

WTO DAN LINGKUNGAN HIDUP

Syamsul Maarif



Banyak negara terutama negara maju menyambut dengan antusias berdirinya WTO. Alasannya, *enforcement mechanism* lebih efektif dan banyak hal masuk ke dalam disiplin WTO termasuk diantaranya jasa, barang-barang hasil pertanian, tekstil, investasi serta kekayaan intelektual. Akan tetapi antusias ini tidak diikuti oleh beberapa kalangan terutama non-pemerintahan. Pecinta lingkungan tidak puas karena WTO ternyata tidak berwawasan lingkungan. Menurut mereka, akan banyak kebijakan lingkungan terganjal oleh ketentuan WTO. Benarkah demikian? Tulisan ini mencoba memberikan satu kemungkinan jawaban.

Pengantar

World Trade Organization (WTO) adalah lembaga internasional yang mengatur hubungan perdagangan antar negara. WTO berdiri setelah negara-negara anggota *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) sepakat untuk mendirikaninya dalam Putaran terakhir Uruguay pada tanggal 15 April 1994 di Marrakesh, Maroko.

Dibandingkan dengan GATT 1947, WTO lebih komprehensif karena mengatur bukan hanya hal-hal yang telah diatur oleh GATT 1947, akan tetapi juga hal-hal baru termasuk perdagangan hasil-hasil pertanian, tekstil, jasa, investasi dan hak-hak intelektual.¹

Banyak pengamat menilai bahwa WTO akan lebih dapat berperan dalam penegakan aturan perdagangan internasional di masa-masa yang akan datang. Bukan hanya karena banyak negara yang menjadi anggota akan tetapi juga karena sistem penegakan peraturannya lebih

¹Naskah lengkap Kesepakatan GATT pada Putaran Uruguay dapat dilihat di *International Legal Materials* (ILM) Vol. 33, hal. 1125+.

efektif. Rekomendasi panel WTO mengikat pihak-pihak yang bersengketa kecuali apabila seluruh anggota *Dispute Settlement Body* (DSB) menolak.

Karena efektifitasnya, berbagai kalangan mendesak agar WTO berfungsi sebagai lembaga internasional yang bukan hanya mengatur masalah perdagangan akan tetapi juga non-perdagangan misalnya masalah perlindungan hak-hak buruh, hak azasi manusia dan lingkungan.

Khusus untuk masalah lingkungan, banyak lembaga swadaya masyarakat (LSM) bidang lingkungan tidak jemu-jemunya bahkan sampai dengan detik-detik terakhir sebelum ditutupnya Putaran Uruguay mendesak agar delegasi anggota GATT menyesuaikan Rancangan Kesepakatan Uruguay dengan isu lingkungan. Mereka berpendapat bahwa WTO yang akan didirikan tersebut tidak berwawasan lingkungan karena, diantaranya, di bawah ketentuan WTO kebijakan lingkungan suatu negara yang menghambat kegiatan ekspor- impor harus dicabut.²

Benarkah WTO tidak berwawasan lingkungan? Jawabannya tergantung pada pandangan kita atas peran yang sebaiknya dilakukan oleh WTO terhadap isu lingkungan. Secara sederhana terdapat dua macam peran yaitu aktif dan pasif. Dikatakan aktif apabila WTO mengatur bukan hanya masalah perdagangan antar negara akan tetapi juga masalah lingkungan. Dikatakan pasif apabila WTO mengatur utamanya hanya masalah perdagangan internasional akan tetapi akomodatif terhadap isu lingkungan.

Tulisan ini mencoba menjawab pertanyaan di atas dengan memakai pandangan kedua yaitu peran pasif WTO. Pandangan ini dipilih karena sebagai penerus GATT, WTO didirikan sebagai badan perdagangan internasional. Apakah peran pasif ini sebaiknya dirubah menjadi aktif tentunya perlu dikaji lebih lanjut.

Pembahasan

Untuk menentukan apakah WTO berwawasan lingkungan, perlu

²Lihat salah satu Proposal LSM yang ditanda tangani oleh 50 wakil LSM dan individu dari 11 negara, *The Marrakesh Proposals for Sustainable Development Trade* (12 April 1994). Proposal ini dikirim ke seluruh delegasi peserta pertemuan akhir Putaran Uruguay di Maroko.

dikaji tujuan serta praktek GATT/WTO.

Tujuan WTO

Dilihat dari tujuannya, WTO berwawasan lingkungan. Paragraf Pertama Pembukaan WTO menyatakan bahwa tujuan utama WTO adalah tercapainya peningkatan hubungan perdagangan dan ekonomi antar negara. Akan tetapi dalam mencapainya, khususnya dalam pemanfaatan sumber alam, anggota WTO perlu mengusahakannya "*in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment...*". Rumusan ini merupakan salah satu faktor pembeda antara WTO dengan GATT 1947 dalam kaitannya dengan isu lingkungan.

Berbeda dengan ketentuan Pembukaan WTO, ketentuan Pembukaan GATT 1947 tidak secara tegas menyatakan tentang perlu memperhatikan aspek lingkungan.³ Ini bukan berarti secara tegas bisa dikatakan sebaliknya yaitu menganjurkan untuk memanfaatkan kekayaan alamnya tanpa perlu memperhatikan aspek lingkungan. Secara samar-samar, pesan untuk memperhatikan aspek lingkungan sebenarnya ada di dalam ketentuan Pembukaan GATT 1947. Istilah "*raising standard of living*" yang dicantumkan sebagai salah satu tujuan GATT dapat ditafsirkan sebagai indikasi perlunya memperhatikan aspek lingkungan dalam melakukan hubungan perdagangan antar negara.

Memang masih perlu diadakan penelitian lebih lanjut tentang hubungan antara standar hidup tinggi dengan kualitas lingkungan. Akan tetapi tidaklah berlebihan apabila diharapkan bahwa naiknya standar hidup satu kelompok masyarakat akan membawa perbaikan pada lingkungannya. Dengan standar hidup yang tinggi, mereka diharapkan bersedia menyediakan dana untuk perlindungan lingkungan karena lingkungan yang terjaga adalah bagian dari kebutuhan hidupnya sehingga dana untuk lingkungan akan tersedia dengan cukup.

Akan tetapi, ketentuan Pembukaan GATT 1947 dapat pula ditafsirkan tidak mempunyai tujuan yang berkaitan dengan lingkungan. Pemakaian istilah "*developing the full use of the resource of the world*" tanpa referensi tentang lingkungan menunjukkan tidak adanya pesan khusus dari GATT akan perlunya memperhatikan aspek lingkungan dalam memanfaatkan sumber alam.

³Teks lengkap GATT 1947 dapat dibaca di *U.N.T.S.* Vol. 55 hal. 194

Adalah suatu perkembangan bagus jika kemudikan rumusan Pembukaan GATT 1947 disempurnakan dengan rumusan Pembukaan WTO. Perlunya perlindungan lingkungan juga dicantumkan di dalam ketentuan Pembukaan beberapa kesepakatan Uruguay lainnya misalnya *Agreement on Agriculture*, dan *Agreement on Technical Barriers to Trade*.

Belum diketahui secara jelas faktor pendorong dimasukkannya isu lingkungan di dalam ketentuan Pembukaan WTO. Salah satunya barangkali karena munculnya kesadaran di tingkat internasional bahwa kegiatan ekonomi dan perdagangan tidak akan dapat berlangsung lama apabila perlindungan terhadap lingkungan terutama tersedianya sumber alam diabaikan.⁴

LSM juga nampaknya mempunyai andil cukup besar. Selama berlangsungnya Putaran Uruguay, beberapa LSM di Amerika Serikat, terutama setelah keluarnya Rekomendasi Panel GATT dalam kasus *Tuna-Dolphin*, telah aktif melakukan advokasi tentang perlunya dilakukan analisa lingkungan terhadap semua kesepakatan perdagangan antar negara.⁵ Bahkan mereka sempat mendesak Kongres Amerika Serikat untuk menolak Rancangan Kesepakatan Uruguay (Dunkle Draft). Alasannya, bila disepakati Kesepakatan tersebut akan dapat menurunkan standar lingkungan Amerika Serikat.⁶ Untuk maksud yang sama mereka juga sempat mendesak pemerintah Amerika Serikat melalui pengadilan.⁷ Ini semua tentu berdampak pada perun-

⁴Kesadaran tersebut nampak mulai muncul terutama setelah disebarkannya Laporan Komisi Dunia tentang Lingkungan dan Pembangunan oleh Komisi Brundtland pada tahun 1987. Laporan lengkapnya dapat dibaca di World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (Oxford: Oxford University Press, 1987).

⁵Dalam kasus ini diceritakan bahwa Amerika Serikat pada tahun 1990 menjatuhkan embargo atas impor ikan tuna dari Meksiko. Alasannya, nelayan Meksiko menggunakan teknologi penangkapan ikan yang menyebabkan banyak dolphin ikut mati. Panel GATT menyatakan bahwa embargo tersebut tidak sesuai dengan ketentuan GATT. Salah satu alasannya adalah karena ia mengatur tentang proses produksi yaitu metode penangkapan tuna dan bukan mengatur masalah produk atau tunanya itu sendiri. Laporan lengkap Panel GATT atas kasus tersebut dapat dilihat di *United States- Restrictions on Import of Tuna (United States v. Meksiko)* (1991), GATT Doc. DS21/R. 30 I.L.M 1594-1623.

⁶Lihat, "Fears over Gattzilla the trade monster" *Financial Times* (30 January 1992).

⁷Lihat misalnya pada tahun 1991 tiga LSM yaitu Public Citizens, Sierra Club dan Friends of the Earth telah mengajukan petisi di District Court, the District of Columbia. Mereka minta agar pengadilan mengharuskan pemerintah Amerika Serikat (USTR) untuk melakukan analisa lingkungan sebelum menyetujui Perjanjian Perdagangan Bebas Amerika Utara (NAFTA) dan GATT. Permintaan mereka ditolak. Pengadilan menganggap bahwa mereka tidak mempunyai

dingan di Putaran Uruguay sehingga isu lingkungan dicantumkan ke dalam ketentuan Pembukaan.

Yang menjadi masalah adalah penegasan tentang perlunya perlindungan lingkungan yang dicantumkan di dalam ketentuan Pembukaan ternyata tidak diikuti dengan pengaturan lebih lanjut di dalam batang tubuh Kesepakatan Uruguay. GATT 1994 juga tidak menyebutkan referensi tentang lingkungan. Beberapa Kesepakatan memang menyebutkan isu lingkungan tetapi hanya sepintas. Misalnya, di dalam Kesepakatan tentang Subsidi disebutkan dengan memenuhi persyaratan tertentu subsidi untuk lingkungan dapat dikategorikan sebagai "non-actionable subsidy". Artinya, negara lain tidak diperbolehkan mengenakan suatu tindakan "balasan" atas ekspor barang suatu negara karena negara eksportir tersebut telah menyediakan subsidi lingkungan kepada eksportirnya.⁸ Dalam Kesepakatan yang berhubungan dengan hak intelektual, negara anggota juga diperbolehkan, tentunya dengan syarat-syarat tertentu, untuk tidak memberikan hak patent atas penemuan tertentu apabila penemuan tersebut akan merusak lingkungan.⁹

Praktek GATT/WTO

Berbeda dengan apa yang tertulis di dalam Kesepakatan Uruguay, dalam praktek, kita dapat menemukan bahwa isu lingkungan telah menjadi bagian dari GATT/WTO bahkan sejak tahun 1971. Ketika itu, sebagai salah satu bentuk partisipasi GATT dalam Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup di Stockholm pada tahun 1972, GATT mengadakan kajian tentang hubungan antara perdagangan internasional and lingkungan.¹⁰ Keterlibatan GATT/WTO dalam isu lingkungan terutama dapat dilihat dari adanya Komisi Perdagangan dan Lingkungan Hidup (CTE) serta beberapa kasus yang diajukan ke panel.

hak untuk mengajukan petisi. Mereka kemudian mengajukan banding. Seperti pada tingkat pertama, banding mereka ditolak oleh pengadilan. Alasannya, perjanjian perdagangan yang dimaksud belum efektif berlaku. Laporan lengkap kedua kasus tersebut dapat dilihat di *Public Citizen v. Office of the United States Trade Representative*, 782 F. Supp. 139, *Public Citizen v. Office of the United States Trade Representative*, 970 F. 2nd, 916.

⁸Pasal 8 *the Uruguay Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*.

⁹Pasal 27 *the Uruguay Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*.

¹⁰Hasil lengkap kajiannya dapat dibaca di GATT, *Industrial Pollution Control and International Trade* (Geneva: GATT, 1971).

a. Komisi Perdagangan dan Lingkungan (CTE)

Suatu badan khusus di bawah GATT yang mempunyai tugas untuk membahas isu lingkungan sebenarnya telah dikenal sejak tahun 1971 yang waktu itu berupa sebuah kelompok kajian yang dikenal dengan "The Group on Environmental Measures and International Trade (Grup).¹¹ Semula Grup ini hanya beranggotakan 15 negara akan tetapi kemudian jumlahnya meningkat menjadi 50 pada tahun 1990.

Tugas utama Grup ini adalah mengkaji dampak penerapan kebijakan lingkungan terhadap pelaksanaan ketentuan GATT. Diperkirakan pada saat itu banyak anggota GATT yang akan menerapkan kebijakan lingkungan sebagai dampak dari diselenggarakannya Konferensi Dunia tentang Lingkungan di Stockholm pada tahun 1972. Sayang sekali Grup ini tidak aktif. Tidak jelas kenapa tidak pernah mengadakan pertemuan resmi sejak didirikan. Kemungkinan karena sebagian besar anggota GATT lebih mengkonsentrasikan dirinya untuk menurunkan hambatan perdagangan berupa tarif dan non-tarif. Disamping itu, isu lingkungan, setelah lewat beberapa tahun sejak diadakannya Konferensi Stockholm tidak menjadi isu umum.

Pada tahun 1990, GATT, atas permintaan negara-negara maju, mengaktifkan kembali badan ini karena isu lingkungan mulai mencuat ke permukaan seiring dengan akan diselenggarakannya Konferensi Lingkungan di Rio de Janeiro pada tahun 1992.¹² Berbeda dengan Grup tahun 1971, Grup 1990 sangat aktif. Ini terjadi karena terdapat kecenderungan beberapa negara anggota GATT untuk menerapkan pembatasan bahkan larangan impor karena alasan lingkungan.

Banyak pengamat menilai bahwa Grup ini belum bisa menjawab tantangan GATT dalam menghadapi isu lingkungan. Penilaian ini dapat dimengerti terutama karena wewenang Grup ini terbatas. Sama dengan ketika didirikan pada tahun 1971, Grup ini hanya mempunyai wewenang untuk mengkaji implikasi atau akibat diterapkannya kebijakan lingkungan oleh anggota GATT terhadap pelaksanaan ketentuan GATT. Grup ini tidak mempunyai wewenang, misalnya, untuk mengkaji akibat diterapkannya ketentuan GATT terhadap pelaksanaan kebijakan lingkungan.

¹¹Lihat GATT, *Group on Environmental Measures and International Trade*, GATT Doc. C/M/71 (1971).

¹²Lihat GATT, *Group on Environmental Measures and International Trade*, GATT Doc. C/M/74 (1991).

Pada Putaran Uruguay, Grup ini diganti dengan satu badan yang lebih permanen yaitu *The Committee on Trade and Environment* (Komisi) untuk mengkaji hubungan timbal balik antara ketentuan GATT dengan kebijakan lingkungan.¹³ Tidak seperti Grup sebelumnya, Komisi ini telah bekerja secara aktif. Pertemuan rutin diadakan beberapa kali dalam setiap tahun. Bahkan Komisi 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 kebijaksanaan lingkungan. Bahkan bila dipandang perlu, Komisi dapat mengusulkan diadakannya perubahan terhadap ketentuan GATT/WTO guna mengakomodasi isu lingkungan.

Memang masih perlu diamati lebih lanjut apakah Komisi ini bisa bersikap netral terhadap isu lingkungan. Beberapa pengamat meragukan akan terwujudnya kajian yang objektif dari Komisi. Sebagai bagian dari lembaga perdagangan yaitu WTO, Komisi dikhawatirkan lebih condong untuk menjaga kepentingan GATT/WTO. Agenda pengkajian akan diarahkan untuk menemukan jalan agar kebijakan lingkungan tidak menghambat pelaksanaan ketentuan GATT/WTO dan bukan sebaliknya.¹⁴

b. Praktek GATT/WTO

Beberapa keputusan panel menunjukkan bahwa GATT/WTO telah mengakomodasi isu lingkungan. Beberapa panel dalam beberapa kasus telah menerapkan ketentuan GATT/WTO yang semula hanya dibuat untuk mengatur isu perdagangan terhadap kebijakan perdagangan yang berkaitan dengan isu lingkungan.

Setidak-tidaknya terdapat enam kasus yang berhubungan dengan lingkungan khususnya konservasi kekayaan alam. Ini tidak termasuk kasus yang berhubungan dengan kesehatan misalnya *Thai-Cigarettes*¹⁵ atau sanitasi misalnya *Hormones I* dan *Hormones II*,¹⁶ serta *Salmon*.¹⁷

¹³Lihat, *Ministerial Decision of 14 April 1994 Establishing the Committee on Trade and Environment*, MTN/TN/MIN (94)/1/Rev.1.

¹⁴Lihat, misalnya, K.V. Moltke, *The Last Round: The General Agreement on Tariffs and Trade in Light of the Earth Summit* (1993) 23 *Envir. L.* 55.

¹⁵Laporan lengkap kasus ini dapat dilihat di *Thailand Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes (United States v. Thailand)* (1990), GATT Doc. DS10/R, 37th supp. B.I.S.D. (1991) 200.

Keenam kasus tersebut adalah *Tuna-Dolphin I* dan *Tuna-Dolphin II*,¹⁸ *Superfund*,¹⁹ *Unprocessed Herring and Salmon*,²⁰ *Gas Guzzler Tax*,²¹ dan *Shrimp*.²²

Tuna-Dolphin I & II

Kedua kasus ini mengatur tentang pengenaan embargo impor untuk lingkungan yaitu konservasi sumber daya alam (dolphin). Sebagaimana disinggung diatas, *Tuna-Dolphin I* menguraikan bahwa Amerika Serikat pada tahun 1990 menjatuhkan embargo terhadap impor ikan tuna dari Meksiko termasuk produk-produk yang dibuat dari tuna. Alasannya, nelayan Meksiko, begitu dalil Amerika Serikat, masih menggunakan teknologi penangkapan tuna secara tradisional yang menyebabkan banyak dolphin mati. Embargo tersebut, dalih Amerika Serikat, dibenarkan oleh ketentuan GATT karena impor tuna dari Meksiko tersebut tidak memenuhi standar yang berlaku di Amerika Serikat. Disamping itu, kata Amerika Serikat, embargo atau pembatasan impor untuk kepentingan lingkungan dibenarkan oleh GATT khususnya Pasal XX (b)(g).

Dalam keputusannya Panel tidak sependapat dengan Amerika Serikat. Panel berpendapat bahwa embargo impor Amerika Serikat dalam kasus ini tidak memenuhi ketentuan GATT. Alasannya, antara lain, kebijakan embargo impor tersebut dijatuhkan untuk mengatur

¹⁸Laporan lengkap kasus ini dapat di lihat di *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (United States v. the European Community)* 1997, WTO Doc. WT/DS26/R/USA (1998) (Hormones I); *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Canada v. the European Community)* (1997), WTO Doc. WT/DS48/R/Can (1997) (Hormones II); *EC Measures Concerning Meat and Meat Products* (1998), WTO Doc. WT/DS26/AB/R (1998) (Keputusan Banding).

¹⁹Laporan lengkap kasus ini dapat di lihat di *Australia - Measures Affecting Importation of Salmon (Canada v. Australia)* WT/DS18/R, 12 June 1998; *Australia - Measures Affecting Importation of Salmon (Australia & Canada)*, WT/DS18/AB/R, 20 October 1998 (Banding).

²⁰*Supra* note no. 5 dan GATT Doc. DS29/R (June 1994), (1994) 33 I.L.M. 839.

²¹Laporan lengkap kasus ini dapat dilihat di *United States - Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances (United States v. Canada, the EEC, and Mexico)* (1987), GATT Doc. L/6175, 34th Supp. B.I.S.D. (1986- 1987) 136- 166.

²²Laporan lengkap kasus ini dapat dilihat di *Canada - Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon (United States v. Canada)* (1989), GATT Doc. L/6268, 5th supp. B.I.S.D. (1987-1988) 98.

²³Laporan lengkap kasus ini dapat dilihat di *United States - Taxes on Automobiles (MEE v. Amerika Serikat)* (1994) GATT Doc. DS31/R (1994), (1994) 33 ILM 1397.

²⁴Laporan lengkap kasus ini dapat dilihat di *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (India et al. V. United States)* (1998), WTO Doc. WT/DS58/R (1998).

proses produksi yaitu teknologi penangkapan tuna dan bukan produknya itu sendiri yaitu tuna. Negara importir, kata Panel, memang dimungkinkan untuk menerapkan standar yang berlaku didalam negerinya terhadap barang impor dengan ketentuan, antara lain, standar tersebut berkenaan dengan produk bukan berkenaan dengan proses produksi.²³

Alasan lainnya adalah embargo Amerika Serikat kali ini dijatuhkan untuk mengatur masalah lingkungan yaitu berkurangnya dolphin di luar batas yurisdiksi nasionalnya yaitu di wilayah timur lautan Pasific. Panel berpendapat bahwa GATT memang memperbolehkan negara anggota untuk menerapkan pembatasan impor untuk mengatur masalah lingkungan akan tetapi masalah tersebut terjadi atau diperkirakan akan terjadi didalam yurisdiksi nasionalnya.²⁴ Panel menganjurkan agar pengaturan masalah lingkungan di luar wilayah nasional suatu negara dilakukan melalui pendekatan internasional atau bilateral bukan melalui tindakan sepihak (*unilateral*) satu negara.

Tuna-Dolphin II juga mengatur hal yang hampir sama dengan *Tuna-Dolphin I*. Bedanya terletak pada penggugatnya. Dalam *Tuna-Dolphin I* penggugatnya adalah Meksiko. Semetara itu penggugat dalam *Tuna-Dolphin II* adalah Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) dan Belanda. Perbedaan lainnya terletak pada penafsirannya yang berkaitan dengan wewenang suatu negara untuk mengatur masalah lingkungan yang berada di luar yurisdiksi nasionalnya. Masalah ini memang tidak diatur secara tegas di dalam GATT. Menurut Panel *Tuna-Dolphin I*, tindakan sepihak dalam bentuk pembatasan impor untuk mengatur masalah lingkungan yang berada di luar yurisdiksi nasional tidak dapat dibenarkan. Panel berpendapat bahwa catatan sejarah lahirnya Pasal yang mengatur masalah ini yaitu Pasal XX menunjukkan bahwa tindakan serupa hanya bisa dilakukan apabila masalahnya terjadi atau dikhawatirkan akan terjadi di dalam yurisdiksi nasional dari negara pengimpor.

Sementara itu, Panel *Tuna-Dolphin II* berpendapat bahwa GATT tidak melarang anggotanya, tentunya dengan memenuhi syarat-syarat tertentu, untuk menerapkan kebijakan perdagangan guna mengatur masalah yang berada di luar daerah yurisdiksi nasionalnya. Alasannya, tidak terdapat satupun ketentuan di dalam GATT yang melarang

²³Lihat laporan Panel, *supra* note no. 5, par. 5.8- 5.16.

²⁴Lihat *ibid.*, para. 5.24- 5.34.

hal tersebut. Juga, berdasarkan praktek GATT sebelumnya,²⁵ ketentuan Pasal XX berlaku terhadap kebijakan perdagangan dalam hal ini pembatasan ekspor salmon oleh Kanada ke Amerika Serikat tanpa membedakan apakah salmon tersebut diperoleh dari dalam yurisdiksi nasionalnya atau tidak.

Walau beda tentang isu yurisdiksi, Panel *Tuna-Dolphin II* menemukan hal yang sama dengan Panel *Tuna-Dolphin I* dalam isu lainnya. Kedua-keduanya menyimpulkan bahwa embargo Amerika Serikat dalam kasus ini dinyatakan tidak memenuhi ketentuan GATT.

Superfund

Kasus ini mengatur tentang pengenaan pajak impor untuk kepentingan lingkungan. Diuraikan dalam kasus ini bahwa Amerika Serikat pada tahun 1986 mengenakan pajak khusus untuk minyak mentah (*crude oil*) impor yang tidak diproses melalui *refinery* di Amerika Serikat. Pajak tersebut adalah 11.7 sen per barel, 3.5 sen lebih tinggi dibandingkan dengan minyak mentah yang diproses di Amerika Serikat. Karena untuk tujuan lingkungan, maka pajak tersebut, kata Amerika Serikat, dapat dibenarkan.

Kanada, MEE dan Meksiko sebagai penggugat tidak setuju dan menyatakan bahwa pajak tersebut bertentangan dengan ketentuan GATT. Pajak tersebut, kata para penggugat, lebih tinggi dibandingkan dengan pajak sejenis yang dikenakan terhadap pengusaha minyak dalam negeri yaitu hanya sebesar 8.2 sen per barel. Ini, kata mereka, bertentangan dengan prinsip non-diskriminasi. Panel setuju dengan para penggugat.

Unprocessed Herring and Salmon

Kasus ini mengatur tentang pembatasan ekspor untuk kepentingan lingkungan. Bedanya dengan *Tuna-Dolphin I* dan *Tuna-Dolphin II* adalah kasus ini mengatur tentang pembatasan ekspor dan bukan pembatasan impor. Diuraikan dalam kasus ini bahwa Kanada melarang ekspor ikan herring dan salmon yang belum diproses ke Amerika Serikat sebelum diadakan pemeriksaan dan pendataan terlebih dahulu di tempat yang telah ditentukan. Kanada mengatakan bahwa larangan tersebut diperlukan untuk mendapatkan data statistik ten-

²⁵Yang dimaksud dengan praktek disini adalah Rekomendasi Panel dalam kasus ikan salmon sebagaimana diuraikan di dalam laporan Panel dalam *supra* note No. 20.

tang kuantitas ikan yang akan diekspor. Data tersebut akan digunakan untuk menentukan kebijakan lebih lanjut tentang konservasi hering dan salmon. Karena itu, kata Kanada, pembatasan ekspor tersebut dapat dibenarkan berdasarkan ketentuan GATT Pasal XX (g). Amerika Serikat sebagai penggugat tidak sependapat dengan Kanada dan mengatakan bahwa pembatasan tersebut bukan untuk kepentingan lingkungan.

Panel dalam kasus ini memberikan kemenangan kepada Amerika Serikat. Pembatasan tersebut, kata Panel, harus ditolak karena tujuan utamanya (*primary aim*) bukan untuk mengatur konservasi hering dan salmon. Untuk dapat dibenarkan pengaturan lingkungan ataupun konservasi haruslah menjadi tujuan utamanya dan bukan sebagai tujuan tidak langsung. Dalam kasus ini pengumpulan data statistik adalah tujuan utamanya. Sementara itu, konservasi herring dan salmon dianggap sebagai tujuan kedua atau sampingan. Ini, kata Panel, tidak sesuai dengan Pasal XX(g) GATT.

Gas Guzzles Tax

Seperti *Superfund*, *Gas Guzzler* juga mengatur tentang pengenaan pajak untuk kepentingan lingkungan. Bedanya, yang pertama mengatur tentang pajak yang dikenakan terhadap minyak mentah, yang kedua tentang pajak yang dikenakan terhadap penjualan mobil berdasarkan harga jual dan pemakaian bahan bakar.

Diceritakan dalam *Gas Guzzler*, Amerika Serikat pada tahun 1990 menerapkan pajak penjualan mobil, antara lain, berdasarkan pemakaian bahan bakar. Ditetapkan bahwa untuk mobil yang mempunyai kemampuan untuk mencapai 22.5 mil atau lebih per galon tidak dikenakan pajak penjualan, antara 22.5 sampai 12.5 mil dikenakan pajak antara \$1,000 sampai \$6,000 dan di bawah 12.5 mil dikenakan pajak \$7,700.

MEE sebagai penggugat minta kepada Panel untuk menolak pajak tersebut karena ada unsur diskriminasi. MEE berpendapat bahwa mobil adalah satu jenis produk. Antara mobil yang satu dengan lainnya tidak dapat dibedakan dari faktor pemakaian bahan bakar. Karena itu, kata MEE, pembedaan pajak penjualan mobil berdasarkan pemakaian bahan bakar tidak dapat diterima.²⁶ Amerika Serikat sebaliknya membantah bahwa pajak tersebut bertentangan dengan GATT

²⁶*Supra* note no. 21 para. 5.11.

karena diskriminasi. Pajak tersebut, kata Amerika Serikat, dikenakan terhadap semua mobil impor tanpa melihat negara asalnya. Panel setuju dengan Amerika Serikat. Pajak tersebut, kata Panel, tidak bertentangan dengan GATT karena bukan untuk melindungi produsen mobil dalam negeri. Panel menemukan bahwa pajak tersebut berlaku juga untuk produsen mobil dalam negeri.

Shrimp

Kasus ini mengatur tentang embargo impor untuk kepentingan lingkungan. Diceritakan bahwa Amerika Serikat menerapkan embargo terhadap impor udang dan produk-produk lain yang dibuat dari udang dari beberapa negara. Alasannya, mirip dengan yang dipakai ketika mengenakan embargo terhadap impor tuna dari Meksiko, petani udang dari negara-negara tersebut menggunakan teknologi yang menyebabkan matinya banyak kura-kura laut. Untuk dapat mengekspor udangnya ke Amerika Serikat, setiap negara diharuskan mempunyai sertifikat yang dikeluarkan oleh pemerintah Amerika Serikat yang menyatakan bahwa teknologi yang dipakai oleh petani udangnya hampir sama (*comparable*) dengan teknologi yang dipakai petani udang di Amerika Serikat. Amerika Serikat berdalih bahwa karena untuk kepentingan lingkungan embargo tersebut dapat dibenarkan oleh Pasal XX (b) (g) GATT.

India, Malaysia, Pakistan dan Thailand sebagai penggugat menolak diterapkannya embargo tersebut. Mereka mengatakan bahwa embargo tersebut bertentangan dengan GATT karena embargo secara prinsip dilarang oleh GATT. Disamping itu, katanya, embargo tersebut tidak dapat dibenarkan karena ia mengatur masalah lingkungan (matinya kura-kura) di luar yurisdiksi Amerika Serikat. Panel setuju dengan para penggugat. Salah satu alasannya adalah embargo tersebut bersifat diskriminatif yaitu hanya dikenakan kepada impor udang dari negara yang tidak mempunyai sertifikat. Hal ini, kata Panel, dapat mengancam kepastian hukum dalam perdagangan internasional karena embargo tersebut akan menciptakan suatu mekanisme yaitu bahwa agar dapat mengekspor barangnya ke pasar Amerika Serikat suatu negara harus memakai teknologi yang diterapkan oleh Amerika Serikat.²⁷

²⁷Surpa note no. 22 para. 7.44.

Penutup

Uraian diatas menunjukkan bahwa walau tidak didirikan untuk mengatur isu lingkungan, WTO sebagai suatu lembaga perdagangan internasional dapat dikatakan berwawasan lingkungan walau secara pasif. Di dalam Pembukaannya ditegaskan bahwa dalam rangka melakukan perdagangan internasional setiap negara anggota diharuskan untuk memperhatikan dampaknya terhadap lingkungan. Praktek yang terjadi di beberapa Panel juga menunjukkan bahwa GATT/WTO telah terbiasa untuk menerapkan ketentuannya terhadap kebijakan perdagangan yang berkaitan dengan isu lingkungan. Beberapa prinsip yang semula hanya berlaku untuk isu perdagangan murni kini mulai diterapkan terhadap kebijakan perdagangan yang berkaitan dengan isu lingkungan. Apakah WTO akan semakin serasi dengan isu lingkungan, masih perlu dilihat perkembangannya dalam masa-masa yang akan datang.

--ooOoo--

Beik-baiklah dengan orang yang Anda jumpai dalam perjalanan menuju puncak, karena Anda akan bertemu mereka lagi dalam perjalanan turun nanti (Pepatah Biais Kuao)

Jika Anda ingin orang menyukai Anda, peraturan pertama adalah: setulusnya bersimpati pada orang lain (Dale Cornegie).