

Perspektif Teori Institusionalisme dan Teori Kritis terhadap Rezim Internasional Lingkungan

Andaru Satnyoto

Dosen HI di Universitas Kristen Indonesia

Abstract:

This article tries to elaborate how the process of international regime viewed from institutionalism and critical theory especially in regards to global climate change or environmental regime. From those perspectives, it can be said that the existing international environmental regime create a non-hegemonic structure where there is no dominant powers and instead resulting to multiple different powers.

Keywords : *institusionalisme theory, critical theory, international regime, environment*

Abstrak:

Tulisan ini mencoba untuk menguraikan bagaimana proses rezim internasional dalam perspektif teori institusionalisme dan teori kritis, khususnya dalam memandang rezim internasional dalam hal perubahan iklim atau lingkungan. Dari dua pandangan teori tersebut, rezim internasional lingkungan yang ada di dunia memunculkan struktur yang non-hegemonik, dimana tidak ada kekuatan dominan tetapi ada banyak kekuatan yang saling berbeda.

Kata Kunci: *teori institusionalisme, teori kritis, rezim internasional, lingkungan*

Pasca Perang Dunia II (World War II), muncul fenomena tumbuhnya organisasi internasional yang sangat pesat. Saat ini diperkirakan telah ada ribuan organisasi internasional baik yang berasal atau dirikan oleh pemerintah / negara, organisasi internasional maupun oleh unsur-unsur privat, perorangan atau oleh organisasi-organisasi privat yang didukung oleh pemerintah, misalnya organisasi palang merah, organisasi olah raga dan sebagai. Dalam perkembangannya ada yang membedakan pengertian organisasi internasional (*international organizations*), institusi internasional (*international institution*) dan rezim internasional (*international regime*). Salah satu fenomena perkembangan organisasi, institusi dan rezim internasional ini ada pada rezim kerjasama internasional dalam pengelolaan perubahan iklim global.

Dengan perkembangannya, tiga fenomena tersebut makin mendapat perhatian studi ilmu hubungan internasional. Pertama, kajian berkaitan dengan perkembangan dan peran organisasi, institusi dan rezim internasional. Kedua, kajian hubungan internasional berkaitan dengan telaah teoritis untuk memahami perkembangan fenomena tersebut. Berkaitan dengan hal diatas, kita dapat merumuskan pertanyaan: Bagaimana secara teoritis mengkaji proses regime internasional?

Kajian tulisan ini hendak menelaah dua hal: Pertama, pemahaman dan pengertian organisasi, institusi dan rezim internasional. Kedua, kajian melakukan studi teoritis terhadap fenomena tersebut. Kajian teoritis ini akan mencoba menelaah teori kritis yang berbasis dari tulisan Robert Cox dan juga berbagai ahli lain seperti Andrew Linklater dan sebagainya. Hal ini merupakan salah satu usaha yang menantang (*challenging*) karena relatif belum banyak dilakukan dalam studi-studi hubungan internasional. Kajian studi hubungan internasional yang selama ini ada, biasanya dengan perspektif realis, yang berujung dengan pemahaman bahwa organisasi internasional lebih merupakan ajang pemajuan kepentingan-kepentingan nasional (*interest*) dan organisasi internasional lebih merupakan janji palsu atau false promised of international institutions (Mearsheimer, 1995). Organisasi internasional bisa jadi menjadi tidak ada perannya, organisasi / intitusi / rezim internasional menjadi tidak berdaya, bahkan dapat didikte ketika berhadapan-hadapan dengan kepentingan-kepentingan negara nasional. Pada sisi lain, kajian sangat menekankan perkembangan, keberhasilan dan peran-peran organisasi internasional, institusi atau rezim internasional dari kelompok perspektif liberal institusional, atau kelompok institusional, terutama kelompok ahli hubungan internasional Amerika Serikat, Keohane, Krasner, John Ikkenbery, dan lain-lain.

Pendekatan Institusionalisme: Dinamika Dan Efektifitas Rezim

Dalam hubungan internasional terdapat 3 (tiga) pandangan berbeda dalam melihat proses interaksi antar negara atau internasional, yaitu model Hobbesian, berasal dari pandangan dan asumsi filosofis Thomas Hobbes, pandangan Grotian (berasal dari asumsi filosofis pemikiran Hugo de Groot), dan pandangan Kantian (berasal dari filosof Immanuel Kant) (Tarzi, 1998:71-74). Pandangan Grotian dan Kantian ini kemudian juga banyak mempengaruhi pemikiran organisasi dan rezim internasional.

Perspektif Hobbesian dianggap cerminan pandangan kelompok realis. Pendekatan realis cenderung menekankan interaksi antar negara yang bersifat saling meniadakan, ada suasana *zero-sum game* (keuntungan pada satu pihak berarti kerugian pada pihak lain). Pandangan realis lebih menonjolkan aspek konfliktual dari proses hubungan internasional, yang kuat akan cenderung mengambil keuntungan bagi dirinya sendiri (*selfish*). Dalam interaksi

internasional demikian, maka untuk menciptakan komunitas yang stabil, negara-negara harus mampu menciptakan kekuatan efektif untuk mencegah tindakan agresif lawan.

Kaum realis melihat ketidak-mampuan kerjasama internasional untuk mempengaruhi perilaku negara berasal dari kenyataan, bahwa sistem internasional adalah anarki dan tidak ada satu kekuatan terpusat yang dapat memaksa suatu kepatuhan terhadap prinsip dan norma internasional. Negara dapat patuh atau tidak patuh berdasarkan kepentingan atau kemungkinan insentif-insentif keuntungan yang didapatnya. Konvensi ataupun perjanjian internasional, merefleksikan kekuatan dan interest (kepentingan) negara, tetapi tidak membentuk perilaku aktor negara. Bagi kaum realis, kepatuhan dipengaruhi oleh salah satu dari tiga situasi berikut, antara lain :

- a. Adanya negara hegemonik yang dapat memaksa negara-negara lain mematuhi suatu rezim internasional.
- b. Aturan-aturan perjanjian mengatur pola perilaku yang telah ada atau yang diharapkan di masa datang.
- c. Terciptanya ekuilibrium stabil yang merupakan hasil dari pola koordinatif dan pihak-pihak terkait (pelaku hubungan internasional) tidak ada insentif atau rangsangan untuk melanggarnya. Kepatuhan lebih merupakan *coincidental compliance*.

Pandangan sebaliknya dari Kantian atau disebut juga universalis, *cosmpolitanisme*. Kenyataan asli dari hubungan internasional yang bersumber dari adanya masyarakat dunia atau global, adanya jaringan hubungan (*network*) antar masyarakat yang menghubungkan individu-individu, masyarakat-masyarakat dan komunitas melintasi batas negara. Dalam dunia internasional terdapat komunitas global yang saling tergantung. Gagasan ini nampak seperti ide kaum - idealis, yang menekankan adanya kemauan baik dan kehendak bersama untuk menciptakan adanya suatu masyarakat global yang teratur dan damai. Kaum idealis menekankan sisi interaksi kerjasama dalam hubungan internasional.

Berbeda dengan dua pandangan di atas, perspektif (*Grootian*) menekankan, bahwa dalam hubungan antar negara terdapat adanya kerjasama. Pandangan ini sebagian dianggap identik atau dekat dengan pandangan kelompok idealis. Oleh karena itu perspektif *Grootian* melihat adanya masyarakat internasional, tidak semata-mata berada dalam pola situasi anarki, atau sebaliknya sepenuhnya merupakan masyarakat yang harmonis. Anggota masyarakat internasional yang terdiri dari pemerintah atau negara-negara, secara sadar menerima adanya kepentingan dan nilai-nilai tertentu yang sama, menerima adanya aturan main yang sama dan terlibat dalam berbagai lembaga yang sama.

Masyarakat internasional ini membentuk suatu pola hubungan yang dapat teratur, memiliki rambu-rambu interaksi bersama. Keseluruhan interaksi demikian menimbulkan adanya suatu pola tertib bersama, ada tertib (*order*) dunia. Grotian mengakui adanya aturan dan tertib, norma-norma, prinsip-prinsip dan hukum yang mempengaruhi pola perilaku negara-negara di dunia ini. Dalam kerangka ini maka prinsip ko-eksistensi dan kerjasama antar negara sangat penting dan bisa berlaku efektif. Perspektif Grotian ini juga mengakui pentingnya aktor negara dalam politik internasional.

Pendekatan institusional yang sejalan dengan pandangan Grotian melihat, bahwa situasi anarki dalam hubungan internasional, yaitu situasi tidak adanya kekuatan supranasional yang dapat memaksa, tidak serta merta membawa negara untuk melanggar norma-norma kerjasama internasional. Ada semacam kekuatan saling kontrol yang juga penting seperti: transparansi, resiprositas dan akuntabilitas. Kesiapan menerima pengaturan dan norma-norma hubungan internasional membukakan jalan bagi terciptanya pola perilaku negara sesuai syarat-syarat tertentu. Ketaatan tidak semata-mata ditentukan oleh kekuatan memaksa (*power*) suatu negara atau kelompok negara. Bagi kelompok penganut institusionalis, konformitas terhadap norma-norma internasional adalah suatu hal yang mungkin. Perilaku yang sejalan dengan negara lain, dengan model hubungan positif, berasal dari sistem kerjasama hubungan internasional tersebut (Mitchell, 1994:428-429). Dalam kenyataan hubungan internasional menunjukkan bahwa meskipun tidak ada kekuasaan sentral dengan kekuatan memaksa (*formal anarchy*), namun terdapat suatu tertib (*order*), dan kerjasama (*cooperation and collaboration*). Dalam hubungan antar negara, antar aktor internasional terdapat suatu pola-pola perilaku yang kurang lebih dapat diprediksikan sehingga menghasilkan dan memperkuat harapan-harapan kerjasama dari aktor-aktor dalam sistem internasional Russett dan Starr, 1985:494-495).

Secara teoritis Robert Axelrod dan Robert D. Keohane menyebutkan pula bahwa kerjasama (internasional) merupakan situasi yang timbul dari keadaan campuran antara adanya kepentingan-kepentingan yang konfliktual dan komplementer. Kedua penulis secara luas memaparkan penjelasan aspek-aspek yang terkait dengan keberhasilan kerjasama internasional, antara lain meliputi (Axelrod dan Keohane, 1985: 226-254):

1. Mutualitas (kebersamaan) kepentingan.
2. Bayangan masa depan yang dapat diperkirakan (*the shadow of the future*).
3. Jumlah aktor dalam politik internasional yang terlibat.
4. Jangka waktu harapan masa depan.
5. Keteraturan situasi
6. Adanya informasi akurat tentang tindakan aktor-aktor lain.

7. Umpan balik yang cepat.

Bila kepentingan-kepentingan aktor makin berbeda jauh, maka sulit dicapai kerjasama, senantiasa akan timbul pelanggaran-pelanggaran terhadap apa yang telah disepakati. Hal ini akan makin sulit, bila aktor-aktor yang saling berbeda ini jumlahnya makin banyak, karena ini mencakup akomodasi spektrum kepentingan yang saling berbeda, mengidentifikasi pelanggaran dan bagaimana menghukumnya. Keberhasilan kerjasama internasional juga terkait dengan jangka waktu harapan masa depan, keteraturan situasi, adanya informasi akurat tentang tindakan-tindakan aktor lain dan adanya umpan balik yang cepat bila ada perubahan perilaku aktor lain. Hal ini kemudian menimbulkan apa yang disebut sebagai strategi timbal balik, yaitu setiap pihak mengakses informasi yang reliable (dipercaya kebenarannya) berbagai aspek tindakan dan maksud-maksud atau tujuan dan kepercayaan serta pola perilaku pihak lain.

Kelancaran kerjasama internasional juga terkait dengan konteks interaksi negara-negara dalam kerjasama internasional tersebut. Interaksi antar bangsa umumnya berlangsung dalam kerangka norma-norma yang diterima bersama para aktor (partisipannya). Dalam kaitan ini, konteks interaksi dapat mencakup empat hal, yaitu:

1. Keterkaitan isu kerjasama yang dibahas dengan isu lain. Banyaknya isu yang terkait dapat membawa kerjasama internasional menjadi kompleks dan rumit.
2. Keterkaitan masalah yang dibahas tersebut dengan faktor domestik suatu negara baik politik, ekonomi maupun sosialnya.
3. Keterkaitan antar aktor yang terlibat dalam negosiasi kerjasama. Misalnya kerjasama ekonomi negara-negara industri relatif lebih dapat berlangsung karena umumnya mereka merupakan sekutu politik dan militer pasca Perang Dunia II.
4. Konteks interaksi juga dapat terkait dengan adanya proses institusionalisasi kerjasama internasional. Institusi kerjasama internasional pada gilirannya dapat memfasilitasi adanya kerjasama internasional. Melalui institusionalisasi atau pembentukan rezim internasional dapat dijawab masalah-masalah insentif kerjasama, sanksi terhadap pelanggaran, implementasi prinsip, aksi dan pelaksanaan kepatuhan (*compliance*) suatu kerjasama (*enforcement*) (Fearon, 1998:269-305).

Dari berbagai pendapat di atas, dapatlah disimpulkan, bahwa rezim dan institusi internasional merupakan seperangkat prinsip-prinsip, norma-norma, aturan-aturan dan pengorganisasian untuk mengelola hubungan antar negara guna memecahkan masalah-masalah tertentu bersama.

Untuk melihat tipe kelembagaan atau rezim yang dihasilkan dalam kerangka kerjasama internasionalnya, secara teoritis Jack Donnelly membaginya ke dalam beberapa jenis (Donnelly, 1986:600-605):

Pertama, jika dilihat aturan rezim / lembaga dapat bersifat nasional (cenderung lemah) sampai pada internasional (cenderung kuat) yang dibagi menjadi 4 tipe yaitu:

1. *National standards*: tidak ada rezim internasional yang mengikat atau tiadanya norma-norma internasional yang substantif, semua diserahkan kepada kewenangan negara masing-masing.
2. *International guidelines*: ini merujuk pada adanya konvensi sebagai standar internasional tetapi tidak mengikat.
3. Norma internasional standar yang kuat tetapi dengan pengecualian-pengecualian karena kebijakan suatu negara. Misalnya suatu negara menerima konvensi, tetapi tidak meratifikasi atau meratifikasi dengan syarat-syarat tertentu.
4. Aturan internasional otoritatif, standar aturan internasional mengikat dan diterima oleh negara-negara sehingga dapat secara tegas diberlakukan penerapannya.

Kedua, dari aspek kekuatan dan proses pengambilan keputusan (decision making), rezim internasional dapat dibagi menjadi 6 (enam) tipe, dari tipe lemah ke arah kuat sebagai berikut:

1. *National decision making*: dalam tipe ini sebenarnya tidak ada faktor internasional. Semua kebijakan lingkungan bergantung pada keputusan nasional negara yang bersangkutan.
2. *international promotion or assistance*: dalam tipe ini kerangka kerjasama hanya sebatas upaya promosi agar negara mematuhi kerangka kerjasama internasional lingkungan.
3. *International information exchange*: tipe ini hanya memberi kerangka untuk saling menginformasikan praktek pelaksanaan negara dalam kerangka perjanjian tersebut.
4. *International policy coordination*: pada tipe ini terdapat forum yang reguler untuk mencapai koordinasi kebijakan antar negara tetapi tidak terdapat peninjauan yang signifikan atas pelaksanaan perjanjian oleh negara-negara.
5. *international monitoring*: dalam tipe ini terdapat sarana meninjau praktek negara dalam implementasi keputusan, namun tidak memiliki prosedur pemaksaan kepatuhan. Dalam tingkat ini dapat dilakukan monitoring untuk meneliti dan menilai tingkat kepatuhan partisipan.

6. *Authoritative international decision making*: dalam tipe ini prosedur pengambilan keputusan terlembagakan, mengikat serta berkekuatan untuk melaksanakan keputusan efektif.

Dari tipe-tipe di atas dapat disederhanakan menjadi 4 tipe :

1. *Declaratory Regime*, yaitu tipe rezim yang hanya sebatas pada terciptanya persetujuan-persetujuan implementasi, dan tidak adanya prosedur pengambilan keputusan dan pelaksanaan yang mengikat.
2. *Promotional Regime*, tipe ini mencakup pertukaran informasi; bantuan dan promosi pelaksanaan rezim.
3. *International Implementation Regime*, tipe ini mencakup monitoring yang agak lentah, policy coordination dan pertukaran informasi pelaksanaan rezim.
4. *Enforcement International Regime*, mencakup keterikatan terhadap keputusan bersama dan pelaksanaan monitoring internasional secara kuat disertai sanksi sehingga dapat ditegakkan peraturan yang disepakati.

Untuk melihat efektifitas kerjasama dalam kerangka rezim internasional, Thomas Burnauer menawarkan beberapa strategi antara lain: **pertama**, mengukur hasil dalam arti pencapaian tujuan yang ditetapkan oleh konvensi atau rezim perjanjian internasional tersebut. Pencapaian tujuan ini dapat dilihat pada perilaku negara-negara secara global atau kenyataan lingkungan alam pada satu sisi, dibandingkan pada tujuan akhir yang ditetapkan oleh rezim tersebut pada sisi lain. Bila dibuat kategori, keberhasilan tersebut bisa menjauhi atau mendekati pencapaian tujuan. Misalnya, perhitungan efektifitas rezim pengendalian iklim, dengan pengurangan gas rumah kaca, mengacu pada perhitungan berapa besar kenaikan atau penurunan emisi dari tingkat tahun 1990 (acuan) yang disepakati dalam Protokol Kyoto 1997, atau dibandingkan dengan kesepakatan dalam KTT Paris 2015.

Kedua, efektifitas dapat dilihat dan pencapaian pengaturan internasional atau institusionalisasi sistem kerjasama internasional. Hal ini dapat dianalisis dari sistem kelernbagaan, keanggotaan, proses pengambilan keputusan, aturan-aturannya, dan sistem kepatuhan pelaksanaan terhadap institusi tersebut.

Dalam kerangka ini, diasumsikan bahwa, pelaku hubungan internasional, terutama negara berorientasi pada pilihan-pilihan rasional. Kerjasama antar aktor hubungan internasional, tidak mudah karena berkaitan dengan faktor kepentingan dan pilihan untung rugi (cost) suatu kebijakan atau tindakan aktor hubungan internasional. Kerjasama internasional juga mencerminkan resultan interaksi antar berbagai kepentingan aktor-aktor, pelaku hubungan internasional.

Sedangkan dalam proses pembentukan dan pelaksanaan rezim, pada situasi negosiasi formal umumnya, aktor negara memiliki posisi penting, karena dapat memainkan salah satu peran atau perilaku tertentu. Misalnya sebagai pemimpin (*lead state*) dalam perundingan, *supporting state*, *swing state* atau pun *veto block*, yaitu peran penentang atau oposan terhadap proposal perjanjian lingkungan internasional. *Supporting state* mencerminkan konformitas atau kecenderungan menyetujui terhadap proposal negosiasi yang diajukan oleh negara pemimpin. *Swing state* kadang-kadang bertindak sebagai oposisi atau pendukung bergantung kepentingan atau sebagai upaya untuk meningkatkan nilai tawar (*bargaining*) dalam perundingan internasional (Porter: 1996).

Lembaga atau institusi internasional berfungsi sebagai fasilitator dalam kerjasama internasional dengan mempertemukan komitmen pihak-pihak yang berinteraksi dalam hubungan internasional. Lembaga internasional memfasilitasi transparansi, mengurangi ketidakpastian pihak lain dan memungkinkan pengurangan biaya dalam mencapai kepentingan masing-masing melalui agregasi pilihan dan transaksi (Burnauer, 1995).

Robert Garner menyebutkan adanya beberapa faktor yang terkait dengan efektifitas kerjasama internasional terhadap suatu persetujuan (*agreement*) dan perjanjian kerjasama lingkungan (internasional). Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

1. Identifikasi dan penerimaan masalah oleh komunitas internasional.
2. Ruang lingkup permasalahan lingkungan yang hendak diatasi.
3. Biaya yang mungkin dipikul dalam rangka konvensi atau implementasi (Garner, 2000:96-98).

Untuk memudahkan studi ini, sebagai contoh, dalam hal rezim internasional lingkungan pengendalian perubahan iklim; faktor pertama tersebut secara konseptual dapat disebut sebagai adanya konsensus masyarakat internasional tentang masalah perubahan iklim. Dengan adanya konsensus atas masalah yang dihadapi bersama dapat mendorong adanya suatu kemauan (*willingness*) untuk mencapai suatu persetujuan bersama dalam kerangka pemecahannya. Konsensus juga mendorong komitmen untuk implementasi suatu perjanjian. Pada tataran yang lebih praktis konsensus dapat diturunkan sebagai identifikasi dan penerimaan masalah oleh masyarakat internasional (Scapple, 1998: 364-365).

Faktor Kedua, cakupan atau ruang lingkup permasalahan lingkungan yang hendak diatasi. Seringkali masalah lingkungan memiliki kaitan penyebab yang

bersifat banyak aspek (multikausal) dan mencakup berbagai perhitungan rumit atas faktor-faktor terkait, sehingga kerjasama intemasional yang terkait dengan masalah tersebut tidak mudah. Perunding memperhatikan berbagai kaitan masalah dan kepentingan yang ada.

Faktor Ketiga, adalah faktor pengorbanan atau biaya (cost) yang mungkin timbul akibat penerapan atau implementasi suatu perjanjian kerjasama lingkungan yang dipikul oleh peserta perjanjian. Secara logis, adalah masuk akal bila partisipan harus memperhitungkan biaya dalam kerangka pemenuhan komitmen atau konsesi terhadap perjanjian internasional. Partisipan cenderung memaksimalkan kemungkinan keuntungan atau meminimalkan biaya. Atau secara rasional, sekurang-kurangnya partisipan dapat memenuhi komitmen dengan biaya seefisien mungkin. Biaya atau manfaat secara keseluruhan diperhitungkan dalam kerangka ekonomi, politik dan pembangunan suatu negara (Garner, 2000:96-101).

Dalam masalah lingkungan, proses kerjasama intemasional secara intensif telah berlangsung sejak konferensi lingkungan di Stockholm Swedia, 1972. Masyarakat internasional secara intensif terlibat dalam perdebatan tentang masalah lingkungan dan telah menghasilkan serangkaian perjanjian, konvensi dan protokol kerjasama lingkungan. Perjanjian, konvensi dan protokol ini pada gilirannya memberi acuan kebijakan internasional untuk meningkatkan kualitas lingkungan secara global. Perjanjian dan konvensi intemasional lingkungan memiliki dua dimensi. Pertama, perjanjian atau konvensi yang terdiri dari suatu perangkat pengaturan berkaitan dengan pelestarian atau perlindungan lingkungan seperti: pencegahan pemanasan global, berkurangnya lapisan ozon dan sebagainya. Kedua, persetujuan lingkungan yang terkait dengan perdagangan (*trade and environment linkage*). Hal ini terkait dengan standarisasi untuk proses dan manajemen produk, yang dapat mempengaruhi biaya produksi, daya saing dan volume perdagangan antar negara (UN-ESCAP, 2010:109). Dua dimensi ini sering kali saling terkait, sehingga negosiasi internasional masalah lingkungan tidak mudah. Karena dibalik berbagai masalah lingkungan tersebut, terdapat kepentingan tertentu, kepentingan negara, kepentingan ekonomi nasional dan politik, yang tidak mudah mengkalkulasikannya.

Dalam masalah lingkungan global, instrumen legal tersebut seperti konvensi dan protokol yang kuat seharusnya memuat kewajiban-kewajiban mengikat. Bila konvensi diikuti negosiasi tentang teks instrumen dengan norma-norma dan aturan yang lebih detail, mengikat dan memuat kewajiban-kewajiban partisipan yang dirundingkan setelah perundingan pokok selesai terpisah, maka disebut sebagai konvensi kerangka kerja (*framework convention*). Sedangkan dokumen terperinci yang dirundingkan, biasanya dalam bentuk protokol-

protoko1. Konvensi dan protokol dengan prosedur dalam kerangka implementasi pemecahan masalah tersebut dapat membentuk apa yang disebut sebagai rezim internasional (*international regime*). Proses pelebagaan rezim dapat bersifat dinamis bersamaan dengan perkembangan hubungan internasional dan perundingan para pihak (*parties*) yang ada.

Kajian Teori Kritis

Kekuatan produksi, relasi sosial dan emansipasi

Studi teoritis khususnya organisasi internasional lebih banyak merujuk pada pemahaman perspektif institusionalis, yang menekankan pada pendekatan fungsional, struktur organisasi dan perannya dalam hubungan internasional. Dalam kajian ini tampaknya organisasi internasional berkembang, tetapi seolah tidak memberikan dampak penting dalam praksis hubungan internasional. Untuk itu perlu telaah yang lebih jauh dengan melihat *values* (nilai-nilai), faktor historis konteks hubungan internasional dan dialektikanya. Pandangan teori kritis dalam hubungan internasional secara teoritis mula-mula dimajukan oleh Robert Cox dari perspektif aliran pemikiran Frankfurt (Frankfurt School) (Cox, 1981:126-155).

Pemikiran Frankfurt school lebih mengklaim diri sebagai pengembangan filsafat dan sosiologi kritik ideologi. Frankfurt school yang mengadopsi tradisi pemikiran kritis Marxist dan pandangan bahwa pemikiran harusnya memberikan jalan untuk perubahan, namun berbeda dengan Marxist Leninist yang mengambil jalan revolusi proletar untuk menuju jalan perubahan masyarakat sosialis yang sepenuhnya, masyarakat tanpa kelas dan pembebasan (*freedom*) manusia.

Frankfurt school dengan beberapa tokoh peneliti antara lain : Max Horkheimer (1895-1973), Theodor Adorno (1903-1969), Herbert Marcuse (1898 – 1979) dan belakangan yang dianggap menonjol adalah Jurgen Habermas (b.1929) dan lainnya. Pada dasarnya pemikiran kritis Frankfurt memiliki kedekatan atau “mewarisi” kajian kritis Marx terutama berkaitan dengan pemikiran kritis atau penolakannya terhadap borjuasi – kapitalisme eksploitatif, yang dalam bahasa Herbert Marcuse membawa manusia pada perbudakan material. Manusia menurut Marcuse menjadi makhluk yang tereduksi hanya terlihat satu dimensi saja; manusia sebagai makhluk satu dimensi (*one dimensional man*) sebagai makhluk ekonomi.

Menurut teoritis Frankfurt School, kekuatan produksi (teknologi) dan relasi sosial seharusnya dibawa kepada atau untuk kemakmuran bersama daripada untuk keuntungan perorangan/kapitalis. Oleh karena itu penghancuran kapitalisme harus dibawa ke dimensi sistem sosialis dimana kekuatan produksi hendaknya lebih dipergunakan untuk manfaat masyarakat secara keseluruhan

daripada untuk memaksimalkan keuntungan kaum borjuis kapitalis. Kedua, aliran Frankfurt School, menempatkan pandangan visi perubahan politik global, proses produksi seharusnya membawa manusia untuk pada kebebasan. Oleh karenanya usaha perubahan sosial harus ditujukan untuk kebebasan (emansipasi) kaum tertindas –termasuk kaum proletar. Prinsip emansipatoris demikian juga sebagai komitmen ilmu sosial yang dipertahankan oleh Frankfurt School (Linklater, 2007:47-48). Habermas, juga makin memperkuat ini dengan kritiknya terhadap kecenderungan kolonisasi terhadap kehidupan dunia, penggunaan kekuatan terhadap penguasaan alam, perlunya masyarakat pasca nasionalis “postnasionalist communities” sebagai usaha gerakan untuk mempromosikan keamanan manusia (*human security*), kesetaraan perempuan dan perlawanan terhadap degradasi lingkungan. Gerakan ini sebagai jalan untuk merubah keadaan eksploitatif menuju kebebasan umat manusia (*expand human freedom*). Dengan perspektif emansipatoris demikian, kita dapat memahami kesamaan pemikiran Marxis dan aspirasi global etis Immanuel Kant (perspektif Kantian) yang juga dirujuk Habermas, dengan menekankan perjuangan perubahan dengan idealisasi kebebasan (emansipatoris) manusia. Oleh karena itu ujung perjuangan globalnya baik Marx maupun Kant, sama yaitu dalam bentuk kebebasan umat manusia, emansipasi manusia (Linklater, 2007:47-48).

Pandangan Teori Kritis

Sumbangan pemikiran penting yang membawa pemikiran kritis ke dalam studi hubungan internasional terutama dimulai oleh Robert W. Cox, semula dalam tulisan artikel dan kemudian juga dibukukan dengan judul “*Social Forces, States And World Order*”. Sejalan dengan pemikir-pemikir aliran Frankfurt school, Cox pada dasarnya sepakat bahwa, pemikiran teoritis harus membawa jalan ke perubahan yang lebih baik, emansipatoris dan pemikiran teoritis selalu memiliki maksud dan membawa konsekuensi tertentu. Berkaitan dengan pemikiran kritis ini ada beberapa pandangan kunci yang dimajukan Cox dalam tulisan tersebut.

Pertama, Cox secara tegas, menyebutkan bahwa, dalam studi sosial teori dalam ruang dan waktu membawa konsekuensi dan memiliki tujuan tertentu, *Theory is always for someone and for some purpose*. Oleh karena itu, pemahaman objektif menjadi relatif dan sangat bergantung pada subyek, tidak ada realitas objektif. Pandangan terhadap realitas senantiasa dipengaruhi oleh preferensi perspektif tertentu. Hal ini adalah penolakan terhadap pandangan positivistik yang menilai bahwa realitas objektif ada dan terpisah dari subyek. Semua teori memiliki perspektif, dan perspektif turun dari posisi seseorang terkait ruang dan waktu, khususnya politik sangat terkait dengan posisi kelasnya, bangsanya, posisi dominasi atau tidaknya terhadap keadaan (dunia), pengalaman masa lalu dan harapan masa depan seseorang. Teori kritis harus bisa membuka

kepentingan-kepentingan pihak yang terlibat dan pandangan-pandangan netralitas dan objektivitas realitas politik.

Kedua, berkaitan dengan problematik yang dihadapi. Perspektif teori kritis menolak posisi bahwa teori adalah untuk atau berorientasi pada *problem – solving* semata, teori menjadi petunjuk untuk pemecahan masalah. Teori kritis lebih menekankan pada usaha reflektif dalam proses teorisasi demikian, dan mempertanyakan proses teori tersebut dan relasinya terhadap perspektif yang lain dan kemungkinan perubahan perspektif tersebut. Dengan melihat alternatif dan hubungan perspektif terhadap keadaan yang ada. Tujuan dari perspektif kritis adalah memperjelas alternatif-alternatif pilihan yang mungkin (*feasible transformations of existing world*) untuk perubahan, bukan status quo. Dalam perspektif demikian pendekatan sejarah menjadi penting, karena bukan hanya melihat masa lalu, tetapi juga proses kontinyu perubahan sejarah.

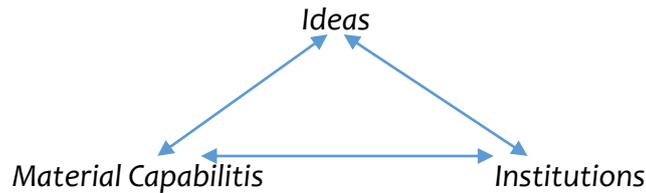
Ketiga, Cox menyatakan perlunya melihat dengan perspektif yang lebih luas, dimana negara dan individu, masyarakat sipil (*civil society*) adalah dua hal berbeda, dan tidak lagi terpaku pada pendekatan unitaristik dan simplistik pada negara dengan segala atributnya. Perlu melihat lebih jauh atau sadar akan posisi negara, tidak semata-mata dalam batas-batas yang distrukturkan oleh relasi-relasi kekuatan dunia. Karena pandangan sistem dunia realis (*positivistik*) demikian ini mengandung bias relasi dominasi kekuatan. Perspektif kritis melihat perkembangan dan kekuatan-kekuatan sosial, dihubungkan dengan perkembangan negara dan tatanan dunia (*world order*). Dengan pemikiran ini Cox, sebagaimana dilihat atau diamini Linklater, dengan teori kritis perlu merubah atensi dari model realis yang ditandai oleh dominasi kekuatan-kekuatan besar, perilaku negara yang dibatas atau terbatas oleh struktur kekuatan dan posisinya dalam struktur internasional anarki, ke arah aktor-aktor lain yang terlibat aktif dalam proses perubahan prinsip-prinsip organisasi politik dunia (*world political organization*) (Linklater, 2007:49).

Keempat, kerangka pemikiran tindakan perubahan dapat berubah, dan mestinya tujuan penting teori kritis adalah memahami perubahan tersebut.

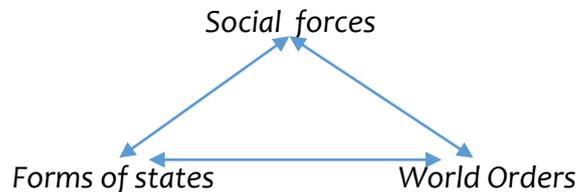
Kelima, Dalam kerangka ini, teori kritis memahami bahwa, historis struktur merupakan kombinasi hubungan (relasi) pola pemikiran, kondisi materialnya dan institusi-institusi manusia. Kombinasi ini tidaklah menentukan tindakan manusia (bukan pola deterministik), tetapi membentuk konteks dari perilaku, kebiasaan, tekanan, pembatasan dan harapan-harapan dalam mana tindakan-tindakan tersebut berlangsung.

Keenam, struktur dikaitkan dengan kekuatan sosial dapat digambarkan sebagai hubungan segitiga samakaki: antara ide, kapabilitas material dan lembaga

/insitusi manusia. Kapabilitas material merupakan potensi dan kekuatan material, potensi alam dan teknologi yang dapat merubah menjadi kekayaan. Gagasan merupakan pengalaman subyektif setiap anggota masyarakat (*intersubjective meaning*). Dan gagasan sebagai ide dan pengalaman kolektif (*collective image*) masyarakat. Sedangkan instistusi merupakan alat stabilisasi dan pengelolaan yang berlanjut (*perpetuating*) order atau tertib masyarakat. Secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut:



Ketujuh, pada level internasional sejarah struktur akan meliputi tiga level relasi, terkait dengan pertama, kekuatan-kekuatan sosial (produksi) masyarakat dan proses produksi masyarakat yang memberikan corak sosial tertentu; kedua bentuk negara (*forms of states*) yang menggambarkan kompleksitas negara dan ketiga tata dunia (*world orders*). Pola relasi ini secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut:



Pola relasi yang mungkin terbentuk dapat bervariasi, dan tidak deterministik. Dari varian relasi ada beberapa kemungkinan yang timbul. Secara sederhana setidaknya ada tiga, yaitu: pertama, model hegemonik dimana ada kekuatan yang sangat dominan baik pada material, ide dan institusi. Kedua, non hegemonik, dimana kekuatan tersebar dan tidak ada satu pun kekuatan dominan. Ketiga *counter hegemonik*, sebagai lawan dari alternatif pertama dimana ada pihak yang sangat dominan dalam relasi internasional. Sebagaimana disampaikan di depan bahwa teori kritis berujung pada usaha emansipatoris, oleh karena itu jika model strukturnya cenderung hegemonik, maka usaha perubahannya menjadi model relasi ketiga yaitu bangunan model *counter-hegemonik* (Cox, 1981:136-155).

Penutup

Dikaitkan dengan dasar pemikiran teori kritis dan perkembangan rezim kerjasama internasional pengelolaan perubahan iklim, misalnya, tampaknya struktur yang muncul adalah non-hegemonik, dimana tidak ada kekuatan dominan tetapi ada banyak kekuatan yang saling berbeda.

Dalam kondisi ini tidak akan mudah mencapai kerjasama efektif, sepanjang kepentingan-kepentingan kuat yang saling bersaing, tidak dapat saling bertukar keuntungan atau biaya (*cost*) yang sepadan dan adanya standar kompromi terhadap isu-isu tertentu baik pada prinsip, norma maupun aspek teknisnya (*rule*) yang dapat diterima.

Kelompok besar kepentingan dalam pengelolaan perubahan iklim global ini akan sangat terdampak, jika diterapkan suatu kesepakatan mengikat untuk mencapai level pengendalian perubahan iklim yang efektif, kontrol secara ketat dan pengendalian emisi yang tinggi mencapai misalnya 50% dibawah emisi tahun 1990. Dapat diduga bahwa, negara-negara dengan jumlah kontribusi emisi karbon besar seperti, Amerika Serikat (25 % emisi / konsumsi energi), Uni Eropa, Jepang, China, Russia, India dan kelompok negara-negara berkembang lainnya akan saling menghindar dari kesepakatan dan ketaatan aturan tersebut. Oleh karena itu, jika formasi negara dan tatanan dunia masih mengandalkan model yang sekarang, masih akan sulit mencapai perubahan. Alternatifnya, secara teoritis dalam perspektif kritis, perlu mendorong kekuatan-kekuatan sosial, selain negara untuk menyatu membuat kekuatan sosial perubahan menuju pengelolaan perubahan iklim global yang efektif.

Daftar Pustaka

- Axelrod, Robert. 1995. dan Robert D. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics*, Volume XXXVIII. Oktober 1995
- Burnauer, Thomas. 1995. "The Effect of International Environmental Institution : How we might learn more", *International Organization*, Volume 49, No. 2, 1995.
- Cox, Robert W. 1981. "Social Forces, States And World Order: Beyond International Relations Theory", *Millenium-Journal Of International Studies*, Vo.10/126, 1981, hal.126-155, (E-Journal of Sage Publication, <http://mil.sagepub.com>).
- Devetak, Richard. "Critical Theory", dalam Scott Burchil, et.al. *Theories Of International Relations*, Fifth ed. New York: Palgrave Macmillan, St Martin Press, 2013.
- Donnelly, Jack., 1986. "International Human Rights: A Regime analysis", *International Organization*, vol. 40, No. 3, 1986
- Fearon, James D. 1998. "Bargaining Enforcement, and International Cooperation", *International Organization*, Volume 52, Spring, 1998.

- Garner, Robert. 2000. *Environmental Politics*. Second Ed. Macmillan Press: London.
- Linklater, Andrew. 2007. "Critical Theory" dalam Martin Griffiths (ed.), *International Relations Theory For The Twenty-First Century: An Introduction*. Routledge: Oxford.
- Mearsheimer, John J. 1995. "The False Promise Of International Institutions", *International Security*, Winter, Vol. 19, no. 3, 1995.
- Mitchell, Ronald B. 1994. "Regime Design Matters: International Oil Pollution and Treaty Compliance", *International Organizations*, Vol. 48, No. 3, 1994.
- Porter, Gareth, and Janet Welsh Brown. 1996. *Global Environmental Politics*. Westview Press: Colorado.
- Scapple, Karrin. 1998. "Is Consensus Necessary for Effective Environmental Treaties?", *The Journal of Environment and Development*, Volume 7, December 1998.
- Russett, Bruce Russett, dan Harvey Starr. 1985. *World Politics: The Menu for Choice*. W.H. Freeman and Co: New York.
- Tarzi, Shah M. 1998. "The Role of Norms and Regime in World Affairs A Grotian Perspective", *International Relations*, Vol. XIV, No. 3, December 1998.
- UN-ESCAP. 2000. *Integrating Environmental Consideration Into Economics Policy Making: Institutional Issues*. Ecosoc: New York.