

KEUTAMAAN WORLD TRADE ORGANIZATION ATAS REGIONAL TRADE AGREEMENTS DALAM PERDAGANGAN INTERNASIONAL

A.D. Agung Sulistyono

Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Jl. Salemba Raya 4 Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10430
E-mail: ad.agung@ui.ac.id

Abstract

The economic and political needs of countries in the world have provided a strong basis for the birth of the World Trade Organization (WTO). This need has also prompted many countries to form preferential agreements such as the Regional Trade Agreement (RTA). A clash between the two international trading systems is inevitable, there is the ambiguity of the relationship and inconsistency of views held, such as in discriminatory and non-discriminatory approaches. Doctrinal research was conducted to find out which agreement should take precedence over the two legal regimes. This paper concludes that international legal provisions favor the WTO Agreement over preferential agreements such as the RTA. Thus, an RTA that does not conform to the WTO legal regime should be considered contradictory.

Keywords: *Multilateral Trade; WTO Agreement; Regional Trade Agreements; General Agreement of Tariffs and Trade.*

Intisari

Kebutuhan ekonomi dan politik negara-negara di dunia telah memberikan dasar yang kuat bagi lahirnya *World Trade Organization* (WTO). Kebutuhan itu pula yang selanjutnya mendorong banyak negara untuk membentuk perjanjian preferensial seperti *Regional Trade Agreement* (RTA). Terjadinya benturan antara kedua sistem perdagangan internasional tersebut tidak dapat dihindari, ditambah dengan ambiguitas hubungan dan inkonsistensi pandangan yang dianut, seperti dalam pendekatan diskriminatif dan non-diskriminatif. Penelitian doktrinal dilakukan untuk mengetahui perjanjian mana yang harus diutamakan dari kedua rezim hukum tersebut. Tulisan ini menyimpulkan bahwa ketentuan-ketentuan hukum internasional telah mengutamakan perjanjian WTO daripada perjanjian preferensial seperti RTA. Dengan demikian, RTA yang tidak sesuai dengan rezim hukum WTO harus dianggap bertentangan.

Kata kunci: *Perdagangan Multilateral; Perjanjian WTO; Perjanjian Perdagangan Regional; Perjanjian Umum Tarif dan Perdagangan.*

A. Latar Belakang Masalah

Sistem global dari regulasi perdagangan internasional telah terbentuk dari aturan multilateral

Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization/WTO*) bersama perjanjian-perjanjian yang bersifat

preferensial, baik regional, bilateral, maupun multinasional antarnegara yang tidak berada dalam satu kawasan (plurilateral). Globalisasi yang bergerak demikian cepat telah mengubah sistem perdagangan dunia dengan meletakkan dasar ekonomi dan politik dalam kelahiran WTO.¹ Demikian pula dalam perjanjian preferensial antara sejumlah negara itu dimaksudkan untuk mendapatkan manfaat satu sama lain, di mana secara khusus menanggapi kebutuhan mereka di bidang ekonomi dan politik. Pada umumnya negara-negara maju akan memberikan konsesi sepihak dalam hal pengurangan pajak bea cukai atas produk-produk tertentu yang kemungkinan besar akan diimpor dari negara-negara berkembang.²

Dalam beberapa dekade terakhir, *Regional Trade Agreements* (RTA) telah menjadi komponen penting dalam perdagangan internasional dengan peningkatan yang demikian pesat. Kebanyakan Negara menyukai RTA dalam bentuk Perjanjian Perdagangan Bebas (*Free Trade Agreement/FTA*) dan Serikat Pabean (*Customs Union/CU*).³ Secara umum, FTA disukai karena menghilangkan bea dan pembatasan peraturan perdagangan antara pihak-

pihak yang berkontrak. Sedangkan, CU disukai karena menyelaraskan kebijakan komersial anggotanya terhadap negara ketiga.⁴ Negara-negara berdaulat dalam CU setuju untuk berdagang secara bebas di antara mereka; sambil memberlakukan tindakan bersama atas perdagangan dengan non-anggota.⁵

Regionalisme di bidang ekonomi kawasan tersebut menjadi fenomena yang paling signifikan saat ini. Pemerintah negara-negara terdorong untuk meliberalisasi perdagangannya dalam basis regional. Di dalamnya terdapat perlakuan preferensial (*preferential treatment*), di mana muncul pengecualian atau penyimpangan dari prinsip dasar multilateral. Prinsip dasar yang dimaksud adalah prinsip *Most Favoured Nations* (MFN) dari WTO. Prinsip tersebut bermaksud untuk melestarikan budaya atau iklim non-diskriminasi di antara semua anggotanya.⁶ Sehingga, pertanyaan yang sering kali muncul sejak awal adalah, apakah regionalisme mampu menjaga perdagangan bebas yang tidak diskriminatif bagi semua pihak?

Tidak ada RTA yang identik satu sama lain, namun terdapat kesamaan

¹ Douglas R. Nelson, "Prospects for Constitutionalization of the WTO", *World Trade Review*, Vol. 14, Iss. 1, 2015, hlm. 136.

² J.J. Baena-Rojas dan S. Herrero-Olarte, "From Preferential Trade Arrangements to Free Trade Agreements: One of the Downturns of Cooperation in International Relations?", *Social Sciences*, Vol. 9, 2020, hlm. 139.

³ Chad P. Bown dan Meredith A. Crowley, *The Empirical Landscape of Trade Policy*, dalam Kyle Bagwell dan Robert W. Straiger (eds.), 2016, *Handbook of Commercial Policy*, Vol. 1, Part A, Elsevier B.V., Amsterdam, hlm. 20-21.

⁴ Sherzod Shadikhodjaev, "Keeping Regionalism Under Control of The Multilateral Trading System: State of Play and Prospects", *Law and Business Review of the Americas*, Vol. 19, Iss. 3, 2014, hlm. 327.

⁵ Michal Ovádek dan Ines Wiilemyns, "International Law of Customs Unions: Conceptual Variety, Legal Ambiguity and Diverse Practice," *European Journal of International Law*, Vol. 30, No.2, 2019, hlm. 362.

⁶ FX. Joko Priyono, "Prinsip Most Favoured Nations dan Pengecualiannya dalam World Trade Organization," *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 42, No.4, 2013, hlm. 593-594.

sebagai ciri utamanya, yakni: *pertama*, pengurangan hingga pembebasan hambatan perdagangan (*the reduction in trade barriers*); *kedua*, diskriminasi perdagangan dengan negara lain, sebagai akibat dari pengurangan hambatan perdagangan dalam ciri yang pertama. Hal-hal itulah yang menjadi ciri utama dari model *preferential trade agreement*, karena keluar dari *basic-rules* yang berlaku secara multilateral.

RTA telah menghasilkan banyak regulasi yang berlaku secara paralel dengan prinsip-prinsip WTO. Pengaturan regional RTA dan WTO yang bersifat multilateral telah berbagi tujuan yang sama dalam hal liberalisasi perdagangan, meskipun dengan ruang lingkup dan kedalaman yang berbeda.⁷ Dalam sistem global itulah muncul kebutuhan untuk mendefinisikan hubungan dari komponen-komponen WTO dan perjanjian preferensial yang ada, serta mendefinisikan kerangka kerja dari pelaksanaan rezim yang berdampingan (koeksistensi) dan kondisi yang terkait dengan perjanjian preferensial dalam sistem global.⁸

Kondisi awal yang terbaca adalah, bahwa hubungan antara sistem perdagangan multilateral yang dibangun oleh WTO dan *preferential agreement* RTA telah menimbulkan masalah yang sangat kompleks. Beragam reaksi dan komentar tergambar lewat apa yang disampaikan

oleh Direktur Jenderal WTO Pascal Lamy pada *World Trade Report 2011*, bahwa tak ada satu pun perspektif tunggal yang dapat menjelaskan kompleksitas hubungan perdagangan internasional. Beberapa akan menekankan terjadinya benturan sistem dan inkonsistensi antara pendekatan diskriminatif dan non-diskriminatif. Sementara lainnya menggambarkan 'kematian multilateralisme' akibat munculnya *Preferential Trade Agreements* yang dominan. Sedangkan ada pula pandangan yang menegaskan bahwa pengaturan multilateral dan regional semestinya dapat berjalan secara berdampingan.⁹

Penelitian ini bermaksud menjawab pertanyaan terkait koeksistensi antara rezim hukum WTO sebagai perjanjian multilateral, dengan RTA dan perjanjian preferensial lainnya. Penelitian ini juga bermaksud untuk mengetahui perjanjian mana yang harus diutamakan dari kedua rezim hukum tersebut. Hal-hal tersebut penting untuk diketahui sebagai rekomendasi agenda WTO di masa mendatang dalam hal perjanjian dagang preferensial.

Argumen utama yang muncul adalah bahwa ketentuan-ketentuan hukum internasional telah memberikan keutamaan (superioritas) pada *WTO Agreement* atas perjanjian-perjanjian preferensial seperti RTA. Keutamaan ini dibutuhkan untuk menjamin terlaksananya prinsip-prinsip umum seperti *Most Favoured Nation* dan *National*

⁷ Sherzod Shadikhodjaev, *Op.Cit.*, hlm. 328.

⁸ Thomas Cottier dan Marina Foltea, *Constitutional Functions of the Regional Trade Agreements*, dalam Lorand Bartels and Federico Ortino (eds), 2006, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Oxford University Press, New York, hlm. 53-58.

⁹ Pascal Lamy, *Foreword by the WTO Director General*, dalam Nadia Rocha dan Robert Teh (eds.), 2011, *World Trade Report 2011*, World Trade Organization, Jenewa, hlm. 3.

Treatment Principle yang dibangun dalam sistem perdagangan global yang non-diskriminasi. Tulisan ini mendukung pandangan bahwa WTO harus dianggap sebagai piagam konstitusional dunia yang sifatnya memaksa, sehingga RTA yang tidak sesuai dengan hukum WTO harus dianggap bertentangan, dan dapat berakibat pada pertanggungjawaban negara.

B. Metode Penelitian

Penelitian doktrinal ini akan memberikan paparan sistematis tentang perjanjian internasional, yakni *WTO Agreement* dan *Regional Trade Agreements*. Terutama, menganalisa hubungan di antara keduanya; menjelaskan kendala-kendala hukum yang terjadi; dan memprediksi perkembangan di masa mendatang. Sebagai bentuk perjanjian antar pemerintah, *WTO Agreement* dan RTA dalam sifatnya akan merujuk pada Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Internasional tahun 1969 (*Vienna Convention on the Law of Treaties*). Persyaratan substantif dan prosedural sebagai kondisi-kondisi yang diberlakukan oleh rezim hukum WTO terhadap RTA, adalah yang relevan dengan GATT Pasal XXIV, GATS Pasal V, dan *Enabling Clause* yang diuraikan dalam instrumen WTO berikutnya. Penelitian ini juga merupakan *theoretical research* yang akan memberikan pemahaman lebih baik tentang dasar konseptual prinsip-prinsip hukum¹⁰ yang terbangun

dalam perjanjian internasional. Dengan metode penelitian tersebut, maka dapat dijelaskan mengenai serangkaian aturan dan prosedur yang bekerja dalam sistem perdagangan internasional.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Hubungan Hukum WTO dan RTA

Perdebatan yang tak kunjung usai dalam hukum perdagangan internasional adalah mengenai hal-hal yang terkait dengan hubungan hukum antara sistem perdagangan multilateral, sebagaimana ditetapkan oleh hukum WTO; dan perjanjian perdagangan preferensial, dalam hal ini RTA. Dalam hal ini, konflik yang paling mendasar adalah terkait prinsip umum dan kewajiban hukum dalam WTO tentang non-diskriminasi. Prinsip tersebut memberikan kewajiban pada para anggota untuk menerapkan perlakuan yang sama atas barang dan jasa dari negara-negara atau anggota lainnya. Prinsip tersebut disimpangkan oleh RTA yang memberikan peluang akses pasar yang lebih menguntungkan ke beberapa mitra dagang, sementara itu berarti akan mengecualikan yang lainnya.

Sistem perdagangan multilateral memberi izin pada negara-negara/anggota WTO untuk membentuk perjanjian perdagangan preferensial (*Preferential Trade Agreements/PTA*), sebagaimana diatur dalam Pasal XXIV GATT. Meningkatnya hambatan non-tarif administrasi sebagai akibat dari pelaksanaan bea cukai yang tidak efisien seringkali menyebabkan kurangnya

¹⁰ Terry Hutchinson dan Nigel Duncan, "Defining and Describing What We Do: Doctrinal Legal Research", *Deakin Law Review*, Vol. 17, No.1, 2012, hlm. 101-104.

kapasitas perdagangan suatu negara.¹¹ Oleh karena itu, penghapusan hambatan non-tarif memiliki kontribusi besar dalam laju perdagangan antarnegara dan ekonomi dunia.¹² Anggota PTA dapat memberikan pengurangan tarif satu sama lain yang tidak diberikan kepada anggota WTO lainnya.

Kondisi-kondisi atau ketentuan yang relevan mengenai hubungan hukum antara WTO dan RTA setidaknya dapat ditemukan dalam empat sumber,¹³ yakni: *Pertama*, pada bidang perdagangan barang, RTA tunduk pada Perjanjian Umum Tarif dan Perdagangan (*General Agreement on Tariffs and Trade/GATT*).¹⁴ Pasal XXIV GATT dilengkapi dengan pemahaman tentang interpretasinya yang dinegosiasikan selama Putaran Uruguay. Pada Pasal XXIV inilah muncul ketentuan "*substantially all*

trade". Penerapan *rules of origin* pada kasus Turki Tekstile¹⁵ setidaknya dapat menjelaskan adanya kompromi WTO dalam fleksibilitas mengenai seluruh perdagangan, di mana secara substansial adalah mengenai ada atau tidaknya alternatif yang lebih baik.

Kedua, pada bidang perdagangan jasa, landasan hukum RTA dapat ditemukan pada Pasal V Perjanjian Umum tentang Perdagangan Jasa (*General Agreement on Trade in Services/GATS*).¹⁶ Pada Pasal V GATS muncul ketentuan "*substantially sectoral coverage*" yang didasari oleh sejumlah sektor, di mana tidak semua sektor perlu untuk dicakup. Cakupan sektor yang substansial juga dipengaruhi oleh volume perdagangan dan moda pasokan. Moda pasokan yang dimaksud di sini adalah: pasokan lintas batas; konsumsi luar negeri; adanya sifat perdagangan (*commercial*); dan adanya unsur orang secara alami.

Ketiga, pada pembentukan RTA, negara berkembang dapat memilih untuk memperoleh manfaat dari aturan-aturan khusus yang terkandung dalam paragraf 2 (c) *Enabling Clause*, alih-alih *GATT Article XXIV*. *Enabling Clause* merupakan istilah umum yang sering digunakan untuk menyebut "keputusan tentang perlakuan yang berbeda dan yang lebih menguntungkan, timbal balik, dan partisipasi penuh dari negara-negara

¹¹ Ivana Popović Petrović dan Predrag Bjelić, Trade Facilitation Agreement and Its Role in International Trade, dalam Nebojša Janićijević (ed.), 2014, *Contemporary Management and Marketing Methods in Improving Competitiveness of Companies in Serbia in the Process of its Integration in European Union*, Publishing Center Faculty of Economics University of Belgrade, Beograd, hlm. 201.

¹² Deden Rafi Syafiq Rabbani, "Telaah Kritis TFA WTO: Analisis terhadap Implementasi Kebijakan Perdagangan Internasional di Indonesia," *Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol.2, No.1, 2021, hlm. 16.

¹³ Lihat Shadikhodjaev, *Op.Cit.*, hlm. 331. Youri Devuyt dan Asja Serdarevic, "The World Trade Organization and Regional Trade Agreements: Bridging the Constitutional Credibility Gap", *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 18, No. 1, 2007, hlm. 4. Serta, Robert Howse dan Joanna Langille, "Spheres of Commerce: The WTO Legal System and Regional Trading Blocs - A Reconsideration", *Georgia Journal of International & Comparative Law*, Vol. 46, 2018, hlm. 654.

¹⁴ GATT 1994: General Agreement of Tariffs and Trade 1994, 15 April 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187, 33 I.L.M. 1153 (1994).

¹⁵ Lihat World Trade Organization, *Report of the Appellate Body: Turkey - Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WT/DS34/AB/R, 22 October 1999.

¹⁶ GATS: General Agreement on Trade in Services, 15 April 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, 1869 U.N.T.S. 183, 33 I.L.M. 1167 (1994).

berkembang" (*decision on differential and more favorable treatment, reciprocity, and fuller participation of developing countries*).¹⁷

Keempat, kekuatan pengabaian yang diberikan kepada organ politik WTO oleh Pasal IX (3) Perjanjian WTO, yang memberi wewenang pada Konferensi Tingkat Menteri WTO untuk mengesampingkan kewajiban hukum WTO. Beberapa ketentuan mengatur mengenai permintaan untuk pengabaian terkait Perjanjian WTO tersebut maupun perjanjian perdagangan multilateral lainnya.¹⁸

Salah satu hambatan bagi efektivitas WTO dalam menangani RTA saat ini adalah perbedaan beberapa interpretasi substantif dalam kriteria dan ketentuan WTO. Sebagaimana dijelaskan dalam Putaran Uruguay, aturan substantif yang berkaitan dengan RTA untuk barang termuat pada paragraf 4 hingga 10 Pasal XXIV GATT.

Pasal XXIV membatasi jenis perjanjian preferensial yang diizinkan bagi negara-negara anggota. Namun demikian, *Chapeau* dari Pasal XXIV (5) menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan Perjanjian ini tidak akan mencegah negara-negara anggota untuk

membentuk: serikat pabean (*customs unions/CU*); wilayah perdagangan bebas (*Free Trade Areas/FTAs*); dan perjanjian sementara yang diperlukan untuk pembentukan CU atau FTA.¹⁹

Mengutip pendapat McMillan: "*If the General Agreement on Tariffs and Trade is to retain a significant influence in world trade policy, a new understanding of the meaning and application of Article XXIV is one of the issues that must be resolved.*"²⁰ Pasal tersebut dianggap sebagai pasal yang kemungkinan akan paling banyak disalahgunakan dalam seluruh perjanjian, dan menjadi beban terberat dari GATT. Maka, pemahaman baru tentang makna dan penerapan Pasal XXIV adalah salah satu masalah yang harus diselesaikan.

Pasal ini mencakup persyaratan internal dan eksternal yang berlaku untuk penciptaan wilayah perdagangan bebas (*Free Trade Areas/FTA*) dan serikat pabean (*customs unions/CU*).²¹ Persyaratan internal berkaitan dengan hubungan hukum di antara para konstituen dengan serikat pekerja FTA. Sedangkan, persyaratan eksternal menyangkut

¹⁷ Shintaro Hamanaka, "Unexpected Usage of Enabling Clause? Proliferation of Bilateral Trade Agreements in Asia," *Journal of World Trade*, Vol. 46, Iss. 6, 2012, hlm. 1239. Lihat pula Jo-Ann Crawford, "A New Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements," *Singapore Year Book of International Law and Contributors*, Vol. 11, 2007, hlm. 134 dan 138.

¹⁸ World Trade Organization Agreement: Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, 15 April 1994, 1867 U.N.T.S. 154, 33 I.L.M. 1144, 1994, Article IX, 3 (a) (b).

¹⁹ GATT XXIV (5), 30 Oktober 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194 [selanjutnya disebut *Chapeau*] (menyatakan, "*the provisions of this Agreement shall not prevent, as between the territories of contracting parties, the formation of a customs union or a free-trade area or the adoption of an interim agreement necessary for the formation of a customs union or of a free-trade area . . .*").

²⁰ J. McMillan, "Customs Unions and Free Trade areas Under GATT: P Reappraisal", *Journal of World Trade Law*, Vol. 6, No. 4, 1972, hlm. 395.

²¹ Getahun Seifu, *The Interplay of the ACP-EU Economic Partnership Agreements and the Rules of the World Trade Organization: Double Jeopardy on Africa*, dalam Jean Allain dan Sibhan Mullally (eds), 2008, *The Irish Yearbook of International Law*, Hart Publishing Portland, hlm. 195-199.

hubungan antara RTA dan pihak luar perjanjian. Seperti halnya GATT Pasal XXIV, GATS Pasal V menempatkan kondisi internal dan eksternal pada RTA yang mencakup perdagangan jasa. Karena terminologinya dekat dengan GATT Pasal XXIV, maka GATS Pasal V juga memiliki permasalahan yang serupa. Dapat dikatakan bahwa Pasal V GATS beroperasi secara mutatis mutandis dengan Pasal XXIV GATT.²²

a. Persyaratan Internal WTO untuk RTA

Persyaratan internal ini menyangkut penghilangan segala bea dan regulasi-regulasi perdagangan sehubungan dengan seluruh perdagangan secara substansial yang berlaku di antara negara-negara partisipan. Persyaratan internal ditemukan dalam paragraf 5, 8 dan 5 (c) dari Pasal XXIV. Persyaratan internal pertama adalah menyangkut keanggotaan RTA. Paragraf 5 menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan Perjanjian tidak akan mencegah pembentukan CU atau FTA atau adopsi perjanjian sementara yang diperlukan untuk pembentukan CU atau FTA.

Muncul perdebatan apakah paragraf 5 juga berlaku bagi perjanjian dengan negara-negara yang bukan pihak-pihak berkontrak dalam GATT? Permasalahan ini belum pernah diselesaikan secara formal. Padahal, keharusan politik dan ekonomi yang mendorong RTA lebih kuat daripada persyaratan keanggotaan

WTO yang kontroversial. Devuyt dan Serdarevic berpandangan, dengan terus bertambahnya jumlah anggota WTO, maka lambat laun dalam jangka panjang hal ini tidak akan lagi menjadi permasalahan besar.²³

Terlepas dari terbukti atau tidaknya hipotesis tersebut, rekomendasi yang masih dapat diajukan adalah dilakukannya interpretasi otoriter terhadap Pasal XXIV (5) GATT. Interpretasi harus mengonfirmasi bahwa yang dimaksudkan oleh GATT adalah RTA yang disimpulkan antara pihak-pihak yang berkontrak.

Selanjutnya, Pasal XXIV (8) (a) menyatakan bahwa kualifikasi sebuah CU adalah substitusi sebuah entitas atas dua atau lebih daerah yang menjadi satu, di mana segala bea dan peraturan-peraturan regulasi mengenai perdagangan dihilangkan sehubungan dengan "seluruh perdagangan secara substansial" (*substantially all the trade*) di antara negara-negara terkait dalam persatuan tersebut, atau sedikitnya berkaitan dengan seluruh perdagangan secara substansial dalam produk-produk yang berasal dari wilayah tersebut.²⁴ Jika terdapat pengecualian atas suatu produk, maka akan dianggap sebagai pelanggaran atas ketentuan persyaratan internal pembentukan perjanjian regional.²⁵

Sedangkan dalam Pasal XXIV (8)(b) (ii) GATT diatur mengenai keseragaman

²² Emily Lydgate dan L. Alan Winters, "Deep and Not Comprehensive? What the WTO rules permit for a UK-EU FTA," *World Trade Review*, Vol. 18, No. 3, 2019, hlm. 467.

²³ Devuyt dan Serdarevic, *Op.Cit.*, hlm. 22.

²⁴ Lihat GATT 1947, Article XXIV (8)(a)(i).

²⁵ Fred Trost, "Reconciling Regional Trade Agreements with the Most Favoured Nation Principle in WTO-GATT", *Macquarie Journal of Business Law*, Vol. 5, 2008, hlm. 202.

secara substansial atas segala bea dan peraturan-peraturan dagang yang diaplikasikan bagi setiap negara anggota dalam kelompok negara-negara non-anggota. Keseragaman ini dikenal dengan *Common External Tariff* (CET) yang berarti keseragaman tarif di dalam suatu customs union bagi negara non-anggota dalam persekutuan. Senada dengan ketentuan tersebut, Pasal XXIV (8) (b) mengatur atas *free-trade area* yang memiliki ketentuan internal yang serupa. Perbedaannya terletak pada tidak terdapatnya keseragaman penetapan dalam hal bea dan peraturan-peraturan dagang.

Hal di atas menunjukkan bahwa syarat internal dari WTO adalah menghilangkan bea dan regulasi-regulasi perdagangan yang sehubungan dengan seluruh perdagangan secara substansial yang berasal dari negara-negara terkait. Pasal XXIV tersebut memperbolehkan pembentukan blok-blok perdagangan selama: (i) dapat menurunkan tarif bagi seluruh barang secara substansial hingga ke tarif hampir 0% bagi perdagangan intraregional; (ii) terdapat periode transisi yang pendek; serta (iii) tidak meningkatkan hambatan atas perdagangan dengan negara-negara di luar kelompok.²⁶

b. Persyaratan Eksternal WTO untuk RTA

GATT Pasal XXIV membawa kewajiban eksternal yang berhubungan dengan hubungan hukum RTA dengan pihak di luar anggota. Ketentuan penting dalam konteks ini adalah pernyataan bahwa "tugas dan peraturan perdagangan lainnya" yang diberlakukan oleh CU atau FTA, sehubungan dengan pihak-pihak yang berkontrak bukan pihak-pihak yang termasuk di dalam CU atau perdagangan bebas, secara keseluruhan tidak akan menjadi lebih tinggi (restriktif) daripada tugas dan peraturan perdagangan yang berlaku di wilayah konstituen, sebelum pembentukan CU atau FTA.²⁷ Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa setiap bea dan regulasi-regulasi perdagangan tidak boleh lebih restriktif daripada sebelum terbentuknya formasi perdagangan regional terhadap negara-negara di luar perjanjian tersebut.

Putaran Uruguay menghasilkan pengertian yang mengklarifikasi bahwa evaluasi dalam penerapan Pasal XXIV (5) harus didasarkan pada penilaian keseluruhan dari tingkat tarif rata-rata dan bea cukai yang dikumpulkan. Dalam hal ini, pemeriksaan tindakan individu, regulasi, produk yang tercakup, dan arus perdagangan yang terpengaruh mungkin saja diperlukan.²⁸ Namun, pengertian ini masih menimbulkan keraguan dari para akademisi dan praktisi, di mana penilaian umum tidak selalu akan sama dengan penilaian khusus yang melihat

²⁶ Marko Cahya Sutanto, "Konsistensi Hukum World Trade Organization (WTO) mengenai Prinsip Most Favored Nation (MFN) atas Regionalisme dan Pandangannya terhadap ASEAN Economic Community (AEC)", *Veritas et Justitia*, Vol. 1, No. 2, 2015, hlm. 319-320.

²⁷ Lihat GATT 1947, Article XXIV (5).

²⁸ Devuyt dan Serdarevic, *Op.Cit.*, hlm. 37.

secara spesifik, baik dari produk maupun penilaian khusus negara.

Jürgen Huber sampai pada kesimpulan, bahwa tidak ada cara untuk memprediksi dengan pasti dampak yang diharapkan dari sebuah RTA.²⁹ Para ekonom, praktisi, dan ahli hukum pun setuju bahwa tidak ada cara untuk memprediksi dampak keseluruhan yang akan terjadi dari RTA, baik dengan hitungan matematika, maupun dengan tingkat presisi dan konsensus apapun. Ditambahkan oleh mantan Director of GATT's Legal Service, Frieder Roessler yang berpandangan bahwa status hukum RTA tidak boleh bergantung pada apa yang dihitung, melainkan dari prediksi dampak ekonomi mereka.³⁰

Perhitungan pada umumnya, secara maksimal sekalipun, hanya akan berupa indikasi. Hal itu tidak dapat menjadi patokan untuk menghasilkan sikap final WTO terhadap RTA. Penilaian WTO harus diterapkan pada evaluasi berkelanjutan yang dilakukan terus-menerus atas langkah-langkah kebijakan perdagangan yang konkret. Pandangan Alexis Jacquemin dan André Sapir dapat menjadi rujukan. Menurut pandangan mereka, RTA akan dapat berguna bagi perdagangan dunia hanya jika kebijakan perdagangan eksternalnya diarahkan bagi kerjasama kooperatif dengan tujuan

menciptakan kesejahteraan bagi wilayah dan negara lain.³¹ Efektifitas penilaian atas RTA tergantung pada pemahaman akan kebijakan komersialnya yang dilakukan secara detail, secara terus menerus seiring dengan waktu.

Beberapa upaya untuk menemukan cara bagi klarifikasi persyaratan Pasal XXIV oleh negara-negara WTO belum menemukan hasil yang memuaskan. Beberapa isu mengenai hal tersebut dapat dijabarkan berikut ini:

Pertama, Pembukaan Pasal XXIV (5) telah menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan GATT 1994 tidak akan mencegah pembentukan CU dan FTA, maupun dilakukannya adopsi perjanjian sementara yang diperlukan untuk pembentukan CU atau FTA.³² Pada tingkat fundamental, Pasal ini tidak menentukan aspek mana dari perjanjian GATT yang merupakan pengecualian. Ini berarti tidak menentukan disiplin WTO mana yang dapat dikontrakkan melalui RTA. Karena perjanjian ini secara jelas merujuk pada GATT, dan perjanjian tertutup lainnya memiliki ketentuannya sendiri yang terkait dengan hubungan integrasi regional dan perjanjian dimaksud,³³ maka dapat

²⁹ Jürgen Huber, "The Practice of GATT in Examining Regional Arrangements under Article XXIV", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 19, Iss.3, 1981, hlm. 78.

³⁰ Frieder Roessler, "The Relationship between Regional Integration Agreements and the Multilateral Trade Order", dalam Kim Anderson dan Richard Blackhurst (eds), 1993, *Regional Integration and the Global Trading System*, Harvester Wheatsheaf, New York, hlm. 55.

³¹ Alexis Jacquemin dan André Sapir, "Europe Post-1992: Internal and External Liberalization", *American Economic Review*, Vol. 81, Iss. 2, 1991, hlm. 235.

³² lihat GATT XXIV (5), *Preamble*.

³³ Nicolas J.S. Lockhart dan Andrew D. Mitchell, *Regional Trade Agreements Under GATT 1994: An Exception and its Limits*, dalam Andrew D. Mitchell (ed), 2005, *Challenges and Prospects for the WTO*, Cameron May Ltd., London, hlm. 217-219. Serta Gabrielle Marceau dan Julian Wyatt, "Dispute Settlement Regimes Intermingled: Regional Trade Agreements and the WTO", *J. Int'l Disp. Settlement* Vol. 1, 2010, hlm. 266.

disimpulkan bahwa Pasal XXIV tidak akan memberikan pengecualian untuk perjanjian WTO lainnya di luar GATT.

Kedua, Pasal XXIV juga belum dapat menjawab persoalan terkait penyelesaian sengketa. Beberapa pertanyaan muncul, seperti: apakah negara-negara anggota dapat menggunakan prosedur penyelesaian sengketa WTO sebagai alternatif penyelesaian sengketa yang diatur di bawah perjanjian preferensial? Sebagaimana diketahui, dalam sengketa perdagangan antarnegara anggota, lembaga penyelesaian sengketa WTO telah menunjukkan kinerja dan peran yang signifikan.³⁴ Meskipun demikian, terdapat pula pertanyaan dalam situasi terbalik, bahwa dengan adanya ketentuan mengenai pemilihan forum, dapatkah negara-negara anggota memilih untuk menghindari yurisdiksi WTO dalam mengadili sengketa?³⁵

Ketiga, ambiguitas juga muncul akibat tidak adanya definisi yang pasti dalam beberapa istilah kunci yang muncul dalam pengaturan WTO. Sebagai contoh adalah persoalan bagaimana mendefinisikan frasa "*other restrictive regulations of commerce*" on "*substantially all trade*" dalam persyaratan perdagangan internal. Hal ini menjadi persoalan yang membingungkan karena pihak-pihak dalam RTAs harus menghilangkan beberapa hambatan perdagangan dalam blok perdagangan mereka, tetapi

hambatan apa yang harus dihilangkan?³⁶

Keempat, *Pasal* dalam WTO juga tidak menentukan pemisahan kewenangan internal WTO terkait perjanjian preferensial. Tidak disebutkan secara spesifik peran masing-masing lembaga kehakiman dan politik WTO dalam menilai kepatuhan terhadap *Pasal XXIV*.³⁷

Sebagaimana diketahui, sejumlah perjanjian menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa melalui klausa pilihan forum (*choice of a forum clause*) atau sebuah klausa forum eksklusif (*exclusive forum clause*). Namun demikian, tumpang tindih dan bentrokan yurisdiksi (*conflict of jurisdiction*) tidak dapat dihindari karena terdapat mekanisme penyelesaian sengketa WTO yang sifatnya semi-otomatis dan wajib (*exclusive jurisdiction*).

Tumpang tindih atau konflik yurisdiksi dalam penyelesaian sengketa dapat didefinisikan sebagai situasi di mana perselisihan yang sama atau aspek terkait dari perselisihan yang sama dapat dibawa ke dua lembaga yang berbeda atau dua sistem penyelesaian sengketa yang berbeda. Dalam keadaan tertentu, ini dapat menyebabkan kesulitan yang berkaitan dengan "*forum-shopping*", di mana entitas yang berselisih akan memiliki pilihan antara dua badan yang mengadili atau antara dua yurisdiksi yang

³⁴ Ade Maman Suherman, "Dispute Settlement Body-WTO dalam Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-42, No.1, 2012, hlm. 2.

³⁵ Howse dan Langille, *Op.Cit.*, hlm. 658.

³⁶ James H. Mathis, *Regional Trade Agreements and Domestic Regulation: What Reach for 'Other Restrictive Regulations of Commerce'?*, dalam Lorand Bartels dan Federico Ortino (eds), 2006, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Oxford University Press, New York, hlm. 107.

³⁷ Howse dan Langille, *Op.Cit.*, hlm. 659.

berbeda untuk fakta yang sama. Ketika mekanisme penyelesaian perselisihan dari dua perjanjian dipicu secara paralel atau berurutan, ada masalah pada dua tingkat, yakni: *Pertama*, dua pengadilan dapat mengklaim supremasi atau yurisdiksi akhir atas masalah tersebut; dan *Kedua*, mereka dapat mencapai hasil yang berbeda, atau bahkan berlawanan.

Kasus US/Canada - Continued Suspension³⁸ adalah contoh di mana terjadi *conflict of jurisdiction* antara WTO dan RTA, serta *exclusive jurisdiction* WTO. Di satu sisi, Pasal 23 *Dispute Settlement Understanding* (DSU) mencegah adanya yurisdiksi lain untuk mengadili sengketa yang berkaitan dengan perjanjian WTO, namun di sisi lain Pasal 23 tersebut tidak bisa melarang yurisdiksi RTA Tribunal untuk menyelesaikan sengketa di antara anggota RTA berdasarkan perjanjian RTA. Pada kasus ini, tumpang tindih terjadi ketika satu forum (WTO) mengklaim memiliki yurisdiksi eksklusif, dan yurisdiksi lain (RTA Tribunal) menawarkan diri untuk berurusan dengan masalah yang sama atau yang terkait.

Appellate Body dalam kasus ini menggunakan Pasal 23 DSU untuk menunjukkan yurisdiksi eksklusif yang dimiliki WTO atas sengketa perdagangan yang terjadi antara Anggota WTO. Hanya

dengan mengatakan bahwa suatu tindakan telah memengaruhi atau merusak manfaat perdagangannya, anggota WTO berhak untuk menggerakkan mekanisme penyelesaian sengketa WTO yang sifatnya (dapat dikatakan) otomatis, cepat dan powerful. Anggota tersebut tidak perlu membuktikan kepentingan ekonomi atau hukum tertentu, atau memberikan bukti dampak perdagangan dari tindakan yang ditantang untuk memulai mekanisme DSU. Kwak dan Marceau (2002) mengatakan bahwa WTO *Jurisprudence* telah mengonfirmasi bahwa setiap Anggota WTO yang merupakan "eksportir potensial" memiliki kepentingan hukum yang cukup untuk memulai proses panel WTO.³⁹

Oleh karena itu, WTO akan sering menerapkan yurisdiksinya atas sengketa perdagangan yang dianggap potensial, bahkan meskipun perselisihan semacam itu juga dapat ditangani dalam forum-forum lain selain WTO. Inilah potensi masalah yang akan sering muncul dalam *conflict of jurisdiction*, karena adanya *exclusive jurisdiction* WTO tersebut. Saat terjadi *conflict of jurisdiction*, pada umumnya akan dimulai dengan penyelidikan tentang perjanjian mana yang lebih baru (*lex posterior*) dan perjanjian mana yang lebih spesifik (*lex specialis*). Namun pendekatan ini tidak cukup membantu untuk menentukan rezim hukum mana yang

³⁸ World Trade Organization Appellate Body, "United States - Continued Suspension of Obligation in the European Communities - Hormones Dispute, WT/DS320/AB/R dan Canada - Continued Suspension of Obligations in the European Communities - Hormones Dispute: WT/DS321/AB/R", https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds321sum_e.pdf, diakses tanggal 9 Juni 2020.

³⁹ Kyung Kwak dan Gabrielle Marceau, "Overlaps and Conflicts of Jurisdiction between the WTO and RTAs", *Canadian Yearbook of International Law/Annuaire canadien de droit international*, Vol. 41, 2004, hlm. 85.

akan dimenangkan antara WTO dan RTA. Terdapat hubungan hirarkis yang harus dipahami sejak awal oleh anggota RTA dalam penyelesaian sengketa di hadapan WTO.

Secara prinsip, dasar RTA diatur dalam WTO, yakni pengaturan kontrak antara dua atau lebih *customs territories*⁴⁰ di mana mereka saling memberikan akses pasar preferensial. Dalam hubungan itu prinsip *'lex specialis derogat legi generali'* tidak dapat diterapkan, karena aturan WTO akan tetap berlaku pada saat perselisihan RTA dibawa ke pengadilan WTO. Anggota WTO harus menyetujui supremasi sistem penyelesaian sengketa WTO, dan mewujudkannya dalam RTA mereka.⁴¹ Dalam sebuah perselisihan antara anggota RTA yang diajukan ke hadapan WTO, mereka akan diperlakukan sebagai anggota multilateral dan bukan sebagai anggota regional. Atas perkara tersebut akan berlaku hukum WTO.

Dalam konteks RTA, sejatinya Pasal XXIV GATT memberikan alasan untuk melakukan tindakan yang tidak konsisten dengan ketentuan GATT tertentu lainnya, di mana terdapat yurisprudensi WTO yang telah menegaskan hak "bersyarat" bagi Anggota untuk membentuk perjanjian perdagangan preferensial. Sejauh RTA tersebut kompatibel dengan

WTO, anggota WTO dan anggota RTA akan dibenarkan dalam penggunaan mekanisme penyelesaian sengketa internal RTA untuk menegakkan norma-norma yang terdapat di dalam RTA.

Meskipun demikian, ketentuan WTO tentang RTA belum dilengkapi dengan komponen yang cukup efisien untuk menghadapi realitas dalam hubungan RTA. Komite WTO tentang Perjanjian Perdagangan Regional (*The WTO Committee on Regional Trade Agreements/CRTA*) yang diberikan kepercayaan untuk melakukan verifikasi kepatuhan RTA berdasarkan GATT Pasal XXIV dan GATS Pasal V, secara praktis terbukti tidak berfungsi⁴². Sedangkan sesuai konsensus, Komite diharapkan mampu mengawasi kompatibilitas RTA dengan aturan multilateral. Namun, Komite belum mampu secara aktual menjawab harapan organisasi yang dinyatakan dalam teori konstitusi dalam memonitor RTA.

Meskipun didorong untuk bekerja dalam proses yudisial dengan cara mengambil keputusan, namun Komite lebih disarankan untuk bersifat politis.⁴³ Di samping itu, tidak terlalu jelas seberapa terikat Komite dalam menjalankan wewenang; khususnya apakah keputusan atau rekomendasi yang dikeluarkannya itu juga tunduk pada 'banding' dalam *Dispute Settlement Understanding* (DSU).

Dari uraian tersebut dapat terlihat adanya kesenjangan antara harapan WTO

⁴⁰ Disebut dengan istilah "*customs territories*" karena yang menjadi anggota WTO tidak hanya negara-negara, namun juga Wilayah Pabean, seperti: Makau, Taiwan, dan Hongkong.

⁴¹ Mohammad F.A. Nsour, 2010, *Rethinking the World Trade Order - Towards a Better Legal Understanding of the Role of Regionalism in the Multilateral Trade Regime*, Sidestone Press, Leiden, hlm. 302.

⁴² Devuyst dan Serdarevic, *Op.Cit.*, hlm. 5.

⁴³ Frieder Roessler, 2000, *The Legal Structure, Functions and Limits of the World Trade Order: A Collection of Essays*, Cameron May, London, hlm. 9.

dengan kemampuan dari Komitenya. Hingga akhirnya, muncul keraguan atas peran konstitusional WTO dalam hubungan perdagangan internasional, terutama dalam penyelesaian sengketa perdagangan. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah: apakah harus ditetapkan sebuah konsep bahwa WTO merupakan pengaturan konstitusional; atau apakah WTO lebih dipahami sebagai jaringan perjanjian bilateral yang diizinkan oleh negara-negara anggota untuk diubah sesuka hati?

2. Keutamaan WTO atas RTA

Beberapa pandangan telah menolak pendekatan konstitusional WTO terhadap otoritas hukum negara. Menurut pandangan ini, aturan WTO semestinya dapat menjamin semacam ruang kebijakan tertentu dan berupaya mempromosikan bentuk liberalisasi tertentu pula, karena liberalisasi dianggap paling konsisten dengan tujuan dan sasaran WTO. Pandangan ini berkembang dengan rekomendasi pembentukan badan adjudikasi WTO untuk dapat menerapkan yurisdiksi atas pertanyaan-pertanyaan penting yang terkait dengan hak negara dalam mengatur dan memaknai liberalisasi.⁴⁴

Terlepas dari pandangan tersebut, ahli hukum terkemuka, John Jackson mengemukakan bahwa WTO harus dianggap sebagai piagam konstitusional dunia yang "*imposes different levels of constraint on the policy options available to public and private leaders.*"⁴⁵ Sifatnya

memaksa dalam berbagai bentuk tingkat hambatan atau paksaan sebagai pilihan kebijakan yang tersedia bagi para pemimpin publik dan swasta. Lebih jauh, Cottier dan Foltea mengusulkan agar RTA yang tidak konsisten dengan hukum WTO harus dinyatakan '*void ab initio*', sehingga jika hal itu terjadi maka dibutuhkan tanggung jawab negara di bawah hukum internasional (*responsibility of state*).⁴⁶

Bagian pembahasan ini akan mengkaji hubungan antara *WTO Agreement* dan RTA melalui dua pendekatan. *Pertama*, adalah pendekatan '*treaty vs treaty*', karena kedua *agreement* tersebut merupakan bentuk perjanjian internasional yang tunduk pada Konvensi tentang Hukum Perjanjian Internasional; Kedua, pendekatan '*treaty vs domestic law*', dengan hipotesa awal bahwa *treaty* merupakan integrasi dari perintah hukum domestik Negara Anggota perjanjian.

a. *Treaty vs Treaty*

WTO Agreement dan RTA adalah perjanjian antar pemerintah yang mengikat secara hukum. Sifat hubungan keduanya dibentuk atas dasar Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Internasional 1969 (*Vienna Convention on the Law of Treaties/ VCLT*).⁴⁷ Maka, untuk dapat melihat lebih jelas bagaimana hubungan di antara keduanya dapat dilakukan melalui

⁴⁴ Howse dan Langille, *Op.Cit.*, hlm. 653.

⁴⁵ John H. Jackson, 1997, *The World Trading*

System: Law and Policy of International Economic Relations, 2nd Edition, The MIT Press, Massachusetts, hlm. 339.

⁴⁶ Cottier dan Foltea, *Op.Cit.*, hlm. 44.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 53-55.

pendekatan "*treaty vs treaty*".

Pendekatan tersebut dilakukan dengan menganalisa Pasal 41 VCLT, yang secara tegas disebut dalam Pasal 30 (5) menawarkan beberapa solusi.⁴⁸ Pasal 41 ayat 1 VCLT menyebutkan bahwa "...dua atau lebih dari para pihak dalam perjanjian multilateral dapat menyimpulkan kesepakatan untuk memodifikasi perjanjian antara mereka sendiri..."⁴⁹ Terkait konteks dalam tulisan ini, Perjanjian WTO adalah termasuk apa yang disebut oleh Konvensi sebagai *multilateral treaty* (perjanjian multilateral). Sedangkan "*conclude an agreement* (menyimpulkan kesepakatan)" dapat dirujuk pada kesepakatan dilakukannya RTA.

Negara-negara penandatangan *Marrakesh Agreement* yang melahirkan WTO sejak semula telah melihat kemungkinan adanya *preferential treatment* yang akan diterapkan oleh para pihak atau Negara anggotanya, dan menyadari hal tersebut sebagai hal yang tidak terelakkan. Penerimaan atas kemungkinan itu secara eksplisit tertuang dalam Pasal 41 ayat 1 poin (a) yang membuka kemungkinan modifikasi perjanjian oleh para pihak di antara mereka sendiri. Poin ini menyebutnya

dengan jelas bahwa kemungkinan modifikasi tersebut disediakan oleh perjanjian.

Pengaturan tersebut merupakan sebuah opsi untuk melakukan modifikasi perjanjian multilateral, jika kontrak yang dikeluarkan itu telah dimaksudkan dalam perjanjian.⁵⁰ Artinya, modifikasi perjanjian multilateral dimungkinkan melalui *inter se agreement* (perjanjian lainnya yang terkait para pihak dari perjanjian multilateral) selama, hanya jika, opsi tersebut disediakan oleh perjanjian multilateral.

Opsi kedua untuk modifikasi dinyatakan dalam Pasal 41 ayat 1 (b). Poin (b) ini secara implisit memberi penekanan bahwa modifikasi dapat dilakukan selama tidak dilarang atau bertentangan dengan *WTO Agreements*. Poin ini mengatur situasi ketika perjanjian multilateral tidak menjelaskan apa pun (*silent*), namun mengizinkan modifikasi, hanya jika tidak memengaruhi hak dan kewajiban pihak lain dan tidak bertentangan dengan objek dan tujuan perjanjian multilateral.⁵¹

Klausula permisif yang muncul dari poin (a) dan (b) Pasal XXIV ayat 1 tersebut dapat dipandang sebagai pernyataan superioritas WTO atas RTA, yang berarti bahwa kesepakatan yang muncul di antara para anggota WTO harus mematuhi persyaratan

⁴⁸ Lihat Ian Sinclair, 1988, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2nd Ed., Oceana Publications, Inc., New York, hlm. 65. Dan Joost Pauwelyn, "The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go?" *The American Journal of International Law*, Vol. 95, Iss. 3, 2001, hlm. 548.

⁴⁹ Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, 1155 U.N.T.S. 331, 1969, Article 41 ayat 1, yang menyebut: "...Two or more of the parties to a multilateral treaty may conclude an agreement to modify the treaty as between themselves alone...".

⁵⁰ James H. Mathis, 2002, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO: Article XXIV and The Internal Trade Requirement*, TCM Asser Press, Hague, hlm. 275.

⁵¹ Marina Foltea, 2004, *The Legal Effects of Regional Trade Agreements Under the GATT/WTO*, Tesis, Law and Economics Program - World Trade Institute, Bern, Switzerland, hlm. 41-42.

substantif dan prosedural yang diatur dalam hukum WTO. Persyaratan substantif dan prosedural tersebut dapat dikatakan sebagai kondisi-kondisi yang diberlakukan oleh rezim perdagangan multilateral WTO terhadap RTA.

Rezim hukum GATT/WTO masih melakukan kontrol terhadap RTA secara pasif melalui ketentuan-ketentuan yang dibuatnya. Para pihak perjanjian multilateral yang melakukan perjanjian preferensial tidak akan memiliki hak untuk mengubah ketentuan GATT/WTO kecuali jika hal tersebut dilakukan dengan menerapkan ketentuan yang diatur dalam Pasal XXIV.

Kesimpulan yang dapat ditarik dalam sub-bahasan ini adalah bahwa tidak ada hak modifikasi yang diberikan kepada pihak-pihak dari perjanjian multilateral, atas dasar selain yang secara tegas ditetapkan dalam VCLT. Legitimasi modifikasi sangat tergantung pada: *Pertama*, kompatibilitasnya dengan aturan WTO yang relevan; *Kedua*, terdapat hak atau kewajiban anggota WTO; dan *Ketiga*, hak dan kewajiban yang dimodifikasi.⁵²

b. *Treaty vs Domestic Law*

Keutamaan WTO atas RTA juga dapat dilihat melalui kajian keterkaitan antara perjanjian internasional dengan hukum domestik, atau "*treaty vs domestic law*". Dalam praktek hubungan perdagangan multilateral, perjanjian internasional dianggap telah menjadi bagian integral sebagai perintah hukum domestik dari

Negara Anggota perjanjian tersebut.

Untuk melihat keterkaitan antara perjanjian di tingkat internasional dan hukum domestik, penelitian ini menggunakan pendekatan kasus dengan mengeksplorasi kasus *Mexico-Taxes on Soft Drinks* di tahun 2005-2006.⁵³ Panel Arbitrase telah dibentuk untuk mempertimbangkan keluhan Amerika Serikat tentang tindakan pajak tertentu yang diberlakukan Meksiko atas minuman ringan dan jenis minuman lainnya yang menggunakan pemanis selain gula tebu. Sedangkan, Meksiko meminta panel untuk mempertimbangkan bahwa tindakan pajaknya dibenarkan berdasarkan Pasal XX (d) GATT 1994, karena langkah-langkah yang diperlukan untuk mengamankan atau menjamin kepatuhan (*to secure compliance*) oleh Amerika Serikat dari kewajibannya di bawah NAFTA.

Di tingkat banding, Meksiko menegaskan bahwa penerapan pajak yang dilakukan merupakan upaya untuk mendorong Amerika Serikat agar mematuhi kewajiban di bawah NAFTA terkait akses pasar untuk gula Meksiko. Menurut Meksiko, Panel telah keliru dalam mengartikan "*to secure compliance*", di mana dalam prakteknya telah melibatkan tindakan penegakan hukum dalam sistem lokal yang legal. Meksiko berpendapat bahwa tidak ada dasar untuk mengecualikan tindakan yang diambil untuk menegakkan kewajiban perjanjian internasional dalam

⁵² *Ibid*, hlm. 43.

⁵³ John Adank, 2017, *WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries 1995-2016*, 2017 Edition, World Trade Organization, Geneva, hlm. 128.

lingkup Pasal XX (d) GATT 1994. Dalam pandangan Meksiko, upaya Panel untuk membedakan antara tindakan di tingkat domestik dan di tingkat internasional berdasarkan pemahamannya tentang konsep paksaan dalam perselisihan ini tidak memiliki dasar tekstual, karena menurutnya Pasal XX (d) GATT 1994 tidak merujuk pada penggunaan paksaan.⁵⁴

Namun *Appellate Body* menjelaskan bahwa istilah "hukum atau peraturan" dalam ketentuan ini terdiri dari "aturan yang membentuk bagian dari sistem hukum domestik".⁵⁵ Selanjutnya dijelaskan bahwa sangat mungkin substansi perjanjian internasional dimasukkan ke dalam tatanan hukum domestik, sedemikian rupa sehingga dapat dipakai dalam hubungan hukum antarindividu, dan penegakan hukum di antara mereka.⁵⁶

RTA seringkali memiliki efek langsung dalam tatanan hukum Negara Anggota tanpa memerlukan penerapan undang-undang. Maka dalam konteks pembahasan ini, konsep mengenai "hukum atau aturan yang mengacu pada aturan domestik" dapat pula diterapkan pada RTA. Dari sini dapat ditarik kesimpulan bahwa hubungan antara WTO dan RTA dalam konteks Pasal XX (d) GATT dapat pula dilihat melalui perspektif "*treaty vs domestic law*", di mana GATT sebagai bagian dari WTO Agreement diutamakan atas RTA sebagai

bagian dari hukum domestik.

Marrakesh Agreement 1994, sebagai sebuah kesepakatan yang melahirkan WTO, juga menguatkan hal tersebut. Pasal XVI ayat 4 menyatakan bahwa setiap anggota harus memastikan hukum, peraturan, serta prosedur administrasi yang ada sesuai dengan kewajibannya, sebagaimana ditentukan dalam perjanjian terlampir (*annexed Agreements*).⁵⁷ Perjanjian yang dilampirkan tersebut termasuk di antaranya adalah GATT.

D. Kesimpulan

Melalui pendekatan *treaty vs treaty* dan *treaty vs domestic law* dapat disimpulkan bahwa *WTO Agreement* harus diutamakan dari RTA. GATT sebagai bagian dari *WTO Agreement* diutamakan atas RTA sebagai bagian dari hukum domestik. Tidak ada hak modifikasi yang diberikan kepada pihak-pihak dari perjanjian multilateral atas dasar selain yang secara tegas ditetapkan dalam Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Internasional.

CU dan FTA harus mematuhi persyaratan perdagangan internal dan eksternal, sebagaimana diatur dalam Pasal XXIV GATT. Para pihak harus meliberalisasi perdagangan internal mereka di dalam perjanjian perdagangan preferensial. Sehingga, RTA yang tidak sesuai dengan hukum WTO harus dianggap bertentangan, dan dapat berakibat pada pertanggungjawaban negara.

⁵⁴ GATT, *Report of the Appellate Body: Mexico - Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, WT/DS308/AB/R, 6 Maret 2006, hlm. 7.

⁵⁵ *Ibid*, hlm 69-70.

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 149.

⁵⁷ WTO Agreement: Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, 15 April 1994, 1867 U.N.T.S. 154, I.L.M. 1144, (1994), Pasal XVI (4).

Dalam pembentukan *Regional Trade Agreements* selalu terdapat potensi konflik hukum dan yurisdiksi. Pilihan Forum tidak selalu cukup untuk mencegah terjadinya *conflict of jurisdiction*. Oleh karena itu, beberapa rekomendasi yang dapat disampaikan pada tulisan ini, adalah: *Pertama*, selama tidak bertentangan dengan norma-norma WTO, terutama Pasal XXIV GATT, Pasal V GATS, dan *Enabling Clause*, harus ada kemungkinan bagi para pihak untuk memilih yurisdiksi penyelesaian sengketa RTA yang secara khusus dalam hal-hal tersebut. *Kedua*, merevisi prosedur pemungutan suara *The WTO Committee on Regional Trade Agreements* (CRTA) dan untuk menghasilkan pedoman yang jelas tentang perannya dalam menilai kesesuaian RTA dengan ketentuan-ketentuan WTO. Efektifitas penilaian atas RTA oleh WTO akan sangat tergantung pada pemahaman akan kebijakan komersialnya yang dilakukan secara detail, dan terus menerus seiring dengan waktu.

Daftar Pustaka

Buku

- Adank, John, 2017, *WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries 1995-2016*, 2017 Edition, World Trade Organization, Geneva.
- Bown, Chad P. dan Crowley, Meredith A., *The Empirical Landscape of Trade Policy*, dalam Kyle Bagwell dan Robert W. Straiger (eds.), 2016, *Handbook of Commercial Policy*, Vol.1 Part A, Elsevier B.V., Amsterdam.
- Cottier, Thomas dan Marina Foltea, *Constitutional Functions of the Regional Trade Agreements*, dalam Lorand Bartels and Federico Ortino (eds), 2006, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Oxford University Press, New York.
- Jackson, John H., 1997, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, 2nd Edition, The MIT Press, Massachusetts.
- Lamy, Pascal, *Foreword by the WTO Director General*, dalam Nadia Rocha dan Robert Teh (eds.), 2011, *World Trade Report 2011*, World Trade Organization, Geneva.
- Lockhart, Nicolas J.S. dan Andrew D. Mitchell, *Regional Trade Agreements Under GATT 1994: An Exception and its Limits*, dalam Andrew D. Mitchell (ed), 2005, *Challenges and Prospects for the WTO*, Cameron May Ltd., London.
- Mathis, James H, 2002, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO: Article XXIV and The Internal Trade Requirement*, TCM Asser Press, The Hague.
- , *Regional Trade Agreements and Domestic Regulation: What Reach for 'Other Restrictive Regulations of Commerce'?*, dalam Lorand Bartels dan Federico Ortino (eds), 2006, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Oxford University Press, New York.

- Nsour, Mohammad F.A., 2010, *Rethinking the World Trade Order - Towards a Better Legal Understanding of the Role of Regionalism in the Multilateral Trade Regime*, Sidestone Press, Leiden.
- Petrovi, Ivana Popović dan Bjelić, Predrag, *Trade Facilitation Agreement and Its Role in International Trade*, dalam Nebojša Jančićević (ed.), 2014, *Contemporary Management and Marketing Methods in Improving Competitiveness of Companies in Serbia in the Process of its Integration in European Union*, Publishing Center Faculty of Economics University of Belgrade, Beograd.
- Roessler, Frieder, *The Relationship between Regional Integration Agreements and the Multilateral Trade Order*, dalam Kim Anderson dan Richard Blackhurst (eds), 1993, *Regional Integration and the Global Trading System*, Harvester Wheatsheaf, New York.
- , 2000, *The Legal Structure, Functions and Limits of the World Trade Order: A Collection of Essays*, Cameran May, London.
- Seifu, Getahun, *The Interplay of the ACP-EU Economic Partnership Agreements and the Rules of the World Trade Organization: Double Jeopardy on Africa*, dalam Jean Allain dan Sibhan Mullally (eds), 2008, *The Irish Yearbook of International Law*, Hart Publishing, Portland.
- Sinclair, Ian, 1988, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2nd Ed., Oceana Publications, Inc., New York.
- Jurnal**
- Baena-Rojas, J.J. dan Herrero-Olarte, S., "From Preferential Trade Arrangements to Free Trade Agreements: One of the Downturns of Cooperation in International Relations?", *Social Sciences*, Vol. 9, 2020.
- Devuyst, Youri dan Asja Serdarevic, "The World Trade Organization and Regional Trade Agreements: Bridging the Constitutional Credibility Gap", *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 18, 2007.
- Hamanaka, Shintaro, "Unexpected Usage of Enabling Clause? Proliferation of Bilateral Trade Agreements in Asia," *Journal of World Trade*, Vol. 46, Iss. 6, 2012.
- Howse, Robert dan Joanna Langille, "Spheres of Commerce: The WTO Legal System and Regional Trading Blocs - A Reconsideration", *Georgia Journal of International & Comparative Law*, Vol. 46, 2018.
- Huber, Jürgen, "The Practice of GATT in Examining Regional Arrangements under Article XXIV", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 19, Iss. 3, 1981.
- Hutchinson, Terry dan Nigel Duncan, "Defining and Describing What We Do: Doctrinal Legal Research", *Deakin Law Review*, Vol. 17, No. 1, 2012.

- Jacquemin, Alexis dan André Sapir, "Europe Post-1992: Internal and External Liberalization", *American Economic Review*, Vol. 81, Iss. 2, 1991.
- Kwak, Kyung dan Gabrielle Marceau, "Overlaps and Conflicts of Jurisdiction between the WTO and RTAs", *Canadian Yearbook of International Law/Annuaire canadien de droit international*, Vol. 41, 2004
- Lydgate, Emily dan Winters, L. Alan, " Deep and Not Comprehensive? What the WTO rules permit for a UK-EU FTA," *World Trade Review*, Vol. 18, No. 3, 2019.
- Marceau, Gabrielle dan Julian Wyatt, "Dispute Settlement Regimes Intermingled: Regional Trade Agreements and the WTO", *J. Int'l Disp. Settlement*, Vol. 1, 2010.
- McMillan, J., "Customs Unions and Free Trade areas Under GATT: P Reappraisal", *Journal of World Trade Law*, Vol. 6, No. 4, 1972.
- Nelson, Douglas R., "Prospects for Constitutionalization of the WTO", *World Trade Review*, Vol 14, Iss. 1, 2015.
- Ovádek, Michal dan Wiilemys, Ines, "International Law of Customs Unions: Conceptual Variety, Legal Ambiguity and Diverse Practice," *European Journal of International Law*, Vol. 30, No.2, 2019.
- Pauwelyn, Joost, "The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go?" *The American Journal of International Law*, Vol. 95, Iss. 3, 2001.
- Priyono, FX. Joko, "Prinsip Most Favoured Nations dan Pengecualiannya dalam World Trade Organization," *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 42, No. 4, 2013.
- Rabbani, Deden Rafi Syafiq, "Telaah Kritis TFA WTO: Analisis terhadap Implementasi Kebijakan Perdagangan Internasional di Indonesia," *Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 2, No. 1, 2021.
- Shadikhodjaev, Sherzod, "Keeping Regionalism Under Control of The Multilateral Trading System: State of Play and Prospects", *Law and Business Review of the Americas*, Vol. 19, Iss. 3, 2014.
- Suherman, Ade Maman, "Dispute Settlement Body-WTO dalam Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-42, No. 1, 2012.
- Sutanto, Marko Cahya, "Konsistensi Hukum World Trade Organization (WTO) mengenai Prinsip Most Favored Nation (MFN) atas Regionalisme dan Pandangannya terhadap ASEAN Economic Community (AEC)", *Veritas et Justitia*, Vol. 1, No. 2, 2015.
- Trost, Fred, "Reconciling Regional Trade Agreements with the Most Favoured Nation Principle in WTO-GATT", *Macquarie Journal of Business Law*, Vol. 5, 2008.

Tesis

Foltea, Marina, 2004, *The Legal Effects of Regional Trade Agreements Under the GATT/WTO*", Tesis, Law and Economics Program of World Trade Institute, Bern, Switzerland.

Konvensi dan Perjanjian

Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, 1155 U.N.T.S. 331, (1969).

WTO Agreement: Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, 15 April 1994, 1867 U.N.T.S. 154, I.L.M. 1144, (1994).

GATS: General Agreement on Trade in Services, 15 April 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, 1869 U.N.T.S. 183, 33 I.L.M. 1167 (1994).

GATT 1994: General Agreement of Tariffs and Trade 1994, 15 April 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187, 33 I.L.M. 1153 (1994).

Dokumen Lainnya

GATT, *Report of the Appellate Body: Turkey - Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WT/DS34/AB/R, 22 October 1999.

———, *Report of the Appellate Body: Mexico - Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, WT/DS308/AB/R, 6 Maret 2006.

Internet

World Trade Organization Appellate Body, "United States - Continued Suspension of Obligation in the European Communities - Hormones Dispute, WT/DS320/AB/R dan Canada - Continued Suspension of Obligations in the European Communities - Hormones Dispute: WT/DS321/AB/R", https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds321sum_e.pdf, diakses tanggal 9 Juni 2020.