

**DINAMIKA PENYELESAIAN SENGKETA INTERNASIONAL : REFORMASI
MEKANISME DARI NAFTA KE USMCA**

Orid Tatiana¹

¹Universitas Adiwangsa Jambi

Oridtatiana14@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji dinamika penyelesaian sengketa internasional dalam konteks reformasi mekanisme dari NAFTA (North American Free Trade Agreement) ke USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement). Pergantian rezim perjanjian dagang ini mencerminkan perubahan signifikan dalam pendekatan hukum dan kebijakan penyelesaian sengketa antar negara anggota. Permasalahan dalam penelitian ini adalah Apa perbedaan substansial antara mekanisme penyelesaian sengketa dalam NAFTA dan USMCA dan Bagaimana reformasi tersebut memengaruhi efektivitas dan keadilan dalam penyelesaian sengketa perdagangan internasional di kawasan Amerika Utara. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pergeseran prinsip hukum dan struktur institusional dalam mekanisme penyelesaian sengketa antara NAFTA dan USMCA, serta mengevaluasi sejauh mana reformasi tersebut mampu meningkatkan kepastian hukum, perlindungan investor, dan keseimbangan kepentingan nasional masing-masing negara. Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif dan komparatif, dengan analisis terhadap isi teks perjanjian NAFTA dan USMCA, ditambah dengan studi kasus penyelesaian sengketa yang terjadi di bawah kedua perjanjian tersebut. Pendekatan ini dilengkapi dengan data sekunder dari jurnal hukum internasional, laporan pemerintah, dan publikasi resmi badan penyelesaian sengketa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa USMCA membawa sejumlah perubahan krusial, termasuk reformasi mekanisme investor-state dispute settlement (ISDS), penguatan peran negara dalam perlindungan regulasi domestik, serta peningkatan transparansi proses arbitrase. Dibandingkan NAFTA, USMCA cenderung lebih membatasi hak investor asing dalam menggugat negara, namun memperluas ruang dialog antar pemerintah. Reformasi ini mencerminkan dinamika baru dalam hubungan perdagangan internasional yang lebih berimbang namun tetap kompleks. **Kata kunci: Penyelesaian Sengketa, Internasional, Reformasi Mekanisme, NAFTA, USMCA.**

ABSTRACT

This study examines the dynamics of international dispute resolution in the context of the reform of the mechanism from NAFTA (North American Free Trade Agreement) to USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement). The change in the trade agreement regime reflects a significant change in the legal approach and dispute resolution policy between member countries. The problems in this study are What are the substantial differences between the dispute resolution mechanisms in NAFTA and USMCA and How do these reforms affect the effectiveness and fairness in resolving international trade disputes in the North American region. The purpose of this study is to analyze the shift in legal principles and institutional structures in the dispute resolution mechanisms between NAFTA and USMCA, and to evaluate the extent to which these reforms are able to improve legal certainty, investor protection, and the balance of national interests of each country. The research method uses a normative and comparative juridical approach, with an analysis of the contents of the NAFTA and USMCA agreement texts, coupled with case studies of dispute resolution that occurred under both agreements. This approach is complemented by secondary data from international law journals, government reports, and official publications of dispute resolution bodies. The results

of the study show that the USMCA brings a number of crucial changes, including reform of the investor-state dispute settlement (ISDS) mechanism, strengthening the role of the state in protecting domestic regulations, and increasing the transparency of the arbitration process. Compared to NAFTA, the USMCA tends to be more restrictive of the rights of foreign investors to sue the state, but expands the space for dialogue between governments. This reform reflects a new dynamic in international trade relations that is more balanced but remains complex.

Keywords: *Dispute Settlement, International, Mechanism Reform, NAFTA, USMCA.*

LATAR BELAKANG

North American Free Trade Agreement (NAFTA) merupakan sebuah perjanjian perdagangan bebas antara Amerika Serikat, Kanada dan Meksiko yang dibuat pada tanggal 1 Januari 1994 sebagai suatu perjanjian perdagangan bebas di kawasan benua Amerika Utara.¹

Dibuatnya NAFTA sendiri dikarenakan berbagai dampak variabel ekonomi, inflasi, pertumbuhan ekonomi, perdagangan investasi serta fluktuasi mata uang.² NAFTA sendiri merupakan perjanjian perdagangan bebas yang paling komprehensif yang dinegosiasikan pada saat itu, serta berisi beberapa ketentuan yang cukup inovatif di mana perjanjiannya sebagai model generasi baru FTA pada perdagangan multilateral setelahnya.³

NAFTA sendiri pertama kali diusulkan menjadi kontroversial dikarenakan FTA ini pertama melibatkan dua negara maju dan satu negara berkembang, dalam perjalanannya NAFTA banyak dikritik karena dinilai tidak mampu untuk meningkatkan daya saing pasar, standar perburuhan serta mengabaikan kondisi lingkungan yang ada. Tetapi di sisi lain beberapa ahli kebijakan perdagangan menilai bahwa NAFTA dapat meningkatkan hubungan ekonomi antar negara serta dapat menciptakan proses produksi yang efisien dan mempengaruhi negosiasi di berbagai akses pasar maupun investasi asing.⁴

Setelah selang waktu berjalan selama 25 tahun keberadaan NAFTA, di masa kepemimpinan Presiden Donald Trump mengajak ketiga anggota negara NAFTA untuk mendiskusikan ulang mengenai keberadaan NAFTA untuk kedepannya. Sehingga pada akhirnya menghasilkan keputusan bahwa NAFTA akan diperbarui dengan perjanjian dan nama baru yakni United States, Mexico, Canada Agreements (USMCA). USMCA memiliki suatu tujuan untuk memodernisasi komitmen yang sebelumnya sudah dibuat di bawah NAFTA. USMCA memiliki perubahan dalam perdagangan produk pertanian, mobil, suku cadang otomotif, perlindungan data untuk obat-obatan biologis serta tekstil.⁵

Terdapat beberapa perubahan yang cukup signifikan dalam peraturan yang diatur dalam NAFTA ke USMCA yaitu contohnya mengenai peraturan NAFTA dalam Bab 11-nya, yang menetapkan mekanisme Penyelesaian Sengketa Investor-Negara (ISDS). Penyelesaian

¹ M. Angeles Villarreal, and Ian F. Fergusson. *The North American Free Trade Agreement (NAFTA)*. Congressional Research Service, 2017

² F. Ray Marshall, *The Implications of the North American Free Trade Agreement for Workers*, Center For Immigration Studies, <https://cis.org/Report/Implications-North-American-Free-Trade-Agreement-Workers>, diakses pada 9/4/2025

³ Michael J Boskin, *NAFTA at 20 : The North American Free Trade Agreement's Achievements and Challenges*, California Hoover Institution Press, 2014, hlm. 1.

⁴ M. Angeles Villarreal, 2017.

⁵ EY Global, *United States – Mexico –Canada Agreements to Replace NAFTA*, London Ernst & Young Global Limited, 2018, hlm. 1.

sengketa terkait *Investment*, yang sebelumnya diatur dalam Chapter 11 di NAFTA, berubah menjadi Chapter 14 dalam USMCA.

Dengan adanya perubahan dari perjanjian FTA dalam NAFTA ke USMCA tentu saja timbul pertanyaan bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa antara negara anggota di dalamnya. Dalam tulisan ini akan membahas bagaimana kedua mekanisme penyelesaian sengketa dari NAFTA maupun USMCA sebagai FTA di kawasan Amerika Utara.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pemaparan dari latar belakang di atas, dapat diuraikan beberapa pokok permasalahan yang akan dibahas pada tulisan ini adalah bagaimana Aturan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di NAFTA dan USMCA ?

PEMBAHASAN

A. NAFTA DISPUTE SETTLEMENT

Perjanjian *North American Free Trade Agreement*, atau yang biasa dikenal sebagai NAFTA, memiliki 22 Chapter dalam FTA tersebut, dan memiliki ketentuan-ketentuan yang unik terkait mekanisme penyelesaian sengketanya. Mekanisme penyelesaian sengketa di NAFTA ini dapat dilihat melalui beberapa Chapter didalamnya, Chapter 19 NAFTA tentang *Antidumping and Countervailing Duties*, Chapter 20 tentang *General Disputes*, dan Chapter 11 tentang *Investment*.

Perlu dipahami bahwa ketentuan penyelesaian sengketa yang ada dalam NAFTA, dibentuk berdasarkan ketentuan yang sudah ada dalam US-Canada FTA. NAFTA membentuk suatu sistem arbitrase untuk menyelesaikan sengketa yang dilakukan melalui konsultasi, membawa isu ke hadapan NAFTA Trade Commission, ataupun melalui Arbitrase Panel. Penyelesaian sengketa didalam NAFTA juga memiliki ketentuan yang berbeda untuk menyelesaikan sengketa terkait *Antidumping and Countervailing Duty*.⁶

Dapat dipahami melalui Artikel 1904 bahwa dinyatakan pembentukan suatu Mekanisme alternatif penyelesaian sengketa untuk memutuskan suatu perkara kasus *Antidumping* dan kasus *Countervailing Duty*, yang dilakukan melalui Panel Independen yang akan melakukan review terhadap kasus tersebut. panel tersebut akan dibentuk ketika ada suatu permohonan review panel (*Request for Panel Review*) yang diajukan kepada NAFTA *Secretariat* untuk permohonan dilakukan review.⁷

Panel Review tersebut beroperasi secara profesional dan bersifat independen, dan terdiri dari individu-individu yang mahir terkait hukum dan ekonomi, dan familiar dengan hukum dagang internasional. Kandidat Panel Review juga harus tidak terlibat pada suatu paratai politik, ataupun berhubungan langsung dengan negara anggota, dan tidak boleh menerima instruksi dari negara anggota. . Putusan Panel Review tersebut menjadi suatu putusan penyelesaian sengketa dalam NAFTA yang bertujuan untuk menyelesaikan suatu sengketa secara adil dan tidak ada tekanan politik dari negara-negara anggota NAFTA.

⁶ M. Angeles Villareal, Ian F. Ferguson, *The North American Free Trade Agreement (NAFTA)*, (Congressional Research Service, 2017) hlm., 8

⁷ John Kirton, *NAFTA Dispute Settlement Mechanism: An Overview* (Toronto: 2004) hlm., 2

Panel tersebut akan membentuk aturan prosedurnya sendiri, terkecuali masing-masing pihak tidak menyetujui pembentukan aturan prosedur dari Panel. Aturan Prosedur wajib memberikan hak didengarnya masing-masing pihak dihadapan panel, dan juga kesempatan untuk memberikan gugatan tertulis maupun argumen balasan gugata. Proses berjalannya panel bersifat rahasia, terkecuali masing-masing pihak setuju untuk dipublikasikan. Panel Review akan membentuk keputusannya murni berdasarkan argumen, bukti, dan gugatan serta balasan yang diajukan pihak bersengketa.

90 hari setelah ketua panel ditentukan, Panel akan memberikan opini tertulis mereka yang berisi fakta dan penemuannya kepada masing-masing pihak sesuai aturan Artikel 1903.2. artikel tersebut juga menyatakan bahwa 14 hari setelah opini Panel dikeluarkan, para pihak bersengketa dapat menolak seluruh atau sebagian opini Panel, yang diiringi dengan alasan penolakannya secara tertulis. Setelah itu Panel akan kembali melakukan pemeriksaan lebih lanjut, dan kembali memberikan opini tertulis terakhir, beserta pendapat individu Panelis.

Ketentuan Aartikel 1904.15, memberikan opsi kepada pihak yang berniat mengajukan gugatan / komplain, terkait Choice of Forum, dimana dibrikan posi untuk di-Review dibawah Panel, atau kasus tersebut dibawa di legislasi domestik negara importir sesuai ketentuan dan aturan NAFTA.

Sengketa dalam NAFTA, terkecuali terkait *Antidumping dan Countervailing Duties*, diatur sesuai ketentuan Chapter 20. Ketika negara anggota NAFTA melakukan mekanisme penyelesaian sengketa dalam NAFTA, maka aturan yang diikuti harus sesuai prosedur Chapter 20. Hal ini dinyatakan dalam Article 2004 tentang *Recourse to Dispute Settlement Procedures: Recourse to Dispute Settlement Procedures Except for the matters covered in Chapter Nineteen (Review and Dispute Settlement in Antidumping and Countervailing Duty Matters) and as otherwise provided in this Agreement, the dispute settlement provisions of this Chapter shall apply with respect to the avoidance or settlement of all disputes between the Parties regarding the interpretation or application of this Agreement or wherever a Party considers that an actual or proposed measure of another Party is or would be inconsistent with the obligations of this Agreement or cause nullification or impairment in the sense of Annex 2004.*⁸

Penyelesaian sengketa melalui Chapter 20, juga hanya terkait antar negara anggota NAFTA, dan sesuai artikel 2004 tersebut, ada 3 cara suatu sengketa lahir di NAFTA :

1. Terkait interpretasi pasal-pasal dalam NAFTA
2. Terkait pengaplikasian pasal-pasal dalam NAFTA ; dan ;
3. Terkait penerapan suatu tindakan oleh negara anggota NAFTA yang dianggap oleh pihak lainnya, tindakan tersebut tidak sesuai dengan ketentuan NAFTA

Chapter 20 juga membentuk suatu badan dalam NAFTA, yaitu *Free Trade Commission* (FTC) pada Artikel 2001 dan juga *The Secretariat* pada artikel 2002, yang dimana dua badan tersebut bertujuan untuk mengawasi perjanjian serta menjalankan administrasi perjanjian. FCC memiliki fungsi utama untuk mengawasi implementasi NAFTA dan memastikan tidak ada halangan terkait operasional dan pengaplikasian perjanjian. Sekretariat merupakan bentuk perwakilan 3 negara didalam NAFTA. Dimana

⁸ NAFTA Article 2004

ketiga negara membentuk suatu kantor tersendiri beserta staffnya, yang bertujuan utama dan bertanggungjawab untuk operasional dan biaya yang dibutuhkan dalam pengaplikasian perjanjian, seperti biaya pengeluaran panelis, anggota komite dan badan tinjauan sains.

Untuk menyelesaikan suatu sengketa, negara anggota NAFTA yang juga merupakan negara anggota WTO, dapat menyelesaikan sengketa dibawah WTO ataupun NAFTA selama kedua belah pihak setuju, yang dinyatakan dalam Artikel 2005. Tentu saja untuk menghindari penyelesaian sengketa ganda, dinyatakan pula dalam Artikel 2005 bahwa pihak yang mengajukan komplain adalah pihak yang memiliki kewenangan memilih tempat sengketa / *Choice of Forum*, tanpa harus mendiskusikannya dengan pihak lawannya.

Penyelesaian sengketa sesuai Chapter 20, memiliki 4 langkah :

1. Para pihak melakukan konsultasi selama 30 hari
2. Jika konsultasi tersebut tidak membuahkan hasil, *Free Trade Commission* (FTC) akan menangani sengketa tersebut (berdasarkan permintaan tertulis para pihak), dan, dapat dilakukan bermacam-macam *Alternative Dispute Resolution*, seperti *Good Offices*, *Conciliation*, *Mediation*. FTC lalu akan memberikan suatu rekomendasi tidak mengikat (*non-binding*) kepada pihak-pihak terkait
3. Jika rekomendasi FTC tidak bisa menyelesaikan sengketa, dan para pihak menyatakan secara tertulis untuk tetap melanjutkan sengketa, maka, para pihak masuk ke dalam Arbitrase, yang dimana panel arbitrase tersebut dibentuk oleh FTC. Panel Arbitrase memberikan suatu laporan yang juga diiringi dengan rekomendasi kepada para pihak, dimana para pihak akan merespon Panel dengan memberi opininya ataupun memberi brief (dokumen singkat) tertulis. Panel, setelah menerima jawaban dari masing-masing pihak akan memberikan laporan final / putusannya ;
4. Jika para pihak secara sadar menyatakan bahwa mereka tidak patuh terhadap laporan final / putusan panel, maka sengketa akan diserahkan kepada kemauan para pihak itu sendiri kedepannya. Jika para pihak tidak mematuhi putusan panel, maka para pihak diwajibkan untuk membayar kompensasi yang sesuai. Jika kompensasi tetap tidak diberikan, pihak yang meminta agar putusan dilaksanakan berhak, meskipun tidak diwajibkan, menanggukkan manfaat yang didapat dari pihak lawan hingga "*until such time as they have reached agreement on a resolution of the dispute.*"⁹

Umumnya sendiri, terkait *Final Report* / Putusan dari Panel, dalam implementasinya ada 2 langkah yang biasa dilakukan oleh pihak terkait. Langkah-langkah tersebut adalah :

1. Tidak diimplementasikan oleh pihak terkait, ataupun implementasi sebagian saja, terutama hal yang tidak inkonsisten dengan NAFTA dengan persetujuan pihak lain
2. Memberikan suatu Kompensasi, yang dimana kompensasi tersebut diberikan kepada pihak yang mengajukan komplain, yang seimbang dengan kerugian yang timbul (kompensasi tersebut bisa berbentuk finansial, ataupun pengurangan tarif)

Chapter 20 NAFTA ini, dapat dipahami sebagai suatu penyelesaian sengketa utama terkait implementasi dan pelaksanaan NAFTA. Pembentukan Panel, yang dipilih

⁹ NAFTA Article 2019

secara *cross-selection* (masing-masing pihak memilih) menjadikan suatu jaminan terkait imparialitas dan independensi Panelis.

Chapter 11 NAFTA menjelaskan terkait prinsip perlakuan dan perlindungan terhadap investor yang berinvestasi di suatu negara anggota, dan juga penyelesaian sengketa yang timbul antara negara anggota dengan investor.

Dalam artikel 1139, Definisi *Investment* yang diatur NAFTA memiliki arti yang luas. Investasi dalam NAFTA antara lain adalah suatu Perusahaan, Saham dan Surat Berharga, Pinjaman-meminjam dengan, properti, *Intellectual Property Rights, Franchises*, dan Prjanjian Kontrak. Dalam Artikel 1139 piula, Investor didefinisikan sebagai Investor suatu negara anggota, atau suatu Perusahaan Swasta, atau Perusahaan Cabang suatu negara anggota yang dibentuk mengikuti aturan hukum negara anggota.

Hal-hal terkait Chapter 11 ini juga memiliki pengecualian, yang dimana pengecualian tersebut meskipun bersinggungan dengan Investasi, diatur sendiri dalam Chapter lain oleh NAFTA, seperti *Intellectual Property, Cross-border Services, Competition Policy, Monopolies & State Enterprises, Financial Services, Energy, Agriculture*.

Secara prosedural, investor suatu negara anggota berhak mengaktifkan mekanisme ini, baik mewakili dirinya sendiri sebagai investor, atau mewakili suatu perusahaan . korporasi, dengan alasan utama bahwa mereka telah menerima kerugian akibat tidak dilaksanakannya aturan dalam Cahpter 11, maupun ketentuan pengecualian terkait *State Enterprises* pada Artikel 1502.2 dan 1503.3 NAFTA. Sebelum pihak yang mengalami kerugian ingin mengaktifkan mekanisme penyelesaian sengketa ini, diwajibkan untuk menyelesaikan sengketa melalui konsultasi atau negosiasi. Jika negosiasi dan konsultasi tidak membuahkan hasil, maka pihak yang mengalami kerugian berhak mengajukan klaimnya sesuai Artikel 1120 kepada :

1. *Convention on Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of Other States (ICSID Convention)*, dengan syarat negara sengketa dan negara investor merupakan negara anggota Konvensi ICSID.
2. *ICSID Additional Facility Rules*, jika masing-masing pihak atau salah satu pihak bukan merupakan negara anggota *ICSID Convention*. Ketika dibentuknya NAFTA, Amerika Serikat merupakan satu-satunya negara yang merupakan negara anggota dari ICSID, meskipun saat ini Meksiko dan Kanada sudah menjadi Anggota ICSID. Sehingga, pada waktu itu hanya Investor dari Amerika, atau klaim terhadap Amerika, yang dapat menggunakan *ICSID Additional Facility Rules*. Dan aturan UNCITRAL dipergunakan untuk Meksiko dan Kanada.¹⁰
3. *The Arbitration Rules of the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL)*

Investor yang mengklaim kerugian wajib memberikan pemberitahuan tertulis kepada pihak lawannya, yang berisikan tujuan dan klaim untuk melakukan arbitrase setidaknya 90 hari setelah klaim tersebut diajukan. Permintaan untuk Arbitrase diajukan 6

¹⁰ Daniel M. Price, *An Overview of the NAFTA Investment Chapter : Substantive Rules and Investor-State Dispute Settlement* (Washington: The International Lawyer, 1993) hlm., 732

bulan setelah terjadi pelanggaran yang dilakukan pihak lawan dan mengakibatkan kerugian pada investor, yang dinyatakan dalam Artikel 1119 dan Artikel 1120

Artikel 1122 menyatakan bahwa penyelesaian sengketa terkait Investasi ini harus dilakukan secara persetujuan kedua belah pihak, yang dimana masing-masing pihak menyatakan setuju secara tertulis untuk dilakukan penyelesaian sengketa sesuai prosedur Chapter 11.

Artikel 1123 menyatakan komposisi tribunal, yang berisi 3 Arbitrator. Masing-masing pihak mengirimkan 1 arbitrator, dan arbitrator ketiga, yang akan menjadi ketua tribunal, dipilih oleh kedua belah pihak dengan persetujuan bersama. Jika masing-masing pihak / salah satu pihak selama 90 hari tidak menunjuk arbitrator, maka arbitrator akan dipilih oleh kedua belah pihak bersama-sama, atau SekJen ICSID.

Artikel 1130, mengatur tempat dimana arbitrase dilaksanakan, yaitu di teritori negara anggota NAFTA, sehingga tempat dilaksanakan bisa di ke-3 negara yang juga merupakan negara anggota *New York Convention*. Hal ini dinyatakan : *Unless the disputing parties agree otherwise, a Tribunal shall hold an arbitration in the territory of a Party that is a party to the New York Convention,.....*¹¹

Terkait aturan hukum apa yang akan digunakan, hal tersebut dinyatakan dalam Artikel 1131 :

1. *A Tribunal established under this Section shall decide the issues in dispute in accordance with this Agreement and applicable rules of international law.*
2. *An interpretation by the Commission of a provision of this Agreement shall be binding on a Tribunal established under this Section.*¹²

Tribunal akan melaksanakan penyelesaian sengketa menggunakan ketentuan tertulis di NAFTA dan aturan hukum internasional yang berlaku. Interpretasi oleh FTC terhadap ketentuan pasal NAFTA juga bersifat mengikat bagi Tribunal.

Terkait putusan dari Tribunal, dalam Arbitrase tersebut, dapat dikeluarkan suatu Tindakan Perlindungan Sementara, dimana Tribunal mengeluarkan suatu pernyataan / putusan sementara tersebut untuk memastikan hak salah satu pihak dilindungi, serta yurisdiksi tribunal tetap efektif dengan memastikan barang bukti tersebut dapat dimiliki oleh tribunal. Putusan tribunal sesuai aturan Artikel 1136, hanya memiliki kekuatan mengikat terhadap pihak yang bersengketa saja. Terkait penegakan putusan / enforcementnya, masing-masing pihak harus memastikan putusan tersebut ditegakkan di teritorinya, dan jika putusan tersebut tidak dilaksanakan, pihak terkait dapat meminta kepada FTC untuk membentuk suatu Panel (Request for an Arbitral Panel), yang dimana Panel akan bertujuan untuk mengidentifikasi adanya kegagalan atau inkonsistensi melaksanakan putusan, dan merekomendasi kepada negara anggota untuk mematuhi putusan. Penegakan juga dapat diminta melalui aturan *New York Convention*, dan jika diselesaikan melalui ICSID, dapat dilakukan melalui ICSID.

Konvensi New York tahun 1958 relevan dengan arbitrase komersial dan arbitrase investasi, tanpa diragukan lagi dianggap sebagai salah satu instrumen internasional paling sukses karena diratifikasi oleh sebagian besar negara di dunia dan memungkinkan

¹¹ NAFTA Article 1130

¹² NAFTA Article 1131

pengakuan dan pelaksanaan penghargaan asing, juga memungkinkan perjanjian arbitrase dipertahankan ketika kontroversi diajukan ke hakim arbitrase.¹³

Keberadaan Chapter 11 dalam NAFTA ini terutama terkait penyelesaian sengketa, bertujuan untuk memberikan Investor suatu keamanan dan kepastian, dan suatu bentuk mekanisme penyelesaian sengketa yang adil untuk perlindungan investasinya di negara anggota. Keberadaan Chapter 11 ini memberikan keamanan bagi pemerintah negara anggota NAFTA, dan juga kepastian bagi investor yang ingin berinvestasi di negara anggota.

B. DAMPAK NAFTA BAGI NEGARA ANGGOTANYA

Perdagangan Amerika Serikat dengan Meksiko dan Kanada, semenjak berlakunya NAFTA, telah meningkat hingga 3x lipat dari perdagangan sebelum NAFTA. Semenjak tahun 1993, perdagangan Amerika Serikat dengan Meksiko berkembang sangat cepat dibandingkan Kanada, maupun dengan Kanada dibandingkan dengan negara Non-NAFTA. Pada tahun 2011, perdagangan Trilateral NAFTA telah mencapai 1 Trilyun USD. Pada tahun 2016, Kanada menjadi pemimpin pasar ekspor kepada Amerika, dan Meksiko kedua. Meksiko dan Kanada mencapai 34% total pasar ekspor di Amerika Serikat. Di pasar Impor, Kanada dan Meksiko merupakan partner dagang terbesar juga bagi Amerika dengan total 26% total Impor.¹⁴

Perdagangan Amerika dengan Kanada telah meningkat 2x lipat semenjak berlakunya NAFTA, yang dimana ekspor Amerika ke Kanada awalnya mencapai 100,2 Milyar USD pada tahun 1993, mencapai 312,1 Milyar USD pada tahun 2014. Impor Amerika ke Kanada meningkat dari 110,9 Milyar USD pada tahun 1993, mencapai 349,3 Milyar USD pada tahun 2014. Total perdagangan Amerika dengan Kanada telah menyentuh 600,6 Milyar USD pada tahun 2006.¹⁵

Perdagangan Amerika dengan Meksiko juga meningkat secara cepat akibat NAFTA, yang dapat dilihat pada tahun 1993, perdagangan kedua negara hanya mencapai 41,6 Milyar USD saja menjadi 231 Milyar USD pada tahun 2016, yang berarti kenaikan tersebut mencapai 455%. Impor Amerika dari Meksiko mencapai 39,9 Milyar USD pada tahun 1993, menjadi 294,2 Milyar USD pada tahun 2016, kenaikan sebesar 637%.¹⁶ Meksiko merupakan negara dagang ketiga bagi Amerika Serikat (Pertama Kanada, Kedua China) dan pasar ekspor produk Amerika ke-2. Pada tahun 2018 perdagangan barang dan jasa kedua negara telah mencapai sebesar 678 Milyar USD. Amerika Serikat menjual produk sebesar 265 Milyar USD kepada Meksiko dan 34 Milyar dalam bentuk Jasa.¹⁷

¹³ ECIJA, Mexico: *Investment Arbitration and the USMCA*, 2020, <https://ecija.com/en/sala-de-prensa/mexico-investment-arbitration-and-the-usmca/>

¹⁴ M. Angeles Villarreal, and Ian F. Fergusson. *The North American Free Trade Agreement (NAFTA)*. (Congressional Research Service. 2017) hlm., 11

¹⁵ M. Angeles Villarreal, and Ian F. Fergusson. *The North American Free Trade Agreement (NAFTA)*. (Congressional Research Service. 2017) hlm., 14-15

¹⁶ Ibid., hlm., 15

¹⁷ *North American Free Trade Agreement (NAFTA)*, <https://www.trade.gov/north-american-free-trade-agreement-nafta>, diakses pada 16/05/2025

Kanada dengan Amerika Serikat semenjak Terbentuknya NAFTA juga merubah dan memberikan dampak positif bagi Kanada. 400ribu orang dan barang dan jasa senilai 2,4 Milyar USD tiap harinya melintasi batas negara Amerika Serikat dengan Kanada. 1.9 juta pekerjaan di Kanada terbentuk akibat Eksport Kanada ke Amerika Serikat. 9 juta pekerjaan di Amerika Serikat juga sangat bergantung antara perdagangan dan investasi dengan Kanada, dan pada tahun 2016, Amerika Serikat melakukan ekspor merchandise sebesar 266 Milyar USD ke Kanada saja. Perdagangan Kanada dengan Meksiko juga mengalami dampak positif, dimana semenjak 1993 hingga 2016, perdagangan Meksiko dengan Kanada terkait barang berkembang 9x lipat, dan perdagangan jasa antara kedua negara berkembang 6x lipat.¹⁸

Terkait perdagangan Investasi, pada tahun 2016, investasi saham di Kanada dari partner NAFTA nya mencapai 393,8 milyar Canada Dollar (\$CA) (392.1 \$CA dari Amerika Serikat dan 1.7 \$CA dari Meksiko) dan Kanada telah melakukan investasi ke dua negara partner NAFTA-nya sebesar 474,4 Milyar \$CA ke Amerika Serikat, dan 16,8 Milyar \$CA ke Meksiko. Hubungan investasi Kanada dengan Amerika Serikat melalui investasi bilateral ataupun saham telah mencapai total 866,4 Milyar \$CA pada tahun 2016. Dan ke Meksiko pada tahun 1993 hanya mencapai 530 juta \$CA, telah mencapai 16,8 Milyar \$CA.¹⁹ Contoh Kasus Nafsa :

1. *Uranium Exports (Canada v. USA)*

Pada Maret 1994, Canada mengajukan konsultasi dengan Amerika Serikat sesuai ketentuan Chapter 20 terkait ekspor Uranium dari Kanada. Kanada Mengklaim bahwa Amerika Serikat telah melanggar kewajiban “*National Treatment*” sesuai aturan NAFTA dan GATT. Konsultasi tersebut dilaksanakan pada Oktober 1994, dan pihak Amerika Serikat menyatakan akan memastikan kepentingan dan komplain Kanada didengar dan akan membenahi tindakannya. Setelah konsultasi tersebut, Kanada tidak melanjutkan komplainnya, dan menyatakan Konsultasi mereka dibawah ketentuan NAFTA Chapter 20, berhasil dilaksanakan²⁰

2. *Truck Transport (Mexico v. USA)*

Pada Januari 1996, Meksiko mengajukan Konsultasi dengan Amerika Serikat, terkait penolakan Amerika Serikat untuk mematuhi ketentuan NAFTA, yaitu memperbolehkan truk suatu negara untuk masuk ke negara lain untuk mengantarkan suatu barang, yang terjadi pada 17 Desember 1995. Amerika Serikat mengklaim bahwa penolakan tersebut dikarenakan adanya alasan keamanan sebelum mengimplementasikan ketentuan NAFTA Annex 1 dan Chapter 12 tersebut. konsultasi berlanjut hingga April 1996, dan tetap tidak membuahkan hasil. Akhirnya pada Juli 1998, Meksiko secara formal meminta pertemuan dengan FTC,

¹⁸ *North American Free Trade Agreement (NAFTA) – Resources* ,
<https://www.international.gc.ca/trade-commerce/consultations/nafta-alena/toolkit-outils.aspx?lang=eng> , diakses pada 16/05/2025

¹⁹ *North American Free Trade Agreement (NAFTA) – Fast Facts* ,
<https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/fta-ale/facts.aspx?lang=eng> , diakses pada 16/05/2025

²⁰ David A. Gantz, *Dispute Settlement Under the NAFTA and the WTO: Choice of Forum Opportunities and Risks for the NAFTA Parties* (American University International Law Review, 1999) hlm., 1059-1060

untuk membahas permasalahan tersebut, dan FTC tidak bisa berhasil menyelesaikan sengketa tersebut, dan Pada September 1998, Meksiko meminta pembentukan Arbitrase Panel sesuai Artikel 2008, Chapter 20.²¹

Amerika Serikat menyatakan bahwa kasus ini terjadi akibat perbedaan standart kendaraan truk antara Meksiko dengan Amerika, yang dimana Meksiko tidak mengharmonisasikan standar truk mereka seperti Kanada dan Amerika Serikat, dan Amerika Serikat menyatakan bahwa, mereka memiliki alasan yang jelas terhadap penolakan truk meksiko masuk ke negaranya. Akan tetapi Panel Review menyatakan bahwa penolakan Amerika Serikat tersebut tetap saja pelanggaran terhadap kebijakan Amerika Serikat sesuai *Cross-border Trucking Services*. Panel menyatakan bahwa keentuan Artikel 1202 dan 1203 tidak berarti memberikan pengecualian untuk tidak melaksanakan kewajiban NAFTA. Interpretasi Artikel 1202 membutuhkan perlakuan yang berbeda, dan memang dibutuhkan seperti keamanan sebagai kalim amerika, tetapi bukan berarti tindakan tersebut dijadikan alasan Amerika untuk tidak melaksanakan kewajibannya sebagai anggota NAFTA, dan Panel Review lebih mengutamakan kepentingan perdagangan dan fasilitasi *Cross-border Movement*, yang sehingga mengabulkan klaim Meksiko tersebut. Terhadap putusan Panel tersebut, Amerika Serikat melaksanakannya dengan merespon mengeluarkan aturan nasionalnya bernama *Murray/Shelby Bill* dan *H.R. 2299*, yang bertujuan utama untuk memperbolehkan truk Meksiko masuk meskipun tidak memenuhi standarisasi Amerika, dengan beberapa syarat di perbatasan antar negara.²²

USMCA DISPUTE SETTLEMENT

Pada September 2018, Kanada, Meksiko, Amerika Serikat, akhirnya menyetujui pembentukan NAFTA 2.0., yang dinamakan sebagai USMCA. Pembentukan USMCA yang berisi sebanyak 34 Chapter ini, diinisiasi oleh Amerika Serikat dan Presiden Donald Trump pada waktu itu, yang menganggap bahwa NAFTA lebih banyak merugikan Amerika dan ingin setidaknya ketiga negara dapat menikmati keberadaan NAFTA / USMCA dengan adil. NAFTA dengan USMCA, sama-sama memiliki mekanisme penyelesaian sengketa, yang juga terdiri terkait Investasi, *Antidumping and Countervailing*, dan *Dispute Settlement*.

Di USMCA, penyelesaian sengketa terkait *Antidumping and Countervailing Duties*, tetap dipakai dan tidak mengalami perubahan. Perubahan hanya pada nama dan Chapter 19 ,dimana berubah menjadi Chapter 10 tentang *Trade Remedies*

Di USMCA, penyelesaian sengketa negara antar negara, atau *Dispute Settlement* Chapter 20 NAFTA, tidak mengalami perubahan. Perubahan hanya terjadi di Chapter saja, dari Chapter 20, menjadi Chapter 31 tentang *Dispute Settlement*

Perubahan signifikan terkait penyelesaian sengketa di USMCA, terjadi di Penyelesaian sengketa terkait *Investment*, yang sebelumnya Chapter 11, berubah menjadi Chapter 14, dan mengalami perubahan yang cukup banyak. Perubahan paling signifikan ada pada fakta bahwa Kanada, menyatakan secara penuh untuk mundur dan tidak terikat

²¹ *Ibid.*, hlm., 1065

²² Casey Burgess, *The Cross-Border NAFTA Truck Debate* (Law And Business Review of the Americas, 2002) hlm., 287-288

terkait Investor-State Dispute Settlement yang ada dalam Chapter Investment di USMCA. Sehingga, penyelesaian sengketa hanya akan muncul antara Amerika Serikat dengan Meksiko saja dibawah ketentuan USMCA, dan Investor dari Kanada tidak mempunyai akses untuk menggunakan penyelesaian sengketa dibawah USMCA.

Perubahan lain dapat dilihat, dimana seorang Investor ketika ingin mengajukan klaim ISDS, harus mengajukan klaimnya melalui pengadilan lokal / domestik terlebih dahulu. Ketika pengadilan domestik tersebut tidak menghasilkan sesuatu yang memuaskan bagi investor, maka USMCA dapat digunakan sebagai “*Last Resort*”, yang paling lambat 30 bulan setelah putusan pengadilan domestik dikeluarkan. Pengecualian muncul ketika jika pengadilan domestik tidak akan memberikan hal yang efektif atau maksimal, sehingga bisa langsung dilakukan ke USMCA.²³ Pengecualian terhadap klaim melalui pengadilan domestik, hanya ada melalui 5 sektor saja (i) Minyak dan gas ; (ii) Pembangkit Tenaga ; (iii) Telekomunikasi ; (iv) Transportasi ; (v) Infrastruktur. Investor asing yang berada dalam 5 sektor tersebut dapat melaksanakan penyelesaian sengketa melalui prosedur USMCA secara langsung tanpa melalui pengadilan domestik.²⁴

Terkait penyelesaian sengketa yang berjalan dibawah ketentuan NAFTA, keberadaan USMCA tidak akan menghapus proses penyelesaian sengketa tersebut maupun putusan yang harus dilaksanakan. Investor juga dapat dalam maksimal 3 tahun setelah NAFTA digantikan, mengajukan klaim gugatan sesuai aturan NAFTA, dimana permasalahan investasi tersebut dapat dibuktikan terjadi dibawah ketentuan NAFTA, dan ketika NAFTA masih berlaku, yang hal ini dikenal sebagai *Legacy Investments*.

ATURAN YANG DIATUR DALAM ARBITRASE USMCA

Pilihan dalam aturan yang diatur dalam arbitrase USMCA terbagi antara pilihan ICSID ataupun UNCITRAL Rules. Dalam Artikel 14.D.3 mengikuti pendekatan yang lebih dekat untuk pemilihan aturan arbitrase teks NAFTA sebelumnya, yang memungkinkan para pihak untuk menyelesaikan klaim sesuai dengan ICSID, Aturan Fasilitas tambahan dari ICSID ataupun menggunakan UNCITRAL Rules.²⁵ Meksiko mengadopsi Konvensi ICSID melalui pelaksanaan instrumen pada 12 Januari 2018, tindakan yang diratifikasi oleh Senat Meksiko pada 26 April 2018, dan disimpan di hadapan Bank Dunia pada 27 Juli 2018. Oleh karena itu, perselisihan Meksiko-Amerika Serikat tidak perlu dilakukan sesuai dengan Aturan Fasilitas Tambahan ICSID, tetapi dapat dirujuk ke Aturan Prosedur Arbitrase ICSID. Sementara opsi untuk mengajukan klaim berdasarkan Aturan Arbitrase UNCITRAL masih berada di bawah USMCA, USMCA juga memperluas kemungkinan untuk merujuk sengketa tersebut ke lembaga arbitrase lain, atau aturan arbitrase, sejauh investor dan negara terkait menyetujuinya.²⁶

Pada tahun 1978 ICSID menciptakan mekanisme pelengkap, memungkinkan untuk menyerahkan perselisihan Arbitrase yang timbul dari investasi di mana salah satu Negara

²³ Kiran Nasir Gore, *From NAFTA to USMCA: Providing Context For A New Era of Regional Investor-State Dispute Settlement* (Young Arbitration Review, 2019) hlm., 8

²⁴ Debevoise & Plimpton, *From NAFTA to USMCA: Main Changes to the Investor-State Dispute Settlement System* (2020) hlm., 1

²⁵ Daniel Garcia Barragan, *The New NAFTA: Scaled Back Arbitration in The USMCA*, *Journal of International Arbitration* 36, no. 6, 2019, hlm. 750

²⁶ *Ibid.*

bukan merupakan pihak Konvensi atau untuk tunduk pada diskusi arbitrase yang tidak muncul langsung dari investasi. Mekanisme komplementer ini telah diratifikasi oleh Amerika Serikat, Meksiko dan Kanada, sehingga berbagai kontroversi yang timbul di bawah NAFTA diselesaikan dengan mekanisme ini. Evolusi Arbitrase Investasi telah menjadi upaya untuk mereformasi peraturan ICSID dan UNCITRAL untuk mencapai sistem arbitrase yang memadai untuk membahas masalah kebijakan publik untuk Negara, sistem yang dibuat untuk mereka dan untuk mulai membedakannya dari aturan yang mengatur arbitrase komersial.²⁷

KASUS USMCA

Hingga saat ini, pada Juli 2022, baru saja Amerika Serikat menggunakan hak penyelesaian sengketa secara konsultasi dibawah USMCA yang dinyatakan dalam Chapter 31 Dispute Settlement. Amerika Serikat menyatakan bahwa kebijakan energi yang diadopsi oleh Pemerintah Meksiko, melanggar hak serta mendiskriminasi Amerika Serikat serta melanggar ketentuan USMCA. Kanada mengikuti jejak Amerika Serikat, mengindikasikan akan bergabung ke dalam konsultasi agar meminta Meksiko dapat mengubah kebijakannya dan menyesuaikan aturan USMCA.

Sesuai aturan USMCA Artikel 31.4, Amerika Serikat dan Kanada akan masuk kedalam konsultasi 30 hari setelah permintaan tersebut diajukan terkecuali para pihak setuju dilain waktu. Jika konsultasi tersebut tidak membuahkan hasil dalam waktu 75 hari, maka Amerika dan Kanada berhak untuk meminta pembentukan Panel sesuai Artikel 31.6 untuk mengawasi dan memutuskan penyelesaian sengketa tersebut. jika Panel memenangkan Amerika dan Kanada, maka sesuai aturan Artikel 31.19, Meksiko diwajibkan untuk menaati hasil putusan panel, dan jika menolak, maka Amerika dan Kanada diperbolehkan untuk melakukan tindakan pembalasan melalui tarif, sesuai dengan kerugian yang telah dialami oleh Amerika dan Kanada (yang dimana Amerika estimasikan kerugian mencapai 10Milyar USD) Poin penting yang akan dibawa oleh Amerika Serikat dan Kanada ke dalam konsultasi tersebut adalah sebagai berikut :

1. Meminta Amandemen aturan hukum Industri Tenaga Listrik di Meksiko, yang diklaim inkonsisten dengan USMCA Artikel 2.3, Artikel 14.4
2. Memperbolehkan sektor privat untuk membuka usaha atau bekerja di sektor energi Meksiko, yang diklaim inkonsisten dengan USMCA Artikel 2.3, Artikel 14.4, Artikel 2.11 dan Artikel 29.3
3. Meminta Meksiko untuk memperbolehkan jasa Transportasi selain milik Meksiko, bekerja di bidang supply Gas Meksiko, yang diklaim inkonsisten dengan artikel 2.3 dan Artikel 2.11 USMCA.²⁸

Hingga saat ini, Kanada dan Amerika Serikat baru saja mengajukan permintaan konsultasinya tersebut, yang oleh Presiden Meksiko, Andres Manuel Lopez Obrador

²⁷ ECIIA, Mexico: Investment Arbitration and the USMCA, 2020, <https://ecija.com/en/sala-de-prensa/mexico-investment-arbitration-and-the-usmca/>

²⁸ Eric C. Emerson, Zachary Simmons, *United States Seeks USMCA Dispute Settlement Consultations With Mexico Over Range of Energy Policies* (2022) <https://www.steptoe.com/en/news-publications/global-trade-policy-blog/united-states-seeks-usmca-dispute-settlement-consultations-with-mexico-over-range-of-energy-policies.html> , diakses pada 13/12/2022

tolak permintaan untuk berkonsultasi bersama tersebut. Sampai saat ini, belum ada tindakan lanjutan dari ketiga negara

KESIMPULAN

Perjanjian Perdagangan Bebas Amerika Utara (NAFTA) telah menciptakan suatu zona perdagangan bebas antara ekonomi AS, Kanada, dan Meksiko. Sebagaimana diuraikan dalam Pembukaannya, NAFTA berusaha sebagai aturan yang saling menguntungkan yang mengatur perdagangan dan memastikan kerangka kerja komersial yang dapat diprediksi untuk perencanaan bisnis dan investasi. Pada awal dibuatnya NAFTA juga digambarkan sebagai perjanjian multilateral belum pernah terjadi sebelumnya karena merupakan suatu terobosan baru dalam dunia perdagangan internasional.

Bahwa NAFTA sebagai FTA yang memiliki mekanisme penyelesaian sengketa dalam 3 hal khusus, merupakan suatu inovasi dalam hukum perdagangan internasional dan dalam penyelesaian sengketa internasional, dan dapat menjadi suatu rujukan di masa kedepannya terutama bagi FTA kawasan Regional.

Bahwa NAFTA yang berubah menjadi USMCA, merupakan bukti bahwa suatu FTA dapat berkembang ataupun berubah sesuai kebutuhan yang ada. Begitu pula mekanisme penyelesaian sengketa internasinonal, dapat mengikuti perkembangan dan kebutuhan masing-masing negara yang terlibat dalam FTA, dan USMCA menjadi salah satu buktinya meskipun hasil perubahan penyelesaian sengketa tersebut akan menjadi sorotan bagi dunia internasional kedepannya.

REFERENSI

- Barragan, Daniel Garcia. 2019. The New NAFTA: Scaled Back Arbitration in The USMCA, *Journal of International Arbitration* 36, no. 6.
- Burgess, Casey. 2002. The Cross-Border NAFTA Truck Debate (*Law And Business Review of the Americas*)
- Boskin, Michael J. 2014. NAFTA at 20 : The North American Free Trade Agreement's Achievements and Challenges, California Hoover Institution Press.
- Debevoise & Plimpton. 2020. From NAFTA to USMCA: Main Changes to the Investor-State Dispute Settlement System
- Eric C. Emerson. 2022. Zachary Simmons, United States Seeks USMCA Dispute Settlement Consultations With Mexico Over Range of Energy Policies (2022) <https://www.steptoelaw.com/en/news-publications/global-trade-policy-blog/united-states-seeks-usmca-dispute-settlement-consultations-with-mexico-over-range-of-energy-policies.html>
- ECIJA, Mexico: Investment Arbitration and the USMCA, 2020, <https://ecija.com/en/sala-de-prensa/mexico-investment-arbitration-and-the-usmca/>
- EY Global. 2018. United States – Mexico –Canada Agreements to Replace NAFTA, London Ernst & Young Global Limited.
- Gantz, David A. 1999. Dispute Settlement Under the NAFTA and the WTO: Choice of Forum Opportunities and Risks for the NAFTA Parties (*American University International Law Review*)

- Gore, Kiran Nasir. 2019. From NAFTA to USMCA: Providing Context For A New Era of Regional Investor-State Dispute Settlement (Young Arbitration Review)
- Kirton, John. 2004. NAFTA Dispute Settlement Mechanism: An Overview (Toronto: 2004)
- Marshall, F. Ray. 2021. The Implications of the North American Free Trade Agreement for Workers, Center For Immigration Studies, <https://cis.org/Report/Implications-North-American-Free-Trade-Agreement-WorkerS>
- North American Free Trade Agreement (NAFTA)
- North American Free Trade Agreement (NAFTA) , <https://www.trade.gov/north-american-free-trade-agreement-nafta> , diakses pada 16/12/2022
- North American Free Trade Agreement (NAFTA) – Resources , <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/consultations/nafta-alena/toolkit-outils.aspx?lang=eng> , diakses pada 16/12/2022
- North American Free Trade Agreement (NAFTA) – Fast Facts* , <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/fta-ale/facts.aspx?lang=eng> , diakses pada 16/12/2022
- Price, Daniel M. 1993. An Overview of the NAFTA Investment Chapter : Substantive Rules and Investor-State Dispute Settlement (Washington: The International Lawyer).
- Villarreal, M. Angeles. 2017. The North American Free Trade Agreement (NAFTA). Congressional Research Service.