



KONFERENSI DURBAN DAN PENANGANAN PERUBAHAN IKLIM

SIMELA VICTOR MUHAMAD^{*)}

Abstrak

Delegasi dalam Konferensi Perubahan Iklim berkumpul kembali di Durban, Afrika Selatan, 28 November – 9 Desember 2011 (yang kemudian diperpanjang hingga 11 Desember 2011). Dalam pertemuan negara pihak yang ke-17/Pertemuan Para Pihak tentang Protokol Kyoto ke-7 (COP-17/ CMP-7) Kerangka Kerja Konvensi PBB tentang Perubahan Iklim (UNFCCC) ini banyak masalah perubahan iklim dibahas dan diputuskan. Banyak pihak menilai, pertemuan negara-negara yang berkepentingan untuk membahas perubahan iklim ini adalah sebuah persimpangan. Ada dua hal yang jadi perdebatan besar, yakni perpanjangan komitmen terhadap Protokol Kyoto dan penurunan emisi karbon bagi negara-negara maju dan berkembang.

Pendahuluan

Pada 1992, sekitar 154 negara menandatangani Konvensi Perubahan Iklim. Tujuannya tak lain menangani emisi gas rumah kaca yang dinilai berperan besar dalam pemanasan global dan perubahan iklim. Negara maju diwajibkan memikul tanggung jawab lebih dalam pengurangan emisi gas ini. Namun hingga detik ini, mandat Protokol Kyoto tak kunjung terlaksana. Protokol Kyoto diadopsi pertama kali tahun 1997 di Kyoto, Jepang, mewajibkan 37 negara maju mengurangi emisi GRK hingga rata-rata 5 persen dibandingkan level emisi tahun 1990. Emisi gas rumah kaca dari negara-negara maju tetap meningkat. Dalam laporan badan iklim PBB yang dirilis 17 November 2011 lalu, emisi gas rumah kaca di negara industri tercatat meningkat 2,3 persen selama kurun waktu 2002-2006. Dan perhitungan ini belum memasukkan negara dengan laju pertumbuhan ekonomi

yang sangat tinggi seperti China dan India tahun depan, komitmen pertama Protokol Kyoto akan berakhir. Maka itu, pertanyaan kunci di Durban adalah, apakah negara-negara (terutama negara maju) bersedia memperpanjang komitmen mereka?

Masih Muncul Resistensi

Beberapa tahun terakhir telah muncul banyak resistensi terhadap Protokol Kyoto dari Amerika Serikat, Jepang, Rusia dan Kanada. Perlu dicatat, Amerika Serikat dan beberapa negara Uni Eropa saat ini sedang mengalami krisis ekonomi. Untuk menggenjot perekonomian, mereka harus menggenjot sektor industri (yang berarti menggenjot emisi gas rumah kaca). Di sisi lain, negara yang perekonomiannya sedang melaju seperti China dan India akan sulit diminta menurunkan laju industri mereka. Konsekuensinya jelas, tingkat emisi gas rumah kaca tak akan menurun. Inilah yang membuat isu perpanjangan Protokol Kyoto

^{*)} Peneliti Madya Masalah-masalah Hubungan Internasional pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, email: victorsimela@yahoo.co.id

masih mengambang.

Sampai dengan hari ke 10 konferensi Durban, misalnya, belum ada tanda positif bahwa Protokol Kyoto akan berlanjut ke periode kedua. Negara-negara peserta justru terpecah. Kelompok pertama mendukung kelanjutan Protokol Kyoto dan yang kedua menghendaki adanya perjanjian baru. Indonesia dan Aliansi Pulau dan Negara Kecil (AOSIS) termasuk kelompok pertama, sedangkan negara-negara yang menginginkan terbentuknya perjanjian baru adalah Uni Eropa, Norwegia, Australia, dan Selandia Baru.

Jepang dan Rusia menyatakan akan meninggalkan Protokol Kyoto, bahkan Kanada akan mengundurkan diri pada 23 Desember 2011. Amerika Serikat, seperti biasa, tak akan setuju dengan keputusan apa pun yang tak sejalan dengan kemauan mereka. Amerika Serikat dan negara-negara Annex I cenderung mengusulkan adanya mekanisme baru untuk menurunkan emisi (karena mereka berpandangan bahwa penurunan emisi tidak harus bergantung pada Protokol Kyoto). China dan India belum memberikan 'sinyal' akan bergabung dengan kesepakatan yang diusulkan Uni Eropa tentang perjanjian baru ini.

Menanggapi hal tersebut, Direktur Eksekutif WALHI Berry Furqan Nahdian mengatakan bahwa pertemuan di Durban tahun ini adalah kesempatan terakhir membicarakan Protokol Kyoto sebelum berakhirnya periode pertama pada Desember 2012 mendatang. Menurutnya, kelanjutan protokol tersebut harus diperjuangkan oleh Indonesia. Protokol Kyoto memang bukan satu-satunya mekanisme mengurangi emisi menanggulangi dampak perubahan iklim, namun belum ada mekanisme lain yang konkret. Berry mengatakan, saat ini yang harus dikejar dari negara maju adalah komitmen untuk menurunkan emisi lewat mekanisme yang mengikat. Negara maju harus dipacu untuk tidak hanya sekedar menebar janji tetapi juga menunjukkan langkah penurunan emisi secara konkret.

Posisi Negara Berkembang

Kelompok 77 yang merupakan kelompok perunding negara berkembang

telah bereaksi keras terhadap posisi negara maju. Empat hal dikemukakan sebagai dasar argumentasi. *Pertama*, kesanggupan negara maju untuk mengurangi emisi GRK ternyata jauh di bawah target, tidak sesuai dengan kajian iptek dan dengan level tanggung jawab sebagai pencemar besar pendahulu.

Kedua, ada upaya menggoyahkan sistem dari kesepakatan terdahulu yang merupakan hasil perundingan lama. Seakan suatu proses negosiasi baru dalam mengubah aturan main yang ada. *Ketiga*, tidak menghormati prinsip yang telah disepakati mengenai Prinsip Tanggung Jawab Bersama tapi Beda (*equity and common but differentiated responsibility*).

Keempat, negara-negara maju dianggap sering memberikan janji kosong untuk membantu negara berkembang mengenai keuangan, teknologi, serta pengembangan kapasitas dan adaptasi. Di Kopenhagen, beberapa negara maju berjanji memberikan dana segar sekitar 30 miliar dollar AS untuk periode 2009-2012. Janji yang lain adalah memberikan dana tambahan 100 miliar dollar AS setiap tahun setelah 2020. Ternyata, jumlahnya tidak seperti harapan dan kebanyakan adalah dana dari komitmen lama.

China dan India berargumen bahwa di negara mereka perbandingan emisi GRK dengan jumlah penduduknya sangat rendah dibandingkan dengan negara maju. Maka mereka menganggap tidak adil jika negara berkembang mendapat beban yang sama. Karena tanggung jawab historis, negara-negara maju juga memiliki emisi per kapita tinggi dibandingkan dengan emisi per kapita negara berkembang.

Menghadapi perbedaan sikap ini, pandangan masyarakat internasional berpaling ke Indonesia. Mereka menganggap Indonesia mewakili kedua belah argumen yang berseteru. *Pertama*, Indonesia adalah negara kepulauan sehingga sangat peka terhadap perubahan permukaan air laut. *Kedua*, Indonesia adalah negara berkembang yang berpacu membangun negeri.

Dalam konteks ini, Indonesia mengikuti pandangan Ki Hadjar Dewantoro yang menganjurkan "Ing Ngarso Sung Tulodo". Di tengah tiadanya kesepakatan

global, Indonesia bersedia secara sukarela mengurangi emisi GRK sebesar 26 persen atas kekuatan sendiri dan 41 persen dengan bantuan asing. Namun, inisiatif ini belum memecahkan kebuntuan perundingan. Akibatnya, Indonesia hanya memberikan prioritas pada aspek spesifik yang memiliki dampak langsung nasional.

Sebagai negara kepulauan terbesar, negara berpenduduk terbesar keempat, negara demokrasi terbesar ketiga, dan sebagai anggota G-20, Indonesia sebaiknya jangan terfokus pada masalah *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* dan komitmen bilateral dengan Norwegia saja. Indonesia perlu ikut aktif mendorong agar Peta Jalan Bali menjadi kenyataan.

Peta Jalan Bali

Peta Jalan Bali (*Bali Roadmap*) memiliki dua komponen berbeda. *Pertama* adalah disepakatinya Rencana Aksi Bali (*Bali Action Plan*) yang meluncurkan proses negosiasi di bawah UNFCCC. Ini untuk mencapai kerja sama jangka panjang dalam rangka melaksanakan kesepakatan secara efektif, utuh, dan berkelanjutan. Dalam proses ini AS yang bukan merupakan negara pihak Protokol Kyoto ikut serta dalam negosiasi.

Kedua, mandat hukum yang terpisah untuk meluncurkan negosiasi di bawah Protokol Kyoto guna mencapai kesepakatan komitmen kedua dari negara-negara maju untuk mengurangi emisi GRK jika komitmen pertama Protokol Kyoto jatuh tempo 2012. Perundingan dalam kerangka Protokol Kyoto seharusnya sudah tuntas pada 2009 sehingga cukup waktu untuk proses hukum selanjutnya seperti ratifikasi. Akan tetapi, negara maju menentang memberikan komitmen kedua karena dianggap sebagai komitmen *unconditional*.

Menurut kelompok negara maju, negara berkembang seperti China, India, Brasil, dan Afrika Selatan juga termasuk *major emitters* (penghasil emisi karbon utama). Maka negara maju menginginkan beban pengurangan emisi gas rumah kaca tak hanya dipikul negara dalam Annex 1, tetapi juga oleh pencemar besar lain.

Malah Jepang dan Australia mengusulkan segera diluncurkan perundingan untuk merumuskan instrumen baru yang mengikat secara hukum (*legally binding instrument*). Dengan demikian, ada rezim hukum baru yang juga mengikat China, India, Brasil, dan Afrika Selatan selain negara Annex 1.

Konferensi Durban

Kembali ke konferensi Durban, Presiden COP 17 sekaligus Menteri Luar Negeri Afrika Selatan Maite Nkoana-Mashabane akhirnya mendesak para delegasi untuk menyetujui Paket Durban. Paket yang diakui tidak sempurna ini terdiri dari empat poin, termasuk tentang Protokol Kyoto tahap dua yang berlaku hingga 2017. Namun, poin itu pun mengundang keraguan karena komitmen sukarela Uni Eropa untuk memotong emisi sebesar 20 persen baru ditetapkan tercapai pada 2020.

Menurut Komisioner Uni Eropa Connie Hedegaard dalam jumpa pers se usai penutupan konferensi, masa berlaku Protokol Kyoto tahap kedua ada dua pilihan, selama 5 tahun (1 Januari 2013-31 Desember 2017) atau 8 tahun (1 Januari 2013-31 Desember 2020). Hal ini akan diputuskan pada COP selanjutnya. Sementara itu, Presiden COP-17 Maite Nkoana-Mashabane, yang cukup puas karena akhirnya semua delegasi mau mengadopsi dokumen mengatakan, konferensi ini adalah untuk menjaga agar Protokol Kyoto tetap hidup. Konferensi yang dijadwalkan berlangsung dari tanggal 28 November 2011 hingga 9 Desember 2011 ini pun baru berakhir tanggal 11 Desember 2011. Konferensi COP kali ini adalah yang terpanjang selama ini.

Keputusan penting lainnya dari konferensi adalah keputusan tentang pengoperasionalan pendanaan iklim jangka panjang (*Green Climate Fund/ GCF*) dengan membentuk badan baru. Grup negara-negara diminta mencalonkan anggota badan paling lambat 31 Maret 2012. Sementara pendaftaran untuk menjadi kantor GCF ditunggu hingga tanggal 15 April 2012.

Green Climate Fund

Negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, bersemangat mendorong GCF, yakni sebuah skema pendanaan untuk adaptasi perubahan iklim. GCF dapat dimaknai sebagai perwujudan *polluters pay principle*, yang berarti negara maju harus membayar biaya adaptasi negara berkembang akibat emisi karbon yang dihasilkan oleh negara maju sejak satu abad lalu. Ketua Harian DNPI sekaligus Ketua Delegasi Indonesia di COP 17, Rachmat Witoelar, mengatakan GCF merupakan salah satu kepentingan nasional RI yang diperjuangkan di forum itu.

Total dana yang bisa tersedia dari GCF memang menggiurkan. Untuk pendanaan jalur cepat terdapat total 30 miliar dollar AS (2010-2012), sedangkan untuk pendanaan jangka panjang ada 100 miliar dollar AS pertahunnya. Menurut rencana, GCF akan dilembagakan dan bersifat mengikat secara hukum serta memiliki 25 anggota dewan yang terdiri dari 15 pejabat dari negara-negara maju dan 10 pejabat dari negara berkembang, termasuk tujuh anggota negara-negara Asia. Negara-negara diminta mencalonkan anggota badan selambat-lambat 31 Maret 2012.

Dalam posisi anggota dewan GCF, sebenarnya Indonesia memiliki potensi besar untuk menjadi salah satu anggota dewan yang mewakili tujuh negara berkembang. Indonesia sudah menyatakan komitmen untuk menurunkan angka emisi sebesar 26 persen dari *business as usual* pada 2020. Penurunan itu bahkan bisa mencapai 41 persen jika dibantu pendanaan internasional.

Meski demikian, pesimisme komentar berlawanan dilayangkan beberapa LSM. Mereka pesimistis dengan proyek *Green Climate Change Fund*. Pasalnya, sumber pendanaan sampai sekarang masih belum jelas. AS, sebagai negara *emitter* raksasa, justru menarik komitmen mereka untuk memobilisasi dana 100 miliar dollar AS untuk penanggulangan perubahan iklim. Dengan ketidakjelasan sumber pendanaan, Walhi pun berpendapat GCF tidak akan berguna. Dalam konferensi pers di Jakarta, 8 Desember 2011, Walhi

juga mengkhawatirkan adanya intervensi pasar dan lembaga keuangan internasional yang mendominasi. Hal serupa disuarakan Koalisi Anti Utang, yang menyatakan bahwa tidak perlu membentuk perjanjian baru kalau perjanjian Protokol Kyoto bisa diperpanjang, apalagi membahas GCF.

Para aktivis LSM juga menilai ada hal lain yang sering terabaikan dalam perundingan-perundingan iklim tersebut, yaitu masalah evaluasi. Evaluasi ini dinilai sangat penting untuk menjaga agar komitmen tetap berada dalam jalurnya.

Penutup

Penanganan perubahan iklim dan masa depan bumi hanya akan bisa diselesaikan dengan kemauan politik yang hebat dari seluruh pihak – terutama dari negara maju dan negara berkembang. Sayangnya, ini belum direfleksikan dari situasi saat ini. Pertemuan Durban yang baru saja usai tampaknya juga sulit menjembatani perbedaan sikap dari negara-negara pihak tersebut. Padahal konsekuensi perubahan iklim ini menyangkut hidup miliaran jiwa dan juga planet kita. Masalah yang seharusnya direspons segera, sebelum semuanya terlambat.

Rujukan:

1. Makarim Wibisono, “Durban dan Peta Jalan Bali”, *Kompas*, 30 November 2011.
2. “Measuring the success of RI’s involvement in Durban”, *The Jakarta Post*, 5 Desember 2011.
3. “Masa Depan Kyoto Protokol Masih Mengambang,” *Kompas*, 7 Desember 2011.
4. “Konferensi Perubahan Iklim Lahirkan Paket Durban,” *Kompas*, 11 Desember 2011.
5. “UN talks harbor new promise in climate fight”, *The Jakarta Post*, 12 Desember 2011.
6. “Cancun consensus triumphs in Durban,” *The Jakarta Post*, 13 Desember 2011.