

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pasca perang dunia pertama hingga perang dingin, dunia internasional mengalami perubahan dalam berbagai aspek. Perubahan tersebut termasuk pada aspek keamanan dan ancaman. Terdapat tiga tingkatan dalam keamanan, yaitu *human security*, *national security*, dan *international security* (Buzan, 1991). Dalam hal ini, jika terdapat ancaman terhadap keamanan nasional, berarti mengancam pula keamanan terhadap individu yang merupakan penduduk suatu negara. Pada abad ke-21 ini, terdapat pergeseran pola dari ancaman keamanan tradisional terhadap ancaman keamanan non-tradisional (Buzan, 1991). Sebelum perang dingin ancaman terhadap keamanan nasional lebih menonjolkan pada aspek militer suatu negara. Namun pasca perang dingin, ancaman lebih mengarah kepada keamanan non-tradisional yang lebih menekankan masalah sosial dan ekonomi, dan aspek lain yang sifatnya non-militer.

Berkaitan dengan ancaman dan keamanan tersebut, kejahatan transnasional merupakan salah satu bentuk ancaman terhadap keamanan nasional hingga internasional. Kejahatan transnasional sendiri menurut PBB merupakan suatu bentuk tindakan-tindakan pelanggaran yang melampaui yurisdiksi nasional suatu negara, dimana memiliki dampak baik langsung maupun tidak langsung dan melibatkan lebih dari satu negara. PBB membagi kejahatan transnasional menjadi delapan belas jenis kejahatan yang salah satunya adalah kejahatan terhadap

lingkungan atau *environmental crime*. Belum ada definisi pasti mengenai kejahatan lingkungan. Elliot (2012) mendefinisikan kejahatan lingkungan transnasional sebagai perpindahan spesies, SDA, hingga polutan yang melewati batas-batas negara dimana melanggar hukum nasional maupun internasional mengenai lingkungan. Menurut *Environmental Investigation Agency* terdapat beberapa bidang kejahatan lingkungan, yaitu meliputi bidang *Ozone Depleting Substances, hazardous waste, wildlife, IUU fishing, dan illegal logging and trade* (Martini, 2012).

Kejahatan lingkungan semakin menjadi perhatian dunia, terbukti dengan banyaknya organisasi, peraturan, kesepakatan, dan rezim internasional yang mengaturnya. Salah satu perjanjian internasional yang mengatur permasalahan lingkungan adalah Protokol Montreal. Perjanjian ini mengatur mengenai kontrol terhadap penggunaan *ozone depleting substances* atau bahan-bahan perusak lapisan ozon (Zhao, 2005). Protokol Montreal disepakati pada 1987 dan ditandatangani oleh lebih dari 190 negara (Zhao, 2005). Protokol ini merupakan bentuk perjanjian internasional dengan tujuan kontrol terhadap penggunaan bahan-bahan perusak ozon yang telah disepakati untuk mencegah meluasnya lubang pada lapisan ozon, sehingga diharapkan kondisi ozon terus membaik.

UNEP menyatakan jika Protokol Montreal dapat dipertimbangkan sebagai perjanjian internasional dalam bidang lingkungan yang dianggap sebagai perjanjian yang paling berhasil (Ozon Action, t.thn.). Selain keberhasilannya dalam mendapatkan kesepakatan dari banyak negara di dunia, Protokol Montreal juga berhasil melaksanakan program-program yang dianggap efektif dalam

pencapaian target mengenai penghentian penggunaan bahan perusak ozon secara bertahap (Zhao, 2005). Dengan demikian semakin dekat dengan tujuan makro untuk mencegah pelebaran lubang ozon serta mengurangi emisi karbon akibat penggunaan bahan-bahan yang merusak ozon.

Lapisan ozon merupakan lapisan pelindung bumi yang sangat penting bagi keberlangsungan kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya, sehingga keberadaannya harus dijaga. Rusaknya lapisan ozon yang diakibatkan oleh efek rumah kaca dan bahan-bahan perusak lapisan ozon berdampak bagi keberlangsungan kehidupan di dunia. Tidak hanya mengganggu kesehatan, namun juga mengganggu sektor lain seperti politik, ekonomi, dan sosial (Environmental Investigation Agency, 2008). Untuk melindungi lapisan ozon, Protokol Montreal mengatur mengenai kewajiban negara-negara anggota mengontrol hingga menghentikan penggunaan bahan-bahan perusak lapisan ozon. Penghentian dan kontrol ODS telah disepakati dengan target dibedakan berdasarkan negara-negara yang tercantum dalam artikel 5 Protokol Montreal, dan negara-negara non-artikel 5 (Ozone Secretariat, 2016). Negara yang tercantum dalam artikel 5 adalah negara berkembang, sedangkan negara non-artikel 5 merupakan negara maju yang memiliki target penghentian penggunaan ODS lebih cepat dibandingkan dengan negara berkembang (Ozone Secretariat, 2016).

Selanjutnya tidak semua bahan kimia dianggap berpotensi tinggi dalam merusak lapisan ozon. Sehingga pemberian istilah *ozone depleting substances* (ODS) atau bahan perusak ozon tergantung pada bahan kimia yang penggunaannya diatur dalam Protokol Montreal. Terdapat beberapa bahan yang

dianggap paling merusak lapisan ozon diantaranya adalah CFCs<sup>1</sup> dan HCFCs<sup>2</sup> (Martini, 2012). Negara-negara anggota yang telah menyetujui dan meratifikasi protokol ini berkewajiban untuk mengontrol, mengurangi bahkan menghentikan produksi, konsumsi, dan distribusi bahan-bahan perusak ozon dengan pelaksanaan berbagai program secara berkala. Kontrol terhadap ODS tersebut juga mencakup aspek perdagangan ODS baik dalam negeri maupun luar negeri (ekspor-impor).

Peraturan-peraturan yang telah disepakati dalam Protokol Montreal diimplementasikan ke dalam program-program tertentu. Melalui program-program tersebut, berhasil membuat negara-negara di dunia terutama negara anggota menghentikan penggunaan CFCs dan Hallon yang merupakan salah satu bahan perusak ozon yang paling berbahaya (Zhao, 2005). Program yang dilaksanakan berdasarkan Protokol Montreal salah satunya adalah *phase-out ozone depleting substances* sesuai dengan target dan jadwal yang telah disepakati.

Salah satu negara anggota Protokol Montreal adalah Cina yang termasuk dalam kategori negara artikel 5. Cina secara aktif melaksanakan kesepakatan termasuk terkait perdagangan ODS terutama jenis HCFCs. Berikut terdapat data perbandingan ekspor dan impor HCFC-22 yang berasal dari Cina dengan negara mitra dagangnya.

---

<sup>1</sup> CFCs adalah kependekan *Chlorofluorocarbons* yang merupakan salah satu bahan perusak ozon yang penggunaannya diatur dalam Protokol Montreal. Biasa digunakan sebagai bahan pendingin pada AC hingga lemari pendingin. (*Ozone Secretariat, UNEP, Handbook for the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 2016*)

<sup>2</sup> HCFCs adalah kependekan dari *Hydrochlorofluorocarbons* yang dijadikan sebagai pengganti CFCs sebagai bahan pendingin. (*Ozone Secretariat, UNEP, Handbook for the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 2016*)

Tabel 1.1 Perbandingan Laporan Eksportir (Cina) dan Importir (Negara Mitra Dagang Cina) terkait HCFC-22

Tahun	Laporan ekspor HCFC-22 dari Cina (Ton)	Laporan impor HCFC-22 oleh negara mitra dagang Cina (Ton)	Prosentase perbedaan (Ton)
2013	129.282	100.299	28,9
2014	132.665	103.615	28.0

Sumber : *Update on The Illegal Trade in Ozone-Depleting Substances*, EIA 2016.

Berdasarkan data tersebut terdapat perbedaan jumlah HCFC-22 antara laporan ekspor yang dilakukan oleh Cina dengan laporan impor HCFC-22 oleh negara-negara mitra dagang Cina. Data tersebut menunjukkan jika impor HCFC-22 yang dilakukan oleh negara mitra lebih rendah hingga 28 ton dibandingkan dengan jumlah ekspor yang dilaporkan Cina. Laporan tersebut disusun berdasarkan pada *Harmonised Commodity Description and Coding System (HS code)*<sup>3</sup>. Data pada tabel 1.1 juga sesuai dengan data yang disampaikan oleh *UN Comtrade Database* yang mana menunjukkan jumlah ekspor yang dilakukan Cina lebih tinggi dibandingkan jumlah impor yang diterima negara-negara dunia<sup>4</sup>.

Salah satu negara mitra perdagangan ODS Cina adalah India. India merupakan negara yang berbatasan langsung dengan Cina dan memiliki karakteristik yang serupa. India dan Cina merupakan negara padat penduduk

<sup>3</sup>HS code adalah sistem standarisasi internasional berupa nama dan nomor untuk mengklasifikasikan produk perdagangan. ([http://djpen.kemendag.go.id/app\\_frontend/links/98-hs-code](http://djpen.kemendag.go.id/app_frontend/links/98-hs-code))

<sup>4</sup> Data terlampir.

dengan menopangkan perekonomiannya salah satunya terhadap industri. Terkait dengan perdagangan ODS, India dan Cina merupakan negara produsen dan eksporter bahan-bahan perusak ozon terutama jenis HCFCs. Kedua negara termasuk pada negara artikel 5 yang berarti memiliki jadwal *phase-out* ODS yang sama. Sebagai salah satu mitra perdagangan Cina, India bertindak secara aktif sebagai importir ODS terhadap Cina. Sehingga India juga turut melakukan impor HCFCs dari Cina. Berikut terdapat perbandingan data perdagangan HCFCs oleh kedua negara.

Tabel 1.2 Perbandingan Data Perdagangan HCFCs antara Cina (eksportir) dan India (importir).

Tahun	Laporan jumlah ekspor dari Cina (kg)	Laporan jumlah impor yang diterima India (kg)
2013	1.706.613	1.224.165
2014	464.562	586.690

Sumber : *UN Comtrade Database*

Berdasarkan pada tabel tersebut, ditemukan juga ketidaksesuaian antara data yang dilaporkan oleh eksportir (Cina) dengan importir (India). Selanjutnya terdapat penjelasan yang dapat dijadikan penyebab terjadinya ketidaksesuaian data pada tabel 1.1 dan tabel 1.2. Ketidaksesuaian data dapat disebabkan karena beberapa hal. Pertama, perbedaan data dapat disebabkan karena kurangnya data ekspor maupun impor yang dilaporkan oleh kedua pihak (EIA, 2016). Kedua,

terdapat kemungkinan adanya perbedaan tanggal atau waktu yang menjadi acuan dalam perhitungan jumlah ekspor dan impor HCFCs (EIA, 2016). Selanjutnya terdapat pula kemungkinan adanya kesalahan pada laporan ekspor terkait destinasi akhir ekspor HCFCs. Kemudian, eksportir dan importir dimungkinkan menggunakan *HS code* yang salah sehingga menyebabkan perbedaan data. Terakhir, terdapat indikasi adanya perdagangan ilegal ODS terutama jenis HCFCs (EIA, 2016).

Terkait dengan adanya indikasi perdagangan ilegal ODS, pada tahun 2013-2014 ditemukan kasus impor ilegal HCFCs antara India dan Cina. Hal tersebut sesuai dengan laporan dari EIA (*Environmental Investigation Agency*) dan *handbook* kasus Interpol-UNEP. Laporan tersebut menunjukkan jika terdapat penemuan perdagangan ilegal HCFC-22 dari Cina ke negara-negara di dunia termasuk India pasca tahun 2010 (Interpol, 2014). Laporan tersebut juga menunjukkan sebuah tren baru pada perdagangan ilegal bahan perusak ozon. Sejalan dengan EIA, *World Customs Organization* juga memaparkan data mengenai perdagangan ilegal bahan perusak ozon, dimana menyebutkan jika pada tahun 2013 ditemukan empat kasus impor ilegal dari India terhadap R-22<sup>5</sup> (World Customs Organization, 2013). Dari keempat kasus, tiga di antaranya adalah impor ilegal India terhadap Cina.

---

<sup>5</sup>R-22 adalah istilah lain dari bahan perusak ozon jenis HCFC-22

Tabel 1.3 Data Penemuan Impor Ilegal HCFC-22 oleh India pada Tahun 2013.

No	Waktu	Lokasi Penemuan (Pelabuhan)	Jumlah (Metric Ton)	Negara Asal (eksportir)
1.	1 Maret	JNPT Nhavu Jheva	182	Cina
2.	25 Juli	Pipavav	14,2	Cina
3.	23 Mei, 6 Juni, 20 Juni	JNPT Nhavu Jheva	23,1	Cina
4.	18 April	-	20,4	Malaysia

Sumber : *World Custom Organization, 2013*

Dari penemuan kasus yang terjadi sepanjang tahun 2013, hampir semua perdagangan ilegal ODS berasal dari Cina, dan hanya satu yang berasal dari Malaysia. Berdasarkan tabel 1.3, pada 1 Maret 2013 ditemukan masuknya R-22 secara ilegal dari Cina ke pelabuhan JNPT Nhavu Jheva yang berjumlah sekitar 182 MT. Selanjutnya pada 25 Juli 2013, ditemukan kembali perdagangan ilegal dari Cina sejumlah 14,9 MT R-22 menggunakan kapal menuju pelabuhan Pipavav (World Customs Organization, 2013). Kemudian pada 23 Mei, 6 Juni, dan 20 Juni 2013 terdapat total 23,1 MT R-22 yang diekspor dari Cina secara ilegal menuju pelabuhan JNPT Nhavu Jheva (World Customs Organization, 2013). Sedangkan kasus terakhir adalah ekspor ilegal yang dilakukan pada 18 April 2013 sejumlah 20,4 MT yang berasal dari Malaysia (World Customs Organization, 2013). Kemudian perdagangan ilegal HCFC-22 kembali ditemukan pada Januari 2014 dimana terdapat impor ilegal HCFC-22 sebanyak 1200 silinder melalui Pelabuhan Chennai, India (*Environmental Investigation Agency, 2016*). Impor ilegal tersebut diketahui juga berasal dari Cina.



Selanjutnya perdagangan ilegal ODS sendiri tentu memiliki dampak tidak hanya bagi lingkungan tetapi juga bagi seluruh makhluk hidup di bumi. Perdagangan ilegal tersebut secara tidak langsung dapat mempengaruhi kehidupan manusia. Walaupun perdagangan ilegal dilakukan oleh Cina dan India, tapi dampaknya tidak hanya dirasakan oleh kedua negara saja, melainkan semua masyarakat dunia berpotensi tinggi menerima dampak tersebut.

Perdagangan ilegal ODS sendiri telah marak terjadi pasca diberlakukannya Protokol Montreal. Jeniffer Clapp, seorang peneliti sekaligus akademisi di bidang lingkungan memaparkan penelitiannya mengenai penyebab terjadinya perdagangan ilegal CFC antara negara maju (non-artikel 5) dengan negara berkembang pada tahun 1997. Penyebab terjadinya perdagangan ilegal CFC antara negara maju dan berkembang salah satunya adalah struktur dari Protokol Montreal itu sendiri, yaitu mengenai perbedaan jadwal *phase-out* antara negara maju dan berkembang. Negara berkembang yang termasuk dalam artikel 5 memiliki waktu yang lebih lama dalam menghentikan penggunaan CFC. Hal tersebut menunjukkan ketika negara maju yang merupakan negara non-artikel 5 telah menghentikan penggunaan ODS tertentu, negara artikel 5 justru masih memiliki waktu untuk memproduksi hingga menggunakan ODS tersebut. Sehingga memicu terjadinya pemindahan ODS tertentu secara ilegal dari negara artikel 5 untuk memenuhi kebutuhan ODS yang sudah tidak di produksi lagi pada negara non-artikel 5 (Clapp, 1997). Sehingga berdasarkan penjabaran tersebut, struktur dari Protokol Montreal memainkan peranan penting dalam mempengaruhi

terjadinya perdagangan ilegal bahan perusak ozon antara negara maju dan negara berkembang.

Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Jennifer Clapp, perdagangan ilegal HCFC-22 antara India dan Cina merupakan perdagangan ilegal yang terjadi antar-negara berkembang. Sehingga penulis tertarik untuk menganalisa penyebab terjadinya perdagangan ilegal tersebut karena keberadaan kedua negara pada kategori negara berkembang (negara artikel 5) menyebabkan kedua negara memiliki kewajiban yang sama. Selain itu penulis berfokus pada India dan Cina karena selain adanya ketidaksesuaian data yang disertai dengan penemuan perdagangan ilegal HCFC-22 tahun 2013 dan 2014, India dan Cina juga memiliki karakteristik yang sama yaitu merupakan negara produsen dan eksporter dari HCFC-22 untuk negara-negara di dunia.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan gambaran pada latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

Mengapa terjadi perdagangan ilegal HCFC-22 antara India dan Cina pada tahun 2013 hingga 2014?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan perdagangan ilegal HCFC-22 yang terjadi antara India dan Cina pada tahun 2013 hingga 2014. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk menjelaskan penyebab terjadinya perdagangan

ilegal HCFC-22 tersebut sehingga dapat menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran terutama untuk ilmu hubungan internasional terkait perdagangan ilegal bahan perusak ozon, khususnya faktor yang menyebabkan terjadinya perdagangan ilegal HCFC-22 antara India dan Cina pada tahun 2013 dan 2014. Hal tersebut terutama berhubungan dengan *compliance* dan *effectiveness* dalam konteks MEAs (Multilateral Environmental Agreements) terutama terhadap Protokol Montreal.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Diharapkan dapat memberikan gambaran, analisa, dan informasi terkait topik ini. Sehingga nantinya diharapkan dapat dijadikan suatu acuan dalam menentukan suatu cara yang tepat untuk menanggulangi permasalahan serupa. Selain itu diharapkan dapat menjadi acuan untuk penelitian yang akan datang terkait dengan tema ini.

## **1.5 Kerangka Pemikiran**

### **1.5.1 Teori Kepatuhan**

Kepatuhan atau *compliance* terhadap regulasi internasional menjadi isu yang penting bagi akademisi hukum internasional dan hubungan

internasional. Menurut Oran Young (1979), kepatuhan atau *compliance* terjadi ketika suatu perilaku aktual subjek sesuai dengan perilaku yang telah ditentukan dalam suatu peraturan (Simmons, 1998). Sedangkan ketidakpatuhan terjadi ketika perilaku aktual yang dilakukan secara signifikan menjauh dari perilaku yang telah ditentukan. Sehingga kepatuhan dapat dilihat dari pelaku baik negara termasuk sub-negara maupun non-negara.

Terdapat banyak ahli hukum internasional dan hubungan internasional yang membahas mengenai kepatuhan ini. Para ahli membahas tidak hanya mengenai pengertian kepatuhan melainkan menjabarkan pula mengenai penyebab suatu aktor patuh terhadap hukum internasional. Untuk mempermudah gambaran mengenai teori kepatuhan, maka penulis menyajikan perbandingan teori kepatuhan dari beberapa ahli dalam bentuk tabel berikut.

Tabel 1.4 Perbandingan Teori Kepatuhan Menurut Para Ahli

Teori Kepatuhan (i)	Penjelasan (ii)
1. The Managerial Model : Chayes and Chayes (1995,1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chayes and Chayes berpendapat jika <i>coersive enforcement mechanism</i> merupakan mekanisme yang tidak efektif untuk menciptakan kepatuhan terhadap hukum internasional, sehingga sebaiknya diganti dengan model managerial.</li> <li>- Model managerial yaitu menggunakan instrumen manajemen untuk mendorong terciptanya kepatuhan seperti transparansi, pelaporan, <i>dispute resolution</i> dan <i>capacity building</i>.</li> <li>- Negara patuh bukan karena takut akan adanya sanksi melainkan karena norma yang ada dalam hukum internasional memicu negara</li> </ul>

(i)	(ii)
	<p>untuk patuh.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Chayes dan Chayes juga mengidentifikasi faktor yang menyebabkan terjadinya ketidakpatuhan terhadap hukum internasional meliputi adanya ambiguitas pada peraturan, keterbatasan kapasitas untuk mematuhi regulasi dan perubahan keadaan.</li> </ul>
<p>2. Reputational Theory: Andrew T. Guzman (2002)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pendapat dari Guzman berbanding terbalik dengan Chayees</li> <li>- Guzman berpendapat, negara patuh pada hukum internasional karena mempertimbangkan masalah reputasional dan adanya sanksi</li> <li>- Guzman berpendapat negara akan melakukan hal yang berseberangan dengan hukum internasional ketika keuntungan dari kepatuhan tidak lebih tinggi dari ketidakpatuhan.</li> </ul>
<p>3. Oran Young dalam Simmons (1998)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oran Young dalam analisisnya lebih berfokus pada apa saja yang membuat rezim internasional itu efektif dibandingkan dengan mengapa suatu bangsa patuh pada hukum internasional.</li> <li>- Sehingga Young membedakan kepatuhan dengan efektivitas, dimana Young menyatakan jika kepatuhan mungkin dibutuhkan untuk mencapai keefektifan suatu regulasi internasional, namun tidak cukup untuk menjadi indikator dari tingkat keefektifan suatu regulasi internasional</li> </ul>
<p>4. Ronald B. Mitchell (1993, 2007)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitchell juga menganalisa tidak hanya masalah <i>compliance</i> tetapi juga masalah efektifitas suatu regulasi internasional, terutama terkait dengan International Environmental Law (IEL).</li> <li>- Mitchell menyatakan jika terdapat faktor yang menyebabkan suatu aktor patuh dan tidak patuh terhadap regulasi internasional.</li> <li>- Mitchell menyatakan jika kepatuhan suatu aktor dilihat dari <i>compliance as an independent self interest</i> dan <i>compliance as interdependent self interest</i>.</li> </ul>

(i)	(ii)
	- Sedangkan ketidakpatuhan menurut Mitchell dibagi atas <i>non-compliance as preference</i> , <i>non-compliance due to incapacity</i> dan <i>non-compliance do to inadvertence</i> .

Sumber : diolah dari berbagai sumber.

Berdasarkan pada perbandingan dari beberapa teori *compliance* tersebut, maka penulis memilih menggunakan teori terakhir yaitu teori dari Ronald B. Mitchel untuk menjawab rumusan masalah dan menganalisisnya. Hal tersebut dikarenakan penulis menganggap teori terakhir paling sesuai dengan penelitian ini dikarenakan fokus penelitian ini adalah kepatuhan pada salah satu IEA yaitu Protokol Montreal. Selanjutnya pandangan-pandangan Mitchell terkait dengan kepatuhan terhadap IEA dan efektifitas dari IEA dijabarkan pada poin berikutnya.

#### **1.5.1.1 Kepatuhan terhadap IEA dan Efektivitas IEA.**

Usaha penyelesaian masalah lingkungan terus dilakukan termasuk dengan pembentukan berbagai institusi lingkungan, salah satunya mencakup pembentukan *International Environmental Agreement (IEA)*.

“International Environmental Agreement is an intergovernmental document intended as a legally binding with a primary stated purpose of preventing or managing human impacts on natural resources”. (Mitchell, 2007)

Berdasarkan pernyataan tersebut, IEA merupakan suatu dokumen antar-pemerintah yang bersifat mengikat secara sah dengan tujuan untuk mencegah atau mengatur perilaku manusia terhadap sumber daya alam. Data yang dipaparkan pada IEA (*International Environmental Agreement*) *database* menunjukkan jika dalam kurun waktu 1875 sampai dengan 2005 terus terjadi peningkatan jumlah

IEA salah satunya dalam bentuk MEAs yang mana mencapai 794 MEAs dengan rincian dalam bentuk *agreements* sebanyak 405 dan dalam bentuk *protocol* sebanyak 152 dan ditambah jumlah amandemen sebanyak 236 (IEA Database, 2017). Selanjutnya, berdasarkan pada definisi yang telah disampaikan sebelumnya menunjukkan jika terdapat keterkaitan antara perilaku negara terhadap MEAs.

Keberadaan MEAs salah satunya dimaksudkan untuk mengatur perilaku manusia terhadap lingkungan hidup. Akademisi hukum internasional seringkali melihat dampak atau pengaruh dari suatu perjanjian lingkungan internasional ke dalam bentuk negara patuh atau tidak terhadap komitmen yang telah mereka sepakati (Mitchell, 2007). Sedangkan akademisi hubungan internasional menilai dampak atau pengaruh dari suatu MEAs secara lebih luas, yang mana berfokus pada perubahan perilaku atau perubahan lingkungan paska diberlakukannya regulasi suatu MEA baik berkaitan dengan apakah perubahan tersebut menyangkut masalah *compliance* atau tidak (Mitchell, 2007). Selain itu juga berfokus pada pembahasan mengenai alasan negara mengubah perilakunya terhadap MEA.

Selanjutnya, Ronald B. Mitchell (2007) membagi perilaku negara terhadap MEAs menjadi beberapa kategori. Pertama adalah *treaty induced compliance* yaitu ketika negara memilih untuk patuh pada MEA tetapi dengan alasan yang tidak ada kaitannya dengan tujuan pembentukan MEA. Kedua yaitu *good faith-noncompliance* dimana terjadi ketika negara berusaha melakukan kewajibannya dengan melakukan usaha nyata tetapi belum dapat mencapai komitmen yang telah disepakati. Terakhir adalah *intentional non-compliance* yaitu terjadi ketika negara

memilih untuk tidak patuh terhadap MEA secara sadar dan disengaja. Hal tersebut dapat dilihat pada keputusan Amerika Serikat yang memilih keluar dari Paris Agreement

Mitchell dalam analisisnya memaparkan pula mengenai sumber atau faktor yang menyebabkan negara patuh dan tidak patuh terhadap perjanjian internasional termasuk MEAs. Alasan yang menyebabkan suatu aktor patuh terhadap regulasi internasional dibagi menjadi dua kategori yaitu *compliance as independent self interest* dan *compliance as interdependent self interest* (Mitchell, 1993). Kategori pertama menyatakan jika kepatuhan terjadi karena suatu perjanjian mewakili kepentingan mereka dan perjanjian tersebut hanya membutuhkan sedikit bahkan tidak membutuhkan perubahan perilaku (Mitchell, 1993). Sedangkan kategori kedua menyatakan jika kepatuhan membutuhkan adanya *enforcement* dan seringkali dipaksakan oleh negara yang lebih kuat.

Selanjutnya terkait dengan perilaku tidak patuh (*non-compliance*) terhadap suatu regulasi, Mitchell membaginya menjadi tiga kategori. Pertama adalah *non-compliance as preference* yaitu ketidakpatuhan yang terjadi karena keuntungan dari sikap patuh lebih rendah dari yang dikeluarkan aktor untuk patuh (Mitchell, 1993). Kedua adalah *non-compliance due tue incapacity*, yaitu ketidakpatuhan yang terjadi akibat adanya keterbatasan atau ketidakmampuan dari suatu aktor baik negara dan aktor sub negara (Mitchell, 1993). Keterbatasan tersebut bisa menyangkut permasalahan *financial*, *administrative* hingga *technology*. Kategori terakhir adalah *non-compliance due tue inadvertence* yaitu ketika aktor telah berusaha melakukan kepatuhan termasuk melaksanakan regulasi secara aktual



namun gagal dalam mencapai tujuan, hal ini sering disamakan dengan *good faith noncompliance*.

Kemudian kepatuhan juga memiliki hubungan dengan *effectiveness* atau efektifitas, yang mana Mitchell memaparkan jika kepatuhan merupakan salah satu perubahan tingkah laku aktor terhadap MEAs dan menjadi salah satu indikator dari suatu MEA dikategorikan efektif atau tidak. Terdapat beberapa indikator untuk melihat pengaruh atau dampak dari MEA yangmana berdasarkan pada *public policy trichotomy* dari *outputs*, *outcomes*, dan *impact* (Mitchell, 2007).

*Outputs* dapat diartikan sebagai hukum, kebijakan, regulasi yang diadopsi oleh negara ke dalam peraturan nasional untuk melaksanakan kewajibannya pada peraturan MEA. *National law and regulations* sebagai indikator dari pengaruh MEA lebih mudah diidentifikasi karena akan mudah menemukan bukti berupa dokumen publik. Pemenuhan atas implementasi terhadap regulasi nasional menunjukkan pula tercapainya suatu kepatuhan formal. Tetapi dengan hanya melihat adanya hukum dan kebijakan baru yang sesuai dengan MEA belum dapat melihat keefektifan suatu MEA secara sempurna.

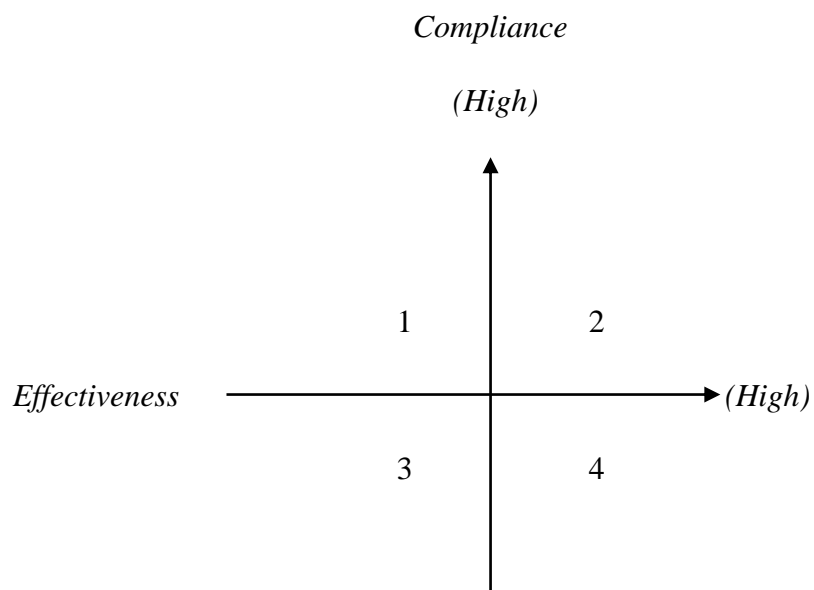
Untuk melengkapi indikator pertama maka dapat dilihat dari *outcomes* yaitu berupa perubahan perilaku oleh negara maupun sub-negara sebagai aktor. Perubahan perilaku berguna sebagai indikator mengingat MEA selalu diidentifikasikan sebagai perubahan perilaku aktual aktor yang harus terjadi untuk mencapai tujuan dari MEA. Terakhir adalah *impact* yaitu melihat apakah ada perubahan dari lingkungan ke arah yang lebih baik. Namun untuk menjadikan *impact* sebagai indikator dari pengaruh MEA juga riskan, karena perubahan

lingkungan tidak hanya terjadi karena adanya MEA melainkan terdapat faktor lainnya yang menyebabkan keadaan suatu lingkungan membaik atau justru memburuk.

Faktor utama penyebab ketidakefektifan suatu MEAs adalah masalah *incapacity* (Mitchell, 2007). Negara atau aktor sub-negara berpotensi gagal mencapai tujuan karena terdapat keterbatasan sumber daya untuk melaksanakan tujuan tersebut. *Financial incapacity*, *administrative incapacity*, atau *technological incapacity* juga dapat menghambat terjadinya perubahan perilaku. *Incapacity* sering terjadi pada negara berkembang yang lebih sering mengalami kesulitan dalam mencapai komitmen karena adanya keterbatasan sumber daya.

Dalam tulisannya Ronald. B. Mitchell menunjukkan hubungan antara kepatuhan dengan keefektifan yaitu *high compliance-low effectiveness* dan *high effectiveness-low compliance* (Mitchell, 2007).

Gambar 1.1 Kuadran Hubungan Kepatuhan dengan Efektivitas



Berdasarkan gambar tersebut, hubungan antara kepatuhan dengan keefektifan yang dikemukakan oleh Mitchell berada pada kuadran 1 yaitu *high compliance-low effectiveness* dan kuadran 4 yaitu *high effectiveness-low compliance*. Hubungan *high compliance-low effectiveness* terjadi ketika negara anggota telah patuh kepada suatu MEA dengan melakukan penyesuaian regulasi MEA terhadap hukum dan kebijakan nasional, namun belum dapat mencapai tujuan dibentuknya MEA tersebut. Mitchell memberikan contoh hubungan tersebut sebagai “*good compliance with wrong rules*”. Hal tersebut dapat ditemukan pada peraturan mengenai *fisheries* (perikanan) dimana negara telah melakukan penyesuaian peraturan internasional terhadap peraturan dalam negeri yaitu menerapkan pembatasan terhadap penangkapan ikan, padahal yang menjadi permasalahan adalah adanya polusi di laut yang menyebabkan jumlah ikan menurun drastis. (Mitchell,2007).

Sedangkan hubungan kedua yaitu *low compliance-high effectiveness* dapat ditemukan pada *the Convention on Long-Range Transboundary Air pollution (LRTAP Convention)* yangmana memiliki tujuan untuk mengurangi emisi dari sulfurdioksida sampai dengan 30% dari tahun 1980 hingga 1993. Dalam kasus tersebut dikatakan sebagai *low compliance-high effectiveness* karena negara telah memenuhi tujuan tersebut bahkan sebelum perjanjian ditandatangani (Mitchell, 2007). Pada gambar 1.1 juga menunjukkan dua kuadran lainnya yaitu kuadran 2 yang menunjukkan *high compliance-high effectiveness*, dan kuadran 3 yaitu *low compliance-low effectiveness*.

Berdasarkan pemaparan pada kerangka pemikiran tersebut, maka penulis akan menganalisa faktor terjadinya perdagangan ilegal HCFC-22 antara India dan Cina menggunakan teori kepatuhan yang dikemukakan oleh Ronald. B. Mitchell dengan menunjukkan bentuk hubungan *low compliance-low effectiveness*.. Hal tersebut akan terkait pada masalah ketidakpatuhan, efektifitas, dan *incapacity* dari suatu aktor baik negara maupun sub-negara. Penulis menganggap *incapacity* menjadi benang merah antara faktor penyebab dari ketidakpatuhan dan ketidakefektifan. Kemudian, penggunaan alat analisa ini digunakan untuk mendukung temuan penulis terkait dengan kecurigaan penulis jika terdapat *incapacity* pada pelaksanaan regulasi negeri terkait ODS ini. .

## **1.6 Metode penelitian**

Penelitian mengenai perdagangan ilegal bahan-bahan perusak ozon antara India dan Cina ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Hal tersebut dikarenakan penelitian ini bertujuan untuk membahas fenomena perdagangan ilegal HCFC-22 antara India dan Cina secara lebih mendalam. Maksudnya adalah, melalui metode kualitatif ini akan dibahas lebih mendalam mengenai penyebab terjadinya perdagangan ilegal HCFC-22 antara India dan Cina pada tahun 2013 hingga 2014.

## **1.6.1 Definisi Konseptual**

### **1.6.1.1 Perdagangan *Ilegal Ozone Depleting Substances***

Perdagangan ilegal adalah suatu perdagangan yang dilakukan dengan cara yang tidak sah atau melanggar peraturan tertentu (Environmental Investigation Agency, 2014). Sehingga perdagangan ilegal bahan perusak ozon ini maksudnya adalah perdagangan yang dilakukan dengan cara tidak sah atau dengan melanggar peraturan. Terdapat beberapa cara perdagangan ilegal ODS, diantaranya adalah dengan melakukan pemalsuan dokumen, penyelundupan, hingga pemalsuan tabung gas (Environmental Investigation Agency, 2014). Selanjutnya perdagangan ilegal pun tidak hanya dilakukan pada jalur darat melainkan juga menggunakan jalur laut.

### **1.6.1.2 Kepatuhan**

Kepatuhan atau *compliance* merupakan suatu hal yang terus menjadi perhatian dalam studi hubungan internasional dan hukum internasional. Menurut Oran Young (1979), kepatuhan atau *compliance* terjadi ketika suatu perilaku aktual subjek sesuai dengan perilaku yang telah ditentukan dalam suatu peraturan (Simmons, 1998). Sedangkan ketidakpatuhan terjadi ketika perilaku aktual yang dilakukan secara signifikan menjauh dari perilaku yang telah ditentukan. Dalam hal ini konteksnya adalah negara. Sehingga maksud dari pernyataan tersebut adalah suatu negara dikatakan patuh terhadap suatu peraturan internasional ketika negara melakukan tindakan sesuai dengan peraturan tersebut.

Sedangkan menurut UNEP, *compliance* atau kepatuhan merupakan suatu pemenuhan terhadap peraturan maupun amandemen dari perjanjian lingkungan

internasional oleh negara anggota (UNEP, 2011). Sehingga kepatuhan negara dalam hal ini adalah hubungan antara negara dengan regulasi internasional mengenai lingkungan. Kepatuhan ini sering disebut dengan kepatuhan formal, dimana kepatuhan tersebut terpenuhi ketika negara menyetujui suatu perjanjian maupun hukum internasional dan selanjutnya melakukan pengaplikasian hukum ataupun perjanjian tersebut ke dalam peraturan dalam negerinya, membentuk atau menunjuk lembaga resmi untuk melaksanakan dan mengawasi jalannya peraturan.

### **1.6.1.3 Efektifitas**

Efektifitas suatu peraturan lingkungan internasional yang telah disepakati dan diberlakukan dapat diartikan sebagai tingkat tercapainya suatu tujuan tertentu. Tujuan tersebut biasanya untuk memperbaiki kondisi lingkungan tertentu melalui perubahan perilaku aktor. Sehingga perubahan perilaku aktor juga menjadi salah satu yang dapat mengidentifikasi efektifitas suatu MEA.

Para ahli dan praktisi menggunakan *bentuk effectiveness* (keefektifan) ke dalam penggambaran yang berbeda, yaitu dari suatu hal yang terkait dengan kepatuhan, terkait dengan efisiensi ekonomi, hingga terkait dengan *exceeding costs* dalam rangka mencapai perubahan lingkungan ke arah yang lebih baik (Young, 1992). Terkait dengan sebuah peraturan maupun kebijaksn, sering muncul pertanyaan apakah peraturan ataupun kebijakan tersebut efektif atukah kebijakan dapat mencapai tujuan tertentu? Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu adanya analisis untuk menetapkan secara eksplisit maupun implisit, tujuan yang mana yang akan dievaluasi untuk melihat kefeektifan dari suatu kebijakan.

Selanjutnya berdasarkan *problem solving effectiveness*, suatu kebijakan lingkungan dapat dikatakan kurang maupun tidak efektif ketika gagal dalam mencapai tujuan yang ingin dicapai dikarenakan oleh *failures of political will*, *failures of knowledge*, ataupun *failures of implementation* (Mitchell, 2001). Kebanyakan peraturan maupun kebijakan mengenai lingkungan dibuat dan dilaksanakan untuk merubah kualitas lingkungan menjadi lebih baik melalui perubahan perilaku manusia yang dalam hal ini aktor target dalam pelaksanaan suatu kebijakan.

#### **1.6.1.4 Incapacity**

*Inability* (atau *incapacity*) dalam mencapai komitmen internasional menjadi perhatian pada teori dan praktis dalam kerjasama lingkungan internasional. Dalam melaksanakan implementasi suatu komitmen internasional, kapasitas menjadi faktor utama dimana merupakan *intervening variable* atau latar belakang kondisi pada penjelasan atas dampak dari diberlakukannya suatu institusi internasional seperti hukum, rezim, dan program bantuan (VanDeveer dan Dabelko, 2001).

*State incapacity* atau keterbatasan kemampuan negara merupakan salah satu faktor utama yang menyebabkan suatu MEA memiliki tingkat efektifitas yang rendah atau bahkan tidak efektif. Hal tersebut karena *state incapacity* dapat menghambat terjadinya perubahan perilaku aktor yang diharapkan oleh adanya MEA.

Sedangkan Keohane menyebutkan istilah *capacity* sebagai bagian dari *problem structure* yang mempengaruhi suatu desain kelembagaan dan perilakunya

(Keohane dalam Mitchell, 2005). Sehingga ketika terdapat suatu rezim “A” yang menunjukkan hasil lebih baik dibandingkan dengan rezim “B”, maka bukan berarti negosiator pada rezim “A” bekerja lebih baik, melainkan negosiator pada rezim “A” menghadapi masalah yang secara fundamental lebih rentan terhadap pengaruh kelembagaan (Mitchell, 2005). *Incapacity* menurut Keohane merupakan suatu perilaku lalai yang disebabkan akibat keterbatasan sumber yang relevan. Sumber tersebut termasuk pada pemenuhan *financial*, *technical*, ataupun *informational recourses*.

## **1.6.2 Operasionalisasi Konsep**

### **1.6.2.1 Perdagangan Ilegal Ozone Depleting Substances.**

Perdagangan ilegal bahan perusak ozon yang dibahas dalam penelitian ini adalah perdagangan ilegal antara India dan Cina yang terjadi pada tahun 2013 hingga 2014. Zat kimia yang diperdagangkan secara ilegal tersebut adalah HCFC-22 atau sering disebut dengan R-22. Perdagangan ilegal tersebut dilakukan dengan cara menyelundupkan barang, pemalsuan dokumen hingga pemalsuan label dalam tabung gas. R-22 sendiri adalah jenis pendingin yang biasanya digunakan dalam AC dan kulkas. Penggunaan HCFC-22 telah dibatasi dan diatur dalam Protokol Montreal. Sebagai negara anggota, India dan Cina berkewajiban untuk melakukan kontrol dan penghentian penggunaan HCFC-22 secara bertahap sesuai dengan kesepakatan terhadap jadwal *phase-out* HCFCs. Perdagangan ilegal R-22 ini selain berdampak pada negara juga dapat berdampak pada lapisan ozon yang nantinya akan berdampak pula pada kehidupan di bumi.



### **1.6.2.2 Kepatuhan**

Pada penelitian ini akan memaparkan mengenai bentuk kepatuhan formal dari India dan Cina terhadap Protokol Montreal, terutama posisi kedua negara terhadap peraturan terkait HCFCs. Selain itu pada penelitian ini juga akan menganalisa mengenai perdagangan ilegal HCFC-22 yang merupakan bentuk *low compliance*.

### **1.6.2.3 Efektifitas**

Pada penelitian ini akan memaparkan mengenai efektifitas Protokol Montreal terutama terkait dengan kebijakan HPMP *stage 1* yang dimaksudkan untuk mengubah perilaku aktor sub-negara yaitu untuk menggunakan bahan alternatif baru dan meninggalkan penggunaan HCFC-22.

### **1.6.2.4 Incapacity**

Pada penelitian ini membahas mengenai keterbatasan kemampuan negara bangsa yaitu India terkait dengan teknologi baru yang menyebabkan terjadinya perdagangan ilegal HCFC-22 antara India dan Cina pada tahun 2013 dan 2014.

## **1.6.3 Tipe Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan tipe penelitian eksplanatif. Hal tersebut dilakukan untuk menjelaskan dan memberikan analisa mengenai faktor penyebab terjadinya perdagangan ilegal HCFC-22 antara India dan Cina pada tahun 2013 dan 2014.

#### **1.6.4 Jangkauan Penelitian**

Dalam penelitian ini akan membahas mengenai perdagangan ilegal HCFC-22 antara India dan Cina. Penelitian ini akan membahas mengenai penyebab terjadinya perdagangan ilegal HCFC-22 atau sering disebut R-22 antara India dan Cina dari sudut pandang India sebagai negara sumber permintaan impor ilegal. HCFC-22 adalah satu-satunya jenis HCFC yang diproduksi oleh India dan merupakan jenis HCFC yang paling banyak digunakan di India. Analisa ini akan didasarkan pada hubungan antara *compliance*, *capacity of state* dan *effectiveness* di India. Selanjutnya kasus ini dibatasi pada tahun 2013 hingga 2014 karena sejak tahun 2013, India menerampak sistem kuota dimana terdapat pembatasan terhadap impor HCFCs.

#### **1.6.5 Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data akan dilakukan melalui beberapa cara :

- a. Wawancara, yaitu dengan melakukan tanya jawab baik secara langsung maupun melalui korespondensi yaitu melakukan tanya jawab melalui email. Tanya jawab secara langsung dilakukan kepada Ketua NOU (National Ozone Unit) Indonesia yaitu Ibu Zulhasni sebagai ahli atau pakar mengenai Protokol Montreal dan bahan perusak Ozon. Korespondensi dilakukan kepada Lorraine Elliot sebagai peneliti dibidang lingkungan hidup sekaligus akademisi di *Australia National University*. Selain itu korespondensi juga dilakukan kepada Gerald Mustisya selaku *Programme Officer (Reporting, Data, and Analysis)* dari *Ozone Secretariat*.

- b. Studi Pustaka, yaitu teknik pengumpulan data dengan melakukan pengumpulan data dan informasi melalui sumber-sumber pustaka seperti buku, jurnal, artikel, laporan serta website resmi dari institusi terkait.
- c. Dokumentasi, yaitu penggunaan dokumen berupa foto, tabel maupun grafik dari sumber-sumber kredibel.

#### **1.6.6 Teknik Analisis Data**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif sehingga dalam menganalisa data terdapat beberapa teknik. Teknik analisa data ini menurut Dr. Lexy J. Moleong, M.A. (1989), yaitu :

- a. Pengumpulan data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui teknik pengumpulan data yang telah disebutkan sebelumnya yang kemudian ditelaah.

- b. Reduksi dan Pengorganisasian Data

Data yang telah terkumpul kemudian direduksi yaitu dengan menggolongkan dan mengorganisir data, sehingga mengambil data yang dibutuhkan dari data yang telah terkumpul yang telah disesuaikan dengan penelitian ini. Sehingga data tersebut bisa dikaji.

- c. Pengkajian Data

Mengkaji data yang telah tereduksi sehingga sesuai dengan topik dan dapat dilakukan penarikan kesimpulan. Dalam tahapan ini juga dilakukan pengujian keabsahan data.

- d. Penarikan Kesimpulan

Melakukan penarikan kesimpulan setelah pengkajian data sehingga dapat mengetahui hasil dari penelitian ini.

### **1.6.7 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dari penelitian ini terdiri dari empat bab yang penjabarannya adalah sebagai berikut :

**BAB I** : Berisi mengenai pendahuluan dalam penelitian.

Pendahuluan ini terdiri dari latar belakang masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran/teoritis, metodologi penelitian yang meliputi definisi konseptual, operasionalisasi konsep, tipe penelitian, jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisa data, serta sistematika penulisan.

**BAB II** : Berisi mengenai kajian pustaka. Bahasan pada bab II yaitu mengenai gambaran lebih dalam terkait dengan kasus yang akan dibahas dalam skripsi ini. Sehingga bab II akan membahas mengenai posisi India-Cina terhadap Protokol Montreal hingga perdagangan ilegal HCFC-22 antara India dan Cina yang menjadi studi kasus dalam skripsi ini. Sehingga pada bagian ini akan dipaparkan mengenai Profil dari Protokol Montreal mengenai bahan perusak ozon, posisi India-Cina terhadap Protokol Montreal, dan

perdagangan ilegal HCFC-22 antara India sebagai importir dan Cina sebagai eksportir.

**BAB III** : Berisi mengenai analisa dan pembahasan. Pada bab III akan dibahas mengenai hubungan antara *compliance* dan *effectiveness* dalam kasus perdagangan ilegal HCFC-22 antara India dan Cina tahun 2013 dan 2014. Selanjutnya berisi analisa mengenai penyebab terjadinya perdagangan ilegal HCFC-22 akibat *incapacity*.

**BAB IV** : Berisi mengenai penutup. Penutup dalam penelitian ini terdiri dari kesimpulan dari penelitian ini. Selain itu juga berisi kritik dan saran.