

## **PENYELESAIAN SENGKETA DAGANG ANTARA AMERIKA SERIKAT DAN UNI EROPA DALAM KASUS *GENETICALLY MODIFIED FOOD* DI *WORLD TRADE ORGANIZATION***

**Ayu Endah Muliawati<sup>1</sup>**  
**Nim. 1002045122**

### ***Abstract***

*Genetically modified food produced by the United States and is distributed to the worldwide, one of them is European Union. This study aimed to determine the efforts to resolve trade disputes between the United States and the European Union in the case of Genetically Modified Food through the World Trade Organization. The research method used in this thesis is case study. Techniques of collecting data used literature or reference studies, and the type of data used is secondary data. Analytical technique used is qualitative analysis. The theory used is Institutional Bargaining Game Theory and Dispute Settlement Body (DSB) of World Trade Organization (WTO). The results of this research show that Dispute Settlement Body (DSB) of the World Trade Organization (WTO) to create a panel obtain solutions of trade disputes between the United States and the European Union on Genetically Modified Food products. The DSB did not manage to find a way out by only once creating the Panel, as it was a difficult case to deal with, because of the many findings and objections of the disputants. Thus, the panel was re-created and until 2008 still continues.*

**Keywords:** *Genetically Modified Food, United States, European Union, World Trade Organization*

### **Pendahuluan**

Amerika Serikat merupakan negara yang memiliki lahan paling luas untuk tanaman rekayasa genetika dan penghasil produk *Genetically Modified Food* (GMF) terbesar. Pada tahun 1994, lahan pertanian tanaman rekayasa genetika di Amerika dibuka secara komersil untuk pertama kalinya. Namun pada tahun 1996 baru lah produk GMF mulai dimaksimalkan pemasarannya ke berbagai negara di dunia, diantaranya ke wilayah Asia, Eropa, dan Afrika. Peringkat tiga teratas produk GMF yang mendominasi pasar adalah jagung, kedelai, dan kapas.

Uni Eropa merupakan salah satu kawasan yang menjadi sasaran penyebaran produk GMF dari Amerika, karena Uni Eropa merupakan importir produk pertanian dan makanan terbesar di dunia. Permasalahan dalam impor produk GMF muncul ketika pada tahun 1996, Jerman membatalkan pemesanan kedelai sebanyak 650.000 ton

---

<sup>1</sup>Mahasiswa Program S1 Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman. Email: ayendmulia@gmail.com

karena khawatir kedelai tersebut merupakan hasil rekayasa genetika. Padahal sebelumnya, Uni Eropa menyetujui dan menerima kedelai dan jagung produk GMF tersebut dengan syarat Amerika memisahkan produk hasil rekayasa genetika dan produk konvensional.

Namun, Amerika Serikat dan Uni Eropa memiliki pandangan yang berbeda tentang produk GMF. Amerika menganggap bahwa dengan menggabungkan DNA dari beberapa spesies melalui kecanggihan teknologi, produk yang dihasilkan akan menjadi lebih baik dibandingkan dengan produk konvensional. Sedangkan negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa beranggapan bahwa produk tersebut dapat membahayakan kesehatan manusia dan lingkungan.

Anggapan tersebut membuat negara anggota Uni Eropa menuntut Uni Eropa untuk mengembangkan sistem regulasi yang lebih kuat. Dari tuntutan negara anggotanya tersebut, maka pada bulan Maret 2001, Uni Eropa mencabut dan mengganti *Directive 90/220/EEC* menjadi *Directive 2001/18/EC*. *Directive 90/220/EEC* berbunyi bahwa setiap negara anggota dimungkinkan untuk menarik produk GMF jika memiliki kekhawatiran tentang kesehatan dan dampak lingkungan yang mungkin terjadi. Pasal ini digantikan dengan *Directive 2001/18/EC* yang terdapat kriteria yang lebih ketat untuk persetujuan produk rekayasa genetika, termasuk spesifik perlindungan terhadap kesehatan manusia dan lingkungan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Selain dua peraturan yang telah disebutkan di atas, ada peraturan 1829/2003/EC yang menetapkan bahwa perusahaan yang ingin memasarkan produk GMF harus terlebih dahulu mendapatkan izin tertulis, sesuai dengan Pasal 6 dari *Directive 2001/18/EC*.

Ekspor pertanian Amerika ke Uni Eropa mengalami penyusutan. Kerugian dari penolakan jagung ekspor Amerika diperkirakan sekitar US \$ 200 juta per tahun. Antara tahun 1997 dan 1998, ekspor kedelai turun dari US \$ 2,6 Miliar menjadi US \$ 1 Miliar.

Amerika Serikat merasa kerugian tersebut dikarenakan peraturan yang dibuat oleh Uni Eropa. Amerika menganggap Undang-Undang yang dibuat oleh Uni Eropa dan negara anggotanya adalah ilegal dan merupakan hambatan perdagangan. Sehingga pada tanggal 13 Mei 2003, Amerika Serikat melaporkan Uni Eropa kepada *World Trade Organization* (WTO) dengan alasan Uni Eropa telah memberlakukan larangan *de facto* pada persetujuan impor transgenik. Amerika Serikat menyatakan bahwa tindakan tersebut telah membatasi impor produk pertanian dan makanan dari Amerika sejumlah US \$ 300 juta per tahun. Selain itu, Amerika juga berpendapat bahwa larangan Uni Eropa tidak hanya mempengaruhi ekspor pertanian AS ke Eropa, tetapi juga mencegah negara-negara lain untuk menerima produk GMF. Uni Eropa dianggap telah melanggar perjanjian WTO pada penerapan *Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS). Untuk menyelesaikan sengketa dagang antara Amerika Serikat dan Uni Eropa tentang produk GMF ini melalui WTO. Penyelesaian kasus ini harus melewati beberapa tahapan.

## **Kerangka Dasar Teori dan Konsep**

### ***Teori Institutional Bargaining Game***

Institusi-institusi internasional dibuat berdasarkan keperluannya masing-masing. Ketika institusi baru dibentuk dan dikembangkan, maka harus bekerja sama dan menjaga keharmonisan dengan institusi yang sudah ada sebelumnya. Salah satu cara agar tercapainya hal tersebut adalah dengan bergabung di lembaga yang lebih besar. Cara yang lainnya adalah melalui divisi institusi tenaga kerja atau hubungan paralel. Proses permainan tawar menawar institusi ini terjadi jika pihak-pihak yang terlibat tidak memperoleh pembagian hasil sesuai yang diinginkan. Ketika berhadapan dengan situasi ini maka mereka berusaha memodifikasi institusi yang ada termasuk aturan mainnya. Untuk memodifikasi institusi yang ada untuk tujuan yang baru dapat diperoleh melalui kebijakan. Selain itu, tawar menawar atas modifikasi kelembagaan mungkin akan sangat dipengaruhi oleh lembaga-lembaga yang ada.

Menurut Vinod K. Aggarwal, Institutional Bargaining dapat dibangun melalui tiga elemen, yaitu:

1. Jenis permasalahan yang terlibat dalam satu perundingan
2. Situasi individual dari aktor (posisi kekuasaan internasional, koalisi domestik, dan keyakinan politisi yang mempengaruhi posisi nasional aktor)
3. Ada atau tidaknya institusi di mana perundingan berlangsung

Di dalam teori *Institutional Bargaining* terdapat beberapa faktor, yaitu:

1. Impetus adalah pendorong atau motivasi awal yang mengakibatkan perubahan dalam interaksi yang mempengaruhi setting terdahulu.
2. Goods and externalities adalah barang-barang dan eksternalitas yang meliputi barang dan sumber cadangan bersama, baik publik, privat maupun paten.
3. Individual situations adalah reaksi nasional yang berbeda berdasarkan kemampuan, koalisi domestik dan keyakinan, dan ideologi elit.
4. Institutions adalah lembaga dimana terjadi interaksi antara aktor satu dengan lainnya.

Negara atau aktor yang terlibat dalam perundingan mempunyai tiga pilihan untuk bertindak. Pertama, mereka dapat secara langsung memanipulasi barang yang terlibat dalam negosiasi. Kedua, mereka dapat mengubah situasi individu mereka sendiri atau lawannya. Ketiga, sebagai fokus utama, mereka dapat mengubah institusi dimana aktor berinteraksi.

Perubahan interaksi dalam bargaining akan mempengaruhi aktor negara dan masyarakat. Perundingan antar negara umumnya dirangsang oleh beberapa jenis dorongan yang datang melalui perubahan pola pemerintahan atau pola ekonomi yang dialami oleh masing-masing negara. Sehingga aktor harus memutuskan bagaimana institusi mereka beradaptasi atau melakukan bargaining game yang terjadi antar institusional maupun non-institusional.

Dalam penelitian ini yang berperan sebagai aktor adalah Amerika Serikat dan Uni Eropa. Dapat dilihat bagaimana Uni Eropa selaku aktor yang mengeluarkan sebuah kebijakan melalui tuntutan dari negara anggotanya, yaitu membuat peraturan-peraturan baru yang di dalamnya terdapat ketentuan bagi setiap negara anggota untuk lebih ketat menerima produk *Genetically Modified Food* (GMF) yang dianggap

berbahaya bagi kesehatan manusia dan lingkungan. Kemudian Amerika tidak terima atas kebijakan Uni Eropa yang dianggap merugikan dirinya tersebut. Amerika melaporkan Uni Eropa kepada *World Trade Organization* (WTO) selaku institusi besar yang menampung kedua aktor untuk berinteraksi.

***Dispute Settlement Body (DSB) World Trade Organization (WTO)***

*Dispute Settlement Body* (DSB) terdiri dari seluruh anggota *World Trade Organization* (WTO) yang merupakan pilar utama dari sistem perdagangan multilateral dan sebuah kontribusi yang unik dari WTO terhadap stabilitas ekonomi global. DSB merupakan kontribusi yang unik dari WTO terhadap stabilitas ekonomi global. Jika hanya dengan peraturan, maka sistem tidak dapat berjalan dengan efektif karena peraturan bisa dilanggar. Di dalam WTO diterapkan aturan hukum yang membuat sistem perdagangan yang lebih aman dan dapat diprediksi, serta jadwal penyelesaian kasus.

DSB memiliki otoritas tunggal untuk membentuk panel ahli untuk mempertimbangkan, menerima atau menolak temuan panel, atau hasil banding. Panel seperti pengadilan yang di dalamnya disebut sebagai panelis yang dipilih melalui konsultasi dengan negara-negara yang bersengketa. Panel terdiri dari tiga atau bahkan lima ahli dari berbagai negara yang bertugas memeriksa bukti dan memutuskan siapa yang benar dan siapa yang salah.

Tahapan penyelesaian sengketa oleh DSB ada dua tahap, yaitu:

1. Tahap pertama adalah konsultasi, waktunya sampai 60 hari. Sebelum mengambil langkah lebih jauh, negara-negara yang bersengketa harus saling berunding untuk melihat apakah mereka dapat menyelesaikan masalah mereka sendiri atau tidak. Jika tidak bisa, mereka juga dapat meminta bantuan Dirjen WTO untuk menjadi penengah.
2. Tahap kedua adalah panel, waktunya hingga 45 hari untuk panel yang akan ditunjuk, ditambah 6 bulan untuk panel yang menyimpulkan. Jika konsultasi gagal, negara-negara yang bersengketa dapat meminta panel yang akan ditunjuk. Secara resmi, panel membantu DSB membuat keputusan atau rekomendasi. Namun, karena laporan panel hanya dapat ditolak oleh konsensus dalam *Dispute Settlement Body* (DSB), kesimpulannya sulit untuk membatalkan. Panel temuan harus berdasarkan perjanjian dikutip. Tahap utama panel dibagi menjadi beberapa tahap, yaitu:
  - 1) Sebelum first hearing: setiap pihak yang bersengketa mengajukan kasusnya secara tertulis kepada panel.
  - 2) First Hearing: the case for the complaining country and defence, yaitu kasus pengaduan yang direspon dan pihak yang bersengketa memasukkan kasusnya di sidang pertama panel.
  - 3) Sanggahan, di mana negara-negara yang terlibat mengirimkan sanggahan tertulis dan argumen lisan pada pertemuan panel.
  - 4) Ahli, yakni jika satu pihak menimbulkan hal-hal teknis, panel dapat berkonsultasi dengan ahli untuk mempersiapkan laporan penasehat.
  - 5) Draft pertama, yang mana dalam tahapan ini panel menyerahkan bagian deskriptif (faktual dan argumen) dari laporannya kepada kedua belah pihak

dan memberikan waktu dua minggu untuk memberikan komentar. Laporan ini tidak termasuk temuan dan kesimpulan.

- 6) Laporan Interim, yaitu panel kemudian mengajukan laporan sementara, termasuk temuannya dan kesimpulan untuk kedua belah pihak. Diberi waktu satu minggu untuk meminta review.
- 7) Ulasan, periode review harus tidak lebih dari dua minggu. Selama waktu tersebut, panel dapat mengadakan pertemuan tambahan kedua belah pihak.
- 8) Laporan Akhir, yaitu sebuah laporan akhir disampaikan kepada kedua belah pihak dan tiga minggu kemudian diedarkan ke seluruh anggota WTO. Biasanya laporan akhir harus diberikan pada pihak yang bersengketa dalam waktu enam bulan. Dalam kasus yang mendesak, misalnya yang menyangkut barang yang mudah rusak, tenggat waktu dipersingkat menjadi tiga bulan.
- 9) Laporan menjadi putusan: yakni kedua belah pihak dapat mengajukan banding laporan dalam waktu 60 hari.

### **Metodologi Penelitian**

Penulis menggunakan tipe penelitian case study, yaitu memberikan gambaran dan menjelaskan upaya sengketa dagang antara Amerika Serikat dan Uni Eropa terkait produk *Genetically Modified Food* (GMF) melalui *World Trade Organization* (WTO).

### **Hasil Penelitian**

#### ***Hubungan Dagang Komoditi Pertanian Amerika Serikat ke Uni Eropa***

Uni Eropa merupakan pasar impor terbesar di dunia untuk komoditas pertanian dan makanan. Dari tahun 2000-2012, impor Uni Eropa di bidang pertanian meningkat sekitar 145% dari \$53,3 Miliar menjadi lebih dari \$131 Miliar. Komoditi pertanian utama Amerika Serikat yang diekspor ke Uni Eropa antara lain jagung, gandum, kedelai, beras, dan kapas.

Sejak tahun 2000, ekspor Amerika Serikat dalam produk pertanian global meningkat 146%, sementara ekspor ke Uni Eropa hanya meningkat sebanyak 54%. Sedangkan di Uni Eropa sendiri impor produk pertanian meningkat sekitar 145%. Pertumbuhan impor Uni Eropa melonjak drastis sejak tahun 2000 hingga pertengahan tahun 2008. Selanjutnya mengalami penurunan sebanyak 4% hingga pertengahan tahun 2009. Kemudian berangsur-angsur mengalami kenaikan kembali hingga tahun 2011. Sedangkan impor dari Amerika Serikat terus mengalami penurunan sejak tahun 2000 hingga tahun 2012. Hal tersebut tentu merugikan bagi pihak Amerika Serikat.

Dalam perkembangannya, Amerika Serikat mengalami banyak kerugian karena perkembangan pasar yang tidak menguntungkan pada produk kedelai dan tembakau. Kedudukan Amerika Serikat dikalahkan oleh Brazil dalam hal ekspor kedelai ke Uni Eropa. Komposisi ekspor pertanian Amerika Serikat ke Uni Eropa telah berubah secara signifikan selama tiga dekade terakhir dengan beberapa perubahan terbesar yang terjadi sebagai akibat dari pembatasan perdagangan komoditas massal. Sebagai contoh, jagung dan kedelai menyumbang 48% dari total ekspor pertanian Amerika Serikat ke Uni Eropa pada tahun 1980, tetapi hanya 15% pada tahun 2012. Hambatan non tarif dan peraturan dalam negeri bersamaan dengan perkembangan pasar global memberikan dampak pada ekspor Amerika Serikat.

Impor pertanian Uni Eropa telah tumbuh, pangsa pasar Amerika Serikat menurun hingga hanya 7% (setengah capaian pada tahun 2000). Pada tahun 2012, ekspor pertanian Amerika Serikat ke Uni Eropa mengalami kenaikan sebesar \$10,1 Miliar, namun tetap di bawah rekor yang dicapai pada tahun 1980, yaitu \$13 Miliar. Hal itu menjadikan Uni Eropa menduduki peringkat kelima pasar untuk ekspor pertanian Amerika Serikat, yang sebelumnya pernah menjadi pasar utama untuk produk pertanian.

Peringkat pertama pangsa pasar produk pertanian Amerika Serikat adalah China, kemudian peringkat kedua diduduki oleh Jepang, peringkat ketiga Mexico, peringkat keempat Canada, dan kelima adalah Uni Eropa.

Uni Eropa tetap merupakan pelanggan utama untuk produk pertanian. Impor pertanian Uni Eropa mencapai rekor \$16,7 Miliar pada tahun 2012 yang mana mengalami kenaikan sebesar 4% dari tahun 2011. Namun, pertanian Amerika Serikat mengalami defisit terbesar dari ekpornya ke Uni Eropa sebesar \$6,7 milyar pada tahun 2012. Hal itu menunjukkan kesenjangan yang sangat terlihat dengan mitra dagang Amerika Serikat lainnya.

Negara anggota Uni Eropa merupakan importir terbesar bagi Amerika Serikat untuk produk pertanian pada tahun 2013 dengan capaian \$ 387,3 Miliar yang mana mengalami kenaikan sebesar 1,5% (\$ 5,7 Miliar) dari tahun 2012, dan 52% dari tahun 2003. Ekspor Uni Eropa ke Amerika Serikat menyumbang 17,1% dari keseluruhan pada tahun 2013.

Produk *Genetically Modified Food* (GMF) Amerika Serikat masuk di pasar Eropa sejak tahun 1996 dalam bentuk olahan. Contohnya tomat dalam bentuk puree dan kedelai dalam bentuk makanan olahan sup. Namun, pada tahun 1996, Jerman secara tiba-tiba membatalkan pesanan kedelai sebanyak 650.000 ton karena alasan khawatir bahwa kedelai tersebut telah mengalami perubahan gen. Padahal, pada tanggal 23 April 1990, Uni Eropa telah mengadopsi *Directive 90/220* untuk menyetujui budidaya komersial tanaman rekayasa genetika. Namun pada pasal 16 *Directive 90/220* memungkinkan negara-negara anggota untuk memblokir impor produk rekayasa genetika jika dianggap merugikan bagi bangsanya. Peraturan itulah yang diadopsi oleh Jerman untuk membatalkan pesanan kedelainya kepada Amerika Serikat.

Kemudian pada tahun 1999, lima negara anggota Uni Eropa, yaitu Denmark, Perancis, Yunani, Italia, dan Luksemburg mengajukan moratorium guna menginginkan pelabelan produk *Genetically Modified Food* (GMF). Selain lima negara tersebut, Jerman, Austria, dan Italia juga melarang beberapa tanaman jagung yang sebelumnya sudah disetujui oleh Uni Eropa.

Perancis, Austria, Finlandia, Luksemburg, Denmark, Italia, Belanda, dan Swedia pada tahun 2001 menolak rencana Komisi Eropa untuk memulai kembali proses persetujuan GMF. Negara-negara tersebut menegaskan bahwa peraturan penelusuran dan pelabelan harus ada sebelum moratorium dicabut.

Dari penolakan negara anggota Uni Eropa yang telah disebutkan sebelumnya, Amerika Serikat mengalami kerugian dari hasil eksportnya di bidang pertanian ke Uni Eropa. Selain itu, kemampuan Amerika Serikat untuk mengekspor produk pertanian dibatasi oleh tarif dan non tarif dalam rangka persaingan global. Ekspor Amerika Serikat mengalami penurunan. Padahal, impor keseluruhan Uni Eropa mengalami kenaikan.

Negara anggota Uni Eropa banyak yang tidak setuju dengan ekspor GMF Amerika Serikat. Sehingga dibentuk beberapa lembaga yang memiliki peran dalam regulasi GMF. *The EU Commission, the Supranational Body of Individual Administrators* yang merupakan badan eksekutif Uni Eropa bertanggung jawab atas proposal kebijakan dan pelaksanaan. Komisi terdiri dari satu komisar dari masing-masing 27 negara anggota Uni Eropa. Presiden Komisi dipilih oleh *EU Council* sementara komisar lainnya dipilih oleh pemerintah anggota.

Selain lembaga tersebut, Uni Eropa memiliki dokumen pedoman koeksistensi bioteknologi dan tanaman konvensional. Sehingga negara anggota Uni Eropa seperti Perancis, Spanyol, Denmark, Jerman, Italia, Belanda, dan Austria telah menyusun Undang-Undang koeksistensi baru. Mereka memerlukan kontrol yang luas, pemantauan, pelaporan penanaman tanaman bioteknologi. Peraturan tersebut mencegah adanya tanaman bioteknologi dalam Uni Eropa.

Amerika Serikat dan Uni Eropa memiliki pandangan dan peraturan yang berbeda mengenai tanaman bioteknologi yang mana dimaksud dalam tulisan ini adalah GMF. Pada tanggal 26 Juni 1986, Pemerintah Amerika Serikat mengadopsi *Coordinated Framework* untuk peraturan bioteknologi, pengaturan tugas regulasi khusus untuk badan-badan federal, dan menetapkan dasar untuk peraturan berikutnya yang menyatakan varietas tanaman rekayasa genetika menjadi mirip secara substansial dengan varietas konvensional. Kemudian pada tanggal 23 April 1990, Uni Eropa mengadopsi *Regulation 90/220* untuk menyetujui budidaya komersial tanaman rekayasa genetika. Namun pada pasal 16 *Directive 90/220* memungkinkan negara-negara anggota untuk memblokir impor produk rekayasa genetika jika dianggap merugikan bagi bangsanya.

Selanjutnya pada 27 Januari 1997, Uni Eropa mengadopsi *Regulation 258/97/EC, the Novel Foods Regulation*, mewajibkan pelabelan produk yang mengandung bahan rekayasa genetika. Bulan Februari, Austria menggunakan Pasal 16 dari *Directive 90/220* dan melarang jagung Novartis Bt 176. Lima negara lainnya yaitu Perancis, Jerman, Yunani, Italia, dan Luksemburg juga melarang delapan varietas tanaman rekayasa genetika. Bulan Oktober, Uni Eropa menyetujui otorisasi tanaman rekayasa genetika di bawah *Directive 90/220* tetapi pengaplikasiannya ditunda selama enam tahun.

Pada tanggal 15 Juni 1999, *European Union Environment Council (EUEC)* mengumumkan tidak akan mengotorisasi tambahan varietas tanaman rekayasa genetika untuk budidaya atau dimasukkan ke dalam produk makanan sampai peraturan yang lebih ketat diadopsi. Kemudian Uni Eropa mengganti *Directive 90/220* dan memberlakukan *Directive 2001/18/EC* pada tanggal 12 Maret 2001 yang lebih

ketat aturannya dalam menyetujui produk rekayasa genetika, termasuk spesifik perlindungan terhadap kesehatan manusia dan lingkungan, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dari keputusan Uni Eropa dan negara-negara anggotanya tersebut, Amerika Serikat merasa dirugikan karena ekspornya ke Uni Eropa mengalami penurunan. Sehingga, Amerika Serikat melaporkan Uni Eropa ke World Trade Organization (WTO) pada tanggal 13 Mei 2003.

### ***Proses Penyelesaian Sengketa Dagang antara Amerika Serikat dan Uni Eropa***

#### ***A. Tahap Pertama: Konsultasi***

Tahap Konsultasi ini dapat berjalan hingga batas waktu 60 hari. Amerika Serikat melaporkan Uni Eropa ke World Trade Organization (WTO) pada tanggal 13 Mei 2003. Amerika Serikat meminta konsultasi dengan pihak Uni Eropa mengenai langkah-langkah tertentu yang diambil oleh Uni Eropa dan negara anggotanya yang mempengaruhi impor produk pertanian dari Amerika Serikat. Amerika Serikat menegaskan bahwa moratorium Uni Eropa sejak Oktober 1998 tentang persetujuan produk bioteknologi telah membatasi impor produk pertanian dan makanan dari Amerika Serikat. Menurut Amerika Serikat, hal-hal yang diadukannya ke WTO adalah karena Uni Eropa melanggar beberapa poin perjanjian, seperti:

- a. Artikel 2, pasal 2.2, pasal 2.3, Artikel 5, pasal 5.1, pasal 5.2, pasal 5.5, pasal 5.6, Artikel 7, Artikel 8, dan Lampiran B dan C dari Perjanjian Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS);
- b. Artikel I, pasal I:1, Artikel III, pasal III:4, Artikel X, pasal X:1, dan Artikel XI serta pasal XI:1 dari General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994;
- c. Artikel 4 dan pasal 4.2 dari Agriculture Agreement;
- d. Artikel 2, pasal 2.1, pasal 2.2, pasal 2.8, pasal 2.9, pasal 2.11, pasal 2.12, dan Artikel 5, pasal 5.1, pasal 5.2, pasal 5.6, pasal 5.8 dari Technical Barriers to Trade (TBT).

Australia, Argentina, Brazil, Kanada, Chili, China, Kolombia, India, Meksiko, Selandia Baru, dan Peru diminta untuk bergabung dalam proses konsultasi.

#### ***B. Tahap Kedua: Panel***

Panel bekerja menyelesaikan sengketa dagang yang terjadi antara Amerika Serikat dan Uni Eropa terkait kasus produk GMF dengan beberapa tahapan panel, yaitu:

1. Sebelum *first hearing*

Dalam tahap ini, setiap pihak yang bersengketa mengajukan kasusnya secara tertulis kepada panel. Pada bulan Agustus 2003, Amerika Serikat meminta kepada *Dispute Settlement Body* (DSB) untuk membentuk panel. Amerika Serikat mengajukan kasus sengketa dagang dengan Uni Eropa terkait produk GMF kepada panel secara tertulis. Namun, pada pertemuan tanggal 18 Agustus 2003, pembentukan panel ditangguhkan.

2. *First Hearing: the case for the complaining country and defence*

Dalam tahap ini, kasus pengaduan direspon dan pihak yang bersengketa memasukkan kasusnya di sidang pertama panel. Pada tanggal 29 Agustus 2003, DSB membentuk panel untuk memeriksa sengketa GMF yang terjadi



antara Amerika Serikat dan Uni Eropa. Lalu Argentina, Australia, Brazil, Kanada, Chili, China, Kolombia, El Savador, Honduras, Meksiko, Selandia Baru, Norwegia, Paraguay, Peru, Cina Taipei, Thailand dan Uruguay menjadi pihak ketiga.

Selanjutnya pada tanggal 23 Februari 2004, Amerika Serikat, Kanada, dan Argentina bersama-sama meminta Direktur Jenderal WTO untuk menyusun panel. Panel akhirnya telah disusun oleh Direktur Jenderal WTO pada tanggal 4 Maret 2004.

3. Sanggahan

Negara-negara yang terlibat dapat mengirimkan sanggahan tertulis dan argumen lisan pada pertemuan panel. Pada bulan Juni 2004, panel mulai mendengarkan argumen lisan dari kedua belah pihak. Ketua panel menginformasikan kepada DSB pada tanggal 12 Juli 2004, bahwa tidak mampu menyelesaikan dalam waktu enam bulan karena pihak umum meminta waktu tambahan untuk sanggahannya.

Kemudian pada tanggal 18 Agustus 2004, ketua panel memberitahu DSB bahwa panel diperkirakan akan mengeluarkan laporan akhir pada Maret 2005 dan bahwa penundaan tersebut adalah permintaan para pihak umum untuk diberikan waktu sanggahan sesuai dengan Pasal 11 dari perjanjian SPS dan pasal 13 dari *Dispute Settlement Understanding* (DSU).

4. Laporan Panel Tertunda

Waktu yang dibutuhkan untuk mengidentifikasi dan memilih ahli untuk selanjutnya dikirim ke panel tidak cukup. Sehingga, pada tanggal 2 November 2004 diinformasikan oleh ketua panel bahwa tidak mungkin laporan akhir panel dikeluarkan pada Maret 2005, tetapi laporan akhir panel akan dikeluarkan pada akhir Juni 2005.

Pada tanggal 13 Juni 2005, panel menyatakan akan mengeluarkan laporan akhir kepada pihak yang bersengketa pada akhir Oktober 2005. Namun hal itu tidak berjalan tepat waktu. Panel kembali mengumumkan pada tanggal 11 Agustus 2005 bahwa laporan akhir akan dikeluarkan pada akhir Desember 2005. Setelah pengunduran jadwal dikeluarkannya laporan akhir tersebut, panel membutuhkan waktu tambahan untuk mempersiapkan dan menyelesaikan laporannya hingga akhir Maret 2006. Hingga 30 Maret 2006, ternyata panel belum bisa mengeluarkan laporan akhir karena panel belum menerima laporan lebih lanjut pada laporan interim. Panel memperkirakan bahwa laporan akhir akan dapat dikeluarkan pada pertengahan bulan Mei 2006 dan akan diedarkan ke anggota selambat-lambatnya pada akhir September 2006. Panel berjalan tidak tepat waktu hingga 29 September 2006, laporan panel telah dapat diedarkan kepada seluruh anggota.

5. Laporan Interim

Panel mengetahui bahwa Uni Eropa menerapkan *general de facto moratorium* atas persetujuan produk bioteknologi antara Juni 1999 dan Agustus 2003,

yaitu ketika panel dibentuk. Sebelum panel, Uni Eropa membantah adanya moratorium tersebut. Dengan menerapkan moratorium di atas, panel mengetahui bahwa Uni Eropa telah bertindak tidak sesuai dengan Lampiran C(1)(a), klausa pertama, dan pasal 8 dari *SPS Agreement* sehubungan dengan prosedur persetujuan 24 dari 27 produk bioteknologi yang diidentifikasi oleh pihak pelapor karena ada penundaan yang tidak semestinya dalam penyelesaian prosedur persetujuan untuk masing-masing produk tersebut.

Kemudian panel juga menemukan bahwa Uni Eropa juga melanggar perjanjian-perjanjian yang telah ada seperti yang dilaporkan oleh Amerika Serikat, termasuk Pasal 5.1, 5.5, 5.6, 2.2 atau 2.3 dari *SPS Agreement*. Hal tersebut berkaitan dengan produk bioteknologi yang telah disebutkan di atas dan semua tindakan pengamanan yang dipermasalahkan, karena dianggap tidak ada bukti ilmiah yang cukup.

#### 6. Ulasan

Pada tanggal 21 November 2006, DSB mengadopsi laporan panel. Selanjutnya pada tanggal 19 Desember 2006, Uni Eropa mengumumkan bahwa mereka akan melaksanakan rekomendasi dan keputusan dari DSB dengan cara yang sesuai dengan ketentuan WTO. Berdasarkan Pasal 21.3 (b) dari DSU, Uni Eropa siap untuk membahas kerangka waktu yang tepat dengan Argentina, Kanada, dan Amerika Serikat.

Pada tanggal 21 Juni 2007, Amerika Serikat dan Uni Eropa diberitahu oleh DSB bahwa mereka telah sepakat tentang jangka waktu untuk Uni Eropa melaksanakan rekomendasi dan keputusan dari DSB harus dua belas bulan dari tanggal adopsi laporan panel. Dengan begitu, batas waktu yang ditentukan adalah sampai tanggal 21 November 2007. Pada tanggal itu pula, Uni Eropa menginformasikan kepada DSB bahwa mereka telah setuju untuk mengubah jangka waktunya hingga 11 Januari 2008.

Pada tanggal 14 Januari 2008, Uni Eropa dan Amerika Serikat memberitahu DSB bahwa mereka telah bersepakat tentang prosedur Pasal 21 dan 22 dari DSU. Kemudian pada tanggal 17 Januari 2008, Amerika Serikat meminta otorisasi dari DSB untuk menanggihkan konsesi dan obligasi lainnya.

Selanjutnya tanggal 6 Februari 2008, Uni Eropa merasa keberatan atas permintaan Amerika Serikat tersebut di atas dan menyerahkan masalah tersebut ke arbitrase berdasarkan Pasal 22.6 dari DSU. DSB menyetujui masalah itu dirujuk ke arbitrase pada tanggal 8 Februari 2008.

Pada tanggal 15 Februari 2008, Amerika Serikat dan Uni Eropa meminta arbiter untuk menanggihkan proses arbitrase sesuai prosedur yang disepakati, yaitu Pasal 21 dan Pasal 22 dari DSU. Sesuai dengan permintaan Amerika Serikat dan Uni Eropa, pihak arbitrase menanggihkan proses arbitrase sampai Amerika Serikat meminta mereka kembali dalam situasi yang disepakati seperti pada tanggal 14 Januari 2008, di mana kedua belah pihak telah bersepakat. ([www.wto.org](http://www.wto.org))

## **Kesimpulan**

*Genetically Modified Food* (GMF) diproduksi oleh Amerika Serikat yang bertujuan agar produk bertahan lebih lama, menghasilkan varian baru, sebagai alternatif makanan konvensional. Namun, Uni Eropa dan negara-negara anggotanya seperti Jerman, Perancis, Austria, Cyprus, Yunani, Hungaria, Italia, Lithuania, Polandia, Portugal, dan Rumania tidak sependapat dengan Amerika Serikat. Uni Eropa dan negara-negara anggotanya tersebut memiliki pandangan bahwa produk GMF dapat merusak tatanan ekosistem, merusak lingkungan, dan tidak baik bagi kesehatan manusia.

Oleh karena itu, Uni Eropa dan negara anggotanya membuat kesepakatan tentang produk GMF yang akan masuk ke dalam wilayah mereka. Berbagai kesepakatan telah dibuat untuk mengatur jenis, pelabelan produk, tata cara tanam, pendistribusian produk GMF. Kesepakatan-kesepakatan tersebut ternyata berdampak pada ekspor Amerika Serikat ke Uni Eropa yang semakin menurun. Amerika Serikat tidak setuju atas kesepakatan-kesepakatan yang dibuat oleh Uni Eropa dan negara anggotanya karena merasa dirugikan atas hal tersebut. Kemudian Amerika Serikat melaporkan tindakan Uni Eropa yang telah disebutkan di atas kepada pihak WTO.

Di dalam WTO, ada badan yang bertugas untuk menyelesaikan sengketa seperti yang terjadi pada Amerika Serikat dan Uni Eropa ini. Badan tersebut adalah *Dispute Settlement Body* (DSB). Kasus ini kemudian ditangani oleh DSB dalam tahapan-tahapan konsultasi dan panel.

Pada tanggal 13 Mei 2003, Amerika Serikat secara resmi membawa kasus ini ke WTO. Selain merasa dirugikan karena ekspornya menurun, Amerika Serikat beranggapan bahwa Uni Eropa telah melanggar beberapa perjanjian, seperti *Perjanjian Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS), *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), *Agriculture Agreement*, dan *Technical Barriersto Trade* (TBT). Kedua belah pihak mencapai kesepakatan pada tahun 2008.

Pihak-pihak yang ikut terlibat dalam penyelesaian kasus sengketa dagang GMF ini adalah Australia, Argentina, Brazil, Kanada, Chili, China, Kolombia, India, Meksiko, Selandia Baru, dan Peru. Aktor-aktor tersebut bertindak sebagai pihak ketiga dalam panel WTO.

## **Daftar Pustaka**

### **Buku**

- Agustini, Ni Putu. (2011). *Aspek Keamanan Pangan Genetically Modified Food (GMF)*. Denpasar, Poltekkes.
- Miriam, Budiardjo. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Yuniarti. (2000). *Perang Dagang antara Uni Eropa dan Amerika Serikat: Studi Kasus Banana War 1995-1999*. Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada.

**Media Online**

Aggarwal, Vinod K., "Reconciling Multiple Institutions: Bargaining, Linkages, and Nesting", dalam <https://www.pinceton.edu> diakses pada tanggal 21 Januari 2015

Anonim, "Agricultural Exports to the European Union: Opportunities and Challenges", dalam <http://www.fas.usda.gov>, diakses pada tanggal 11 Maret 2015

Anonim, "Alfalfa", dalam <http://www.monsanto.com>, diakses pada tanggal 5 September 2015

Anonim, "Canola", dalam <http://www.monsanto.com>, diakses pada tanggal 5 September 2015

Anonim, "Corn", dalam <http://www.monsanto.com>, diakses pada tanggal 5 September 2015

Anonim, "Cotton", dalam <http://www.monsanto.com>, diakses pada tanggal 5 September 2015

Anonim, "Food, Genetically modified," dalam <http://www.who.int> diakses pada tanggal 20 Januari 2014

Anonim, "Commonly Asked Questions about the Food Safety of GMOs", dalam <http://www.monsanto.com>, diakses pada tanggal 20 September 2015

Anonim, "Controversy, Genetically Modified Food," dalam <http://www.biotec.uniba.it> diakses pada tanggal 28 November 2014

Anonim, "European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products", dalam <http://www.wto.org> diakses pada tanggal 22 Januari 2015

Anonim, "European Union", dalam <https://ustr.gov>, diakses pada tanggal 20 September 2015

Anonim, "Germany," dalam <http://www.gmo-free-regions.org> diakses pada tanggal 20 Januari 2014

Anonim, "Roundup Ready Sugarbeets", dalam <http://www.monsanto.com>, pada tanggal 5 September 2015

Anonim, "Settling Disputes", dalam <http://www.wto.org> diakses pada tanggal 21 Januari 2015

Anonim, "Sorghum", dalam <http://www.monsanto.com>, diakses pada tanggal 5 September 2015

- Anonim, “Soybean”, dalam <http://www.monsanto.com>, diakses pada tanggal 5 September 2015
- Anonim, “Wheat”, dalam <http://www.monsanto.com>, diakses pada tanggal 5 September 2015
- Anonim, “Why are GMOs Produced?”, dalam <http://www.fao.org>, diakses pada tanggal 20 September 2015
- Carmen Amendola, Marcelo Pereira, Julio Sanchez, Mariam Mayet, Adrian Bebb, Bill Freese, Juan Lopez, “Who Benefits From GM Crops?”, dalam <http://www.foe.co.uk> diakses pada tanggal 21 Januari 2015
- EUCE, “The EU-US Dispute over GMOs: Risk Perceptions and the Quest for Regulatory Dominance”, dalam <http://europe.unc.edu> diakses pada tanggal 5 Januari 2015
- Food and Water Watch, “Monsanto a Corporate Profile”, California Office, California, 2013, dalam <https://www.foodandwaterwatch.org>, diakses pada tanggal 12 Maret 2015
- Food, CSIRO, Nutritional Sciences, “Make It Safe: A Guide to Food Safety”, dalam <http://en.bookfi.org> diakses pada tanggal 10 September 2014
- Goertz, Gary, “Constraints, compromises, and decision making”, dalam <http://en.bookfi.org> diakses pada tanggal 12 September 2014
- J., Adair, “Decision Making and Problem Solving Strategies”, dalam <http://en.bookfi.org> diakses pada tanggal 12 September 2014
- King-Farlow, Josh, “Detailed Timeline”, dalam <http://www.genewatch.org>, pada tanggal 14 Mei 2016
- Langtree, Ian, “Genetically Modified Food”, dalam <https://www.disabled-world.com>, diakses pada tanggal 5 September 2015
- Leo, “Modifikasi Genetika”, dalam <http://www.library.ohiou.edu> diakses pada tanggal 14 Januari 2014
- Lynch, Diahanna, David Vogel, “The Regulation of GMOs in Europe and the United States: A Case-Study of Contemporary European Regulatory Politics” dalam <http://www.cfr.org> diakses pada tanggal 12 mei 2014
- Mercola, “Booted Out of Germany - the Ignorance that Could Destroy Your Health”, dalam <http://articles.mercola.com> diakses pada tanggal 27 Maret 2014

- Milner, Judith, Patrick O'byrne, "Assesment and Counselling: Theory, Process and Decision-Making", dalam <http://en.bookfi.org> diakses pada tanggal 12 September 2014
- Peterson, M.J., "Background on EU Regulatory Process and Regulations", dalam <http://scholarworks.umass.edu> diakses pada tanggal 10 Desember 2014
- Peterson, M.J., "The EU-US Dispute over Regulation of Genetically Modified Organisms, Plants, Feeds, and Foods", dalam <http://scholarworks.umass.edu>, diakses pada tanggal 10 Desember 2014
- Painter, A. A., "A Guide to the Food Safety Act 1990", dalam <http://libgen.org> diakses pada tanggal 10 September 2014
- Rigby, Dan, "GM Food, Risk, Regulation and the EU-US Trade Dispute", dalam <http://www.socialsciences.manchester.ac.uk> diakses pada tanggal 5 Januari 2015
- Roberts, Cynthia A., "The Food Safety Information Handbook", dalam <http://dl.lux.bookfi.org> diakses pada tanggal 9 September 2014
- Satiawihardja, Budiartman, "Memahami GMO dan Peranannya untuk Meningkatkan Kesejahteraan Manusia (I)," dalam <https://www.facebook.com> diakses pada tanggal 22 Januari 2014
- Sriatmi, Ayun, "Pengambilan Keputusan", dalam <http://eprints.undip.ac.id> diakses pada tanggal 12 September 2014
- Whitman, Deborah B., "Genetically Modified Foods: Harmful or Helpful?" dalam <http://www.csa.com> diakses pada 20 Januari 2014
- Zacharakis, Zacharias, Dyan Kostermans, "Jerman Larang Penanaman Jagung Rekayasa Genetis" dalam <http://www.dw.de> diakses pada 27 Maret 2014