

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peningkatan suhu global yang signifikan menyebabkan perubahan iklim menjadi salah satu permasalahan paling mendesak dalam tatanan global pada abad ke-21. Berdasarkan laporan AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023 yang diterbitkan oleh Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), suhu rata-rata global dunia telah meningkat sekitar 1,1 derajat Celsius sejak akhir abad ke-19. Kenaikan ini terlihat kecil secara angka, namun perubahan suhu sebesar ini telah menimbulkan dampak yang signifikan terhadap ekosistem dan kehidupan manusia. Bahkan, IPCC memperkirakan jika suhu global terus meningkat, dunia akan menghadapi kerugian ekonomi dan perubahan besar dalam pola migrasi manusia akibat bencana alam yang tidak terkendali (IPCC, 2023). Oleh sebab itu, upaya kolaboratif dan keterlibatan aktif negara dibutuhkan untuk mengatasi tantangan ini.

Kondisi tersebut mengharuskan adanya kerja sama global yang terorganisir secara sistemik dan berkelanjutan untuk menekan laju pemanasan bumi dan mencegah dampak yang lebih parah pada masa mendatang. Perubahan iklim tidak lagi dipandang sebatas persoalan lingkungan, tetapi sebagai agenda strategis global. Berangkat dari urgensi ini, dibentuklah forum tahunan Conference of the Parties (COP) dibawah kerangka United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) sejak tahun 1995. COP merupakan wadah pertemuan negara-negara pihak yang bertujuan untuk mengevaluasi dan memperbarui komitmen global terhadap pengendalian perubahan iklim (UNFCCC, 1992). Pada COP 21 di

Paris tahun 2015, negara-negara pihak menyepakati sebuah perjanjian internasional, yaitu Paris Agreement. Perjanjian ini menetapkan batas suhu global, menyelaraskan aliran pendanaan dengan jalur pembangunan rendah emisi dan tangguh terhadap iklim, serta mendorong penurunan emisi melalui komitmen sukarela yang dikenal sebagai Nationally Determined Contributions (NDC).

Paris Agreement merupakan instrumen hukum internasional yang mengikat untuk mengatasi krisis iklim dengan tujuan utama untuk membatasi kenaikan suhu rata-rata global di bawah 2°C dibandingkan dengan tingkat pra-industri, dan berusaha untuk membatasi kenaikan suhu hingga 1,5°C. Paris Agreement mengadopsi pendekatan *bottom up*, di mana setiap negara dapat merumuskan NDC sesuai dengan kapasitas dan kepentingan domestiknya masing-masing. Instrumen ini juga mengatur mekanisme Global Stocktake (GST) sebagai proses evaluasi berkala terhadap kemajuan negara-negara pihak dalam mencapai target iklimnya (UNFCCC, 2015). Dengan demikian, Paris Agreement tidak hanya berfungsi sebagai instrumen hukum yang mengikat, tetapi juga sebagai kerangka normatif yang memberi arah sekaligus membatasi ruang gerak kebijakan iklim nasional.

Paris Agreement mulai berlaku pada 2016 setelah memenuhi ambang ratifikasi internasional. Sejak saat itu, seluruh konferensi tahunan COP berada dalam kerangka implementasi Paris Agreement. Efektivitas Paris Agreement sangat bergantung pada COP, sebagai arena politik sekaligus teknis bagi negara-negara pihak untuk menilai pelaksanaan komitmen yang telah disepakati. COP juga menjadi ruang negosiasi yang memungkinkan penguatan komitmen melalui konsensus internasional. Dengan demikian, Paris Agreement menyediakan

kerangka normatif yang bersifat mengikat, sementara COP memastikan norma tersebut diterjemahkan ke dalam kebijakan nyata dan disesuaikan dengan dinamika politik, ekonomi, serta teknologi global yang terus berkembang setiap tahunnya.

Pada COP 28 yang diselenggarakan di Dubai pada tahun 2023, untuk pertama kalinya dilakukan mekanisme evaluasi GST terhadap Paris Agreement. Laporan GST yang diterbitkan pada September 2023 menunjukkan bahwa dunia masih jauh dari jalur yang diperlukan untuk membatasi kenaikan suhu global. Meskipun banyak negara telah menetapkan target pengurangan emisi melalui NDC masing-masing, namun implementasinya belum mampu mengimbangi laju pemanasan atmosfer (Srouji, 2023). Dengan kata lain, COP 28 menjadi momentum evaluasi kritis global yang mendesak negara-negara untuk memperkuat ambisi dan efektivitas kebijakan domestiknya (WRI, 2023). COP 28 juga menghasilkan keputusan konsensus internasional yang memuat rangkuman dari sejumlah keputusan penting, yaitu UAE Consensus yang menekankan urgensi transisi energi secara berkeadilan, penguatan pendanaan iklim, hasil GST, pengoperasian Loss and Damage Fund, bahkan seruan penghentian penggunaan bahan bakar fosil.

Indonesia merupakan salah satu negara yang paling rentan terhadap perubahan iklim karena kondisi geografisnya sebagai negara kepulauan tropis dengan garis pantai panjang dan wilayah yang rawan bencana akibat fenomena cuaca ekstrem. Menyadari kerentanannya, Indonesia telah mengambil langkah-langkah kebijakan baik di tingkat internasional maupun domestik. Indonesia termasuk negara yang secara sukarela menargetkan pengurangan emisi gas rumah kaca tahun sebesar 29% secara mandiri dan hingga 41% dengan dukungan internasional terhadap skenario

Business as Usual (BAU) pada tahun 2030. Komitmen ini tertuang dalam dokumen First Nationally Determined Contribution (First NDC) Indonesia yang diadopsi melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan Paris Agreement serta didukung oleh National Action Plan on Greenhouse Gas Emissions Reduction yang diatur dalam Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 61 Tahun 2011 (UNFCCC, 2016). Target-target ini menjadi kerangka bagi strategi jangka panjang Indonesia dalam Long-Term Strategy for Low Carbon and Climate Resilience 2050 (LTS-LCCR 2050).

Indonesia pada COP 28 di Dubai menegaskan komitmen untuk mencapai target net zero emission pada tahun 2060 yang merupakan bagian dari strategi nasional, sejalan dengan konsensus global dalam UAE Consensus yang mengacu pada pembatasan kenaikan suhu hingga 1,5°C (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2023). Meskipun UAE Consensus sendiri menekankan transisi energi global menuju net zero pada 2050. Pemerintah Indonesia juga menunjukkan kesiapan memperkuat NDC dengan target pengurangan emisi sekitar 31,89% tanpa dukungan internasional dan hingga 43,20% dengan dukungan internasional, terutama di sektor kehutanan, energi, dan industri pada Enhanced NDC 2022 (UNFCCC, 2022). Kerja sama internasional seperti Just Energy Transition Partnership (JETP) juga telah disepakati bagi Indonesia untuk mendukung transisi energi nasional, meskipun realisasi proyeknya masih menghadapi tantangan pendanaan dan teknis (IESR, 2023c).

Namun terdapat ketimpangan, sejumlah proyek PLTU batu bara baru yang tetap berjalan dan subsidi BBM yang masih tinggi justru menimbulkan risiko terhadap

pencapaian target iklim dan menandakan bahwa stabilitas ekonomi dan politik domestik menjadi faktor pembatas utama dalam implementasi kebijakan iklim (WALHI, 2023). Dengan demikian, COP 28 berfungsi sebagai mekanisme evaluasi global dan penguatan ambisi, sekaligus memicu dialog untuk menjembatani celah antara aspirasi internasional dan realita nasional, termasuk pembaruan regulasi dan sumber pendanaan seperti dalam dokumen LTS-LCCR 2050 yang sedang disusun pemerintah (DPR RI, 2023). Analisis ini memperlihatkan bahwa meskipun Indonesia memiliki landasan kebijakan yang kuat dan ambisi yang jelas, kendala teknis dan ekonomi domestik masih perlu ditangani secara serius agar komitmen global dapat diterjemahkan secara efektif di tingkat nasional.

Pada COP 28, Indonesia termasuk di antara negara yang belum menyetujui secara eksplisit klausul penghentian penggunaan bahan bakar fosil. Pemerintah Indonesia menyatakan bahwa transisi energi harus mempertimbangkan prinsip keadilan serta realitas sosial dan ekonomi domestik, mengingat peran batu bara dan minyak bumi dalam bauran energi nasional serta kontribusinya terhadap pendapatan negara (Putri et al., 2025). Hal ini mencerminkan dinamika klasik dalam teori rezim internasional, di mana tekanan normatif global harus dinegosiasikan dengan kepentingan domestik. Dalam kerangka kepentingan nasional, Indonesia berupaya menyeimbangkan antara kewajiban internasional dengan agenda pembangunan dan kesejahteraan rakyatnya. Oleh karena itu, posisi Indonesia dalam COP 28 mencerminkan upaya pemerintah untuk tetap menjaga ruang kebijakan domestik dalam menghadapi tekanan internasional.

Periode pasca COP 28 menjadi momentum bagi Indonesia untuk mengevaluasi kembali arah kebijakan iklimnya. Penelitian ini menganalisis bagaimana COP 28 memengaruhi Indonesia dalam merespons isu perubahan iklim, baik sebagai peluang untuk memperkuat kapasitas dan ambisi nasional, maupun sebagai tantangan yang harus diatasi. Dengan pendekatan ini, analisis yang dilakukan akan melihat sejauh mana pengaruh dari COP 28 diterima, ditolak, atau dimodifikasi oleh Indonesia. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini mengangkat judul “Pengaruh COP 28 terhadap Arah Kebijakan Iklim Indonesia”.

B. Batasan dan Rumusan Masalah

Penelitian ini dibatasi pada analisis mengenai pengaruh hasil COP 28 dalam kurun waktu satu tahun setelah forum berlangsung (2023–2024), yaitu periode transisi ketika hasil perundingan mulai diinternalisasikan ke dalam kebijakan nasional. Analisis difokuskan pada arah kebijakan yang dirumuskan dan diimplementasikan oleh pemerintah pusat sebagai aktor utama yang merepresentasikan Indonesia dan memiliki kewenangan utama dalam penentuan kebijakan iklim nasional. Pengaruh dalam penelitian ini dipahami sebagai bentuk respons Indonesia secara normatif, yakni melalui penyesuaian prinsip dan komitmen arah kebijakan iklim dengan hasil COP 28, dan secara institusional, yaitu melalui mekanisme seperti pendanaan, pelaporan, dan instrumen kebijakan. Oleh karena itu, pengaruh dimaknai sebagai respon yang memunculkan dua konsekuensi utama, yaitu peluang strategis untuk memperkuat arah kebijakan iklim Indonesia serta hambatan struktural yang membatasi integrasi hasil COP 28 ke dalam kebijakan domestik Indonesia.

Berdasarkan batasan masalah di atas maka penulis merumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peluang strategis dari hasil COP 28 diimplementasikan dalam upaya memperkuat arah kebijakan iklim Indonesia?
2. Bagaimana hambatan struktural membatasi integrasi hasil COP 28 ke dalam arah kebijakan iklim nasional?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut, yakni:

1. Mengidentifikasi peluang strategis dari hasil COP 28 yang dapat diimplementasikan dalam memperkuat arah kebijakan iklim nasional Indonesia.
2. Menganalisis tantangan dan hambatan struktural yang menghambat integrasi norma COP 28 dalam kebijakan iklim nasional.
3. Menelaah bagaimana kepentingan nasional memengaruhi sikap Indonesia dalam merespons norma dan tekanan dari komunitas internasional di dalam rezim internasional.

Adapun kegunaan atau manfaat dari penelitian ini yaitu:

1. Penelitian ini dapat berkontribusi dalam pengembangan kajian hubungan internasional dengan memberikan pemahaman mengenai komitmen dan partisipasi Indonesia dalam pelaksanaan COP 28.
2. Menjadi referensi bagi pemangku kepentingan dalam sektor iklim dan lingkungan dalam menilai relevansi dan kesiapan kebijakan nasional terhadap agenda-agenda iklim global.

D. Kerangka Konseptual

Dalam kajian hubungan internasional, kerangka konseptual berfungsi sebagai landasan teoretis untuk memahami dan menganalisis hubungan antara aktor-aktor global serta proses yang memengaruhi pengambilan kebijakan negara. Dalam penelitian ini, dua konsep utama yang digunakan adalah rezim internasional dan kepentingan nasional. Keduanya dipilih karena menawarkan perspektif yang saling melengkapi, rezim internasional menyediakan kerangka analisis mengenai struktur dan aturan global yang mengarahkan perilaku negara, sementara kepentingan nasional memberikan landasan untuk memahami prioritas domestik dalam merespons tekanan tersebut.

1. Rezim Internasional

Dalam studi hubungan internasional, rezim internasional muncul sebagai kerangka yang menjelaskan bagaimana negara-negara bekerja sama dalam sistem global yang tidak memiliki otoritas tertinggi yang mengatur secara hierarkis. Konsep ini dikembangkan untuk menjawab pertanyaan mengapa negara-negara yang berdaulat tetap memilih untuk mematuhi norma internasional, terutama dalam berbagai permasalahan kolektif seperti perubahan iklim. Stephen D. Krasner (1983) mendefinisikan rezim internasional sebagai prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan yang diakui oleh berbagai negara dalam permasalahan tertentu. Keempat unsur tersebut membentuk pola interaksi yang mengarahkan tindakan negara-negara secara berkelanjutan dan konsisten.

Dalam kerangka ini, negara tetap menjadi aktor utama yang memiliki kapasitas untuk menentukan arah kebijakan sendiri, sementara rezim hanya menyediakan

struktur koordinasi yang memudahkan negara dalam merespons isu global secara bersama (Krasner, 1983). Penerapan konkret dari konsep rezim internasional dapat dilihat dalam tata kelola perubahan iklim global yang difasilitasi oleh UNFCCC, khususnya melalui COP sebagai badan pengambil keputusan tertinggi dan berfungsi sebagai platform deliberatif di mana negara-negara maju dan berkembang berunding untuk menyusun norma, target, serta mekanisme pendanaan iklim.

Prinsip utama dalam UNFCCC, seperti *Common but Differentiated Responsibilities* (CBDR) menekankan perlunya pembagian tanggung jawab yang adil antara negara maju dan berkembang. Norma-norma yang berkembang dalam rezim ini juga menetapkan standar perilaku negara, misalnya kewajiban menurunkan emisi, pelaporan transparan, dan dukungan finansial terhadap negara-negara rentan. Aturan-aturan seperti kewajiban menyusun Nationally Determined Contributions (NDC) dan mekanisme Global Stocktake (GST) memperjelas aspek teknis dan legal dari kerja sama internasional. Prosedur pengambilan keputusan dalam COP yang berbasis konsensus memperkuat legitimasi politik dari setiap keputusan yang dihasilkan.

Robert Keohane (1984), melalui pendekatan neoliberalisme institusional menekankan bahwa negara merupakan aktor rasional yang akan memilih untuk terlibat dalam suatu rezim internasional apabila keterlibatan tersebut memberikan manfaat. Dalam pandangan ini, COP memainkan peran penting dalam mengurangi ketidakpastian antarnegara dengan menciptakan kondisi yang stabil bagi kerja sama multilateral terkait mitigasi dan adaptasi iklim. Keohane memandang bahwa institusi tersebut bukan hanya wadah diskusi, tetapi juga memiliki fungsi mendesain

kerangka yang memungkinkan negara-negara tetap berkomitmen terhadap tujuan kolektif tanpa memerlukan mekanisme pemaksaan formal (Keohane, 1984).

Dalam kerangka tersebut, COP tidak sekadar dipahami sebagai forum deliberatif, melainkan sebagai instrumen strategis yang mampu memperkuat kepatuhan negara melalui tekanan normatif, transparansi, dan peningkatan akuntabilitas. Oran R. Young (1994) memperkaya argumen ini dengan menekankan bahwa efektivitas rezim internasional tidak semata-mata ditentukan oleh tingkat kepatuhan formal terhadap aturan, tetapi juga oleh kemampuannya untuk mendorong perubahan perilaku nyata dan menghasilkan dampak substantif terhadap isu global yang dihadapi. Dengan demikian, keberhasilan COP sebagai bagian dari rezim lingkungan sangat bergantung pada sejauh mana ia dapat menciptakan mekanisme yang mendorong tindakan kolektif secara konsisten dan berkelanjutan (Young, 1994).

Dengan demikian, kerangka rezim internasional memberikan landasan konseptual untuk memahami bagaimana interaksi global dapat membentuk arah kebijakan domestik. Konsep ini akan digunakan sebagai instrumen analitis untuk menjelaskan bagaimana hasil-hasil COP 28, yang merepresentasikan kesepakatan global dalam bentuk norma, prinsip, dan prosedur bersama, dapat membentuk ekspektasi internasional terhadap negara-negara anggota, termasuk Indonesia. Dengan menggunakan kerangka ini, penelitian ini tidak hanya melihat kepatuhan normatif semata, tetapi juga bagaimana kepentingan nasional dinegosiasikan dan diimplementasikan di bawah pengaruh tekanan rezim global yang terus berkembang.

2. Kepentingan Nasional

Kepentingan nasional merupakan konsep fundamental dalam studi hubungan internasional yang menjadi dasar perumusan kebijakan luar negeri dan domestik suatu negara. Dalam perspektif realisme klasik, Hans J. Morgenthau (1948) menegaskan bahwa kepentingan nasional berakar pada kekuasaan dan keamanan negara. Negara bertindak secara rasional untuk mempertahankan kedaulatan dan memperkuat posisinya dalam sistem internasional yang anarkis. Dalam pembahasan perubahan iklim, pendekatan ini tercermin dalam sikap negara yang tetap mengutamakan stabilitas ekonomi domestik meskipun menghadapi tekanan global.

Namun, pendekatan realisme dinilai kurang memadai dalam menjelaskan dinamika isu lingkungan yang bersifat lintas batas. Oleh karena itu, teori institusionalisme liberal yang dikembangkan oleh Keohane dan Nye (1989) menawarkan alternatif dengan menekankan pentingnya institusi internasional dalam menciptakan kerja sama antarnegara. Forum seperti COP memungkinkan negara-negara untuk menyesuaikan kepentingan nasional mereka dengan norma global. Dalam pendekatan ini, kepentingan tidak hanya didorong oleh kekuasaan, tetapi juga oleh kebutuhan akan kolaborasi dalam menghadapi ancaman kolektif seperti krisis iklim.

Konsep *soft power* dari Joseph Nye (2004) memperluas pemahaman tentang bagaimana negara mengejar kepentingannya. Negara tidak hanya mengandalkan kekuatan militer atau ekonomi, tetapi juga pada daya tarik nilai, budaya, dan kebijakan yang legitim. Dalam isu iklim, komitmen terhadap keberlanjutan dapat

memperkuat citra positif suatu negara di panggung internasional. Bagi Indonesia, partisipasi aktif dalam forum global seperti COP tidak hanya mencerminkan solidaritas, tetapi juga menjadi instrumen strategis untuk meningkatkan daya tawar diplomatik.

Di sisi lain, artikulasi kepentingan nasional sering kali menghadapi kesenjangan antara komitmen internasional dan implementasi domestik. Bodansky dan Asselt (2024) mencatat adanya *implementation gap* dalam rezim lingkungan, yang disebabkan oleh keterbatasan institusional, resistensi politik, dan konflik kepentingan domestik. Untuk memahami dinamika ini, pendekatan Two-Level Game dari Robert Putnam digunakan untuk menjelaskan bahwa pemimpin negara harus menyeimbangkan tuntutan internasional dan kondisi domestik. Di Indonesia, dilema ini terlihat dalam kebijakan iklim pasca COP 28 yang merupakan hasil kompromi antara tekanan global dan realitas ekonomi domestik.

Kepentingan nasional dalam isu iklim tidak bersifat statis maupun tunggal. Ia merupakan hasil interaksi antara berbagai aktor domestik dan internasional, serta dipengaruhi oleh konteks struktural dan normatif yang terus berubah. Penelitian ini memaknai kepentingan nasional sebagai tujuan strategis multidimensi, yang meliputi keamanan, ekonomi, lingkungan, dan legitimasi yang dibentuk melalui proses negosiasi antara kebutuhan internal dan tekanan eksternal. Pendekatan ini akan digunakan untuk menganalisis bagaimana Indonesia membentuk dan menyesuaikan kepentingannya dalam kebijakan iklim pasca COP 28 melalui interaksi antara tekanan internasional dan dinamika domestik.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini mengadopsi metode kualitatif yang bertujuan untuk menggambarkan secara mendetail fenomena yang sedang diteliti. Penelitian kualitatif dimulai dari seperangkat asumsi yang mendasari penggunaan kerangka interpretatif dan teoretis untuk mempelajari masalah-masalah sosial (Creswell, 2007). Lebih lanjut, penelitian ini juga merupakan pendekatan yang menghasilkan data deskriptif dalam bentuk tuturan lisan, tulisan, serta perilaku yang dapat diamati dari individu atau kelompok yang menjadi subjek penelitian. Penelitian kualitatif memungkinkan proses pengumpulan data, pengolahan, dan analisis dilakukan secara bersamaan selama penelitian berlangsung (Bagong & Sutinah, 2005). Metode ini relevan untuk mengeksplorasi dinamika hubungan antara tekanan global dan respons kebijakan domestik dalam isu perubahan iklim.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka atau *library research* sebagai metode utama. Studi pustaka adalah metode yang mengandalkan penelaahan terhadap bahan-bahan tertulis yang relevan dengan topik penelitian untuk memperoleh data konseptual maupun empiris yang telah tersedia (Zed, 2014). Bukan hanya sebagai sumber informasi, studi pustaka juga menjadi sarana analisis terhadap posisi penelitian dalam diskursus akademik yang lebih luas (Machi dan McEvoy, 2021). Studi pustaka dipilih karena seluruh informasi yang relevan dengan topik penelitian, baik kebijakan nasional, hasil forum internasional, maupun literatur akademik telah terdokumentasi secara tertulis. Teknik ini

memungkinkan peneliti menelusuri perkembangan kebijakan secara historis dan institusional, serta mengevaluasi posisi Indonesia dalam upaya adaptasi dan mitigasi iklim global.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu sumber informasi yang telah dikumpulkan dan dipublikasikan untuk tujuan lain, tetapi dapat dimanfaatkan kembali dalam penelitian baru dengan pendekatan yang berbeda (Johnston, 2017). Dalam penelitian ini, data sekunder yang akan dikumpulkan meliputi dokumen hukum, laporan internasional, jurnal akademik, dan publikasi dari lembaga *think tank*. Selain itu, data yang digunakan mencakup pidato resmi, siaran pers, draf kebijakan, rancangan regulasi yang sedang disiapkan, hasil rapat parlemen atau komisi, serta literatur ilmiah yang mencakup jurnal akademik dan hasil studi dari lembaga penelitian yang relevan. Pendekatan ini memungkinkan pembacaan holistik terhadap proses internalisasi norma global ke dalam kebijakan nasional.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis tematik, yaitu sebuah proses analisis yang sistematis dan berbasis pada identifikasi pola-pola tematik yang muncul dari data yang dikumpulkan (Nowell et al., 2017). Selain itu, analisis tematik yang bersifat fleksibel memungkinkan peneliti untuk menyesuaikan dan mengembangkan kategori analisis seiring dengan penemuan data baru (Boyatzis, 1998). Dengan pendekatan ini, peneliti tidak hanya

menggambarkan fenomena yang ada, tetapi juga memberikan interpretasi terhadap relasi antara konsep yang tercermin dalam arah kebijakan yang dianalisis.

5. Metode Penulisan

Penelitian ini menggunakan metode penulisan deduktif, yakni pendekatan yang berangkat dari penjabaran konsep-konsep teoritis bersifat umum untuk kemudian dianalisis pada kasus atau fenomena spesifik. Pendekatan ini memungkinkan peneliti menarik kesimpulan berdasarkan teori-teori yang telah ada dan mengujinya melalui pengamatan empiris (Bryman, 2016). Pendekatan deduktif digunakan untuk menganalisis interaksi antara rezim internasional dan kepentingan nasional dengan kebijakan domestik Indonesia pasca COP 28. Data yang telah dikumpulkan dikaji berdasarkan kerangka konseptual tersebut untuk menarik kesimpulan yang logis dan terstruktur.

F. Skema Pembahasan



Gambar 1. Skema Pembahasan
Sumber: Diolah oleh penulis.

Skema di atas didasarkan pada relasi antara hasil-hasil COP 28 sebagai bagian dari perkembangan rezim internasional dan respons Indonesia yang dibentuk oleh kepentingan nasional. COP 28 yang merupakan kelanjutan dari komitmen dalam Paris Agreement melahirkan norma baru melalui dokumen UAE Consensus dan GST melalui berbagai inisiatif. Norma-norma yang lahir dari forum ini mencerminkan tekanan kolektif dari rezim untuk mempercepat transformasi menuju ekonomi rendah karbon. Namun, respons terhadap tekanan tersebut tidak bersifat seragam. Indonesia sebagai negara berkembang menghadapi dilema antara memenuhi komitmen internasional dan mempertahankan stabilitas pembangunan nasional. Proses ini membentuk arah kebijakan iklim Indonesia, yang bersifat dinamis dan penuh kompromi. Dalam implementasinya, terdapat peluang strategis dan hambatan struktural dalam berbagai sektor. Dengan demikian, analisis ini berupaya menelaah pengaruh COP 28 terhadap arah kebijakan iklim Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Rezim Internasional

Konsep rezim internasional lahir dari kebutuhan untuk menjelaskan pola kerja sama negara dalam sistem internasional yang bersifat anarkis. Tidak adanya otoritas pusat di tataran internasional membuat negara cenderung mengutamakan kedaulatan dan kepentingannya sendiri. Namun, pada saat yang sama, terdapat masalah kolektif yang tidak dapat diselesaikan secara unilateral, seperti perubahan iklim. Untuk menjembatani dilema ini, negara-negara membangun rezim internasional yang berfungsi sebagai kerangka normatif, koordinatif, sekaligus mekanisme legitimasi.

Stephen D. Krasner mendefinisikan rezim sebagai prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan yang disepakati oleh berbagai aktor dalam suatu isu tertentu. Rezim memungkinkan negara menjaga kedaulatan sambil tetap mengelola kepentingan bersama. Sifat fleksibel dari rezim memberikan ruang adaptasi terhadap dinamika domestik masing-masing negara, sehingga negara dapat memilih strategi implementasi sesuai dengan kapasitas nasionalnya. Namun, definisi ini juga menekankan bahwa meskipun negara tetap memegang kedaulatan, perilaku mereka dibatasi oleh ekspektasi yang bersifat kolektif (Krasner, 1983). Empat elemen yang dirumuskan oleh Krasner kemudian menjadi dasar analisis untuk memahami cara kerja rezim dan membentuk kerangka institusional yang menjadi landasan utama bagi terbentuknya UNFCCC dan mekanisme kerja COP.

Prinsip-prinsip membentuk fondasi keyakinan yang mendasari sebuah rezim internasional. Krasner (1983) mendefinisikan prinsip sebagai keyakinan bersama mengenai fakta, hubungan kausalitas, dan kebenaran (*rectitude*). Prinsip utama yang menjadi dasar normatif UNFCCC adalah Common but Differentiated Responsibilities (CBDR). Prinsip ini menegaskan bahwa meskipun seluruh negara memiliki tanggung jawab bersama, negara maju diwajibkan untuk memimpin upaya pengurangan emisi, sementara negara berkembang diberi ruang untuk meningkatkan kapasitas nasional tanpa dibebani target yang ketat. Tanggung jawab tersebut berbeda-beda, tergantung pada kontribusi historis terhadap akumulasi emisi gas rumah kaca serta kapasitas ekonomi dan teknologinya (UNFCCC, 1992).

Norma kemudian mengoperasionalkan prinsip-prinsip tersebut dalam bentuk standar perilaku. Norma-norma ini memfasilitasi internalisasi nilai-nilai kolektif menjadi praktik kebijakan. Dalam UNFCCC, norma mencakup kewajiban pengurangan emisi gas rumah kaca, penyusunan dan pelaporan NDC, serta komitmen terhadap transparansi kebijakan iklim. Norma-norma ini dibentuk melalui proses diplomasi multilateral yang berlangsung secara dinamis dan berkelanjutan dalam kerangka Konferensi Para Pihak.

Robert Keohane (1984) menguatkan argumen tersebut dengan menjelaskan bahwa norma membantu mengurangi ketidakpastian dan membangun kepercayaan di antara negara. Negara-negara yang berpartisipasi dalam COP memiliki insentif rasional untuk mematuhi norma, bukan hanya karena tekanan politik, tetapi karena harapan akan adanya timbal balik dari negara lain. Dalam pandangan ini, rezim

dapat menjadi arena koordinasi yang memungkinkan kerja sama lebih stabil di tengah sistem internasional yang anarkis.

Selanjutnya, aturan memberikan rincian teknis mengenai kewajiban dan hak negara. Paris Agreement sebagai instrumen utama memuat kewajiban negara untuk menyusun NDC dan memperbarui komitmennya secara berkala. COP 28 menghasilkan dokumen penting seperti Global Stocktake (GST) dan UAE Consensus, yang mendorong negara-negara untuk menyesuaikan target dan strategi nasional mereka berdasarkan hasil evaluasi global (UNFCCC, 2024). Prosedur pengambilan keputusan dalam COP mengutamakan konsensus, di mana semua keputusan hanya diadopsi jika tidak ada negara yang menolak secara eksplisit. Mekanisme ini mencerminkan upaya mempertahankan legitimasi politik dan kedaulatan negara sambil membangun tekanan moral untuk patuh terhadap kesepakatan kolektif.

Keohane menambahkan gagasan rezim dengan pendekatan neoliberalisme institusional. Ia berargumen bahwa rezim internasional berfungsi sebagai sarana untuk mengurangi ketidakpastian antarnegara, terutama dalam isu yang memerlukan koordinasi jangka panjang. Dengan adanya rezim, negara dapat meminimalisir biaya transaksi dan memperoleh informasi yang lebih transparan. Dengan demikian, keberadaan rezim internasional menurut Keohane tidak hanya memfasilitasi kerja sama, tetapi juga menciptakan insentif rasional bagi negara untuk tetap terlibat dalam komitmen global tanpa harus kehilangan kedaulatan sepenuhnya (Keohane, 1984).

Perkembangan rezim internasional di bidang lingkungan dapat ditelusuri sejak meningkatnya kesadaran global terhadap kerusakan ekosistem pada dekade 1970-an. Tumpahan minyak besar-besaran di Santa Barbara, California, pada 1969 mendorong kesadaran global tentang kerusakan lingkungan akibat aktivitas industri (Gaines, 1969). Deklarasi Stockholm 1972 kemudian menjadi inisiatif pertama yang menekankan pentingnya kerja sama internasional untuk melindungi lingkungan. Rezim lingkungan dalam menanggulangi persoalan iklim baru memperoleh bentuk institusionalnya melalui adopsi UNFCCC pada 1992. COP yang berperan sebagai forum tahunan kemudian menjadi wadah dalam mekanisme pengawasan dan penguatan komitmen negara-negara terhadap rezim tersebut.

Oran R. Young menekankan bahwa keberadaan rezim internasional dalam isu lingkungan global bukan sekadar hasil dari desain institusional formal, melainkan bentuk dari *governance without government* yang lahir dari kebutuhan untuk menciptakan keteraturan dalam masyarakat internasional. Ia melihat efektivitas rezim tidak hanya bergantung pada tingkat kepatuhan formal terhadap aturan, melainkan juga pada kemampuan rezim menghasilkan perubahan perilaku nyata di tingkat negara (Young, 1994). Young juga menjelaskan bahwa tata kelola internasional terbentuk bukan hanya dari perjanjian formal, tetapi juga dari interaksi norma, kepentingan, dan ekspektasi kolektif antarnegara (Young, 1999).

Dalam menghadapi kompleksitas persoalan lingkungan, Young mengingatkan bahwa keberhasilan suatu rezim sangat ditentukan oleh keselarasan antara desain institusional dan realitas politik domestik suatu negara. Ia membedakan antara rezim yang bersifat deklaratif dengan rezim yang benar-benar mendorong

implementasi substantif. Perbedaan ini penting karena menjelaskan mengapa banyak perjanjian internasional tampak ambisius, namun tidak selalu diikuti oleh tindakan konkret di lapangan (Young, 1994). Hal ini kemudian berkembang dengan menyoroti bahwa rezim lingkungan menghadapi dilema antara kebutuhan akan kesepakatan universal dan keterbatasan kapasitas domestik negara-negara pihak.

Keterkaitan antara rezim internasional dan kebijakan nasional dapat dipahami melalui cara COP 28 memberikan tekanan normatif kepada negara-negara, termasuk Indonesia. Forum ini menekankan pentingnya transisi energi dan pembatasan penggunaan bahan bakar fosil, namun Indonesia harus menyeimbangkan tekanan global dengan kebutuhan domestik terkait pertumbuhan ekonomi dan ketersediaan energi. Instrumen-instrumen seperti Global Stocktake dan UAE Consensus mendorong evaluasi target nasional, sehingga rezim internasional berperan sebagai mekanisme tekanan global yang kemudian disaring oleh negara melalui pertimbangan kepentingan nasional (UNFCCC, 2023a).

Dengan demikian, rezim internasional bukan hanya kerangka teoritis yang menjelaskan keteraturan dalam sistem internasional, tetapi juga alat analisis yang relevan untuk memahami hubungan antara norma global dan respons nasional. COP 28 mencerminkan evolusi rezim iklim global sekaligus menyingkap dinamika antara tekanan internasional dan kapasitas domestik. Dalam penelitian ini, kerangka rezim internasional digunakan untuk menganalisis bagaimana COP 28 membentuk norma dan prosedur yang memengaruhi kebijakan iklim Indonesia, dengan tetap mempertimbangkan penyesuaian kepentingan nasional.

B. Kepentingan Nasional

Kepentingan nasional merupakan salah satu konsep sentral dalam studi hubungan internasional yang menjadi dasar negara dalam menentukan arah kebijakan luar negeri. Dalam teori realisme klasik, Hans J. Morgenthau mendefinisikan kepentingan nasional dalam kerangka kekuasaan, yaitu *interest defined in terms of power*. Negara akan menggunakan seluruh sumber daya yang dimiliki untuk mempertahankan eksistensi dan memperkuat posisinya dalam sistem global. Dengan demikian, realisme klasik memandang politik internasional sebagai arena kompetisi kekuasaan antarnasional demi menjaga kepentingan masing-masing. Kepentingan nasional dalam pendekatan ini berakar pada kebutuhan untuk mempertahankan kedaulatan, menjaga keamanan, dan meningkatkan kekuatan negara (Morgenthau, 1948).

Namun, pendekatan tradisional yang melihat kepentingan nasional hanya dalam bingkai kekuasaan kini semakin tidak relevan dalam menjelaskan respons negara terhadap isu global yang bersifat multidimensi, termasuk perubahan iklim. Perubahan iklim sebagai fenomena global telah mentransformasi cara negara mendefinisikan kepentingannya karena dampaknya bersifat lintas batas dan mempengaruhi stabilitas ekonomi serta keamanan nasional secara langsung. Realisme cenderung mengabaikan pentingnya kerja sama internasional dan transformasi norma global dalam menghadapi isu lingkungan yang kompleks. Oleh karena itu, pendekatan ini perlu dilengkapi dengan perspektif yang lebih responsif terhadap dinamika global yang melibatkan interdependensi antarnegara.

Robert Keohane dan Joseph Nye menawarkan pendekatan alternatif dengan pendekatan liberal. Mereka menyatakan bahwa negara tetap dapat bekerja sama meskipun sistem internasional bersifat anarkis. Kerja sama tersebut dimungkinkan karena adanya institusi internasional yang menciptakan kepastian, mengurangi biaya transaksi, dan memperkuat pengawasan antarnegara (Keohane & Nye, 1989). COP sebagai forum multilateral memainkan fungsi ini, yaitu sebagai mekanisme institusional untuk menyelaraskan tindakan negara dengan norma global dalam menangani perubahan iklim.

Joseph Nye kemudian mengembangkan konsep kekuasaan yang lebih luas melalui istilah *soft power*. Menurut Nye, negara tidak hanya mencapai kepentingannya melalui paksaan atau kekuatan militer, tetapi juga melalui daya tarik budaya, nilai-nilai, dan legitimasi kebijakan (Nye, 2004). Dalam isu perubahan iklim, daya tarik ini dapat muncul dari komitmen terhadap keberlanjutan dan kepemimpinan moral dalam agenda lingkungan global. Bagi Indonesia, tampil sebagai negara yang mendukung upaya global melawan perubahan iklim memperkuat citra positif dan meningkatkan daya tawar dalam diplomasi internasional. Oleh karena itu, kebijakan iklim yang progresif bukan hanya cerminan solidaritas global, tetapi juga bagian dari strategi pencapaian kepentingan nasional.

Selain dimensi kekuasaan dan citra, aspek hukum dan implementasi menjadi faktor penting dalam artikulasi kepentingan negara. Daniel Bodansky dan Harro van Asselt menekankan bahwa negara sering kali menghadapi tantangan dalam menjembatani antara komitmen internasional dan kapasitas domestik. Mereka

menyebut adanya kesenjangan implementasi atau *implementation gap* sebagai realitas umum dalam rezim hukum lingkungan internasional (Bodansky & van Asselt, 2024). Komitmen dalam perjanjian seperti Paris Agreement sering kali tidak sepenuhnya diwujudkan dalam kebijakan nasional. Hal ini disebabkan oleh berbagai keterbatasan dan resistensi lokal maupun prioritas pembangunan ekonomi yang berbeda antarnegara. Indonesia juga mengalami kondisi serupa. Meskipun mendukung target pengurangan emisi, Indonesia tetap mengandalkan sektor energi fosil dalam struktur ekonominya.

Kesenjangan antara komitmen internasional dan kebijakan nasional mencerminkan kompleksitas kepentingan negara. Kepentingan tersebut tidak dibentuk oleh interaksi antar aktor di tingkat nasional dan global saja. Untuk menjelaskan dinamika ini, Robert Putnam menawarkan pendekatan Two-Level Game. Ia menjelaskan bahwa pemimpin negara bernegosiasi pada dua tingkat secara bersamaan, yaitu tingkat domestik dan tingkat internasional (Putnam, 1988). Di tingkat internasional, pemimpin berusaha mencapai kesepakatan dengan negara lain. Namun, di tingkat domestik, mereka harus memastikan bahwa kesepakatan tersebut dapat diterima oleh aktor internal seperti parlemen, birokrasi, dan masyarakat.

Putnam menegaskan bahwa keberhasilan diplomasi sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah untuk menjembatani kedua arena tersebut. Kesepakatan internasional hanya akan bermakna jika dapat diinternalisasi ke dalam kebijakan domestik. Dalam COP 28, Indonesia menghadapi dilema serupa. Di satu sisi, Indonesia ingin menunjukkan kepemimpinan global dan mendukung tujuan iklim.

Di sisi lain, struktur ekonomi domestik dan ketergantungan pada energi fosil sebagai penyumbang emisi terbesar yang berkontribusi pada meningkatnya frekuensi iklim menjadi hambatan yang cukup serius. Sebagai negara kepulauan yang rentan terhadap kenaikan permukaan laut dan bencana alam, Indonesia juga perlu mengambil langkah serius dalam mitigasi dan adaptasi iklim.

Dalam pidatonya pada COP 28, Presiden Joko Widodo turut menegaskan komitmen Indonesia dengan menargetkan pencapaian *net zero emission* tanpa mengorbankan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2023). Komitmen ini tidak hanya didasarkan pada tekanan internasional, tetapi juga kepentingan domestik. Dalam penelitian ini, kepentingan nasional dipahami sebagai seperangkat tujuan strategis yang ingin dicapai negara melalui kebijakan luar negeri dan domestik, khususnya dalam menghadapi isu perubahan iklim. Analisis terhadap dokumen resmi seperti NDC, RPJMN, dan dokumen LTS-LCCR 2050 menunjukkan bagaimana Indonesia merumuskan dan menyesuaikan kepentingan nasionalnya di tengah tekanan internasional.

Dengan demikian, kepentingan nasional bukanlah entitas yang kaku, tetapi merupakan hasil dari proses negosiasi, kompromi, dan adaptasi antara tekanan eksternal dan kebutuhan internal. COP 28 menjadi salah satu forum penting yang mencerminkan dinamika tersebut, di mana Indonesia harus menyeimbangkan antara ambisi global dan keterbatasan nasional. Pengaruh COP 28 terhadap arah kebijakan iklim Indonesia menjadi relevan untuk diteliti karena mencerminkan bagaimana negara membentuk strategi dan kebijakan berdasarkan interpretasi atas tantangan dan peluang global.

C. Penelitian Terdahulu

Seiring meningkatnya tekanan global terhadap negara berkembang untuk memperkuat komitmen iklim, keterlibatan Indonesia dalam perundingan iklim seperti Conference of the Parties (COP) menjadi sorotan dalam studi hubungan internasional. Penelitian terdahulu berfungsi sebagai fondasi teoretis dan empiris untuk memahami bagaimana isu ini telah dianalisis serta kontribusi apa yang masih dapat diberikan. Subbab ini bertujuan untuk menelusuri argumentasi dan temuan yang relevan, mengidentifikasi keterbatasan dalam pendekatan mereka, serta menemukan celah ilmiah yang dapat diisi oleh penelitian ini.

Untuk itu, pembahasan dimulai dari dinamika kebijakan iklim Indonesia sejak keterlibatannya dalam Paris Agreement pada COP 21, yang menjadi pijakan awal terbentuknya komitmen hukum nasional terhadap isu perubahan iklim. Dalam "Dampak Hukum Perjanjian Paris (COP21) Terhadap Kebijakan Iklim Nasional: Studi Kasus Indonesia" oleh Timur (2025), penulis menganalisis bagaimana ratifikasi Paris Agreement telah membentuk landasan hukum bagi Indonesia untuk mengimplementasikan target pengurangan emisi GRK. Studi ini menyoroti penyesuaian kebijakan nasional, termasuk NDC, program mitigasi seperti REDD+, serta inisiatif energi terbarukan, sebagai respons terhadap kesepakatan COP 21. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Paris Agreement tidak hanya meningkatkan kesadaran publik dan sektor swasta, tetapi juga memperkuat kerja sama internasional dalam pendanaan dan transfer teknologi. Namun, tantangan besar seperti keterbatasan pendanaan, kapasitas teknologi, dan koordinasi antar lembaga masih menghambat implementasi kebijakan secara optimal (Timur, 2025).

Sejalan dengan perkembangan selanjutnya, studi oleh Indrawadi et al. (2023) berjudul “Kebijakan Indonesia dalam Meningkatkan Adaptasi dan Mitigasi Perubahan Iklim: Upaya Indonesia Terhadap Komitmen dalam Conference of the Parties (COP) 26” berupaya menjelaskan respons kebijakan Indonesia terhadap tekanan internasional yang muncul dalam pertemuan COP 26. Studi ini menggunakan teori rezim internasional dan pendekatan liberalisme institusional untuk menilai seberapa besar pengaruh pertemuan COP terhadap orientasi kebijakan domestik Indonesia. Meskipun fokus utamanya berada pada COP 26, hasil temuan studi ini memberikan kerangka awal untuk memahami Indonesia dalam menjawab tekanan rezim internasional, khususnya dalam hal penyesuaian kebijakan terhadap tujuan global seperti Sustainable Development Goals (SDGs) (Indrawadi et al., 2023).

Memperluas cakupan analisis terhadap fase pasca COP 26, Yamin et al. (2024) melalui “Transforming Indonesia’s Climate Strategy: Analyzing Policy Shifts and Global-Local Dynamics Post-COP 26” turut mengevaluasi perubahan arah kebijakan iklim Indonesia dengan menyoroti dinamika antara komitmen global dan realitas domestik. Meskipun sebelumnya dianggap kurang ambisius, Indonesia kini mulai menyelaraskan kebijakannya dengan komitmen global yang lebih tegas. Namun, perubahan kebijakan tersebut tidak sepenuhnya berjalan mulus, karena faktor politik dan ekonomi domestik Indonesia yang tetap mempengaruhi kecepatan dan penerapan kebijakan tersebut. Temuan penelitian ini memperlihatkan bahwa COP dapat berperan sebagai pemicu transformasi kebijakan apabila negara anggota

memiliki kapasitas kelembagaan dan kepemimpinan politik yang mendukung, serta pelaksanaannya bergantung pada dinamika internal negara (Yamin et al., 2024).

Melengkapi analisis dari sudut pandang global, artikel “The Role of Environmental Governance in Combating Climate Change: Analyzing COP28 Agreements and Their Implementation”, Obani et al. menganalisis efektivitas berbagai kesepakatan yang dicapai selama konferensi COP 28, termasuk komitmen mitigasi GRK, strategi adaptasi iklim, dan pendanaan transisi berkeadilan untuk negara berkembang. Dengan menggunakan pendekatan Multi-Level Governance, Polycentric Governance, dan Sustainable Development, studi ini menekankan koordinasi antarlevel pemerintahan serta keselarasan tujuan pembangunan berkelanjutan secara global. Temuan ini menunjukkan kemajuan dalam komitmen internasional, termasuk peningkatan pendanaan bagi negara berkembang dan komitmen tegas untuk mengurangi ketergantungan pada bahan bakar fosil (Obani et al., 2023).

Sebaliknya, studi dari Putri et al. (2025) yang berjudul “Penolakan Indonesia Terhadap Hasil Kesepakatan Conference of the Parties (COP) 28” justru menyoroti penolakan Indonesia terhadap seruan penghentian cepat penggunaan bahan bakar fosil, yang merupakan salah satu poin krusial dalam kesepakatan COP 28. Dengan menggunakan pendekatan *Compliance Theory* dan *Endogenous Growth Theory*, mereka menggambarkan penolakan Indonesia sebagai keputusan yang rasional karena tidak sesuai dengan kepentingan ekonominya yang bergantung pada energi fosil. Argumen ini menunjukkan orientasi kebijakan domestiknya tetap dipandu oleh pertimbangan kepentingan nasionalnya. Penolakan terhadap agenda global ini

menunjukkan keterbatasan efektivitas rezim internasional dalam menundukkan kedaulatan negara dalam penentuan arah kebijakan iklimnya (Putri et al., 2025).

Berdasarkan beberapa penelitian yang telah dikemukakan, dapat disimpulkan bahwa pengaruh hasil-hasil COP terhadap arah kebijakan iklim Indonesia sangat kompleks. Sebagian studi menunjukkan bahwa COP memiliki potensi untuk mendorong perubahan kebijakan, namun efektivitas hasilnya sangat tergantung pada sejauh mana negara mampu menyelaraskan norma internasional dengan kapasitas dan realitas domestiknya. Penelitian ini kemudian bertujuan untuk mengembangkan studi tersebut dengan fokus spesifik pada COP 28 sebagai forum global dan pengaruhnya terhadap arah kebijakan iklim Indonesia dengan menggunakan pendekatan teori rezim internasional dan kepentingan nasional. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk dianalisis dengan tujuan memahami dinamika terbaru antara tekanan global dan kepentingan nasional dalam pengambilan keputusan iklim.