

Keputusan Rasional Amerika Serikat Dalam Pembangunan Pipa Minyak Keystone XL oleh Transcanada Tahun 2008-2015

Ni Putu Wilma Macitra¹⁾, Putu Ratih Kumala Dewi²⁾, Putu Titah Kawitri Resen³⁾

¹²³⁾Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email : wilmamacitra@gmail.com¹⁾, ratihkumaladewi@unud.ac.id²⁾, kawitriresen@gmail.com³⁾

ABSTRACT

The United States and Canada have established bilateral cooperation since 1988 in CUSFTA. This research will use a rational actor model by Alex Mintz. The author's hypothesis is the United States rejects the construction of the Keystone XL oil pipeline because the Keystone XL pipeline will negatively affect the economy, environment and politics of the United States. This decision was taken in connection with the decision of the United States during the Obama administration to concentrate on the environment, therefore a state that is rational actor would reject the construction of the Keystone XL pipeline which would bring domestic opposition to the population of the United States. This research then tries to analyze domestic politics that influence policy making and policy making processes on the basis of profit and loss.

Keywords : *Keystone XL oil pipeline, rational actor, domestic factor in foreign policy, Environment.*

1. PENDAHULUAN

Kebutuhan minyak Amerika Serikat hampir mencapai 40% dari total kebutuhan energinya (Nerurkar, 2012). Importir utama untuk memenuhi kebutuhan minyak Amerika Serikat berasal dari Kanada dan Meksiko. Amerika Serikat dan Kanada telah lama menjalin hubungan bilateral. Letak geografis memberikan kesempatan bagi kedua negara untuk menjalin kerja sama strategis, salah satunya dibidang energi.

Dalam melakukan kerjasama energi, salah satu perusahaan Kanada yaitu Transcanada Ltd. telah membangun sistem pipa minyak Keystone. Sistem pipa minyak Keystone dimulai pada tahun 2008 dengan membangun Keystone Existing. Sebelum

Keystone Existing ini beroperasi pada tahun 2010, Transcanada kembali mengajukan permohonan ijin dengan memperpanjang jalur pipa Keystone Existing. Pengajuan ini dilakukan Transcanada pada tahun 2008, yang dinamakan pipa minyak Keystone XL. Volume ekstraksi minyak yang akan dibawa Keystone XL per harinya mencapai hingga 830.000³. Keystone XL dikalkulasikan akan memiliki panjang 327 mil di Kanada dan 1384 mil di Amerika Serikat.

Dengan rute yang panjang, Keystone XL akan melalui beberapa rute yang sensitif secara ekologi di negara bagian Nebraska yaitu Aquifer Ogallala dan Sand Hills dan di Montana yaitu Rock Creek, Danau Sakakawea dan Sungai Missouri.

Proses perijinan Keystone XL membutuhkan waktu yang panjang selama tujuh tahun. Pemerintah telah melakukan proses perijinan dengan berkonsultasi kepada beberapa departemen terkait dan proses *public meeting comment* dengan masyarakat. Pada tahun 2015, Amerika Serikat melalui Presiden Obama memberikan keputusan berupa penolakan terhadap pembangunan pipa Keystone XL.

2. KAJIAN PUSTAKA

Penelitian ini menggunakan dua penelitian sebagai kajian pustaka. Penelitian pertama merupakan tulisan dari Ni Nyoman Diah Jayantari (2017) yang berjudul Penolakan Rusia Terhadap Pembangunan Trans Caspian Gas Pipeline 2006-2014. Penelitian kedua merupakan tulisan dari Dwitya Paramita (2014) yang berjudul Analisa Pemberhentian Pembangunan Bendungan Myitsone oleh Myanmar Terhadap Cina tahun 2009-2012.

Pada penelitiannya, Jayantari (2017) menggambarkan mengenai upaya penolakan Rusia terhadap pembangunan *Trans Caspian Gas Pipeline* (TCGP). Pipa TCGP telah diinisiasi sejak tahun 1998 yang akan menghubungkan Turkeministan dan Azerbaijan dan melalui rute perairan Kaspia dengan panjang 1,207 mil. Dari segi sumber daya alam, Perairan Kaspia menyimpan sumber daya mineral yang tinggi. Hal ini menempatkan Perairan Kaspia sebagai wilayah dengan sumber daya mineral terbesar ketiga di dunia. Saat ini aktivitas distribusi gas alam di regional Kaspia telah didominasi oleh

pipa milik Rusia. Produksi gas alam Turkeministan dan Kazakhtan hingga 70% telah didistribusikan melalui jalur pipa *Central Asia Center* (CAC) milik Rusia sebelum disalurkan ke Uni Eropa.

Rusia merupakan negara yang menggantungkan perekonomiannya sebesar 70% pada gas alam. Uni Eropa dan negara-negara *Commonwealth* menjadi konsumen dominan Rusia. Pada penelitian ini, Jayantari (2017) menggunakan dua kerangka berpikir yaitu model aktor rasional dan kebijakan luar negeri. Sebagai aktor rasional, Rusia akan mempertimbangkan keputusannya dari kalkulasi untung rugi. Berdasarkan kalkulasi Rusia jika TCGP dibangun, maka akan memberikan perubahan signifikan pada kondisi ekonomi negara. Rusia juga akan kehilangan lebih dari setengah permintaan Uni Eropa atas gas alamnya. Sehingga Rusia mengambil kebijakan luar negeri dengan menolak pembangunan TCGP untuk menjaga kepentingan nasional dalam hal ekonominya.

Penelitian kedua dari Paramita (2014) yang melihat kalkulasi Myanmar dalam memberikan keputusan terkait proyek bendungan Myitsone oleh Cina. Myanmar dan Cina telah menjalin hubungan bilateral sejak tahun 1950. Cina telah menjadi investor terbesar di Myanmar pada tahun 2009/2010. Salah satu proyek besar Cina di Myanmar adalah investasi pada pembangunan bendungan Myitsone.

Bendungan Myitsone berada di Kawasan Kachin. Kawasan Kachin merupakan lambang nasional bagi masyarakat Kachin dan

salah satu dari delapan biodiversitas yang ada di dunia. Sehingga masyarakat Kachin menolak pembangunan bendungan Myitsone sejak awal. Penolakan ini berujung pada konflik oleh masyarakat Kachin dan tentara Myanmar. Konflik ini menjadi pertanda ditinggalkannya perjanjian gencatan senjata selama 17 tahun antara Kachin dengan pemerintah Myanmar.

Paramita (2014) menggunakan pengambilan keputusan model rasional untuk menganalisis tindakan yang diambil aktor-aktor (*decision maker*) dalam membuat suatu kebijakan luar negeri. Konflik internal yang terjadi memberikan pengaruh terhadap keputusan Myanmar yang berupa penghentian proyek bendungan Myitsone oleh Cina. Namun keputusan ini berpengaruh terhadap *cost* dan *benefit* dari Myanmar yaitu dengan menurunnya investasi Cina di Myanmar dan tidak ada lagi proyek besar yang akan dibangun, hal ini mengakibatkan Myanmar menjadi lebih dekat terhadap Amerika Serikat salah satunya dari sisi finansial.

Pada kedua kajian pustaka tersebut, Jayantari (2017) dan Paramita (2014) menggunakan kerangka pemikiran yang sama, yaitu pengambil keputusan model rasional atau model aktor rasional yang menekankan kepada faktor domestik ketika suatu negara membuat sebuah keputusan. Kedua kajian pustaka ini memberikan kontribusi bagi penulis terhadap alur penelitian ini. Pada penelitian ini, penulis juga akan menggunakan model aktor rasional yang berfokus pada politik domestik negara.

3. METODELOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian eksplanatif kualitatif yang menganalisis penyebab dari suatu kejadian. Penelitian ini menganalisis berdasarkan level analisis negara sebagai aktor yang memberikan keputusan dalam kebijakan luar negeri. Sumber data menggunakan sumber data sekunder yang diperoleh dari literatur, jurnal ilmiah dan media elektronik.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebutuhan Amerika Serikat terhadap minyak yang tinggi, menyebabkan dibuatnya sistem *Petroleum Administration for Defense District* (PADD). Peta PADD membagi beberapa negara bagian ke dalam wilayah PADD yang terdiri dari lima wilayah (Trench, 2001). Keseluruhan sistem pipa minyak Keystone akan berada di wilayah regional PADD 2 dari Alberta ke PADD 3 di wilayah Gulf Coast.

Pembangunan pipa minyak Keystone terdiri dari empat fase. Yang diawali pipa Keystone Existing/Mainline. Fase kedua Keystone yaitu Cushing Exention. Dua fase awal dari Keystone ini berada di bawah pemerintahan Pemerintahan Bush. Pipa ketiga adalah Gulf Coast Pipeline. Rangkaian pipa terakhir dari Keystone adalah Keystone XL. Dua fase pipa ini berada di bawah pemerintahan Obama.

Pembangunan Gulf Coast Pipeline dapat direalisasikan karena tidak memerlukan ijin presiden Amerika Serikat karena berada di

wilayah nasional Amerika Serikat. Sedangkan pipa Keystone XL memerlukan ijin presiden karena konstruksi pipa ini akan melewati batas internasional antara Kanada dan Amerika Serikat.

Jika diberikan ijin pembangunan, per harinya sistem pipa Keystone dapat membawa minyak sebesar 1,4 juta *barel per day* (bpd). Menurut kalkulasi Transcanada, Keystone XL akan mendatangkan dampak positif bagi Amerika Serikat terutama pada ekonomi. Hal ini dapat dilihat diantaranya dari total penjualan atau *output*, yaitu jumlah penjualan tambahan, asuransi, penjualan ritel dan penjualan konstruksi; dari upah dan gaji yaitu memberikan penghasilan kepada pekerja baik secara langsung maupun *multiplier*; dari pekerjaan yaitu pekerjaan konstruksi hingga operasi dan pemeliharaan pipa (Goss & Associate, 2017).

Nebraska sebagai salah satu negara bagian yang akan dilalui pipa Keystone XL dikalkulasi akan mendapatkan keuntungan besar dari proses konstruksi hingga pipa beroperasi. Transcanada melihat Keystone XL pada tahun 2018 hingga tahun 2020 akan menghasilkan keuntungan pada angka US\$ 891 juta secara keseluruhan. Selama 15 tahun beroperasi, dari tahun 2020 sampai tahun 2034, keuntungan pipa akan semakin meningkat pada angka US\$ 1,2 miliar. (Goss & Associate, 2017).

Transcanada memberikan gambaran kepada Amerika Serikat bahwa minyak dari pipa akan berada di pasar Amerika Serikat dalam persentase sebesar 50 persen dan 50

persennya akan berada di pasar asing (Gros & Associate, 2017). Selain persentase akan keberadaan minyak dari Keystone XL, saham pipa juga dimiliki oleh Transcanada sebanyak 79,99 (Carr, 2014) persen sedangkan kepemilikan saham Amerika Serikat sebesar 20,01 persen.

Nebraska juga memiliki rute sensitif secara ekologi yaitu SandHills dan Aquifer Ogallala. SandHills merupakan kombinasi daerah padang rumput dengan bukit pasir. Wilayah ini terdiri dari 1,500 hingga mencapai 2,500 danau dangkal serta lebih dari 400,000 hektar lahan basah. SandHills dapat mengairi lebih dari 30 % sistem irigasi dan pertanian baik di negara bagian Nebraska serta Amerika Serikat. Aquifer Ogallala merupakan dataran tinggi yang terletak di beberapa negara bagian antara lain, Nebraska, Texas, Colorado, Oklahoma, Dakota Selatan hingga New Mexico. Namun Nebraska merupakan negara bagian yang memiliki 65% luas dari *Aquifer Ogallala* dengan luasnya mencapai 64.400 mil². Daerah ini memasok 78% air untuk kebutuhan sehari-hari dan 83% air yang digunakan untuk irigasi di negara bagian Nebraska utamanya dan beberapa negara bagian lain.

Pipa minyak Keystone XL akan membawa ekstraksi *crude oil* yang berupa minyak pasir. Minyak ini terdiri dari komposisi tanah liat, aspal, air dan karbon yang serupa dengan aspal lunak. Minyak pasir ini juga merupakan *diluted bitumen* yang merupakan minyak mentah berat bersifat korosif yang menghasilkan 14%-20% gas rumah kaca.

4.1 Politik Domestik dalam Kebijakan Luar Negeri

Mintz dan DeRouen (2010) melihat bahwa dalam proses membuat suatu keputusan, terdapat proses *strategic setting* yang merupakan proses untuk melihat salah satunya peranan politik domestik. Terdapat beberapa faktor dalam politik domestik yang berperan dalam menganalisis penelitian ini.

Dalam *economic interest*, dari faktor biaya konstruksi menurut *Oil and Gas Journal* diperkirakan pada tahun 2013 adalah US\$ 6,57 juta per mil (Hansen & Dursteler, 2017). Pipa minyak Keystone XL dikalkulasikan akan menghabiskan biaya sebesar US \$ 5,3 miliar (USA Departement of State, n.d.) Dan sebesar US \$ 4 miliar akan menjadi investasi dari pihak Amerika Serikat (Parfomak et al, 2011). Dari biaya perawatan pipa minyak menurut laporan *National Association of Manufactures* memperkirakan biaya perawatan pipa minyak dapat mencapai US \$ 135 ribu hingga US \$ 175 ribu per mil, yang tergantung dari ukuran pipa. (Hansen & Dursteler, 2017). Dari biaya penganggulan jika dibandingkan dengan Enbridge Energy Partner Line 5 yang memiliki ekstraksi serupa dengan Keystone XL telah menumpahkan minyak sebesar 1,1 juta gallon menghabiskan biaya sebesar US\$ 700 juta dan 220 daerah terkontaminasi dari level sedang hingga besar.

Tumpahan minyak Keystone XL akan memberikan dampak terhadap permukiman masyarakat termasuk dalam pertanian dan peternakan sapi, daerah pariwisata nasional diantaranya taman nasional, monumen

sejarah nasional dan daerah perlindungan satwa liar. Yang mana sektor pariwisata, pertanian dan peternakan ini telah menyumbangkan US\$76 miliar per tahun dan mempekerjakan 571.000 orang (Droitshc, 2012). Ketika terjadi tumpahan dari Keystone XL maka akan mempengaruhi potensi ekosistem dan juga masyarakat hingga pendapatan finansial negara.

Berdasarkan analisis dari *Final Supplemental Environmental Impact Statement*, negara bagian yang dilalui rute pipa Keystone XL rata-rata akan mendapatkan pajak dibawah angka 3% per tahun. South Dakota diperkirakan mendapatkan pemasukan sebesar US\$ 46,5 juta selama 2 tahun masa konstruksi yang setara dengan 2% dari pajak tahunannya. Nebraska mendapatkan US \$ 16,5 juta setara dengan 0,8% dari pajak pertahunnya sebesar US\$ 2,02 miliar. Kansas akan mendapatkan pemasukan sebesar US\$ 2,7 juta (Final Environmental Statement, n.d) Dalam satu tahun pajak yang didapat Amerika Serikat berada dalam rentang US\$ 14 juta hingga mencapai US\$ 55,6 juta (DOS, Record of Decision). Jika dibandingkan dengan Enbridge Line 5 Pipeline, dalam satu tahun menghasilkan pajak US\$ 55 juta hingga US\$ 60,8 juta (Enbridge, n.d) dengan panjang pipa 645 mil yang membawa 540,000 bpd. Melihat perbandingan antara panjang pipa dan volume minyak Keystone XL dan Enbridge Line 5, maka pajak yang diperoleh negara dari Keystone XL termasuk dalam angka yang minim untuk pajak pipa.

Salah satu alternatif yang dapat digunakan untuk mentransfer minyak adalah menggunakan transportasi darat berupa kereta api. Kereta api menawarkan opsi untuk menjangkau ladang-ladang minyak terpencil North Dakota hingga ke Gulf Coast dengan estimasi waktu pengiriman lima sampai tujuh hari, yang mana pengiriman dengan pipa membutuhkan estimasi waktu empat hari (Hansen & Dursteler, 2017). Ketika minyak ditransfer menggunakan kereta api, maka negara akan memperoleh keuntungan, dengan tidak memberikan kontrak panjang kepada suatu perusahaan. Dengan mengirimkan minyak melalui kereta api, kerugian akibat tumpahan dapat diminimalisir, walaupun estimasi pengiriman dengan kereta api memakan waktu sedikit lebih panjang.

Melalui Keystone XL, produsen minyak Kanada akan memperluas pasar ke kawasan Gulf Coast. Produsen minyak Kanada dapat menawar harga minyak mentah karena beberapa kilang dengan kapasitas tinggi beroperasi di Gulf Coast (Parfomak et. al., 2011). Perjalanan minyak dari Alberta ke Gulf Coast juga memiliki kesempatan bagi Kanada untuk mengeksport ke pembeli internasional lainnya yang mana hal ini akan berdampak pada pasokan energi dan keuntungan finansial Amerika Serikat.

Dalam *Role of Public Opinion*, publik memiliki peranan yang signifikan dalam kebijakan luar negeri yang diambil oleh suatu negara melalui proses komentar publik. Komentar publik menjadi salah satu kajian bagi *Department of State* dalam menuliskan

Environmental Impact Statement (EIS). Proyek Keystone XL berada dibawah *National Environmental Policy Act* (NEPA) karena sebuah proyek infraskuktur harus dilihat dari sisi dampaknya terhadap lingkungan, ekonomi dan sosial-budaya.

Department of State mengeluarkan draft EIS pertama kali pada 16 April 2010. Selanjutnya pada 16 Juli 2010, EPA mengomentari bahwa draft EIS tidak memadai. Dalam draft EIS ini, EPA tidak menemukan dampak lingkungan dari proyek yang mana pada pipa minyak, dampak lingkungan menjadi salah satu hal signifikan. Setahun kemudian, *Department of State* mengeluarkan draft suplemental EIS pada 15 April 2011. Pada 6 Juni 2011, EPA mengomentari kembali yang mana masih melihat bahwa tinjauan terhadap lingkungan yang dilakukan oleh *Department of State* masih belum memadai.

Pada bulan Agustus 2011, *Department of State* mengeluarkan Final EIS. Final EIS menunjukkan bahwa tidak ada hal yang signifikan yang berdampak pada sebagian besar sumber daya di sepanjang pipa. Pada September 2011, publik mulai bersuara. Bill McKibben yang merupakan pendiri dari 350.org memimpin protes terhadap pipa. Protes ini dilakukan pada tahun 2011 dengan jumlah 10.000 orang, bersama dengan sejumlah selebriti salah satunya Aktor Mark Ruffalo.

Departement of State juga mengadakan proses *public meeting comment* di masing-masing enam negara. Dua diantara

pertemuan yang diadakan oleh *Department of State* yaitu pada 26 September 2011, di negara bagian Kansas yang dihadiri oleh 100 komentator dan 27 September 2011 di negara bagian Nebraska yang dihadiri oleh 162 komentator (*Department of State*, 2011). Pertemuan ini membahas pipa Keystone XL yang dilihat dari potensial pekerjaan, keselamatan orang-orang yang berada di sepanjang rute pipa, masalah kesehatan, dampak sosial hingga ekstraksi minyak yang dibawa oleh Keystone XL (Parfomak, et. al., 2011).

Frances Beinecke dari *National Resources Defense Council* (NRDC) berpendapat bahwa *The Pentagon, the CIA, and the National Intelligence Council* telah mengidentifikasi perubahan iklim sebagai ancaman. *Department of Defense* menyatakan bahwa Amerika Serikat akan mendapatkan 25% energinya dari sumber terbarukan pada tahun 2025. Pendapat ini mendapat dukungan dari *The Navy and The Mariner Corps* yang berencana untuk mengurangi penggunaan energi fosil hingga 50 % pada tahun 2020 (Gasser, 2012). Badan-badan keamanan Amerika Serikat melihat bahwa perubahan iklim menjadi salah satu sumber ancaman negara.

Masyarakat suku melalui *The Bureau of Indian Affairs-Interior Department*, memprotes mengenai rute Keystone XL yang akan melewati tanah *Great Sioux Nation*. Tanah *Great Sioux Nation* merupakan daerah yang telah berada dalam Perjanjian Fort Laramie

1851 & 1868 (Diotalevi & Burhoe, 2016). Perjanjian ini adalah pemberian tanah dari pemerintah Amerika Serikat kepada masyarakat suku asli Amerika. Dalam perjanjian ini tercatat bahwa tidak ada entitas luar yang dapat menggunakan tanah *Great Sioux Nation* tanpa persetujuan masyarakat suku.

Dalam *electoral cycle*, suara masyarakat menjadi peluang bagi pemerintah untuk memperoleh legitimasi. Salah satu penyebab utama perselisihan Keystone XL yaitu Keystone XL merupakan proyek internasional yang mana persetujuan atau penolakan pipa minyak tidak langsung berada dibawah otoritas Kongres Amerika Serikat. Ijin harus diberikan oleh Presiden dengan peraturan yang berada dibawah *Executive Order* 13337. Kongres yang dikuasai oleh Partai Republik memiliki pendapat berbeda terhadap Pemerintahan Obama yang berasal dari Partai Demokrat mengenai proyek Keystone XL.

Pada tahun 2008, awal Transcanada mengajukan proposal mengenai pembangunan pipa minyak Keystone XL, Transcanada juga merekomendasikan 3 kandidat konsultan lingkungannya. Cardno Entrix berada dalam urutan pertama kandidat tersebut. Hal ini disetujui oleh Kongres, hingga Kongres merekomendasikan ke Departement of State. Yang mana Cardno Entrix sebelumnya pernah bekerja untuk Transcanada. Hal ini selanjutnya berdampak pada konflik dengan hukum federal Amerika Serikat yang mana hukum federal

membutuhkan analisis lingkungan yang tidak memihak dalam perizinan proyek. Dan hal ini bertentangan dengan *National Environmental Protection Agency* (NEPA) yang memberikan kesempatan kepada pihak luar dalam mempekerjakan konsultan lingkungan luar dengan catatan konsultan tersebut tidak memihak pihak manapun dan tidak memiliki kepentingan finansial terhadap proyek yang sedang dikerjakan.

Setelah dirilis Final EIS pada awal tahun 2011, Kongres mengadopsi *Payroll Tax Cut Continuation Act* pada Desember 2011 yang mana mengharuskan Presiden untuk membuat keputusan mengenai ijin pipa minyak selama 60 hari. Satu bulan kemudian pada 18 Januari 2012, *Department of State* mengumumkan proyek Keystone XL tidak memberikan keuntungan pada kepentingan nasional Amerika Serikat. Pada tahun pemilihan umum yaitu tahun 2012, Pemerintahan Amerika Serikat melalui Presiden Obama telah mengumumkan bahwa Amerika Serikat menolak pembangunan pipa minyak Keystone XL. *Departement of State* menyatakan Kongres dari Partai Republik memaksa dan menekan Presiden Obama untuk membuat keputusan terkait proyek (Cohen, 2012). Pada November 2012, Amerika Serikat mengadakan pemilihan umum presiden dan ada tahun yang sama ini merupakan momentum bagi pemerintahan Obama untuk menentukan keputusan pemerintahannya terhadap pipa minyak Keystone XL.

Dengan adanya penolakan jalur pipa minyak Keystone XL yang pertama dari pemerintahan Obama, Transcanada kembali mengajukan rute baru bagi pipa Keystone XL pada April 2012. Pada Juli, 2012 *Nebraska Department of Environmental Quality (NDEQ)* merilis laporan tanggapan awal mengenai rute alternatif Keystone XL, yang mana rute tersebut masih melewati tanah berpasir di Nebraska. Sejak awal masa kepemimpinan Obama di Amerika Serikat, pemerintahan Obama telah berfokus kepada *climate change*. Pendukung pemerintahan Obama yaitu *Green Groups* telah memperjuangkan penolakan terhadap pipa minyak Keystone XL serta menguji kesetiaan Pemerintahan Obama pada isu perubahan iklim. *Green Groups* dibentuk dari beberapa kelompok yang vokal dalam menyuarakan pentingnya lingkungan diantaranya *The Sieera Club*, *350.org*, *Friends of the Earth*, *Credo Action*, *Environmental Defense Fund*, dan *NRDC*.

Dengan misi utama *climate change* yang memenangkan Presiden Obama pada pemilihan umum tahun 2008, maka pola ini akan tetap dijaga pemerintahan Obama pada pemilihan umum tahun 2012. Walaupun tekanan dari Partai Republik tidak dapat dihindari, Pemerintahan Obama tetap menolak ijin pembangunan pipa minyak Keystone XL pada rute kedua pipa Keystone XL. Penolakan ini dilakukan Pemerintahan Obama pada 7 November 2015. Pemerintahan Obama juga ingin memperjuangkan suara *Green Groups* sebagai loyalitas pendukungnya dan pendukung partai Demokrat dan upayanya

menjaga suara *Green Groups* pada pemilihan umum tahun 2016.

4.2 Amerika Serikat pada masa Pemerintahan Obama

Pada masa pemerintahan Obama, Amerika Serikat cenderung lebih memperhatikan isu lingkungan. Pemerintahan Obama menjadikan pemanasan global dan *climate change* sebagai prioritas utama serta menghidupkan kembali ¹ *Environment Protection Agency* (EPA) (Air & Waste Management Association, 2009). Juga Pemerintahan Obama telah mendukung program *cap-and-trade* ² untuk mengurangi emisi karbon sebanyak 80 persen pada tahun 2050, melakukan investasi sebesar US\$ 150 miliar selama 10 tahun dalam mengembangkan teknologi energi alternatif,

¹ EPA dibuat pada tahun 1970 sebagai badan pengatur administrasi federal yang diberi tanggung jawab untuk menerapkan hukum lingkungan, membuat aturan, dan mengatur program-program yang menyangkut lingkungan yang sebelumnya ada di berbagai departemen federal. Konsentrasi terhadap lingkungan dari Presiden AS mengalami pasang surut. Pada pemerintahan Clinton 1995 dan Presiden Carter 1973, Clinton dan Carter memprioritaskan lingkungan dalam masa kepemimpinannya. Namun berbeda dengan pemerintahan Presiden Nixon dan Presiden Reagan (Liu, 2010)

² *Cap and trade* merupakan program yang mengacu pada kekuatan pasar untuk mengurangi emisi dengan biaya hemat dan fleksibel. Dibawah program ini, *cap* menyangkut mengenai keseluruhan emisi karbon yang ditetapkan dengan *100 percent allowance auction* yaitu setiap perusahaan yang mencemari lingkungan diwajibkan untuk membayar setiap ton emisi yang mereka lepaskan dan *Invest Revenue for a Clean Energy Future* yaitu dengan memberikan tunjangan dari perusahaan untuk mengembangkan dan menyebarkan energi bersih, berinvestasi dalam peningkatan efisiensi energi (Obama Biden, nd).

menetapkan standar bahan bakar rendah karbon nasional dalam penggunaan 25 persen listrik AS yang berasal dari sumber terbarukan tahun 2025, hingga terlibat kembali dengan Konvensi PBB mengenai Perubahan Iklim untuk merubah iklim di seluruh dunia.

Pemerintahan Obama telah mengeluarkan *Climate Action Plan* yang mana diantaranya bertujuan untuk mengurangi gas rumah kaca, membuat program pelatihan dengan menggunakan tenaga surya hingga mengizinkan lima proyek skala energi terbarukan untuk beroperasi di lahan publik. Ketika Amerika Serikat berada dalam pemerintahan Obama, negara tiga kali lebih banyak memanfaatkan listrik dari angin dan lebih dari dua puluh kali lebih banyak daripada matahari.

Selain *Climate Action Plan*, hal yang juga terpenting dari perubahan iklim yang mengikuti standar emisi EPA adalah *the clean power plan*. *The clean power plan* diresmikan tahun 2015. *The Clean Power Plan* memungkinkan masing-masing negara bagian mengoperasikan rencananya untuk mengurangi emisi rumah kaca dalam jangka waktu tiga tahun. Namun jika suatu negara tidak menjalankan wewenangnya atau gagal dalam mengopersikan rencananya maka EPA akan mengambil langkah dan mengintervensi untuk mengatur emisi-emisi di negara tersebut. (Woods, 2006).

4.3 Keputusan Rasional Amerika Serikat dalam Menolak Pembangunan Pipa Keystone XL

Melalui model aktor rasional oleh Greg Crashman (2010) yang memetakan tujuh proses pengambilan keputusan (Mintz & DeRouen, 2010) Amerika Serikat pada tahun 2015 yang menolak pipa minyak Keystone XL. Proses pertama yaitu mengidentifikasi masalah. Dalam kasus pipa minyak Keystone XL, masalah yang dapat diidentifikasi yaitu bahwa pipa minyak yang akan membentang dari Alberta menuju Gulf Coast tidak akan memberikan keuntungan dalam ekonomi, lingkungan dan politik bagi pemerintah.

Proses kedua dari Crashman (2010) adalah mengidentifikasi peringkat dan tujuan suatu negara untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Tujuan jangka panjang Amerika Serikat adalah menjaga keamanan militer dan mengintegrasikan kehidupan sosial politik dan kesejahteraan rakyat (Neack, 2008). Tujuan Amerika Serikat pada masa Pemerintahan Obama adalah mengurangi emisi karbon, berfokus pada *climate change*.

Berdasarkan *Executive Order 13337* yang merupakan otoritas Presiden, EO 13337 mendelegasikan kepada *Secretary of State* mengenai permohonan ijin untuk pembangunan, koneksi, operasi atau pemeliharaan fasilitas untuk ekspor dan impor minyak bumi, produk minyak bumi, batubara atau lainnya. Dalam EO 13337 berisikan: *“Outline the process for the issuance of presidential permit for energy related facilities, such as pipeline that cross the international border”* (Mirkovic, 2013). EO 13337 berlaku pada pembangunan pipa Keystone XL, sebab

proyek Keystone XL merupakan proyek lintas batas internasional antara Amerika Serikat dengan negara lain yaitu Kanada.

Proses ketiga dari Crashman (2010) adalah mengumpulkan informasi. Investigasi telah dilakukan oleh *Department of State*, yang mana informasi dikumpulkan sebelum *Secretary of State* menyampaikan laporannya kepada Presiden. *Department of State* menyusun informasi dalam *Draft Supplemental and Final Environmental Impacts Statement*. *Environmental Impact Statement* (EIS) menjadi laporan dari sebuah proyek internasional yang diwajibkan oleh *National Environmental Protection Agency* (NEPA) (US Department of State, 2013). Selanjutnya NEPA akan bekerja sama dengan beberapa departemen terkait untuk menginvestigasi kasus. Informasi yang terkumpul dari politik domestik dalam kebijakan luar negeri pada kasus Keystone XL, ditulis dalam tiga garis besar utama antara lain *economic interest and foreign policy decision, the role of public opinion* dan *electoral cycle*.

Langkah keempat adalah menganalisa alternatif dari konsekuensi dan keefektifan. Dari *economic interest*, negara dan negara bagian mendapatkan pajak dibawah 3% pertahun yang apabila dibandingkan dengan investasi Amerika Serikat pada konstruksi pipa sebesar US\$ 4 miliar, biaya perawatan US\$ 175 ribu per mil, dan biaya penanggulangan apabila terjadi tumpahan dilihat tidak efektif. Potensi pekerjaan lokal Amerika Serikat yang diperjakan Transcanada pada konstruksi pipa Keystone XL di Amerika Serikat berada hanya

pada persentase 10%-15%. Serta proyek pipa akan menghambat sektor ramah lingkungan lainnya.

Pada *public opinion*, publik memegang peranan penting untuk memberikan tekanan kepada pemerintah. Jika pemerintah mengizinkan pembangunan pipa Keystone XL, maka publik dan ekosistemnya yang menjadi korban utama ketika terjadi tumpahan pipa. Selain itu akan menciptakan konflik baru antara pemerintah dan publik. Hal ini akan berpengaruh terhadap *electoral cycle*, yang mana Pemerintahan Obama memiliki pendukung dari *Green Groups* yang telah menguji pemerintah saat proyek pipa ini dalam proses peninjauan.

Proses kelima yaitu memilih satu diantara alternatif yang tersedia. Dalam inisiasi pembangunan pipa Keystone XL, hal ini dapat dilihat dari Pemerintah Amerika Serikat melalui EO 13337 akan memutuskan sebuah kebijakan alternatif yang diperoleh dari Departemen yang meninjau proses ijin pipa Keystone XL. Dalam EO 13337, presiden bertindak sesuai dengan Konstitusi dan Hukum Amerika Serikat termasuk bagian 301 dari Title 3 dari *United State Code*. Penentuan ini dibuat atas Konstitusional Presiden, tidak ada Undang-Undang yang menetapkan kriteria untuk penentuan ini.

Dari dua alternatif pilihan baik menolak dan menerima dengan berbagai konsekuensinya, Pemerintahan Obama melihat bahwa dengan memberikan ijin pembangunan pipa minyak Keystone XL, kepentingan nasional dalam hal ekonomi,

lingkungan dan politik Amerika Serikat tidak dapat dicapai. Amerika Serikat akan kehilangan ekosistem ekologi yaitu Aquifer Ogallala dan Sandhills di Nebraska, Rock Creek dan Sungai Missouri di Montana dan beberapa hektar ekosistem yang berada di sepanjang rute pipa. Hal ini tentu berhubungan kepada sektor ekonomi, yang mana ketika terjadi tumpahan Amerika Serikat akan mengeluarkan biaya penanggulangan, perbaikan serta pemulihan yang besar terutama pada ekosistem yang sensitif. Pipa minyak Keystone XL juga akan menjadi jalur internasional Kanada untuk menjual minyaknya ke pasar internasional. Jika menolak, Amerika Serikat dapat mempertahankan kepentingan nasionalnya baik dalam jangka panjang yaitu mengintegrasikan kehidupan politik-sosial dan kesejahteraan rakyatnya yang sejalan dengan kepentingan nasional Amerika Serikat pada masa Pemerintahan Obama dalam bidang emisi karbon dan perubahan iklim. Negara juga masih dapat menjalin hubungan dengan Kanada dengan mendapatkan ekspor minyak Kanada dari pipa-pipa minyak yang sebelumnya sudah beroperasi di Amerika Serikat.

Proses keenam adalah membuat keputusan. Amerika Serikat melalui Presiden Obama memberikan keputusan bahwa Amerika Serikat menolak pembangunan pipa minyak Keystone XL yang mana negara akan mempertahankan kepentingan nasionalnya jangka panjangnya yang sejalan dengan

meminimalisir emisi karbon dan perubahan iklim

Proses ketujuh dari Crashman (2010) adalah memonitor dan mengevaluasi. Dari keputusan Pemerintahan Obama yang berupa penolakan pembangunan pipa minyak Keystone XL, menimbulkan reaksi negatif dari kelompok industri dan politisi konservatif dan reaksi positif yang menjadi sebuah hal baru dan kemenangan bagi para pecinta dan kelompok lingkungan. Pada kelompok konservatif, Jack Gerard dari *American Petroleum Institute* mengatakan bahwa ironis melihat pemerintah yang akan mencapai kesepakatan untuk mengizinkan minyak mentah Iran ke pasar global sementara menolak untuk memberikan kesempatan Kanada, sebagai sekutu terdekat Amerika Serikat, akses kepada kilang minyaknya (Addison, Barbee & Patsy, 2015). Dari kelompok pecinta lingkungan, salah satu perwakilannya Dallas Goldtooth yang mewakili *Indigenous Environmental Network KXL Campaign Organizer* melihat bahwa ini adalah kemenangan bagi semua pejuang pipa yang telah menghabiskan beberapa tahun melawan Transcanada (Indigenous Environmental Network, 2015).

Penolakan terhadap pembangunan pipa minyak Keystone XL yang memakan waktu panjang dari tahun 2008 sampai keputusan pada tahun 2015, yang mana dengan melihat pernyataan Perdana Menteri Kanada, Justin Trudeau bahwa hubungan bilateral Amerika Serikat dan Kanada masih tetap dapat terjalin.

Sehingga penolakan Amerika Serikat terhadap pembangunan pipa Keystone XL merupakan sebuah keputusan rasional negara untuk menjaga kepentingan nasionalnya dalam mengintegrasikan kehidupan sosial-politik dan kesejahteraan rakyat terutama pada lingkungan, ekonomi dan politik Amerika Serikat yang mana Amerika Serikat juga masih dapat menjalin hubungan bilateral strategisnya dengan Kanada.

5. KESIMPULAN

Keputusan Pemerintah Amerika Serikat pada masa Pemerintahan Obama untuk menolak pembangunan pipa minyak Keystone XL merupakan keputusan rasional. Keputusan rasional ini diambil berdasarkan kalkulasi keuntungan dan kerugian dari faktor-faktor yang mempengaruhi politik domestik Amerika Serikat yang dianalisis dengan model aktor rasional oleh Alex Mintz dan DeRouen.

Kepentingan ekonomi Amerika Serikat tidak dapat terpenuhi oleh pembangunan pipa Keystone XL, karena biaya investasi, biaya perawatan dan biaya perbaikan pipa dan ekosistem apabila terjadi tumpahan tidak sebanding dengan pendapatan nasional Amerika Serikat dari pipa. Pipa juga akan berlabuh di Texas, Gulf Coast yang mana merupakan daerah bebas pajak dan menjadi jalur yang dapat menghubungkan Kanada dengan pembeli internasional yaitu pasar Asia.

Amerika Serikat secara umum dan khususnya masyarakat yang akan berada di sepanjang jalur pipa menyatakan ketidaksiapan dalam menerima pembangunan

pipa Keystone XL. Ketidaksiapan publik diantaranya berupa jumlah potensial pekerjaan yang dihasilkan, keselamatan warga yang berada di sepanjang rute pipa, masalah kesehatan, serta dampak sosial dari ekstraksi minyak.

Walaupun Pemerintahan Obama mendapatkan tekanan dan desakan dari Kongres Partai Republik, Pemerintahan Obama tetap mempertahankan dukungannya terhadap *Green Groups* yang mana akan tetap memperjuangkan loyalitasnya untuk mendukung pemerintahan Obama. Keuntungan ekonomi, lingkungan-sosial dan politik yang tidak signifikan dari Keystone XL serta ketidaksiapan masyarakat Amerika Serikat menjadi alasan Pemerintahan Obama untuk menolak pembangunan pipa

6. DAFTAR PUSTAKA

Addison, Velda, Barbee, Daren & Patsy, Emily, 2015, Obama Rejects Keystone XL, Raises Industry Hackles, HartEnergy. Diakses dari: <https://www.hartenergy.com/exclusives/obama-rejects-keystone-xl-raises-industry-hackles-27857>

Air & Waste Management Association. 2009. Environmental Policies Under An Obama Administration: Is Change in the air? Diakses dari: https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/special_feature_enviro_policy.pdf

Carr, Daniel, 2014. Cost Benefit Analysis of the Keystone XL Pipeline. Union College -

Schenectady, NY. Diakses dari: <https://digitalworks.union.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1492&context=theses>

Cohen, S, Small, Courtney & Silva, M. 2013. Keystone XL Pipeline Case Study. Diakses dari: http://spm.ei.columbia.edu/files/2013/11/4.-Keystone-Pipeline.sc_.pdf

Diotalevi, Robert N & Burhoe, Susan. 2016. Native American Lands and the Keystone Pipeline Expansion: A Legal Analysis. Diakses dari: <http://www.indigenouspolicy.org/index.php/ipj/article/view/265>

DOS, Record of Decision, Department of State, Record of Decision and National Interest Determination. 2015. Diakses dari: https://www.nrdc.org/sites/default/files/media-uploads/kxl_nid_2.pdf

Droitsch, Danielle. 2012. Report: Keystone XL Tar Sands Pipeline more of an Economic Liability than Benefit. Available from: <https://www.nrdc.org/experts/danielle-droitsch/report-keystone-xl-tar-sands-pipeline-more-economic-liability-benefit>

Enbridge, n.d. Enbridge's Economic Impact on Michigan. Diakses dari <http://www.enbridge.com/projects-and-infrastructure/economic-benefit-pages/michigan>

Final Supplemental Environmental Impact Statement, n.d. Socioeconomics. Diakses

- dari: <https://keystonepipeline-xl.state.gov/documents/organization/221186.pdf>
- Gasser, Kurt 2012 The Trans Canada Keystone XL Pipeline: The Good, The Bad and The Ugly Debate, Utah Environmental Law Review Vol. 32 No. 2. Diakses dari: <http://epubs.sandbox.lib.utah.edu/index.php/jlrel/article/download/795/600>
- Goss and Associate, 2017, The Socioeconomic Impact of the Keystone XL Pipeline on the State of Nebraska and Its Counties, Transcanada. Diakses dari: <http://www.gossandassociates.com/app/download/5744795/Goss+Keystone+XL++final.pdf>
- Hansen, Meghan E & Dursteler Ethan, 2017. Pipeline, Rails and Trucks. Strata. Available from: <https://www.strata.org/pdf/2017/pipelines.pdf>
- Indigenous Environmental Network, 2015, Tribal, Grassroots, & Treaty Leaders Respond to President Obama Rejecting Keystone XL Pipeline, diakses dari: <http://fore.yale.edu/news/item/tribal-grassroots-treaty-leaders-respond-to-president-obama-rejecting-keyst/>
- Jayantari, Ni Nyoman Diah, Sushanti, Sukma, Resen, Putu Titah Kawitri 2017, Penolakan Rusia Terhadap Pembangunan *Trans Caspian Gas Pipeline* 2006-2014. Diakses dari: <https://ojs.unud.ac.id/index.php/hi/article/view/26898>
- Mintz, Alex, DeRouen, Karl, 2010, *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge University Press
- Mirkovic, Natasha. 2013. *The Northern Gateway and Keystone XL Pipelines: A Framework for Analyzing Interjurisdictional Pipeline Disputes*. The School of Public Policy. Available from: <https://prism.ucalgary.ca/handle/1880/51621>
- Neurkar, Neelesh, 2012, *U.S. Oil Imports and Exports*, Congressional Research Service. Diakses dari: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42465.pdf>
- Neack, Laura. 2008. *The New Foreign Policy*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc: UK.
- Paramita, Dwitya. 2014. *Analisa Pemberhentian Proyek Bendungan Myitsone oleh Myanmar Terhadap Cina Tahun 2009-2012*. Diakses dari: <http://journal.unair.ac.id/downloadfull/JAHI7195-8a240daaf1fullabstract.pdf>
- Parfomak, PW, Ratner, Michael, 2011, *The U.S.-Canada Energy Relationship: Joined as Well*, Congressional Research Service. Diakses dari: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41875.pdf>
- Trench, Cheryl J. 2001. *How Pipelines Make the Oil Market Work – Their Networks, Operation and Regulation*. Alegro Energy

Group. Diakses dari:
https://www.iatp.org/sites/default/files/451_2_31375.pdf

U.S. Department of State. 2013. Keystone XL Pipeline Evaluation Process Factsheet 2013. Availbale from:
<https://keystonepipeline-xl.state.gov/documents/organization/205761.pdf>