

# Pertemuan Cancun Menggunakan Metode WTO untuk Mencapai Hasil

Friday, 14 January 2011

[Martin Khor- Jenewa) Konferensi Iklim Cancun yang berakhir pada 11 Desember 2010 lalu, meletakkan preseden bagi pertemuan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan "international governance (tata kelola internasional)"<sup>TM</sup> berbasis metode dan proses perundingan model WTO (World Trade Organization/ organisasi perdagangan dunia) untuk mencapai hasil.

Sepanjang dua minggu pertemuan, model "Green Room (hanya sedikit negara yang diundang)"<sup>TM</sup>, "ruang pengakuan dan konsultasi informal banyak dilakukan oleh sejumlah menteri dan Presiden Konferensi (Meksiko) serta pleno informal sebagai cara untuk menginformasikan pada seluruh negara parties (peserta) mengenai apa yang terjadi; serta teks yang ditulis dan dikeluarkan oleh fasilitator dan akhirnya oleh Meksiko. Namun pertemuan Cancun memiliki satu lagi keunikan: sebuah definisi baru tentang "konsensus." Ketika Bolivia sendirian menolak untuk mengadopsi teks final, Presiden Konferensi yang sekaligus juga Menteri Luar Negeri Meksiko, Patricia Espinosa, tetap mengetukkan palu sidang, mengatakan bahwa (penolakan) satu negara tidak menghalangi sebuah keputusan konsensus dan menyatakan bahwa teks tersebut telah diadopsi! [Konsep tentang pengambilan keputusan secara konsensus di sistem internasional paska perang dunia kedua menjadi populer dalam Kesepakatan Umum Tentang Tarif dan Perdagangan (GATT-1947), yang merupakan perjanjian sementara. Perjanjian Marrakesh untuk WTO (dihasilkan pada 1994 dan berlaku pada 1995) yang memandatkan keberlanjutan pengambilan keputusan secara konsensus model GATT, memberikan penjelasan spesifik kepada istilah tersebut ke dalam bahasa perjanjian internasional. [Pasal 9 (1) Perjanjian Marrakesh untuk WTO menyatakan bahwa "WTO harus melanjutkan praktek pengambilan keputusan secara konsensus mengikuti GATT 1947". Dalam catatan kaki hal tersebut dijelaskan bahwa "badan bersangkutan (WTO) harus dianggap telah memutuskan secara konsensus permasalahan yang diajukan, jika (negara) anggota yang hadir dalam pertemuan ketika keputusan diambil tidak menolak secara resmi keputusan yang diusulkan". Akan tetapi, dalam memandatkan keberlanjutan praktek pengambilan keputusan secara konsensus, Perjanjian Marrakesh juga secara khusus menjelaskan dalam pasal yang sama, Pasal 9 (1), "bilamana sebuah keputusan tidak dapat diambil secara konsensus, permasalahan tersebut harus diputuskan melalui pemungutan suara". "SUNJS] Pengelompokan ke dalam sebuah grup yang terdiri dari 40-50 delegasi dipertengahan jalan konferensi mengingatkan pada pertemuan WTO di masa lalu yang disebut "Green Room". Praktek ini disertai dengan seleksi dari pasangan para menteri untuk membantu memfasilitasi proses konsultasi terkait isu tertentu yang juga dilakukan pada saat Pertemuan Tingkat Menteri WTO di Doha 2001 dan Cancun 2003. Seperti halnya dalam pertemuan WTO tersebut, para menteri yang membantu fasilitasi pada perbincangan iklim di Cancun tidaklah dipilih oleh anggota, namun ditunjuk oleh tuan rumah, Meksiko. Dalam beberapa hal, pertemuan Cancun lebih transparan dan terbuka dibanding pertemuan Kopenhagen setahun yang lalu: lebih banyak negara dilibatkan dalam pertemuan-pertemuan Green Room, terdapat banyak konsultasi, dan sesi informal terbuka dilangsungkan untuk menginformasikan para partisipan terkait apa yang telah terjadi. Akan tetapi untuk satu hal, proses pertemuan Cancun lebih tertutup (dibanding Kopenhagen). Di Kopenhagen, saat itu jelas bahwa Kopenhagen Accord (Persetujuan Kopenhagen) disusun dalam sebuah pertemuan antara Presiden Amerika Serikat (AS) dan pemimpin politik dari negara-negara BASIC (Brazil, Afrika Selatan, India dan China) kemudian diserahkan kepada Uni Eropa (UE) dan negara lainnya dalam Green Room untuk disepakati. Ketika disampaikan pada pleno seluruh negara pihak, proses tersebut ditolak oleh beberapa negara dan teks persetujuan tersebut hanya menjadi catatan semata. Di Cancun, kejadian pada hari terakhir tidaklah jelas dan bahkan hingga saat ini hal tersebut tetap tidak begitu jelas bagi para partisipan secara umum. Salah satu dari draft teks penting (melingkupi permasalahan kelompok kerja ad-hoc mengenai aksi kerjasama jangka panjang "AWG LCA) yang dijadwalkan keluar pada jam 8.30 pagi di hari terakhir (10 Desember), ternyata dikeluarkan pada jam 5 sore. Berhembus berbagai rumor bahwa draft atau beberapa bagian dari draft tersebut sedang diperlihatkan kepada berbagai delegasi (atau paling tidak kepada ketua delegasinya) untuk diperjelas atau diubah. Hingga saat ini, tidak ada yang mengetahui negara mana atau siapa perseorangan yang menyusun draft ataupun keseluruhan bagian dari teks kesepakatan akhir. Terlepas dari metode yang sangat tidak lazim digunakan dalam proses dan pertemuan PBB, teks terakhir menjadi kesepakatan umum bagi delegasi kecuali Bolivia. Satu alasan yang memungkinkan adalah keputusasaan beberapa menteri yang lebih khawatir dengan aspek politis secara umum daripada khawatir dengan substansi detail berbagai permasalahan. Kekhawatiran politik ini merupakan respon untuk menghindari kegagalan satu lagi pertemuan iklim, mengikuti malapetaka Kopenhagen tahun lalu. Penerimaan terhadap teks yang tidak memadai dipandang oleh banyak pihak sebagai biaya yang harus dibayarkan guna mendapatkan sebuah hasil di Cancun, karena sekali lagi kegagalan akan menjatuhkan reputasi UNFCCC dan kemunduran bagi proses multilateral. Tuan rumah Meksiko juga memutuskan untuk menggunakan pendekatan resiko bagi semua atau tidak ada hasil sama sekali, yang mana tidak mungkin mendapatkan hasil di satu aspek kecuali terdapat hasil di seluruh aspek lainnya. Dalam hal ini, pendekatan tersebut dipaksakan oleh strategi yang diadopsi beberapa negara maju. Terutama Amerika Serikat (AS) membuatnya menjadi jelas sejak awal bahwa memenuhi tuntutan negara berkembang yang paling sederhana (untuk membentuk sebuah institusi pembiayaan iklim baru, mekanisme teknologi dan komite adaptasi) akan membutuhkan penerimaan dari tuntutan AS guna menjangkarkan janji yang dibuat dalam Persetujuan Kopenhagen dengan Konvensi (UNFCCC), dan membentuk sistem pengukuran, pelaporan dan pembuktian (MRV/measuring, reporting, verifying) dan konsultasi dan analisis internasional (ICA-international consultation and analysis) yang ketat bagi aksi mitigasi negara berkembang. Meskipun sebagian besar delegasi lega atau gembira bahwa multilateralisme bangkit di Cancun, banyak negosiator dari negara berkembang secara personal menunjukkan kekecewaan dan kekhawatiran bahwa teks akhir tidak menunjukkan sebuah hasil yang seimbang, bahwa kenyataannya negara berkembang telah membuat konsesi besar, dan bahwa negara maju justru mendapatkan sebagian besar jalan (agenda) mereka. Lebih jauh, terdapat kekhawatiran yang lebih serius dari sudut pandang iklim-lingkungan hidup, bahwa teks tersebut jauh dari cukup, atau bahkan merupakan kemunduran dalam hal pengontrolan emisi gas rumah kaca yang menyebabkan perubahan iklim. Salah satu negosiator senior dari negara berkembang meringkas perasaannya saat meninggalkan Cancun: "Kita telah

menyelamatkan sistem-nya (UNFCCC) tapi justru dengan mengorbankan iklim dan rakyat. Konferensi Cancun mendapatkan pukulan keras semenjak pengumuman Jepang bahwa ia tidak akan menyetujui untuk pembuatan komitmen berikutnya di bawah Protokol Kyoto. Komitmen pertama dari Protokol Kyoto akan berakhir pada 2012 dan batas waktu untuk menyelesaikan angka pengurangan emisi untuk periode (komitmen) kedua telah jauh terlewati, yakni 2009. Negara berkembang telah membuat tuntutan utama mereka, yakni angka (target penurunan emisi) untuk periode kedua Protokol Kyoto diselesaikan di Cancun, atau paling tidak bahwa sebuah peta jalan yang jelas dipersiapkan untuk diselesaikan pada 2011. Namun, tujuan ini dipinggirkan secara kasar oleh posisi agresif Jepang pada hari pertama dan kemudian konferensi tidak pernah pulih dari terpaan tersebut. Teks akhir gagal untuk memastikan keberlanjutan dari Protokol, meskipun ia membentuk beberapa kerangka acuan bagi keberlanjutan perbincangan tahun depan (2011). Pertemuan Cancun nyatanya membuat negara maju lebih mungkin untuk berpindah dari Protokol Kyoto dan rejim yang mengikat terkait komitmen pengurangan emisi, menjadi sistem sukarela yang mana setiap negara hanya membuat janji mengenai berapa banyak mereka akan mengurangi emisi. Dalam sistem Protokol Kyoto yang disepakati untuk periode kedua, sebuah agregat angka penurunan top-down berdasarkan besaran yang dipersyaratkan oleh ilmu pengetahuan (diambil dari laporan IPCC 25-40% dan diambil oleh negara berkembang untuk menjadi lebih ambisius 40-50%) akan terlebih dahulu disetujui, dan kemudian negara maju akan membuat komitmen mereka (sebanding satu sama lainnya) dan harus mencapai agregat tersebut. Dalam sistem janji sukarela, tidak akan ada persetujuan pada angka agregat di awal, dan tidak ada sistem yang memastikan usaha yang sebanding atau jumlah janji (penurunan emisi) yang cukup ambisius untuk memenuhi syarat besaran pengurangan emisi yang dipersyaratkan secara ilmiah. Teks Cancun juga mengakui target penurunan emisi yang disampaikan oleh negara maju dalam Persetujuan Kopenhagen. Namun seluruh janji penurunan emisi dalam Persetujuan Kopenhagen merupakan target yang lemah sebagaimana laporan terkini dari Program Lingkungan PBB (UNEP) memperingatkan bahwa (berdasarkan Persetujuan Kopenhagen) negara maju hingga 2020 akan menurunkan emisi mereka hanya sedikit (16%) dalam skenario terbaik, atau bahkan justru meningkatkan emisinya (sampai 6%) dalam skenario terburuk. Dunia akan menuju kenaikan suhu 3-5 derajat hingga akhir abad ini yang mana akan berarti malapetaka. Laporan UNEP tersebut mendorong negara maju untuk meningkatkan target mitigasinya, dan membuat referensi secara tidak langsung pada angka agregat penurunan emisi 25-40%, dan kemudian menyusun sebuah proses pemenuhan janji sejauh ini sebagai titik awal. Teks Cancun lebih lemah dibanding sistem mengikat dari Protokol Kyoto dan kewajiban untuk melakukan usaha sebanding bagi negara maju yang tidak menjadi pihak dalam Protokol Kyoto yang disusun oleh AWG-LCA. Bahkan teks tersebut mempersiapkan landasan bagi negara maju untuk melakukan "pelarian besar" dari komitmen mereka, teks juga memperkenalkan sebuah hukuman baru bagi negara berkembang. Negara berkembang sedang diikat untuk meletakkan rencana dan target mitigasi iklim yang kemudian dikumpulkan dalam sebuah dokumen dan dalam lembaran konferensi. Hal ini merupakan langkah pertama dari sebuah rencana negara maju (mereka cukup terbuka dengan rencana ini) guna menarik masuk negara berkembang untuk meletakkan target mitigasi sebagai komitmen dalam perencanaan nasional, seperti dalam hal perencanaan tariff di WTO. Teks Cancun juga mewajibkan negara berkembang untuk melaporkan emisi nasional mereka setiap dua tahun beserta aksi iklim dan hasilnya dalam usaha mengurangi emisi. Laporan tersebut harus mengalami pemeriksaan detail oleh negara lain dan pakar di tingkat internasional. Teks Cancun yang memberikan ruang (pemeriksaan) dalam prosedur detail MRV dan ICA. Semua hal tersebut merupakan kewajiban baru, dan banyak waktu dihabiskan oleh negara maju (terutama AS) di Cancun guna mendapatkan persetujuan negara berkembang dalam detail MRV dan ICA. Di Cancun, banyak pejabat dari negara berkembang semakin khawatir mengenai bagaimana mereka akan mengimplementasikan kewajiban-kewajiban baru tersebut, karena banyak sumber daya manusia, keahlian dan dana akan dibutuhkan. Nyatanya, negara berkembang membuat begitu banyak konsesi dan pengorbanan di Cancun, sementara itu negara maju mampu memperoleh pengurangan dan penurunan dari kewajiban mereka. Cancun mungkin akan diingat di masa depan sebagai tempat dimana rejim iklim UNFCCC mengalami perubahan secara drastis, dengan negara maju diperlakukan semakin toleran hingga mencapai tingkat toleransi bagi negara berkembang, sementara itu negara berkembang diminta untuk meningkatkan kewajibannya menjadi lebih dan bahkan semakin mirip negara maju. Landasan sedang dipersiapkan untuk suatu sistem baru yang dapat menggantikan Protokol Kyoto. Cancun merupakan batu loncatan untuk membantu dalam mewujudkan hal tersebut. Konferensi Cancun juga menyetujui untuk membentuk sebuah institusi pendanaan iklim global yang baru di bawah UNFCCC dalam membantu pendanaan mitigasi dan adaptasi. Tidak ada keputusan diambil terkait berapa banyak dana yang akan didapatkan oleh institusi ini. Meskipun demikian, teks tersebut menyebutkan bahwa negara maju sepakat untuk mengumpulkan \$100 miliar (sekitar Rp. 1.000 triliun) hingga 2020, dengan syarat kondisi mitigasi yang sesuai dan transparansi di negara berkembang. Tidak jelas berapa banyak dari jumlah tersebut yang akan berasal dari publik atau sektor private, dalam bentuk hibah atau pinjaman dan investasi. Sebuah komite diberikan mandat untuk mendesain berbagai aspek dari institusi pendanaan ini. Namun, terlebih dahulu disetujui bahwa Bank Dunia akan menjadi trustee (wali) awal dari institusi ini sebagaimana tuntutan utama dari AS yang sebenarnya ditolak oleh negara berkembang, karena negara berkembang menginginkan tawaran yang lebih sebanding daripada menunjuk Bank Dunia sedari awal. Sebuah mekanisme teknologi juga dibentuk di bawah UNFCCC, dengan komite pembuat kebijakan dan sebuah centre (pusat pengkajian). Akan tetapi, teks Cancun menghindari penyebutan hak atas kekayaan intelektual (HKI) yang sejatinya memiliki pengaruh terhadap akses dan biaya teknologi bagi negara berkembang. Amerika Serikat telah membuatnya sangat jelas bahwa ia tidak akan menerima dan bahkan menolak penyebutan HKI dalam teks, sementara itu negara berkembang menginginkan (penyebutannya) paling tidak untuk memastikan bahwa diskusi terkait HKI akan dilanjutkan. Tuntutan untuk tidak menyebutkan HKI akhirnya menjadi pemenang. Konferensi Cancun juga ditandai oleh sebuah metode kerja yang dapat dipertanyakan, sedikit mirip dengan WTO namun tidak digunakan dalam PBB, dimana negara tuan rumah, Meksiko mengorganisir pertemuan ke dalam kelompok kecil yang dipimpin oleh dirinya sendiri dan beberapa menteri yang ia pilih untuk mendiskusikan teks terkait berbagai isu. Dokumen akhir dihasilkan tidak melalui proses negosiasi

lazim diantara para delegasi, namun dikumpulkan oleh Meksiko sebagai pimpinan sidang, dan diserahkan kepada delegasi dalam jangka waktu beberapa jam untuk dipertimbangkan, dengan sebuah pendekatan take-it-or-leave-it (tidak diijinkan melakukan perubahan terhadap teks). Pada pleno akhir, Bolivia menolak teks tersebut, dan Duta Besarnya, Pablo Salon, membuat sejumlah pernyataan dan memberikan alasan rinci mengapa melakukan penolakan. Bolivia tidak dapat menerima sebuah teks yang mengubah status komitmen negara maju menjadi sistem janji sukarela, juga tidak dapat menerima janji lemah negara maju yang akan membawa pemanasan global ke tingkat berbahaya, yang oleh Presiden Bolivia disebut ekosida (pembunuhan ekosistem Bumi secara sistematis). Ia juga tidak dapat menerima sebuah proses yang tidak demokratis yang mengesampingkan usulan Bolivia (terkait mitigasi, penggunaan mekanisme pasar, dan kebutuhan untuk mengatasi HKI). Bolivia menjelaskan bahwa ia tidak dapat mengadopsi teks tersebut dan bahwa dengan demikian berarti tidak ada konsensus yang dicapai. Menteri Luar Negari Meksiko mengatakan bahwa pandangan Bolivia akan dicatat, bahwa satu negara tidak dapat mencegah sebuah konsensus dan selanjutnya menyatakan teks tersebut diadopsi. Cara Meksiko dalam menyusun teks dan kemudian mengadopsi teks Cancun melahirkan pertanyaan terkait prosedur, praktek dan pengambilan keputusan dalam negosiasi PBB di masa mendatang. Penyerapan metode bergaya WTO ini dalam periode menengah akan memberikan "efisiensi" dalam mencapai sebuah hasil pertemuan, namun akan beresiko membawa konferensi menuju kejatuhan (sebagaimana telah terjadi pada beberapa pertemuan tingkat menteri WTO) dan teks yang dihasilkan biasanya akan condong untuk mendukung negara maju. Ketika konferensi Cancun telah berakhir, dengan analisis yang cermat akan memperlihatkan bahwa teks yang dihasilkan mungkin telah dapat memberikan sebuah rangsangan bagi sistem iklim multilateral dan perasaan positif diantara partisipan karena ada sesuatu yang dibawa pulang, namun kenyataannya bahwa teks tersebut telah gagal untuk menyelamatkan planet dari perubahan iklim dan telah membantu melemparkan beban mitigasi iklim kepada negara berkembang. Akan tetapi, banyak para delegasi dan pemantau memandang secara positif teks tersebut untuk upaya di masa mendatang. Terkait rendahnya tingkat ambisi terkait perubahan iklim, terdapat banyak pekerjaan yang harus diselesaikan pada 2011 untuk menaikkan tingkat ambisi dalam hal lingkungan hidup dan pembangunan, menyelamatkan dan untuk mengarahkan kembali sistem internasional mengenai kerjasama dalam mengatasi krisis iklim. (Martin Khor adalah Direktur Eksekutif South Centre. Tulisan ini dipublikasikan oleh SUNS no. 7062 pada 16 Desember 2010)