

Keputusan Kanada Mundur dari Protokol Kyoto (*Canada's Decision to Withdraw from the Kyoto Protocol*)

Ahmad Fauzi
Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember (UNEJ)
Jl. Kalimantan 37, Jember 68121
E-mail: DPU@unej.ac.id

Abstrak

Kanada merupakan negara pertama penandatanganan Protokol Kyoto tentang perubahan iklim pada tanggal 29 April 1998 dan menjadi negara pertama pula yang mengundurkan diri dari Protokol Kyoto pada tanggal 12 Desember 2011. Dalam rentang waktu antara penandatanganan sampai pengunduran diri, di Kanada telah terjadi pergantian pemerintahan yang berdampak kepada perubahan arah kebijakan terhadap Protokol Kyoto dan kondisi politik domestik. Oleh karena itu, penelitian dalam artikel ilmiah ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan alasan pengunduran diri Kanada dari Protokol Kyoto. Pengunduran diri Kanada dari Protokol Kyoto merupakan hasil dari tiga pertimbangan Pemerintah Partai Konservatif dalam mengimplementasikan keputusan secara prosedural. Pertama, Protokol Kyoto tidak mencakup Amerika Serikat dan Cina sebagai negara pengemisi terbesar guna menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer melalui tindakan penurunan atau pengurangan jumlah emisi yang mengikat dalam menanggulangi masalah perubahan iklim sehingga menjadi tidak efektif. Kedua, tindakan politik luar negeri untuk mundur dari Protokol Kyoto merupakan penerapan hak prerogatif kerajaan yang dimiliki oleh Pemerintah Partai Konservatif dengan mempertimbangkan kebijaksanaan umum yaitu menghindarkan keterpurukan ekonomi domestik di tengah upaya pemulihan ekonomi sebagai dampak resesi global 2008-2009 ketika Pemerintah Partai Konservatif memiliki otoritas lebih dari sebelumnya sebagai pemerintahan mayoritas. Ketiga, Kanada dihadapkan pada denda sebesar US\$14 milyar jika pada akhir tahun 2012 gagal memenuhi target penurunan atau pengurangan emisi sebesar 6 persen di bawah emisi tahun 1990 pada akhir tahun 2012. Sesuai dengan agenda kebijakan ekonomi Pemerintah Partai Konservatif untuk menghapus defisit anggaran tahun 2014-2015 melalui pengendalian pengeluaran dan pemborosan, pembayaran denda bertolak belakang dengan upaya untuk menghapus defisit anggaran dan pemulihan ekonomi sebagai dampak resesi global 2008-2009.

Kata Kunci: keputusan Kanada mundur dari Protokol Kyoto.

Abstract

Canada was the first signatory country to the Kyoto Protocol on climate change on April 29, 1998 and also became the first country that withdrew from the Kyoto Protocol on December 12, 2011. In the span of time between signing up to the resignation, there has been a change of governments that impact on policy change of the Kyoto Protocol and domestic political condition in Canada. Therefore, research in this paper aims to identify and explain reasoning of Canada's withdrawal from the Kyoto Protocol. Canada's resignation from the Kyoto Protocol is the result of three considerations of the Conservative Party Government in implementing decisions procedurally. First, the Kyoto Protocol does not cover U.S. and China as the country's largest emitters to stabilize greenhouse gas concentrations in the atmosphere through action of a decrease or reduction in amount of binding emissions in tackling problem of climate change so that it becomes ineffective. Second, foreign policy action to withdraw from the Kyoto Protocol is an application of the right of royal prerogative which is owned by Conservative Party's Government by considering general policy to avoid the downturn domestic economy amid the economic recovery as impact of the 2008-2009 global recessions when Conservative Party's Government has more authority than ever as a majority government. Third, Canada faced a fine of U.S. \$ 14 billion if fails to meet emission reduction targets by 6 percent below 1990 emissions by the end of 2012. In accordance with Conservative Party's Government economic policy agenda to erase the budget deficit in 2014-2015 by controlling spending and waste, payment of a fine is contrary to the effort of erase the budget deficit and the economic recovery as impact of the 2008-2009 global recession.

Keywords: *Canada's decision to withdraw from the Kyoto Protocol.*

Pendahuluan

Industri dan perdagangan adalah sektor kunci penopang perekonomian Kanada. Industri-industri di Kanada sebagian besar bertumpu pada ketersediaan sumber daya alam melimpah dimana sektor manufaktur dan pertambangan merupakan industri yang paling banyak menyerap sumber daya alam negara ini.[1] Industri manufaktur berpusat di sebelah selatan Ontario dan Quebec dengan komoditi utama berupa minyak bumi yang sudah dikilang, mobil dan suku cadangnya, bubur kayu dan kertas, bahan pangan olahan, besi dan baja, serta berbagai mesin.[2] Sedangkan industri pertambangan berpusat di Alberta dan British Columbia dengan komoditi utama berupa minyak mentah dan gas alam.[3]

Minyak mentah dan gas alam merupakan jenis bahan bakar fosil dimana penggunaannya untuk energi merupakan aktifitas manusia yang menduduki peringkat pertama penyebab terjadinya pemanasan global. Berdasarkan data *International Energy Agency* (IEA), penggunaan bahan bakar fosil untuk energi menyumbang 83 persen dari total emisi gas rumah kaca global.[4] Penggunaan bahan bakar fosil dalam kegiatan industri seperti produksi, pembangkit listrik, dan transportasi menghasilkan gas karbondioksida, metana dan nitrogen oksida dalam jumlah besar.[5] Gas-gas tersebut memiliki sifat seperti kaca yang meneruskan radiasi gelombang pendek dan cahaya matahari tetapi menyerap dan memantulkan kembali radiasi gelombang panjang atau radiasi balik yang dipancarkan bumi.[6] Oleh sebab itu, gas-gas tersebut dinamakan gas rumah kaca.

Tingginya konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer menyebabkan terjadinya pemanasan global dan perubahan iklim. Pemanasan global dan perubahan iklim tersebut mendorong dibentuknya Protokol Kyoto yang dicapai di Kyoto-Jepang pada tanggal 11 Desember 1997.[7] Protokol Kyoto merupakan kesepakatan internasional dalam menanggulangi masalah perubahan iklim dengan cara menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer pada tingkat yang tidak membahayakan sistem iklim bumi.[8] Dalam Protokol Kyoto, tiga puluh tujuh negara-negara industri termasuk Kanada sepakat untuk menurunkan atau mengurangi emisi mereka rata-rata sebesar 5,2 persen di bawah emisi tahun 1990 pada periode komitmen pertama tahun 2008 sampai 2012.[9]

Kesepakatan penurunan atau pengurangan emisi oleh Kanada ditandai dengan penandatanganan dan ratifikasi terhadap Protokol Kyoto. Dalam Pemerintahan Jean Chretien dari Partai Liberal, Kanada menandatangani Protokol Kyoto pada tanggal 29 April 1998 dan meratifikasinya pada tanggal 17 Desember 2002.[10] Ratifikasi menunjukkan komitmen Kanada untuk memangkas emisi sebesar 6 persen dari emisi tahun 1990 pada periode komitmen pertama tahun 2008 sampai 2012.[11] Ratifikasi menuai pertentangan dari Stephen Harper, ketua Partai Aliansi sebelum melakukan merger dengan Partai Konservatif Progresif dan menjadi Partai Konservatif. Melalui surat yang ditulis kepada anggota Partai Aliansi tahun 2002, Stephen Harper mengatakan tidak mendukung pelaksanaan Protokol Kyoto di Kanada.[12] Pernyataan tersebut dibuktikan ketika Partai Konservatif memenangkan

pemilu 2006 dan menduduki kursi pemerintahan. Pada tahun pertama pemerintahannya, Stephen Harper mengatakan bahwa pemerintahannya tidak bersedia mengimplementasikan Protokol Kyoto.[13]

Keengganan Stephen Harper untuk mengimplementasikan Protokol Kyoto ditegaskan dalam konferensi perubahan iklim di Durban-Afrika Selatan yang berlangsung pada tanggal 28 November sampai 9 Desember 2011. Dalam konferensi tersebut, Pemerintah Kanada memberikan pernyataan bahwa Kanada tidak akan mengambil komitmen kedua di bawah Protokol Kyoto.[14] Pernyataan ini kemudian dipublikasikan dalam konferensi pers di depan gedung parlemen di Ottawa-Kanada pada tanggal 12 Desember 2011. Melalui Menteri Lingkungan Kanada Peter Kent, Kanada memutuskan mundur dari Protokol Kyoto.[15] Keputusan ini meresmikan pernyataan Pemerintah Partai Konservatif tahun 2006 atas keenggannya untuk mengimplementasikan Protokol Kyoto.

Dalam Sistem Federal Parlementer Kanada, pelaksanaan urusan luar negeri dan hubungan internasional termasuk kewenangan untuk masuk ke dalam atau menarik diri dari perjanjian merupakan hak prerogatif kerajaan yang dimiliki oleh kabinet sebagai cabang eksekutif.[16] Sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dalam monarki konstitusi, kabinet tidak berkewajiban untuk berkonsultasi dengan parlemen sebelum menerapkan hak prerogatif kerajaan.[17] Menurut Hakim Pengadilan Federal Kanada Simon Noel, keputusan Pemerintah Partai Konservatif untuk menarik diri dari Protokol Kyoto adalah sah secara hukum dan pemerintah tidak diwajibkan untuk berkonsultasi dengan parlemen sebelum menerapkan hak prerogatif kerajaan.[18]

Kanada dihadapkan pada dua pertimbangan kuat ketika memutuskan mundur dari Protokol Kyoto. Pertama, ketidakikutsertaan Amerika Serikat dan Cina sebagai negara pengemisi terbesar untuk menurunkan atau mengurangi emisi secara wajib di bawah Protokol Kyoto. Sebagai negara Annex I Protokol Kyoto, Amerika Serikat pada tanggal 13 Maret 2001 dengan tegas menolak meratifikasi Protokol Kyoto.[19] Sementara Cina sebagai negara Non-Annex Protokol Kyoto, tidak memiliki kewajiban penurunan atau pengurangan emisi meskipun pada tahun 2009 emisi Cina melampaui Amerika Serikat sebagai dampak dari pertumbuhan ekonomi yang meningkat secara signifikan.

[20] Kedua, biaya yang harus dikeluarkan untuk memenuhi target penurunan atau pengurangan emisi menjadi lebih tinggi mengingat emisi Kanada berfluktuatif terhadap konsumsi bahan bakar fosil untuk energi dimana secara eksklusif digunakan oleh konsumen akhir di berbagai sektor ekonomi seperti perumahan, komersial/kelembagaan, industri, transportasi, dan pertanian. Menteri Lingkungan Kanada Peter Kent[21] mengatakan bahwa untuk memenuhi komitmen pertama penurunan atau pengurangan emisi di bawah Protokol Kyoto pemerintah harus menyingkirkan semua mobil, truk, kendaraan segala medan, traktor, ambulans, mobil polisi, dan semua jenis kendaraan dari jalanan Kanada. Pemerintah juga harus menutup semua pertanian dan sektor agrokultur serta mengurangi sistem pemanas ruangan di seluruh rumah, kantor, rumah sakit, pabrik, dan semua bangunan lain di Kanada. Selain itu,

biaya yang harus dikeluarkan pemerintah untuk membayar denda atas melesetnya pemenuhan komitmen pertama penurunan atau pengurangan emisi berkisar US\$14 milyar.

Kanada secara resmi mengundurkan diri dari Protokol Kyoto karena alasan ekonomi dan efektifitas perjanjian. Pemerintah Partai Konservatif cenderung lebih konsentrasi terhadap pembangunan dan pemulihan ekonomi domestik sebagai dampak resesi global 2008-2009. Ekstraksi dan produksi minyak dan gas terutama dari ladang pasir minyak Alberta yang terus mengalami peningkatan seiring dengan permintaan pasar^[22] dinilai sejalan dengan upaya pembangunan dan pemulihan ekonomi domestik. Peningkatan integrasi perdagangan di bidang energi di tengah krisis ekonomi dan finansial global dipandang lebih menarik^[23] daripada pembayaran denda sebagai konsekuensi atas melesetnya pemenuhan komitmen pertama pengurangan atau penurunan emisi di bawah Protokol Kyoto. Hal ini berdasarkan agenda kebijakan ekonomi Pemerintah Partai Konservatif yang fokus terhadap pembangunan dan pemulihan ekonomi domestik melalui peningkatan integrasi perdagangan, penciptaan lapangan pekerjaan, pajak rendah perusahaan, penghapusan defisit anggaran tahun 2014-2015, dan pemotongan pajak penghasilan.^[24] Ketidakikutsertaan Amerika Serikat dan Cina sebagai negara pengemisi terbesar untuk menurunkan atau mengurangi emisi secara wajib di bawah Protokol Kyoto semakin memperkecil tingkat keberhasilan Protokol Kyoto. Protokol Kyoto menjadi tidak efektif jika negara-negara pengemisi terbesar tidak memiliki kewajiban penurunan atau pengurangan emisi sementara negara-negara dengan emisi yang tidak sebanding berupaya untuk melakukan penurunan atau pengurangan emisi mereka.

Metode Penelitian

Artikel ilmiah ini menggunakan metode penulisan deskriptif atau studi kepustakaan (*library research*). Pengumpulan data lebih difokuskan pada informasi-informasi atau kajian yang diperoleh dari buku, surat kabar elektronik, dan publikasi dari instansi-instansi terkait yang relevan dengan peristiwa dalam artikel ilmiah ini. Selain itu, data-data yang diperoleh berasal dari media internet sebagai penunjang informasi untuk keperluan analisis. Adapun kerangka pemikiran yang digunakan untuk menganalisa permasalahan dalam artikel ilmiah ini adalah Teori Pembuatan Keputusan William D. Coplin dan Teori Sistem Politik David Easton. Teori Pembuatan Keputusan digunakan untuk mengetahui bagaimana aktor pembuat keputusan mempertimbangkan hal-hal yang mempengaruhi proses pembuatan keputusan. Sementara untuk dapat menjelaskan strategi aktor pembuat keputusan dalam mengimplementasikan keputusan secara prosedural, penulis menggunakan Teori Sistem Politik.

Hasil dan Pembahasan

Hasil analisa yang dilakukan penulis menunjukkan bahwa keputusan Kanada mundur dari Protokol Kyoto

dilatarbelakangi sejumlah alasan, yaitu: ketidakefektifan Protokol Kyoto dalam menanggulangi masalah perubahan iklim melalui tindakan kolektif penurunan atau pengurangan emisi dari negara-negara industri; terjadinya pergantian pemerintahan dari Pemerintah Partai Liberal ke Pemerintah Partai Konservatif yang berdampak kepada perubahan arah kebijakan terhadap Protokol Kyoto dan berujung pada penerapan hak prerogatif kerajaan; dan keinginan Pemerintah Partai Konservatif untuk menghindarkan ekonomi domestik dari keterpurukan terkait pembayaran denda sebesar US\$14 milyar yang bertolak belakang dengan upaya pemulihan ekonomi sebagai dampak resesi global 2008-2009.

Protokol Kyoto sebagai langkah untuk menanggulangi masalah perubahan iklim tidak dapat berjalan dengan efektif. Sebagai tantangan umum, perubahan iklim yang disebabkan oleh aktifitas manusia seperti konsumsi bahan bakar fosil untuk energi memerlukan penyelesaian global dan peran aktif dari seluruh negara di dunia. Ketidakefektifan disebabkan beberapa negara tidak memberikan kontribusi dalam menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer melalui tindakan penurunan atau pengurangan emisi secara wajib. Efektifitas dapat dicapai jika seluruh negara terutama yang berkontribusi besar terhadap emisi global memiliki kewajiban penurunan atau pengurangan emisi. Jika negara-negara tersebut tidak memiliki kewajiban penurunan atau pengurangan emisi maka mereka tidak memiliki target penurunan dan pembatasan emisi. Negara-negara yang tidak memiliki target penurunan dan pembatasan emisi memiliki dua kriteria:^[25] Pertama, negara-negara Annex I bukan peratifikasi Protokol Kyoto; dan Kedua, negara-negara Non-Annex dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang signifikan.

Amerika Serikat dan Cina merupakan negara-negara pengemisi terbesar yang tidak memiliki target penurunan dan pembatasan emisi di bawah Protokol Kyoto.^[26] Keterlibatan Amerika Serikat dan Cina akan memberikan dampak yang signifikan terhadap tingkat keberhasilan dari Protokol Kyoto. Sebagai negara-negara pengemisi terbesar, Amerika Serikat dan Cina harus mengikatkan diri pada Protokol Kyoto agar dapat memberikan hasil penurunan atau pengurangan emisi global secara nyata. Ketidakterikatan Amerika Serikat dan Cina menyebabkan pendekatan dalam Protokol Kyoto menjadi tidak mengarah pada keterlibatan yang lebih komprehensif dari negara-negara yang berkontribusi besar terhadap emisi global.

Amerika Serikat dan Cina adalah negara-negara yang berkontribusi besar terhadap emisi global jika dibandingkan dengan Kanada sebagai negara Annex I peratifikasi Protokol Kyoto. Perbedaan emisi Amerika Serikat dan Cina dengan Kanada terpaut cukup jauh, baik pada tahun 1990 maupun 2009. Pada tahun 1990, Amerika Serikat dan Cina masing-masing kontribusi sebesar 23,2 dan 10,7 persen terhadap emisi global, sementara Kanada hanya berkontribusi sebesar 2,1 persen. Tingkat kontribusi emisi yang relatif sedikit tetap dipegang oleh Kanada di tahun 2009, namun tidak bagi Amerika Serikat dan Cina dimana keduanya mengalami perubahan. Pada tahun 2009, Kanada tetap konsisten dalam berkontribusi kecil terhadap emisi global dan bahkan mengalami penurunan, yakni sebesar 1,8 persen. Sedangkan

Amerika Serikat dan Cina berubah menjadi 17,9 dan 23,7 persen terhadap emisi global.[\[27\]](#)

Ketidakterikatan Amerika Serikat dan Cina di bawah Protokol Kyoto dapat mengakibatkan gagalnya upaya penanggulangan perubahan iklim melalui tindakan penurunan atau pengurangan emisi global. Hal ini dikarenakan adanya kontradiksi antara ambisi penurunan atau pengurangan emisi oleh negara-negara Annex I peratifikasi Protokol Kyoto termasuk Kanada dengan keleluasaan peningkatan emisi oleh negara-negara yang tidak terikat dengan Protokol Kyoto seperti Amerika Serikat dan Cina. Satu sisi negara-negara Annex I peratifikasi berupaya untuk menurunkan atau mengurangi emisi mereka namun di sisi lain negara-negara yang tidak memiliki kewajiban penurunan atau pengurangan emisi dengan leluasa meningkatkan emisinya. Oleh karena itu, implementasi Protokol Kyoto oleh negara-negara Annex I peratifikasi menjadi sia-sia karena konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer akan tetap tinggi.

Protokol Kyoto menjadi determinan kondisi politik domestik Kanada pada masa pemerintahan minoritas pertama Partai Konservatif 2006. Menjelang ratifikasi yang dilakukan Pemerintah Partai Liberal pada akhir tahun 2002, Protokol Kyoto menuai pertentangan dari Stephen Harper sebagai ketua Partai Aliansi sebelum melakukan merger dengan Partai Konservatif Progresif dan menjadi Partai Konservatif tahun 2003. Pertentangan didasarkan atas persepsi Stephen Harper terkait dampak negatif Protokol Kyoto terhadap ekonomi Newfoundland, Nova Scotia, Saskatchewan, Alberta, dan British Columbia jika diimplementasikan di Kanada. Sebab, kelima provinsi ini pendapatan utamanya berasal dari industri-industri minyak dan gas dimana implementasi dapat melumpuhkan industri-industri minyak dan gas yang pada gilirannya menimbulkan dampak sosial berupa hilangnya banyak pekerjaan dan penurunan pendapatan masyarakat Kanada. Oleh karena itu, Pemerintah Partai Konservatif tidak bersedia mengimplementasikan Protokol Kyoto kendati sudah diratifikasi oleh Pemerintah Partai Liberal di akhir tahun 2002 pada pemerintahan minoritas pertamanya tahun 2006.[\[28\]](#)

Pada pemerintahan minoritas pertamanya tahun 2006,[\[29\]](#) Partai Konservatif mengesampingkan implementasi Protokol Kyoto dan menjalankan agenda kebijakan ekonomi dan lingkungan yang telah disusun. Agenda kebijakan seperti *The Transit Pass Credit* (5 April 2006), memperkenalkan *Clean Air Act* ke Parlemen (19 Oktober 2006), menjalankan Program *EcoTrust* (19 Maret 2007), menerbitkan *Turning the Corner: An Action Plan to Reduce Greenhouse Gases and Air Pollution* (26 April 2007), dan bergabung dalam *Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate* (24 September 2007) merupakan serangkaian kebijakan ekonomi dan lingkungan Pemerintah Partai Konservatif. Serangkaian kebijakan tersebut sengaja dipilih karena Pemerintah Partai Konservatif berkomitmen untuk tidak mengimplementasikan Protokol Kyoto terkait dampak negatif yang dapat ditimbulkannya terhadap ekonomi-sosial Kanada.

Pada pemerintahan minoritas keduanya tahun 2008,[\[30\]](#) Partai Konservatif menjalankan agenda kebijakan

ekonomi dan lingkungan selanjutnya. Agenda kebijakan seperti *Canada's Economic Action Plan* (27 Januari 2009), *The Carbon Capture and Storage* (27 Januari 2009), *Fast-Start Funding on COP-15 in Copenhagen-Denmark* (17 Desember 2009), *Canada's Economic Action Plan Year 2* (4 Maret 2010), *Clean Energy and Green Infrastructure Fund* (4 Maret 2010), dan *Fast-Start Funding on COP-16 in Cancun-Mexico* (9 Desember 2010) merupakan serangkaian kebijakan ekonomi dan lingkungan Pemerintah Partai Konservatif lanjutan. Serangkaian kebijakan kali ini lebih banyak menekankan pada agenda kebijakan ekonomi karena pada pertengahan tahun 2008 sampai pertengahan tahun 2009, ekonomi dunia tengah mengalami keterpurukan. Akibatnya, ekonomi negara-negara industri di dunia termasuk Kanada ikut jatuh mengingat Kanada adalah negara industri dan perdagangan dengan orientasi ekspor dimana Kanada rentan terhadap kondisi pasar internasional dan ekonomi global.[\[31\]](#) Oleh karena itu, agenda kebijakan ekonomi lebih banyak diadopsi dan diutamakan untuk memulihkan ekonomi domestik sebagai dampak resesi global 2008-2009.

Upaya pemulihan ekonomi domestik semakin ditekankan dan agenda kebijakan ekonomi diimplementasikan penuh oleh Partai Konservatif pada pemerintahan mayoritas pertamanya tahun 2011.[\[32\]](#) Pada masa pemerintahan mayoritas ini, Partai Konservatif mendapat dukungan penuh dari masyarakat untuk memprioritaskan isu ekonomi di atas isu Protokol Kyoto.[\[33\]](#) Seperti *The Next Phase of Canada's Economic Action Plan: A Low-Tax Plan for Jobs and Growth* (6 Juni 2011), mengembangkan *Clean Energy Technology* (6 Juni 2011), memperbaharui *Clean Air Regulatory Agenda* (18 November 2011), dan *more supportive The Cancun Agreement than The Kyoto Protocol on COP-17 in Durban-South Africa* (7 Desember 2011). Agenda kebijakan yang dipilih kali ini disejajarkan dengan platform Partai Konservatif 2011[\[34\]](#) yang berfokus pada peningkatan integrasi perdagangan, penciptaan lapangan pekerjaan, pajak rendah perusahaan, penghapusan defisit anggaran tahun 2014-2015, dan pemotongan pajak penghasilan.

Sebagai bentuk pengimplementasian penuh agenda kebijakan ekonomi Pemerintah Partai Konservatif, Kanada tidak bersedia mengambil komitmen kedua pengurangan atau penurunan emisi di bawah Protokol Kyoto. Pernyataan ini dikeluarkan dalam konferensi perubahan iklim di Durban-Afrika Selatan tanggal 7 Desember 2011. Pemerintah menilai bahwa Protokol Kyoto memiliki banyak kekurangan karena tidak menyediakan kerangka kerja konseptual dan masuk akal untuk memajukan keterlibatan bersama dalam menanggulangi masalah perubahan iklim. Yang dimaksud tidak menyediakan kerangka kerja konseptual dan masuk akal di sini adalah pendekatan dalam Protokol Kyoto tidak mencerminkan kondisi nasional Kanada.[\[35\]](#)

Setelah kembali dari konferensi perubahan iklim di Durban-Afrika Selatan, Pemerintah Kanada melalui Menteri Lingkungan Peter Kent mengumumkan menarik diri dari Protokol Kyoto.[\[36\]](#) Tindakan politik luar negeri Pemerintah Partai Konservatif ini merupakan hak prerogatif kerajaan yang dimiliki oleh kabinet sebagai cabang eksekutif yang

didasarkan pada kebijaksanaan umum yaitu menghindari terjadinya masalah ekonomi dan sosial terkait kemustahilan pemenuhan target penurunan atau pengurangan emisi yang akan berakhir pada akhir tahun 2012. [37] Jika memaksakan diri memenuhi target pengurangan atau penurunan emisi di bawah Protokol Kyoto yang mustahil dicapai pada akhir tahun 2012, Kanada akan menghadapi pilihan radikal dan tidak bertanggung jawab antara pembayaran denda sebesar US\$14 milyar maupun penutupan sektor transportasi dan pembangkit listrik yang berdampak pada hilangnya ribuan pekerjaan. [38] Kondisi seperti ini dapat memicu berbagai masalah sosial seperti pengangguran dan kriminalitas yang pada akhirnya dapat mengganggu stabilitas politik dan memperburuk perekonomian di tengah upaya pemulihan sebagai dampak resesi global 2008-2009.

Selain dampak ekonomi dan sosial, keadaan geografis serta struktur ekonomi berbasis sumber daya merupakan faktor penyebab kemustahilan pemenuhan target penurunan atau pengurangan emisi yang akan berakhir pada akhir tahun 2012. Sebab, suhu rata-rata dan musim di Kanada bervariasi berdasarkan bentuk lahan dan topografi di masing-masing wilayah dimana sebagian besar wilayah dapat mengalami musim panas maupun musim dingin yang panjang dan juga pendek. Dengan demikian, kebutuhan pemanasan, pendinginan, dan transportasi yang terkait dengan konteks geografis berkontribusi terhadap tingginya konsumsi bahan bakar fosil untuk energi dan emisi gas rumah kaca nasional. Selain itu, ekonomi Kanada berbasis sumber daya yang sebagian besar ditujukan untuk pasar ekspor. Lebih dari 40 persen hasil produksi Kanada diekspor dan 40 persen dari ekspor merupakan komoditas berbasis sumber daya yaitu energi. Kanada adalah negara adidaya energi dan salah satu dari negara-negara industri eksportir bersih atau *net exporter* sekaligus memiliki cadangan besar batubara, minyak bumi, dan gas alam. Hal ini menjadikan Kanada sebagai pemeran utama dalam keamanan energi jangka panjang Amerika Utara dan pasokan energi dunia. [39]

Energi berperan penting sebagai dasar pertimbangan Kanada memutuskan mundur dari Protokol Kyoto. Mengingat emisi gas rumah kaca Kanada berfluktuatif terhadap konsumsi energi yang secara eksklusif digunakan oleh konsumen akhir di berbagai sektor ekonomi, energi merupakan faktor utama yang menjadi tolok ukur kemustahilan pemenuhan target penurunan atau pengurangan emisi Kanada di bawah Protokol Kyoto. Sejalan dengan upaya Protokol Kyoto untuk menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer melalui tindakan penurunan atau pengurangan emisi sebagai dampak penggunaan bahan bakar fosil untuk energi, kebutuhan energi dalam aktifitas ekonomi Kanada mempengaruhi emisi gas rumah kaca nasional. Hal ini dikarenakan penggunaan energi dalam aktifitas ekonomi berkontribusi besar terhadap tingkat emisi Kanada, yakni sekitar 80 persen dari emisi gas rumah kaca nasional. [40]

Perumahan, komersial/kelembagaan, industri, transportasi, dan pertanian merupakan konsumen akhir sektor ekonomi Kanada yang mengkonsumsi energi. Antara tahun 1990 sampai 2009, konsumsi energi sektor ekonomi Kanada meningkat 23,2 persen. Sebagian besar peningkatan didorong oleh aktifitas transportasi dan industri sebesar 37,2

dan 16,9 persen. Kondisi seperti ini diikuti oleh sektor komersial/kelembagaan dan perumahan dengan peningkatan di masing-masing sektor sebesar 36,8 dan 10,9 persen. Peningkatan konsumsi energi sektor transportasi banyak berasal dari peningkatan konsumsi energi untuk transportasi barang sebagai dampak dari konsep *just in time* (JIT) industri. Sedangkan untuk sektor industri, peningkatan konsumsi energi banyak berasal dari industri pertambangan atau non-manufaktur. Peningkatan konsumsi energi sektor komersial/kelembagaan didominasi oleh peningkatan konsumsi energi untuk pengoperasian komputer sebagai dampak dari peningkatan layanan perdagangan. Sementara peningkatan konsumsi energi sektor perumahan lebih disebabkan oleh faktor iklim yang digunakan sebagai pemanas ruangan. [41]

Dalam aktifitas perdagangan atau ekspor-impor, energi memiliki peran penting bagi ekonomi Kanada. Antara tahun 2007 sampai 2011, produk energi merupakan komoditas ekspor terbesar kedua Kanada. Dalam rentang waktu yang sama, total ekspor produk energi Kanada mencapai C\$499,1 milyar. Sementara impor produk energi hanya mencapai C\$217,6 milyar. Tingginya ekspor produk energi Kanada disebabkan harga produk energi yang mengalami peningkatan sebesar 8,6 persen dan perluasan pasar ekspor ke wilayah Asia-Pasifik, terutama Cina. Sedangkan impor produk energi, banyak dipengaruhi oleh naik-turunnya jumlah produksi industri untuk tujuan ekspor. [42]

Sejalan dengan upaya Pemerintah Partai Konservatif untuk memulihkan perekonomian melalui peningkatan integrasi perdagangan, pembayaran denda sebesar US\$14 milyar dan pemaksaan pemenuhan target penurunan atau pengurangan emisi di bawah Protokol Kyoto yang akan berakhir pada akhir tahun 2012 dapat memperburuk kondisi perekonomian Kanada. Mengingat aktifitas perdagangan yang kembali menguat di tahun 2011 setelah jatuh akibat resesi global 2008-2009, pemenuhan target penurunan atau pengurangan emisi di bawah Protokol Kyoto tidak mencerminkan kondisi nasional Kanada. Sebab, emisi gas rumah kaca Kanada berkorelasi dengan aktifitas perdagangan produk energi dan konsumsi energi sektor ekonomi Kanada. Akibatnya, pemaksaan pemenuhan target penurunan atau pengurangan emisi sebagai dampak penggunaan bahan bakar fosil untuk energi dapat memperlemah struktur perekonomian Kanada yang berbasis sumber daya alam, terutama energi.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisa dan pembahasan, dapat disimpulkan tiga hal mengenai alasan Kanada mundur dari Protokol Kyoto. **Pertama**, Protokol Kyoto tidak mencakup Amerika Serikat dan Cina sebagai negara pengemisi terbesar guna menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer melalui tindakan penurunan atau pengurangan jumlah emisi yang mengikat dalam menanggulangi masalah perubahan iklim sehingga menjadi tidak efektif. Amerika Serikat sebagai negara Annex I bukan peratifikasi berkontribusi sebesar 23,2 persen di tahun 1990 dan 17,9 persen pada

tahun 2009 terhadap emisi global. Sementara Cina sebagai negara Non-Annex berkontribusi sebesar 10,7 persen di tahun 1990 dan 23,7 persen pada tahun 2009 terhadap emisi global. Sedangkan Kanada sebagai negara Annex I peratifikasi berkontribusi kecil terhadap emisi global, yakni sebesar 2,1 persen di tahun 1990 dan 1,8 persen pada tahun 2009.

Kedua, tindakan politik luar negeri untuk mundur dari Protokol Kyoto merupakan penerapan hak prerogatif kerajaan yang dimiliki oleh Pemerintah Partai Konservatif. Tindakan politik luar negeri Pemerintah Partai Konservatif untuk mundur dari Protokol Kyoto telah memenuhi prosedur hukum di Kanada. Penerapan hak prerogatif kerajaan ini dilakukan oleh Pemerintah Partai Konservatif dengan mempertimbangkan kebijaksanaan umum yaitu menghindari keterpurukan ekonomi domestik di tengah upaya pemulihan ekonomi sebagai dampak resesi global 2008-2009 ketika Pemerintah Partai Konservatif memiliki otoritas lebih dari sebelumnya sebagai pemerintahan mayoritas.

Ketiga, Kanada dihadapkan pada denda sebesar US\$14 milyar jika pada akhir tahun 2012 gagal memenuhi target penurunan atau pengurangan emisi sebesar 6 persen di bawah emisi tahun 1990 pada akhir tahun 2012. Pemerintah Partai Konservatif berkeberatan mengenai denda atas kegagalan pemenuhan target penurunan atau pengurangan emisi mengingat kontribusi emisi Kanada menurun dari 2,1 persen di tahun 1990 menjadi 1,8 persen pada tahun 2009. Sesuai dengan agenda kebijakan ekonomi Pemerintah Partai Konservatif untuk menghapus defisit anggaran tahun 2014-2015 melalui pengendalian pengeluaran dan pemborosan, pembayaran denda bertolak belakang dengan upaya untuk menghapus defisit anggaran dan pemulihan ekonomi sebagai dampak resesi global 2008-2009. Selain itu, karena ekonomi Kanada berorientasi ekspor dan 40 persen ekspor merupakan komoditas berbasis sumber daya alam dimana 40 persen dari sumber daya alam merupakan produk energi, pemenuhan target penurunan atau pengurangan emisi yang akan berakhir pada akhir tahun 2012 mustahil dapat dilakukan. Hal ini dikarenakan kedudukan energi dalam ekonomi Kanada adalah penting mengingat emisi gas rumah kaca Kanada berfluktuatif terhadap konsumsi atau penggunaan energi dimana secara eksklusif digunakan oleh konsumen akhir di berbagai sektor ekonomi seperti perumahan, komersial/kelembagaan, industri, transportasi, dan pertanian. Sehingga, pemaksaan pemenuhan target penurunan atau pengurangan emisi dapat membawa ekonomi menuju resesi yang lebih dalam di masa pemulihan ekonomi.

Daftar Pustaka

- 1 Uday Desai, *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries* (Cambridge: The MIT Press, 2002), hal. 73.
- 2 "Other Information Manufacturing (NAICS 31-33)", <http://www.ic.gc.ca/cis-sic/cis-sic.nsf/IDE/cis-sic31-33mfge.html> [7 Februari 2012].
- 3 "Definition Oil and Gas Extraction (NAICS 211)", <http://www.ic.gc.ca/cis-sic/cis-sic.nsf/IDE/cis-sic211defe.html> [7 Februari 2012].
- 4 International Energy Agency (IEA), "CO2 Emissions from Fuel Combustion" (Paris: IEA, 2011), hal. 18.
- 5 Dana Desonie, *Climate: Causes and Effects of Climate Change* (New York: Chelsea House, 2008), hal. 33-34.
- 6 *Ibid.*, hal. 4-7.
- 7 *Ibid.*, hal. 140.
- 8 *Ibid.*
- 9 "Kyoto Protocol", http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php [12 Februari 2012].
- 10 "Canada-Kyoto Timeline", <http://www.cbc.ca/news/background/kyoto/timeline.html> [12 Februari 2012].
- 11 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), "Kyoto Protocol Reference Manual on Accounting of Emissions and Assigned Amount" (Bonn: UNFCCC, 2008), hal. 13.
- 12 "Stephen Harper talks Kyoto Accord", <http://climateactionnetwork.ca/archive/e/issues/harper-talks-kyoto.html> [28 Oktober 2012].
- 13 Teresa Healy, *The Harper Record* (Ottawa: CCPA, 23 September 2008), hal. 285.
- 14 "Statements Made in Connection with COP17/CMP7", http://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/statements/items/6584.php [20 Februari 2012].
- 15 "Statement by Minister Kent", <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=FFE36B6D-1&news=6B04014B-54FC-4739-B22C-F9CD9A840800> [20 Februari 2012].
- 16 "Government had Right to Pull Out of Kyoto Accord: Court", <http://www.ottawacitizen.com/news/Government+right+pull+Kyoto+accord+court/6951594/story.html> [20 Juli 2012].
- 17 John Locke, *Two Treatises of Government* (London: The Works, 1823), hal. 178.
- 18 *Ibid.*
- 19 Sonja Boehmer-Christiansen, Aynsley Kellow, *International Environmental Policy: Interests and Failure of the Kyoto Process* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002), hal. 34-35.
- 20 International Energy Agency (IEA), "CO2 Emissions from Fuel Combustion", 2011 Editions (Paris: IEA, 2011), hal. 46-48.
- 21 "Statement by Minister Kent", <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=FFE36B6D-1&news=6B04014B-54FC-4739-B22C-F9CD9A840800> [20 Februari 2012].
- 22 International Energy Agency (IEA), *Opcit.*, hal. 2-7.
- 23 J. R. Huetteman, "Kyoto Protocol-Canada Withdraws", <http://www.allvoices.com/contributed-news/11079454-kyoto-protocol-canada-withdraws> [22 Februari 2012].
- 24 Conservative Party of Canada (CPC), *Platform 2011*, "Here for Canada: Stephen Harper's Low-Tax Plan for Jobs and Economic Growth" (Ottawa: CPC, 2011), hal. 2-3.
- 25 Yda Schreuder, *The Corporate Greenhouse: Climate Change Policy in a Globalizing World* (New York: Zed Books Ltd., 2009), hal. 12.

- [26](#)“Statement by Minister Kent”, <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=FFE36B6D-1&news=6B04014B-54FC-4739-B22C-F9CD9A840800> [12 Juni 2012].
- [27](#)International Energy Agency (IEA), “CO2 Emissions from Fuel Combustion”, 2011 Editions (Paris: IEA, 2011), hal. 46-48.
- [28](#)“Stephen Harper talks Kyoto Accord”, <http://climateactionnetwork.ca/archive/e/issues/harper-talks-kyoto.html> [28 Oktober 2012].
- [29](#)“Electoral Results by Party”, <http://www.parl.gc.ca/parlinfo/Compilations/ElectionsAndRidings/ResultsParty.aspx> [20 November 2012].
- [30](#)*Ibid.*
- [31](#)Statistics Canada (SC), Annual Review 2011, “International Merchandise Trade“ (Ottawa: SC, 2012), hal. 8-9.
- [32](#)“Electoral Results by Party”, <http://www.parl.gc.ca/parlinfo/Compilations/ElectionsAndRidings/ResultsParty.aspx> [20 November 2012].
- [33](#)EnviroNics Research Group (ERG), Media Release November 30, 2011, “Climate Change Poll” (Ottawa: ERG, 2011), hal. 1.
- [34](#)Conservative Party of Canada (CPC), Platform 2011, “Here for Canada: Stephen Harper’s Low-Tax Plan for Jobs and Economic Growth” (Ottawa: CPC, 2011), hal. 2-3.
- [35](#)“Canada's National Statement at COP17”, <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=FFE36B6D-1&news=B4D21F4D-4845-4544-B2B0-F09D56B1EC60> [20 Oktober 2012].
- [36](#)“Statement by Minister Kent”, <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=FFE36B6D-1&news=6B04014B-54FC-4739-B22C-F9CD9A840800> [20 Oktober 2012].
- [37](#)John Locke, *Two Treatises of Government* (London: The Works, 1823), hal. 176.
- [38](#)“Statement by Minister Kent”, *Opcit.*
- [39](#)Environment Canada (EC), “A Climate Change Plan for the Purposes of the Kyoto Protocol Implementation Act – 2007” (Ottawa: EC, 2007), hal. 5.
- [40](#)National Inventory Report (NIR), “1990–2010 Greenhouse Gas Sources and Sinks in Canada” (Gatineau: NIR, 2012), hal. 5.
- [41](#)Natural Resources Canada (NRC), “Energy Use Data Handbook 1990 to 2009” (Ottawa: NRC, 2012), hal. 4-7.
- [42](#)Statistics Canada (SC), Annual Review 2011, “International Merchandise Trade“ (Ottawa: SC, 2012), hal. 8-9.

