

**ANALISIS KEBIJAKAN LUAR NEGERI KANADA STUDI KASUS  
MUNDURNYA KANADA DARI PROTOKOL KYOTO TAHUN 2011**

Indra Saputra, Lelly Andriasanti  
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta  
saputraindraa35@gmail.com

**ABSTRACT**

*The withdrawal Canada from Kyoto Protocol on 2011 was one of Canada's foreign policy in dealing with environmental problems like climate change. This research aims to determine the impact of these policies for global environment, factors that affect this policy, and policy formulation.*

*The result of this research indicate that impact of Canada's withdrawal for global environment like increasing global emissions and threatened the existence of the Kyoto Protocol. After that, the factors that affect Canada to withdraw was the economic competition with NAFTA countries, Kyoto's system, Canada's geographic and nature conditions, Canada's economic condition, Canada's political process; and the failure of Canada to realize Protocol Kyoto's target. At the last, Canada's foreign policy formulation was done in four steps. Those are, identify national interest, identify options, consideration of each option, and choose policy option that best serves national interest.*

**Key Words:** *Climate Change, Kyoto Protocol, Canada's Foreign Policy*

**ABSTRAK**

*Mundurnya Kanada dari Protokol Kyoto di tahun 2011 adalah salah satu bentuk kebijakan luar negeri Kanada dalam menangani masalah lingkungan seperti perubahan iklim. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dampak kebijakan ini bagi lingkungan global, faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan tersebut, dan bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dampak penarikan Kanada bagi lingkungan global seperti peningkatan emisi global dan terancamnya eksistensi Protokol Kyoto. Setelah itu, faktor-faktor yang mempengaruhi Kanada untuk mundur antara lain seperti persaingan ekonomi dengan negara-negara anggota NAFTA, sistem dalam Protokol Kyoto, kondisi geografis, kondisi perekonomian, proses politik; dan kegagalan Kanada untuk mencapai target Protokol Kyoto. Terakhir, perumusan kebijakan luar negeri Kanada dilakukan dalam empat langkah. Langkah tersebut antara lain mengidentifikasi kepentingan nasional, mengidentifikasi opsi-opsi yang tersedia, pertimbangan masing-masing opsi, dan memilih opsi kebijakan yang terbaik sesuai kepentingan nasional.*

**Kata kunci:** *Perubahan Iklim, Protokol Kyoto, Kebijakan Luar Negeri Kanada*

**LATAR BELAKANG**

Perubahan iklim saat ini menjadi salah satu isu penting bagi dunia internasional. Fenomena ini memberikan dampak negatif terhadap bumi dan lingkungan hidup yang terdapat didalamnya. Suhu bumi yang semakin panas dan terjadinya anomali cuaca, memberikan gambaran bahwa kondisi bumi semakin mengkhawatirkan akibat perubahan

iklim. Perubahan iklim menyadarkan negara-negara di seluruh dunia untuk berperan aktif dalam mengatasi permasalahan tersebut.

Protokol Kyoto merupakan hasil kesepakatan bersama negara-negara yang tergabung dalam *United Nations Framework Convention of Climate Change* (UNFCCC) untuk mengatasi fenomena perubahan iklim. Protokol Kyoto secara resmi dibentuk pada tahun 1997 di Kyoto, Jepang. Perjanjian ini mewajibkan negara-negara yang meratifikasinya untuk berkomitmen mengurangi emisi gas rumah kaca yang diketahui sebagai penyebab terjadinya perubahan iklim. Gas rumah kaca tersebut meliputi, karbondioksida (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), dinitrooksida (N<sub>2</sub>O), sulfurheksaflorida(SF<sub>6</sub>), penerapannya yaitu tahun 2008- 2012. Sedangkan, untuk Non- Annex I yang terdiri dari negara berkembang (China, India, Korea Selatan, dll.) tidak memiliki kewajiban untuk menurunkan tingkat emisinya.

Kanada merupakan salah satu negara yang tergabung pada Annex I dalam Protokol Kyoto. Kanada secara resmi mendukung dan meratifikasi Protokol Kyoto pada Desember tahun 2002. Pernyataan ini disampaikan oleh Jean Chretien yang saat itu tengah menjabat sebagai Perdana Menteri (PM) Kanada. Menurutnya, “Kami (Kanada) percaya kepada institusi internasional. Kami percaya kami dapat memainkan peran positif. Protokol Kyoto sangat penting bagi generasi yang akan datang.”<sup>1</sup>

Pandangan Kanada yang mendukung Protokol Kyoto berubah seiring dengan pergantian pemerintahan. Pada tahun 2006, dibawah kepemimpinan PM Stephen Harper, pemerintah Kanada menegaskan bahwa Kanada tidak akan berpegang pada komitmen Protokol Kyoto.<sup>2</sup> Meskipun begitu, Kanada tidak pernah secara resmi mencabut ratifikasinya (pengunduran diri) dari Protokol Kyoto.

Pada Desember 2011, Kanada secara tegas mengambil kebijakan untuk mundur dari Protokol Kyoto. Melalui menteri lingkungannya, Peter Kent secara resmi menyatakan mundur dari Protokol Kyoto. Protokol Kyoto dianggap bukanlah jalan yang tepat untuk

---

<sup>1</sup> *Canadian PM Ratifies Protocol Kyoto*”, English People Daily, diakses dari [http://english.peopledaily.com.cn/200212/17/print20021217\\_108601.html](http://english.peopledaily.com.cn/200212/17/print20021217_108601.html) pada tanggal 02 Maret 2014 pukul 10.11

<sup>2</sup> “*Harper's letter dismisses Kyoto as socialist scheme*”, CBC, diakses dari <http://www.cbc.ca/news/canada/harper-s-letter-dismisses-kyoto-as-socialist-scheme-1.693166>, pada tanggal 02 Maret 2014 pukul 11.00

mencari solusi global perubahan iklim akibat emisi gas rumah kaca.<sup>3</sup>

Mundurinya Kanada ini menjadi perhatian bagi dunia internasional. Kanada merupakan negara pertama yang resmi mengundurkan diri dari perjanjian ini.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka yang menjadi pokok permasalahan adalah 1). Bagaimana dampak kebijakan mundurnya Kanada dari Protokol Kyoto terhadap lingkungan internasional? 2). Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi kebijakan Kanada untuk mundur dari Protokol Kyoto? 3). Bagaimana perumusan kebijakan Kanada terkait dengan mundurnya Kanada dari Protokol Kyoto?

## **KERANGKA TEORI**

### **Teori Kebijakan Luar Negeri**

Kebijakan yang diambil setiap negara untuk berinteraksi di lingkungan internasional disebut kebijakan luar negeri atau *foreign policy*. James N. Rosenau berpendapat bahwa kebijakan luar negeri ditujukan untuk memelihara dan mempertahankan kelangsungan hidup suatu negara.<sup>4</sup> James N. Rosenau mengkategorikan faktor-faktor atau sumber-sumber yang menjadi input dalam perumusan kebijakan luar negeri, yaitu:

#### **a. Sumber Sistemik (*Systemic Sources*)**

Sumber sistemik, merupakan sumber yang berasal dari lingkungan eksternal suatu negara. Sumber ini menjelaskan struktur hubungan diantara negara-negara besar, pola-pola aliansi yang terbentuk diantara negara-negara dan faktor situasional eksternal yang dapat berupa isu area atau krisis. Yang dimaksud dengan struktur hubungan antara negara besar adalah jumlah negara besar yang ikut andil dalam struktur hubungan internasional dan bagaimana pembagian kapabilitas di antara mereka.<sup>5</sup>

#### **b. Sumber Masyarakat (*Societal Sources*)**

Sumber masyarakat, merupakan sumber yang berasal dari lingkungan

<sup>3</sup> Dahono Fitrianto, "Kanada Mundur dari Protokol Kyoto", Kompas, diakses dari <http://sains.kompas.com/read/2011/12/13/0807097/Kanada.Mundur.dari.Protokol.Kyoto> pada tanggal 02 Maret 2014 pukul 10.05

<sup>4</sup> James N. Rosenau, Gavin Boyd, Kenneth W. Thompson, *World Politics: an Introduction*, The Free Press, New York, 1976, hal. 32.

<sup>5</sup> James N. Rosenau, Gavin Boyd, Kenneth W. Thompson, Op. Cit., hal.18.

internal. Sumber ini mencakup faktor kebudayaan dan sejarah, pembangunan ekonomi, struktur social dan perubahan opini publik.<sup>6</sup>

b. Sumber Pemerintahan (*Governmental Sources*)

Sumber pemerintahan, merupakan sumber internal yang menjelaskantentang pertanggungjawaban politik dan struktur dalam pemerintahan. Pertanggungjawaban politik seperti pemilu, kompetisi partai dan tingkat kemampuan dimana pembuat keputusan dapat secara fleksibel merespon situasi eksternal. Sementara dari struktur kepemimpinan dari berbagai kelompok dan individu yang terdapat dalam pemerintahan.<sup>7</sup>

c. Sumber idiosinkratik (*Idiosyncratic Sources*)

Sumber idiosinkratik, merupakan sumber internal yang melihat nilai-nilai pengalaman, bakat serta kepribadian elit politik yang mempengaruhi persepsi, kalkulasi, dan perilaku mereka terhadap kebijakan luar negeri. Di sini tercakup juga persepsi seorang elit politik tentang keadaan alamiah dari arena internasional dan tujuan nasional yang hendak dicapai.<sup>8</sup>

Dalam menganalisa kebijakan luar negeri Kanada, penulis hanya akan meneliti tiga sumber yang telah disebutkan diatas yaitu sumber sistemik, masyarakat, dan pemerintahan.

### **Konsep Kepentingan Nasional**

Kepentingan nasional dapat dijelaskan sebagai tujuan fundamental dan factor penentu akhir yang mengarahkan para pembuat keputusan di suatu negara dalam merumuskan kebijakan luar negerinya. Kepentingan nasiona suatu negara secara khas merupakan unsur-unsur yang membentuk negara yang paling vital, seperti pertahanan, keamanan militer, dan kesejahteraan ekonomi.<sup>9</sup>

Rosenau berpendapat bahwa istilah kepentingan nasional dipakai untuk dua kegunaan. *Pertama*, sebagai istilah analisis untuk menggambarkan, menjelaskan

---

<sup>6</sup> Ibid., hal. 20

<sup>7</sup> Ibid., hal. 23.

<sup>8</sup> Ibid

<sup>9</sup> Jack C. Plano dan Roy Olton, *Kamus Hubungan Internasional*, Abardin, Bandung, 1999, hal. 11

atau mengevaluasi kebijakan luar negeri. *Kedua*, sebagai alat tindakan politik, yaitu sebagai sarana untuk membenarkan, mengecam, atau mengusulkan kebijakan.<sup>10</sup>

Kepentingan nasional Kanada akan menjadi fokus dalam penelitian ini, khususnya kepentingan nasional seperti apa yang menjadi prioritas utama Kanada sebagai penentu kebijakan luar negeri negara tersebut.

### **Teori Pengambilan Keputusan**

Salah satu tindakan yang dilakukan para pembuat kebijakan dalam kebijakan luar negeri, yaitu pengambilan keputusan atau *decision making*. Pengambilan keputusan merupakan tindakan pemilihan-pemilihan (*choosing*) ke dalam beberapa alternatif-alternatif untuk mencapai tujuan dari pembuatan keputusan tersebut.<sup>11</sup> Dengan kata lain, pengambilan keputusan dapat dijadikan kunci dari kebijakan luar negeri suatu negara.

Salah satu ilmuwan HI yang mengemukakan proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri adalah Graham T. Allison. Dalam tulisannya yang berjudul *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, Allison memaparkan tiga model pengambilan keputusan dalam kebijakan luar negeri. Yaitu Model Kebijakan Rasional, Model Proses Organisasi, dan Model Politik Birokratis. Dalam penelitian ini digunakan salah satu dari 3 model tersebut, yaitu model kebijakan rasional.

#### a. Model Kebijakan Rasional (*Rational Policy Model*)

Dalam model ini, kebijakan luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama pemerintah. Pengambilan keputusan digambarkan sebagai suatu *proses intelektual*. Pemerintah dianalogikan sebagai perilaku individu yang memiliki nalar dan terkoordinasi. Analisis model pembuatan keputusan ini menyediakan pilihan-pilihan yang dapat diambil oleh pemerintah. Dengan demikian, analisis kebijakan luar negeri harus memusatkan perhatian pada penelaah kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa, alternatif-alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintah, dan pertimbangan untung rugi atas masing-

<sup>10</sup> James N. Rosenau, Loc. Cit.,

<sup>11</sup> P. Anthonius Sitepu, *Studi Hubungan Internasional*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hal. 93.

masing alternatif itu.<sup>12</sup>

Dalam model kebijakan rasional, Graham T. Allison menitikberatkan pemerintah sebagai aktor utama. Dalam kasus ini pemerintah Kanada merefleksikan dirinya sebagai negara dan merupakan aktor rasional dalam pengambilan keputusan. Sedangkan untuk orientasi kebijakan luar negerinya, model ini bersumber kepada kepentingan nasional.

## **PEMBAHASAN**

### **DAMPAK MUNDURNYA KANADA DARI PROTOKOL KYOTO BAGI LINGKUNGAN INTERNASIONAL**

Mundurnya Kanada dari Protokol Kyoto secara otomatis akan menimbulkan dampak dua arah, yaitu bagi Kanada dan lingkungan disekitarnya. Dalam kasus ini, yang akan dianalisa adalah mengenai dampak yang ditimbulkan bagi lingkungan internasional. Ada dua hal yang diakibatkan dari peristiwa ini, yaitu meningkatnya emisi gas rumah kaca di bumi dan terancamnya eksistensi Protokol Kyoto.

#### **a. Meningkatnya Emisi Gas Rumah Kaca di Bumi**

Dengan mundurnya Kanada dari Protokol Kyoto secara otomatis akan meningkatkan jumlah emisi gas rumah kaca di Bumi. Seperti yang diketahui, Kanada merupakan negara dengan industri yang sudah maju. Kanada termasuk dalam 10 besar negara industri di dunia.<sup>13</sup> Industri- industri Kanada diketahui sebagai penyumbang *Gross Domestic Product* (GDP) terbesar negara ini.<sup>14</sup> Namun, industri-industri ini pula yang menjadi penyumbang terbesar emisi karbon nasional Kanada. Berdasarkan data dari Earth Policy Institut, di tahun 2005 Kanada menduduki posisi ke-7 sebagai penyumbang emisi karbon bagi bumi.

Berdasarkan laporan nasional Kanada untuk UNFCCC pada tahun 2014, jumlah emisi

---

<sup>12</sup> Graham T. Allison, “*Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*” dalam *The American Political Science Review*, Vol. 63, Issue 3, *American Political Science*, 1969, hal. 691-698.

<sup>13</sup> “*Tentang Kanada: Ekonomi*”, Study Canada, diakses dari [http://www.studykanada.ca/indonesia/eco\\_nomy.htm](http://www.studykanada.ca/indonesia/eco_nomy.htm) pada tanggal 26 Juni 2014 pukul 12.17

<sup>14</sup> “*Tentang Kanada: Ekonomi*”, Study Canada, diakses dari [http://www.studykanada.ca/indonesia/eco\\_nomy.htm](http://www.studykanada.ca/indonesia/eco_nomy.htm) pada tanggal 26 Juni 2014 pukul 12.17

gas rumah kaca Kanada di tahun 2012 (setahun setelah mengundurkan diri dari Protokol Kyoto) mencapai 699 Mt. Jumlah ini meningkat 108 Mt atau sekitar 18% dari tingkat emisi tahun 1990 yaitu sebesar 591 Mt.<sup>15</sup>

Mundurnya Kanada dari Protokol Kyoto, diperkirakan akan meningkatkan aktivitas industri- industri Kanada demi menjaga kelangsungan pertumbuhan ekonomi negara tersebut. Dalam hal ini industri-industri tersebut bisa saja mengeluarkan emisi lebih banyak dari biasanya karena tidak adanya ketentuan maupun peraturan yang mengikat seperti Protokol Kyoto. Meningkatnya jumlah emisi gas rumah kaca oleh Kanada justru akan berdampak pada percepatan perubahan iklim global.

#### **b. Terancamnya Eksistensi Protokol Kyoto**

Mundurnya Kanada dari Protokol Kyoto juga diperkirakan akan mengancam eksistensi dari perjanjian ini. Kanada menjadi negara pertama yang resmi keluar dari Protokol Kyoto. Tindakan Kanada ini akan memicu perpecahan internal dalam Protokol Kyoto. Hal ini dikarenakan tindakan Kanada untuk mundur, terjadi ditengah konflik kepentingan yang berlangsung antara negara Annex I dan negara Non-Annex I dalam tubuh Protokol Kyoto itu sendiri.

Berawal dari tindakan Amerika Serikat yang menolak untuk meratifikasi Protokol Kyoto di tahun 2001. Padahal Amerika Serikat memiliki tingkat emisi karbon paling besar diantara negara-negara Annex I lainnya. Hampir sepertiga dari total emisi seluruh negara di dunia. Negara ini beralasan bahwa Protokol Kyoto adalah cara mengatasi masalah perubahan iklim global yang tidak adil dan efektif, karena terbebasnya 80% penduduk dunia dari kewajiban menurunkan emisi.<sup>16</sup>

Kemudian, pada awal Protokol Kyoto dibentuk, target penurunan emisi gas rumah kaca memang hanya ditujukan kepada negara Annex I. Karena negara-negara ini merupakan negara industri penghasil emisi karbon terbesar pada waktu itu. Namun, seiring dengan dinamika global, beberapa negara Non-Annex I menunjukkan peningkatan ekonomi yang sangat signifikan seperti China dan India. Peningkatan

---

<sup>15</sup> “Canada National Inventory Report 2014: GreenHouses Sources and Sinks in Canada”, Environment of Canada, diakses dari <http://www.ec.gc.ca> pada tanggal 26 Juni 2014 pukul 12.19

<sup>16</sup> Daniel Mudiyarso, Op.Cit., hal. 26-27.

ekonomi kedua negara tersebut dibarengi dengan peningkatan emisi karbon dalam jumlah besar. Dapat dilihat dalam tabel sebelumnya (tabel 2.2 Top 10 negara penyumbang emisi karbon global tahun 2005), China dan India menempati posisi ke-2 dan ke-5.

Hal ini menunjukkan kesenjangan antara Annex I dan Non-Annex I yang memicu konflik internal dalam Protokol Kyoto. Beberapa negara Annex I menginginkan kedua negara tersebut yaitu China dan India ditargetkan dalam penurunan emisi sama halnya seperti negara Annex I.

Pada tahun 2011, pertemuan CoP ke-17 diadakan di Durban, Afsel. Pada pertemuan ini, China dan India didesak oleh anggota lain untuk ikut terlibat lebih dalam menurunkan emisinya. China dan India menolak tuntutan untuk menurunkan emisi tersebut. Keduanya menjelaskan, emisi perkapitanya jauh lebih rendah ketimbang Amerika Serikat. Mereka menghendaki negara- negara Annex I untuk mewujudkan janjinya memotong emisi sesuai dengan target yang ditetapkan.<sup>17</sup>

Beberapa negara juga sempat mengutarakan keinginannya untuk keluar dari Protokol Kyoto. Pada tahun 2010, di Cancun, Meksiko diadakan pertemuan CoP ke-16 untuk membahas kelanjutan Protokol Kyoto. Pada pertemuan ini Rusia pernah menyatakan bahwa tidak akan meratifikasi Protokol Kyoto untuk putaran kedua. Hal ini dikarenakan Protokol Kyoto tidak efektif dari segi ekonomi maupun politik. Pendapat ini diutarakan langsung oleh penasehat Presiden Rusia yaitu Alexander Bedritsky.<sup>18</sup>

Pada tahun 2012, diadakannya pertemuan CoP ke- 18 di Doha, Qatar. Pertemuan ini merupakan pertemuan final guna membahas kelanjutan Protokol Kyoto putaran kedua (2013-2020). Pada minggu kedua berlangsungnya pertemuan ini, Jepang sempat berkomitmen untuk menolak Protokol Kyoto. Menteri Urusan Lingkungan

---

<sup>17</sup> Untung Widyanto, “Menikam Protokol Kyoto di Durban”, Tempo, diakses dari [http://www.tempo.co/read/news/2011/12/0\\_5/095370037/Menikam-Protokol-Kyoto-di-Durban](http://www.tempo.co/read/news/2011/12/0_5/095370037/Menikam-Protokol-Kyoto-di-Durban), pada tanggal 27 Juni 2014 pukul 10.15

<sup>18</sup> “Rusia Tolak Protokol Kyoto Baru”, Waspada, diakses dari [http://waspada.co.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=161720:rusia-tolak-protokol-kyoto-baru&catid=16:internasional&Itemid=29](http://waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=161720:rusia-tolak-protokol-kyoto-baru&catid=16:internasional&Itemid=29), pada tanggal 27 Juni 2014 pukul 10.09



Hidup Global Jepang, Masahiro Horie mengatakan bahwa penolakan negaranya terhadap Protokol Kyoto, adalah bagian dari taktik untuk menekan Cina dan Amerika ikut serta dalam perjanjian iklim.<sup>19</sup>

Dari beberapa peristiwa diatas, perdebatan antar Para Pihak dalam Protokol Kyoto terus terjadi didalamnya. Kepentingan masing-masing negara yang saling bertentangan membuat situasi didalam Protokol Kyoto juga semakin panas. Ditengah situasi ini, tindakan Kanada yang keluar dari Protokol Kyoto, bagaikan *menyulut api diatas minyak*. Hal ini malah semakin memperkeruh keadaan disana.

Meskipun Protokol Kyoto putaran kedua saat ini sedang berlangsung. Konflik internal tetap terjadi antara Para Pihak. Apabila konflik tersebut tidak dicarikan solusi terbaik, bukan tidak mungkin dimasa yang akan datang negara- negara lain akan mengikuti jejak Kanada untuk keluar dari Protokol Kyoto. Hal inilah yang menjadi ancaman bagi eksistensi Protokol Kyoto di masa yang akan datang.

## **1. FAKTOR - FAKTOR MUNDUR- NYA KANADA DARI PROTOKOL KYOTO**

### **Faktor Eksternal**

Faktor eksternal didefinisikan sebagai faktor-faktor yang berasal dari lingkungan luar suatu negara. Seperti yang telah dijelaskan oleh James N. Rosenau bahwa faktor eksternal bersumber pada kondisi sistem internasional atau *systemic sources* yang terjadi pada saat itu. Dalam hal ini, ada dua faktor eksternal yang mempengaruhi mundurnya Kanada dari Protokol Kyoto. *Pertama*, sistem dalam Protokol Kyoto itu sendiri. *Kedua*, persaingan ekonomi Kanada dengan negara-negara anggota NAFTA.

#### **a. Sistem dalam Protokol Kyoto**

Sistem yang diterapkan dalam Protokol Kyoto, mempengaruhi kebijakan yang diambil Pemerintah Kanada terhadap perjanjian ini. Ketidakterlibatan negara-negara pengkontribusi emisi besar dunia dalam perjanjian ini, menjadi pertimbangan Kanada untuk mundur dari Protokol Kyoto. Negara pengkontribusi

---

<sup>19</sup> *Jepang Tetap Tolak Komitmen Kedua Protokol Kyoto*”, SIEJ, diakses dari <http://siej.or.id/?w=article&nid=435>, pada tanggal 27 Juni 2014 pukul 10.20

emisi besar dunia yang dimaksud adalah China dan Amerika Serikat. Berdasarkan data emisi yang dirilis *US Environmental Protection Agency* (EPA), di tahun 2008 China dan Amerika Serikat merupakan negara penghasil emisi nomor satu dan dua di dunia.

China merupakan negara berkembang yang ikut menandatangani perjanjian Protokol Kyoto pada 29 Mei 1998 dan kemudian meratifikasinya pada 30 Agustus 2000. Akan tetapi, posisi China sebagai negara berkembang menjadikan China masuk dalam kelompok negara Non-Annex I. Hal ini berarti, China tidak memiliki kewajiban untuk mencapai target penurunan emisi dalam level tertentu. Padahal, dalam perkembangan dan pembangunan ekonomi dan industrialisasi yang dilakukan oleh China telah menjadikan negeri tirai bambu ini sebagai salah satu kontributor emisi terbesar di dunia.

Amerika Serikat juga merupakan negara penghasil emisi terbesar dunia di antara negara- negara maju lainnya yang tergolong dalam negara Annex I. Pada awal perundingan Protokol Kyoto, Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Presiden Bill Clinton memberikan sikap pro terhadap Protokol Kyoto melalui pendatangan perjanjian ini pada 12 November 1998. Namun dalam perkembangannya, pemerintahan Clinton tidak mengajukan Protokol Kyoto untuk diproses oleh Senat. Setelah tampuk kepemimpinan presiden berpindah tangan kepada Presiden George Walker Bush, tertanggal 13 Maret 2001 pemerintah menolak untuk meratifikasi Protokol Kyoto.<sup>20</sup>

Selain itu, perlu diketahui bahwa pada tahun 1990-an sampai dengan awal 2000-an negara-negara maju menjadi kontributor emisi CO<sub>2</sub>. Saat ini justru negara-negara berkembanglah yang menjadi produsen CO<sub>2</sub> tersebut. Bahkan pada tahun 2006, negara-negara Non-Annex mengalahkan negara- negara Annex I sebagai kontributor emisi CO<sub>2</sub>, dengan perbandingan negara maju dan berkembang sebesar 45% : 55% pada tahun 2009.

Tidak mampunya Protokol Kyoto untuk mengikat seluruh negara-negara di

---

<sup>20</sup> Daniel Mudiyarso, Op.Cit., hal. 25

dunia –terutama negara penghasil emisi terbesar seperti Amerika Serikat dan China– dikarenakan perjanjian ini tidak memiliki kekuatan hukum. Hal ini juga mengakibatkan perjanjian ini kurang memiliki peranan yang signifikan dalam upaya mengurangi dampak perubahan iklim. Kondisi ini kemudian menjadi salah satu pertimbangan pemerintah Kanada untuk mundur diri dari Protokol Kyoto.

### **Persaingan Ekonomi dengan Negara-Negara Anggota NAFTA**

Peran dari negara-negara disekitar Kanada juga ikut mempengaruhi kebijakan luar negeri Kanada. Dalam hal ini peran Amerika Serikat dan Meksiko yang tergabung dalam NAFTA, menjadi pengaruh dalam kebijakan luar negeri Kanada untuk mundur dari Protokol Kyoto.

Sebagai upaya menciptakan suatu mekanisme yang dapat mengatasi sengketa dan untuk menciptakan “perdagangan bebas” di wilayah Amerika Utara, Pemerintah Kanada, Amerika Serikat dan Meksiko membentuk *North America Free Trade Area* (NAFTA). NAFTA kemudian mulai berlaku pada 1 Januari 1994. Maksud dari dibentuknya perjanjian internasional ini ialah untuk menghapuskan tarif –biaya yang ditambahkan pada nilai jual– atas impor-ekspor barang di antara ketiga negara tersebut. Tujuan lainnya dari peraturan ini ialah untuk menghapuskan kuota tertentu dengan harapan dapat meningkatkan perdagangan di antara ketiga mitra ini.<sup>21</sup>

Ketiga negara anggota NAFTA ini terlibat dalam Protokol Kyoto, namun masing-masing negara memiliki posisi yang cukup berbeda. Kanada merupakan negara yang meratifikasi Protokol Kyoto sehingga berkewajiban menurunkan emisi GRK sebesar 6% dari tingkat emisi tahun 1990. Meksiko meratifikasi Protokol Kyoto pada 7 September 2000. Meski demikian, negara ini tergolong dalam pihak non-Annex I sehingga tidak memiliki target mengikat terkait dengan penurunan emisi GRK. Sementara Amerika Serikat memutuskan untuk tidak meratifikasi Protokol Kyoto.

Posisi negara-negara anggota NAFTA ini kemudian berpengaruh pada pola

---

<sup>21</sup> Desautier, Kristie.L, *Modern World Nation: Canada*, Chelsea House Pub, Philadelphia, 2003, hal. 93

persaingan ekonomi yang akan berlangsung. Tanpa target penurunan emisi gas rumah kaca yang mengikat, Meksiko dan Amerika Serikat dapat melanjutkan pembangunan ekonomi berbasis industrialisasi-nya tanpa adanya ketentuan yang mengikat bagi perusahaan-perusahaan yang beroperasi di negara ini.

Sementara itu, perusahaan-perusahaan yang beroperasi di negara yang meratifikasi Protokol Kyoto, diharuskan untuk menggunakan teknologi yang ramah lingkungan. Hal ini berkaitan dengan target penurunan emisi gas rumah kaca di negara tersebut. Hal serupa berlaku pula di Kanada, dimana perusahaan-perusahaan yang beroperasi di Kanada akan dipaksa untuk mengembangkan industri ramah lingkungan. Hal ini tentunya memakan biaya yang cukup tinggi.

Dengan kondisi seperti yang dijabarkan di atas, hal ini akan berpengaruh pada turunnya minat investasi asing di Kanada. Berkaitan dengan NAFTA, para investor asing akan lebih memilih untuk berinvestasi di Meksiko dan Amerika Serikat karena kedua negara ini tidak terikat dengan target emisi Protokol Kyoto. Di sisi lain, Meksiko memiliki tenaga buruh yang jauh lebih murah dibandingkan dengan kedua negara anggota NAFTA lainnya. Sehingga, Meksiko akan diuntungkan dengan kondisi yang seperti ini.

### **Faktor Internal**

Faktor internal bersumber pada kondisi masyarakat dan pemerintahan pada saat itu. Setidaknya ada empat faktor internal yang mempengaruhi mundurnya Kanada dari Protokol Kyoto yaitu, kondisi geografis dan alam, perekonomian, perubahan kepemimpinan partai dalam pemerintahan, dan kegagalan pemerintah dalam mencapai target Protokol Kyoto.

#### **a. Kondisi Geografis & Alam Kanada**

Terletak di belahan bumi bagian utara dengan posisi kordinat berada pada 56.7577° Bujur timur dan 86.4196° Bujur Barat menjadikan Kanada sebagai negara yang mengalami empat musim setiap tahunnya. Pada musim dingin, suhu negara ini bisa mencapai -25° C. Dengan kondisi geografis dan alam yang seperti ini, ketergantungan masyarakat Kanada terhadap penggunaan energi listrik untuk

penghangat ruangan cukuplah tinggi.

Meski telah menggunakan pembangkit listrik yang ramah lingkungan dengan sumber utama hidroelektrik, penggunaan energi listrik di Kanada berkontribusi sekitar 12% terhadap jumlah total emisi gas rumah kaca Kanada. Penggunaan energi listrik ini menempati posisi ke tiga dalam urutan sektor penghasil gas rumah kaca setelah sektor transportasi dan migas. Ketergantungan masyarakat Kanada cukup besar terhadap penggunaan energy listrik untuk menunjang aktifitas ekonomi dan kehidupan sehari-hari. Kondisi ini menjadi sebuah dilema bagi pemerintah. Pada satu sisi, dalam rangka memenuhi target dalam Protokol Kyoto, pemerintah harus memaksa masyarakatnya mengubah pola hidup menjadi lebih ramah lingkungan. Disisi lain, dengan diubahnya pola masyarakat tersebut akan berdampak pada perekonomian Kanada.

b. Perekonomian Kanada

Perekonomian Kanada juga menjadi salah satu faktor internal terhadap mundurnya Kanada dari Protokol Kyoto. Pendapatan ekonomi Kanada, sebagian besar ditopang oleh industri-industri yang beroperasi didalam negeri ini. Keikutsertaan Kanada dalam Protokol Kyoto akan menghambat laju perekonomian Kanada. Hal ini dikarenakan adanya ketentuan yang harus dilaksanakan bagi para pelaku industri untuk mengurangi produksi emisi gas rumah kaca seperti penggunaan teknologi ramah lingkungan dan pembatasan terhadap pemakaian bahan bakar.

Salah satu sektor industri yang berperan penting dalam perekonomian Kanada adalah sektor industri migas. Sektor ini menyumbang sekitar 65 Milliar dolar untuk GDP, berkontribusi sekitar 9 Miliar dolar untuk pajak, dan berperan menyediakan lapangan pekerjaan bagi 16.500.000 pekerja.<sup>22</sup> Tidak hanya berperan besar dalam perekonomian Kanada, sektor industri migas juga berperan

---

<sup>22</sup> “*The Contributions of The Canadian Oil and Gas Service Sector to the Canadian National Economy*“ diakses dari <http://www.ceri.ca/docs/2010-10-05CERIOilandGasReport.pdf>, pada tanggal 1 Juli 2014 pukul 14.35

besar dalam peningkatan emisi gas rumah kaca Kanada. Sektor ini berkontribusi seperempat atau 25% dari total emisi nasional pada tahun 2012

c. Perubahan Kepemimpinan Partai dalam Pemerintahan Kanada

Berkaitan dengan kebijakan, tidak lepas dari peranan pemerintah didalamnya. Dalam hal ini arah kebijakan pemerintah Kanada dapat dilihat dari partai yang berkuasa dalam tata pemerintahan Kanada.

Sebagai negara demokrasi, Kanada menggunakan sistem pemerintahan Parlementer Federal dengan otoritas Ratu Inggris sebagai kepala negara dan Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan. Dua partai besar yang memiliki peranan penting dalam sistem politik Kanada adalah Partai Konservatif Kanada dan Partai Liberal Kanada.

Pada akhir tahun 2002 Kanada di bawah kepemimpinan Partai Liberal memutuskan untuk meratifikasi Protokol Kyoto. Namun, terjadi perubahan kepemimpinan pada tahun 2016, dimana Partai Konservatif menjadi pemenang dalam pemilu federal Kanada.

Partai Konservatif memiliki pandangan yang berbeda terhadap Protokol Kyoto. Tidak seperti Partai Liberal yang mengutamakan HAM dan lingkungan hidup, Partai ini menekankan fokus pada ekonomi Kanada. Dalam konteks Protokol Kyoto, konservatif tidak mendukung undang-undang mengenai emisi karbon yang dapat membantu perbaikan lingkungan. Kelompok ini juga memandang bahwa Protokol Kyoto dapat menjadi ancaman bagi Kanada, terutama dalam bidang ekonomi.<sup>23</sup> Dalam isu lingkungan, Partai Konservatif memiliki visi untuk sebisa mungkin memberikan penduduk Kanada udara, air dan lingkungan yang bersih.

Untuk meraih visi tersebut, mereka menginvestasikan dana untuk menciptakan kesejahteraan bagi penduduk Kanada yang difokuskan pada pengembangan program ramah lingkungan dalam domestik.<sup>24</sup> Berbeda

<sup>23</sup> Richard Black, "Will Kyoto Die at Canadian Hands?", BBC, diakses dari <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/4650878.stm>, pada tanggal 10 Juli 2014 pukul 10.24

<sup>24</sup> "Environment", Conservative Canada, diakses dari [http://www.conservative.ca/?page\\_id=139](http://www.conservative.ca/?page_id=139) 4, pada

dengan ketika pemerintah dikuasai Partai Liberal, terdapat program *Climate Change Plan* yang merupakan implementasi kegiatan-kegiatan dengan mereduksi hasil emisi dari sektor transportasi, bangunan dan industri dalam upaya mencapai target Protokol Kyoto.<sup>25</sup>

Pada Mei 2006, Menteri Lingkungan Hidup Kanada dibawah kepemimpinan Partai Konservatif menyampaikan pernyataan di Bonn, bahwa target Protokol Kyoto terlalu ambisius.<sup>26</sup> Pada November di tahun yang sama, Menteri Lingkungan Hidup Kanada menyatakan bahwa Kanada tidak berniat untuk mencapai target Protokol Kyoto.

Wujud nyata dari perubahan sikap Pemerintah Kanada terhadap Protokol Kyoto terbukti ketika pada 12 Desember 2011, melalui Menteri Lingkungan Hidupnya, Pemerintah Kanada secara resmi memberikan pengumuman pengunduran dirinya. Akhirnya pada tahun 2012, Pemerintah Kanada mencabut undang-undangnya yang terkait dengan Protokol Kyoto yakni *Kyoto Protocol Implementation Act*.

d. Kegagalan Pemerintah Kanada dalam Mencapai Target Protokol Kyoto

Selama masa komitmen Kanada dalam Protokol Kyoto yaitu tahun 2002-2011. Pemerintah Kanada terbukti gagal dalam mencapai target yang diharuskan Protokol Kyoto, yaitu penurunan emisi gas rumah kaca sebesar 6% dari tingkat emisi pada tahun 1990. Diketahui tingkat emisi Kanada pada tahun 1990 sebesar 591 Mt. Nilai inilah yang menjadi dasar dari penurunan sebesar 6% target Kanada dalam Protokol Kyoto. Pada 2011 emisi Kanada justru mencapai 701 Mt. Peningkatan emisi ini sangatlah jauh dari target yang dimaksud. Hal ini membuktikan Kanada tidak mampu mencapai target penurunan emisi dalam Protokol Kyoto.

Karena ketidakmampuan dalam mencapai target penurunan emisi da

---

tanggal 10 Juli 2014 pukul 10.30

<sup>25</sup> "Climate Change Plan for Kanada", diakses [darimanitobawildlands.org/pdfs/CCPlanforCAN27Nov02.pdf](http://darimanitobawildlands.org/pdfs/CCPlanforCAN27Nov02.pdf), pada tanggal 10 Juli 2014 pukul 22.24

<sup>26</sup> Erki J. Hollo, *Climate Change and the Law*, Springer, New York, 2012, hal. 498

mengetahui konsekuensi yang ditimbulkan akibat ketidakmampuan tersebut. satu-satunya kebijakan yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Kanada ialah melalui pengunduran diri dari perjanjian ini.

### **PERUMUSAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI KANADA DAN MUNDURNYA KANADA DARI PROTOKOL KYOTO**

Ada empat tahap yang dikemukakan model kebijakan rasional untuk mengetahui bagaimana perumusan kebijakan luar negeri yaitu meliputi, pengidentifikasian kepentingan nasional, pengidentifikasian opsi- opsi yang tersedia, pertimbangan dari masing-masing opsi, dan pemilihan opsi terbaik yang sesuai dengan kepentingan nasional.

#### **Kepentingan Nasional Kanada Terkait Protokol Kyoto**

Pengidentifikasian kepentingan nasional merupakan tahap pertama yang dilakukan dalam merumuskan kebijakan luar negeri suatu negara. Dalam menentukan tujuan dari kebijakan luar negeri, setiap negara dihadapkan pada bagaimana untuk tetap memperhatikan dan menjaga supaya kepentingan nasionalnya dapat terpenuhi. Demikian juga halnya dengan Kanada. Secara garis besar, Kanada memiliki empat hal pokok dalam kepentingan nasionalnya. *Pertama*, melindungi wilayah, warga negara, kedaulatan, dan kesatuan. *Kedua*, memajukan kesejahteraan ekonomi bangsa. *Ketiga*, aktif dalam menjaga pertahanan kawasan Amerika Utara. *Keempat*, membantu memajukan demokrasi dan liberalisasi diseluruh dunia.<sup>27</sup>

Dari keempat hal diatas, dua kepentingan yang sangat bersinggungan dengan isu-isu lingkungan –dalam hal ini adalah perubahan iklim– adalah keamanan nasional dan kesejahteraan ekonomi bangsa. Kedua-duanya sama-sama terancam oleh adanya perubahan iklim.

*Pertama*, terkait dengan keamanan nasional Kanada dan perubahan iklim. Kedua hal ini sangat bersinggungan dikarenakan perubahan iklim akan mengancam keamanan nasional Kanada termasuk didalamnya penduduk dan kekayaan alam. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa letak geografis Kanada yang berdekatan dengan Kutub

<sup>27</sup> D. H. Burney et.al., *Linkage: Foreign Policy, National Interest, and Prosperity* in CDFAI Submission to the Competition Policy Review Panel, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, 2008



Utara membuat negara ini terancam tenggelam akibat naiknya permukaan air laut.

Keamanan penduduk juga menjadi hal penting akibat perubahan iklim. Perubahan iklim mengancam keberadaan suku inuit (Eskimo) di tepi laut arktik yang merupakan penduduk asli Kanada sejak ribuan tahun silam. Perubahan iklim ini menyebabkan musim dingin menjadi lebih pendek, kurang menggigit, dan salju cair lebih awal, sementara lapisan es lebih tipis. Semua ini menyulitkan perburuan ikan paus, yang menjadi cara hidup mereka selama seribu tahun lebih.<sup>28</sup>

Selain itu, perubahan iklim mengakibatkan terganggunya kehidupan sosial di Kanada. Perubahan iklim berakibat kepada kualitas dan persediaan air berkurang khususnya di wilayah perkotaan. Perubahan iklim juga membuat udara dan produk- produk pertanian terkontaminasi zat-zat beracun. Hal ini akan mengganggu kesehatan penduduk Kanada.<sup>29</sup>

Perubahan iklim juga mengancam keberadaan flora dan fauna di Kanada. Meningkatnya suhu global mengakibatkan hutan- hutan di Kanada lebih rentan terhadap terjadinya kebakaran. Hutan-hutan di daerah Yukon selatan dan wilayah barat laut Kanada adalah contohnya. Terbakarnya hutan-hutan ini akan mengurangi jumlah spesies flora dan fauna yang hidup di Kanada.<sup>30</sup>

*Kedua*, perubahan iklim akan mengancam kesejahteraan ekonomi Kanada. Kesejahteraan ekonomi Kanada diperkirakan akan menurun akibat perubahan iklim. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam mengatasi masalah perubahan iklim pemerintah Kanada menerapkan kebijakan- kebijakan bagi para pelaku inudstri untuk membatasi emisinya seperti penggunaan teknologi yang ramah lingkungan dan pembatasan terhadap penggunaan bahan bakar. Hal ini akan berakibat pada menurunnya tingkat produktivitas dari industri-industri tersebut. Apabila aktivitas industri-industri tersebut menurun, beberapa masalah social akan muncul seperti, semakin banyaknya pengangguran dan mahalnya harga dari produk-produk industri. Keduanya akan mengarah kepada

---

<sup>28</sup> “*Semakin Banyak Es Mencair*”, BBC Indonesia, diakses dari [http://www.bbc.co.uk/indonesian/indepth/story/2007/02/070216\\_globalwarming1.sht\\_ml](http://www.bbc.co.uk/indonesian/indepth/story/2007/02/070216_globalwarming1.sht_ml), pada tanggal 15 Juli 2014 pukul 21.12

<sup>29</sup> James P. Bruce & Stewart J. Cohen,

“*Impacts of Climate Change in Canada*”, dalam Harold Coward & Andre J. Weaver, “*Hard Choices: Climate Change in Canada*”, Wilfrid Laurier University Press, Ontario, 2005, hal. 77-84.

<sup>30</sup> *Ibid.*, hal. 76.

menurunnya kesejahteraan penduduk Kanada.

Terkait dua kepentingan nasional Kanada diatas yaitu keamanan nasional dan kesejahteraan ekonomi bangsa. Dua hal tersebut sangatlah rentan terhadap masalah perubahan iklim. Penting bagi pemerintah Kanada untuk memprioritaskan dua kepentingan nasional ini dalam merumuskan kebijakan luar negerinya terkait perubahan iklim. Salah satu masalah yang dihadapi pemerintah Kanada yaitu bagaimana menentukan kebijakan luar negerinya terhadap Protokol Kyoto. Oleh karenanya, pengidentifikasian dan pertimbangan opsi-opsi perlu dilakukan untuk mengetahui opsi terbaik yang dapat diambil sebagai sebuah keputusan.

### **Opsi dan Pertimbangan Kebijakan Luar Negeri Kanada terhadap Protokol Kyoto**

Setelah mengetahui bahwa keamanan wilayah nasional dan kesejahteraan ekonomi bangsa menjadi prioritas utama dalam kepentingan nasional Kanada. Langkah selanjutnya yang dilakukan terkait masalah ini adalah mengidentifikasi dan melakukan pertimbangan dari opsi-opsi yang tersedia.

Pertimbangan dari opsi-opsi yang tersedia harus memperhatikan dua kepentingan nasional yang telah dijelaskan sebelumnya. Pertimbangan yang dilakukan pemerintah terkait masalah ini yaitu dengan cara menganalisa dampak yang nantinya akan muncul apabila kebijakan tersebut diputuskan

Ada dua opsi kebijakan luar negeri yang tersedia bagi pemerintah Kanada terkait dengan Protokol Kyoto ini. Kanada memilih untuk melanjutkan Protokol Kyoto atau Kanada memilih mundur dari Protokol Kyoto. Berikut akan dijelaskan pertimbangan dari masing-masing opsi tersebut:

a. Kanada Melanjutkan Protokol Kyoto

Dalam opsi ini ada dua dampak yang akan ditimbulkan apabila Kanada melanjutkan Protokol Kyoto yaitu, terjaminnya keamanan nasional dan terganggunya perekonomian Kanada.

- Terjaminnya Keamanan Nasional Kanada

Kemanan nasional Kanada– khususnya mengenai masalah lingkungan– akan terjamin apabila Kanada melanjutkan Protokol Kyoto. Kewajiban Kanada untuk

memenuhi target dalam Protokol Kyoto, mengharuskan pemerintah Kanada untuk menjaga tingkat emisinya agar tidak terkena sanksi di kemudian hari. Hal ini akan mengurangi beredarnya gas-gas rumah kaca yang ada di udara, sehingga setiap penduduk dapat menghirup udara segar setiap harinya.

Keseriusan Kanada dalam menjaga keamanan nasionalnya ditunjukkan sejak Kanada meratifikasi Protokol Kyoto. Pada tahun 2002, diterapkannya *Climate Change Plan* yang merupakan implementasi kegiatan-kegiatan dengan mereduksi hasil emisi dari sektor transportasi, bangunan dan industri dalam upaya mencapai target Protokol Kyoto.<sup>31</sup> Hasilnya, emisi gas rumah kaca Kanada berhasil menurun dari 720 Mt ditahun 2002 menjadi 701 Mt ditahun 2011.

- **Terganggunya Perekonomian Kanada**

Perekonomian Kanada akan terganggu apabila Kanada tetap melanjutkan Protokol Kyoto. Hal ini dikarenakan kebijakan yang ditetapkan pemerintah dalam memenuhi target Protokol Kyoto akan merugikan Kanada di sektor- sektor Industri. Sektor-sektor industri akan mengalami kerugian akibat ketidakmampuan membatasi emisinya sehingga harus menurunkan jumlah produksinya.

Di tahun 2002, *Canadian Chambers of Commerce* (CCC) dan *Canadian Manufacturers Association* (CMA) mengestimasi kerugian yang akan diderita oleh pelaku industri dari ratifikasi Protokol Kyoto berkisar antara US\$ 4 miliar hingga US\$ 28 miliar.<sup>32</sup>

Akibat dari kerugian industri- industri ini juga akan berdampak terhadap menurunnya pendapatan masing-masing provinsi di Kanada. Provinsi Alberta adalah salah satunya. Provinsi ini merupakan daerah pengolahan hidrokarbon terbesar di Kanada.<sup>33</sup> Didalam provinsi ini terdapat satu industri pengolahan bahan kimia, minyak dan gas terbesar yang bernama *Alberta's Industrial Heartland Association* (AIHA). Tingkat emisi karbon yang dihasilkan provinsi ini di tahun

---

<sup>31</sup> "Climate Change Plan for Kanada", diakses dari [manitobawildlands.org/pdfs/CCPlanforCA\\_N27Nov02.pdf](http://manitobawildlands.org/pdfs/CCPlanforCA_N27Nov02.pdf), pada tanggal 10 Juli 2014 pukul 22.24

<sup>32</sup> Jim Stott, *Canada's Kyoto Debate to Hit Full Throttle this Year* (Oil and Gas Journal: ProQuest, 2002)

<sup>33</sup> "Who We Are", Industrial Heartland, diakses dari [http://www.industrialheartland.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=115&Itemid=100051](http://www.industrialheartland.com/index.php?option=com_content&view=article&id=115&Itemid=100051), pada tanggal 14 Juli 2014 pukul 12.30

2005 mencapai 231.8 Mt Kerugian-kerugian dari industri ini juga akan berimplikasi terhadap tingkat investasi yang masuk kedalam negeri Kanada. Dengan kondisi yang disebutkan diatas, pihak asing pun tidak memiliki minat untuk berinvestasi di Kanada. Hal ini berdampak pada menurunnya pendapatan nasional Kanada.

#### **b. Kanada Mundur dari Protokol Kyoto**

Berbanding terbalik dengan hal diatas, kondisi perekonomian Kanada akan lebih baik apabila Kanada keluar dari Protokol Kyoto merupakan pertimbangan Kanada untuk mundur dari perjanjian ini. Kondisi tersebut tentu saja menunjukkan manfaat yang lebih besar jika dibandingkan apabila Kanada masih menjadi bagian dari Protokol Kyoto.

Selain hal diatas, konsekuensi yang harus diterima oleh Kanada yaitu kecaman dari dunia internasional.

- **Kecaman dari Dunia Internasional**

Mundurinya Kanada dari Protokol Kyoto tentu saja mendapat kecaman dari sejumlah negara dan berbagai pihak. Mereka menganggap keputusan pemerintah Kanada tersebut telah mengkhianati kesepakatan kerjasama yang telah dibentuk sejak 1997 ini. Ditambah lagi keputusan Kanada mengenai pengunduran dirinya dari Protokol Kyoto ini diumumkan pada saat setelah konferensi mengenai perubahan iklim di Durban, Afrika Selatan berlangsung.

Negara lain tidak sedikit mengeluarkan suara mengenai Keputusan Kanada ini. Mereka menyebutkan bahwa keputusan Kanada tersebut tidak hanya berdampak pada bertambahnya kerusakan terhadap lingkungan tetapi juga secara lebih khusus akan memberikan akibat negatif bagi negara yang kondisi geografisnya memang rentan dalam menerima imbas dari adanya perubahan iklim.

Di tahun 2012, negara pulau kecil di Pasifik Selatan, Tuvalu, menganggap tindakan yang dilakukan oleh Kanada ini merupakan sabotase terhadap masa depan mereka, dan menganggap hal ini adalah tindakan

sembarangan yang tidak bertanggung jawab. Negara lain seperti China dan Jepang juga tidak setuju mengenai keputusan Kanada ini.<sup>34</sup>

### **Pengambilan Keputusan Kebijakan Luar Negeri Kanada terhadap Protokol Kyoto**

Setelah mengetahui dan menimbang opsi-opsi yang telah ditentukan sebelumnya. Tahap akhir dalam perumusan kebijakan luar negeri yaitu berupa pengambilan keputusan. Dalam hal ini, pengambilan keputusan didasarkan kepada opsi terbaik yang sesuai dengan kepentingan nasional.

Telah dijabarkan sebelumnya bahwa dua kepentingan yang menjadi prioritas utama dalam kepentingan nasional Kanada yaitu menyangkut keamanan nasional dan kesejahteraan ekonomi bangsa.

Dari dua kepentingan tersebut, sangat terlihat bahwa kepentingan ekonomi (kesejahteraan rakyat) menjadi hal utama sebagai dasar pembuatan kebijakan.

Perdagangan internasional adalah salah satunya. Perdagangan internasional Kanada sangat erat kaitannya dengan kegiatan ekspor negara ini. Kanada merupakan negara pengekspor komoditas energi domestiknya seperti, minyak mentah, gas alam, hasil pengilangan minyak dan batu bara. Pendapatan dari ekspor energi ini mencapai US\$ 73 Milyar di tahun 2008.

Selain dari sektor energi, beberapa sektor lainnya juga mengalami peningkatan ekspor yaitu sektor industri, pertanian dan jasa. Peningkatan ekspor dari sektor-sektor tersebut sejalan dengan meningkatnya perdagangan internasional, sehingga pendapatan nasional Kanada pun akan meningkat. Hal ini dapat memberikan kontribusi bagi kesejahteraan ekonomi rakyat dan membantu menjamin standar hidup yang tinggi.

Terkait hal-hal diatas, peningkatan ekonomi menjadi hal penting dalam penentuan kepentingan nasional Kanada. Hal ini dikarenakan peningkatan ekonomi sangat berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, apa pun yang menjadi kebijakan luar negerinya, Kanada tetap mengutamakan kepentingan ekonomi sebagai kepentingan nasionalnya. Dalam hal ini Daniel S. Papp, salah satu ilmuwan HI membenarkan

---

<sup>34</sup> “Disesalkan Kanada Keluar dari Protokol Kyoto”, diakses dari, [rafflesia.wwf.or.id](http://rafflesia.wwf.or.id), pada tanggal 14 Juli 2014 pukul 13.24

tindakan yang diambil Kanada tersebut. Menurutnya, faktor ekonomi pada setiap kebijakan yang diambil oleh suatu negara, selalu berusaha untuk meningkatkan perekonomian negara yang dinilai sebagai suatu kepentingan nasional.<sup>35</sup>

Sehubungan dengan hal diatas, demi tercapainya dua kepentingan nasional Kanada, maka kebijakan yang paling rasional yang dapat diambil pemerintah Kanada adalah mundur dari Protokol Kyoto.

## **PENUTUP**

Berdasarkan pembahasan pada bab terdahulu dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Mundurnya Kanada dari Protokol Kyoto di tahun 2011 ternyata berdampak negatif bagi lingkungan internasional. *Pertama*, yaitu semakin meningkatnya jumlah gas rumah kaca yang beredar di bumi yang mengakibatkan percepatan perubahan iklim. Hal ini dibuktikan dengan meningkatnya gas rumah kaca Kanada di tahun 2012. *Kedua*, keberadaan Protokol Kyoto juga akan terancam akibat tindakan Kanada ini. Perbedaan kepentingan antar negara Annex I dan Non-Annex I membuat konflik internal terus bergulir didalamnya. Tindakan Kanada ini hanya akan semakin memperkeruh keadaan di dalam tubuh Protokol Kyoto. Kondisi yang seperti ini memungkinkan bagi negara-negara lain untuk mengikuti jejak Kanada yang keluar dari Protokol Kyoto.
2. Beberapa faktor diidentifikasi sebagai penyebab mundurnya Kanada dari Protokol Kyoto. Dalam hal ini ada dua faktor, yaitu faktor eksternal dan faktor internal. Dari faktor eksternal, tidak mampunya Protokol Kyoto dalam mengikat negara-negara pengkontribusi emisi terbesar di dunia seperti China dan Amerika membuat perjanjian ini kurang memiliki peranan yang signifikan dalam upaya mengurangi dampak perubahan iklim. Sehingga akan terasa sia-sia bagi Kanada apabila tetap mendukung perjanjian ini.

Persaingan ekonomi antara Kanada, Amerika Serikat dan Meksiko yang tergabung dalam NAFTA juga menjadi faktor eksternal lainnya. Terikatnya Kanada dalam

---

<sup>35</sup> Papp, D. S, *Contemporary International Relation: A Framework for Understanding*, MacMillan Publishing Company, New York, 1988, hal. 29.

Protokol Kyoto menyebabkan industri dalam negeri tidak mampu berkembang banyak akibat pembatasan emisi. Sedangkan Amerika Serikat dan Meksiko yang tidak terikat dalam target penurunan emisi mampu memaksimalkan industri dalam negerinya tanpa adanya tekanan dari pihak luar.

Kondisi geografis dan alam Kanada dikategorikan sebagai faktor internal. Kondisi geografis Kanada yang berada di kawasan utara bumi, membuat negara ini mengalami musim dingin mencapai  $-25^{\circ}\text{C}$ . Hal ini menyebabkan penduduk Kanada memiliki ketergantungan terhadap kebutuhan listrik sebagai penghangat tubuh. Sehingga kebutuhan listrik tersebut makin meningkatkan emisi gas rumah Kanada.

Perekonomian Kanada juga menjadi faktor internal mundurnya Kanada ini. Pembatasan emisi bagi para pelaku industri akan mengakibatkan industri-industri ini harus mengeluarkan biaya yang tinggi dalam penggunaan teknologi yang ramah lingkungan, sehingga akan menurunkan jumlah produksinya. Investasi asing pun enggan masuk apabila kondisi industri dalam negeri Kanada dalam kondisi yang sedemikian. Hal ini akan berdampak buruk bagi perekonomian Kanada.

Faktor internal lainnya disebabkan oleh pergantian kepemimpinan partai dalam pemerintahan. Pada akhir tahun 2002 Kanada di bawah kepemimpinan Partai Liberal memutuskan untuk meratifikasi Protokol Kyoto. Dibawah kekuasaan Partai Konservatif pada tahun 2006, Protokol Kyoto tidak diakui keberadaannya. Partai ini memandang bahwa Protokol Kyoto dapat menjadi ancaman bagi Kanada, terutama dalam bidang ekonomi. Kebijakan luar negeri Kanada untuk mundur dari Protokol tidak juga disebabkan faktor kegagalan Kanada dalam memenuhi target penurunan emisi.

3. Dalam menentukan kebijakan luar negerinya terhadap Protokol Kyoto, Ada empat tahap yang diambil Kanada dalam mengambil kebijakan. *Pertama*, melakukan identifikasi terhadap kepentingan nasional Kanada. Ada dua hal utama yang terdapat dalam kepentingan nasional Kanada yaitu keamanan nasional dan kesejahteraan ekonomi. Kedua kepentingan ini sangat terancam oleh dampak perubahan iklim. *Kedua*, mengidentifikasi opsi kebijakan luar negeri yang tersedia terkait dengan

Protokol Kyoto. Dalam hal ini ada dua opsi yang tersedia, yaitu Kanada melanjutkan atau Kanada mundur dari Protokol Kyoto. *Ketiga*, melakukan pertimbangan atas masing- masing opsi. Apabila Kanada memilih opsi untuk melanjutkan Protokol Kyoto maka konsekuensinya adalah keamanan nasional Kanada akan terjamin namun perekonomian Kanada akan terganggu. Apabila Kanada memilih untuk mundur maka perekonomian Kanada akan lebih baik daripada masih bertahan dalam Protokol Kyoto. Keamanan nasional pun juga tetap terjamin. *Keempat*, pengambilan keputusan. Agar kedua kepentingan nasional tetap terpenuhi, khususnya menyangkut kepentingan ekonomi, maka keputusan yang paling rasional yang dapat diambil pemerintah Kanada adalah memutuskan untuk mundur dari Protokol Kyoto.

## DAFTAR PUSTAKA

### Sumber Buku dan Majalah,

- Allison, Graham T, 1969, *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis dalam The American Political Science Review*, Vol. 63, Issue 3, Jurnal American Political Science, Newyork: Jstor.Org
- Burney, D. H. et.al., 2008, *Linkage: Foreign Policy, National Interest, and Prosperity* in CDFAI Submission to the Competition Policy Review Panel, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.
- Desaunier, Kristie.L, 2003, *Modern World Nation: Canada*, Philadelphia: Chelsea House Pub.
- Erki J. Hollo, 2012, *Climate Change and the Law*, New York: Springer.
- Murdiyarso, Daniel, 2003, *Protokol Kyoto: Implikasinya bagi negara berkembang*, Jakarta: Kompas.
- Papp, Daniel S., 1988, *Contemporary International Relation: A Framework for Understanding*, New York: MacMillan Publishing Company
- Plano, Jack C. dan Roy Olton, 1999, *Kamus Hubungan Internasional*, Bandung: Abardin.\
- Rosenau, James N. et al, 1976, *World Politics: an Introduction*, New York: The Free Press.
- Sitepu, P. Anthonius, 2011, *Studi Hubungan Internasional*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Stott, Jim, 2002, *Canada's Kyoto Debate to Hit Full Throttle this Year* , Oil and Gas Journal, ProQues

### Sumber Internet,

Black, Richard, “*Will Kyoto Die at Canadian Hands?*”, Lihat pada:



- <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/4650878.stm>, diakses tanggal 10 Juli 2014 .
- “*Canadian PM Ratifies Protocol Kyoto*”, Lihat pada: [http://english.peopledaily.com.cn/200212/17/print20021217\\_108601.htm](http://english.peopledaily.com.cn/200212/17/print20021217_108601.htm) diakses tanggal 02 Maret 2014 pukul.
- “*Canada National Inventory Report 2014: GreenHouses Sources and Sinks in Canada*”, Lihat pada: <http://www.ec.gc.ca> diakses tanggal 26 Juni 2014.
- “*Climate Change Plan for Kanada*”, Lihat pada: [manitobawildlands.org/pdfs/CCPlanforCAN27Nov02.pdf](http://manitobawildlands.org/pdfs/CCPlanforCAN27Nov02.pdf), diakses tanggal 10 Juli 2014.
- “*Climate Change Plan for Kanada*”, Lihat pada: [manitobawildlands.org/pdfs/CCPlanforCAN27Nov02.pdf](http://manitobawildlands.org/pdfs/CCPlanforCAN27Nov02.pdf), diakses tanggal 10 Juli 2014.
- “*Disesalkan Kanada Keluar dari Protokol Kyoto*”, Lihat pada: [rafflesia.wwf.or.id](http://rafflesia.wwf.or.id), diakses tanggal 14 Juli 2014 pukul 13.24
- “*Environment*”, Conservative Canada, Lihat pada: [http://www.conservative.ca/?page\\_id=1394](http://www.conservative.ca/?page_id=1394), diakses tanggal 10 Juli 2014.
- Fitrianto, Dahono, 2011, “*Kanada Mundur dari Protokol Kyoto*”, Lihat pada: <http://sains.kompas.com/read/2011/12/13/0807097/Kanada.Mundur.dari.Protokol.Kyoto> diakses tanggal 02 Maret 2014.
- “*Harper's letter dismisses Kyoto as socialist scheme*”, Lihat pada: <http://www.cbc.ca/news/canada/harper-s-letter-dismisses-kyoto-as-socialist-scheme-1.693166>, diakses tanggal 02 Maret 2014.
- “*Jepang Tetap Tolak Komitmen Kedua Protokol Kyoto*”, Lihat pada: <http://siej.or.id/?w=article&nid=435>, diakses tanggal 27 Juni 2014.
- “*Rusia Tolak Protokol Kyoto Baru*”, Lihat pada: [http://waspada.co.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=161720:rusia-tolak-protokol-kyoto-baru&catid=16:internasional&Itemid=29](http://waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=161720:rusia-tolak-protokol-kyoto-baru&catid=16:internasional&Itemid=29), diakses tanggal 27 Juni 2014
- “*Semakin Banyak Es Mencair*”, Lihat pada: [http://www.bbc.co.uk/indonesian/indepth/story/2007/02/070216\\_global\\_warming1.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesian/indepth/story/2007/02/070216_global_warming1.shtml), diakses tanggal 15 Juli 2014.
- “*Tentang Kanada: Ekonomi*”, Lihat pada: <http://www.studykanada.ca/indonesia/economy.htm> diakses tanggal 26 Juni 2014.
- “*The Contributions of The Canadian Oil and Gas Service Sector to the Canadian National Economy*”, Lihat pada: <http://www.ceri.ca/docs/2010-10-05CERIOilandGasReport.pdf>, diakses tanggal 1 Juli 2014
- Widyanto, Untung, “*Menikam Protokol Kyoto di Durban*”, Lihat pada: <http://www.tempo.co/read/news/2011/12/05/095370037/Menikam-Protokol-Kyoto-di-Durban>, diakses tanggal 27 Juni 2014.
- “*Who We Are*”, Lihat pada: [http://www.industrialheartland.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=115&Itemid=100051](http://www.industrialheartland.com/index.php?option=com_content&view=article&id=115&Itemid=100051), diakses tanggal 14 Juli 2014.