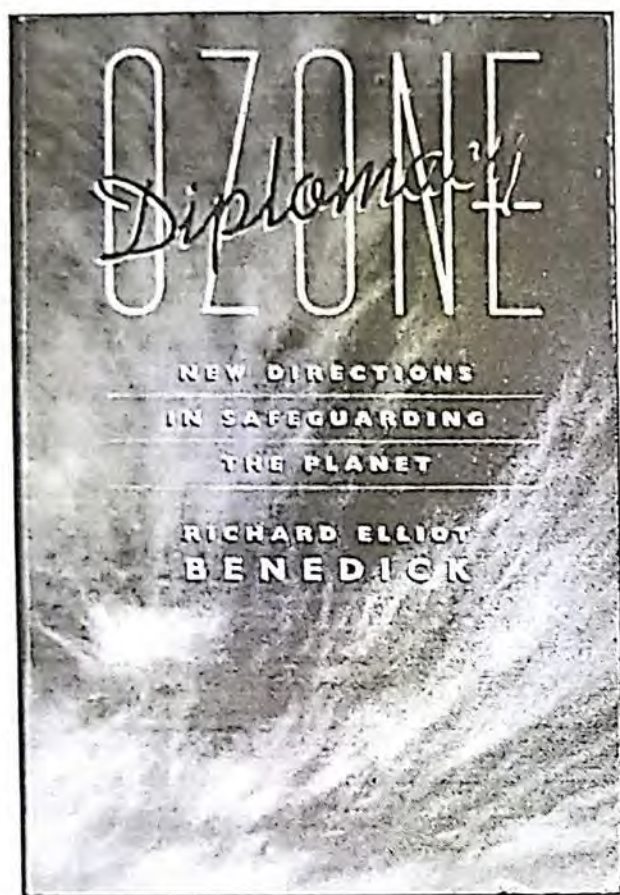


UPAYA MENCEGAH BUMI MAKIN PANAS

Richard Elliot Benedick, *Ozone Diplomacy*,
Cambridge: Harvard University Press, 1997, xvi + 300 halaman



Ketika Emil Salim, saat itu adalah Menteri Negara Lingkungan Hidup, mengangkat isu “bumi makin panas” karena bolongnya lapisan ozon, media massa selalu mengingatkan kita akan perlunya melindungi diri terhadap bahaya sinar ultra violet dari matahari. Lapisan ozon selanjutnya menjadi isu yang makin lama semakin mempengaruhi perilaku kita (sebagai umat manusia) untuk lebih berhati-hati. Dari kondisi tersebut nampak betapa tergantungnya kita pada benda yang satu itu, karena tanpa eksistensinya kita tidak mungkin bertahan hidup di bumi yang selalu disengat matahari. Oleh karena itu, pengetahuan tentang ozon serta berbagai upaya untuk melindunginya menjadi menarik untuk diamati.

Setiap orang yang mencintai lingkungan, khususnya yang prihatin dengan semakin menipisnya lapisan ozon, rasanya “wajib” membaca buku ini. Buku berjudul “Ozone Diplomacy”, meskipun agak terlambat diangkat dalam timbangan buku (karena telah dicetak ulang yang keenam kali), memberikan gambaran utuh tentang segala hal yang berhubungan dengan “benda” tersebut. Buku yang ditulis oleh Richard Benedick ini mengisahkan bagaimana sang pengarang harus berjuang meyakinkan negara-negara besar tentang perlunya melindungi lapisan ozon; meyakinkan bahwa merekalah

yang harus bertanggung jawab. Pekerjaan tersebut, tentu saja, bukanlah sesuatu yang mudah. Namun bagaimanapun, pekerjaan itulah yang harus dilakukan Benedick selama bertahun-tahun. Hasilnya, dalam waktu 13 tahun bumi yang berada dalam risiko lingkungan akibat datangnya bahan-bahan kimia penyebab rusaknya lapisan ozon akhirnya menjadi dunia yang terlindung.

Tiga belas tahun sejak hipotesis ilmiah mengenai lapisan ozon dipublikasikan yaitu tahun 1974, dan 9 bulan setelah diplomasi secara formal dimulai Desember 1976, Protokol Montreal akhirnya ditandatangani tanggal 16 September 1987, yaitu oleh wakil dari 24 negara ditambah Komisi Masyarakat Ekonomi Eropa. Uraian mengenai penandatanganan ini diulas dalam Bab ke-8 secara khusus. Pada tanggal 1 Januari 1989, sesuai dengan rencana, protokol mulai berlaku, dan negara yang telah menandatangani atau meratifikasinya meningkat menjadi 62 negara. Indonesia menandatangani protokol tersebut Juli 1988.

Buku "Ozone Diplomacy" selain menarik dan langka dalam penyajiannya juga memberikan nuansa yang lain. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila buku ini digunakan sebagai salah satu buku referensi wajib bagi mahasiswa fakultas hukum di Amerika; termasuk Harvard Law School. Benedick yang lama mengabdikan di Departemen Luar Negeri Amerika telah memberikan pengalaman diplomatiknya, khususnya bagaimana cara bernegosiasi yang produktif. Jadi, tidak mengherankan apabila ia, pada tahun 1988, menerima penghargaan bergengsi dari presiden atas pengabdianya tersebut: "the Presidential Distinguished Service Award."

Buku ini terdiri dari 211 halaman (dengan lampiran menjadi 300 halaman), dan dibagi menjadi 14 bab. Bab pertama memfokuskan pada sejarah, bagaimana belajar dari sejarah: "Lessons from History". Para pengamat saat itu menilai bahwa kesepakatan atas isi perjanjian tidak mungkin dicapai karena masalahnya terlalu kompleks dan jurang perbedaan para pihak terlalu lebar. Pada saat negosiasi perumusan "the Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer" (Protokol Montreal) berlangsung, dari segi keilmuan, chlorofluorocarbons (CFCs) diragukan sebagai penyebab rusaknya lapisan ozon. Artinya, tidak ada bukti ilmiah yang kuat bahwa CFCs yang digunakan untuk berbagai produk seperti barang elektronik, kulkas, air conditioning, spray, bahan farmasi, komputer, dan lain-lain, adalah penyebab rusaknya lapisan ozon. CFCs bersifat stabil, tidak mudah terbakar, dan tidak beracun sehingga nampak sebagai bahan kimia yang ideal, karena itu terlalu mahal untuk dihapuskan. Di samping itu,

belum ditemukan teknologi ramah lingkungan lainnya yang dapat menggantikan CFCs.

Namun demikian Lord Kennet dari Inggris (anggota Majelis Tinggi) menyatakan dalam persetujuannya bahwa: "Politik adalah suatu seni bagaimana mengambil keputusan yang baik berdasarkan bukti-bukti yang tidak memadai." Pada saat perjanjian ditandatangani, tidak ada satu bukti pun yang secara pasti menunjukkan penyebab kerusakan ozon. Jadi, tidak seperti perjanjian mengenai lingkungan hidup sebelumnya, perjanjian kali ini bukan merupakan jawaban atas peristiwa atau pembangunan yang merusak lingkungan tetapi lebih merupakan tindakan pencegahan yang berskala global. Sejarah telah menunjukkan bahwa bahaya lingkungan seperti perubahan iklim, perusakan hutan tropis, limbah beracun, polusi di laut dan air tanah, hilangnya keanekaragaman hayati, dan rusaknya lapisan ozon, telah membahayakan keamanan semua makhluk di bumi. Protokol Montreal, dengan demikian, telah menjadi model dari suatu bentuk baru kerjasama internasional.

Dalam Bab I, Benedick menguraikan bahwa banyak faktor yang mendorong tercapainya kesepakatan Montreal. Ia menyebutkan ada 7 faktor yaitu: (i) peran dari ilmu pengetahuan; (ii) pengaruh pendapat umum; (iii) aktivitas lembaga internasional; (iv) kebijakan dan kepemimpinan negara tertentu; (v) partisipasi organisasi swasta; (vi) proses itu sendiri; dan (vii) instrumen (seperti ilmu pengetahuan, ekonomi, lingkungan, dan teknologi) yang fleksibel dan dinamis. 7 faktor tersebut diuraikan oleh Benedick dengan bahasa diplomatiknya yang khas.

Bab-bab selanjutnya, yaitu bab dua, tiga, dan empat, lebih ditekankan pada latar belakang ilmu pengetahuan khususnya mengenai bahan kimia perusak ozon, peta politik di Eropa, dan permulaan untuk mencapai kesepakatan. Uraian tersebut, meskipun nampaknya kurang menarik, dapat memberikan informasi yang berguna bagi pembaca khususnya yang tidak memahami gambaran umum dan peta kekuatan "tawar-menawar" negara peserta. Amerika Serikat dan 12 negara anggota masyarakat Eropa, meskipun memiliki kesamaan pandangan nilai-nilai mengenai politik, ekonomi, dan lingkungan, selalu berseberangan jalan hampir pada semua isu menuju ke kesepakatan Montreal; misalnya perlu tidaknya mengurangi produksi CFCs. Oleh karena itu, peran UNEP (yang secara panjang lebar diuraikan dalam Bab IV) menjadi sangat penting. UNEP lah, di bawah kepemimpinan Mostafa Tolba, yang menempatkan perlindungan ozon sebagai programnya yang utama. Ia memulai proses perundingan dengan memprakarsai perlunya pendekatan kepada pemerintah dan membentuk opini publik tentang bahaya rusaknya lapisan ozon. Tentu saja, meyakinkan

fihak-fihak yang menentang bukan hal yang mudah. Namun upaya yang dilakukan Tolba sejak 1975 tersebut tidak sia-sia, karena pada bulan Mei 1981 pemerintah negara anggota akhirnya memberi mandat kepada UNEP tentang perlunya mengadakan pertemuan internasional guna membahas perlindungan lapisan ozon.

Pada bulan Maret 1985, terjadi peristiwa penting di Wina, Austria. Wakil dari 43 negara berkumpul untuk menyelesaikan rancangan konvensi ozon, yang kemudian dikenal dengan Konvensi Wina. Prestasi yang dicapai dalam Konvensi Wina lebih ditekankan pada upayanya yang untuk pertama kalinya berusaha mengatasi bahaya lingkungan sebelum ancaman tersebut menjadi bencana. Konvensi mewajibkan setiap negara peserta untuk mengambil "tindakan" yang perlu guna melindungi lapisan ozon, meskipun tanpa secara tegas menyebutkan tindakan apa yang dimaksud. Konvensi menentukan suatu mekanisme kerja sama internasional untuk melakukan penelitian, pemantauan, dan pertukaran data, khususnya mengenai lapisan ozon di stratosfir dan penghapusan konsentrasi CFCs serta bahan-bahan kimia lainnya.

Apabila diperhatikan, Konvensi Wina memiliki banyak kelemahan misalnya tidak disebutkannya secara tegas bahan kimia apa penyebab rusaknya lapisan ozon (CFCs hanya dilampirkan dalam daftar bersama-sama bahan kimia lainnya), juga bahan kimia yang perlu mendapat perhatian tersebut hanya dipantau dan diteliti (tidak untuk dimusnahkan). Akibatnya, negara peserta konvensi menjadi enggan untuk berpartisipasi aktif dan menganggap konvensi tersebut hanya simbolis.

Namun demikian, ketentuan-ketentuan Konvensi Wina telah memberi sumbangan berarti karena sebelumnya negara-negara lain termasuk Uni Sovyet menolak memberikan data mengenai besarnya produksi CFCs. Yang terpenting adalah, konvensi tersebut menyediakan kerangka kerja bagi dibentuknya protokol untuk melindungi Ozon. Pada saat itu Amerika mengajukan suatu resolusi yang tidak lazim, terpisah dari konvensi itu sendiri. Resolusi tersebut memberi wewenang kepada UNEP untuk membuka negosiasi diplomatik dengan target 1987 telah dapat dibentuk suatu protokol yang mengikat secara hukum.

Peristiwa menarik yang perlu mendapat perhatian adalah tentang bagaimana fihak Amerika dengan gaya diplomasinya yang elegan, di bawah Benedick, dapat memimpin dan memperoleh dukungan negara-negara lainnya. Uraian mengenai kepemimpinan Amerika ini dijelaskan dalam Bab V. Dalam bab ini diuraikan bagaimana 60 kedutaan besar Amerika secara terus-menerus diharuskan untuk menjelaskan kepada negara tuan rumah semua alasan dibalik usulan Amerika, termasuk informasi tentang

perkembangan ilmu pengetahuan terbaru. Setiap kedutaan besar tersebut diinstruksikan untuk melakukan dialog guna memberi informasi, mempengaruhi, dan menunjukkan fleksibilitas. Perkembangan atas semuanya itu selalu dipantau di Washington dengan suatu jaringan komunikasi khusus. Dengan demikian, setiap perubahan kebijakan negara tuan rumah dapat terdeteksi sejak dini. Misalnya, ketika Belgia akan memimpin Dewan Menteri Masyarakat Eropa pada semester pertama 1987, Kedutaan Amerika segera merancang pertemuan dengan Menteri Lingkungan Hidup Belgia, Miel Smet, untuk membahas masalah politik dan ilmu pengetahuan. Hasilnya, Belgia yang sebelumnya menentang perlunya pengaturan mengenai CFCs, justru berbalik menjadi pendukung utama diadakannya perjanjian multilateral.

Tahap-tahap negosiasi dan masalah-masalah yang diperdebatkan dibahas secara terperinci dalam Bab ke-6 dan ke-7. Pada saat negosiasi protokol dimulai, Desember 1996, pemerintah yang meratifikasi Konvensi Wina adalah negara-negara yang disebut "Toronto Group" seperti Canada, Finlandia, Swedia, dan Amerika Serikat, ditambah Uni Sovyet. Saat itu, para pengusaha industri dari Inggris meramalkan bahwa proses ratifikasi akan memerlukan waktu bertahun-tahun.

Beberapa masalah penting yang menjadi bahan perdebatan, mulai Desember 1996 sampai dengan September 1987, dapat diperinci menjadi 8 kategori:

1. Bahan kimia apa yang harus dimasukkan.
2. Apakah produksi dan konsumsi bahan-bahan tersebut harus dilaporkan.
3. Tahun dasar yang digunakan untuk menghitung pengurangan.
4. Waktu dan jumlah pengurangan.
5. Bagaimana perjanjian dapat diberlakukan dan direvisi, termasuk memberi bobot terhadap kemungkinan pemungutan suara.
6. Pembatasan perdagangan dengan negara yang berpartisipasi dalam protokol.
7. Perlakuan terhadap negara sedang berkembang yang memproduksi CFCs dalam jumlah terbatas.
8. Ketentuan-ketentuan khusus yang diperuntukkan bagi negara-negara Masyarakat Eropa.

Setelah melalui perdebatan yang sengit, sebagaimana diketahui, akhirnya Protokol Montreal ditandatangani 16 September 1986. Yang menjadi pertanyaan adalah, bagaimana tanggapan internasional atas berlakunya protokol tersebut dua tahun kemudian. Uraian hal ini dapat ditemui pada Bab IX, yang hasilnya sungguh mengejutkan. Dukungan

internasional justru berdatangan dari para produsen dari sektor industri kimia. Du Pont's bersama-sama perusahaan-perusahaan besar Amerika dan Eropa secara sukarela mengumumkan penghentian produksi CFCs secara bertahap.

Selanjutnya apabila kita ingin tahu, bagaimana tanggapan (atau lebih tepatnya "keluhan") negara-negara dunia ke tiga (Indonesia termasuk di dalamnya) terhadap Protokol Montreal, maka jawaban terhadap pertanyaan yang mengusik ini dapat diperoleh di Bab ke-12. Salah satu sasaran protokol, pada dasarnya, adalah menghimbau negara-negara berkembang untuk bergabung, dengan syarat mereka dapat menghitung pemakaian CFCs selama 10 tahun yang disebut periode transisi, setelah itu mereka dapat menggunakan teknologi baru untuk mulai mengikuti jadwal pengurangan yang sebenarnya. Meskipun adanya konsesi ini, awalnya negara-negara selatan enggan memberi tanggapan. Tetapi hal itu tidak berlangsung lama, karena setelah mengamati perkembangan negosiasi dengan seksama akhirnya mereka masuk ke "arena", tepatnya 1989.

Pada Juni 1990, delegasi dari pemerintah, badan-badan internasional, dan organisasi swasta berkumpul di London guna mempertimbangkan suatu revisi terhadap Protokol Montreal khususnya mengenai jadwal penghapusan bahan-bahan penyebab rusaknya lapisan ozon. Saat itu hadir 58 wakil pemerintah dan Masyarakat Eropa, 28 dari negara maju dan sisanya 30 dari negara berkembang, yang diperkirakan mewakili 99% negara penghasil bahan perusak ozon. Mereka sepakat untuk mengurangi secara bertahap sampai pada hapusnya penggunaan CFCs: 1995 dilakukan pengurangan 50%; pengurangan sebesar 85% dicapai pada 1997; dan pada 2000 CFCs dilarang penggunaannya. Nampaknya angka-angka tersebut sederhana, tetapi upaya untuk mencapai besaran dimaksud ternyata memerlukan kemampuan negosiasi yang cemerlang dan tidak mengenal lelah. Hal ini dapat dibaca pada Bab XIII, yang akhirnya menghasilkan "Revisi London" (London Revisions to the Montreal Protocol).

Pada bab terakhir, Bab XIV, penulis memfokuskan pada kemungkinan yang akan datang, yaitu diplomasi baru yang bersifat global ("Looking Ahead: A New Global Diplomacy"). Di sini, timbul harapan-harapan dari si penulis. Kesuksesan masyarakat internasional dalam berdiplomasi seyogyanya dilanjutkan untuk berbagai persoalan lingkungan global di masa depan. Di samping itu, seperti akhir sebuah cerita, peringatan-peringatan juga disampaikan untuk mengenang jalannya lakon yang mendebarkan. Benedick, yang telah berhasil melewati masa-masa sulit perundingan, pada

akhirnya mengembalikan semua persoalan kepada kita. Karena itu, bagaimana reaksi kita di Indonesia?

Gatot P. Soemartono
Staf Pengajar FH Unlar