

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang Masalah

Permasalahan lingkungan yang terjadi di China sebenarnya juga dirasakan oleh negara lain. Dalam era globalisasi, isu lingkungan seperti pemanasan global, penggunaan energi menjadi isu utama. Isu lingkungan telah menjadi persoalan bersama yang bersifat *borderless*. Kondisi lingkungan yang buruk di suatu negara pada era sekarang tidak hanya dirasakan secara domestik melainkan bisa memberikan pengaruh kepada negara lainnya. Isu lingkungan dewasa ini juga semakin menjadi perhatian dunia seiring dengan meningkatnya peran media akibat globalisasi.

Kebijakan perlindungan lingkungan China telah menjadi perhatian seluruh dunia. Hal ini disebabkan oleh tiga hal. Pertama, karena satu dari lima orang di planet ini merupakan suku China oleh sebab itu kebijakan perlindungan lingkungan China akan memiliki pengaruh yang besar pada fenomena seperti tren suhu global yang mungkin berdampak jauh melampaui perbatasan China. Kedua, besarnya tantangan lingkungan akan membuat China menjadi pasar luas untuk teknologi, jasa, dan produk lingkungan. Ketiga, fakta bahwa China sedang menghadapi kendala populasi dan sumber daya jauh lebih cepat daripada sebagian

besar dunia yang menginginkan kesempatan untuk belajar dari pendekatan China dalam menghadapi hal ini.<sup>1</sup>

China merupakan negara terbesar keempat dengan jumlah penduduk terbanyak dengan pertumbuhan ekonomi kedua terbesar di dunia.<sup>2</sup> Pertumbuhan penduduk di China yang diiringi dengan perkembangan ekonominya pada akhirnya menjadikan China sebagai negara yang memiliki permasalahan lingkungan hidup yang cukup banyak. Permasalahan lingkungan di China ini tumbuh seiring dengan perubahan sistem perekonomian China dari yang terpusat menjadi lebih terdesentralisasi dan berorientasi pasar. Permasalahan lingkungan yang terjadi di China antara lain polusi udara, polusi air, polusi tanah, deforestasi, erosi, biodiversitas yang terancam, dan desa kanker.<sup>3</sup>

Krisis lingkungan di China pada akhirnya menjadi salah satu tantangan yang paling mendesak yang muncul dari adanya industrialisasi yang pesat. Pertumbuhan ekonomi yang pesat yang ditunjukkan dengan rata-rata PDB tahunannya sebesar 10% ternyata membawa China kepada kondisi lingkungan hidup dan juga kesehatan masyarakat yang buruk. China merupakan sumber terbesar emisi karbon dunia. Hal ini menjadikan China bertanggung jawab atas

---

<sup>1</sup> Weijiong Zhang, et al., "Can China Be a Clean Tiger?: Growth Strategies and Environmental Realities", dalam University of British Columbia, *Pacific Affairs*, Vol. 72, No.1, pp. 23-37, 1999

<sup>2</sup> Central Intelligence Agency, "The World Factbook", <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html> (diakses 11 April 2014)

<sup>3</sup> Marc Lallanilla, "China's Top 6 Environmental Concerns", 2013, <http://www.livescience.com/27862-china-environmental-problems.html> (diakses 4 April 2014)

sepertiga dari produksi gas rumah kaca di planet ini. Selain itu, dari dua puluh kota tercemar di dunia, sebanyak enam belas diantaranya berada di China.<sup>4</sup>

Kondisi lingkungan di China yang semakin memburuk sangat dirasakan dampaknya bagi masyarakat. Sebagai contohnya, kondisi lingkungan China memberikan dampak terhadap penurunan angka harapan hidup masyarakat China. Angka harapan hidup di wilayah utara mengalami penurunan sebesar 5,5 tahun sebagai akibat dari polusi udara, dan pencemaran air yang parah serta kelangkaan yang bertambah parah dengan masalah kerusakan lahan. Selain berdampak pada masyarakat, kondisi lingkungan di China juga memberikan dampak berupa kerugian negara. Pada tahun 2008, negara mengalami kerugian sebesar 9 persen dari pendapatan nasional bruto pada tahun 2008.<sup>5</sup>

Penurunan kondisi lingkungan di China semakin dirasakan dimana konsumsi energi di China yang menggelembung hingga 130 persen dari tahun 2000 hingga 2010. Tidak hanya konsumsi energi yang berlebihan, penurunan kondisi lingkungan juga terjadi pada kondisi udara di China. Pada Januari 2013, Beijing mengalami serangan kabut asap yang berkepanjangan yang sangat parah hingga disebut *airpocalypse* dimana konsentrasi partikel berbahaya adalah empat puluh kali tingkat yang dianggap aman oleh World Health Organization. China Daily melaporkan bahwa bulan Desember pada tahun 2013 menjadi bulan terburuk China dalam hal kualitas udara. Hal ini dikarenakan lebih dari 80 persen dari 74 kota dengan perangkat pengawas udara dinilai gagal memenuhi standar

---

<sup>4</sup> Xu Beina, "China's Environmental Crisis", 2014, <http://www.cfr.org/china/chinas-environmental-crisis/p12608> (diakses 11 April 2014)

<sup>5</sup> Beina, "China's Environmental Crisis"

nasional setidaknya selama setengah bulan dan yang menjadi penyebab utama penurunan kualitas udara di China adalah batu bara.<sup>6</sup>

Para ilmuwan di China telah memperingatkan bahwa polusi udara beracun di China dewasa ini menjadi sangat buruk sehingga menyerupai musim dingin nuklir dimana memperlambat proses fotosintesis pada tumbuhan dan berpotensi mendatangkan malapetaka pada pasokan pangan China.<sup>7</sup> Selain mengakibatkan kerusakan pada tanaman, polusi udara tentu memberikan dampak bagi kesehatan masyarakat China. Polusi udara kronis yang terus dialami oleh China bisa menjadi penyebab utama kanker paru-paru dimana diperkirakan akan terdapat satu juta kasus pada tahun 2025 dengan peringkat tertinggi di dunia menurut Chinese-Language Economic Information.<sup>8</sup>



Gambar I.1 Kerusakan tanaman sebagai akibat polusi udara di China<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Beina, "China's Environmental Crisis"

<sup>7</sup> Kalman, "China's Toxic Air Pollution Resembles Nuclear Winter, Say Scientists".

<sup>8</sup> Want China Times, "Air Pollution Cause of High Lung Cancer Rate in China: Experts", <http://www.wantchinatimes.com/news-subclass-cnt.aspx?id=20141214000063&cid=1105> (diakses 15 desember 2014)

<sup>9</sup> Jonathan Kalman, "China's Toxic Air Pollution Resembles Nuclear Winter, Say Scientists", 2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/feb/25/china-toxic-air-pollution-nuclear-winter-scientists> (diakses 15 Desember 2014)

Pada gambar I.1 ditunjukkan kerusakan tanaman yang diakibatkan polusi udara yang sangat buruk sehingga mengganggu proses fotosintesis tanaman di China. Selain polusi udara, China juga mengalami kerusakan lingkungan pada kualitas dan kuantitas air. China mengalami kelangkaan air yang diakibatkan penggunaan yang berlebihan, kontaminasi, dan limbah. Sekitar dua per tiga dari 660 kota di China tidak memiliki cukup air meskipun China mengontrol pasokan air sungai utama dari 13 negara tetangga dan telah membendungnya di dataran tinggi Tibet. Hal ini paling dirasakan di daerah pedesaan dimana 300-500 juta orang tidak memiliki akses ke air pipa. Tidak hanya itu, industri yang berada di sepanjang sungai utama China juga mencemari pasokan. Contohnya, pada tahun 2005 terjadi ledakan pabrik bocor dimana sekitar 100 ton bahan kimia beracun mengalir ke sungai Songhua.<sup>10</sup>

China telah menunjukkan kesadarannya dalam isu perlindungan lingkungan sejak tahun 1972 ketika China menghadiri the Stockholm Conference on Human Environment. Pada tahun-tahun selanjutnya, China menjadikan perlindungan lingkungan sebagai dasar kebijakan nasional sejak tahun 1980an.<sup>11</sup> China juga menciptakan rezim mengenai peraturan lingkungan dimana rezim ini memainkan peran penting dalam evolusi sistem hukum China dan dilihat sebagai bagian integral dari pembangunan masa depan negara.<sup>12</sup> Ketentuan perlindungan

<sup>10</sup> Beina, "China's Environmental Crisis"

<sup>11</sup> Anonim, "Environmental Protection Policy", <http://www.china.org.cn/english/features/Brief/193263.htm> (diakses 30 April 2014)

<sup>12</sup> Stefanie Beyer, "Environmental Law and Policy in the People's Republic of China", (Chinese Journal of International Law, Vol.5 Issue.1 pp.185-211, 2006). <http://chinesejil.oxfordjournals.org/content/5/1/185.full>

lingkungan di China ada di dalam hukum nasional dan perlindungan lingkungan merupakan kewajiban serta tugas negara.

Tidak hanya the Stockholm Conference on Human Environment yang menjadi bukti kepedulian China terhadap isu lingkungan. China juga menghadiri Earth Summit pada tahun 1992 di Rio de Janeiro. Dalam Earth Summit dihasilkan United Nations Conventions on Climate Change, Biodiversity and Desertification, dan Agenda 21 yang merupakan *roadmap* menuju pembangunan berkelanjutan.<sup>13</sup> Pasca Earth Summit di Rio de Janeiro ini, China mulai mengembangkan Agenda 21 dengan membentuk sebuah kelompok pada Agustus 1992 untuk mengatur dan mengkoordinasikan perumusan dan implementasi Agenda 21 China yang disetujui oleh Dewan Negara pada Maret 1994.<sup>14</sup> Dewan negara atau *State Council* juga mengeluarkan perintah yaitu meminta instansi pemerintah di semua tingkatan untuk mempertimbangkan Agenda 21 China sebagai pedoman strategis yang menyeluruh bagi penyusunan rencana pembangunan ekonomi dan sosial, dan khususnya untuk mengintegrasikan ke dalam Five Year Plan (1996-2000), perencanaan untuk tahun 2010, dan ke dalam manajemen sehari-hari.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Earth Summit diselenggarakan di Rio de Janeiro. Pada konferensi ini, masyarakat mengadopsi Agenda 21 yang merupakan rencana global tentang pembangunan berkelanjutan yang sebelumnya belum pernah terjadi. Agenda 21 merupakan rencana aksi lingkungan untuk abad selanjutnya yang bersifat tidak mengikat secara hukum, tetapi membentuk dasar untuk kemitraan internasional yang baru yang bertujuan untuk pembangunan berkelanjutan dan perlindungan lingkungan di seluruh dunia. See Earth Summit, “UN Conference on Environment and Development (1992)”, <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html> (diakses 14 April 2014)

<sup>14</sup> United Nations, “Institutional Aspects of Sustainable Development in China”, <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/china/inst.htm> (diakses 15 Desember 2014)

<sup>15</sup> United Nations, “Institutional Aspects of Sustainable Development in China”

Selanjutnya pada tahun 2002, China juga hadir dalam World Summit on Sustainable Development di Johannesburg atau yang lebih dikenal dengan Johannesburg Summit 2002. Fokus pada konferensi ini yaitu fokus perhatian dunia dan tindakan langsung terhadap tantangan yang sulit, termasuk meningkatkan kehidupan masyarakat dan melestarikan sumber daya alam di dunia yang beriringan dengan pertumbuhan populasi dengan terus meningkatnya permintaan terhadap makanan, air, tempat tinggal, sanitasi, energi, pelayanan kesehatan dan keamanan ekonomi.<sup>16</sup> Pemerintah China terus melakukan peningkatan dalam upaya perlindungan lingkungannya yaitu dengan adanya sistem organisasi dan administrasi yang beroperasi di berbagai tingkatan yang melibatkan beberapa instansi baik pusat dan pemerintah daerah. China juga menyetujui serangkaian konvensi internasional dan menyelesaikan prosedur domestik untuk persetujuan Protokol Kyoto dengan maksud untuk mengambil bagian aktif dalam kerjasama lingkungan multilateral.<sup>17</sup>

Pada rangkaian selanjutnya, China juga menghadiri Rio + 20 Conference. Rio +20 Conference memiliki agenda untuk secara bersama-sama membentuk bagaimana cara untuk mengurangi kemiskinan, memajukan keadilan sosial dan memastikan perlindungan lingkungan di kondisi planet yang semakin ramai untuk memperoleh masa depan yang diinginkan.<sup>18</sup> Setelah menghadiri konferensi ini, pemerintah China pada akhirnya memutuskan untuk menyetujui dan mengadopsi

---

<sup>16</sup> United Nations, “Johannesburg Summit 2002”, [http://www.johannesburgsummit.org/html/basic\\_info/basicinfo.html](http://www.johannesburgsummit.org/html/basic_info/basicinfo.html) (diakses 15 April 2014)

<sup>17</sup> United Nations, “Statement”, <http://www.un.org/events/wssd/statements/chinaE.htm> (diakses 15 Desember 2014)

<sup>18</sup> Rio +20 United Nations Conference on Sustainable Development, “About Rio + 20”, <http://www.uncsd2012.org/about.html> (diakses 15 April 2014)

SDGs per 2015. SDGs merupakan singkatan dari Sustainable Development Goals yaitu target dari berbagai aspek pembangunan berkelanjutan seperti *green jobs*, *curbing over-consumption*, dan melakukan pengawasan terhadap kehidupan laut serta *food security*.<sup>19</sup>

Selain menghadiri konferensi-konferensi yang memiliki keterkaitan dengan perlindungan lingkungan, China juga melakukan tindakan nyata di dalam negerinya. Pemerintah China menyadari bahwa besarnya wilayah China tidak akan memungkinkan pemerintah pusat melakukan pengawasan dan pengelolaan terhadap lingkungannya. Oleh sebab itu, pemerintah China memiliki birokrasi khusus dalam menangani isu lingkungan. Birokrasi perlindungan lingkungan pusat bernama the State Environmental Protection Administration (SEPA) sebelum pada akhirnya berubah menjadi the Ministry of Environmental Protection (MEP). Birokrasi ini memiliki tugas untuk melaksanakan kebijakan lingkungan serta penegakkan regulasi lingkungan hidup. Sedangkan, untuk di daerah terdapat birokrasi perlindungan lingkungan lokal untuk mengelola dan melakukan pengawasan dalam wilayahnya.

Selain aktor negara dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungannya, China juga memiliki aktor non-negara yaitu Environmental Non-Government Organization (ENGOs). Environmental Non-Government Organization (ENGOs) merupakan organisasi non-pemerintah yang bergerak di bidang lingkungan hidup dimana berfungsi sebagai pengawas dalam implementasi

---

<sup>19</sup> Sustainable Development Knowledge Platform, "Sustainable Development Goals", <http://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300> (diakses 13 April 2014)

kebijakan perlindungan lingkungan. Salah satu Environmental Non-Government Organization (ENGOS) yang pertama terbentuk di China yaitu Friends of Nature (FON) yang berdiri pada tahun 1994. Ada beberapa bentuk Environmental Non-Government Organization (ENGOS) di China yaitu Registered NGOs; Non-profit enterprises; Unregistered voluntary groups; Web-based groups; Student environmental associations; University research centres/institutes; Government-organized NGOs (GONGOS).<sup>20</sup>

Selain keikutsertaan China dalam berbagai konferensi tingkat dunia, adanya birokrasi khusus perlindungan lingkungan serta adanya organisasi non-pemerintah, China juga menerapkan *green strategy* pada tahun 2000. Hal ini dilakukan sebagai reaksi dari tekanan sumber daya yang disebabkan cepatnya pertumbuhan ekonomi, perkembangan, dan urbanisasi. Hal ini termasuk mengembangkan ekonomi sirkulasi; meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya; mengembangkan produksi bersih, mengurangi biaya polusi dalam proses produksi; mengembangkan konsumsi hijau, mengurangi dampak ekologis konsumsi; mengembangkan sumber energi baru, reformasi metode produksi, bergerak menuju industri kelingkungan, dan menciptakan lingkungan yang seimbang.<sup>21</sup>

Perlindungan lingkungan China pun berubah dengan menerapkan sistem pengawasan dan kontrol. Terdapat dua undang-undang yang memberikan jaminan untuk menerapkan strategi ini yaitu the Cleaner Production Promotion

<sup>20</sup> Guobin Yang, "Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China", 2005, dalam *The China Quarterly*, No. 181, pp.46-66. Cambridge University Press

<sup>21</sup> Anonim, "Environmental Protection Policy".

Law yang secara efektif mulai diterapkan pada 1 Januari 2003 dan the Environment Impact Assessment Law yang mulai diterapkan secara efektif pada 1 September 2003.<sup>22</sup> Hal-hal yang dibutuhkan yaitu kontrol penuh atas semua *link* produksi mulai dari desain produksi, pilihan sumber energi dan bahan baku, teknologi, pemeliharaan peralatan, mendaur ulang limbah. Hal ini dilakukan agar dapat mengurangi polusi dan mempromosikan daur ulang sumber daya. Selain itu, pemerintah tingkat kota dan di atasnya diharuskan untuk membuat penilaian dampak lingkungan ketika membuat perencanaan penggunaan lahan, pembangunan dan pengembangan kabupaten, daerah aliran sungai dan daerah laut.<sup>23</sup>

Strategi hijau atau *green strategy* yang diterapkan oleh pemerintah China merupakan bagian dari program Five Year Plan. Pada periode ke 12 yang dimulai pada tahun 2011 dan berakhir pada tahun 2015, *green strategy* atau *green development* China memerlukan beberapa target baru yang mengikat. Misalnya, per 2015 emisi karbon per unit PDB harus dikurangi sebesar 17%.<sup>24</sup> Selain itu, juga terdapat pedoman kebijakan yang lebih rinci seperti adanya demonstrasi teknologi efisiensi energi dan difusi program yang telah ditekankan sebagai mesin penghematan energy dan peluang pertumbuhan baru. China juga memiliki target dalam *green development* nya yaitu memperbarui energi yang bertujuan untuk

<sup>22</sup> Anonim, "Green Strategy", [http://www.gov.cn/english/2006-02/08/content\\_182528.htm](http://www.gov.cn/english/2006-02/08/content_182528.htm) (diakses 8 Desember 2014)

<sup>23</sup> Anonim, "Green Strategy".

<sup>24</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, "Towards Green Growth", 2011, <http://www.oecd.org/greengrowth/48224539.pdf> (diakses 9 Desember 2014), 6

menghasilkan 16% dari energi primer dari sumber daya yang dapat diperbarui per 2020.<sup>25</sup>

Dengan kondisi lingkungan yang semakin memburuk, China telah melakukan upaya-upaya untuk mengatasi kerusakan lingkungan dan mencegah kondisi lingkungan agar tidak semakin memburuk. Antara lain, dengan adanya birokrasi khusus yang bertugas menegakkan kebijakan perlindungan lingkungan dan juga adanya organisasi non-pemerintah yang berfungsi sebagai pengawas dalam implementasi suatu kebijakan. Akan tetapi, dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungannya, pemerintah China kerap mengalami berbagai hambatan-hambatan yang justru melemahkan perlindungan lingkungannya.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Mengapa meskipun komitmen pemerintah China kuat dalam kebijakan perlindungan lingkungan namun dalam implementasinya memunculkan banyak hambatan yang melemahkan perlindungan lingkungan?

## **I.3 Tujuan**

Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran tentang komitmen pemerintah China terhadap perlindungan lingkungan dan menjelaskan hambatan-hambatan yang dialami pemerintah China dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungan.

---

<sup>25</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, "Towards Green Growth", 10

#### I.4 Kerangka Pemikiran

Lingkungan merupakan isu yang tidak dapat didekati dengan kebijakan yang bersifat *top-downer*, melainkan dengan kebijakan yang bersifat *bottom-upper*. Kebijakan yang bersifat *bottom-upper* merupakan kebijakan yang dibentuk oleh pemerintah dan pelaksanaannya adalah masyarakat.<sup>26</sup> Dalam kebijakan perlindungan lingkungan dibutuhkan keterlibatan peran masyarakat yang lebih banyak dan fokus kebijakan tersebut yaitu kepada mengubah perilaku masyarakat. Suatu kebijakan akan lebih efektif diimplementasikan dengan *bottom-upper* apabila kebijakan tersebut tidak secara langsung berkenaan dengan *national security*.<sup>27</sup>

Peran masyarakat sipil dalam kebijakan yang terkait dengan isu lingkungan adalah penting. Masyarakat sipil didefinisikan oleh Mary Kaldor<sup>28</sup> sebagai proses dimana adanya negosiasi, adu pendapat, berjuang melawan atau persetujuan yang dilakukan oleh individu satu sama lain atau dengan pusat-pusat kekuatan politik dan ekonomi. Seiring dengan adanya isu globalisasi membuat posisi masyarakat sipil menjadi gerakan yang lebih luas secara transnasional dan global.<sup>29</sup> Hal tersebut terlihat dalam gerakan bersama masyarakat sipil terkait isu-isu global untuk mencapai kepentingan bersama.

Masyarakat sipil yang menembus batas negara dan terintegrasi melalui persamaan latar belakang, pendapat, dan kepentingan disebut dengan masyarakat

<sup>26</sup> Riant Nugroho, "Public Policy", 2014, edisi 5, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 680

<sup>27</sup> Nugroho, "Public Policy", 681

<sup>28</sup> Mary Kaldor, "The Idea of Global Civil Society", 2003, in *International Affairs* 79 (3), 583-593

<sup>29</sup> Dragica Vujadinovic, "Global civil Society as Concept and Practice in the Processes of Globalization", 2009, in *Synthesis Philosophica* 47 (1): 79-99

sipil global. Masyarakat sipil global memiliki peran yang penting seperti yang dijelaskan oleh Leni Wild<sup>30</sup> yaitu sebagai media pembangunan negara-negara Selatan secara global, mendukung kebebasan media dan akses informasi, membantu masyarakat sipil global tersebut untuk menjadi lebih akuntabel dan transparan serta menciptakan hubungan baru yang baik dengan berbagai institusi global. Masyarakat sipil global memiliki hubungan yang erat dengan negara dan lahir dari ketidakpuasan terhadap kelas-kelas dan partisipasi politik sebuah negara.<sup>31</sup>

Sebuah masyarakat sipil global akan dikatakan efektif apabila menitikberatkan peran negara dimana negara berperan sebagai aktor tunggal dan memiliki otonomi tersendiri dalam sebuah sistem yang anarki.<sup>32</sup> Hal ini diterapkan di negara-negara yang memiliki pandangan *state-centric*. Kehadiran masyarakat sipil global pada negara yang memiliki pandangan *state-centric* akan menjadi tantangan tersendiri dikarenakan masyarakat sipil global dianggap bisa mewakili berbagai fenomena empiris global dan menghadirkan berbagai asumsi dan perspektif alternatif. Masyarakat sipil global memiliki keinginan untuk mengubah kebijakan suatu pemerintahan mengenai isu spesifik dan tujuan utamanya untuk menghadirkan respon langsung dalam kesadaran publik sehingga dapat memengaruhi parameter dari legitimasi institusi tertentu.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Leni Wild, "Strengthening Global Civil Society", 2006, Institute for Public Policy Research, 30-32 Southampton Street, London WC2E 7RA

<sup>31</sup> Graeme Chesters, "*Global Complexity and Global Civil Society*", 2004, *Voluntas : International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 15, No. 4, pp 323-342

<sup>32</sup> Scott Turner, "Global Civil Society Anarchy and Governance: Accessing an Emerging Paradigm", 1988, *Journal of Peace Research* 35 (1): 25 - 42

<sup>33</sup> Turner, "Global Civil Society Anarchy and Governance: Accessing an Emerging Paradigm"

Masyarakat sipil global memiliki target privat yang akan diinisiasi oleh konsentrasi masyarakat sipil global dalam beberapa isu yang terkait dengan kepentingan masyarakat seperti, lingkungan.<sup>34</sup> Salah satu wujud masyarakat sipil global yaitu organisasi non-pemerintah dimana organisasi non-pemerintah bukan sebagai persaingan antar negara dengan masyarakat sipil melainkan merekonstruksi *public goods* dan *private interests*.<sup>35</sup> Dalam implementasi kebijakan publik dibutuhkan peran pengawas walaupun peran pengawas kerap kali diabaikan. Pengawasan berupa pemantauan dengan penilaian untuk tujuan pengendalian pelaksanaan. Suatu kebijakan harus dikendalikan dengan cerdas dan efektif agar tujuan kebijakan dapat tercapai.<sup>36</sup> Pengawasan seringkali dipahami sebagai *on going evaluation* atau *formative evaluations*.<sup>37</sup> Terdapat tiga dimensi pengendalian kebijakan, yaitu pengawasan kebijakan; evaluasi kebijakan; pengendalian kebijakan.

Pengawasan kebijakan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu *on desk* dengan mencermati laporan-laporan perkembangan dan *on site* yaitu dengan cara turun ke lapangan untuk memeriksa secara langsung. Tujuan dari pengawasan kebijakan ini yaitu untuk menghindarkan terjadinya penyimpangan atau kesalahan atau keterlambatan, sehingga dapat diluruskan; memastikan proses implementasi sesuai dengan model implementasi yang sesuai; memastikan bahwa implementasi kebijakan menuju ke arah kinerja kebijakan yang dikehendaki. Pengendalian ini

<sup>34</sup> Jeffrey Cormier & Phillippe Couton, "Civil Society, Mobilization, and Communal Violence: Quebec and Ireland, 1890-1920", 2004, *The Sociological Quarterly* 45 (3): 487-508.

<sup>35</sup> Sangeeta Kamat, "The Privatization of Public Interest: Theorizing NGO Discourse in a Neoliberal Era, *Review of International Political Economy*", 2004, 11 (1): 155-176.

<sup>36</sup> Nugroho, "Public Policy", 693

<sup>37</sup> Nugroho, "Public Policy", 705

dapat dilakukan melalui organisasi pemerintahan atau negara; organisasi masyarakat seperti LSM, yayasan sosial budaya; organisasi media massa seperti koran, majalah, TV; organisasi bisnis seperti asosiasi pengusaha; organisasi politik seperti partai politik; organisasi kuasi negara seperti Badan Regulator, Komite Penanggulangan Korupsi; tokoh masyarakat melalui jaringan atau secara individual.

Kerangka selanjutnya yaitu tentang bagaimana peran aktor dalam implementasi kebijakan. Sesungguhnya terdapat empat pilihan aktor dalam implementasi suatu kebijakan. Pertama, pemerintah dimana kebijakan-kebijakan yang ada di dalamnya merupakan kebijakan yang bersifat *directed* atau berkenaan dengan eksistensi negara bangsa.<sup>38</sup> Kebijakan disini disebut dengan *existensial driven policy* seperti pertahanan, keamanan, penegakkan keadilan.

Kedua, pemerintah sebagai pelaku utama dan masyarakat sebagai pelaku pendamping. Kebijakan ini disebut dengan *government driven policy* seperti pelayanan KTP, kartu keluarga yang melibatkan jaringan kerja non-pemerintah di tingkat masyarakat.<sup>39</sup> Ketiga, masyarakat sebagai pelaku utama dan pemerintah sebagai pelaku pendamping. Kebijakannya disebut dengan *social driven policy* seperti kegiatan publik yang dilakukan oleh masyarakat dan pemerintah memberikan subsidi. Keempat, masyarakat sebagai *people* atau *private driven policy*. Termasuk di dalamnya kebijakan pengembangan ekonomi yang

---

<sup>38</sup> Nugroho, "Public Policy", 685

<sup>39</sup> Nugroho, "Public Policy", 685

dilaksanakan oleh masyarakat melalui berbagai kegiatan bisnis.<sup>40</sup> Dengan begitu, aktor dalam implementasi suatu kebijakan tidak hanya pemerintah. Sifat atau jenis kebijakan yang akan menentukan ketepatan aktor pelaksana implementasi kebijakan.

Adanya kemunculan gerakan masyarakat sipil dalam negara merupakan dampak dari adanya isu globalisasi yang meningkatkan kesadaran atas ketidakpuasan masyarakat terhadap suatu kebijakan pemerintah. Oleh sebab itu, dibutuhkan peran masyarakat sipil dalam implementasi suatu kebijakan yang bertujuan untuk melakukan pengawasan. Tidak hanya itu, untuk menjadikan implementasi kebijakan menjadi tepat maka dibutuhkan pula ketepatan aktor-aktor dalam implementasi kebijakan yang disesuaikan dengan sifat kebijakan publiknya.

## **I.5 Hipotesis**

Hipotesis dari penelitian ini adalah terdapat dua faktor yang menjadi penghambat China dalam mengimplementasikan kebijakan perlindungan lingkungan hidupnya antara lain, alasan pertama karena lingkungan masih belum mendukung implementasi kebijakan akibat masih besarnya pembatasan atas berkembangnya masyarakat sipil. Alasan kedua karena masih kurang tepatnya target dan proses implementasi kebijakan akibat *authoritative arrangement* yang masih didominasi oleh struktur politik.

---

<sup>40</sup> Nugroho, "Public Policy", 686

## I.6 Metodologi Penelitian

### I.6.1 Definisi dan Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi merupakan langkah untuk memahami konsep yang abstrak agar lebih mudah untuk diteliti dan pengukuran merupakan alat untuk mengetahui sejauh mana validitas dan reliabilitas dari sebuah konsep.<sup>41</sup> Dalam penelitian ini operasionalisasi konsep penulis adalah

#### I.6.1.1 Lingkungan Kebijakan

Dalam lingkungan kebijakan terdapat dua jenis lingkungan kebijakan yang menentukan ketepatan implementasi kebijakan. Pertama, lingkungan internal kebijakan yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait.<sup>42</sup> Terdapat tiga variabel yang disebut Donald J. Calista<sup>43</sup> sebagai variabel endogen dalam lingkungan internal kebijakan yaitu, *authoritative arrangement*, *network composition*, dan *implementation setting*. *Authoritative arrangement* merupakan variabel yang berkenaan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan. *Network composition* merupakan variabel yang berkenaan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat dengan kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat. *Implementation setting* adalah variabel yang berkaitan

<sup>41</sup> Jarol B. Manheim dan Rich Richard C. "Direct Observation", 1995, dalam Jarol B. Manheim dan Richard C. Rich, *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*, London, Longman Publisher, 199

<sup>42</sup> Nugroho, "Public Policy", 687.

<sup>43</sup> Donald J. Calista, "Policy Implementation", dalam Stuart S. Nigels, ed., 1994, *Encyclopedia of Policy Studies*, New York: Marcel Dekker, h. 125-126

dengan posisi tawar menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dengan jejaring yang berkenaan dengan implementasi kebijakan.

Kedua, lingkungan eksternal kebijakan yang memiliki tiga variabel yang disebut oleh Calista sebagai variabel eksogen. Variabel eksogen terdiri dari *public opinion*, *interpretive institutions*, dan *individuals*. *Public opinion* merupakan persepsi publik terhadap suatu kebijakan dan implementasi kebijakan. *Interpretive institutions* yaitu variabel yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan. *Individuals* yaitu individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.<sup>44</sup>

Dalam penelitian ini, lingkungan internal kebijakan perlindungan lingkungan di China yang dimaksud adalah, the Ministry of Environmental Protection sebagai *authoritative arrangement*. Lalu, *network composition* dalam kebijakan perlindungan lingkungan China yaitu struktur agensi pemerintah China baik pemerintah pusat hingga pemerintah daerah. *Implementation setting* nya adalah organisasi lingkungan non-pemerintah atau environmental non-governmental organization (ENGO). Sedangkan, dalam lingkungan eksternal kebijakan perlindungan China, *public opinion* dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungan yaitu opini publik

---

<sup>44</sup> Calista, "Policy Implementation", 126-127.

yang beredar di masyarakat China melalui *online* baik internet maupun polling. Selanjutnya, *interpretive institutions* nya adalah media massa di China seperti agen berita, surat kabar, radio, televisi, internet, dan *multi-media groups*. Sedangkan, *individuals* dalam penelitian ini terdapat individu diluar pemerintahan yang memiliki peran penting dalam menginterpretasikan dan mengimplementasikan kebijakan perlindungan lingkungan hidup China.

### **I.6.1.2 Masyarakat Sipil**

Masyarakat sipil menurut Mary Kaldor merupakan proses dimana individu bernegosiasi, berpendapat, berjuang melawan atau setuju dengan satu sama lain dan dengan pusat-pusat kekuasaan politik dan ekonomi melalui asosiasi sukarela, gerakan, partai, serikat, individu yang mampu bertindak secara terbuka.<sup>45</sup> Dalam penelitian ini, masyarakat sipil yang dimaksudkan adalah masyarakat yang berada diluar pemerintah yang menyuarakan keluhannya tentang kondisi lingkungan di China dan juga tentang kinerja pemerintah dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungan China. Masyarakat sipil dalam penelitian ini juga bisa berupa organisasi lingkungan non-pemerintah yang ada di China yang tidak mendapatkan pengaruh dari pemerintah.

---

<sup>45</sup> Kaldor, "The Idea of Global Civil Society", 584

### I.6.1.3 Dominasi Struktur Politik

Dominasi merupakan kewenangan sah yang dimiliki oleh pihak yang berkuasa untuk berkuasa berdasarkan aturan yang berlaku sehingga pihak yang dikuasai wajib menaati kehendak penguasa.<sup>46</sup> Selanjutnya, struktur menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti sesuatu yang disusun dengan pola tertentu.<sup>47</sup> Sedangkan, definisi politik adalah interaksi antara pemerintah dan masyarakat dalam rangka proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat tentang kebaikan bersama masyarakat yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu.<sup>48</sup>

Dalam penelitian ini, dominasi struktur politik yang dimaksudkan adalah pola atau susunan dalam interaksi antara masyarakat dan pemerintah yang didominasi atau dimiliki oleh pemerintah China. Dalam implementasi suatu kebijakan di China, pemerintah memiliki peranan yang sangat besar dan cenderung tidak memberikan kesempatan masyarakat untuk memberikan masukan bahkan melakukan interaksi dengan pihak pemerintah. Pemerintah di China juga memiliki pengawasan yang ketat terhadap opini masyarakatnya. Tidak hanya itu, dalam kebijakan perlindungan lingkungannya seluruh implementasinya dilakukan oleh pemerintah.

<sup>46</sup> Anonim, Pengertian dan Fungsi Lembaga Politik, <http://www.bimbie.com/lembaga-politik.htm> (diakses 8 Desember 2014)

<sup>47</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Struktur, <http://kbbi.web.id/struktur> (diakses 9 Desember 2014)

<sup>48</sup> Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, 1999, Jakarta: Gramedia Widia Sarana Indonesia, 1

#### I.6.1.4 Green Strategy

*Green strategy* atau strategi hijau merupakan strategi yang berpusat pada saling menguatkan aspek kebijakan ekonomi dan lingkungan.<sup>49</sup> Sebuah strategi hijau juga mengakui bahwa fokus pada PDB sebagai ukuran kemajuan ekonomi terhadap kontribusi asset alami untuk kekayaan, kesehatan, dan kesejahteraan. Ada beberapa target dalam langkah-langkah *green strategy* yaitu kualitas dan komposisi pertumbuhan, dan bagaimana hal ini memengaruhi kekayaan dan kesejahteraan masyarakat. *Green strategy* atau *green growth strategy* adalah komponen penting dari pembangunan berkelanjutan.<sup>50</sup>

Dalam penelitian ini, *green strategy* yang diterapkan China merupakan bagian dari Five-Year Plan China. *Green strategy* China disebut juga dengan *Green Development*. Strategi ini mulai diterapkan China pada tahun 2000 sebagai dampak dari tekanan sumber daya alam yang disebabkan pertumbuhan ekonomi, pembangunan, dan urbanisasi yang cepat. Strategi ini masih diterapkan hingga *Five Year Plan* periode ke 12 yang dimulai pada tahun 2011-2015. Terdapat enam pilar dalam strategi hijau China yang biasa disebut *the Green Development* antara lain, perubahan iklim, penghematan dan manajemen sumber daya, ekonomi sirkular, perlindungan lingkungan, perlindungan dan pemulihan ekosistem,

<sup>49</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, "Towards Green Growth", 10

<sup>50</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, "Towards Green Growth", 10

konservasi air dan pencegahan bencana alam.<sup>51</sup> Target yang ingin dicapai oleh China yaitu memperbaharui energi nya pada tahun 2020.

### **I.6.2 Tipe Penelitian**

Dalam penelitian ini, tipe penelitian yang digunakan adalah eksplanatif. Penelitian eksplanatif adalah penelitian yang bertujuan untuk memberikan suatu penjelasan terkait satu atau lebih variabel terhadap suatu fenomena yang saling berhubungan. Tipe penelitian ini mencari hubungan sebab akibat.<sup>52</sup> Dalam penelitian ini terdapat variabel bebas yaitu komitmen pemerintah dan terdapat variabel terikat yaitu hambatan dalam implementasi kebijakan yang memiliki keterkaitan dengan variabel bebas.

### **I.6.3 Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang Lingkup penelitian penulis dalam skripsi ini adalah dalam jangka waktu tahun 2000 hingga tahun 2014. Hal ini disebabkan *green strategy* atau *green development* China diterapkan mulai tahun 2000. Sedangkan, akhir jangkauan penelitian yaitu tahun 2014. Hal ini dikarenakan China memiliki kebijakan baru tentang perlindungan lingkungan yang akan diterapkan per Januari 2015.

### **I.6.4 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan

<sup>51</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, "Towards Green Growth: A Summary for Policy Makers May 2011", 2011, <http://www.oecd.org/greengrowth/48012345.pdf> (diakses 9 Desember 2014), 6

<sup>52</sup> Ulber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, 2006, Bandung, Unpar Press

mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan terkait dengan permasalahan yang tengah diteliti.<sup>53</sup> Data-data tersebut bisa didapatkan melalui buku yang terkait dengan penelitian, catatan-catatan, dan data dari media elektronik.

### **I.6.5 Teknik Analisis Data**

Penulis menggunakan metode kualitatif dalam melakukan analisis data-data yang telah didapatkan. Metode kualitatif adalah teknik analisis data dengan melakukan interpretasi terhadap data kualitatif yang ada seperti catatan-catatan dan sumber pustaka lainnya dan cenderung membutuhkan waktu yang lebih lama dibandingkan dengan metode kuantitatif.<sup>54</sup> Setelah menginterpretasikan data-data pustaka yang ada, data tersebut akan dikaitkan dengan teori dan konsep yang digunakan oleh penulis.

### **I.6.6 Sistematika Penulisan**

Bab I Berisi mengenai pendahuluan yang terdiri atas latar belakang, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesis, dan metodologi penelitian.

Bab II Berisi penjelasan mengenai faktor lingkungan dan proses penerimaan dalam implementasi kebijakan perlindungan lingkungan China.

<sup>53</sup> M. Nazir, *Metode Penelitian*, 1988, Ghalia Indonesia

<sup>54</sup> Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, 305