

**PENYELESAIAN KONFLIK DAGANG UNI EROPA – AMERIKA
SERIKAT MELALUI MEKANISME WTO
(Studi Kasus: New Banana Regime 1993)**

Yuniarti¹

Abstract

NBR 1993 is one of Single European Market policies. The essence of this regime is to maintain the special treatment and access toward EU's members and OCTs which are bananas producers. The high needs of this commodity makes NBR becomes sensitive issue. The problem resulted from the implementation of the regime when banana's producers which are non-members of EU came into opposition to this regime. These countries argued that they had been suffered from this policy. Discrimination and protection by applying tariff quota and license system forced US and several Latin America Countries brought the issue to WTO. Although, WTO response by establishing panel failed to resolved the problems. NBR 1993 revision became NBR 1999 could not satisfied the conflicting parties since the regime still maintain the preferential access toward ACP as EU's OCTs.

A. Pendahuluan

Pisang merupakan komoditi yang penting bagi UE dan AS termasuk Jepang. Ketiganya merupakan importir pisang terbesar dunia dengan total pembelian dari ketiganya berkisar 80% dari seluruh ekspor pisang dunia. Tahun 1995, perdagangan pisang dunia mencapai US\$ 8 milyar, dimana UE menjadi importir terbesar yang mengkonsumsi 35% dari total perdagangan pisang dunia. Artinya, setiap 350 juta warga UE mengkonsumsi rata-rata lebih dari 10 kg pisang per tahun. (Chambron & Smith, 1997).

AS mengimpor pisang dari Amerika Latin dan Filipina baik untuk dikonsumsi sendiri maupun untuk dijual kembali. UE memproduksi sendiri 20% kebutuhan pisangnya dan mengimpor dari negara atau wilayah bekas koloni atau *overseas country territories/OCT*-nya (disebut pisang ACP) dan Amerika Latin (disebut pisang dollar). (Chambron & Smith, 1997). Selain itu, kebutuhan pisang UE juga disuplai oleh AS melalui beberapa perusahaannya seperti Chiquita Brands International, Hawaiian Banana Industry Association, Del Monte, dan Dole Food Co.

Ketika terbentuknya Pasar Tunggal Eropa (*Single European Market/SEM*), UE membentuk *New Banana Regime* (NBR) untuk memastikan suplai pisang dalam pasar internal UE tercukupi. Akan tetapi ketika NBR ini berlaku, dua perusahaan makanan AS, Chiquita dan Dole Food Co., kehilangan potensi penjualan komoditi pisang sebanyak US\$ 520 juta di awal tahun 1999. (US Press Release, 1999). Kerugian inilah yang membuat AS membawa permasalahan ini ke forum GATT/WTO untuk diselesaikan. Tulisan berikut mendeskripsikan NBR

¹ Staf Pengajar pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional – Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik – Universitas Mulawarman Samarinda. E-mail: yuniarti2306@yahoo.com.

1993, penolakan AS terhadap NBR, dan penyelesaian masalah tersebut melalui mekanisme WTO.

B. Kerangka Pemikiran

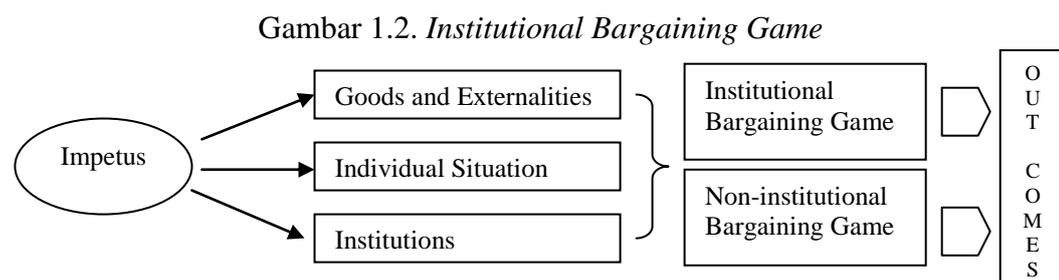
Konflik dagang antara UE dengan AS merupakan interaksi negatif dalam hubungan internasional. Ini merupakan bentuk benturan kepentingan nasional yang ingin dicapai keduanya melalui kebijakan luar negerinya di bidang ekonomi perdagangan. Kebijakan ekonomi luar negeri yang dijalankan oleh kedua aktor ini bisa dipahami melalui pendekatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan nasional.

Menurut Ikenberry, dkk, 1988, dalam pendekatan masyarakat, kebijakan ekonomi luar negeri ditentukan oleh persaingan dan perjuangan di antara kekuatan sosial dalam negeri dan kelompok-kelompok politik untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan. Singkatnya, pendekatan ini menjelaskan kebijakan ekonomi luar negeri dalam batasan kepentingan dan kapasitas kelompok-kelompok atau koalisi yang saling bersaing dalam arena pembuatan kebijakan.

Dengan menggunakan pendekatan ini, tarik menarik kekuatan kelompok-kelompok kepentingan yang ada di Uni Eropa dan Amerika Serikat bisa dilihat. Kebijakan ekonomi luar negeri keduanya merupakan cermin kepentingan nasional yang harus diperjuangkan. Kepentingan yang sama dan sumber yang terbatas menyebabkan interaksi keduanya bersifat konflik. Di dalam negeri, Uni Eropa mendapat tekanan dari negara anggotanya seperti Inggris, Perancis dan Spanyol untuk memberlakukan NBR dan kebijakan-kebijakan yang menyertainya yang bertujuan memproteksi dan mensubsidi produsen pisang dalam negeri dan OCTs-nya. Di pihak lain, AS menekan UE agar mencabut proteksi dan subsidi pertaniannya agar ekspor pisang dari AS ke pasar UE berjalan normal sesuai dengan mekanisme pasar sempurna. Protes AS terhadap NBR UE disampaikan dalam forum GATT/WTO.

Penyelesaian kasus ini dalam forum GATT/WTO bisa dipahami melalui pendekatan *Institutional Bargaining Game* yang dikemukakan oleh Vinod Aggarwal dalam hipotesisnya tentang rekonsiliasi multiinstitusi (*reconciling multiple institutions*) (Aggarwal, 1988:7). Proses permainan tawar menawar 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.

Menurut Aggarwal, ada beberapa elemen yang membentuk permainan tawar menawar institusi, yaitu barang, situasi individu dan institusi. Ketiganya saling berinteraksi satu sama lain sehingga terjadi proses tawar menawar dalam menyelesaikan konflik seperti yang ditunjukkan oleh gambar berikut:



Sumber: (Aggarwal, 1988:7)

Keterangan:

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. *Institution* adalah lembaga dimana terjadi interaksi antar aktor satu dengan yang lain.

Dalam proses tawar menawar ini, para aktor yang terlibat mempunyai tiga pilihan untuk bertindak. Pertama, mereka dapat secara langsung mengubah atau memanipulasi barang yang terlibat dalam negosiasi. Kedua, mereka dapat mengubah situasi individu mereka sendiri atau lawannya, termasuk usaha untuk menggulingkan pemerintahnya, membangun kemampuan dalam lingkup isu-isu tertentu atau berusaha mengubah pandangan pembuat keputusan negara lain yang menjadi lawannya. Ketiga, sebagai fokus utama, mereka dapat mengubah institusi dimana aktor berinteraksi.

Jika pembagian hasil tidak memuaskan, pada umumnya negara-negara berusaha mengubah permainan dan mempengaruhi hasil tawar menawar dengan cara membentuk institusi atau memodifikasi institusi yang sudah ada. Jika suatu negara memutuskan untuk membentuk institusi baru, ia harus memutuskan karakter khusus institusi sehubungan dengan sifat kekuatan dan penataannya. Tetapi jika negara memutuskan tidak ingin membentuk institusi baru, ia dapat memodifikasi institusi yang sudah ada dengan mengubah lingkup institusionalnya. Selanjutnya negara harus menentukan jalur tawar menawar yang sesuai, baik bilateral maupun multilateral, atau kedua-duanya.

Institusi dalam hal ini harus mempengaruhi bagaimana aktor berinteraksi dan bisa memberi solusi yang memfokuskan pada kondisi dan membantu negara-negara dalam menyelesaikan masalah aksi kolektif. Institusi dapat mempengaruhi perilaku tawar menawar aktor yang mengikat baik aktor internasional maupun domestik. Lebih penting lagi beberapa analis berpendapat bahwa institusi internasional dapat membawa perubahan fundamental dalam kepentingan dasar aktor dan kemungkinan memfasilitasi kerja sama yang lebih besar. (Aggarwal, 1988: 10).

Sesuai dengan pendekatan ini, konflik dagang antara UE – AS ini terjadi karena adanya dorongan yang mempengaruhi tiga elemen yang berinteraksi dalam proses tawar menawar. Pendorong awal adalah kebijakan impor pisang UE yang menimbulkan konflik dalam hubungan dagang UE-AS, termasuk hubungan dagang UE dengan negara-negara produsen pisang dari Amerika Latin. Sedangkan ketiga elemen yang saling berinteraksi adalah: pertama, pisang sebagai barang yang terlibat dalam konflik; kedua, pengaruh dan lobi kelompok-kelompok

kepentingan dalam negeri masing-masing pihak sebagai koalisi domestik yang menjadi situasi individu; dan ketiga, GATT dan WTO sebagai wadah bagi UE dan AS beserta elemen-elemen tersebut berinteraksi.

Ketika AS tidak memperoleh hasil yang memuaskan maka pilihan tindakan yang paling memungkinkan bagi keduanya untuk diambil adalah memodifikasi institusi dalam lingkup aturan-aturannya untuk menyelesaikan konflik, mengingat kuatnya koalisi domestik dan barang yang tidak mungkin diubah. Perubahan aturan ini juga akan membentuk rejim internasional baru yang mensyahkan tindakan-tindakan mereka baik dalam konteks bilateral maupun multilateral.

GATT/WTO sebagai institusi mempunyai tiga aturan dasar, yaitu: non-diskriminasi, penghapusan hambatan perdagangan dan konsultasi di antara negara-negara untuk menyelesaikan pertikaian dalam kerangka kerja GATT/WTO. Dalam kasus ini, di satu sisi, GATT/WTO mempengaruhi tawar menawar para aktor yang terlibat dalam forum konsultasi untuk menyelesaikan masalah. Di sisi lain, pihak-pihak yang terlibat berusaha memodifikasi aturan-aturan GATT/WTO untuk mencapai hasil yang mereka inginkan. AS berusaha memodifikasi aturan-aturan ini sedemikian rupa agar bisa menggunakannya untuk membentuk rejim pisang internasional yang non-diskriminasi sesuai dengan aturan GATT/WTO, dan mencapai kepentingan nasionalnya. Sedangkan UE memodifikasi aturan-aturan ini untuk membenarkan tindakan dan kebijakan yang diambilnya. Dalam negosiasinya, baik UE maupun AS, menggunakan jalur multilateral dan bilateral. Artinya, meskipun UE dan AS terlibat negosiasi dalam forum GATT/WTO, keduanya mendiskusikan masalah pisang secara bilateral. Bahkan, AS mengambil langkah unilateral dengan menggunakan ketentuan-ketentuan GATT/WTO.

C. New Banana Regime 1993

Pasca terbentuknya Pasar Tunggal Eropa 1993, UE menciptakan NBR yang pada prakteknya, kebijakan ini memberlakukan hambatan perdagangan terhadap negara non-anggota. NBR diberlakukan oleh UE pada Juli 1993 untuk menggantikan kebijakan perdagangan pisang negara anggota secara individu setelah pembentukan pasar tunggal. NBR mengkombinasikan dua tujuan, yaitu: (1) pembentukan pasar yang terintegrasi untuk pisang; dan (2) memastikan akses ke pasar tersebut untuk produsen UE dan ACP. (Chambron & Smith, 1998).

Kebijakan ini juga mengatur tentang kuota tarif dan sistem lisensi. Sistem kuota tarif memberi jaminan bebas impor untuk pemasok tradisional ACP hingga 857.700 ton, dan kuota 2,2 juta ton untuk ekspor Amerika Latin dengan pembebanan tarif sebesar ECU 75 per ton jika jumlah melebihi kuota yang ditentukan. (Oxfam GB Policy Paper, 1998).

Untuk sistem lisensi impor, sistem didasarkan atas pangsa pasar historis. Lisensi dibedakan menjadi tiga kategori dengan ratio sebagai berikut: (a) lisensi A 66.5% untuk pisang dollar; (b) lisensi B 30% untuk pisang ACP dan UE; dan (c) lisensi C 3,5% untuk pisang pendatang terhitung sejak 1992. (Oxfam GB Policy Paper, 1998). Lisensi impor yang dikenakan untuk impor pisang dollar, sebanyak 30% dialokasikan untuk pedagang tradisional ACP. Dua kategori pertama dibagi

kedalam tiga kategori kepemilikan, yaitu: pengolahan, impor pertama dan impor kedua. Setiap perusahaan akan menerima beberapa lisensi impor setelah perhitungan oleh Komisi Eropa untuk pembagian pasarnya. Sistem kompleks alokasi ini bertujuan untuk membuat perbedaan biaya antara produsen ACP dan dollar.

Pembentukan NBR ini didasari oleh dua hal, yaitu:

1. Hubungan Tradisional Uni Eropa – *Africa, Caribbean and Pacific* (ACP)

UE merupakan pengimpor pisang terbesar di dunia. Tahun 1982, UE mengimpor 1,87 juta ton pisang, lebih kurang sepertiga impor dunia. Dari total tersebut, 17,6% (0,33 juta ton) diimpor dari negara-negara ACP. Tahun 1992, total impor pisang UE meningkat hampir 116% (4 juta ton) termasuk 0,7 juta ton dari ACP senilai ECU 413 juta. Setelah periode ini, pasar ACP menjadi tidak stabil, dari 25% di tahun 1986 menjadi 15,4% tahun 1992. Penurunan ini merupakan hasil dari dumping surplus kuantitas pisang non-ACP yang dipandang oleh negara ACP sebagai suatu usaha untuk menguasai pasar dalam rangka mengantisipasi Pasar Tunggal Eropa. (Chambron, 1998).

UE memproduksi sendiri 20% kebutuhan pisangnya dan mengimpor dari ACP dan Amerika Latin (pisang dollar). (Chambron, 1998). Pisang UE berasal dari Spanyol, Portugal, Yunani, dan OCTs Perancis (Martinique dan Guadalupe) serta wilayah bekas koloni Inggris di Karibia. Jerman mewakili sepertiga pasar UE untuk pisang sedangkan Spanyol, Italia, Perancis dan Inggris dihitung 10-14% dari total pasar. Sebagian negara UE mempertahankan 40% impor UE dari ACP dan memberi kemudahan-kemudahan bagi negara-negara bekas jajahan dan OCTs-nya. Spanyol memperoleh komoditi pisang hampir seluruhnya dari Canary Island; Portugis dari Madeira; Perancis dari Martinique dan Guadalupe sebanyak 59% dan *African Franc Zone* (Wilayah Perancis di Afrika) seperti Pantai Gading; Inggris memperoleh 90% pisangnya dari ACP, termasuk 52% dari Winward Islands, Belize dan Jamaica. Italia mengimpor pisang 15% dari Somalia yang memperoleh akses khusus dan selebihnya dari non-ACP. Sebaliknya, Jerman yang merupakan pasar terbesar UE, memberlakukan kebijakan impor bebas tarif bagi produsen pisang dari AS dan Amerika Latin. Kecuali di Jerman, produsen pisang non-ACP dibebani 20% tarif (CET), sementara impor ACP dibebaskan dari pajak impor berdasarkan Kesepakatan Lome. (Chambron, 1998).

Meskipun pisang yang ada di pasar Eropa berasal dari tiga sumber (sumber UE sendiri, OCT dan non-ACP (AS dan Amerika Latin)), bagi UE sangat penting untuk melindungi produk pisang ACP dalam persaingan terhadap pisang non-ACP yang jauh lebih kompetitif. Sebaliknya Jerman yang tidak memiliki wilayah bekas jajahan, memiliki kecenderungan kuat untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi dan proteksi. Perbedaan ini menimbulkan konflik internal yang berkepanjangan dan menjadi isu hangat menjelang pemberlakuan pasar tunggal.

Masalah yang dihadapi UE adalah kompetisi antara eksportir Pisang ACP dengan pisang Dollar yang dirasakan sangat berat bagi negara-negara ACP. Persoalan lainnya adalah usaha-usaha UE kurang berhasil mendorong perekonomian ACP, karena UE kesulitan membantu mengurangi ketergantungan perekonomian ACP terhadap ekspor pisang melalui diversifikasi ekspor,

sementara UE juga harus memberi bantuan dana untuk meningkatkan daya saing pisang ACP di pasar Eropa.

2. Kebijakan Impor Pisang Uni Eropa di bawah Lome IV 1989

Dalam Protokol Pisang yang ditandatangani 15 Desember 1989, UE mempertahankan hubungan tradisionalnya dengan ACP. Dalam konvensi ini UE memastikan bahwa tidak ada negara ACP yang akan kehilangan akses istimewanya (*preferential access* karena memperoleh status *most-favoured nations*) ke pasar UE. Kebijakan ini jelas bertentangan dengan prinsip liberalisasi perdagangan GATT/WTO.

Ada tiga hal penting dalam protokol ini. Pertama, kebijakan ini mengombinasikan kebijakan pembayaran defisiensi dengan sistem kuota impor. Untuk produsen UE sendiri, pembayaran defisiensi akan dibatasi untuk 854.000 ton; ECU 1.000 per hektar juga akan diberikan sebagai ganti rugi bagi petani yang produksinya terhenti. Impor ACP akan terus memasuki pasar Eropa bebas tarif hingga 1990, tetapi setiap impor non-ACP: akan dikenai kuota dasar sebanyak 2 juta ton. Kedua, kebijakan ini juga memperkenalkan prinsip kerjasama dimana 30% ijin impor akan diberikan kepada importir yang telah membuat perjanjian dengan produsen ACP dan UE. Untuk mengantisipasi monopoli keuntungan bagi importir, Komisi Eropa memberlakukan subsidi silang antara keuntungan yang diperoleh dari impor pisang dollar dan buah-buahan UE dan ACP. Ketiga, kebijakan ini dilengkapi beberapa proteksi untuk produsen ACP dari kegiatan predator impor pisang dollar. (Dearden, 1996).

Lome IV dan prinsip-prinsip kerja sama dengan negara-negara ACP diterjemahkan ke dalam kebijakan pembangunan UE untuk negara-negara ACP melalui instrumen preferensi perdagangan dan bantuan langsung. Bantuan keuangan dan teknis yang diberikan untuk melengkapi preferensi perdagangan. Instrumen yang digunakan adalah *European Development Fund* (EDF), *the System for the Stabilization of Export Earnings* (STABEX), *the European Investment Bank* (EIB), dan *Regional Indicative Programmes*.

Protokol Pisang yang mempertahankan akses istimewa untuk ACP ke pasar Eropa, terutama Karibia, hingga tahun 2002 telah memfasilitasi pertumbuhan industri pisang. Kebijakan ini memainkan peranan penting dalam perekonomian Karibia melalui pendapatan luar negeri, tenaga kerja, tabungan dan pendapatan pemerintah. (Joseph, 1997). Diterimanya Lome IV beserta protokol ini mendorong terbentuknya NBR di bawah Peraturan No.404/93 Komisi UE.

Pemerintah Jerman, Belanda, Belgia dan Luxemburg berusaha keras menentang diberlakukannya kebijakan ini sebelum Mahkamah Eropa mensahkannya. Akan tetapi usaha ini tidak berhasil. Mahkamah Eropa berpendapat bahwa integrasi pasar Eropa lebih penting dari pada preferensi nasional. Selain Jerman Belanda, Belgia dan Luxemburg, Guatemala adalah negara pertama yang menyatakan keberatan atas kebijakan tersebut karena NBR mempersempit akses ekspor pisang dari Amerika Latin ke pasar Eropa. Meskipun Protokol Lome berhasil mempertahankan akses istimewanya bagi ekspor ACP, usaha meningkatkan daya saing ACP kurang berhasil. Tanpa perlakuan khusus oleh kebijakan UE, ekspor ACP tidak dapat bersaing di pasar Eropa karena biaya tinggi dan kualitas variabel dibanding pisang Amerika Latin.

D. Penolakan terhadap NBR 1993

1. Penolakan Amerika Latin

Produksi dan distribusi pisang di Amerika Latin hampir seluruhnya dimiliki oleh perusahaan-perusahaan AS seperti United Brand (United Fruit Co.) yang dikenal dengan merk dagang Chiquita Brands International, Castle & Cook (Standard Fruit Co.) dengan merk dagang Dole dan Del Monte yang menangani lebih dari dua per tiga perdagangan pisang di dunia. Perusahaan-perusahaan ini memberi kontribusi yang cukup berarti bagi perekonomian AS. Perusahaan ini mempekerjakan 16.000 pekerja di AS dan 7.500 dari pekerja ini terlibat dalam produksi pisang. (WTO Press Release, 1995). Jumlah ini tidak termasuk buruh yang bekerja langsung di lapangan di Amerika Latin. Aset bersih dari Chiquita dan Dole di AS mencapai \$1,7 milyar pada akhir tahun 1994. Akibat kebijakan diskriminatif UE Juli 1993, Chiquita kehilangan 50% pangsa pasarnya di Eropa tahun 1993, dan di awal tahun 1999, Chiquita dan Dole kehilangan potensi penjualan sebanyak \$520 juta. (WTO Press Release, 1995).

Ketika NBR dijalankan, beberapa negara produsen pisang di Amerika Latin, seperti Guatemala dan Ecuador mengajukan protes awal kepada panel GATT. Tindakan ini secara aktif didukung oleh AS tahun 1992-1994. Dalam tahun 1994, Guatemala, Ecuador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua dan Venezuela membawa permasalahan kebijakan diskriminatif ini dalam panel GATT. Di dalam dua panel ini, 1993 dan 1994, produsen pisang Amerika Latin berhasil menggunakan GATT untuk menentang NBR dan memaksa UE untuk mengubahnya sesuai dengan prinsip-prinsip GATT.

Meskipun NBR dinyatakan bertentangan dengan prinsip-prinsip GATT, lembaga ini tidak dapat mengambil keputusan apa-apa karena hasil konsensus memenangkan UE dan ACP. UE berhasil memblokir dan mengabaikan keputusan-keputusan unilateral yang disepakati dalam panel tersebut dan tetap melaksanakan kebijakannya. Bahkan, hambatan impor pisang dari Amerika Latin semakin ketat karena harus memiliki lisensi ekspor, dan masih dikenai tarif dan kuota impor.

Untuk mengurangi ketegangan hubungan dagangnya dengan negara-negara Amerika Latin, UE menyusun perjanjian khusus, *Banana Framework Agreement* (BFA) dengan Columbia, Costa Rica, Nicaragua, dan Venezuela. Inti perjanjian ini adalah ijin bagi peningkatan jumlah ekspor pisang ke pasar Eropa. Kesepakatan ini memberi lisensi khusus (lisensi B), kepada negarapenandatangan untuk mengespor pisang. Kerugian yang dialami para petani kecil dan mulai bangkrutnya perusahaan lokal di empat negara ini sejak kebijakan pisang baru diberlakukan, mengharuskan mereka menerima kesepakatan ini sebagai satu-satunya kemungkinan untuk menyelamatkan perekonomian mereka. Keempat negara ini akhirnya harus menghentikan tuntutan mereka untuk mengubah kebijakan UE melalui GATT. Negara produsen lainnya seperti Guatemala, Ecuador, Panama dan Mexico, menganggap bahwa keempat rekannya tersebut telah mengkhianati perjuangan mereka untuk menentang rejim pisang UE dengan menandatangani perjanjian kerja tersebut.

Kesepakatan kompensasi yang dibuat oleh UE ini menimbulkan dampak negatif bagi produsen lainnya. UE dianggap telah merusak tatanan ekspor negara-

negara Amerika Latin dengan cara memecah belah dan mendominir. Ketiga MNCs AS semakin dirugikan dengan kondisi ini. Posisi ekspor mereka terancam karena pemerintah nasional masing-masing anggota UE diberi hak untuk mendistribusikan lisensi kepada produsen pisang yang sesuai dengan preferensi mereka. Meskipun muncul banyak keberatan dan Peraturan 404/93 Panel GATT menyatakan kebijakan UE ini tidak boleh diberlakukan, *the Banana Framework Agreement* akhirnya dimasukkan dalam fase terakhir Putaran Uruguay yang ditandatangani April 1994 di Marrakesh, dan mengakhiri perdebatan panjang yang mengancam keberhasilan kesepakatan putaran GATT ini untuk sementara.

2. Penolakan AS

Oktober 1994, pemerintah AS merespon tuntutan para konglomerat pisang yang meminta agar pemerintah segera mengambil langkah untuk menghentikan politik pisang UE. *United States Trade Representative* (USTR), Michael Kantor, mengajukan petisi sebagai langkah awal dengan dasar Pasal 301 Investigasi UU Perdagangan AS 1974. Pasal ini ebrisi ketentuan yang memberi kekuasaan kepada presiden AS untuk mengambil langkah yang sesuai, termasuk retaliasi, untuk memperoleh penghapusan setiap tindakan, kebijakan atau praktek pemerintah negara lain yang melanggar kesepakatan internasional atau diskriminatif, dan yang menyulitkan atau menghambat perdagangan AS. Kebijakan ini meruapkan dasar bagi AS untuk menentang NBR secara unilateral dan melakukan retaliasi terhadap UE.

Awal tahun 1995, untuk pertama kali, Kantor, membuat pernyataan resmi bahwa pemerintah AS telah membuat keputusan sehubungan dengan kebijakan pisang UE yang mengganggu kepentingan nasional AS. (WTO Press Releas, 1995). AS juga membuat tuntutan yang diajukan dalam WTO terhadap rejim impor pisang dan mengancam menjatuhkan sanksi perdagangan pada ekspor UE ke pasar AS kecuali pasar pisang diliberalisasikan.

Berpegang pada Pasal 301 Investigasi, USTR melakukan penyelidikan dan melakukan negosiasi melalui mekanisme WTO. USTR meyakinkan UE bahwa masalah ekspor-impor pisang di antara keduanya dapat diselesaikna melalui perundingan. Akan tetapi UE tidak memperlihatkan tanda bahwa pihaknya akan mendukung proses negosiasi yang ditawarkan AS. Untuk melanjutkan penyelidikan, USTR mengundang pendapat publik Januari 1995 dalam rangka retaliasi perdagangan terhadap UE.

Selain itu, AS mengeluarkan peringatan serupa yang ditujukan kepada empat negara penandatanganan BFA, yaitu: Colombia, Costa Rica, Nicaraguan dan Venezuela. Peringatan ini berisi bahwa pemerintah AS akan memekas keepatnya untuk membatalkan perjanjian dengan UE. Tetapi apabila keempat negara ini mengimplementasikan perjanjiannya dengan UE maka AS akan menjatuhkan sanksi perdagangan. Akan tetapi, bagi Colombia dan Costa Rica, kepentingan ekonominya lebih penting dari pada seruan AS. Awal Januari kedua negara ini sudah menjalankan perjanjiannya dengan UE. Akibatnya kedua negara, harus menghadapi tuntutan dan ancaman sanksi perdagangan dari AS.

E. Penyelesaian Konflik

1. Tahun 1996: Pembentukan Panel di WTO

Tuntutan AS beserta negara-negara Amerika Latin disampaikan Mei 1996 dalam forum WTO. AS meminta WTO membentuk panel untuk menyelesaikan konflik. Argumen AS dan Amerika Latin adalah bahwa politik UE telah melanggar persyaratan utama kesepakatan WTO, termasuk kesepakatan tentang perlakuan *most favoured nations*, dan perlakuan nasional yang berhubungan dengan perdagangan barang dan jasa. Sistem lisensi ini menghalangi arus masuk pisang AS ke pasar Eropa.

Mei 1996, di Geneva, WTO membuka panel dengan pihak-pihak yang terkait, yaitu: UE di satu pihak, dan AS, Guatemala, Honduras, Ecuador dan Mexico di pihak lain. Panel menyelidiki kesesuaian mekanisme NBR dengan prinsip-prinsip WTO. Laporan panel interim WTO diserahkan kepada enam pihak yang akan berunding Maret 1997. Sedangkan laporan final akan diberikan kepada seluruh anggota WTO bulan Mei 1997, waktu dimana penemuan panel akan disiarkan kepada publik.

2. Tahun 1997: Hasil Penyelidikan Panel WTO

Menjawab kritikan dan kecaman dari AS dan beberapa negara Amerika Latin sehubungan NBR, UE mengeluarkan lembar fakta atas kasus WTO tentang diskriminasi NBR. Dokumen ini berisi bantahan UE terhadap tuduhan politik diskriminasi UE dalam NBR dan langkah AS dan Amerika Latin untuk membuka kasus di WTO.

UE mengkritik tuntutan AS di WTO terhadap BNR karena AS bahkan tidak mengeksport pisang sendiri dan hanya 7.000 pekerja dari total 45.000 pekerja Chiquita yang bekerja di AS. Lebih jauh, UE juga mempertanyakan masalah bantuan yang diberikan Presiden Chiquita, Carl H. Lindner, kepada kelompok-kelompok Demokrat di wilayah Southern States. Chiquita memberi bantuan sebesar US\$ 500.000 sehari setelah USTR mengeluarkan komitmen untuk menentang NBR melalui jalur WTO. (Smith, 1998). Pada kenyataannya, Carl H. Lindner, memang merupakan kontributor yang sangat besar bagi Partai Demokrat dan Republik, dan dengan mudah ia memaksa pemerintah AS untuk membantu perusahaannya. (Washington Post, 1999). Akan tetapi, menurut WTO, lembar fakta ini dikeluarkan UE hanya untuk membenarkan NBR dan panel WTO menemukan bahwa NBR hanya menguntungkan UE saja dan sedikit sekali membantu mengangkat perekonomian ACP.

Laporan akhir keputusan panel WTO terhadap NBR 1993 dikeluarkan pada tanggal 22 Mei 1997 oleh USTR Charlene Barshefsky. Keputusan WTO menyatakan bahwa kebijakan impor pisang UE merupakan salah satu bentuk proteksionisme dan diskriminasi. Keputusan panel WTO ini baru diterima UE pada bulan September 1997. Pelanggaran kebijakan UE terhadap WTO dirinci sebagai berikut:

- a. lisensi impor untuk pisang Amerika Latin ke perusahaan Perancis dan Inggris (yang di awal bisnis hanya untuk distribusi pisang Eropa dan ACP), telah merugikan perusahaan-perusahaan AS,
- b. lisensi impor untuk pisang Amerika Latin ke perusahaan pengolahan pisang Eropa juga merugikan bisnis perusahaan-perusahaan AS,

- c. pembebanan persyaratan lisensi yang sangat berat untuk impor Amerika Latin, dan
- d. alokasi akses ke pasar UE menjadi bagian-bagian berdasarkan tingkat lampau perdagangan (yang menyebabkan distorsi perdagangan).

Laporan WTO tidak mengarah pada *zero-tariff preference* untuk impor pisang Karibia yang mendahului NBR 1993, yang tidak ditentang AS. Kasus ini diselesaikan dengan keputusan yang memperbolehkan pemberian akses istimewa yang sesuai dengan aturan WTO bagi impor pisang tradisional Karibia. Hal ini akan mendorong negara-negara Karibia memulai langkah menuju produksi pisang yang lebih efisien dan diversifikasi ekonomi.

Dalam pertemuan WTO pada September 1997, UE menerima laporan panel WTO dan rekomendasinya. UE menekankan komitmennya pada *WTO's Dispute Settlement Understanding* (DSU). Akan tetapi, UE juga menegaskan kembali kewajibannya terhadap 71 negara ACP yang menandatangani Konvensi Lome. Dalam pertemuan UE dengan DSB pada Oktober 1997, UE mengumumkan keinginannya untuk mengimplementasikan rekomendasi laporan yang membawa NBR pada perubahan yang sesuai dengan aturan WTO.

Meskipun WTO tidak menemukan kesalahan pada prinsip-prinsip dalam Konvensi Lome, WTO tetap menekankan Keputusan GATT tahun 1994 Pasal I tentang pembatalan Konvensi Lome ACP-UE IV sampai dengan 29 Februari 2000. UE diberikan ijin untuk memberi perlakuan khusus untuk produk negara-negara ACP hingga tahun 2000, seperti yang dijadikan persyaratan Konvensi Lome IV, tanpa memberi preferensi yang sama untuk produk dari negara-negara anggota WTO lainnya. (Werner, 1997).

3. Tahun 1998-1999: Revisi NBR 1993

Januari 1998, Komisi UE menggunakan proposal dan rekomendasi panel WTO untuk merevisi dan mengamandemen NBR 1993. Dalam hal ini, UE tidak mempunyai pilihan kecuali memperbaiki beberapa aspek dari kebijakan lama yang tidak sesuai dengan aturan-aturan WTO dan UE harus menyesuaikan tiga aturan sekaligus, yaitu: aturan WTO, aturan Pasar Tunggal Eropa dan Konvensi Lome. Agar tetap memasukkan tiga elemen ini, UE mengambil jalan tengah dengan merevisi kebijakan impor pisang sesuai dengan aturan-aturan WTO dengan tetap menghormati kewajibannya terhadap negara-negara ACP sesuai dengan Konvensi Lome, serta menjaga kepentingan produsen dan konsumen UE sendiri. Komisi UE mengusulkan untuk terus melanjutkan kebijakan pasar dengan sistem kuota dan menolak pendekatan *free market for all*, yang lebih menguntungkan pisang dari Amerika Latin.

Proposal kebijakan impor pisang yang diusulkan Komisi UE, antara lain menetapkan:

1. Batas kuota tarif impor sesuai WTO dipertahankan seperti semula yaitu 2,2 juta ton dengan pajak ECU 75 per ton, dan pajak ECU 765 per ton untuk impor yang melebihi kuota. Kuota otonomi tambahan 353.000 ton dengan pajak ECU 300 per ton. Kebijakan ini mempertimbangkan perluasan UE dan untuk memastikan produsen-produsen mana yang sesuai bagi pasar UE, serta untuk menjaga keseimbangan daya saing impor dari negara-negara ACP.

2. Alokasi kuota tarif untuk negara-negara pengekspor tetap dijalankan, tetapi hanya akan diberikan kepada produsen yang memiliki keuntungan besar. Sedangkan alokasi tarif untuk negara-negara ACP tidak diberikan per negara, tetapi untuk negara-negara ACP secara keseluruhan.
3. Jumlah maksimum untuk impor ACP dipertahankan seperti semula yaitu 857.700 ton tanpa pajak dengan menggunakan kriteria yang sama, tidak akan dibagikan di antara negara-negara ACP. Dengan demikian lebih fleksibel bagi produsen ACP.
4. Tarif untuk produsen ACP non-tradisional dinaikkan menjadi ECU 200 per ton, tetapi 90.000 ton untuk bagian cadangan tarif kuota dihapuskan.
5. Sistem lisensi impor dan sertifikat khusus dihapuskan, dan digantikan dengan sistem yang sesuai dengan aturan-aturan WTO kemudian. Sistem lisensi ini akan menggunakan periode 1994-1996 sebagai tahun dasarnya dan membagikan lisensi kepada importir-importir berdasarkan jumlah pisang yang dapat mereka impor.

Selain itu, juga ditambahkan bahwa hak untuk mengimpor pisang akan diberikan kepada perusahaan yang secara efektif mengimpor pisang selama periode preferensi (1995-6) termasuk mereka yang hanya mengimpor selama sistem lisensi dijalankan, dan semua perusahaan pengimpor boleh mengimpor pisang dari sumber manapun. Selain itu, sesuai dengan ketentuan WTO, alokasi kuota diberikan kepada semua produsen pisang seperti Ecuador (26,1%), Costa Rica (25,61%), Colombia (23,03%) dan Panama (15,76%). (Euronion, 2000).

Revisi-revisi ini membuat keseimbangan volume suplai pasar di bawah peraturan baru dan tidak akan membawa dampak negatif bagi konsumen UE. Begitu pula importir dari Amerika Latin yang akan beruntung karena sistem lisensi impor harus dihapuskan. Keuntungan importir pisang dari Amerika Latin diperkirakan menjadi dua kali lipat dan harga pisang untuk konsumen UE bisa diturunkan.

Revisi-revisi ini akan mengubah kondisi pasar bagi produsen-produsen ACP. Sejak penghapusan sistem lisensi impor, tidak ada mekanisme yang menjembatani kesenjangan daya saing antara pisang Amerika Latin dan ACP. Untuk memungkinkan produsen ACP mempertahankan keberadaannya di pasar UE Komisi UE mengusulkan kerangka kerja khusus untuk bantuan teknis dan keuangan. Bantuan ini akan membantu ACP untuk beradaptasi dengan kondisi pasar yang baru dan untuk meningkatkan daya saing produksi mereka. Bantuan ini akan diberikan kepada setiap negara ACP menurut posisi daya saing dan kebutuhan restrukturisasinya masing-masing. Bantuan keuangan dan teknis yang diberikan sebesar ECU 370 juta untuk periode sepuluh tahun. Sementara sistem kuota tarif dianggap sebagai alternatif yang lebih baik bagi produsen ACP dari pada pasar bebas, meskipun sistem ini tidak akan melindungi pangsa pasar tradisional ACP. (Oxfam Policy Paper, 2000).

Dalam periode perubahan dan penyesuaian kebijakannya yang ditetapkan oleh WTO, UE menyetujui mengimplementasikan perubahan-perubahan dalam kebijakan impor pisangnya dengan keputusan dan rekomendasi WTO. Keputusan arbiter meminta penyesuaian diselesaikan sebelum Januari 1999, tanggal yang diusulkan sendiri oleh UE. Akan tetapi pejabat UE menolak mengkonsultasikan

dengan pihak-pihak penuntut tentang kemungkinan perubahan dalam kebijakannya, dan tidak mengubah akses khusus untuk ACP. Akibatnya lima pihak penuntut dan Panama (*Group of Six / G-6 / Kelompok 6*) kembali mengangkat isu pisang dalam pertemuan WTO.

Awal Juli 1998, pihak penuntut mendesak UE untuk menguji kebijakan impor pisang yang baru dengan aturan WTO. WTO meminta panel untuk meninjau kembali aturan-aturan UE sebelum periode penyesuaian berakhir. WTO juga memperingatkan UE, jika UE tidak bersedia menyesuaikan kebijakannya sebelum akhir tahun maka AS akan menggunakan haknya untuk menanggukkan konsesi perdagangan di bawah pasal 22 DSU. Akan tetapi peringatan ini tidak dihiraukan UE yang berpendapat bahwa tidak ada alasan untuk mengumpulkan kembali panel, dan UE secara sepihak mengklaim bahwa dirinya konsisten dengan WTO.

Rekomendasi Komisi diterima oleh Dewan Menteri UE tanggal 20 Juli 1998 untuk kemudian dijadikan bahan untuk memodifikasi kebijakan impor pisang UE dengan Peraturan Dewan No.1037/98. (Euronion, 2000). Kebijakan baru ini akan diimplementasikan pada tanggal 1 Januari 1999, dengan tetap menjalankan preferensi istimewa untuk ACP sampai dengan tahun 2000. Akan tetapi kebijakan ini diprotes keras oleh Kelompok Enam. Bulan September 1998, AS meminta kepada DSB untuk membujuk UE agar menyetujui prosedur pengumpulan kembali panel awal bulan November. Tetapi UE menolak menyetujui setiap usaha untuk membentuk kembali panel yang akan meninjau ulang kebijakan.

4. Retaliasi Unilateral AS

Perbedaan pandangan antara UE dan AS tentang kebijakan UE yang baru ternyata membawa keduanya pada perdebatan yang rumit. Dalam konflik ini sebenarnya hanya sedikit yang menyangkut masalah pisang tetapi melihat sulitnya kesepakatan yang dicapai tentang interpretasi aturan-aturan WTO. Revisi yang dilakukan UE ternyata tidak memuaskan AS yang kemudian mengambil langkah retaliasi. USTR menganggap kebijakan impor pisang tidak memenuhi aturan WTO karena UE tetap mempertahankan kuantitas maksimum impor tradisional ACP dengan sistem bebas pajak yang menurut AS melanggar Pasal XIII GATT tentang Kuota Tarif.

Lebih jauh menurut USTR, kebijakan impor pisang revisi tidak sesuai dengan aturan WTO karena: (a) pemberian lisensi impor untuk Amerika Latin, telah mengambil sebagian besar usaha distribusi pisang yang telah dibangun AS dalam jangka waktu yang lama; (b) pemberian lisensi impor untuk pisang Amerika Latin kepada perusahaan-perusahaan pengolahan pisang UE semakin mempersempit akses pasar perusahaan-perusahaan AS; (c) UE mengenakan persyaratan lisensi yang lebih atas impor pisang dari Amerika Latin dari pada untuk negara-negara lain; (d) alokasi akses ke pasar pisang UE adalah diskriminasi dan mengubah perdagangan karena menyimpang dari standar pembagiain WTO yang adil, yang seharusnya didasarkan atas level perdagangan yang lalu (Hanrahan, 1999).

Langkah awal retaliasi yang dilakukan AS dimulai dengan mengumumkan daftar produk yang diproduksi UE yang dikenai pajak 100% jika memasuki pasar

AS. USTR meminta kepada setiap pihak yang berkepentingan dalam kasus ini mengikuti dengar pendapat yang diselenggarakan USTR tanggal 9 Desember dan untuk memperoleh kesempatan untuk menuntut agar produk mereka dihapus dari daftar. Setiap pihak diberi kesempatan untuk membuat tuntutan tertulis dan lisan. Hasil dengar pendapat ini diumumkan 15 Desember 1998.

Retaliasi AS menyebabkan UE mengajukan tuntutan di WTO tentang penolakan UE terhadap sanksi yang akan dijatuhkan sepihak oleh AS. Penolakan UE didasari argumen-argumen yang cukup kuat bagi UE untuk menuntut diadakannya perundingan di WTO dan mendukung penolakan UE. Beberapa argumen tersebut antara lain; *pertama*, panel WTO hanya membicarakan tentang NBR 1993 yang bertentangan dengan aturan WTO, dan tidak membicarakan preferensi, bantuan dan kuota tarif UE terhadap ACP. *Kedua*, kebijakan UE didesain untuk menghormati komitmen UE pada WTO dan negara-negara ACP. Sedangkan tuntutan AS didasarkan kepentingan satu perusahaan besar AS yang terlibat perdagangan pisang di pasar UE yang berharap dapat memperluas pangsa pasarnya di UE dengan mengorbankan semua produsen ACP, terutama produsen yang berasal dari Karibia. Pertentangan antara kepentingan satu perusahaan besar AS dengan kewajiban-kewajiban UE terhadap negara-negara kecil membawa situasi dimana AS membuka proses retaliasi yang pada akhirnya bertentangan dengan kesepakatan GATT 1994 dan aturan-aturan WTO, khususnya pasal 21 dan 23 DSU WTO.

Secara eksplisit, Pasal 21 DSU WTO mengatakan bahwa jika ada ketidaksetujuan tentang bertentangan tidaknya tindakan suatu negara anggota terhadap aturan WTO maka prosedur perundingan WTO akan berlaku. Ini berarti bahwa hanya WTO yang berhak menentukan apakah suatu negara mematuhi atau tidaknya ketentuan-ketentuannya. Pasal 23 DSU WTO menyatakan bahwa tidak satupun negara anggota WTO yang diberi hak untuk melakukan tindakan unilateral dalam situasi apapun. (euronion.org., 1998). Dari dua pasal ini bisa ditarik kesimpulan bahwa tidak ada anggota WTO yang mempunyai hak untuk menghakimi anggota lain atas pelanggaran yang dilakukannya; atau dengan kata lain tidak ada anggota WTO yang boleh menjadi hakim atau juri dalam kasusnya sendiri. Tindakan unilateral yang diambil AS secara tidak langsung menempatkan dirinya di atas hukum internasional dengan prinsip *the might is right*.

Selain itu, retaliasi AS telah melanggar dan merusak mekanisme negosiasi multilateral dalam WTO, dimana AS dan UE merupakan perancang utamanya. Padahal dari sistem inilah keduanya bisa saling membuka pasar untuk ekspor seluruh dunia. Hal ini akan merusak kepercayaan anggota WTO lainnya terhadap sistem multilateral yang telah dibangun oleh AS dan UE. Lebih jauh lagi, AS akan merusak kerjasama ekonomi dan politik UE-AS, termasuk kemajuan implementasi kesepakatan *Transatlantic Economic Partnership*. Langkah-langkah UE dalam memperbaiki kebijakan impor pisang dan menghapus hambatan perdagangan antara UE-AS menuju perdagangan bebas dunia menjadi sia-sia.

Senada dengan reaksi UE, negara-negara ACP juga mementang retaliasi ini. Kekhawatiran mereka sangat beralasan. Jika AS dan Amerika Latin memenangkan kasusnya di WTO, maka pasar tradisional negara-negara Karibia akan hilang yang bisa menghancurkan perekonomian negara-negara kecil ini.

Padahal sampai akhir 1996, pangsa pasar ACP hanya mencapai 7% di pasar UE, sedangkan tiga perusahaan AS mendominasi pasar UE dengan pangsa pasar 64%. (CBEA, 1998).

Meskipun ditentang UE dan ACP, retaliasi AS berhasil memaksa UE untuk menyetujui dibentuknya kembali panel WTO. Pertengahan November 1998, AS membuat proposal ketiga untuk mengumpulkan kembali panel dengan mempercepat jadwal yang akan memungkinkan laporan panel diumumkan tanggal 21 Januari 1999. Jika panel menemukan kebijakan UE tidak sesuai dengan aturan WTO maka AS tidak akan menunda konsesi perdagangannya.

Akan tetapi, sebelum panel WTO menyelesaikan tugasnya, konflik semakin parah ketika 1 Januari 1999, UE memberlakukan kebijakannya yang baru. Tindakan ini dibalas oleh USTR yang mengumumkan daftar barang dari UE yang dikenai pajak 100%, antara lain: wol, sweater, baterai, biskuit, permen, keju, perlengkapan mandi, lilin, lithograf, linen, dompet, tas tangan, katon, kertas dan plastik. Produk-produk ini terutama diproduksi oleh Inggris, Perancis, Jerman, Italia, Belgia, Spanyol, Austria, Swedia, Irlandia, Finlandia dan Luxembourg. Sanksi ini berlaku efektif 3 Maret 1999. (Independent, 1999). Dampak terburuk diterima oleh Inggris yang memiliki nilai ekspor terbesar ke AS yaitu £ 120 juta, disusul Italia £ 113 juta, dan Jerman £ 71 juta. (James, 1999). Ironisnya, dua pemain terbesar dalam industri kartu ucapan di Inggris adalah Hallmark dan Carlton yang merupakan MNCs asal AS. (Independent, 1999).

Untuk melaksanakan sanksi ini, AS meminta otorisasi Pasal 301 kepada DSB WTO. Menurut AS, DSB harus memberikan otorisasi kepadanya kecuali semua anggota termasuk AS menolak pasal 301. Sebaliknya DSB meminta AS menahan sanksinya sampai DSB menyelesaikan penyelidikan atas kebijakan impor pisang UE. Di lain pihak, UE juga meminta dibentuknya panel WTO untuk menyelidiki kesesuaian tindakan retaliasi AS di bawah pasal 301 dengan pasal 23 DSU WTO. UE tetap berpendapat bahwa tindakan AS adalah ilegal dan tidak ada aturan hukum internasional yang mengaturnya. Dalam pandangan UE, pasal 301 tidak sesuai dengan aturan WTO, karena memperbolehkan administrasi AS bertindak unilateral dan mengesampingkan multilateralisme dalam perundingan WTO, sehingga AS bisa mengambil tindakan langsung terhadap negara ketiga. Pasal 23 jelas melarang adanya tindakan dan sanksi unilateral.

Inisiatif UE untuk menentang retaliasi ini didukung sebagian besar anggota WTO, seperti Jepang, India, Korea Utara dan negara-negara ACP yang menganggap bahwa tindakan AS melanggar aturan WTO dan sistem perdagangan internasional. Jepang sendiri terlibat konflik dagang dengan AS dalam masalah besi baja, yang juga secara dramatik membawa dampak luas bagi jatuhnya perekonomian di Asia. Oleh karena itu, Jepang sangat mencamaskan tindakan AS yang nantinya bisa diikuti oleh negara lain untuk melakukan tindakan yang sama terhadap negara lain. Sedangkan argumen negara-negara Karibia adalah bahwa AS telah mengambil alih dan meremehkan keputusan-keputusan WTO dan negara-negara kecil seperti negara-negara Karibia akan selalu merasa terancam jika kekuatan besar seperti AS bisa mengambil tindakan hukum secara unilateral terhadap anggota WTO lainnya.

5. Tahun 1999: Revisi Kebijakan Impor Pisang UE 1999

April 1999, Panel WTO mengumumkan hasil penyelidikannya dalam pertemuan di Genewa. Dalam kesimpulannya, arbiter WTO mengulangi pasal-pasal kunci laporan panel WTO dan AB tahun 1996-1997 untuk menunjukkan bagaimana kebijakan impor pisang terdahulu (1993-1998) melanggar aturan-aturan GATT. Penemuan panel WTO 1997 sama dengan hasil penemuan panel WTO April 1999.

Kesalahan revisi UE menurut WTO adalah UE tetap mempertahankan akses khusus ACP dengan sistem kuota tarif yang merugikan AS dan Amerika Latin. Akibat kebijakan ini, AS mengalami kerugian \$191,4 juta setiap tahun dan Panama \$1 milyar selama 6 tahun pemberlakuan kebijakan impor pisang UE. (USEU, 1999). WTO memutuskan bahwa UE harus memperbaiki kembali kebijakan impor pisangnya dan AS boleh meminta otoritas untuk menjatuhkan sanksi perdagangan terhadap UE. Sanksi ini berupa pembebanan pajak sebesar 100% atas barang-barang UE yang telah ditentukan dengan nilai tidak lebih dari \$191,4 juta, sepertiga dari nilai yang dituntut AS sebanyak \$520 juta. Panel juga memutuskan untuk menolak interpretasi UE terhadap aturan WTO dan klaim bahwa pasal 301 bertentangan dengan aturan WTO dan pasal 23 DSU.

Tiga hal yang menyebabkan WTO membenarkan posisi AS untuk menghambil tindakan terhadap UE, yaitu:

1. Seluruh tindakan AS masih dalam batasan hak anggota WTO. Hal ini bukanlah unilateralisme. Pasal 22 DSU WTO menjelaskan ketika pihak yang kalah dalam perdebatan gagal memenuhi kewajibannya dalam jangka waktu penyesuaian untuk perdebatan tersebut, akan ada konsekuensi legal dalam 60 hari setelah periode penyesuaian berakhir. DSU memberi hak kepada pihak yang menang untuk mengambil tindakan dengan menghormati perdagangan pihak-pihak yang kalah. Tindakan AS yang diumumkan pada 11 November dan 21 Desember merupakan langkah domestik yang diperlukan AS untuk menjalankan hak penundaan yang sesuai dengan aturan WTO.
2. UE secara konsisten menolak usaha AS untuk membicarakan solusi yang sesuai dengan WTO. AS mencoba untuk mengikat UE dalam negosiasi setelah keputusan GATT terhadap UE dan AS dan pihak-pihak penuntut lainnya pada perdebatan WTO yang berulang-ulang sebelum dan sesudah keputusan WTO. UE mengubah kebijakan tanpa berkonsultasi dengan pihak-pihak penuntut, dan secara sepihak mengumumkan kesesuaiannya dan menolak membuat perubahan-perubahan yang substantif.
3. UE menolak tiga undangan khusus AS untuk mengumpulkan kembali panel WTO untuk meninjau kembali kebijakan revisi UE, dalam bulan Juli, September dan November 1998. Ketika AS mengusulkan dalam bulan November untuk menggelar panel, UE memaksa AS melepaskan hak legalnya untuk permintaan otorisasi WTO untuk hak penundaan sebelum 21 Januari. UE menyetujui panel untuk meninjau kembali persyaratan atas hak penundaan AS dalam jangka waktu yang dibatasi DSU. November, AS meminta panel untuk memutuskan sebelum 21 Januari dan menunjukkan akan menunda pengujian haknya sampai 3 Maret. AS juga menekankan jika WTO menemukan kebijakan revisi UE sesuai dengan aturan-aturan WTO, AS tidak akan menangguk hak.

Di pihak lain, Ecuador meminta DSB membentuk panel untuk membantu UE memberi usulan kebijakan yang bisa diambil oleh UE agar UE bisa memenuhi aturan WTO dengan tetap mempertahankan 7% pangsa pasar pisang Karibia di Pasar UE. Usulan yang diberikan DSB pada Komisi UE antara lain adalah: (a) sistem tarif dengan memberi tarif khusus untuk ACP; (b) sistem kuota tarif untuk ACP sesuai pembatalan WTO tentang batas referensi untuk ACP; dan (c) kuota khusus dan perlakuan bebas tarif untuk ACP. (ACP, 1999).

Atas keputusan ini, UE mengajukan naik banding. Akan tetapi, tuntutan mendesak dari industri-industri UE yang terkena dampak negatif konflik ini mengharuskan UE lebih dulu merevisi kebijakannya agar kepentingan semua pihak yang terkait dalam masalah ini terpenuhi, termasuk kepentingan AS dan Amerika Latin. Dengan demikian, mudah pula bagi UE untuk meminta naik banding di WTO atas sanksi-sanksi yang dijatuhkan kepadanya.

Memasuki Mei 1999, Komisi UE memulai kerjanya merancang sistem impor pisang yang baru dengan membuat beberapa rancangan pilihan perubahan yang ditujukan pada Dewan UE dan menteri-menteri pertanian UE. Kali ini, UE bekerja di bawah tekanan untuk menciptakan kebijakan yang benar-benar sesuai dengan aturan WTO dalam waktu sesingkat mungkin, agar AS juga segera mengakhiri sanksinya. Komisi UE juga berusaha mencari ganti rugi yang sesuai atas alokasi lisensi impor dalam kebijakan terdahulu seperti yang diminta oleh Chiquita, Del Monte dan Dole. Dalam perancangan kebijakan baru, Komisi UE meminta panduan yang jelas dari WTO untuk menghindari kesalahan yang sama. Selain itu, akan ada perdebatan antara Komisi UE dengan pihak-pihak terkait.

Dalam konsultasi dengan Dewan UE tanggal 26 Mei 1999, Komisi UE mengumumkan usulan-usulan kebijakan baru dan mengumumkan posisi semua pihak yang terlibat dalam perdebatan pembentukan kebijakan impor pisang yang baru. Empat usulan kebijakan yang diusulkan oleh Komisi, adalah:

1. dilakukan penghapusan kuota tarif dan pemberlakuan tarif dengan tinggi yang sejajar,
2. mempertahankan dua kuota tarif yang ada dan menghapus batas preferensi ACP yang berjumlah 857.77 ton sesuai dengan rekomendasi WTO,
3. membentuk kuota tarif baru di luar kuota tarif lama untuk volume yang lebih tinggi dari ekspor ACP yang baru, yang di dalamnya ekspor ACP akan memperoleh keuntungan dari *zero-duty system*,
4. untuk masalah operasional pembagian lisensi impor, ada dua kemungkinan yang dapat diambil, yaitu: *first come first served system* dan *auctioning system* (tanpa ada sistem preferensi dan pembedaan dari mana produsen berasal).

Adapun pihak-pihak yang terlibat dalam konsultasi ini adalah sebagai berikut:

1. ACP, menggarisbawahi kewajiban-kewajiban UE di bawah Konvensi Lome dan Protokol Pisang. ACP menginginkan perlindungan UE karena kerusakan ekonomi bisa terjadi jika mereka tidak bisa menjual pisangnyanya ke UE.
2. Produsen dari Amerika Latin ingin menjaga pendapatannya dengan harga yang tinggi di pasar UE melalui pemberlakuan sistem kuota tarif. Meskipun produsen dari Amerika Latin tidak memperlakukan akses

khusus untuk ACP, mereka tetap menekankan bahwa mereka adalah negara berkembang yang mempunyai kondisi yang hampir sama dengan ACP, sehingga mereka tidak menginginkan adanya hambatan di pasar UE.

3. Ecuador memilih sistem kuota tarif yang meniadakan diskriminasi dan termasuk peningkatan kuantitas ekspor pisang Amerika Latin ke pasar UE.
4. AS memberika tiga pilihan, yaitu: (1) AS mempertahankan sanksinya jika kebijakan tidak diubah; (2) Kebijakan diubah sesuai dengan kepentingan MNCs AS; dan (3) Kebijakan diubah sesuai dengan pembatalan WTO atas kebijakan terdahulu. AS akan menghapus sanksinya jika ia boleh mempunyai pandangan sendiri tentang sesuai tidaknya kebijakan tersebut dengan kepentingan dan aturan WTO.
5. Produsen UE tidak secara langsung terpengaruh oleh keputusan keputusan panel WTO karena keputusan ini tidak menyangkut kebijakan internal UE. Akan tetapi mereka tetap menyadari dampak perubahan dalam kebijakan eksternal terhadap posisi mereka di pasar UE.

Dalam perdebatan ini WTO juga mengajukan dua solusi, yaitu: (a) sistem tarif tunggal; dan (b) pendekatan dua tingkat, sistem kuota tarif dan tarif khusus untuk ACP. Hampir semua anggota WTO menolak solusi pertama karena kondisi beragam dari para produsen tidak memungkinkan untuk penerapan sistem ini. Sedangkan solusi kedua memiliki dua kelemahan, yaitu: definisi sistem kuota tarif dan sistem distribusi lisensi. Sistem lisensi terlalu sulit untuk menjabarkan definisi sistem kuota sistem dalam batasan kuantitas yang beragam untuk negara yang beragam pula.

Bulan Oktober 1999 merupakan batas waktu bagi UE untuk mengambil satu langkah untuk menyelesaikan perdebatan sebelum kebangkrutan industri UE yang terkena sanksi semakin meluas. Baik AS maupun UE masing-masing mengajukan usulan terakhir untuk mengakhiri perdebatan. UE mulai menjajaki kemungkinan pelaksanaan usulan kebijakan yang diajukan oleh AS, yaitu: (1) sistem tarif tunggal dalam periode terbatas yang dikonstruksikan dalam suatu cara yang memungkinkan bagi anggota UE untuk mengimpor pisang untuk menjalankan tarif negatif untuk mengidentifikasi produsen yang dianggap rawan; dan (2) sistem kuota tarif dengan persyaratan khusus untuk suatu peralihan kepada sistem kuota tarif tunggal setelah periode yang disetujui, suatu mekanisme yang sesuai dengan WTO. (Jessop, 1999).

Sampai dengan akhir tahun 1999, proposal AS dilaksanakan. Meskipun ada perbedaan pandangan antara AS dan negara-negara Karibia tentang total kuota impor, proposal ini memberikan solusi yang menandakan konflik dan perdebatan pisang dari tahun 1995 hingga 1999 segera berakhir.

November pertengahan, Komisi UE telah membuat rancangan kebijakan impor pisang yang baru. Dalam rancangannya, UE mengadopsi usulan AS dengan menggunakan pendekatan dua tahap, dengan tetap mempertahankan jumlah kuota seperti semula. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa ACP tidak kehilangan pangsa pasarnya di pasar Eropa, melindungi produsen dan konsumen pisang UE, dan memastikan pasar Eropa tidak kelebihan suplai pisang.

Tahap pertama, diberlakukan sistem kuota tarif peralihan. Sistem ini mempertahankan kuota GATT 2,2 juta ton dan kuota otonomi 353.000 ton, kedua-

duanya dengan tarif € 75 per ton dan terbuka untuk semua produsen. Kuota ketiga yang baru ditetapkan berjumlah 850.000 akan dibuka untuk semua produsen pada tingkat tarif yang memastikan bahwa kuota tarif dipenuhi. Dalam kuota pisang ini, pisang ACP memperoleh preferensi maksimum dari € 275 per ton. Pilihan untuk distribusi kuota adalah sistem lisensi berdasarkan periode preferensi historis, tapi jika persetujuan semua pihak atas mekanisme sesuai hukum UE dicapai. Tahap kedua, sistem tarif otomatis diberlakukan setelah periode peralihan 1 Januari 2006. Setelah tahapan peralihan, sistem tarif langsung diberlakukan. Tingkat tarif sejajar akan kembali dirundingkan di bawah pasal XXVIII GATT. ACP akan diberi tarif preferensi yang sesuai.

Perdebatan panjang tentang pisang ternyata belum bisa diselesaikan dengan dibuatnya kebijakan baru ini. Dalam pertemuan Seattle bulan Desember, WTO memutuskan menyetujui diberlakukannya kebijakan peralihan sampai 2006 yang dirancang oleh Komisi UE yang disetujui oleh Dewan Menteri dan Parlemen UE. Tetapi masalah muncul ketika masa peralihan diperdebatkan. Untuk menyelesaikan permasalahan ini, UE melakukan negosiasi dengan pihak-pihak yang terkait untuk mencapai solusi final. Solusi yang dicapai dalam negosiasi ini adalah AS dan UE tetap memberi proteksi kepada negara-negara Karibia dalam periode terbatas sesuai dengan ketentuan WTO yang menetapkan preferensi UE terhadap ACP berakhir pada akhir Februari 2000.

AS menuntut kepada UE untuk menggunakan pendapatan tarif UE atas pisang untuk membantu ekonomi Karibia yang sangat terpengaruh oleh perubahan dalam kebijakan impor pisang. Di lain pihak, UE meminta AS untuk meningkatkan bantuan keuangan dan teknisnya untuk negara-negara Karibia yang memproduksi pisang. Ganti rugi juga akan berbentuk pengurangan tarif untuk negara-negara Karibia. (Hanrahan, 2000).

Terpisah dari permasalahan pisang yang belum terselesaikan dengan baik, perundingan-perundingan panjang ini membawa dampak penting dalam pemikiran global. Banyak pengamat melihat bahwa WTO sebagai organisasi internasional yang mapan, tidak mampu menyelesaikan permasalahan antara kedua aktor besar ini. Selain itu, permasalahan pisang memperlihatkan secara nyata perlunya mengakomodasikan kepentingan negara-negara kecil yang lemah dengan lebih baik di WTO. Kecuali ada persamaan dan keadilan yang lebih besar, serta aturan-aturan khusus dalam tata ekonomi dunia baru, kesadaran akan keuntungan politik dan perubahan dalam keseimbangan strategis global akan membawa mereka pada liberalisasi perdagangan. Pengalaman Karibia dalam masalah pisang menjadi poros dalam pentingnya memberi bukti untuk perubahan pemikiran global dengan cara memunculkan persamaan dan moralitas sebagai satu bagian yang integral dalam persamaan persagangan internasional di masa depan.

F. KESIMPULAN

Konflik dagang komoditi pisang antara UE dilatarbelakangi kebijakan diskriminatif dan protektif dalam NBR 1993 yang diberlakukan oleh UE dalam pasar pisangnya. Kebijakan yang memberi akses khusus untuk negara-negara ACP terutama Karibia ini, mengundang protes dari AS dan Amerika Latin karena

kerugian yang AS dan Amerika Latin dialami selama NBR diberlakukan. Meskipun NBR direvisi sebanyak 2 (dua) kali, AS tidak merasa puas dengan apa yang dilakukan UE sehingga permasalahan ini dibawa ke dalam Forum WTO untuk dilakukan panel.

Penyelesaian konflik dagang ini memakan waktu yang cukup panjang, dari 1995-1999, dengan pembentukan panel di WTO. Meskipun UE sudah merevisi NBR 1993 dan menyesuaikannya dengan tuntutan pihak-pihak yang terkait (Amerika Serikat dan negara-negara di Amerika Latin), negosiasi dalam lembaga ini belum mencapai hasil maksimal karena tidak mampu menyelesaikan perdebatan UE-AS untuk masalah masa peralihan dan retaliasi AS terhadap UE. Bahkan retaliasi AS menyebabkan UE menutup akses pasar Eropa untuk produk-produk tertentu dari AS.

REFERENSI

- Aggarwal, Vinod, *Institutional Design for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting, Reconciling Multiple Institutions*, Cornell University Press, 1998.
- CBEA, *Caribbean Banan Exporters Deplore Further USA and Latin American Attacks on Their Industry*, Juli 1998, tersedia di <http://www.cbea.org/CBEA/default.htm>, 14 Maret 2000.
- Chamron, Anne-Claire and Alistair Smith, *EFTA Fair Trade Yearbook 1997: Bananas*, Januari 1998, tersedia di <http://www.web.apc.org/-bthompson/fairtrade/fair669.html>, 23 Maret 2000.
- Hanrahan, Charles E., *RS20130: The US – European Union Banana Dispute*, 9 Desember 1999, tersedia di <http://www.cnie.org/nie/econ-39.html>. 14 April 2000.
- Jessop, David, *This Week in Europe*, 7 Januari 2000, tersedia di <http://carryon.oneworld.org/euforic/cce/00Jan7.htm>, 7 April 2000.
- Joseph, Michael, *Post Lome IV Arrangement Must Mirror the Principles and Instrument of Lome*, 1997, tersedia di http://carryon.oneworld.org/ecdpm/pubs/wp18_gb.htm, 14 Maret 2000.
- Millar, T.B., On writing About Foreign Policy, dalam James N. Rosenau., ed., *International Politics and Foreign Policy*, New York, 1969.
- Oxfarm GB Policy Papers*, A Future for Caribbean Banana, Maret 1998, tersedia di <http://www.oxfarm.org.uk/policy/papers/banan.htm>, 14 Maret 2000.
- Oxfarm GB Policy Papers*, A Future for Caribbean Banana, Maret 1998, tersedia di <http://www.oxfarm.org.uk/policy/papers/banan.htm>, 14 Maret 2000.
- Smith, Alistair, *UK Presidency Project: Beyond Banan Trade Wars*, 11 February 1998, etrsedia di <http://carryon.oneworld.org/ukpres/bananinf.htm>, 14 Maret 2000.
- USTR Press Release*, US Will Challenge European Banana Import Regime in the World Trade Organizations, 27 September 1995.
- Verity, Andrew, *Independent*, Greeting Cards Are Just A Pawn in the Banana Game, London, Rabu, 13 Januari 1999.

Werner, Hans-Peter, Lome, *The WTO, and Bananas (The Courier ACP-EU)*,
No.166, November-Desember 1997, tersedia di
<http://carryon.oneworld.org/courier/166e-wer.htm>, 14 Maret 2000.