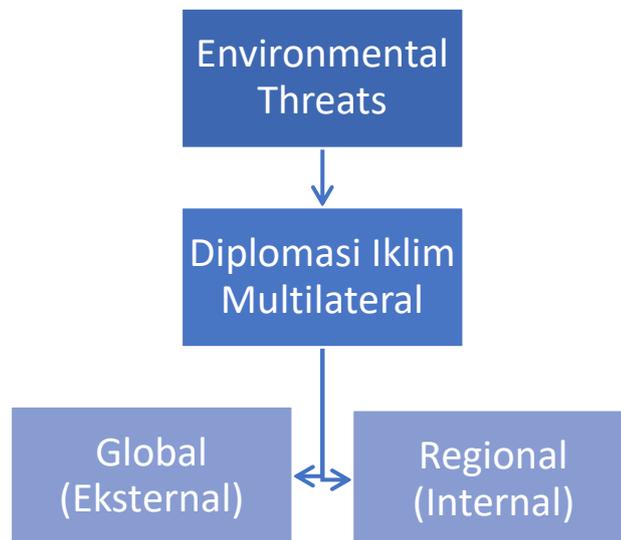
2022), yaitu mengatasi ancaman perubahan iklim. Negara berperan sebagai aktor utama sehingga mereka menyusun programnya sendiri (Stranadko, 2022). Namun, menurut Betsill dan Corell (2008) aktor yang terlibat tidak hanya negara, tetapi juga aktor non-negara seperti organisasi internasional dan *Non Governmental Organization* (NGO). Aktor non-negara berperan berdasarkan 5 fungsi, yaitu memberikan panduan dan sinyal pada aktor, menetapkan aturan untuk memfasilitasi tindakan kolektif, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, menawarkan dukungan berupa pendanaan iklim, teknologi, dan pengembangan kapasitas, serta mempromosikan pengetahuan dan pembelajaran (Oberthur, Hermwille, & Rayner, 2021). UNFCCC (2015) menyatakan bahwa negara dan aktor non-negara (organisasi internasional dan NGO) bekerja di bawah sebuah mekanisme. Aktor non-negara diminta bekerja sama dengan negara untuk memastikan praktik terbaik dalam upaya penanganan perubahan iklim. Selain itu, aktor non-negara juga diminta berperan sebagai pelengkap dan pendukung tindakan negara serta *National Determined Contribution* (NDC). Menurut Dimitrov (2016), dalam sebuah pencapaian politik yang nyata harus diperhatikan bahwa pentingnya diplomasi tradisional negara dan multilateralisme antar pemerintah dalam tata kelola iklim. Dimana diplomasi tradisional yang memandang negara sebagai aktor utama yang berupaya dengan hubungan bilateral, namun masih berada pada konteks transnasional/kemultilateralan yang telah disepakati bersama dalam tata kelola iklim (Stranadko, 2022).

Selain dalam mekanisme kerja yang telah dijelaskan di atas, diplomasi iklim multilateral yang dilakukan dalam tata kelola iklim global juga beroperasi di bawah

payung kerangka kerja *multi-level governance*. Menurut Rietig (2020) kerangka kerja tersebut terbagi menjadi tiga level pemerintahan yang saling ketergantungan, yaitu level nasional, regional, dan internasional, sehingga aktor-aktor yang terlibat tidak hanya terpetakan sekedar menjadi negara dan non-negara saja. Akan tetapi lebih kompleks dan sesuai dengan levelnya, yaitu aktor negara pada level nasional, organisasi regional pada level regional, dan organisasi internasional serta NGO pada level internasional. Organisasi regional sebagai aktor yang memiliki level di atas nasional dan di bawah internasional berperan sebagai perantara antara negara dan lembaga-lembaga global (Börze & Hüllen, 2015). Hal tersebut dikarenakan organisasi regional sebagai aktor dalam tata kelola iklim memiliki pengaruh secara global karena sifatnya yang global dan pluralistik, sehingga jangkauannya di seluruh dunia, meluas, dengan memiliki hubungan eksternal yang lebih besar (Mittelman, 2000). Dimana pengaruh global dan luasnya jangkauan tersebut dapat dimanfaatkan sebagai platform komunikasi dengan pihak eksternal untuk membahas berbagai isu atau menyuarakan kepentingan kawasan dan mencari donor dalam hal pendanaan, pemberdayaan, dan pengarahan (Kurtbag, 2018). Kemudian, selain pengaruhnya secara global, peran perantara tersebut juga didapatkan karena organisasi regional memiliki keuntungan terkait peran mereka di kawasan. Organisasi regional memiliki pengetahuan terkait kawasan lebih baik daripada aktor di level internasional, sehingga dapat memobilisasi pengetahuan tersebut untuk pembangunan dan menjaga perdamaian dengan lebih efektif (Kahler, 2017). Keuntungan tersebut juga menjadikan organisasi regional sebagai implementor yang dapat membaurkan kebijakan iklim global ke dalam preferensi dan kondisi negara anggotanya (Kahler, 2017).

1.5 SINTESA PEMIKIRAN

Bagan 1. 1. Sintesa Pemikiran



Sumber : Peneliti

Berdasarkan latar belakang, rumusan masalah serta kerangka pemikiran yang peneliti gunakan sebagai landasan dalam penelitian ini, Maka didapatkan sintesa pemikiran seperti yang ada pada alur bagan di atas. Diawali dengan *environmental threats* yang diakibatkan oleh perubahan iklim, menjadi akar permasalahan di kawasan dengan kondisinya sebagai darurat iklim. Hal tersebut menjadikan aktor regional mulai melakukan upaya penanganan kondisi darurat iklim dengan melakukan diplomasi iklim multilateral bersama berbagai pihak dari level global (eksternal kawasan) dan level regional (internal kawasan). Pada level regional, aktor regional membaurkan kebijakan iklim global pada kondisi negara anggota untuk diimplementasikan dengan menciptakan kebijakan-kebijakan penanganan perubahan iklim. Dalam penyusunan kebijakan tersebut, aktor regional

bekerja sama dan berkoordinasi dengan lembaga regional lainnya. Sedangkan pada level global, aktor regional berperan sebagai perantara antar anggota negara dan lembaga global untuk menyuarakan kepentingannya. Selain itu, aktor regional juga melakukan kerjasama dengan lembaga global agar mendapatkan donor pendanaan, pemberdayaan, dan pengarahan untuk mendukung program penanganan iklimnya.

1.6 ARGUMEN UTAMA

Pacific Island Forum melalui diplomasi iklim multilateral melakukan upaya kerjasama dengan berbagai pihak, baik secara regional maupun global. Diplomasi iklim multilateral secara regional dilakukan oleh anggota PIF secara internal, sedangkan secara global melalui kerjasama dengan aktor non-negara di luar kawasan. Diplomasi iklim multilateral yang dilakukan forum kerjasama kawasan Pasifik ini membentuk dan menghasilkan beberapa skema. Skema tersebut diklasifikasikan menjadi internal dan eksternal. Secara internal, upaya diplomasi iklim multilateral yang dilakukan PIF sebagai implementor kebijakan adalah *planning, developing, and endorsing 2050 Strategy for Blue Pacific Continent*. Kemudian sebagai pihak perantara antar level nasional dan level internasional, PIF memanfaatkan pengaruh dan luasnya jangkauan hubungan secara global dengan aktor eksternal kawasan. PIF melakukan upaya diplomasi iklim multilateral dengan pengembangan “5-point” *Disaster Risk Finance and Insurance* bersama *World Bank* dan UNDP. Selain itu, PIF juga mengembangkan *Pacific Island Climate Mobility Strategy* bersama IOM, ILO, ESCSP, OHCHR, dan New Zealand sebagai

negara calon penerima *climate refugees*. Terakhir PIF juga menjalin kerjasama dengan FIFA.

1.7 METODE PENELITIAN

1.7.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan oleh penulis adalah metode penelitian deskriptif kualitatif. Metode penelitian deskriptif menjadikan rumusan sebagai acuan penelitian untuk mengeksplorasi suatu kondisi yang dijadikan objek penelitian secara luas dan mendalam. Kemudian, menurut Lexy J. Meleong menjelaskan bahwa jenis penelitian kualitatif merupakan prosedur yang menghasilkan data deskriptif berupa tulisan atau lisan dari objek yang tengah diamati (Meleong, 2007). Dalam metode penelitian deskriptif kualitatif, fakta permasalahan dalam penelitian dijelaskan dan dianalisis secara komprehensif dan sistematis untuk mempermudah peneliti menarik kesimpulan dengan teori sebagai acuan proses analisis data. Kemudian hasil dari tipe penelitian deskriptif kualitatif berupa kalimat pernyataan yang sesuai dengan keadaan asli.

1.7.2. Jangkauan Penelitian

Peneliti menentukan jangkauan penelitian pada tahun 2019 hingga 2023. Tahun 2019, PIF baru memulai merencanakan rancangan skema penanganan iklim. Diawali dengan skema “2050 Strategy for Blue Pacific Continent”. Kemudian pada tahun-tahun berikutnya, PIF menyusun dan mematangkan beberapa skema dan upaya lain yang masih berkaitan dengan penanganan untuk perubahan iklim. Lalu

jangkauan penelitian ini diakhiri dengan tahun 2023, dimana proses pengembangan seluruh strategi dan upaya diplomasi iklim multilateral telah usai dan siap diimplementasikan.

1.7.3. Teknik Pengumpulan Data

Di dalam sebuah penelitian, terdapat dua teknik pengumpulan data yang biasa digunakan (Hasan, 2002). Pertama, merupakan data primer yang dikumpulkan dengan cara turun tangan ke lapangan secara langsung seperti observasi, wawancara, survei, eksperimen, etnografi, dan sebagainya. Lalu yang kedua adalah data sekunder, dimana data tersebut tidak diperoleh secara mandiri, tetapi melalui data-data yang sudah ada sebelumnya. Pada penelitian ini, penulis menggunakan data sekunder yang berasal dari hasil telusuran internet. Walaupun begitu, data-data yang dikumpulkan peneliti tetaplah berasal dari sumber-sumber yang kredibilitasnya dapat dipertanggung-jawabkan. Sumber-sumber tersebut di antaranya adalah *website* resmi dari PIF, *framework*, *report*, *handbook*, *online book*, artikel jurnal dan masih banyak lagi. Data-data tersebut menyajikan diplomasi iklim multilateral yang dilakukan oleh PIF untuk menangani ancaman darurat iklim pasifik pada tahun 2019 hingga 2023.

1.7.4 Teknik Analisis Data

Setelah mengumpulkan data-data sekunder dari telusuran berbagai sumber yang kredibel, kemudian peneliti mengolahnya dengan cara dianalisis agar dapat menarik sebuah hasil berupa kesimpulan dari studi kasus yang diteliti. Peneliti menggunakan teknik analisis data kualitatif berupa reduksi data, penyajian data,

lalu penarikan kesimpulan (Saleh, 2017). Jenis analisis data kualitatif memproses data-data yang sifatnya bukan angka, melainkan data yang bersifat subjektif. Kemudian, tujuan dari dilakukannya teknik analisis data kualitatif adalah menarik kesimpulan dari data-data yang telah dikumpulkan (Saleh, 2017).

1.7.5. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembaca memahami penelitian ini, peneliti menjelaskan apa yang dibahas melalui sistematika penulisan ini. Rinciannya adalah sebagai berikut :

Bab I : Merupakan Bab pendahuluan, dimana disini dijelaskan penelitian secara garis besar yang diuraikan pada latar belakang, rumusan masalah, tujuan, kerangka pemikiram, sistematika pemikiran, argumen utama, dan metodologi peneltiian.

Bab II : Memuat tentang penjelasan terkait bagaimana saja ancaman atau *environmental threats* yang dihadapi negara-negara anggota PIF sehingga para pemimpinnya mendeklarasikan kondisi darurat iklim di kawasan Pasifik. Selain itu, peneliti juga menyajikan apa saja yang merupakan upaya diplomasi iklim multilateral secara internal sebagai implementor kebijakan global di kawasan.

Bab III : Dalam bab ini, peneliti membahas terkait diplomasi iklim multilateral PIF dengan pihak eksternal kawasan atau dengan aktor pada level internasional. Diplomasi yang dilakukan PIF tersebut, dilakukan sebagai pemenuhan peran perantara antar internal kawasan dengan lembaga-lembaga global

sebagai pihak eksternal. Diplomasi tersebut dilakukan berdasarkan beberapa skema yang telah disusun oleh PIF sejak dari tahun 2019 hingga 2023

Bab IV : Bab ini merupakan penutup. Dimana pada bab ini, peneliti menyajikan kesimpulan yang telah ditarik dari data-data yang telah disajikan. Selain itu, peneliti juga menyajikan saran agar topik ini dapat berkembang dengan baik pada penelitian selanjutnya.