

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Krisis iklim saat ini bukan sekedar persoalan lingkungan. Krisis ini telah menjadi fokus utama dalam politik global. Adanya tuntutan dekarbonisasi yang semakin mendesak, sektor kelistrikan menghadapi tantangan besar. Transisi menuju energi bersih terlihat menjanjikan, terutama dengan meningkatnya penggunaan panel surya dan kincir angin. Namun, kenyataannya, kedua sumber energi ini sering menghadapi masalah ketidakstabilan pasokan yang bergantung pada cuaca. Dalam kondisi ini, *hydropower* atau tenaga air muncul sebagai solusi yang bisa menjamin stabilitas pasokan listrik secara terus-menerus. Tenaga air menghasilkan emisi karbon yang 90% lebih rendah dibanding bahan bakar fosil (IEA, 2023).

Di tingkat nasional, komitmen Kanada terhadap mitigasi perubahan iklim dipertegas melalui pengesahan *Canada Net Zero Emissions Accountability Act* pada tahun 2021. Hal ini bukan sekedar regulasi administratif, melainkan sebuah landasan hukum federal yang mengikat pemerintah Kanada untuk mencapai target *net-zero emissions* pada tahun 2050. *Net-Zero Act* menciptakan kerangka akuntabilitas yang mewajibkan adanya target pengurangan emisi 40-45% di bawah level 2005 pada tahun 2030 (Government of Canada, 2023). Signifikansi dari regulasi ini terletak pada bagaimana *Net-Zero Act* ini memandatkan kolaborasi lintas sektor dan lintas yurisdiksi, yang secara tidak langsung memberikan tekanan

sekaligus peluang bagi provinsi-provinsi di Kanada untuk menyelaraskan kebijakan energi mereka dengan ambisi nasional.

Québec, sebagai provinsi terbesar kedua di Kanada, merespon mandat federal ini dengan memosisikan diri sebagai salah satu aktor subnasional yang strategis karena kepemilikan dan pengelolaan sumber daya *hydropower* yang melimpah. Dalam sistem federal Kanada, pemerintah provinsi diberikan kewenangan eksklusif atas urusan seperti pendidikan, kesehatan, hukum sipil, serta pengelolaan sumber daya alam dan energi. Ini menarik karena provinsi ini merupakan produsen listrik tenaga air terbesar di Kanada, dengan lebih dari 99% listriknya berasal dari tenaga air. Melalui Hydro-Québec, perusahaan milik negara yang sangat berpengaruh, mereka mengelola 60 pembangkit dengan kapasitas terpasang total 37.439 MW (Government of Canada, 2024). Keunggulan ini tidak hanya memenuhi kebutuhan energi domestik, tetapi juga memosisikannya sebagai pemasok energi bersih krusial bagi wilayah tetangga (Hydro-Québec, 2023). Secara ekonomi, Québec menyumbang sekitar 19-20% dari total PDB Kanada, menjadikannya kekuatan ekonomi terbesar kedua di negara setelah Ontario. Pada tahun 2023, meskipun terjadi penurunan volume ekspor akibat rendahnya curah hujan, Hydro-Québec tetap mencatatkan laba bersih sebesar CAD 3,3 miliar (Statistics Canada, 2025).

Eksistensi Québec sebagai aktor subnasional yang otonom berakar kuat pada landasan legal-formal dalam sistem federalisme Kanada. Secara konstitusional, berdasarkan *Constitution Act 1867* (khususnya pasal 92A), provinsi-provinsi di Kanada memiliki yurisdiksi eksklusif atas pengelolaan sumber daya alam non-

terbarukan, sumber daya kehutanan, dan energi listrik. Kewenangan domestik yang luas ini kemudian diekstensi ke ranah internasional melalui Doktrin Gérin-Lajoie (1965), yang menegaskan prinsip “*prolongement externe des compétences internes*” atau perpanjangan eksternal dari kewenangan internal. Doktrin ini menyatakan bahwa “apa yang menjadi wewenang Québec di dalam negeri, juga menjadi wewenangnya di luar negeri” (Mckinnon, 2008). Doktrin ini memberikan legitimasi bagi Québec untuk menjalankan aktivitas paradiplomasi secara mandiri dalam bidang-bidang kompetensinya tanpa harus melalui perantara pemerintah federal Ottawa.

Keterkaitan antara *Net-Zero Act* dan strategi Québec terlihat jelas dalam aktivitas paradiplomasinya di Amerika Serikat. Keharusan Kanada untuk mencapai emisi nol bersih memberikan legitimasi tambahan bagi Québec untuk mengeksport solusi energi bersihnya ke wilayah tetangga sebagai bentuk kontribusi regional terhadap target iklim global. Data menunjukkan bahwa ekspor listrik Hydro-Québec ke Amerika Serikat, khususnya ke *New York dan New England*, telah menjadi komponen penting dalam upaya dekarbonisasi wilayah tersebut. Sebagai contoh, proyek *Champlain Hudson Power Express (CHPE)* yang tengah dalam tahap konstruksi dan direncanakan akan mengirimkan 1.250 MW listrik bebas emisi dari Hydro-Québec ke *New York City*, mendukung target energi bersih *New York*. (NYSERDA, 2025). Demikian pula, *New England Clean Energy Connect (NECEC)* dirancang untuk memasok hingga 1.200 MW energi terbarukan ke New England (Iberdrola, 2026). Pada tahun 2024, Hydro-Québec melaporkan penjualan listrik di luar Québec sebesar 11.8 TWh (Commissioner of the Environment and

Sustainable Development, 2024). Proyek ikonik seperti Kompleks Robert-Bourassa di James Bay, yang merupakan pembangkit listrik tenaga air bawah tanah terbesar di dunia dengan kapasitas 5.616 MW, telah menjadi simbol kedaulatan energi Québec sejak era 1970-an. Selain itu, penyelesaian Kompleks La Romaine pada tahun 2023 dengan kapasitas 1.550 MW semakin memperkuat posisi Québec sebagai pemimpin energi bersih. Proyek-proyek ini menjadi fondasi bagi Québec untuk menjalankan diplomasi iklim dengan menawarkan solusi dekarbonisasi konkret bagi wilayah tetangga.

Otonomi Québec untuk bertindak sebagai aktor subnasional dapat dilihat dari tiga aspek. Pertama, Québec memiliki *Ministère des Relations internationales et de la Francophonie* (MRIF) dengan jaringan kantor perwakilan di lebih dari 30 lokasi di seluruh dunia, termasuk di Amerika Serikat, Eropa, dan Asia (Québec government offices abroad, 2025). Kedua, meskipun pemerintah federal memegang wewenang untuk menandatangani perjanjian internasional, Québec dapat membuat perjanjian dengan entitas asing dalam bidang-bidang yang menjadi kompetensinya. Contoh paling jelas adalah keterlibatannya dalam *Western Climate Initiative* (WCI), dimana Québec mengoperasikan pasar karbon yang terhubung dengan California, yang merupakan salah satu sistem *cap-and-trade* lintas batas paling sukses di dunia. Ketiga, Québec memiliki kendali penuh atas sumber daya alamnya. Ini memberikan kemampuan untuk menegosiasikan dan mengekspor listrik secara langsung ke negara bagian AS seperti *New York* dan negara-negara bagian *New England*, antara lain Maine, Vermont, *New Hampshire*, Massachusetts, Connecticut, Rhode Island (Peterson, 2026).

Secara teoritis, penelitian ini menggunakan dua kerangka konseptual utama untuk membedah fenomena diplomasi iklim Québec. Pertama, konsep Paradiplomasi menurut John Kincaid (2003) digunakan untuk menjelaskan kapasitas otonom Québec sebagai aktor subnasional dalam menjalankan hubungan lintas batas. Kedua, kerangka Diplomasi Iklim menurut Nick Mabey (2013) diterapkan untuk menganalisis bagaimana Québec mengonversi keunggulan *hydropower* menjadi instrumen kebijakan luar negeri guna membangun sistem kerja sama emisi nol bersih di Amerika Serikat. Diplomasi iklim ini dioperasionalkan melalui tiga dimensi utama: dimensi material (aset fisik), dimensi normatif (regulasi), dan dimensi legitimasi (etika dan keberlanjutan).

Terdapat penelitian sebelumnya yang membahas mengenai berbagai dimensi paradiplomasi dan peran energi dalam kebijakan luar negeri subnasional Québec. Tulisan pertama berjudul "*Identity Paradiplomacy in Québec*" oleh Stephane Paquin (2018). Paquin menjelaskan bagaimana Québec menggunakan paradiplomasi untuk memperkuat identitas nasionalnya yang unik di panggung internasional. Ia menyoroti bahwa kebijakan ekonomi, perdagangan, dan lingkungan adalah pilar utama dari aktivitas luar negeri Québec. Literatur ini memberikan landasan bahwa tindakan internasional Québec bukan sekadar urusan teknis operasional, melainkan upaya politik untuk menegaskan otonomi dan identitasnya sebagai aktor subnasional di dalam Kanada.

Tulisan kedua berjudul "*How Québec can support the energy transition of nearby regions*" oleh Viviane Aubin (2021). Penelitian ini berfokus pada aspek

strategis bagaimana armada pembangkit listrik tenaga air Québec yang besar dapat mendukung dekarbonisasi di wilayah sekitarnya (seperti Timur Laut Amerika Serikat). Penulis menekankan peran *hydropower* sebagai penyeimbang bagi energi terbarukan lainnya yang bersifat intermiten. Ini memberikan dasar bagi analisis dimensi material dalam diplomasi iklim Québec.

Tulisan ketiga berjudul “*Hydro Diplomacy: Canada-US Hydroelectricity Exports and Regulations Prior to the NEB*” oleh Daniel Macfarlane (2021). Macfarlane memberikan tinjauan historis mengenai ekspor hidroelektrik antara Kanada dan Amerika Serikat. Artikel ini menyoroti peran sentral Hydro-Québec dalam membentuk hubungan lintas batas melalui infrastruktur rendah karbon, memberikan konteks penting tentang bagaimana diplomasi mitigasi berbasis *hydropower* telah beroperasi di kawasan tersebut sebelum periode penelitian ini.

Meskipun literatur yang ada telah membahas peran Québec dalam diplomasi energi dan dekarbonisasi regional, serta menganalisis paradiplomasi secara terpisah, terdapat celah penelitian yang signifikan. Penelitian sebelumnya cenderung berfokus pada aspek identitas umum paradiplomasi, kerjasama iklim multilateral, atau dukungan teknis operasional kelistrikan. Namun, belum ada analisis komprehensif yang secara spesifik mengkaji bagaimana *hydropower* digunakan secara strategis sebagai instrumen diplomasi iklim aktif oleh Québec dalam periode krusial 2021-2024. Periode ini sangat fundamental karena bertepatan dengan fase awal implementasi *Canada Net-Zero Emissions Accountability Act* (2021) dan peningkatan ambisi iklim global. Penelitian ini akan mengisi celah

tersebut dengan menganalisis sinergi antara dimensi material, normatif, dan legitimasi moral Québec dalam konteks diplomasi iklim, dengan penekanan pada bagaimana *hydropower* menjadi daya tawar politik yang memengaruhi arsitektur mitigasi di Amerika Serikat.

Oleh karena itu, penulis berargumen bahwa Québec bukan lagi sekadar pelaksana kebijakan federal, melainkan aktor otonom yang menggunakan stabilitas *hydropower* sebagai daya tawar politik untuk memengaruhi arsitektur mitigasi di Amerika Serikat. Melalui perspektif ini, penelitian ini memberikan kontribusi dengan membedah strategi paradiplomasi Québec yang unik, dimana konektivitas rendah karbon lintas batas menjadi jembatan antara kepentingan lokal dan tuntutan iklim global dalam mencapai target *net-zero emission*.

Urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk mengevaluasi kembali peran aktor subnasional dalam tata kelola lingkungan global. Fokus pada periode 2021-2024 menjadi sangat krusial karena merupakan fase transisi bagi Kanada dalam menyelaraskan kebijakan federal *Net-Zero Act* dengan kapasitas energi provinsi. Melalui studi kasus Québec, penelitian ini berupaya menawarkan wawasan strategis bagi aktor subnasional lain tentang bagaimana aset energi terbarukan dapat dikonversi menjadi instrumen pengaruh politik internasional untuk mempercepat transisi energi global.

1.2. Rumusan Masalah

Bagaimana Québec memanfaatkan pengelolaan *hydropower* sebagai instrumen paradiplomasi untuk mendukung pencapaian target *net-zero emission* pada periode 2021-2024?

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1. Secara Umum

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana peran dan strategi penggunaan *hydropower* oleh Québec sebagai alat diplomasi iklim dalam rangka mendukung transisi *net-zero emission* dan memperkuat posisi provinsi Québec di tingkat regional dan global pada periode 2021-2024.

1.3.2. Secara Khusus

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dicantumkan, maka tujuan dari penelitian ini secara khusus yaitu menganalisis kontribusi pengembangan dan pengelolaan *hydropower* Québec dalam strategi diplomasi iklim provinsi tersebut, serta menilai legitimasi keberlanjutan proyek-proyek Hydro-Québec, khususnya keterlibatan komunitas adat dan penerapan standar keberlanjutan, serta dampaknya dalam memperkuat posisi diplomasi iklim Québec di tingkat regional dan global.

1.4. Kerangka Pemikiran

1.4.1 Paradiplomasi

John Kincaid (2003) mendefinisikan paradiplomasi sebagai aktivitas internasional dari pemerintah subnasional dalam mempromosikan

kepentingan ekonomi dan politiknya secara otonom. Dalam kerangka ini, Québec tidak hanya berperan sebagai pelaksana kebijakan domestik, tetapi juga sebagai aktor subnasional yang secara aktif melakukan kerja sama lintas batas untuk mendorong pencapaian target iklim di tingkat regional. Dalam konteks Québec, teori ini relevan untuk memahami bagaimana provinsi ini secara proaktif menjalin hubungan internasional dan mempromosikan komitmen untuk mendukung *net-zero emission* di luar batas nasional Kanada.

1.4.2 Diplomasi Iklim

Mabey, Gallagher, Born (2013) mendefinisikan diplomasi iklim sebagai upaya untuk mengintegrasikan agenda mitigasi perubahan iklim ke dalam kebijakan luar negeri suatu aktor. Dalam kerangka ini, isu perubahan iklim tidak lagi diposisikan semata sebagai persoalan lingkungan, melainkan sebagai bagian dari strategi politik dan diplomasi yang memengaruhi pola kerja sama internasional.

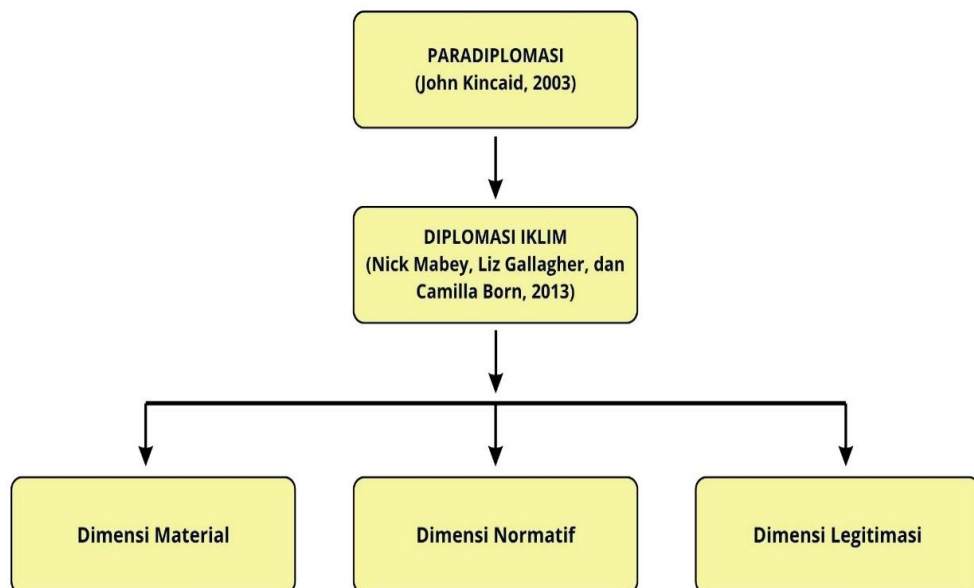
Dalam penelitian ini, konsep diplomasi iklim dioperasionalkan ke dalam tiga dimensi utama. Pertama, dimensi material, yang merujuk pada pemanfaatan aset fisik sebagai sumber daya strategis yang dapat berkontribusi terhadap pengurangan emisi di pasar energi regional. Dimensi ini menekankan kapasitas aktor dalam menyediakan solusi konkret terhadap kebutuhan energi rendah karbon.

Kedua, dimensi normatif, yang berkaitan dengan pembentukan serta penerapan regulasi dan standar kebijakan guna mendukung pencapaian target

global. Melalui dimensi ini, aktor tidak hanya berperan sebagai pelaksana kebijakan, tetapi juga sebagai bagian dari proses pembentukan norma dan praktik berkelanjutan di tingkat regional.

Ketiga, dimensi legitimasi, yang mengacu pada pengakuan internasional terhadap praktik berkelanjutan dan aspek etika yang dijalankan. Hal ini mencakup pendekatan inklusif dalam pembangunan. Dimensi legitimasi ini pada akhirnya berkontribusi dalam memperkuat posisi aktor subnasional melalui pemanfaatan *soft power* dalam diplomasi iklim.

1.5. Sintesa Pemikiran



Bagan 1. Sintesa Pemikiran

Sumber : Diolah oleh Penulis

Sintesa pemikiran ini mengintegrasikan teori untuk Paradiplomasi dan Diplomasi Iklim untuk menjelaskan mekanisme operasional aktor subnasional dalam konteks lingkungan global. Teori Paradiplomasi

digunakan untuk memahami bagaimana aktor subnasional memiliki ruang otonom dalam menjalin hubungan lintas batas guna memperjuangkan kepentingan politik dan ekonominya di tingkat internasional. Otonomi tersebut kemudian dijalankan melalui tiga dimensi utama dalam Diplomasi Iklim yang saling berkaitan, yaitu dimensi material, dimensi normatif, dan dimensi legitimasi. Dimensi material merujuk pada pemanfaatan aset *hydropower* sebagai sumber daya strategis, dimensi normatif berkaitan dengan penyesuaian kebijakan domestik terhadap standar dekarbonisasi global, sedangkan dimensi legitimasi mencerminkan penguatan posisi melalui praktik berkelanjutan dan aspek sosial sebagai bentuk *soft power*. Keterkaitan antara ketiga dimensi tersebut menunjukkan bagaimana aktor subnasional dapat memanfaatkan kapasitas domestiknya sebagai instrumen dalam membangun pengaruh di tingkat internasional. Melalui kerangka ini, penelitian dapat menganalisis bagaimana peran aktor subnasional berkembang dalam mendukung pencapaian target *net-zero emission* di tingkat regional.

1.6. Argumen Utama

Penulis berargumen bahwa Québec, sebagai aktor subnasional yang memiliki kewenangan untuk menjalankan paradiplomasi, secara efektif menggunakan *hydropower* sebagai instrumen utama diplomasi iklimnya. Argumen ini dibangun di atas premis bahwa otonomi Québec, yang berakar pada *Constitution Act 1867* dan Doktrin Gérin-Lajoie, memberikannya kapasitas untuk bertindak secara mandiri di panggung internasional.

Efektivitas teori yang digunakan dalam penelitian ini ditunjukkan melalui kerangka Diplomasi Iklim dalam membedah bahwa *hydropower* bukan sekadar komoditas ekonomi, melainkan daya tawar politik (*political leverage*). Argumen ini dibuktikan melalui tiga dimensi utama:

Pertama, dimensi material. Teori ini berhasil menunjukkan bahwa kepemilikan infrastruktur energi rendah karbon memungkinkan Québec untuk mengekspor standar lingkungannya ke negara bagian Amerika Serikat. Dengan menjadi pemasok utama listrik bersih, Québec memiliki posisi tawar untuk menegosiasikan perjanjian lintas batas yang mendukung target *net-zero* tanpa harus selalu bergantung pada mandat pemerintah federal Kanada.

Kedua, dalam dimensi normatif, penelitian ini menunjukkan bahwa Québec berhasil memosisikan dirinya sebagai pembuat standar melalui *2030 Plan for a Green Economy*. Keberhasilan teori ini terlihat dari bagaimana regulasi internal Québec diadopsi atau disinkronkan dengan mitra regionalnya di Amerika Serikat, yang membuktikan bahwa paradiplomasi Québec mampu melampaui batas yurisdiksi nasionalnya.

Ketiga, dimensi legitimasi yang dimiliki Québec juga memperkuat posisinya dalam diplomasi iklim, salah satu bentuknya adalah partisipasi Québec dalam *Western Climate Initiative*. Selain itu, pengakuan internasional terhadap praktik pembangunan berkelanjutan, menunjukkan bahwa Québec tidak hanya fokus pada aspek teknis, tetapi juga pada aspek sosial dan etika.

Hal ini kemudian menjadi bentuk *soft power* yang membantu Québec dalam membangun kepercayaan dengan mitra internasional.

Melalui ketiga dimensi ini, penelitian ini menunjukkan bahwa paradiplomasi Québec adalah bentuk nyata dari diplomasi fungsional, dimana entitas subnasional mengambil alih peran negara pusat dalam isu-isu global yang mendesak. Melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki, Québec mampu memperluas perannya dalam mendukung upaya mitigasi perubahan iklim di Amerika Serikat.

1.7. Metodologi Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Pendekatan ini dipilih untuk memberikan gambaran yang sistematis, faktual, dan akurat mengenai fenomena diplomasi iklim yang dilakukan oleh Québec, serta hubungan antar unsur yang terlibat didalamnya.

1.7.2 Jangkauan Penelitian

Penelitian ini menggunakan jangkauan temporal dari tahun 2021 hingga 2024, karena dalam periode tersebut mencakup periode pasca-pengesahan *Net-Zero Act*, tepatnya pada tanggal 29 Juni 2021, saat Québec mencatat produksi rekor Hydro-Québec, sertifikasi sustainability, dan kontribusi awal terhadap rencana pengurangan emisi 2030. Periode ini krusial karena menangkap dinamika implementasi federal-provinsi dan proyeksi *net-zero*, serta dalam pengembangan dan ekspansi signifikan kapasitas

pembangkit tenaga air di Québec. Fokus dari penelitian ini adalah mendeskripsikan strategi yang dijalankan Québec dalam memanfaatkan *hydropower*, sebagai instrumen dalam mendukung pencapaian target *net-zero emission* pada periode 2021-2024.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka melalui tinjauan literatur melalui data sekunder. Data sekunder mencakup dokumen kebijakan strategis seperti *Canada Net-Zero Emissions Accountability Act (2021)*, laporan *International Energy Agency (IEA)*, dan publikasi dari *Hydropower Sustainability Alliance* yang didapatkan melalui *website* resmi dari pemerintah provinsi Québec dan *Government of Canada* untuk memvalidasi aspek legitimasi moral yang dibahas. Penentuan waktu (2021-2024) dipilih untuk menangkap dinamika adaptasi kebijakan pasca-pandemi dan implementasi target iklim global terbaru.

1.7.4 Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik analisa data dengan teknik kualitatif yang dioperasionalkan melalui dua kerangka teoritis utama. Pertama, kerangka Paradiplomasi digunakan untuk memetakan keterlibatan internasional Québec sebagai aktor subnasional. Kedua, kerangka Diplomasi Iklim digunakan untuk menginterpretasikan bagaimana tujuan iklim diintegrasikan ke dalam strategi diplomatik Québec. Proses ini memastikan bahwa kesimpulan mengenai kekuatan material dan moral

Québec ditarik dari bukti yang konsisten dan dapat dipertanggungjawabkan secara metodologis.

1.7.5 Sistematika Penulisan

Bab 1 Pendahuluan

Bab ini menguraikan dasar-dasar penelitian yang meliputi latar belakang masalah terkait urgensi krisis iklim serta perubahan peran aktor subnasional dalam dinamika diplomasi global. Selain itu, bab ini juga memuat rumusan masalah yang berfokus pada upaya pencapaian target *net-zero emission*, tujuan penelitian, serta kerangka pemikiran yang mengintegrasikan teori paradiplomasi dan diplomasi iklim sebagai landasan analisis. Pada bagian akhir, menjelaskan metode penelitian yang digunakan, yaitu pendekatan kualitatif dengan jenis deskriptif.

Bab 2 Studi Kasus

Dalam bab ini, membahas Québec sebagai aktor subnasional dalam diplomasi iklim di Amerika Serikat. Pembahasan mencakup posisi Québec dalam sistem federal Kanada, khususnya terkait kapasitas politik dan legal dalam menjalankan aktivitas lintas batas, serta pengelolaan *hydropower* sebagai aset energi rendah karbon yang menjadi dasar strategi aksi iklimnya. Selain itu, bab ini juga menguraikan kebijakan energi bersih dan keterlibatan Québec dalam kerja sama regional sebagai bagian dari praktik diplomasi iklim.

Bab 3 Analisis Diplomasi Iklim Québec

Bab ini memaparkan hasil kajian mengenai kontribusi *hydropower* terhadap pencapaian target dekarbonisasi, serta menganalisis peran diplomasi dan legitimasi keberlanjutan proyek dalam memperkuat posisi Québec dalam diplomasi iklim. Selain itu, bab ini juga mengkaji dampak dari strategi tersebut terhadap dinamika diplomasi iklim di tingkat regional.

Bab 4 Kesimpulan dan Rekomendasi

Dalam bab ini, memuat kesimpulan yang disusun berdasarkan hasil penelitian sebagai jawaban atas rumusan masalah. Selain itu, bab ini juga menguraikan implikasi kebijakan yang dapat diambil, serta rekomendasi dan saran untuk pengembangan penelitian selanjutnya.