

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Kosta Rika, sebagai negara pelopor Perjanjian Escazú, telah membangun reputasi internasional sebagai pemimpin dalam kebijakan lingkungan dan HAM. Namun, sejak ditandatanganinya perjanjian pada 2018 hingga tahun 2024, Kosta Rika justru belum meratifikasi perjanjian yang ia gagas sendiri. Fenomena ini menimbulkan paradoks dalam kebijakan luar negerinya, mengingat kredibilitas internasional Kosta Rika selama ini dibangun atas komitmennya terhadap nilai-nilai demokrasi, HAM, dan lingkungan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan *two-level games* dari Robert D. Putnam untuk menjelaskan inkonsistensi dari sikap Kosta Rika. Melalui teori ini, proses ratifikasi dipahami sebagai hasil negosiasi simultan antara tekanan internasional (level I) dan dinamika domestik (level II). Kedua level ini dihubungkan melalui peran dari negosiator, yang merupakan aktor dalam merepresentasikan kepentingan nasional dari suatu negara pada level internasional. Setelah negosiasi internasional pada level I menghasilkan kesepakatan yang bersifat sementara, maka langkah selanjutnya adalah bagaimana perjanjian ini dapat diimplementasikan pada level II melalui proses ratifikasi domestik. Untuk mencari penyebab ratifikasi bisa sukses atau gagal, Putnam memperkenalkan konsep *win-set* yang merupakan perjanjian-perjanjian yang memiliki kemungkinan paling besar untuk diratifikasi oleh level domestik. Putnam memberikan tiga variabel dalam menentukan *win-set*, yaitu preferensi dan koalisi (level II), institusi politik (level II), serta strategi negosiator (level I).

Pada penelitian ini, peneliti menemukan beberapa faktor utama yang menyebabkan Kosta Rika gagal dalam meratifikasi Perjanjian Escazú yang ditandai dengan sempitnya *win-set* domestik. Dari segi preferensi dan koalisi, ditemukan bahwasannya terdapat *fractional conflict* antara pihak pro dan kontra terhadap ratifikasi. Pihak pro terdiri dari kelompok *environmentalis* dan akademisi, sedangkan kelompok kontra dominan berasal dari aliansi kamar dagang seperti UCCAEP. Kelompok ini melakukan politisasi dari Perjanjian Escazú dengan menggunakan narasi bahwasannya perjanjian ini dapat mengancam ekonomi dengan membebani sektor usaha, mengancam stabilitas investasi serta pelanggaran atas kedaulatan negara terhadap hukum dan sumber daya.

Narasi lalu didukung oleh posisi kamar-kamar dagang ini sebagai elite ekonomi yang dapat melakukan *lobbying* secara efektif dan menekan pemerintah melalui kekuasaan struktural. Akibatnya narasi berhasil dikapitalisasi oleh para deputi legislatif, khususnya fraksi partai-partai konservatif, yang memosisikan perjanjian sebagai ancaman terhadap kepentingan nasional. Sebaliknya, kelompok pendukung seperti aktivis lingkungan, akademisi, dan partai pro-ratifikasi gagal membentuk kekuatan politik yang sebanding di legislatif, bahkan masyarakat dan komunitas pribumi yang menjadi objek dari perjanjian ini tidak mengetahui eksistensi dari perjanjian ini. Akibatnya, biaya dari *no-agreement* didominasi dari pandangan kekuatan *isolationist* yang dipromosikan oleh kelompok kontra, di mana tidak begitu besar dampak yang dirasakan oleh Kosta Rika dalam segi politik, ekonomi, dan sosial di level domestik.

Struktur institusional politik Kosta Rika turut memperkuat kegagalan ini. Adanya fragmentasi legislatif yang ditandai dengan melemahnya konsensus lintas

partai, serta dominasi agenda ekonomi pasca-pandemi yang turut digaungkan oleh kamar-kamar dagang yang memiliki kekuatan veto informal turut menyebabkan momentum ratifikasi kehilangan urgensi politik. Bahkan lembaga yudikatif Kosta Rika, yang alih-alih memperkuat norma HAM dan lingkungan melalui perjanjian ini, justru bersikap ambigu dalam menginterpretasikan harmonisasi Escazú dengan sistem hukum nasional sehingga RUU tidak dapat diteruskan maupun diamandemen. Hal ini memperjelas bahwa kegagalan ratifikasi bukan disebabkan oleh pertentangan norma, melainkan adanya daya tarik-menarik kepentingan yang terjadi di dalam institusi.

Strategi para negosiator tingkat eksekutif juga tidak cukup progresif dalam memperluas *win-set*. Negosiator yang berada pada pemerintahan Presiden Alvarado Quesada menunjukkan dukungan terhadap ratifikasi secara simbolik pada level internasional namun dengan usaha yang lemah pada level domestik untuk menyatukan berbagai fraksi. Hal ini dapat dilihat dari usaha Presiden dan wakil presiden saat itu. Ditambah dengan ketidakpopulerannya dengan aktor-aktor bisnis, Presiden Alvarado tidak bisa mengamankan posisi pro ratifikasi dari para konstituen. Di sisi lain, kementerian lingkungan dan luar negeri yang mempunyai peran teknis dan diplomatis terhadap perjanjian, nyatanya tidak menggunakan posisi ini melakukan inisiatif dalam menambah koalisi pro-ratifikasi terutama kepada masyarakat Kosta Rika. Akibatnya, upaya negosiator pada masa ini mengarah kepada *involuntary defection*, dimana negosiator tidak dapat mempertemukan konstituen domestik yang berakibat pada penundaan ratifikasi.

Sementara itu, negosiator pada masa pemerintahan Rodrigo Chaves mengambil sikap oposisi terhadap ratifikasi dari perjanjian dengan menggunakan

narasi-narasi negatif mengenai isi perjanjian yang justru memperkecil *win-set*. Hasilnya, dinamika dari ratifikasi perjanjian berubah dari *involuntary* menjadi *voluntary*, bahwa negosiator secara sadar menarik diri dari perjanjian. Fenomena ini menunjukkan absennya *political will* yang kuat oleh para negosiator untuk mempertaruhkan modal politiknya dalam memperjuangkan perjanjian yang telah dibentuk oleh negaranya sendiri.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa penolakan Kosta Rika terhadap ratifikasi Perjanjian Escazú selama periode 2018–2024 merupakan hasil dari penyempitan *win-set* domestik akibat dominasi preferensi elit ekonomi, lemahnya koalisi pro-lingkungan, kegagalan institusi domestik, serta strategi negosiator yang cenderung pasif hingga akomodatif terhadap tekanan domestik. Kegagalan ini menegaskan bahwa dalam konteks *two-level games*, ratifikasi perjanjian internasional sangat ditentukan oleh dinamika politik dalam negeri yang sering kali lebih kompleks dari narasi moral di panggung global. Hal ini memperlihatkan kerapuhan dari posisi Kosta Rika dalam isu lingkungan dan HAM, sekaligus menjadi bukti bahwa citra kepemimpinan di level internasional tidak selalu sejajar dengan realitas politik domestik.

5.2 Saran

Kegagalan Kosta Rika dalam meratifikasi Perjanjian Escazú menunjukkan bahwa bahkan negara yang selama ini dianggap sebagai *norm entrepreneur* di level internasional nyatanya dapat terkekang oleh dinamika politik domestik dan kekuasaan elit ekonomi. Oleh karena itu, Perjanjian Escazú sebagai perjanjian lingkungan berbasis HAM perlu mendesain ulang strategi ratifikasi agar tidak hanya bertumpu pada komitmen simbolik negara-negara pemrakarsa. Salah satu

strategi yang perlu dipertimbangkan adalah memperkuat *binding mechanism* terhadap negara-negara yang menjadi inisiator dari perjanjian multilateral, melalui mekanisme *follow-up reporting, naming and shaming*, atau bentuk *conditionality* dari lembaga donor internasional yang memiliki *leverage* atas negara-negara tersebut. Fungsi ini sebenarnya dapat dikembangkan pada Committee to Support Implementation and Compliance (CSIC) yang saat ini menjadi bagian dari mekanisme kontrol perjanjian di bawah ECLAC, meskipun fungsinya masih dominan tertuju pada negara-negara yang sudah meratifikasi.

Peneliti lalu merekomendasikan agar aktor-aktor pendukung Escazú, terutama ECLAC, mulai melakukan pemetaan ulang terhadap struktur *veto players* domestik di negara-negara LAC. Langkah ini akan memungkinkan disusunnya strategi advokasi dari lembaga-lembaga internasional yang lebih kontekstual dan efisien. Bukti konkret keberhasilan pendekatan semacam ini dapat dilihat dari pengalaman Kolombia yang pada tahun 2022 akhirnya sepakat mengubah pandangannya terhadap Perjanjian ini dan berakhir pada ratifikasi di tahun 2023 setelah kerja sama aktor domestik dan penguatan koalisi sipil dilakukan oleh LSM lokal bersama PBB. Pendekatan berbasis *coalition-building* ini dapat disesuaikan dengan konfigurasi politik domestik dari masing-masing negara LAC yang dapat terbukti lebih efektif dibandingkan dengan tekanan normatif semata dari level internasional. ECLAC dan para parties dari perjanjian nyatanya juga harus belajar dari Konvensi Aarhus yang lebih dahulu eksis sebagai ‘kakak’ dari perjanjian Escazú yang dapat dipelajari kekuatan, kesempatan, kekurangan, dan tantangan dari strategi komisi Eropa yang saat itu juga mempromosikan perjanjian ini.

Selain itu, peneliti juga merekomendasikan adanya reformasi komunikasi publik di Kosta Rika. Data dari UCA menunjukkan rendahnya kesadaran dan pengetahuan masyarakat Kosta Rika serta komunitas pribumi mengenai Perjanjian Escazú, padahal mayoritas dari mereka akan mendukung perjanjian ini setelah dijelaskan substansinya. Hal ini memperlihatkan adanya information gap yang bisa dikoreksi dengan strategi sosialisasi yang berbasis komunitas. Pelibatan universitas, kelompok environmentalis, komunitas lokal, serta media alternatif sangat penting untuk membangun dukungan bottom-up terhadap ratifikasi. Gerakan #EscazúYA yang viral di media sosial selama tahun 2021 juga menjadi indikasi bahwa inovasi dalam advokasi dari perjanjian perlu diberlakukan mengingat perubahan opini publik dapat mempengaruhi tekanan politik secara nyata.

Untuk penelitian selanjutnya, peneliti menyarankan untuk memperluas pendekatan teoritis di luar *two-level games* dalam kasus ini. Dalam konteks kajian hubungan internasional, pendekatan berbasis konstruktivis juga menarik untuk digunakan dalam melihat kegagalan proses internalisasi dari norma internasional Perjanjian Escazú yang bertentangan dengan kepentingan dari aktor elite ekonomi yang memiliki tradisi sejarah politik berbasis elite ekonomi dalam struktur pemerintahan. Alternatif lainnya yang direkomendasikan peneliti adalah teori post-strukturalis dalam melihat oposisi biner dan relasi kuasa yang terjadi di dalam konflik narasi antar fraksi atau teori postkolonialisme yang mengkaji posisi subaltern dari komunitas pribumi di Kosta Rika terhadap perjanjian, dimana mereka yang seharusnya menjadi objek perlindungan dari perjanjian ini, nyatanya mereka juga menjadi pihak yang tidak dikonsultasikan selama proses ratifikasi perjanjian.

Dalam konteks kajian lainnya, peneliti juga merekomendasikan pendekatan *advocacy coalition framework* (ACF) yang mampu memetakan pembentukan koalisi dari aktor advokasi beserta pertarungan ide dan narasi antarkelompok yang dapat menjelaskan mengapa perjanjian yang tampak rasional secara substantif seperti Perjanjian Escazú, tetap ditolak karena bertabrakan dengan *policy core beliefs* kelompok dominan. Di Kosta Rika, misalnya, penolakan terhadap Escazú sering dibingkai bukan sebagai penolakan terhadap perlindungan lingkungan, melainkan sebagai penolakan terhadap ‘intervensi internasional’ atas kedaulatan sumber daya dan hukum nasional.

Penulis juga berharap kedepannya ratifikasi Perjanjian Escazú harus diposisikan sebagai peluang strategis bagi para pemangku kebijakan, bukan sebagai beban politik. Negara seperti Kolombia dan Chili yang berhasil meratifikasi Escazú setelah pergantian rezim menunjukkan bahwa arah politik bisa membalik jika momentum dan aktor yang tepat hadir secara bersamaan. Oleh karena itu, strategi diplomasi Escazú harus bersifat *adaptive*, tidak hanya menekan tetapi juga memfasilitasi pemimpin-pemimpin baru di kawasan untuk mengambil kepemilikan politik atas perjanjian ini.

Pada akhirnya, Perjanjian Escazú bukan hanya soal akses informasi atau partisipasi publik, tetapi juga merupakan ujian terhadap komitmen demokrasi dan keadilan lingkungan oleh komunitas global di abad ke-21. Apabila negara yang paling demokratis dan progresif di kawasan seperti Kosta Rika gagal meratifikasi, maka bukan hanya legitimasi perjanjian ini yang dipertaruhkan, melainkan juga prospek kawasan LAC untuk membangun sistem tata kelola lingkungan yang inklusif dan berkeadilan. Oleh karena itu, masa depan Perjanjian Escazú bergantung

pada kemampuan para pendukungnya untuk menjadikan perjanjian ini bukan sekadar dokumen hukum, tetapi juga sebagai gerakan keadilan sosial dan lingkungan yang hidup dan lahir dari sejarah panjang eksploitasi di kawasan ini.

