September 2003

HUBUNGAN PERDAGANGAN DENGAN LINGKUNGAN HIDUP: DINAMIKA HUBUNGAN WTO DAN MULTILATERAL ENVIROMENTAL AGREEMENTS

Rio Syahrial Jaslim

Centre for International Relations Studies, rio.jaslim@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/global>

Recommended Citation

Jaslim, Rio Syahrial (2003) "HUBUNGAN PERDAGANGAN DENGAN LINGKUNGAN HIDUP: DINAMIKA HUBUNGAN WTO DAN MULTILATERAL ENVIROMENTAL AGREEMENTS," *Global: Jurnal Politik Internasional*: Vol. 6 : No. 1 , Article 4.

DOI: 10.7454/global.v6i1.219

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/global/vol6/iss1/4>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Social and Political Sciences at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Global: Jurnal Politik Internasional by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Hubungan Perdagangan dengan Lingkungan Hidup: Dinamika Hubungan WTO dan Multilateral Environmental Agreements (MEAs)

RIO S. JASLIM

Abstract

After tariff barriers to international trade have been relatively well-managed by World Trade Organization (WTO), the regime continues its role in creating free international trade by handling non-tariff barriers. One of these barriers is the environmental aspects. It is a barrier because some international environmental agreements use trade measures as their means. Therefore, WTO through Committee on Trade and Environment (CTE) elaborates the relations between rules in WTO and Multilateral Environmental Agreements (MEA). It is the task of this committee to search for mutual relations of these two regimes. This paper will describe the relations of trade and environmental issues in the point of view of the two regimes.

PENDAHULUAN

Perkembangan ekonomi melalui perdagangan internasional dan konservasi lingkungan hidup merupakan sesuatu yang tak terpisahkan dan saling mendukung. Pasca-Perang Dunia II, dorongan utama untuk perkembangan ekonomi dititikberatkan pada proses industrialisasi dan perdagangan bebas (*free trade*). Namun, pada tahun 1987 dikeluarkan Laporan Bruntland yang berjudul *Our Common Future* yang menjelaskan bahwa strategi pembangunan ekonomi dunia berakibat dengan semakin banyaknya masyarakat yang miskin, dengan terjadinya degradasi lingkungan dalam skala global. Laporan Bruntland ini secara tidak langsung telah membawa keterkaitan lingkungan hidup dan perdagangan internasional ke garda depan komunitas inter-

nasional dan meningkatkan intensitas pembahasan dari keterkaitan (*linkages*) ini.¹

Pertumbuhan dan pembangunan ekonomi dunia telah meningkatkan tekanan terhadap lingkungan dunia. Tekanan ini datang dari adanya industrialisasi dan produksi pertanian yang intensif, di mana kemudian mengakibatkan degradasi dan polusi di sekitar kita.² Industrialisasi dan produksi pertanian juga telah meningkatkan tekanan terhadap bahan baku (*raw materials*).

Secara umum ada tiga alasan yang dikemukakan oleh kelompok pecinta lingkungan mengapa perdagangan bebas bisa semakin memperburuk masalah lingkungan hidup. *Pertama*, perdagangan bebas akan semakin meningkatkan produksi dan konsumsi produk yang cenderung mengaki-

batkan polusi. *Kedua*, adanya perdagangan bebas memungkinkan terjadinya perpindahan produksi dari suatu negara yang memiliki standar lingkungan yang tinggi ke suatu negara yang standar lingkungannya kurang ketat. *Ketiga*, perdagangan bebas akan meningkatkan pendapatan dunia. Meningkatnya pendapatan berarti akan meningkatkan pula produksi dan konsumsi yang memiliki kecenderungan untuk menimbulkan terjadinya polusi.

Perubahan karakter serta definisi dari hambatan perdagangan dan meningkatnya perhatian untuk melindungi lingkungan hidup membentuk '*a general backdrop to the rise of trade and environment as a contentious issue*'. Melalui delapan putaran negosiasi di dalam kerangka GATT antara tahun 1947 dan 1994, banyak tarif-tarif yang dihilangkan atau secara dramatis diturunkan. Sekarang hambatan utama dari perdagangan bebas adalah hambatan non-tarif, regulasi teknis, dan implementasi kebijakan pemerintah untuk beberapa tujuan sosial. Di antara isu-isu sosial yang membutuhkan regulasi, perlindungan lingkungan hidup telah menjadi yang paling disoroti dimana adanya konsekuensi tumpang tindih yang secara mudahnya dapat menyebabkan konflik dengan regulasi lingkungan hidup.

Pemicu utama yang menjadikan perdagangan dan lingkungan hidup dari hanya sebuah isu minor menjadi isu politik internasional yang *high profile* adalah dengan adanya rekomendasi panel GATT ke Dewan GATT pada tahun 1991 berkaitan dengan kasus impor tuna Amerika Serikat dari Meksiko yang seharusnya dinyatakan melanggar aturan-aturan GATT.³ Kasus Tuna-Dolphin sendiri bukan kasus pertama sengketa dalam perdagangan dan ling-

kungan hidup yang masuk ke dalam laporan panel GATT atau institusi judicial internasional lainnya, dan kasus ini juga bukan kasus pertama yang diputuskan panel GATT sebagai pelanggaran terhadap aturan GATT. Akan tetapi, untuk pertama kali sikap yang ditempuh oleh GATT mendapat banyak penentangan dan perhatian dari publik internasional.

Semenjak kasus Tuna-Dolphin sampai terbentuknya WTO tahun 1995, kontroversi perdagangan yang melibatkan restriksi atas isu lingkungan hidup masih sangat sedikit, bahkan hanya tiga kasus yang dibawa dan dibahas di dalam panel GATT, di mana semuanya merupakan pengaduan atas ukuran perdagangan yang dilakukan oleh Amerika Serikat. Akan tetapi karena sistem internasional mulai pada proses pendefinisian norma-norma yang berkaitan dengan perdagangan dan lingkungan hidup, masing-masing kontroversi mempunyai posisi yang kuat dan mendorong akan adanya tanggapan dari kedua belah pihak.

Secara umum keterkaitan antara perdagangan dan lingkungan hidup dapat dilihat dari empat macam tipe dalam isu politik internasional:⁴

- Aturan-aturan perdagangan multilateral mempunyai dampak yang besar terhadap masalah lingkungan hidup dengan mempengaruhi tingkat aktivitas produksi dan insentif perdagangan yang tersedia bagi produksi dan penggunaan yang berkelanjutan dan atau tidak berkelanjutan.
- Aturan perdagangan multilateral dapat digunakan untuk memicu standar domestik lingkungan hidup dalam rangka memastikan akses pasar bagi produk tertentu.

- Restriksi perdagangan secara unilateral dapat digunakan sebagai sebuah cara untuk melindungi lingkungan hidup yang melewati yurisdiksi dari suatu negara.
- Standar lingkungan hidup yang rendah atau bahkan sama sekali tidak adanya standar terhadap pelaksanaan perlindungan lingkungan di beberapa negara yang memiliki taraf ekonomi tinggi untuk menggunakan ukuran-ukuran unilateral dalam perdagangan untuk meningkatkan tarif dalam impor yang berbiaya rendah.

Kalau kita melihat dengan menggunakan kerangka yang digunakan oleh Oran Young, isu perdagangan dengan lingkungan hidup merupakan sebuah *linked issues*,⁵ atau adanya keterkaitan isu antara perdagangan dan lingkungan. Bahkan isu kontroversial yang sangat berpotensi menimbulkan konflik adalah antara adanya kebutuhan untuk melindungi lingkungan dan mempromosikan kebijakan pembangunan ekonomi di dalam suatu negara berdampingan dengan keterkaitan antara usaha untuk mempromosikan perdagangan di antara negara-negara dan adanya insiatif yang mengacu pada perlindungan dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup.

Mengacu ke Oran Young, kalau keterkaitan isu ini ditarik ke tingkat analisis sistem, maka keterkaitan isu ini dapat dilihat dari dua rejim internasional berbeda yang mempunyai objektif berbeda, yaitu rejim perdagangan internasional yang diwakili oleh GATT/WTO, dan rejim-rejim lingkungan internasional seperti Protokol Montreal, Konvensi Basel, CITES, Konvensi Keanekaragaman Hayati, dan lain-lain, yang mempunyai kemungkinan potensi

konflik karena adanya bentrokan aturan dari kedua rejim yang bisa merugikan apabila dilihat dari masing-masing asumsi-asumsi dasarnya.⁶ Potensi konflik antara *Multilateral Environment Agreements* (MEA) dengan aturan yang terdapat dalam WTO adalah adanya keharusan penyesuaian aturan dalam WTO untuk mengakomodasi aturan-aturan perdagangan dari MEA.

REJIM PERDAGANGAN INTERNASIONAL (GATT/WTO)

Sistem aturan GATT diciptakan pada tahun 1947 ketika traktat GATT pertama ditandatangani oleh 23 negara di Jenewa sebagai sebuah kumpulan aturan yang sifatnya temporer sebelum rencana International Trade Organization (ITO) dapat diberlakukan. Namun, karena ITO gagal diberlakukan, GATT menjadi institusi multilateral untuk membahas regulasi perdagangan dan wadah penyelesaian sengketa perdagangan selama 45 tahun. Pada awalnya negosiasi yang terjadi dalam GATT memfokuskan pada pembahasan reduksi tarif, tapi secara progresif GATT berkembang menjadi rejim perdagangan besar yang penuh dengan kompleksitasnya, di mana beberapa negara anggota GATT mulai merambah pada pembahasan kebijakan hambatan yang sifatnya non-tarif.

Pada awalnya GATT dengan ideologi liberalisasi perdagangannya sama sekali tidak memasukkan adanya kebutuhan aspek lingkungan hidup di dalam kerangkanya; namun, karena adanya desakan pembahasan mengenai hambatan perdagangan yang sifatnya non-tarif dimana salah satunya adalah masalah lingkungan hidup, maka pelan-pelan isu lingkungan hidup mulai

mendapatkan tempat dalam GATT. Konferensi pertama lingkungan hidup yang dilaksanakan pada tahun 1972 yang menyebabkan adanya perubahan kerangka pemikiran di dalam GATT dalam memandang isu lingkungan hidup. Dewan GATT menanggapi dengan membentuk sebuah kelompok kerja yang disebut *Working Group on the Environmental Measures and International Trade*. Kelompok kerja ini dibentuk untuk membahas pengukuran kebijakan perdagangan dalam mengendalikan polusi dan melindungi lingkungan.

Namun, baru 20 tahun kemudian kelompok kerja ini secara intensif menanggapi keterkaitan perdagangan dengan lingkungan hidup dengan adanya laporan yang dikeluarkan dari hasil studi sekretariat GATT mengenai hubungan antara perdagangan dengan lingkungan hidup. Walaupun adanya retorika pembangunan yang berkelanjutan⁷ dan adanya kebutuhan untuk menyeimbangkan perdagangan dan kebijakan lingkungan hidup, paradigma perdagangan-pembangunan masih mendominasi proses pembuatan keputusan di perjanjian-perjanjian Putaran Uruguay, di mana isu lingkungan hanya menjadi isu kelas dua.⁸ Akan tetapi, beberapa negara anggota GATT, khususnya negara-negara Eropa secara gigih selalu mendesak agar isu lingkungan hidup dimasukkan ke dalam agenda pembahasan di Putaran Uruguay.

Terbentuknya WTO pada tahun 1994 di Marrakesh membawa angin segar bagi pembahasan isu lingkungan hidup dalam kerangka rejim perdagangan. Hal ini tertuang dalam pembukaan WTO, yang menyatakan bahwa:

"raising standards of living and ensuring full employment through expanding the production and trade in goods and services is to be achieved by making optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development."

Tidak sekadar hanya dalam bentuk kata-kata, WTO juga membentuk suatu Komisi tersendiri untuk masalah perdagangan dan lingkungan hidup.

Sebenarnya ada kelompok kajian yang dikenal sebagai "The Group on Environmental Measures and International Trade", suatu badan khusus di bawah GATT yang mempunyai tugas untuk membahas isu lingkungan yang telah dikenal sejak tahun 1971. Semula grup ini hanya beranggotakan 15 negara, akan tetapi kemudian jumlahnya meningkat menjadi 50 negara pada tahun 1990. Tugas utama grup ini adalah mengkaji dampak penerapan kebijakan lingkungan terhadap pelaksanaan ketentuan GATT.

Pada tahun 1990, atas permintaan negara-negara maju, grup ini mulai aktif kembali karena isu lingkungan hidup mulai mencuat ke permukaan seiring dengan akan diselenggarakannya Konferensi Lingkungan Hidup di Rio de Janeiro pada tahun 1992. Berbeda dengan grup pada tahun 1971, grup pada tahun 1990 menjadi sangat aktif. Hal ini terjadi karena terdapat kecenderungan beberapa negara anggota GATT untuk menerapkan pembatasan bahkan larangan impor karena alasan lingkungan. Namun, banyak yang menilai bahwa grup ini belum bisa menjawab tantangan GATT dalam menghadapi isu lingkungan. Penilaian ini diutamakan karena terbatasnya we-

wenang yang diberikan kepada grup ini, sama seperti ketika didirikan pada tahun 1971, di mana mereka hanya mempunyai wewenang untuk mengkaji implikasi atau akibat diterapkannya kebijakan lingkungan oleh anggota GATT terhadap pelaksanaan ketentuan GATT. Grup ini tidak mempunyai wewenang untuk mengkaji akibat diterapkannya ketentuan GATT terhadap pelaksanaan kebijakan lingkungan.

Pada Putaran Uruguay, grup ini diganti dengan satu badan yang sifatnya lebih permanen yaitu, The Committee on Trade and Environment (CTE), untuk mengkaji hubungan timbal balik antara ketentuan GATT dengan kebijakan lingkungan. Tidak seperti grup sebelumnya, komisi ini bekerja secara aktif. Pertemuan rutin diadakan beberapa kali dalam setiap tahun. Bahkan komisi ini mempunyai wewenang untuk mengkaji banyak aspek dari hubungan antara ketentuan WTO dengan isu lingkungan. Wewenangnya bukan saja mengkaji implikasi kebijakan lingkungan terhadap pelaksanaan ketentuan GATT/WTO, akan tetapi juga sebaliknya yaitu implikasi ketentuan GATT/WTO terhadap pelaksanaan kebijakan lingkungan. Bahkan bila dipandang perlu, komisi dapat juga mengusulkan diadakannya perubahan terhadap ketentuan GATT/WTO guna mengakomodasi isu lingkungan. Sejak Konferensi Tingkat Menteri (KTM) WTO pertama di Singapura tahun 1996, ada sepuluh program kerja CTE⁹ yang salah satunya adalah mempelajari hubungan antara sistem perdagangan WTO dan ukuran-ukuran perdagangan dari MEA.

REJIM LINGKUNGAN HIDUP/MULTI-LATERAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS (MEAs)

MEA adalah sebuah komitmen yang bersifat sukarela di antara negara-negara yang berdaulat yang bertujuan untuk menangani dampak dan konsekuensi degradasi lingkungan secara global dan regional.¹⁰ MEA menangani masalah-masalah lingkungan yang sifatnya berdampak lintas batas. Secara tradisional isu-isu lingkungan domestik yang menjadi perhatian ekstrajurisdiksi, dan berdampak terhadap kepentingan lingkungan global. MEA dinilai menjadi cara yang paling efektif untuk menangani masalah-masalah lingkungan yang sifatnya lintas batas seperti preservasi hewan-hewan yang bermigrasi, melindungi lapisan atmosfer dan samudra, atau perdagangan limbah beracun. Dengan semakin derasnya proses globalisasi, peran implementasi MEA menjadi sangat penting untuk menjadikan lingkungan kita tetap terjaga.

Sampai saat ini kira-kira ada 200 MEA yang berlaku.¹¹ Meningkatnya secara dramatis peran MEA sebagai bagian integral dari hubungan internasional disebabkan oleh tiga faktor, yaitu:¹²

a. *Perkembangan dari masalah-masalah lingkungan dengan adanya dampak yang bersifat global.*

Selama dua dekade terakhir penelitian-penelitian ilmiah yang dipublikasikan ke masyarakat mengenai dampak lingkungan terhadap planet kita semakin meningkat. Masalah penipisan lapisan ozon, perubahan iklim, perdagangan limbah beracun serta hilangnya keanekaragaman hayati, telah mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah nasional, juga para NGO serta komunitas lingkungan.

b. *Adanya kebutuhan terhadap solusi multi-lateral yang kooperatif di antara negara-negara*

untuk menangani ancaman lingkungan yang sifatnya global.

Dalam *Principle 7th* Deklarasi Rio pada tahun 1992 UNCED ditekankan adanya keharusan bagi negara-negara untuk bekerjasama dalam mencari solusi terhadap permasalahan lingkungan yang sifatnya global dan lintas batas.

c. Masalah-masalah lingkungan tidak secara eksklusif terbatas pada dampaknya saja.

Isu penipisan lapisan ozon, perubahan iklim, kehilangan keanekaragaman hayati dan perdagangan limbah beracun, sebagai contoh, terkait dengan ekonomi internasional yang kompetitif serta berimplikasi secara sosial dan politis. Pembentukan rejim internasional untuk menangani masalah-masalah lingkungan hidup mempunyai dampak positif dan negatif terhadap kesempatan investasi, hubungan luar negeri dan regulasi domestik. Integrasi ekonomi global memastikan usaha internasional untuk melindungi lingkungan akan berkonsekuensi secara multilateral juga.

MEA ini tidak memiliki payung organisasi. Beberapa di antaranya berada di bawah United Nations Environment Program (UNEP), beberapa di bawah Food and Agricultural Organization (FAO), dan sebagian merupakan perjanjian yang berdiri sendiri. Seperti telah dikatakan di atas kira-kira ada 200 MEA. Dan dari 200 tersebut, WTO mengidentifikasi adanya 33 MEA yang memiliki implikasi perdagangan, empat perjanjian belum diberlakukan, lima belas perjanjian yang bersifat regional, dan satu perjanjian yang sudah tidak berlaku lagi. Ini dapat dikategorikan ke dalam tiga kelompok:¹⁴

- Perjanjian yang mengendalikan polusi lintas batas atau untuk melindungi kepentingan global.
- Perjanjian yang berusaha melindungi satwa langka, burung-burung yang bermigrasi, dan hewan, ikan dan hewan laut lain.
- Perjanjian yang mengendalikan produksi dan perdagangan dalam limbah berbahaya dan beracun.

Pada Tabel 1 (Lampiran I), ada beberapa MEA lainnya yang juga berpengaruh dan berimplikasi terhadap WTO.

Dari beberapa MEA yang berimplikasi terhadap WTO karena adanya ukuran-ukuran perdagangan yang digunakan, paling tidak ada tiga MEA yang secara jelas dan nyata menggunakan ukuran perdagangan dalam menjalankan kinerja implementasi aturan-aturan yang ada di dalam rejimnya. Tiga MEA ini adalah CITES, Protokol Montreal, dan Konvensi Basel.

Convention on International Trade in Endangered Species (CITES)

Dengan anggotanya yang saat ini terdiri dari kurang lebih 150 negara, CITES selama ini selalu disebut sebagai MEA yang efektif sejak pemberlakuannya tahun 1975. Negara-negara yang menjadi anggota diharuskan membentuk otoritas manajemen nasional yang dapat memonitor dan memberikan lisensi impor dan ekspor dari satwa langka. CITES juga mengharuskan negara anggotanya untuk secara periodik memberikan laporan pengimplementasian dari aturan-aturan yang digarisbawahi oleh CITES.

Walaupun CITES tidak secara eksplisit mencantumkan aturan untuk pelaksanaan

aturannya, negara-negara anggotanya pernah melakukan sanksi dagang terhadap Italia pada tahun 1992 dengan menahan semua kegiatan perdagangan satwa langka dengan Italia. Sanksi ini adalah kunci untuk membuat Italia melakukan *full compliance* terhadap aturan CITES. Tindakan serupa juga pernah diambil CITES terhadap Thailand, El Salvador, dan Guinea Khattulistiwa. Sedangkan untuk Uni Emirat Arab, sanksinya adalah dengan mengeluarkannya dari keanggotaan CITES karena kasus perdagangan illegal gading gajah. Walaupun sanksi dagang banyak mendapat pujian dari para analis, namun di sisi lain aturan perdagangan di dalam CITES ini juga menimbulkan pertanyaan terhadap konsistensinya terhadap Pasal I dan XI WTO yang berkaitan dengan perlakuan dan lisensi *Most-Favored Nations* (MFN).

Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer

Dengan 175 negara anggota, Protokol Montreal secara umum dapat dikatakan sebagai MEA yang paling efektif. Protokol Montreal melarang perdagangan senyawa yang dapat menipiskan lapisan ozon atau *ozone-depleting substances* (ODS), termasuk juga dengan negara non-anggota, dan secara ketat mengendalikan produksi dan perdagangan ODS diantara para negara anggotanya. Bahkan, perjanjian ini tidak hanya mengaplikasikan terhadap ODS saja tapi dalam waktu mendatang juga akan memperlakukan terhadap produk-produk yang dibuat dari senyawa ini seperti semi-konduktor.

Protokol Montreal mempunyai alat yang rumit untuk mendapatkan pemenuhan aturannya baik dari negara anggotanya

maupun negara non-anggota, namun perjanjian ini juga mendapat pujian karena dapat mengurangi ancaman yang ditimbulkan dari ODS. Perjanjian ini mempunyai prosedur yang spesifik untuk pemberian laporannya berkaitan dengan implementasi aturan oleh negara anggotanya, dengan secara efektif menggunakan pendekatan yang bersifat *science-based* untuk pengambilan keputusannya. Perjanjian ini juga mempunyai mekanisme finansial untuk membantu negara-negara memenuhi kewajibannya, di mana 32 negara industri maju memberikan kontribusi dananya sebesar US\$ 1,2 milyar sampai tahun 2001. Protokol ini juga menyediakan imposisi terhadap sanksi perdagangan dalam kasus *non-compliance*. Contohnya, ketika negara anggotanya menggunakan semua alat pelaksanaan aturannya, termasuk ancaman sanksi dagang pada tahun 1990an untuk menghadapi Rusia.

Kesanggupan Protokol Montreal untuk menjawab permasalahan negara non-anggota merupakan kunci dari efektifnya rejim ini. Dalam memenuhi kewajiban aturan-aturannya, negara-negara anggota Protokol Montreal mengadopsi pendekatan yang sangat rumit dalam beberapa tahun ini dengan menggunakan mekanisme penjadwalan penuh dari insentif finansial dan dengan menggunakan ancaman sanksi dagang.

Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal (The Basel Convention)

Konvensi Basel mengatur arus dari perdagangan limbah berbahaya dan beracun. Konvensi ini mengharuskan negara anggo-

tanya yang ingin mengekspor limbah untuk menotifikasi negara pengimpor dan memperoleh persetujuan melalui prosedur *prior informed consent*. Negara-negara anggota juga mempunyai hak untuk menolak mengimpor limbah ini. Perdagangan antara negara anggota dengan negara non-anggota dilarang, kecuali negara non-anggota tersebut mempunyai pengukuran seefektif yang diterapkan konvensi ini.

Konvensi Basel mulai berlaku pada tahun 1992, dan saat ini beranggotakan 141 negara. Beberapa negara berkembang mempunyai masalah dengan kurangnya kapasitas pabeannya untuk secara efektif mengimplementasikan perjanjian ini. Sanksi perdagangan belum pernah dilakukan untuk memacu pemenuhan kewajiban negara anggotanya. Mekanisme yang digunakan lebih ke pengukuran *capacity building* seperti pelatihan dan pengalihan teknologi. Apabila mekanisme sanksi akan digunakan, ada kemungkinan menimbulkan konflik yang berhubungan antara Konvensi Basel dengan perlakuan MFN dan aturan mengenai pelarangan pemberian kuota dalam WTO.

MEA lain yang juga memberlakukan mekanisme sanksi dagang untuk meningkatkan pemenuhan kewajiban negara anggotanya adalah International Convention for the Regulation of Whaling (IWC) dan International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT). Selain kedua perjanjian ini, MEA lain yang sangat berpotensi menimbulkan konflik dengan aturan WTO adalah aturan dalam Convention on Biological Diversity (CBD) mengenai pengalihan teknologi dengan perjanjian WTO mengenai Trade Related Intellectual Property Rights (TRIPs). Sedangkan MEA yang belum mulai berlaku namun diduga

memiliki implikasi perdagangan adalah Protokol Cartagena mengenai *Biosafety* yang dibawah payung CBD, Protokol Kyoto mengenai perubahan iklim, Konvensi Rotterdam, dan Konvensi Stockholm.

DINAMIKA HUBUNGAN WTO-MEA

Sampai saat ini belum ada negara anggota WTO yang membawa kasus ke panel mekanisme sengketa berdasarkan ukuran perdagangan (*trade measures*) yang dilakukan negara anggota lain sebagai pemenuhan kewajiban atas statusnya sebagai anggota salah satu MEA. Namun, bagi WTO, khususnya dalam CTE, penggunaan ukuran perdagangan yang dilakukan oleh MEA diakui sebagai sebuah potensi konflik dengan WTO, dan menjadi salah satu topik pembahasan yang paling hangat dalam komite ini.

Penggunaan ukuran perdagangan adalah salah satu cara meningkatkan efektifitas kerjasama di dalam menangani isu lingkungan di beberapa perjanjian lingkungan hidup. Ada beberapa alasan yang melatarbelakangi penggunaan instrumen ini dalam beberapa MEA, yaitu:¹⁵

a) Pengukuran Produk Spesifik (*Product-Specific Measures*).

MEA menggunakan ukuran perdagangan untuk meregulasi perdagangan di antara negara-negara anggota dan negara yang bukan anggota dalam komoditas produk yang merupakan kontributor utama dari terjadinya degradasi lingkungan dalam tujuan yang digariskan dalam suatu perjanjian lingkungan. Secara umum ukuran perdagangan MEA berdampak langsung

terhadap sebuah produk tertentu dalam tiga cara:

- Pelarangan atau pembatasan perdagangan dalam produk yang menjadi target dari substansi suatu MEA.
- Pembentukan kerangka aturan di mana adanya regulasi sebuah produk atau senyawa yang menjadi pembahasan dalam sebuah MEA.
- Pembatasan pasar terhadap barang yang memberikan kontribusi terhadap permasalahan lingkungan.

b) Menciptakan insentif untuk meningkatkan partisipasi sebuah negara dalam suatu MEA.

Beberapa MEA menggunakan ukuran perdagangan untuk menciptakan insentif untuk menjadi anggota dari perjanjian tersebut dan mengharuskan mengimplementasi aturan-aturan dari perjanjian.

c) Discourage "Free-Riders" of the MEA.

Negara non-anggota dari suatu MEA yang disebut sebagai *free riders* menimbulkan masalah tersendiri negara-negara yang menjadi anggota suatu MEA. Secara umum, *free-riders* mendapatkan keuntungan dari MEA tanpa harus mengeluarkan biaya yang besar dalam menangani suatu masalah lingkungan.

Salah satu yang perlu menjadi perhatian adalah dampak aturan-aturan perdagangan dalam MEA akan muncul menjadi konflik ketika suatu negara yang juga anggota WTO menerapkan mekanisme terhadap negara anggota WTO lainnya yang ternyata bukan negara anggota dari suatu MEA.

Dilatarbelakangi oleh ketiga alasan di atas, ternyata aturan dan pengukuran perdagangan dalam suatu MEA akan menjadi potensi inkonsistensi terhadap beberapa aturan dalam WTO, yaitu:

a) **Prinsip MFN.** Larangan impor dan ekspor terhadap negara non-anggota suatu MEA dapat menjadi potensi yang rawan untuk ditantang oleh negara anggota WTO yang tidak menjadi anggota suatu MEA atas dasar pelanggaran terhadap prinsip MFN. Prinsip MFN dalam WTO menyatakan bahwa negara anggota WTO harus mendapatkan perlakuan yang sama dari *their like products* sehingga suatu negara anggota WTO dapat mengadakan bahwa mereka tidak mendapatkan perlakuan MFN yang adil dan setara ketika komoditas mereka dijadikan subjek dari larangan perdagangan dari suatu MEA.

b) **National Treatment.** Larangan impor dari suatu MEA dapat menjadi subjek pertentangan. Pasal III mengenai aturan *national treatment* mengharuskan impor *like products* tidak dapat didiskriminasi terhadap bagian dari *like product* domestik. Dengan kata lain aturan pengukuran ini harus terkait sampai jadinya suatu komoditas dan bukan dilihat dari bagaimana metode proses dan produksinya atau *process and production methods* (PPMs) suatu komoditas dihasilkan. Akan tetapi, larangan impor yang diterapkan oleh beberapa MEA adalah dengan melarang senyawa tertentu dalam produk, dan ini dapat dijadikan sebagai dasar pelanggaran dari prinsip *national treatment* sebagai dampak da-

ri dasar PPM terhadap suatu produk yang diterapkan oleh suatu MEA.

- c) Pasal XI. Pelarangan impor yang tidak sesuai dengan prinsip *national treatment* dan MFN, dan aturan larangan ekspor dari suatu MEA dengan cara pelarangan, embargo, dan pelarangan perdagangan juga rawan berpotensi untuk berkonflik sebagai larangan yang bersifat kuantitatif di bawah aturan pasal XI GATT.
- d) Pasal XX. Pasal XX merupakan suatu kewajiban pengecualian yang menjelaskan mengenai klausul perlindungan lingkungan dalam aturan WTO. Pasal ini menyatakan:

"Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:... (b) necessary to protect human, animal or plant life or health;... (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption; ..."

Akan tetapi, hubungan antara pengukuran perdagangan MEA dan WTO menjadi semakin rumit dalam konteks interpretasi yang berkaitan dengan Pasal XX yang telah

dibicarakan dalam beberapa mekanisme sengketa panel WTO sehingga dibutuhkan upaya yang cepat untuk mengklarifikasi suatu isu yang akan bersinggungan dengan Pasal XX, seperti dalam pembukaannya mengenai terminologi "*arbitrary and unjustified discrimination*" dan "*disguised restriction on international trade*".¹⁶

Seperti telah dikatakan di atas, walaupun belum ada kasus yang dibawa oleh negara anggota WTO mengenai MEA ini, namun dampaknya terlihat terhadap beberapa perjanjian lingkungan dalam negosiasi-negosiasi untuk perlindungan lingkungan dan pembangunan, seperti salah satunya adalah gagalnya *Biosafety Protocol*¹⁷, ketika negara-negara yang tergabung dalam Kelompok 'Miami'¹⁸ berpihak pada industri bioteknologi yang ingin agar protokol ini mengaplikasikan aturannya hanya terhadap *genetically modified organism* (GMO) yang dilepas ke lingkungan seperti bibit untuk tumbuhan. Argumentasi dasarnya adalah bahwa 90 persen komoditas dijadikan pengecualian karena merupakan bahan pangan yang dijadikan makanan sehari-hari dan tidak dilepas ke lingkungan. Begitu juga yang terjadi terhadap Protokol Kyoto, beberapa perusahaan multinasional yang tergabung dalam International Climate Change Partnership seperti General Motor, BP dan Amoco mendesak dengan argumen bahwa protokol ini akan mempunyai dampak negatif terhadap perdagangan, lapangan pekerjaan, dan konsumsi energi dengan dampak pada sektor-sektor seperti kimia, pengolahan minyak, kertas, baja, dan aluminium.¹⁹

Maka, sebuah komitmen untuk meredam potensi konflik antara dua rejim internasional yang berbeda ini adalah sebuah urgensi

baik dari WTO maupun dari MEA. Adapun tujuan utama untuk pencarian kesepakatan kedua rejim ini akan menghasilkan beberapa hal, antara lain:

- a) penurunan friksi perdagangan internasional;
- b) peningkatan kerjasama global melindungi lingkungan;
- c) penyediaan kebijakan yang transparan dan kepastian implementasi dalam komunitas bisnis dan lingkungan; dan,
- d) minimalisasi distorsi dan diskriminasi komoditas di pasar terbuka.

Untuk mewujudkan keempat poin di atas dapat dimulai dengan mengacu ke prinsip 15 Delarasi Rio dalam lingkungan dan pembangunan tahun 1992, yaitu:

"Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation."

Implementasinya adalah dengan mengajukan prinsip-prinsip pencegahan (*precautionary principles*) di dalam aturan-aturan WTO. Prinsip ini dapat menjadi sebuah kerangka hukum dan kebijakan global yang dapat menciptakan keseimbangan dalam ekonomi global dengan dampak berkelanjutan terhadap lingkungan dan sumber daya alam. Pengembangan aturan internasional untuk sedikit membatasi perdagangan dapat membuat suatu negara mengembangkan implementasi dari kualitas lingkungannya. Hal ini seharusnya didukung oleh negara industri maju dengan memberikan kontribusinya yang seimbang dalam tingkatan politik dan bantuan finansial tidak

hanya terhadap WTO tapi juga terhadap UNEP.

WTO sebagai elemen sentral dari sistem ekonomi internasional, harus sedikit direformasi sehingga publik dapat tahu dan berpartisipasi dalam keputusan yang dapat mengancam lingkungan.²⁰ Namun di sisi lain WTO juga tidak boleh terjebak menjadi institusi yang akan membuat kebijakan mengenai lingkungan hidup. Hal ini sebenarnya sudah ditunjang oleh parameter yang selama ini digunakan oleh CTE dalam kerjanya bahwa WTO bukan merupakan agen internasional yang mengurus masalah perlindungan lingkungan. Artinya, kompetensi WTO untuk pembuatan kebijakan yang harus berkoordinasi dengan MEA hanya sebatas pada masalah perdagangan saja, dan aspek kebijakan lingkungan yang berdampak terhadap masalah perdagangan.²¹

Di saat yang sama, pengembangan sistem internasional yang dapat melindungi lingkungan juga harus dikembangkan, yaitu dengan mengembangkan aturan-aturan di dalam MEA yang dapat menjadi instrumen yang efektif untuk implementasi aturan-aturan yang berkaitan dengan lingkungan. Selama ini UNEP, sebagai badan PBB yang membawahi masalah lingkungan dan seharusnya menjadi barometer kebijakan lingkungan terhadap pemerintah nasional, dipertanyakan kualitasnya untuk menangani banyaknya isu-isu lingkungan hidup.

Apabila kedua pandangan ini dapat diwujudkan maka tindakan unilateralisme yang selama ini sering digunakan oleh beberapa negara untuk melindungi lingkungannya dan terkadang sebagai bentuk proteksionisme terselubung yang dapat

merusak sistem perdagangan multilateral dapat dihindarkan. Harapannya, kesinambungan antara berjalannya kedua rejim yang berbeda ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Friends of the Earth International. 1999. *The World Trade System. Winner and Losers, A Resource Book*. London: Friends of the Earth.

International Trade Centre UNCTAD/WTO (ITC) dan Commonwealth Secretariat (CS). 1999. *Business Guide to the World Trading System*. Jenewa: ITC/CS.

Islam, M. Rafiqul. 1999. *International Trade Law*. Sydney: LBC Information Services.

McDonald, Brian. 1998. *The World Trading System. The Uruguay Round and Beyond*. London: Macmillan Press.

Neumayer, Eric. 2001. *Greening Trade and Investment. Environmental Protection Without Protectionism*. London: Earthscan.

Porter, Gareth dan Janet Welsh Brown. 1996. *Global Environmental Politics*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Young, Oran. 1994. *International Governance. Protecting The Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell University Press.

Situs Internet

<http://www.cid.harvard.edu/citrade/issues/tradeenv.html>

<http://www.cs.si.edu/topics/pubs/paper.pdf>

http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/guiding_e.htm

Briefing Kit

Greenpeace Briefing Kit. 1999. *Safe Trade in the 21st Century*. Center for International Environmental Law and Greenpeace.

CATATAN BELAKANG

¹ Sebelum tahun 1970an keterkaitan kedua isu ini hanya merupakan isu kelas kedua. Dengan diselenggarakan United Nations Conference on the Human Environment (UNCHE) tahun 1972 di Stockholm, Swedia, isu lingkungan hidup dan khususnya keterkaitan *trade-environment* mulai mendapat perhatian masyarakat internasional karena sifatnya yang lintas batas (*transboundary*).

² Brian McDonald, *The World Trading System. The Uruguay Round and Beyond*, (London: Macmillan Press, 1998), hlm. 257.

³ Kasus ini dikenal sebagai sengketa Tuna-Dolphin.

⁴ Gareth Porter dan Janet Welsh Brown, *Global Environmental Politics*, edisi ke-2. (Boulder, Colorado: Westview Press, 1996), hlm. 129-130.

⁵ Young mengatakan isu-isu yang relevan terhadap *environmental governance* muncul ketika ada usaha untuk mengendalikan institusi-institusi sosial yang berkaitan dengan perhatian atas lingkungan mempunyai konsekuensi mempengaruhi rejim lain atau sebaliknya. Untuk selengkapnya lihat Oran Young, *International Governance. Protecting The Environment in a Stateless Society*, (Ithaca: Cornell University Press, 1994), hlm. 24-26.

⁶ Asumsi dasar perspektif lingkungan hidup melihat adanya perbedaan antara nilai-nilai yang terkandung dalam perdagangan bebas dengan lingkungan hidup. Ketika perlindungan lingkungan menjadi tujuan utama, maka perjanjian mengenai perdagangan bebas (dalam hal ini mengacu ke GATT/WTO) harus memasukkan ketentuan-ketentuan khusus yang dapat membuat suatu negara dan masyarakat subnasional mempunyai kedaulatan untuk secara unilateral mengadopsi, mengimplementasi dan memberlakukan aturan yang ketat bagi perlindungan lingkungan, dengan memberikan hak menggunakan *Trade-Related Environ-*

mental Measures (TREMs). Sedangkan perspektif perdagangan bebas sangat menekankan bahwa perdagangan bebas sangat menekankan bahwa perdagangan bebas merupakan suatu syarat bagi pertumbuhan ekonomi dengan banyak melakukan eksploitasi terhadap sumber daya alam.

⁷ Konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) pertama kali dilontarkan dan dibahas pada United Nations Conference on Environment and Development di Rio de Janeiro, Brazil, pada tahun 1992, yang juga menghasilkan agenda 21.

⁸ M. Rafiqul Islam, *International Trade Law*, (Sydney: LBC Information Services, 1999), hlm. 399.

⁹ Sembilan lain program kerja CTE adalah mekanisme penyelesaian sengketa (*dispute settlement mechanism*), penggunaan potensial dari subsidi lingkungan hidup (*environmental subsidies*), pembebanan pajak lingkungan, *ecolabelling*, transparansi dari ukuran perdagangan terhadap kepentingan lingkungan hidup, dampak ukuran perdagangan terhadap kepentingan lingkungan, perdagangan terhadap barang yang dilarang secara domestik, keterkaitan lingkungan dengan aturan TRIPs, dan keterkaitan lingkungan dengan aspek perdagangan jasa (*trade in services*).

¹⁰ Jake Caldwell, "Multilateral Environment Agreements and the GATT/WTO Regime", dalam <http://www.cid.harvard.edu/citrade/issues/tradeenv.html>, diakses tanggal 31 Juli 2003, jam 19:00 WIB.

¹¹ Dikutip dari William Krist, "The WTO and MEAs-Time for a Good Neighbor Policy", dalam www.cs.si.edu/topics/pubs/paper.pdf, diakses tanggal 31 Juli 2003, jam 18:30 WIB, yang juga mengutip dari United Nations Environment Programme (UNEP) dan International Institute for Sustainable Development (IISD), *Environment and Trade: A Handbook*, (Nairobi: UNEP dan IISD, 2000).

¹² Caldwell, *Op.Cit.*

¹³ Principle 7: States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, states have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.

¹⁴ International Trade Centre UNCTAD/WTO (ITC) dan Commonwealth Secretariat (CS), *Business Guide to the World Trading System*, edisi ke-2, (Jenewa: ITC/CS, 1999), hlm. 269.

¹⁵ Caldwell, *Op.Cit.*

¹⁶ Eric Neumayer, *Greening Trade and Investment. Environmental Protection Without Protectionism*, (London: Earthscan, 2001), hlm. 170-172.

¹⁷ Friends of the Earth International, *The World Trade System. Winner and Losers, A Resource Book*, (London: Friends of the Earth, 1999), hlm. 29-30.

¹⁸ Kelompok Miami terdiri dari Amerika Serikat, Kanada, Uruguay, Australia, dan Chili adalah negara-negara yang didukung oleh perusahaan industri bioteknologi AS yang juga merupakan representasi perusahaan-perusahaan utama dunia dalam industri bioteknologi dan selalu melakukan lobi yang kuat untuk menentang isi dari protokol *biosafety*.

¹⁹ Friends of the Earth International, *Op.Cit.*

²⁰ A Greenpeace Briefing Kit, "Safe Trade in the 21st Century", yang disiapkan oleh Center for International Law dan Greenpeace, September 1999.

²¹http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/guiding_e.htm, diakses tanggal 22 September 2003, jam 17:00 WIB.

LAMPIRAN I

Tabel 1
MEAs dan Dampak terhadap Perdagangan

MEA	Tanggal mulai diberlakukan	Negara Anggota	Dampak Terhadap Produk
International Convention for the Regulation of Whaling (IWC)	10/11/1948	49	Paus
International Convention for the Protection of Birds	3/5/1950	15	Burung dan telur burung
International Plant Protection Convention	3/4/1952	69	Tumbuhan
Agreement Concerning Co-Operation in the Quarantine of Plants and Their Protection Against Pests and Diseases	19/10/1960	8	Tumbuhan dan bibitnya
International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT)	21/3/1969	28	Tuna dan ikan yang serupa dengan tuna
Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)	1/7/1975	152	Hewan dan tumbuhan
Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries	1/1/1979	19	Ikan
Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR)	7/4/1982	27	Sumber daya kehidupan maritim Antartika
International Tropical Timber Agreement	1/4/1985	54	Kayu-kayu tropis <i>non-coniferous</i>
Convention for the Protection of the Ozone Layer (Montreal Protocol)	22/9/1988	175	Senyawa yang dapat mempengaruhi penipisan lapisan ozon
Convention for the Prohibition of Fishing with Long Driftnets in the South Pacific	17/5/1991	15	Sumber daya hidup maritim
Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal (Basel Convention)	5/5/1992	141	Limbah beracun
Convention on Biological Diversity (CBD)	29/12/1993	168	Konservasi keanekaragaman hayati
United Nations Framework Convention on Climate Change	21/3/1994	176	Enam gas rumah kaca

Sumber: ENTRI (2001), yang dikutip dari William Krist, "The WTO and MEAs-Time for a Good Neighbor Policy", dalam www.cs.si.edu/topics/pubs/paper.pdf, diakses tanggal 31 Juli 2003, jam 18:30 WIB.

Selain itu ada beberapa MEA lain yang juga terkait dengan WTO dan masih dalam proses pemberlakuan seperti The Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemical and Pesticides in International Trade dan The Agreement on Persistent Organic Pollutants (POPs Agreement).