



UNIVERSITAS INDONESIA

**PERUNDINGAN DAN PENANDATANGANAN FREE TRADE
AGREEMENTS (FTAS) OLEH AMERIKA SERIKAT,
PERIODE 2002-2007**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Sosial
pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional**

**ILHAM YULHAMZAH ARIF
0606097032**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
DEPOK
DESEMBER 2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Ilham Yulhamzah Arif

NPM : 0606097032

Tanda Tangan :

Tanggal : 15 Desember 2009

LEMBAR PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Ilham Yulhamzah Arif
NPM : 0606097032
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Judul Skripsi :

PERUNDINGAN DAN PENANDATANGANAN FREE TRADE AGREEMENTS (FTAS) OLEH AMERIKA SERIKAT, PERIODE 2002-2007

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Sosial pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Makmur Keliat, Ph.D. (.....)

Penguji : Tirta Mursitama, Ph.D. (.....)

Ketua Sidang : Dra. Nurani Chandrawati, M.Si. (.....)

Sekretaris Sidang : Aninda R. Tirtawinata, M.Litt. (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 5 Januari 2010

KATA PENGANTAR

Dalam realitasnya, aktivitas ekonomi internasional tidak pernah dapat terlepas dari intervensi variabel-variabel politik. Untuk itulah muncul studi ekonomi politik yang mempelajari dinamika interaksi antara "politik dan ekonomi" atau "negara dan pasar." Ilmu ekonomi memandang pasar sebagai area mengalokasikan dan mendistribusikan sumber-sumber daya yang langka. Untuk itu pula, aktivitas ekonomi internasional tidak dapat terlepas dari penggunaan *power* negara guna mewujudkan kesejahteraan nasional yang bersifat *excludable* dalam arena internasional. Dengan demikian, studi ekonomi politik internasional merupakan ilmu yang mempelajari interaksi antar-*power* negara dalam mewujudkan kesejahteraan nasional.

Dalam studi ekonomi politik internasional, fenomena utama yang mampu memperlihatkan interaksi antar-*power* negara adalah *free trade agreements* (FTAs). Dalam ranah ekonomi politik internasional, FTAs yang dibentuk oleh negara-negara tidak hanya mempertimbangkan *functional choice* pada akses pasar, tetapi juga *socio-political choice* pada preferensi politik dan kebijakan luar negeri, termasuk keamanan nasional. Di sinilah, muncul pendekatan neo-institusionalisme dalam ranah ekonomi politik internasional. Pendekatan ini berbeda dengan institusionalisme lama yang hanya menekankan pada fungsi institusi (*functional choice*), tetapi pendekatan ini memandang institusi sebagai instrumen politik dan kebijakan luar negeri seperti *power*, prinsip, dan agenda.

Penelitian ini menggunakan fenomena perundingan dan penandatanganan FTAs oleh Amerika Serikat periode 2002-2007, di mana Pemerintahan Bush melakukan perundingan dan penandatanganan FTAs secara intensif dengan sejumlah negara di beberapa negara. Hingga sekarang AS memiliki 14 (empat belas) FTAs, di antaranya 11 (sebelas) FTAs ditandatangani pada Pemerintahan Bush, sisanya pada Pemerintahan Clinton. Penelitian ini akan berusaha membahas faktor-faktor pendorong dilakukannya perundingan dan penandatanganan FTAs bilateral dan regional oleh Amerika Serikat pada periode 2002-2007.

Dengan berangkat dari pemikiran G. John Ikenberry tentang kepemimpinan internasional dan asumsi AS sebagai kepemimpinan internasional,

penandatanganan dan perundingan FTAs oleh Amerika Serikat (2002-2007) didorong oleh *enforcement* aturan dagang liberal dan terbuka yang diturunkan dari variabel *power* dan proyeksi prinsip dan ide yang diturunkan dari variabel *social purpose*. *Enforcement* aturan dagang liberal dan terbuka dipandang fungsional untuk mengurangi dan menghilangkan hambatan tarif dan non-tarif, serta meng-*enforce* transparansi, anti-korupsi, perlindungan hak kekayaan intelektual, perdagangan jasa, pertanian, dan elektronik, investasi, dan lain sebagainya. Sedangkan proyeksi prinsip dan ide yang berasal dari stabilitas sosial domestik (*domestic social stability*) berupa prinsip *competitive liberalization* dan ide *war on terrorism*.

Penelitian ini diharapkan memberi rekomendasi, baik secara teoritis maupun praktis, yang signifikan bagi studi ekonomi politik internasional terutama dalam area kebijakan perdagangan internasional. Akan tetapi penelitian jauh dari absolutisme kesempurnaan. Kapasitas penulis, keterbatasan waktu, dan kerangka pemikiran menyebabkan penulis tidak membahas secara mendetail dan menyeluruh tentang semua hal-hal kebenaran terkait FTAs AS periode 2002-2007. Penelitian ini juga diharapkan mampu membuka jalan penelitian selanjutnya untuk memperkaya pembahasan terkait, baik fokus penelitian FTAs AS secara spesifik maupun pemikiran Ikenberry yang sering diasosiasikan dengan paradigma neo-institusionalisme.

Depok, 15 Desember 2009

Ilham Yulhamzah Arif

UCAPAN TERIMAKASIH

Puji syukur ke hadirat Allah SWT. Zat Tak Terdefiniskan tetapi Teryakini, yang telah memberi rahmat, hidayah, dan berkah dalam kehidupan penulis. Tanpa-Nya, penulis tidak akan mampu dan berupaya menyusun dan menyelesaikan Kepada-Nya, penulis sebesar-besarnya menyesal telah sering meninggalkan kewajiban sebagai hamba-Nya karena lebih berfokus pada penelitian ini. Kepada-Nya pula, penulis berjanji untuk menjadi hamba, individu, dan manusia yang lebih baik dan lebih beriman. Kepada Nabi Muhammad SAW. yang telah menyampaikan firman dan rahmat Ilahi dan menjadi teladan bagi penulis kendati penulis sering tidak melakukannya dengan benar.

Terima kasih kepada Bapak **Romani Siregar** dan Ibu **Djamini** atas dukungan spiritual dan material dalam kehidupan penulis. Bapak yang penulis kagumi telah mengajarkan bagaimana bersikap sebagai laki-laki yang bertanggungjawab atas keluarga dan kerja keras. Ibu yang penulis sayangi yang telah mengabdikan hidup untuk keberlangsungan keluarga dan mengajarkan kelembutan dan kesabaran wanita Jawa. Bagi keluarga besar Romani Siregar, penulis ucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada *my sists* **Alifa Kurniawati** dan **Marlena Djamsari** dan *my bro* **Firman Yanuar (Mas Ucok)** atas doa dan kasih sayangnya.

Terima kasih sebanyak-banyaknya kepada Bapak **Makmur Keliat, Ph.D.** yang telah meluangkan waktu dan tenaganya untuk membimbing penulis dalam penyusunan penelitian ini. Kepada Beliau, penulis sangat berutang atas kerepotan dan kebersediaan Beliau untuk membimbing penulis. Penulis juga menghaturkan banyak terima kasih kepada **Mas Tirta Mursitama, Ph.D.** yang telah bersedia menjadi penguji ahli penulis. **Mbak Nurani Chandrawati, M.Sc.** sebagai ketua program sarjana S1 Ilmu Hubungan Internasional sekaligus ketua sidang skripsi penulis. **Mas Hariyadi Wirawan, Ph.D.** sebagai ketua program Departemen Ilmu Hubungan Internasional. **Mas Fredy B.L. Tobing**, sebagai pengajar kelas seminar pilihan masalah yang banyak memberi masukan kepada penulis. Segenap pengajar Departemen Ilmu Hubungan Internasional, **Aninda R. Tirtawinata**, sebagai sekretaris sidang. **Mas Christian Harijanto**, **Mas Syamsul Hadi**, **Mbak**

Ardhanariswari, Mas Edy Prasetyono, Mas Andi Widjajanto, Mas Ali Wibisono, Mas Erwin Indradjaja, Mas Zainuddin Djafar, Bang Sayed Fauzan, Mbak Ani Sutjipto, Mbak Annisa N., Mbak Suzie Sudarman, Mbak Seni Febrica, Mas I Gede Wisura, Mas Broto Wardoyo. Terima kasih diberikan pula pada para staf Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Pak Budi, Mas Andre, dan Mas Roni.

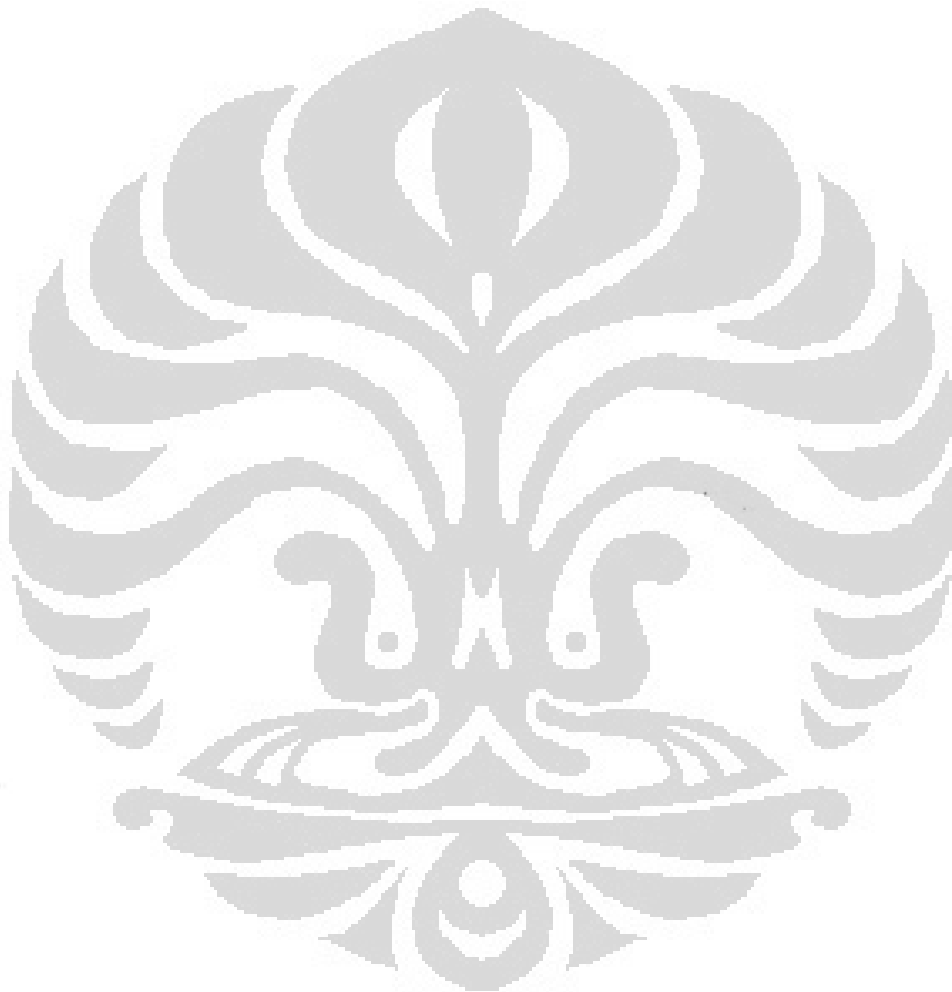
Terima kasih kepada Ayu (HI'05), Andi dan Yeremia (HI'06), yang telah menjadi "ancaman" yang dipersepsikan oleh penulis agar penulis termotivasi dan tertantang untuk menyelesaikan skripsi tepat waktu. Kepada para mahasiswa HI 2006, penulis ucapkan terima kasih sebesar-besarnya atas ikatan organik dan persahabatan yang telah terjalin selama 3,5 tahun ini. Untuk Moren dan Uliph, *Batakers* Medan yang telah menemani penulis dalam kala senang dan sedih; Freida, *I'm proud of being your Marhito*; Tania, Dyana, Keshia, Syifa, Wufa, Eki, Della, Willy, Lope, Muti terima kasih atas keramaian, modernitas, dan ke-*gaul*-an yang telah kalian tawarkan; Ajeng, Uli, Nike, Jenny, Deki, *mastraners* yang tak diragukan ketulusan hatinya, Mario, Patria, Imad, *Bogoers* yang sering saling merepotkan, Agung, Uu', Tebe, *mushollaers* yang telah menjadi tempat bertanya penulis tentang hal-hal relijius, Iwan, Adit, teman berbincang dalam Bahasa Jawa, Imey, Dito, Rio, Baskoro, Wahyu, Haryo, Soni, Fira, Dira, Astari, Stevi, Tyas, Syarip, Antoni, para teman-teman yang tak akan terlupakan kehangatannya.

Andrew, terima kasih telah menjadi asisten pengajar pada kelas seminar dan telah memberi masukan kepada penulis berkaitan dengan kerangka pemikiran. Mbak Inne (HI'05), terima kasih telah menjadi teman penulis dalam ber-UPDHI ria. Kepada anak-anak HI'07, Gabby, Hanie, Gita, Ais, teman-teman dalam *Geng Diskursus*; Muti, Amri, Marga, teman-teman dalam *Geng Berhubungan Dengan*; Erika, Keken, Maria, Riris, Rain, teman-teman yang telah memberi canda tawa pada semester terakhir penulis; Anne, Friska, Tasya, Dito, Laras, Joan, Zahro, Rifky, Naufal. Kepada para senior HI'04, terima kasih telah menjadi tutor TKHI penulis, Dhika, Astrid, Isa, Ade, Bayu, Fahmi, Togi, Shirley, Mbak Rilis, Mami Dhiku. Terima kasih kepada senior HI'05 atas

perbincangannya yang menantang, Nety, Ucan, Yacin, Listy, Bambang, Anggi,
Yudha, Hans, Gera, Pane, Dapu, Via, Tanti, Desca.

Depok, 15 Desember 2009

Ilham Yulhamzah Arif



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Ilham Yulhamzah Arif
NPM : 0606097032
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Departemen : Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**Perundingan dan Penandatanganan Free Trade Agreements (FTAs) oleh
Amerika Serikat, Periode 2002-2007**

dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada Tanggal : 15 Desember 2009
Yang menyatakan

Ilham Yulhamzah Arif

ABSTRAK

Nama : Ilham Yulhamzah Arif
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Judul : Perundingan dan Penandatanganan *Free Trade Agreements* (FTAs) oleh Amerika Serikat, Periode 2002-2007

Penelitian ini akan berusaha menjawab pertanyaan mengapa Amerika Serikat pada periode 2002-2007 (Pemerintahan Bush) mengintensifkan perundingan dan penandatanganan FTAs. Dengan memperhatikan asumsi utama AS sebagai kepemimpinan internasional, teori yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pemikiran G. John Ikenberry tentang kepemimpinan internasional. Menurut Ikenberry, kepemimpinan adalah kemampuan untuk mendorong kerjasama dan kebersamaan dari tujuan sosial antarnegara. Kepemimpinan internasional memiliki dua elemen esensial, yaitu *power* dan *social purpose*. *Power* adalah kemampuan untuk menyuruh yang lain untuk melakukan hal-hal yang mereka akan maupun tidak akan lakukan. *Social purpose* adalah keahlian untuk memproyeksikan seperangkat ide atau prinsip politik tentang tatanan politik yang sesuai dan efektif. Berdasarkan teori kepemimpinan internasional, faktor-faktor kausatif dilakukannya perundingan dan penandatanganan FTAs oleh AS pada periode 2002-2007 adalah untuk meng-enforce aturan dagang yang liberal dan terbuka kepada negara-negara lain, serta untuk memproyeksikan seperangkat prinsip dan ide seperti "*competitive liberalization*" dan "*war on terrorism*."

Kata kunci: Amerika Serikat, kesepakatan perdagangan bebas, George W. Bush, kepemimpinan internasional, G. John Ikenberry, kuasa dan tujuan sosial, *competitive liberalization*, *war on terrorism*.

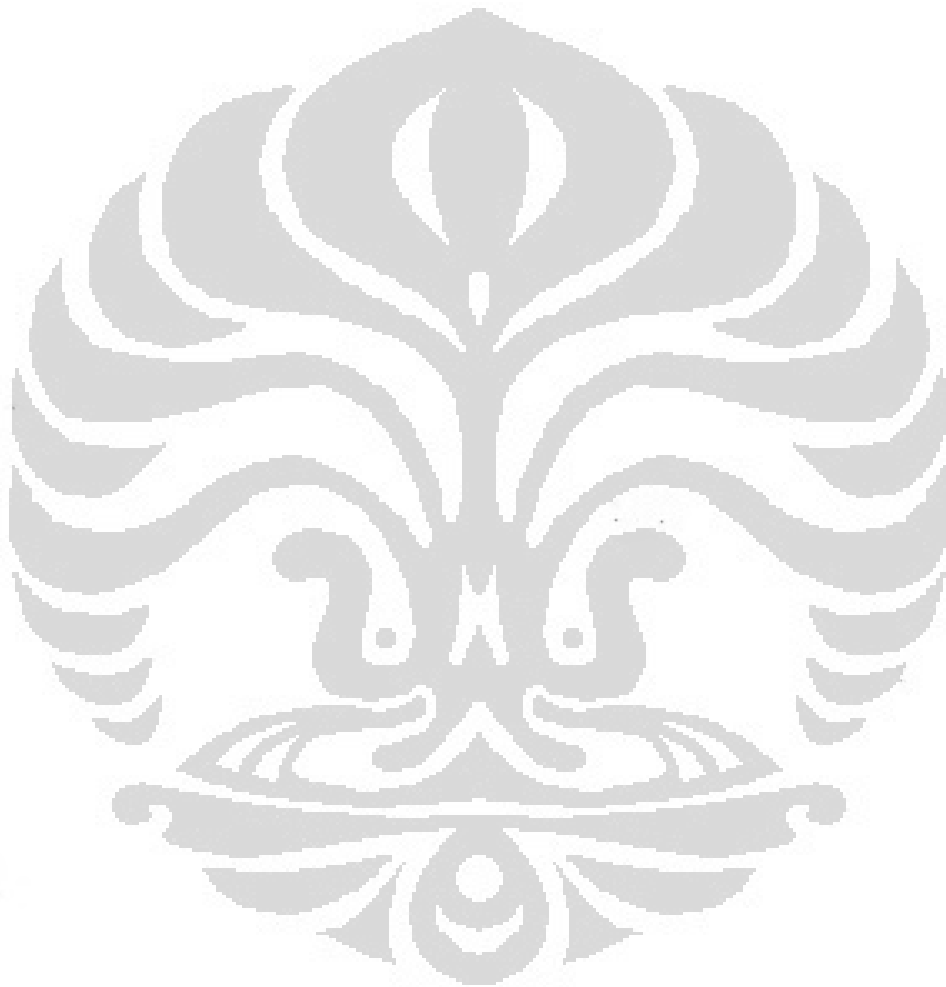
ABSTRACT

Name : Ilham Yulhamzah Arif
Study Program : International Relations Studies
Title : The United States' Free Trade Agreements Negotiations and Signings, Period 2002-2007

The research is trying to answer why the United States intensifies negotiations and signings the Free Trade Agreements (FTAs) at the Bush's Administration (2002-2007). With respect the main assumption that the U.S. as an international leadership, this research operates G. John Ikenberry's international leadership theory. According to Ikenberry, international leadership is the ability to foster cooperation and commonalty of social purpose among states. Based on the theory, the international leadership has two essential elements, namely, power and social purpose. The power is an ability to shape, directly or indirectly, the interests or actions of other. The social purpose is an ability to project a set of political ideas or principles about the proper or effective ordering of politics. Under

international leadership theory, causative factors in negotiating and signing FTAs by the U.S. in 2002-2007 are to enforce liberal and open trade regulations and to project a set of principles and ideas, namely, “competitive liberalization” and “war on terrorism.”

Keywords: The United States, free trade agreements (FTAs), George W. Bush, international leadership, G. John Ikenberry, power and social purpose, competitive liberalization, war on terrorism.



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
UCAPAN TERIMA KASIH.....	vi
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	ix
ABSTRAK.....	x
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL DAN BAGAN.....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
DAFTAR SINGKATAN.....	xvi
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Permasalahan.....	4
1.3. Tujuan dan Signifikansi Penelitian.....	5
1.4. Kerangka Pemikiran.....	6
1.4.1. Tinjauan Pustaka.....	6
1.4.2. Kerangka Teori.....	23
1.5. Model Analisis.....	28
1.6. Metode Penelitian.....	30
1.7. Sistematika Penulisan.....	31
 BAB II FTAS BILATERAL DAN REGIONAL DALAM KEBIJAKAN PERDAGANGAN AMERIKA SERIKAT.....	 33
2.1 Perkembangan Kebijakan Perdagangan Amerika Serikat.....	33
2.1.1. Isolasionisme.....	33
2.1.2. Multilateralisme.....	34
2.1.3. Unilateralisme.....	41
2.1.4. Bilateralisme dan Regionalisme.....	46
2.2. FTAs Bilateral dan Regional pada Periode 2002- 2007.....	54
2.2.1. Trade Promotion Act 2002.....	57
2.2.2. Perundingan dan Penandatangan FTAs.....	61
 BAB III FAKTOR I: ENFORCEMENT ATURAN DAGANG.....	 72
3.1. Aktivitas Perdagangan AS.....	72
3.2. Signifikansi FTAs bagi AS.....	77
3.3. Aturan Dagang Liberal dan Terbuka.....	79
3.4. Enforcement AS terhadap Rekan Dagang dalam FTAs...	92
 BAB IV FAKTOR II: PROYEKSI PRINSIP DAN IDE.....	 101
4.1. Competitive Liberalization.....	101

4.1.1. Prinsip Competitive Liberalization.....	101
4.1.2. FTAs sebagai Proyeksi Prinsip Competitive Liberalization.....	106
4.1.2.1. Hal-Hal Prinsipil dalam Competitive Liberalization.....	107
4.1.2.2. Wewenang Internasional dalam FTAs.....	108
4.1.2.3. Strategi dalam FTAs.....	109
4.2 War on Terrorism.....	115
4.2.1 Agenda FTAs dalam War on Terrorism.....	115
4.2.2 Proyeksi Ide War on Terrorism dalam FTAs.....	122
4.2.2.1. Hal-Hal Prinsipil dalam Ide War on Terrorism....	123
4.2.2.2. Wewenang Internasional.....	127
4.2.2.3. Strategi dalam FTAs.....	128
BAB V PENUTUP.....	134
5.1 Kesimpulan.....	134
5.1.1. Pembuktian Hipotesis.....	134
5.1.2. FTAs dan Institutional Adjustment.....	138
5.1.3. Signifikansi untuk Indonesia.....	140
5.3 Rekomendasi.....	142
DAFTAR REFERENSI.....	143

DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

TABEL

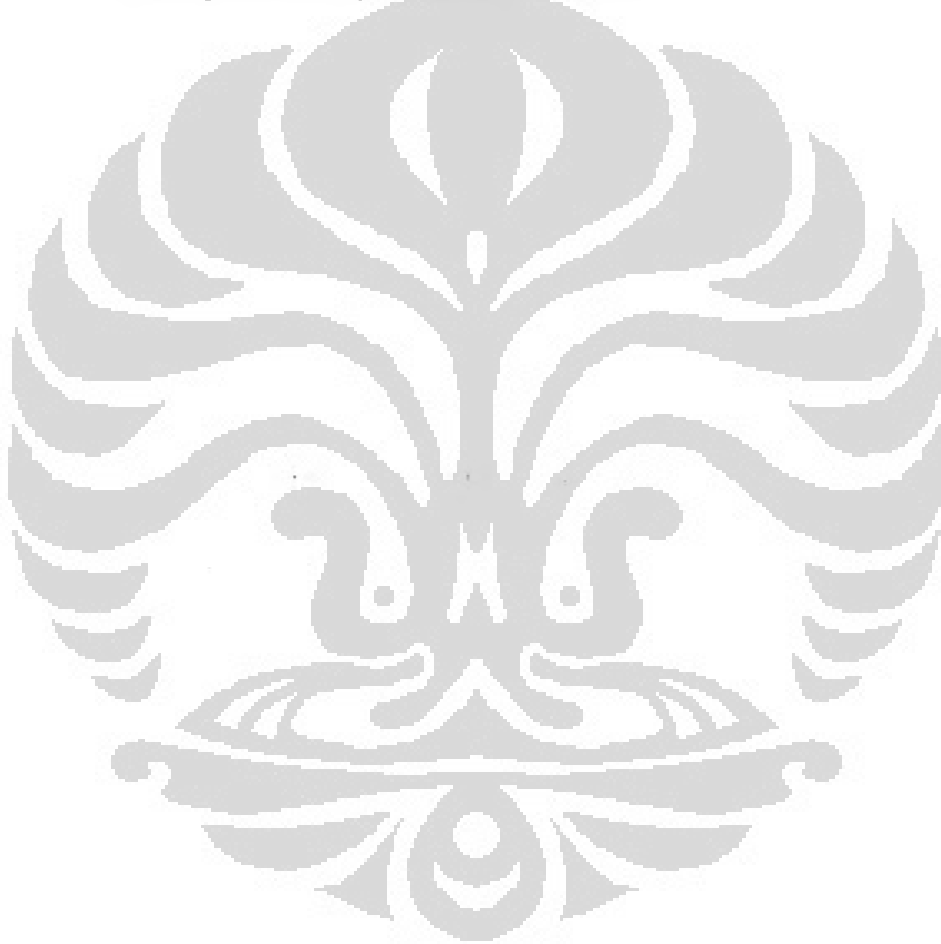
Tabel 1.1.	Tinjauan Pustaka.....	21
Tabel 1.2.	Konsep, Variabel, dan Indikator Teori Kepemimpinan beserta Operasionalisasinya.....	27
Tabel 2.1.	Putaran-Putaran dalam Kerangka GATT (1947-1994).....	36
Tabel 2.2.	Neraca Perdagangan Amerika Serikat dengan Negara Industri (1980-1987).....	42
Tabel 2.3.	Free Trade Agreements Amerika Serikat.....	49
Tabel 2.4.	Wewenang Jalur Cepar bagi Kesepakatan Dagang.....	55
Tabel 2.5.	Penggunaan Prosedur Jalur Cepat dalam Implementasi Kesepakatan Dagang.....	61
Tabel 3.1.	Ekspor, Impor, dan Neraca Perdagangan Amerika Serikat..	74
Tabel 3.2.	Neraca Berjalan Amerika Serikat.....	76
Tabel 3.3.	Volume Perdagangan FTAs dan 100 Rekan Dagang Terbesar AS (2000-2008).....	78
Tabel 3.4.	Analisis Korelasi Bivariat antara Volume Perdagangan FTAs dan 100 Rekan Dagang Terbesar AS (2000-2008).....	78
Tabel 3.5.	Kewajiban yang Terkumpul, Gross Domestic Product, dan Belanja Pertahanan AS, Periode 2000-2008.....	79
Tabel 3.6.	Ketentuan Pengurangan atau Penghilangan Tarif dalam FTAs AS.....	95
Tabel 4.1.	Proyeksi Competitive Liberalization dalam FTAs AS.....	115

GAMBAR

Gambar 1.1.	Alur Pemikiran.....	28
Gambar 1.2.	Hubungan Antara Variabel Independen dan Variabel Dependen.....	30
Gambar 2.1.	Grafik Neraca Perdagangan Amerika Serikat (1960-1987..	44
Gambar 3.1.	Proporsi Ekspor Amerika Serikat di Pasar Dunia (1896-2000).....	72
Gambar 3.2.	Ekspor, Impor, dan Neraca Perdagangan Amerika Serikat..	73
Gambar 3.3.	Neraca Berjalan dan Neraca Perdagangan Amerika Serikat.	75
Gambar 4.1.	Alur Hubungan Prinsip Competitive Liberalization dengan Strategi dalam FTAs.....	107
Gambar 4.2.	FTAs AS sebagai Building Blocks Liberalisasi Perdagangan Dunia.....	113
Gambar 4.3.	Alur Hubungan War on Terrorism dengan Strategi dalam FTAs.....	123
Gambar 5.1.	Posisi FTAs dalam Neo-Institusionalisme.....	139

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1. Trade Promotion Act 2002. Division B – Bipartisan Trade Promotion Authority (Public Law 107-210 – Aug 6, 2002).
- Lampiran 2. National Security Strategy 2002. Bab VI. Ignite a New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade dan Bab V. Expand the Circle of Development by Opening Societies and Building the Infrastructure of Democracy.
- Lampiran 3. Analisis Regresi dan Uji Hipotesis Signifikansi FTAS AS terhadap Belanja Pertahanan AS.
- Lampiran 4. Ekspor, Impor, dan Volume Perdagangan AS dengan 100 Rekan Dagang Terbesar nya, Periode 2004-2008



DAFTAR SINGKATAN

AGOA	African Growth and Opportunity Act
ANZUS	Australia-New Zealand-United States
APEC	Asian-Pacific Economic Cooperation
AS	Amerika Serikat
ASEAN	Association of South East Asian Nations
ATPA	Andean Trade Preference Act
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act
AUC	United Self-Defense Forces of Colombia
BIT	Bilateral Investment Treaty
BMENA	Broader Middle East and North Africa Initiative
BTPA	Bipartisan Trade Promotion Act
CAP	Common Agricultural Policy
CBERA	Caribbean Basin Economic Recovery Act
DR-CAFTA	Dominican Republic-Central American Free Trade Area
EAI	Enterprise of ASEAN Initiative
ELN	National Liberation Army
FARC	Revolutionary Armed Forces of Colombia
FPA	Foreign Policy Analysis
FTA(s)	Free Trade Agreement(s)
FTAA	Free Trade Area of the Americas
FY	Fiscal Year
GATT	General Agreement on Tariff and Trade
GSP	Generalized System of Preference
H.R.	House of Representative
HST	Hegemonic Stability Theory
ILO	International Labor Organization
ISI	Integrated Sourcing Initiative
ITO	International Trade Organization
MEFTA	Middle East Free Trade Area
MEPI	Middle East Partnership Initiative



MOSS	Market-Oriented Sector Selective
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NAMA	Non-Agricultural Market Access
NSS	National Security Strategy
OTCA	Omnibus Trade and Competitiveness Act
P.L.	Public Law
PBAC	Pharmaceutical Benefits Advisory Committee
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PBS	Pharmaceutical Benefits Scheme
RTAA	Reciprocal Trade Agreement Act
S.	Senate
SPS	Sanitary and Phito-Sanitary
STEs	State Trading Enterprises
STR	Special Representative for Trade
TEA	Trade Expansion Act
TIFA	Trade Investment Framework Agreement
TPA	Trade Promotion Act/Trade Promotion Authority
TRIPs	Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights
UE	Uni Eropa
USTR	United State Trade Representative
VER(s)	Voluntary Export Restraint(s)
WIPO	World Intellectual Property Organization
WTO	World Trade Organization

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Selayaknya manusia, negara merupakan aktor purposif yang perilakunya dipengaruhi oleh intensi dan *'anthromorphic qualities'* seperti nafsu, keyakinan, dan intensionalitas.¹ Salah satu intensi yang mempengaruhi negara adalah 'peran'. Peran ditentukan oleh karakteristik pra-sosial yang berakar dari identitas, di mana aktor menduduki struktur sosial tertentu dan, untuk itu, bergantung pada keberadaan aktor yang lain.² Peran kepemimpinan, misalnya, menentukan perilaku 'sang pemimpin' terhadap 'yang dipimpin'. Hal ini juga terjadi dalam kepemimpinan internasional yang melibatkan negara-negara sebagai aktor di dalam interaksi sosial. Perilaku negara pemimpin, tentunya, didefinisikan oleh perannya sebagai kepemimpinan internasional – peran ini telah tereproduksi dalam interaksi sosialnya, baik dengan sistem internasional maupun negara-negara lain.

Kepemimpinan internasional adalah "kemampuan untuk mendorong kerjasama dan kebersamaan dari tujuan sosial antarnegara."³ Kepemimpinan membutuhkan tatanan politik yang sesuai, kondusif, dan efektif sehingga perannya tersebut berlangsung *legitimate*, atau dengan kata lain, memiliki legitimasi (keabsahan). Legitimasi sendiri dapat didefinisikan sebagai "[*legitimacy is*] a set of beliefs about the propriety, acceptability, or naturalness of an action, an actor/role, or a political order." [seperangkat kepercayaan tentang kesesuaian, penerimaan, atau kealamian dari sebuah tindakan, seorang aktor/peran, atau suatu tatanan politik].⁴ Begitu pula yang terjadi pada kepemimpinan internasional di mana negara yang menjadi pemimpin

¹ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, (Cambridge, NY: Cambridge University Press, 1999), hal: 193-197.

² *Ibid*, hal: 227.

³ G. John Ikenberry, "The Future of International Leadership," *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 3 (Autumn, 1996), hal: 1.

⁴ Ian Hurd, "Legitimacy and Authority in International Politics," *International Organization*, Vol. 53, No.2 (Spring, 1999), hal: 381. Hurd menggunakan definisi legitimasi sebagai keyakinan normatif, memiliki kualitas subyektif, relasional antara aktor dan institusi, serta didefinisikan oleh persepsi yang dimiliki oleh aktor terhadap institusi.

internasional membutuhkan tatanan politik internasional yang *legitimate* untuk mengakui, menerima, dan mendukung perannya tersebut. Kondisi inilah yang berlaku bagi Amerika Serikat (AS) sekarang ini.

Amerika Serikat telah mengasumsikan kepemimpinannya sejak berakhirnya Perang Dunia II. Roosevelt memandang kebijakan ekonomi sebagai instrumen fundamental bagi kepentingan keamanan nasional, terutama dalam menghadapi ancaman Uni Soviet.⁵ Sedangkan Pemerintahan Truman berhasil merealisasikan Marshal Plan – bantuan ekonomi untuk merestrukturisasi perekonomian Eropa paska-Perang Dunia II – dan mengedepankan usaha-usaha liberalisasi perdagangan AS; kemudian, kedua kebijakan tersebut dinilai berguna untuk menghimpun solidaritas aliansi.⁶ AS membangun koalisi dengan Eropa Barat dalam bentuk aliansi militer *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) dan kerjasama ekonomi multilateral. Mendekati berakhirnya Perang Dunia II (Juli 1944), AS menghimpun solidaritas internasional untuk membangun sebuah sistem perekonomian internasional yang berdasarkan pada aturan/perjanjian. Di bawah kepemimpinan AS, akhirnya, terbentuk tiga institusi perekonomian internasional, yaitu *International Monetary Fund* (IMF), *World Trade Organization* (WTO), dan *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD). Dengan memahami AS sebagai pemimpin internasional, saat itu, peran AS tidak hanya menggunakan *power*-nya untuk membentuk institusi perekonomian internasional, melainkan juga melibatkan kapasitas AS sebagai bentuk “tanggung jawab”-nya terhadap tatanan politik internasional paska Perang Dunia II dan perekonomian internasional paska *Great Depression*.

Kepemimpinan AS dalam perdagangan internasional dapat diasumsikan setelah kemampuannya dalam membangun institusi multilateralisme-liberal berhasil. Setelah bergeser dari pola kebijakan “isolasionisme” di mana AS

⁵ Pembentukan sistem perdagangan internasional yang terbuka bertujuan untuk membuat “*the economic foundations of peace ... as secure as the political foundation*” (Maret 26, pernyataan Presiden Roosevelt kepada Kongres), dikutip dari Robert E. Baldwin dan J. David Richardson, *Recent U.S. Trade Policy and Its Global Implications*, (Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1984).

⁶ Douglas Nelson, *Domestic Political Preconditions of US Trade Policy: Liberal Structure and Protectionist Dynamics*, *Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 1 (Jan. - Mar., 1989), hal: 95-96.

mengusung prinsip “egoisme pasif”⁷, AS bergerak kepada multilateralisme yang mengusung prinsip ekonomi liberal. Selama 5 dekade berikutnya, kepemimpinan AS diwujudkan melalui liberalisasi perdagangan dunia, baik secara bilateral maupun multilateral, yang bertujuan untuk mereduksi hambatan tarif negara-negara. Melalui sejumlah 30 perjanjian bilateral dan 8 negosiasi multilateral, tarif rata-rata berkurang sekitar 20 persen sejak 1930. Di bawah *U.S. Trade Agreement Programme*, AS berhasil mengadakan pra-putaran GATT dan dilanjutkan dengan tujuh putaran GATT. Hingga Putaran Tokyo (1974-1979), AS berhasil mendorong rata-rata reduksi di semua kewajiban hingga 29,6 persen, dan menyisakan 21,2 persen kewajiban dari proporsi tarif pada 1930.⁸

Oleh karena itu, AS dipandang perlu mempertahankan kepemimpinan internasionalnya dengan cara membangun tatanan politik internasional yang *legitimate* bagi pelaksanaan perannya tersebut. Upaya yang dilakukan AS untuk mempertahankan peran sebagai “pemimpin”, terutama dalam perdagangan internasional, adalah dengan membangun ikatan perdagangan bilateral dan regional dengan beberapa negara di sejumlah kawasan Hal tersebut, bagi kepemimpinan AS, guna memajukan kerjasama dan kebersamaan antarnegara. Terlihat dewasa ini, pola kebijakan perdagangan bilateral dan regional telah mendominasi kebijakan perdagangan AS, yakni berbentuk kesepakatan perdagangan bebas atau *free trade agreements* (FTAs).⁹ Sebenarnya, pola kebijakan bilateral dan regional telah secara eksplisit diperlihatkan ketika

⁷ Robert W. Osgood, “*Ideals and Self-Interest in American Foreign Relations*” dikutip dari Louise B. Ketz, *Encyclopedia of American Foreign Policy*, (New York: Charles Scribner’s Sons, 2002), hal: 338.

⁸ Real Philippe Laverge, *The Political Economy of U.S. Tariffs*. Unpublished Ph.D. thesis, University of Toronto, 1981, dikutip dari Robert E. Baldwin dan J. David Richardson, *Op.Cit.*, hal: 3, dikutip dari Robert E. Baldwin dan J. David Richardson, *Recent U.S. Trade Policy and Its Global Implications*, Working Paper No.1330, (Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1984).

⁹ Dalam *Bipartisan Trade Promotion Authority Act 2002*, AS menemukan hal-hal yang prinsipal berkenaan dengan ekspansi perdagangan internasional melalui pembentukan beberapa kesepakatan dagang, baik multilateral maupun bilateral. “*Trade is critical to the economic growth and strength of the United States and to its leadership in the world. Stable trading relationships promote security and prosperity.*” [Perdagangan sangat kritis bagi pertumbuhan dan kekuatan ekonomi AS dan bagi kepemimpinannya di dunia. Hubungan dagang yang stabil mewujudkan keamanan dan kemakmuran]. “*Leadership by the United States in international trade fosters open markets, democracy, and peace throughout the world.*” [Kepemimpinan oleh Amerika Serikat dalam perdagangan internasional mempercepat pasar terbuka, demokrasi, dan perdamaian di seluruh dunia.]

pembentukan NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) yang memasukkan AS, Kanada, dan Meksiko ke dalam sebuah area perdagangan bebas pada 1994 (Pemerintahan Clinton). AS juga telah memiliki FTA dengan Israel sejak 1985 dan dengan Kanada sejak 1989. Pada 1994, terlihat jelas bahwa FTAs menjadi “*fixture*” ketika AS di bawah Pemerintahan Clinton memimpin kelompok menteri perdagangan dari 33 negara barat yang setuju atas usaha ke arah pembentukan FTAA (*Free Trade Area of the Americas*). Pada tahun yang sama, pemimpin politik dari AS dan negara-negara APEC (*Asian-Pacific Economic Cooperation*) untuk mengusahakan ke arah perdagangan bebas dan investasi di kawasan pada 2010 bagi negara berkembang dan pada 2020 bagi semua negara anggota.¹⁰

Pada Pemerintahan George W. Bush, AS mengintensifkan perundingan dan penandatanganan *Free Trade Agreements* (FTAs) dengan beberapa negara, baik secara bilateral maupun regional. Dilakukannya perundingan dan penandatanganan FTAs pada Pemerintahan Bush merupakan fenomena baru dalam kebijakan perdagangan AS. Dalam masa pemerintahan tersebut, dan bahkan sejak itu, kebijakan perdagangan AS didominasi oleh bilateralisme dan regionalisme daripada multilateralisme yang telah dibangun di bawah kepemimpinannya paska Perang Dunia II. Dalam periode 2001-2009, AS telah menyetujui implementasi 7 (tujuh) FTAs, 4 (empat) FTAs yang telah disetujui kesepakatannya, serta 4 (empat) FTAs yang masih dalam negosiasi.¹¹ Hal tersebut dapat dinilai sebagai satu hal yang intensif apabila dibandingkan dengan pemerintahan-pemerintahan AS yang lain. Hanya terdapat dua FTAs yang dimiliki AS sekarang ini yang tidak dibangun di bawah Pemerintahan Bush, yaitu NAFTA yang dibentuk pada Pemerintahan Bill Clinton dan FTA dengan Israel dan Kanada, yang keduanya dibentuk pada Pemerintahan George H.W. Bush.

1.2. Rumusan Permasalahan

Penelitian ini pada dasarnya bermaksud untuk menganalisis perilaku negara dalam politik internasional. Perilaku yang dimaksudkan di sini adalah

¹⁰ William H. Cooper, “Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy,” dalam *Congressional Research Service*, January 13, 2009, hal: 3.

¹¹ *Ibid*, hal: 6

kemunculan pola bilateralisme dan regionalisme dalam kebijakan perdagangan AS yang diperlihatkan dengan intensifnya perundingan dan penandatanganan FTAs pada Pemerintahan George W. Bush. Terdapat faktor-faktor kausatif yang mendasari kemunculan bilateralisme dan regionalisme dalam kebijakan perdagangan AS. Penelitian ini akan meneliti faktor-faktor tersebut dengan mengasumsikan AS sebagai kepemimpinan internasional.

Dengan mengasumsikan AS memiliki peran sebagai pemimpin internasional, terdapat faktor-faktor yang mendasari dilakukannya perundingan dan penandatanganan FTAs bilateral dan regional secara intensif pada Pemerintahan Bush. Dengan demikian, pertanyaan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah mengapa Amerika Serikat melakukan perundingan dan penandatanganan *Free Trade Agreements* (FTAs) bilateral dan regional secara intensif pada Pemerintahan George W. Bush, periode 2002-2007?

Penelitian ini difokuskan pada periode 2002-2007 berdasarkan pada masa berlaku *Trade Promotion Act* 2002 yang merupakan landasan wewenang eksekutif (Presiden) untuk melakukan perundingan dan penandatanganan FTAs. Wewenang ini sejenis wewenang jalur cepat (*fast-track authority*) yang tidak lagi diterima Presiden sejak 1994, dan baru diterima lagi oleh Presiden melalui TPA 2002 tersebut. TPA 2002 merupakan legislasi kongresional yang memberikan *trade promotion authority* kepada Presiden untuk melakukan perundingan yang berkaitan dengan isu perdagangan. TPA 2002, pada dasarnya, berlaku selama 3 (tiga) tahun. Akan tetapi, TPA 2002 dapat diperpanjang oleh Kongres untuk masa berlaku 2 (dua) tahun. Dengan demikian, TPA 2002 seharusnya berlaku hingga 2005 dan diperpanjang oleh Kongres hingga 2007.

1.3. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor kausatif yang mendorong dilakukannya perundingan dan penandatanganan *Free Trade Agreements* (FTAs) secara intensif oleh Amerika Serikat (AS) pada Pemerintahan George W. Bush. Secara detil, penelitian ini bertujuan:

- Untuk memberi pembahasan bagaimana kemunculan bilateralisme dan regionalisme dalam kebijakan perdagangan AS; serta
- Untuk menganalisis fenomena perundingan dan penandatanganan FTAs pada Pemerintahan George W. Bush dalam konteks kepemimpinan AS dalam perdagangan internasional.

1.3.2. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu berkontribusi kepada ilmu hubungan internasional pada umumnya dan ilmu ekonomi politik internasional pada khususnya. Penelitian ini berusaha berkontribusi secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis, penelitian ini mampu memperkaya khazanah teori hubungan internasional, terutama yang terkait dengan isu-isu ekonomi politik internasional. Terlebih, penelitian ini mampu mengangkat sudut pandang yang lain untuk melihat kebijakan perdagangan suatu negara, yang tidak hanya menekankan pada *power* tetapi juga *social purpose*.

Sedangkan secara praktis, penelitian ini mampu memberi kontribusi secara empiris kepada analisis kebijakan publik terkait dengan kebijakan perdagangan Amerika Serikat (AS). Penelitian ini menyediakan analisis tentang perilaku AS dalam perdagangan internasional, serta bagaimana kebijakan perdagangan AS diformulasikan dewasa ini. Dengan demikian, para pembuat kebijakan Indonesia mampu mengantisipasi strategi perdagangan AS ke depan, baik dalam tataran multilateral di WTO, regional di kawasan Asia Tenggara (ASEAN), maupun bilateral dengan Indonesia.

1.4. Kerangka Pemikiran

1.4.1. Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka bertujuan untuk menyediakan *overview* penelitian itu sendiri. Dalam penelitian ini, terdapat tiga tinjauan pustaka yang diberikan. Pertama, tinjauan pustaka yang meninjau pemilihan teori kepemimpinan Ikenberry daripada teori stabilitas hegemonik sebagai kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini. Kedua, sebagai tinjauan lebih jauh tentang teori kepemimpinan Ikenberry yang memandang pentingnya elemen *power* dan *social purpose*, diberikan tinjauan pustaka tentang peran kedua elemen tersebut di dalam

analisis perilaku negara atau kebijakan luar negeri. Ketiga, tinjauan tentang fokus penelitian yang diangkat mengenai kemunculan pola bilateral dan regional dalam kebijakan perdagangan AS pada Pemerintahan George W. Bush.

Tinjauan tentang Basis Teoritis

Inti dari politik internasional adalah interaksi yang dilakukan oleh negara-negara dalam sebuah sistem internasional. Dalam politik internasional, perilaku negara atau kemunculan sebuah kebijakan nasional dapat didorong oleh beberapa faktor. Alasan di balik perilaku negara dapat dijelaskan dengan menggunakan *foreign policy theory* (FPT). Satu FPT yang sering kali digunakan dalam penelitian-penelitian Ilmu Hubungan Internasional adalah pemikiran K.J. Holsti. Dalam bukunya *International Politics: A Framework for Analysis*, Holsti mengemukakan dua jenis faktor yang mempengaruhi formulasi kebijakan luar negeri.¹² Pertama, faktor eksternal/sistemik yang memiliki beberapa variabel antara lain: struktur sistem internasional; karakteristik/struktur perekonomian dunia; tujuan dan tindakan dari aktor-aktor lain; masalah-masalah global dan regional; serta hukum internasional, dan opini dunia. Kedua, faktor domestik yang memiliki variabel turunan antara lain: kebutuhan sosio-ekonomi/keamanan; karakteristik geografi dan topografi; atribut nasional; struktur/filosofi pemerintah; opini publik; birokrasi; serta pertimbangan etis. Ada juga yang dinamakan *foreign policy analysis* (FPA).¹³ FPA merujuk pada analisis dan pemahaman terhadap “intensitas, pernyataan, dan tindakan dari seorang aktor.” FPA menggunakan beragam pendekatan dan metode, termasuk perbandingan FPA dan analisis data kasus; psikologi sosial dan politik, persepsi, dan budaya; politik birokrasi; analisis kebijakan domestik sebagai input kepada kebijakan luar negeri; studi kawasan; teori kebijakan, analisis ekonomi dan strategis; dan lain-lain. FPA dapat bersifat deskriptif, eksplanatif, ataupun prediktif. Namun, FPA ini sering dipandang sebagai bukan *school of analysis* yang “riil” karena sifatnya yang eklektik – berangkat dari penjelasan dan pemahaman yang terlalu luas dan beragam – dan mencakup semua.

¹² K.J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, (New Jersey: Prentice Hall, 1992), hal: 269.

¹³ Daniel S. Papp, *Contemporary International Relations: Frameworks for Understanding*, 4th Edition, (Boston: Allyn and Bacon, 1997), hal: 17-18.

FPT juga dipandang kurang memiliki dasar analisis yang kuat untuk mengkaji sebuah kebijakan yang spesifik sehingga kurang mampu menjelaskan secara mendalam dan membantu menentukan variabel dalam penelitian. Dalam penelitian ini, ingin dianalisis perilaku atau kebijakan dari negara yang memiliki kapabilitas material yang besar (hegemonik). Oleh karena itu, teori selanjutnya yang ditinjau adalah *hegemonic stability theory* (HST). Sebenarnya, HST merupakan pemikiran Charles Kindleberger pada 1970-an yang kemudian dipergunakan oleh Robert Gilpin dan Stephen D. Krasner untuk menjelaskan sistem perekonomian internasional. Kindleberger menekankan pada stabilitas sistem internasional sedangkan Gilpin dan Krasner menitikberatkan pada kepentingan dari negara dominan. Pada intinya, HST mengasumsikan bahwa sistem yang stabil membutuhkan penawaran sebuah barang publik (*public goods*) oleh negara hegemonik. Kindleberger menuliskan "*for the world economy to be stabilized, there has to be a stabilizer, one stabilizer.*" Barang publik sendiri didefinisikan sebagai barang yang ketika dikonsumsi oleh individu tidak akan menghalangi individu lain untuk mengkonsumsinya, serta tidak ada individu yang dapat mencegah individu lain untuk mengkonsumsinya (misal: penangkalan nuklir). Hegemon yang diasumsikan oleh Kindleberger adalah apa yang disebut dalam teori barang publik sebagai kelompok "*privileged*", di mana "*such that each of its members, or at least some one of them, has an incentives to see that the collective good is provided, even if he has to bear the full burden of providing it himself.*"¹⁴

Charles Kindleberger memandang bahwa pemeliharaan *free trade* memerlukan "*benevolent despot*" untuk menyediakan barang publik institusional tertentu. Mengikuti Mancur Olson, Kindleberger berpendapat bahwa ketiadaan "*selective incentives*" barang publik internasional akan berlangsung kecuali terdapat kelompok "*privileged*" yang memiliki cukup kepentingan pada barang tersebut dengan menanggung biaya dari pengadaan barang tersebut. HST memiliki dua konklusi yang terpisah. Pertama, kehadiran aktor dominan akan mendorong pengadaan rezim *free trade* internasional yang stabil (lebih luasnya,

¹⁴ Joanne Gowa, "Rational Hegemons, Excludable Goods, and Small Groups: An Epitaph for Hegemonic Stability Theory?," *World Politics*, Vol. 41, No. 3 (Apr., 1989), hal: 309-310.

hegemon menyediakan kepemimpinan bagi kemunculan rezim internasional di berbagai area isu). Kedua, walaupun aktor dominan memperoleh keuntungan dari situasi ini, negara-negara kecil memperoleh keuntungan yang lebih besar – diterminologikan oleh Olson sebagai “*small exploit the large*”.

Sebenarnya, HST memiliki dua varian, yaitu HST *a la* Kindleberger dan Gilpin-Krasner. Kindleberger dalam *The World in Depression, 1929-1939*, berfokus pada pengadaan barang kolektif dari stabilitas internasional. Dengan berangkat pada asumsi bahwa pasar secara inheren tidak stabil – atau sistem non-homeostatis – dan cenderung mengarah pada stagnasi dan fragmentasi, Kindleberger berpendapat bahwa perekonomian internasional akan stabil hanya jika terdapat pemimpin tunggal yang bersedia mengasumsikan tanggung jawabnya. Sedangkan Gilpin dan Krasner berusaha menjelaskan kekuatan dan penerimaan rezim perekonomian internasional. Rezim liberal jatuh tidak hanya karena mekanisme pasar internasional yang *self-regulating*, tetapi juga karena negara sering mengejar tujuan akan pendapatan dan kesejahteraan nasional agregat – stabilitas sosial, *power* politik, dan pertumbuhan ekonomi. Untuk itu, yang harus dilakukan oleh negara-negara tidak hanya mengatasi disfungsi pasar melalui intervensi pasar *hegemonial*, tetapi juga dengan menciptakan rezim internasional yang memenuhi kebutuhan keamanan negara supaya mereka dapat mengejar keuntungan dari perdagangan yang lebih bebas. Baik Gilpin maupun Krasner memandang bahwa rezim ekonomi internasional yang liberal tercipta ketika sebuah pemimpin tunggal hegemoni ada di dalam perekonomian internasional.¹⁵

David A. Lake dalam *Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?*, memandang HST bukan merupakan teori tunggal, melainkan mengandung dua jenis teori yang berbeda, yaitu teori kepemimpinan dan teori hegemoni. Teori kepemimpinan memiliki fondasi pada model barang publik dan berusaha menjelaskan produksi stabilitas internasional berupa infrastruktur ekonomi internasional. Sedangkan teori hegemoni berusaha menjelaskan pola keterbukaan ekonomi internasional,

¹⁵ David A. Lake, “Beneath the Commerce of Nations: A Theory of International Economic Structures,” *International Studies Quarterly*, Vol. 28, No. 2 (Jun., 1984), hal: 144-145.

dengan focus utama pada preferensi kebijakan perdagangan negara-negara yang berangkat dari perbedaan secara struktur. Dalam perdagangan internasional, Lake mengungkapkan kritik terhadap dugaan bahwa barang publik adalah perdagangan bebas. Lake menganggap perdagangan bebas adalah satu hal yang kompetitif dan *excludable*, untuk itu, barang publik dalam perdagangan internasional adalah *enforcement* aturan dagang – misal: prinsip *most-favoured nation* (FMN) – untuk mengatasi masalah aksi kolektif. Oleh karena itu, Lake menyalahkan pernyataan Kindleberger yang tidak memperlakukan infrastruktur ekonomi internasional sebagai barang publik, tetapi *malah* menyatakan bahwa perekonomian dunia membutuhkan *one stabilizer*.¹⁶

David A. Lake dalam "*Beneath the Commerce of Nations: A Theory of International Economic Structures*" menganalisis keseluruhan struktur ekonomi internasional, dan tidak hanya pada keberadaan hegemoni. Lake menemukan bahwa tidak ada hubungan aksiomatik antara hegemoni dan perdagangan bebas atau penurunan hegemoni dan proteksi. Perubahan di dalam struktur ekonomi internasional tidak menuju *unilateral supprotership* melainkan *multilateral supportership*. Sedangkan menurut Ruggie, Kindleberger terlalu berfokus pada dimensi *relative size* dan melupakan "dimensi *social purpose*". Hal ini, bagi Ruggie, membatasi konsepsi struktur ekonomi internasional, yang hanya dapat menjelaskan "bentuk dari tatanan internasional, tetapi tidak *contend-nya*".¹⁷ Sebagai hasilnya, *relative size* hanya mampu menjelaskan keperluan, tetapi tidak kondisi yang mencukupi bagi kemunculan sebuah perekonomian internasional yang liberal.

Bagi Duncan Snidal, terbatasnya fondasi analisis HST adalah pada distribusi keuntungan atau "*publicness*" dari kerjasama. Snidal membedakan dua tipe kepemimpinan (*leadership*): "koersif" (dipelihara dengan menggunakan *power*) dan "*benevolent*" (dikarakterstikkan dengan pengadaan barang publik). Tipe pertama membutuhkan hegemon tetapi yang tipe yang kedua dapat disediakan oleh kelompok kecil *rising powers* – diterminologikan sebagai

¹⁶ David A. Lake, "Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?," dalam *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 4 (Dec., 1993), hal:459-460.

¹⁷ John Gerrard Ruggie, "International Regimes, Transaction, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization* 36, hal: 382.

"*hegemonic cooperation*" – yang bersedia melanjutkan pengadaan barang kolektif.¹⁸ Sedangkan Keohane, dalam *After Hegemony*, menjelaskan bahwa kerjasama dapat berlanjut ketika terdapat rezim yang berlangsung kendatipun dalam kondisi penurunan hegemoni.¹⁹ Sebagai seorang institusionalis, Keohane menekankan pada pembentukan institusi dan efek yang diberikan institusi. "*Institutions change as a result of human action, and the change in expectations and process that result can exert profound effects on state behaviour.*" Terkait dengan *free trade* yang dapat dipandang sebagai institusi, FTAs diciptakan oleh negara karena efek antisipasi mereka terhadap pola perilaku.²⁰ Dengan demikian, baik teori barang publik maupun institusionalis, pada dasarnya, tidak memandang bahwa satu hegemon diperlukan untuk memproduksi infrastruktur ekonomi internasional.

Helen V. Milner dalam "*International Political Economy: Beyond Hegemonic Stability*" memandang bahwa "kepemilikan kekayaan [material] superior oleh sebuah negara tidak secara otomatis bertranslasi menjadi pengaruh yang besar atau hasil (*outcome*) yang menguntungkan bagi dunia."²¹ Milner berpendapat bahwa satu alasan mengapa distribusi *power* antarnegara tidak dilihat sebagai faktor eksklusif yang membentuk bekerjanya perekonomian internasional adalah peran pentingnya institusi internasional. Milner juga menggarisbawahi elemen sentral untuk menjelaskan perilaku politik, di mana penjelasan non-material menjadi kunci penting bagaimana tujuan negara didefinisikan. Ide, apakah mengenai peran negara yang sesuai dalam perekonomian atau hubungan *means-ends* antara instrumen dan hasil (*outcome*) kebijakan ekonomi, membentuk bagaimana pembuat kebijakan bertindak.

Daari beberapa kritik terhadap HST di atas, dapat disimpulkan bahwa HST memiliki "celah" kekurangan dalam fondasi analitisnya. Dalam menjelaskan

¹⁸ Duncal Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory," *International Organization*, Vol. 39, No. 4 (Autumn, 1985), hal: 1-2.

¹⁹ Untuk diskusi lebih lanjut baca Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton: Princeton University Press, 1984).

²⁰ Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power*, (Boulder, Colo: Westview, 1989), hal: 10; dikutip dari Robert O. Keohane dan Lisa L. Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer, 1995), hal:46.

²¹ Helen V. Milner, "International Political Economy: Beyond Hegemonic Stability," *Foreign Policy*, No. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge (Spring, 1998), pp. 112-123

kepentingan hegemon dan struktur ekonomi internasional, HST semata-mata menekankan analisisnya pada distribusi *power*, tetapi tanpa mengurangi peran pentingnya *power*, perlu juga digunakan analisis non-material, seperti peran *social purpose* seperti yang diusahakan Ruggie atau *institutional building* seperti yang dilakukan oleh Keohane. HST menjelaskan sebatas peran hegemon dalam terciptanya sistem internasional yang stabil tanpa menjelaskan keberlangsungan sistem sebagai hasil dari keberadaan institusi internasional. Untuk itu, diperlukan analisis yang lebih daripada penjelasan HST, di mana selain mengandalkan analisis *power* juga melibatkan analisis sosio-politik.

Satu teori yang mencukupi untuk menyediakan analisis perilaku negara hegemon adalah teori kepemimpinan dari G. John Ikenberry. Kepemimpinan internasional, bagi Ikenberry, adalah "*the ability to foster cooperation and commonality of social purpose among states*". Tidak seperti HST yang menekankan pada distribusi *material power* dari negara hegemon, teori ini memahami bahwa kepemimpinan mengandung dua elemen esensial, yaitu *power* dan *social purpose*. Teori ini juga menghadirkan analisis kepemimpinan ke dalam tiga tipe, yaitu struktur, institusi, dan situasi. Untuk itu, teori kepemimpinan Ikenberry berusaha melengkapi HST yang dianggap terlalu mengagung-agungkan analisis struktur sistem internasional dan distribusi *material power*. Secara lebih jauh, teori ini mampu mengkaitkan perihal kebijakan negara hegemon dengan legitimasi perannya sebagai kepemimpinan internasional. Dengan demikian, teori kepemimpinan Ikenberry memang berhak untuk digunakan dalam penelitian ini karena teorinya yang bersifat menjelaskan sekaligus memahami secara lebih jauh, mendalam, dan tentunya, lebih konstruktif daripada HST.

Tinjauan tentang Peran *Power* dan *Social Purpose* dalam Analisis Kebijakan Luar Negeri

Literatur utama yang mengungkapkan pentingnya rasionalitas dan ide dalam kebijakan luar negeri adalah "*Ideas and Foreign Policy: An Analytical*

Framework” dari Judith Goldstein dan Robert O. Keohane.²² Goldstein dan Keohane mengulas bagaimana ide-ide, yang didefinisikan sebagai keyakinan-keyakinan yang dianut oleh masing-masing individu, dapat memberikan penjelasan tentang keputusan-keputusan politik yang diambil. Mereka tidak menerima penjelasan rasionalis yang menganggap “ide tidak penting atau *ephiphenomenal*, baik karena agen secara benar mengantisipasi hasil dari tindakan mereka maupun karena beberapa proses yang terpilih memastikan bahwa hanya agen yang berperilaku seolah-olah mereka rasional mencapai tujuannya.” Ide dapat mempengaruhi kebijakan ketika keyakinan-keyakinan prinsipil atau kausal yang terkandung di dalamnya dapat menyediakan semacam peta jalan sehingga memberikan kejelasan tentang hal-hal yang ingin dituju oleh aktor-aktor terkait, juga ketika ide mempengaruhi hasil dari situasi-situasi yang diprediksi. Terkait ide dan rasionalitas, Goldstein dan Keohane menolak asumsi yang menyatakan bahwa ide lebih memiliki kekuatan dibandingkan dengan kepentingan, sebaliknya mereka berpendapat bahwa ide, sebagaimana juga kepentingan, memiliki pengaruh yang setara dalam setiap tindakan manusia.

Goldstein dan Keohane menyediakan tiga jalan kausal bagaimana ide mempengaruhi hasil (*outcome*) kebijakan. Pertama, ide diperlakukan sebagai “*road maps*”, sebuah peran yang berangkat dari kebutuhan individu untuk menentukan preferensi mereka atau untuk memahami hubungan kausal antara tujuan mereka dan strategi politik alternatif yang digunakan untuk mencapai tujuan. ide tersebut akan membatasi pilihan-pilihan dengan cara mengabaikan interpretasi-interpretasi lain atau dengan menggambarkan bahwa interpretasi lain tersebut tidaklah patut untuk dieksplorasi lebih jauh. Kedua, ide sebagai “*focal points*” dalam situasi strategis dari berbagai *equilibria*, yaitu, beberapa hasil “efisien” yang seimbang. Di sini, ide dapat membentuk individu memiliki satu dari seperangkat hasil yang mungkin. ide mempengaruhi interaksi strategis dengan cara menyediakan jawaban dalam suatu kondisi di mana tidak ada titik temu antarkepentingan yang dapat memuaskan semua pihak. Ketiga, “*institusionalisasi*,” di mana ketika ide telah terinstitusionalisasi – yaitu masuk ke

²² Judith Goldstein dan Robert Keohane, “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework,” dalam Judith Goldstein dan Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, (Ithaca: Cornell University Press, 1993).

dalam peraturan-peraturan dan norma-norma dan telah dipilih untuk menjadi kebijakan, ide bertindak untuk menspesifikkan kebijakan ketika tidak ada pembaruan/inovasi.

Tulisan selanjutnya adalah "*International Norm Dynamic and Political Change*" karya Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink.²³ Dalam artikelnya tersebut, Finnemore dan Sikkink memandang norma memiliki pola "daur hidup" (*life cycle*), di mana tiap tahapan dalam daur hidup tersebut memiliki karakternya masing-masing. Daur hidup norma terdiri dari tiga tahap: (1) "*norm emergence*", di mana norma pertama kali diusung oleh "*norm entrepreneurs*" sekaligus mengalami kontestasi dengan norma-norma "lama", dan akhirnya, muncul "*logic of appropriateness*"; (2) "*norm cascades*", di mana norma disebarkan ke agen-agen lain melalui sosialisasi, persuasi, maupun demonstrasi; serta (3) "*internatlization*", di mana norma secara keseluruhan telah diinternaslisasikan oleh aktor-aktor dan menerimanya sebagai kualitas "*taken-for-granted*".

Finnemore dan Sikkink, sebenarnya, berusaha menjembatani pertentangan yang terjadi antara analisis ide dan rasional (*rationalism*). Kemudian, diajukan proses yang dinamakan "konstruksi sosial strategis" (*strategic social construction*), di mana dalam proses tersebut digambarkan bahwa aktor-aktor secara rasional menyusun strategi-strategi untuk mencapai kepentingan atau tujuan yang sebelumnya telah mengalami konfigurasi oleh preferensi, identitas, dan pemahaman atas konteks sosial. Finnemore dan Sikkink menggunakan "*common knowledge*" – disebut pemahaman intersubjektif oleh aliran konstruktivis – yang digunakan oleh teori permainan (*game theory*). Analisis ide (konstruktivisme) berusaha memahami bagaimana preferensi dibentuk dan munculnya pengetahuan (*knowledge*), hal ini terjadi sebelum aktor mengejawantahkan rasionalitas instrumentalnya.

Tulisan yang secara khusus berkaitan dengan *social purpose* adalah artikel "*International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the*

²³ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," dalam *International Organization* 52, 4, Autumn 1998, hal: 887-917.

Postwar Economic Order" karya John Gerrard Ruggie.²⁴ Dalam tulisanya tersebut, Ruggie berusaha memahami kemunculan dan perkembangan internasionalisasi wewenang politik pada periode paska Perang Dunia II, dengan menekankan keberadaan institusi internasional – sering disebut sebagai “*new-institutionalism*”. Menurut Ruggie, “institusionalisasi” melekat elemen wewenang (*authority*); wewenang dipahami sebagai konjungsi – digunakan/dilibatkan secara bersamaan – dari *power* dan *legitimate social purpose*. Dalam setiap manifestasi institusional, wewenang politik merepresentasikan sebuah *fusion* – peleburan dua inti atom yang kemudian dihasilkan satu atom yang lebih besar – antara *power* dan *legitimate purpose*. Esensi tatanan ekonomi internasional paska Perang Dunia II terletak pada rekonsiliasi fundamental dari dua tujuan: kebutuhan untuk menyediakan kerangka kerja bagi sebuah tatanan perdagangan internasional yang liberal; dan keperluan untuk menciptakan kondisi-kondisi bagi stabilitas sosial domestik.

Ruggie berpendapat bahwa interpretasi tentang wewenang internasional yang ada berfokus hanya pada *power* dan menafikkan dimensi *social purpose*, untuk itu, muncul masalah formulasi di mana *power* mampu memprediksikan bentuk (*form*) dari tatanan internasional tetapi tidak kandungannya (*content*). Untuk memahami kandungan (*content*) dari tatanan ekonomi internasional dan tentang rezim yang membentuk tatanan tersebut, perlu melihat bagaimana *power* dan *legitimate social purpose* melebur menjadi satu untuk memproyeksikan wewenang politik ke dalam sistem internasional. Masalah selanjutnya adalah kejadian perubahan dari dan di dalam rezim. Selama ini, model yang ada tentang perubahan rezim adalah keberadaan hegemon. Ruggie menemukan model perubahan rezim yang tidak semata-mata menekankan pada *power* tetapi juga *social purpose*. Ketika konsentrasi *power* ekonomi terkikis dan “kekuatan” dari rezim internasional semakin melemah, maka instrumen rezim akan berubah. Namun, selama *purpose* masih konstan, maka struktur normatif rezim tidak akan berubah. Instrumen baru akan muncul mengikuti situasi *power* di dalam tatanan ekonomi internasional tetapi ketika instrumen tetap merefleksikan *purpose* yang

²⁴ John Gerrard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization* 36 (Spring 1982): 379-416.

sama, instrumen tersebut akan merepresentasikan *norm-governed* daripada *norm-transforming*.

Dalam area perekonomian internasional, Ruggie mendefinisikan tatanan ekonomi internasional sebagai “*the product of state-society relations in the economic powers that matter*,” di mana hubungan tersebut mengekspresikan *shared-social purpose* tentang peran yang sesuai bagi wewenang *vis-a-vis* pasar. Ruggie menyebut hal itu sebagai perimbangan antara “wewenang” dan “pasar” yang secara fundamental mentransformasikan hubungan *state-society*, dengan mendefinisikan kembali *legitimate social purpose* dalam mengejar *power* negara yang diharapkan untuk dipergunakan di dalam perekonomian domestik.

Tinjauan tentang FTAs Bilateral dan Regional dalam Kebijakan Perdagangan Pemerintahan Bush

Fokus dari penelitian ini adalah kemunculan pola bilateralisme dan regionalisme dalam kebijakan perdagangan Amerika Serikat (AS). Sebenarnya, penelitian tentang kebijakan perdagangan AS telah banyak dilakukan. Penelitian tersebut lebih sering mengambil kasus FTAs yang spesifik dengan negara tertentu. Dari sinilah, penelitian ini merupakan generalisasi dari kebijakan perdagangan bilateral dan regional AS pada Pemerintahan Bush.

Penelitian tentang *Free Trade Agreements* (FTAs) dalam kebijakan perdagangan AS telah dilakukan oleh William H. Cooper dalam tulisannya yang berjudul “*Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy*” membahas tentang perkembangan kebijakan perdagangan AS terutama dalam mengusung FTAs serta implikasinya terhadap kebijakan perdagangan AS ke depan – Pemerintahan Barrack Obama.²⁵ FTAs bilateral dan regional telah menjadi bagian dari kebijakan perdagangan AS, terutama sejak penandatanganan FTA dengan Israel dan Kanada dan selanjutnya pembentukan *North American Free Trade Area* (NAFTA) dengan Kanada dan Meksiko. Kepentingan AS akan FTAs bilateral dan regional mulai terangkat ketika Pemerintahan George W. Bush memperoleh wewenang *fast-track* melalui

²⁵ William H. Cooper, “Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy,” *Loc. Cit.*

pengesahan *Trade Promotion Act* (TPA) 2002 oleh Kongres. Pemerintahan Bush membuka kembali perundingan FTAs yang telah dimulai pada Pemerintahan Clinton. Pada akhir 2002, Pemerintahan Bush menyelesaikan perundingan FTAs dengan Cile dan Singapura; keduanya mulai dilaksanakan pada 1 Januari 2004. Dengan lolosnya dan disahkannya TPA, Bush menggunakan wewenang tersebut untuk melaksanakan perundingan dan penandatanganan beberapa FTAs.

Dalam tulisannya tersebut, Cooper mengemukakan beberapa pertanyaan. Pertama, apakah FTA mendukung atau menghambat kepentingan nasional jangka panjang dan tujuan kebijakan perdagangan AS? Kedua, tipe kesepakatan FTA yang mana yang sanggup memenuhi kepentingan nasional AS? Ketiga, kriteria apa yang seharusnya digunakan AS untuk memilih partner FTA? Keempat, apakah FTAs sebagai substitusi atau komplementer bagi komitmen dan kepentingan AS dalam mempromosikan sistem perdagangan multilateral melalui WTO? Kelima, apa efek dari habisnya masa berlaku TPA terhadap masa depan FTAs sebagai strategi kebijakan perdagangan?

Negara-negara membentuk FTAs berdasarkan pertimbangan ekonomi dan politik. Secara ekonomi, FTAs dibentuk untuk mengeliminasi hambatan tarif dan non-tarif antara negara-negara anggotanya. Maraknya pembentukan FTAs di dunia internasional dipandang oleh Cooper sebagai akibat dari alatnya perundingan dan implementasi *Doha Development Agenda* (Putaran Doha) di dalam WTO. Pertimbangan politik juga menjadi motivasi untuk membentuk FTAs. AS membentuk FTAs dengan Israel dan Yordania untuk semakin menegaskan dukungan AS kepada negara-negara tersebut dan untuk memperkuat hubungan dengan mereka. Kebijakan perdagangan paska-Perang Dunia II AS di bawah Pemerintahan presidensial memiliki beberapa tujuan yang saling terkait, yaitu: (1) untuk mengamankan pasar terbuka bagi eksportir AS; (2) untuk melindungi produsen domestik dari praktik perdagangan yang tidak adil (*unfair*) dan dari membanjirnya impor perdagangan; (3) untuk mengendalikan perdagangan atas nama kebijakan luar negeri dan keamanan nasional; serta (4) untuk mempercepat peningkatan perdagangan global agar terwujud pertumbuhan ekonomi dunia.

Untuk memenuhi tujuan-tujuan tersebut, AS membentuk dan melaksanakan kebijakan perdagangannya dalam tiga jalur. Pertama, AS menggunakan perundingan multilateral untuk mendirikan dan mengembangkan sebuah sistem perdagangan berdasarkan aturan (*rule-based*), yaitu dengan mendirikan *General Agreement in Tariffs and Trade* (GATT) pada 1947 yang selanjutnya pada 1995 berubah menjadi *World Trade Organization* (WTO). AS telah melanjutkan pendekatan ini sebagai seorang pemimpin pada putaran terakhir – *Doha Development Agenda*. Kedua, AS menggunakan jalur “unilateral” dengan menekankan pada ancaman pembalasan/retaliasi dengan tujuan agar partner dagangnya bersedia membuka pasarnya bagi ekspor AS atau untuk menghentikan praktik dan kebijakan perdagangan yang ofensif; salah satu contohnya adalah penerapan *voluntary export restraint* (VER) kepada Jepang. Ketiga, kebijakan perdagangan AS dewasa ini didominasi oleh jalur FTAs bilateral dan regional.

Cooper juga menjelaskan posisi FTAs dalam konteks kebijakan perdagangan Pemerintahan Bush. Bush menempatkan strategi dari kebijakan perdagangan AS melalui sistem perdagangan multilateral tetapi dengan menitikberatkan pada ikatan bilateral dan regional melalui FTAs. Kebijakan perdagangan pada Pemerintahan Bush diterminologikan sebagai “*competitive liberalization*”. Cooper mengutip pernyataan Robert Zoellick dari *United States Trade Representative* (USTR) bahwa dengan bergerak di berbagai jalur, AS dapat menciptakan *competition in liberalization* yang akan meningkatkan pengaruh (*leverage*) dan mempromosikan pasar terbuka di *hemisphere*-nya dan seluruh belahan bumi.

Dalam kaitannya dengan GATT/WTO terutama Artikel I, Cooper memandang bahwa FTAs melanggar prinsip *most-favoured nation* (MFN) karena FTA memberikan perlakuan preferensial bagi negara-negara anggota daripada negara-negara non-anggota. Sedangkan Artikel XXIV menginginkan anggota-anggota dari FTA tidak menetapkan hambatan tarif atau non-tarif yang lebih tinggi atau lebih restriktif dalam perdagangannya dengan non-anggota sebelum diadakannya FTA. Dalam “*Enabling Clause*” Artikel XXIV membolehkan negara-negara berkembang untuk membentuk pengaturan perdagangan preferensial tanpa memberlakukan kondisi-kondisi menurut Artikel XXIV.

Penelitian tentang FTAs bilateral pada Pemerintahan Bush telah dilakukan oleh Susan Rahmawati yang berupa karya akademis berjudul **“Faktor-Faktor Pendorong Amerika Serikat dalam Menandatangani Perjanjian Perdagangan Bebas dengan Korea Selatan (FTA KORUS 2006-2007).”**²⁶ Penelitian tersebut, berfokus pada FTAs bilateral AS-Korea Selatan yang telah ditandatangani dan diimplementasikan pada Pemerintahan Bush. Secara keseluruhan, penelitian tersebut berusaha meneliti dan membahas penyebab AS tetap menandatangani FTA dengan Korea Selatan meskipun dampak ekonomi yang diterimanya tidak lebih besar daripada Korea Selatan. Hasil dari penelitian tersebut adalah bahwa dengan menandatangani BFTA dengan negara partner dagang, AS mendapatkan keuntungan ekonomi politik dan keamanan. Namun satu hal yang tidak pernah lepas dari kepentingan AS adalah kepentingannya untuk mempertahankan hegemoni dalam sistem perdagangan internasional yang terbuka dan liberal. Selebihnya, AS memiliki kepentingan untuk mempertahankan dan meningkatkan hegemoninya di kawasan Asia Timur, terutama setelah Cina naik dan menjadi aktor utama di kawasan.

Sebenarnya, dalam penelitiannya tersebut, Susan menggunakan kerangka teori “stabilitas hegemoni” untuk membuktikan hipotesisnya: (1) peningkatan pengaruh ekonomi dan politik Cina di Asia Timur mendorong AS menandatangani FTA KORUS sebagai langkah untuk *hedge the rising China*; (2) penandatangan FTA KORUS dilakukan untuk mempertahankan dan meningkatkan hegemoni AS dalam sistem perdagangan internasional yang terbuka dan liberal di Asia Timur; serta (3) AS menggunakan FTA KORUS sebagai strategi untuk menarik negara lain di Asia Timur mengadakan BFTA dengan AS. Pada intinya, teori stabilitas hegemoni menyatakan bahwa dunia membutuhkan satu negara yang dominan (hegemon) untuk menciptakan dan melaksanakan prinsip dan aturan perdagangan bebas di dalam sistem internasional. Dengan demikian, tujuan dan kepentingan AS adalah untuk menciptakan sistem perdagangan internasional yang terbuka dan liberal, sesuai dengan prinsip pasar bebas. Tujuan dan kepentingan AS ini terkait dengan

²⁶ Susan Rahmawati, *Faktor-Faktor Pendorong Amerika Serikat dalam Menandatangani Perjanjian Perdagangan Bebas dengan Korea Selatan (FTA KORUS 2006-2007)*, (Depok: Universitas Indonesia, 2009).

kewajiban hegemon untuk menyediakan *public goods* yang dalam konteks ini adalah perdagangan bebas.

Dalam penelitiannya, Susan menemukan tiga faktor yang mendorong AS menandatangani FTA KORUS. Faktor pertama adalah peningkatan pengaruh ekonomi dan politik Cina di Asia Timur, atau penilaian Cina sebagai *regional major power* di Asia. Sejak dekade 1990-an, peningkatan kekuatan ekonomi Cina sudah terlihat yang disertai dengan besarnya surplus perdagangan dan cadangan devisa Cina. Dengan menggunakan doktrin "*peaceful rise*", Cina semakin mengintensifkan hubungan perdagangannya dengan negara-negara di Asia Timur, salah satunya dengan Korea Selatan. Hal tersebut ditunjukkan pada 2003 ketika Cina menjadi partner dagang utama dan pasar ekspor terbesar Korea Selatan. Dilihat dari perspektif AS, maka pengaruh ekonomi dan politik Cina yang meningkat merupakan suatu ancaman bagi hegemoni AS di kawasan Asia Timur. Oleh karena itu, untuk merespon peningkatan pengaruh ekonomi dan politik Cina terhadap Korea Selatan dan di kawasan Asia Timur, AS mengadakan FTA dengan Korea Selatan. Atau dengan kata lain, AS menandatangani FTA KORUS sebagai langkah untuk *hedge the rising China*.

Faktor kedua adalah kepentingan AS untuk mempertahankan dan meningkatkan hegemoni AS di kawasan Asia Timur. Munculnya Cina sebagai kekuatan ekonomi dan politik di kawasan, dalam jangka panjang, mampu menggeser dominasi AS di kawasan. Untuk mempertahankan dan meningkatkan hegemoni dalam sistem perdagangan internasional yang terbuka dan liberal di Asia Timur, AS harus secepat mungkin memiliki *institutional feature* yang dapat menjamin eksistensinya di kawasan tersebut. Salah satu bentuk dari *institutional feature* adalah BFTA. Oleh karena itu, tujuan AS menandatangani FTA dengan Korea Selatan adalah agar AS memiliki eksistensi institusional di Asia Timur yang dapat meningkatkan interaksinya dengan negara-negara di kawasan serta mengurangi pengaruh ekonomi dan politik Cina.

Selanjutnya, faktor ketiga yang mendorong AS menandatangani FTA KORUS adalah untuk memajukan FTA dengan negara-negara lainnya di Asia Timur. Ketika AS memosisikan dirinya sebagai hegemon, maka menjadi tanggung jawab AS untuk menyediakan *public goods* kepada negara-negara lain

dalam sistem internasional. Hal ini juga didukung oleh pernyataan dari Wendy Cutler, *Assistant United States Trade Representative for Japan, Korea and APEC Affairs*, yang menyatakan bahwa FTA KORUS dapat menjadi model di kawasan dan menstimulasi reformasi dan pembukaan pasar di negara-negara di Asia Timur. Dalam hubungan internasional, konteks *public goods* adalah sistem perdagangan yang liberal dan terbuka, mata uang yang stabil serta keamanan internasional. AS sebagai hegemon dalam sistem perdagangan internasional yang terbuka dan liberal mendorong perdagangan bebas di Asia Timur.

Susan menemukan bahwa semua variabel independen berpengaruh terhadap penandatanganan FTA KORUS. Namun dari ketiga variabel tersebut, Susan menilai terdapat satu variabel yang memiliki pengaruh terbesar bagi AS untuk tetap menandatangani FTA KORUS kendatipun dampak ekonomi yang diterimanya tidak signifikan dan tidak lebih besar daripada Korea Selatan. Variabel tersebut adalah kepentingan hegemonik AS dimana AS perlu mempertahankan dan meningkatkan hegemoni AS di kawasan Asia Timur. Hal tersebut mempertimbangkan kebenaran dari teori stabilitas hegemoni bahwa kepentingan utama AS dalam sistem internasional adalah mempertahankan hegemoninya. Selanjutnya, upaya mempertahankan hegemoni AS di kawasan Asia Timur dapat dilakukan dengan penandatanganan FTAs dengan negara-negara di kawasan tersebut. Dengan demikian, kepentingan hegemoni menjadi dasar utama bagi AS dalam melakukan FTA dengan Korsel.

Tabel 1.1. Tinjauan Pustaka

Perihal Pustaka	Pemikir	Judul Penelitian	Tinjauan
Basis Teoritis	K.J. Holsti	International Politics: A Framework for Analysis	Dua jenis faktor yang mempengaruhi formulasi kebijakan luar negeri, yaitu faktor eksternal/sistemik dan faktor domestik.
	Daniel S. Papp	Contemporary International Relations: Frameworks for Understanding	FPA merujuk pada analisis dan pemahaman terhadap intensi, pernyataan, tindakan dari seorang aktor. FPA menggunakan beragam pendekatan dan metode sehingga bersifat eklektik.

	Joanne Gowa	Rational Hegemons, Excludable Goods, and Small Groups: An Epitaph for Hegemonic Stability Theory?	HST mengasumsikan bahwa sistem yang stabil membutuhkan penawaran barang publik oleh negara hegemoni. Negara hegemoni bertindak sebagai penstabil tatanan.
	David A. Lake	Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?	HST bukan teori tunggal, melainkan mengandung dua jenis teori yang berbeda, yaitu teori kepemimpinan dan teori hegemoni
	David A. Lake	Beneath the Commerce of Nations: A Theory of International Economic Structures	Tidak ada hubungan aksiomatik antara hegemoni dan perdagangan bebas atau penurunan hegemoni dan proteksi. Perubahan dalam struktur ekonomi internasional tidak menuju <i>unilateral supportership</i> melainkan <i>multilateral supportership</i> .
	Robert O. Keohane dan Lisa L. Martin	The Promise of Institutional Theory	Kerjasama dapat berlanjut ketika terdapat rezim yang berlangsung kendatipun dalam kondisi penurunan hegemoni. Institusi seperti FTAs diciptakan oleh negara karena efek antisipasi mereka terhadap pola perilaku.
	Helen V. Milner	International Political Economy: Beyond Hegemonic Stability	Kepemilikan kekayaan superior oleh sebuah negara tidak secara otomatis bertranslasi menjadi pengaruh yang besar atau hasil yang menguntungkan bagi dunia. Penjelasan non-material menjadi kunci penting bagaimana tujuan negara didefinisikan.
	G. John Ikenberry	The Future of International Leadership	Kepemimpinan internasional adalah kemampuan untuk mendorong kerjasama dan kebersamaan dari tujuan sosial antarnegara. Terdapat dua elemen kepemimpinan internasional, yaitu <i>power</i> dan <i>social purpose</i> .
Power dan Social Purpose	Judith Goldstein dan Robert O. Keohane	Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework	Ide-ide yang didefinisikan sebagai keyakinan dapat memberikan penjelasan tentang keputusan-keputusan politik. Ide dapat mempengaruhi kebijakan ketika keyakinan-keyakinan prinsipil atau kausal yang terkandung di dalamnya dapat menyediakan semacam peta jalan sehingga memberikan kejelasan tentang hal-hal yang ingin dituju.
	Martha	International Norm	Konstruksi sosial strategis: aktor-

	Finnemore dan Kathryn Sikkink	Dynamic and Political Change	aktor secara rasional menyusun strategi-strategi untuk mencapai kepentingan atau tujuan yang sebelumnya telah mengalami konfigurasi oleh preferensi, identitas, dan pemahaman atas konteks sosial.
	John Gerrard Ruggie	International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order	Institusionalisasi melekat wewenang; wewenang sebagai konjugasi dari <i>power</i> dan <i>legitimate social purpose</i> . Tatanan ekonomi internasional sebagai produk hubungan negara-masyarakat dalam <i>power</i> ekonomi. Hubungan tersebut mengekspresikan <i>shared-social purpose</i> tentang peran yang sesuai bagi wewenang <i>vis-à-vis</i> pasar.
FTAs dalam Kebijakan Perdagangan AS	William H. Cooper	Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy	FTAs bilateral dan regional telah menjadi bagian dari kebijakan perdagangan AS, terutama sejak FTA dengan Israel dan Kanada dan NAFTA.
	Susan Rahmawati	Faktor-Faktor Pendorong Amerika Serikat dalam Menandatangani Perjanjian Bebas dengan Korea Selatan (FTA KORUS 2006-2007)	Faktor-faktor yang mendorong AS menandatangani FTA dengan Korea Selatan berdasarkan HTS: (1) peningkatan pengaruh ekonomi dan politik Cina di Asia Timur; (2) mempertahankan dan meningkatkan hegemoni AS; serta (3) menarik negara lain untuk mengadakan FTA bilateral dengan AS.

1.4.2. Kerangka Teori

Teori Kepemimpinan

Kepemimpinan suatu negara dalam sistem internasional, kebanyakan, didekati dengan pendekatan yang menitikberatkan pada *material power*. Sering kali, kepemimpinan didefinisikan secara saling menggantikan (*interchangeably*) dengan hegemoni. Perbedaan kepemimpinan dan hegemoni, sebenarnya, terletak pada fokusnya. Teori kepemimpinan, pertama kali, dapat dirujuk pada pengamatan yang dilakukan oleh David Lake yang membedakan dua sisi yang menyusun teori stabilitas hegemoni, yakni teori kepemimpinan dan teori hegemoni. Teori kepemimpinan dibangun berdasarkan teori barang publik (*public goods*) dan berfokus pada produksi stabilitas internasional dan infrastruktur ekonomi internasional. Sedangkan teori hegemoni berusaha menjelaskan pola

keterbukaan ekonomi internasional dengan berfokus pada preferensi perdagangan nasional.²⁷ Dalam perdagangan internasional, Lake mengungkapkan kritik terhadap dugaan bahwa barang publik adalah perdagangan bebas. Lake menganggap perdagangan bebas adalah satu hal yang kompetitif dan *excludable*, untuk itu, barang publik dalam perdagangan internasional adalah *enforcement aturan dagang* – misal: prinsip *most-favoured nation* (FMN) – untuk mengatasi masalah aksi kolektif. Oleh karena itu, Lake menyalahkan pernyataan Kindleberger yang tidak memperlakukan infrastruktur ekonomi internasional sebagai barang publik, tetapi menyatakan bahwa “perekonomian dunia perlu distabilkan, harus ada sebuah penstabil, *one stabilizer*.”²⁸

Kepemimpinan dan hegemoni berbeda dalam memandang penggunaan *power*. Hegemon secara perlu bersikap koersif dan menggunakan *power*-nya yang digunakan untuk merekonsiliasi preferensi-preferensi kebijakan perdagangan nasional yang saling berkonflik. Sedangkan kepemimpinan hanya menggunakan *power*-nya untuk mengatasi masalah *free-rider*.²⁹ Hal ini juga dipandang sama oleh Ikenberry yang menyatakan kepemimpinan internasional tidak sekedar penggunaan *power* negara. Dalam artikelnya *America's Imperial Ambition*, Ikenberry menyebutkan bahwa AS “dapat menggunakan *power* dan mencapai kepentingan nasionalnya, tetapi sekaligus membantu memperdalam *fabric* masyarakat internasional. *American power did not destabilize world order; it helped create it.*”³⁰ Selanjutnya, teori kepemimpinan yang digunakan sebagai kerangka teori penelitian ini adalah yang berasal dari pemikiran G. John Ikenberry. Teori ini, utamanya, digunakan karena dapat menjelaskan bahwa kepemimpinan tidak sekedar berkenaan dengan penggunaan *material power* negara melainkan juga dengan keahlian/kapasitas dalam konteks *social purpose*.

G. John Ikenberry

Kepemimpinan dalam hubungan internasional dapat merujuk pada pemikiran G. John Ikenberry dalam artikelnya “*The Future of International*

²⁷ David A. Lake, *Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?*, *Loc. Cit.*, hal: 459-489.

²⁸ *Ibid.*, hal: 463.

²⁹ *Ibid.*, hal: 469.

³⁰ G. John Ikenberry, “America's Imperial Ambition,” dalam *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5 (Sep. - Oct., 2002), hal: 48.

Leadership” yang mendefinisikan kepemimpinan sebagai “kemampuan untuk mendorong kerjasama dan kebersamaan dari tujuan sosial antarnegara.” (*the ability to foster cooperation and commonalty of social purpose among states*). Kepemimpinan dan penciptaan struktur institusional memperpanjang keberlangsungan penurunan dominasi militer dan ekonomi suatu negara, serta memperpanjang keberlangsungan kebijakan luar negeri dari suatu pemerintahan tertentu.³¹

Ikenberry menyatakan bahwa kepemimpinan memiliki elemen esensial, yaitu *power* dan tujuan (*purpose*). **Pertama**, untuk melaksanakan kepemimpinan adalah menyuruh yang lain untuk melakukan hal-hal yang mereka akan maupun tidak akan lakukan. Hal ini melibatkan kemampuan untuk membentuk, baik secara langsung maupun tidak langsung, kepentingan atau aksi/tindakan dari yang lain. Kepemimpinan melibatkan kemampuan tidak hanya untuk “membalik telapak tangan” tetapi juga untuk menyebabkan negara-negara lain menggambarkan kepentingan dan tujuan kebijakan mereka dalam hal yang baru. **Kedua**, kepemimpinan tidak hanya melibatkan kapabilitas *power* dan kekayaan material, melainkan juga kemampuan untuk memproyeksikan seperangkat ide atau prinsip politik tentang tatanan politik yang sesuai (*proper*) dan efektif. Hal ini memberi kemampuan untuk memproduksi aksi/tindakan gabungan atau kolaboratif dengan beberapa negara. Kepemimpinan merupakan penggunaan *power* untuk membawa aksi/tindakan dari sebuah kelompok kepada tujuan kolektif.³²

Ikenberry membagi kepemimpinan ke dalam tiga tipe, yaitu: kepemimpinan struktural, institusional, dan situasional.

Kepemimpinan struktural merujuk pada distribusi kapabilitas militer yang memberi beberapa negara kemampuan untuk mengarahkan keseluruhan bentuk dari tatanan politik dunia. Kekayaan alam, kapital, teknologi, angkatan militer, dan kekuatan ekonomi merupakan karakteristik yang membentuk *power* negara, yang kemudian, menentukan kapasitas bagi kepemimpinan dan hegemoni. Artikulasi terkuat dari kepemimpinan struktural adalah pemikiran Gilpin tentang

³¹ G. John Ikenberry, “The Future of International Leadership,” *Loc. Cit.* hal: 386.

³² *Ibid.*, hal: 388

tatanan dan perubahan politik dunia. Menurut Gilpin, tatanan dunia merupakan refleksi distribusi dari kapabilitas material dari negara-negara. Gilpin mengemukakan bahwa “kendali” (*control over*) atau “tata-kelola” (*governance*) hegemoni atas sistem difasilitasi oleh “prestise” negara pemimpin dan oleh “hukum dan aturan” (*rights and rules*) yang membentuk hubungan khusus antara negara-negara. Namun, kepemilikan yang besar atas kapabilitas material akhirnya memungkinkan negara hegemoni untuk melaksanakan kepemimpinan hegemonik (*hegemonic leadership*).

Kepemimpinan institusional merujuk pada aturan dan praktik yang disetujui negara-negara sebagai prinsip dan prosedur yang membimbing hubungan antarnegara. Institution diartikan sebagai “*self-imposed constraints that states create to assure continuity in their relations and to facilitate the realization of mutual interests.*” (batasan kepada diri yang diciptakan negara-negara untuk menjamin keberlanjutan dalam hubungan mereka dan untuk memfasilitasi realisasi kepentingan bersama). Ikenberry percaya bahwa institusi akan memainkan peranan penting di masa depan dalam menyediakan kepemimpinan dalam ketiadaan hegemoni AS. Argumen dari kepemimpinan institusional terletak bukan pada institusi internasional yang menentukan hasil (*outcomes*) negara, melainkan institusi tersebut yang membentuk dan membatasi bagaimana negara menentukan dan mengejar kepentingan dan tujuan kebijakan mereka. Hal ini juga berdasarkan argumen neoliberal-institusional: kerjasama antarnegara adalah hal yang sulit dilakukan; karena adanya ketakutan akan kecurangan, biaya transaksi, dan ketidakpastian akan keuntungan. Untuk itu, institusi dapat mengatasi dan memitigasi masalah tersebut. Institusi mengurangi ketidakpastian akan reliabilitas negara-negara lain dan, di lain tempat, mereka merendahkan biaya untuk menghasilkan kesepakatan.

Kepemimpinan situasional merujuk pada aksi dan inisiatif negara untuk mendorong kerjasama tetapi bukan bagian dari distribusi *power* ataupun keberadaan institusi. Tipe ini lebih pada keahlian atau kemampuan untuk melihat kesempatan untuk membangun atau mengorientasikan/mengarahkan kembali tatanan politik internasional. Kepemimpinan ini menitikberatkan pada kemampuan (*ability*) daripada kapasitas material negara.

Ikenberry menjelaskan bahwa kepemimpinan tidak sekedar menggunakan *power* negara. Kepemimpinan juga melibatkan keahlian untuk memproyeksikan seperangkat tujuan atau prinsip yang memungkinkan sekelompok negara untuk mendefinisikan dan mengejar kepentingannya dalam cara yang diakui oleh negara-negara lain. Legitimasi ada ketika tatanan politik berdasarkan *reciprocal consent*. Tatanan politik tersebut muncul ketika negara-negara lain mengadopsi aturan dan norma dari tatanan politik sebagai hal yang prinsipil (*matter of principle*), dan tidak semata karena mereka dipaksakan. Namun jika suatu negara hegemon ingin membangun sebuah tatanan politik yang *legitimate*, negara tersebut harus mengartikulasikan prinsip dan norma, serta terlibat dalam negosiasi dan kompromi yang memiliki sedikit penggunaan *power*. Hal inilah yang dimaksudkan Ikenberry sebagai hubungan antara *power* dan tujuan sosial (*social purpose*).

Teori tentang *Free Trade Area* (FTA)

Free trade areas (FTAs) merupakan bagian kategori yang luas dari pengaturan perdagangan dimana negara-negara anggotanya memperoleh perlakuan preferensial dalam hal perdagangan. Adapun kesepakatan perdagangan preferensial antara lain: (1) area perdagangan bebas, dimana negara-negara anggota setuju untuk mengeliminasi hambatan tarif dan non-tarif dalam perdagangan barang di dalam FTA, tetapi tiap-tiap negara tetap menggunakan kebijakan perdagangannya, termasuk tarif yang dikenakan kepada negara di luar FTA; (2) *customs unions*, dimana negara-negara melaksanakan perdagangan bebas antarmereka dan menggunakan tarif bersama dan kebijakan perdagangan lainnya di luar pengaturan; (3) *common markets*, negara-negara anggota mengeliminasi hambatan terhadap aliran buruh dan capital yang bergerak antarbatas negara di dalam pasar; (4) *economic unions*, dimana negara-negara di dalamnya menggabungkan perekonomian mereka bahkan membentuk mata uang bersama hingga terbentuk kebijakan moneter bersama pula dan institusi ekonomi bersama.³³

Operasionalisasi Konsep

³³ William H. Cooper, "Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy," *Loc. Cit.*, hal: 1-2.

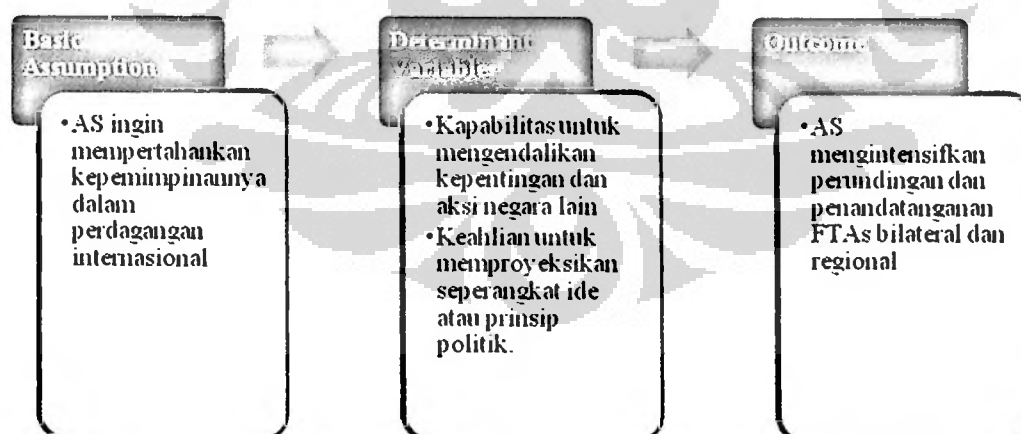
Tabel 1.2. Konsep, Variabel, dan Indikator Teori Kepemimpinan beserta Operasionalisasinya

Konsep	Variabel	Indikator
Power	Kapabilitas untuk mengendalikan kepentingan dan/atau aksi negara-negara lain.	<i>Enforcement</i> aturan dagang yang liberal dan terbuka melalui FTAs.
<i>Social Purpose</i>	Kapasitas untuk memproyeksikan seperangkat ide atau prinsip politik tentang tatanan politik yang sesuai dan efektif.	Seperangkat ide, norma, dan prinsip di dalam FTAs – misal: doktrin “ <i>competitive liberalization</i> ” dan “ <i>war on terrorism.</i> ”

Asumsi

1. Amerika Serikat (AS) melaksanakan peran kepemimpinan dalam perdagangan dunia yang terbuka dan liberal.
2. AS ingin mempertahankan perannya sebagai kepemimpinan dalam perdagangan internasional.

Gambar 1.1. Alur Pemikiran



Hipotesis

1. AS melakukan perundingan dan penandatanganan Free Trade Agreements (FTAs) bilateral dan regional untuk meng-*enforce* aturan dagang yang liberal dan terbuka; dan
2. Diintensifikannya perundingan dan penandatanganan FTAs pada Pemerintahan George W. Bush karena AS memproyeksikan seperangkat ide, norma, atau prinsip – seperti “*competitive liberalization*” dan “*war on terrorism*.”

1.5. Model Analisis

Model analisis yang digunakan dalam penelitian ini diturunkan dari variabel dan indikator yang terdapat pada tabel operasionalisasi konsep dari teori kepemimpinan internasional. Model analisis di sini berangkat dari asumsi bahwa AS merupakan kepemimpinan internasional, dan kemudian, AS ingin tetap mempertahankan kepemimpinannya tersebut. Kepemimpinan internasional dipertahankan dengan membangun sebuah tatanan politik internasional yang sesuai, efektif, dan *legitimate*, untuk itu, kepemimpinan AS memiliki legitimasi politik. Berangkat dari teori kepemimpinan Ikenberry, kepemimpinan tidak sekedar menggunakan *power* melainkan juga melibatkan *social purpose*. Dengan demikian, perilaku dari seorang pemimpin dapat dipandang sebagai hasil dari penggunaan *power* dan *social purpose* secara bersamaan.

Pembentukan FTAs sendiri dipandang sebagai upaya AS untuk membangun tatanan politik internasional yang *legitimate* bagi kepemimpinannya. Dalam kaitannya dengan kepemimpinannya, AS mengintensifkan perundingan dan penandatanganan *Free Trade Agreements* (FTAs) bilateral dan regional pada Pemerintahan George W. Bush periode 2002-2007 didorong oleh beberapa faktor determinan, antara lain: (1) kemampuan/kapabilitas untuk meng-*enforce* aturan dagang yang liberal dan terbuka ke dalam FTAs; dan (2) keahlian/kapasitas untuk memproyeksikan ide, norma, dan prinsip; yang kedua-duanya dilakukan secara bersamaan dalam politik internasional.

Gambar 1.2. Hubungan Antara Variabel Independen dan Variabel Dependen



1.6. Metode Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan metode *deductive-reasoning* atau yang lebih dikenal sebagai metode kuantitatif untuk membahas dan menjawab permasalahan tentang faktor-faktor pendorong dilakukannya perundingan dan penandatanganan FTAs bilateral dan regional secara intensif pada Pemerintahan George W. Bush pada periode 2002-2007. Metode kuantitatif berdasar pada logika deduktif yang dimulai dengan topik yang luas, disempitkan menjadi pertanyaan penelitian dan hipotesis dan selanjutnya menguji kebenaran hipotesis dengan menggunakan bukti-bukti empiris. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori/pemikiran sebagai alat untuk menganalisis permasalahan penelitian, atau dengan kata lain, teori/pemikiran digunakan sebagai "lensa analisis". Teori sendiri adalah seperangkat konsep, definisi, dan proposisi yang saling berhubungan dan menjelaskan suatu fenomena dengan menspesifikkan hubungan antarvariabel.³⁴ Sedangkan konsep adalah abstraksi atau pernyataan yang terbentuk sebagai akibat generalisasi hal-hal yang bersifat khusus. Dalam penelitian tersebut dihasilkan beberapa hipotesis (dugaan awal) yang diturunkan

³⁴ Betty H. Zisk, *Political Research: A Methodological Sampler*, (Lexington: DC Heath and Company, 1981), hal: 17.

dari variabel yang terdapat dalam kerangka teori. Hipotesis-hipotesis tersebutlah yang akan diuji kebenarannya.³⁵

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah metode berupa data sekunder. Data dapat berupa dan berasal dari karya ilmiah seperti karya akademis/tesis, jurnal, hasil penelitian, dan literatur lainnya. Selanjutnya, data-data tersebut dipilih untuk disesuaikan dengan operasionalisasi konsep sehingga secara spesifik dapat diarahkan untuk menjawab pertanyaan permasalahan. Data-data empiris juga digunakan untuk membuktikan kebenaran hipotesis sehingga nantinya dapat ditarik kesimpulan apakah hipotesis tersebut terbukti atau tidak.

1.7. Sistematika Penulisan

Pembabakan dalam penelitian ini akan dibagi ke dalam lima bab sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan terdiri dari Latar Belakang Masalah, Pertanyaan Masalah, Tujuan dan Signifikansi Penelitian, Tinjauan Pustaka, Kerangka Pemikiran, Asumsi, Hipotesis, Operasionalisasi Konsep, Model Analisis, serta Metode Penelitian

Bab II FTAs Bilateral dan Regional dalam Kebijakan Perdagangan Amerika Serikat

2.1. Perkembangan Kebijakan Perdagangan AS

Kebijakan perdagangan AS merupakan satu hal yang dinamis dan berkembang dari masa ke masa. Bermula dari kemunculan pola “isolasionisme” pada periode antara Perang Dunia I dan II, kemudian bergeser ke pola multilateralisme-liberal, selanjutnya kemunculan pola yang dikenal sebagai “unilateralisme-agresif”, dan kemudian kemunculan pola bilateralisme dan regionalisme.

2.2. FTAs Bilateral dan Regional pada Pemerintahan George W. Bush

Pembahasan secara komprehensif tentang FTAs yang dirundingkan dan ditandatangani pada Pemerintahan George W. Bush. Pembahasan juga seputar seluk beluk wewenang promosi perdagangan (*trade promotion authority*)

³⁵ *Ibid.*, hal: 18.

berdasarkan *Trade Promotion Act* 2002 yang digunakan Presiden Bush untuk melakukan perundingan dan penandatanganan FTAs secara intensif.

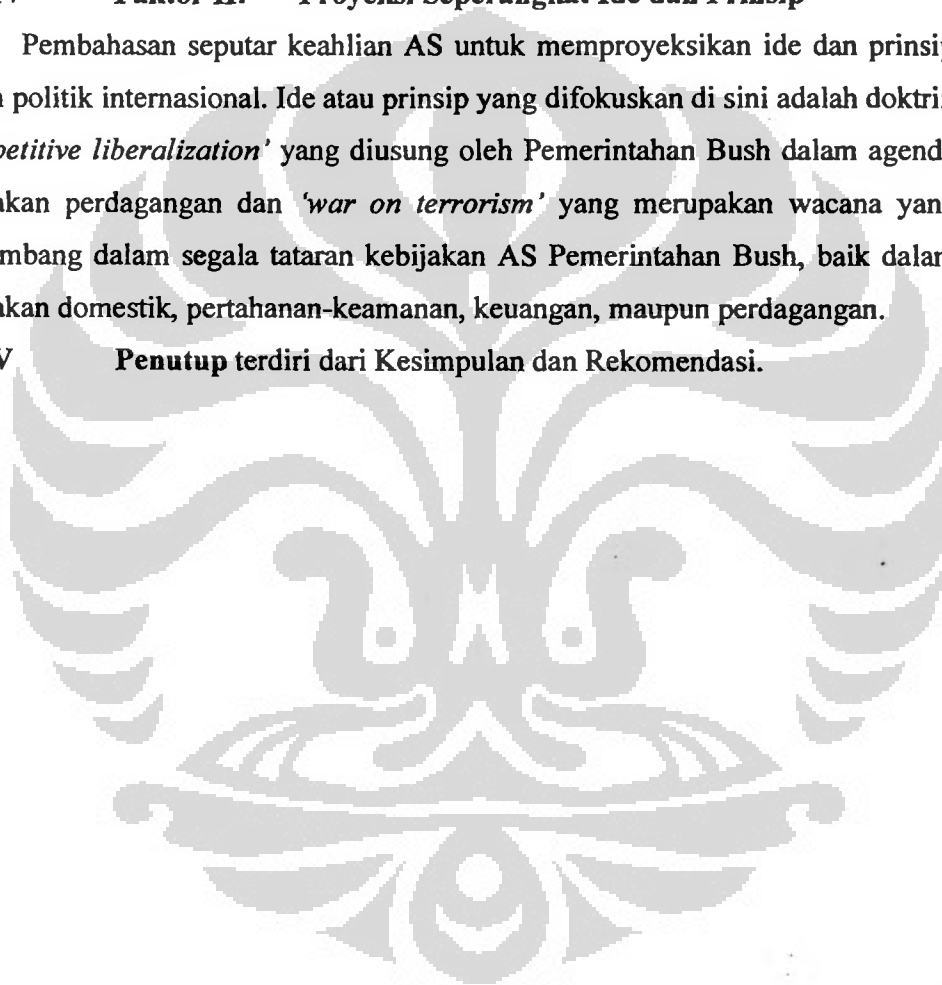
Bab III Faktor I: *Enforcement* Aturan Dagang

Pembahasan seputar kemampuan AS untuk meng-*enforce* aturan dagang ke dalam FTAs sehingga berhasil mempengaruhi kepentingan dan aksi negara-negara lain. Kapabilitas AS tersebut terlihat dari berhasilnya AS meng-*enforce* berbagai macam aturan dagang yang liberal dan terbuka kepada rekan-rekan dagangnya di dalam FTA yang terkait.

Bab IV Faktor II: Proyeksi Seperangkat Ide dan Prinsip

Pembahasan seputar keahlian AS untuk memproyeksikan ide dan prinsip dalam politik internasional. Ide atau prinsip yang difokuskan di sini adalah doktrin '*competitive liberalization*' yang diusung oleh Pemerintahan Bush dalam agenda kebijakan perdagangan dan '*war on terrorism*' yang merupakan wacana yang berkembang dalam segala tataran kebijakan AS Pemerintahan Bush, baik dalam kebijakan domestik, pertahanan-keamanan, keuangan, maupun perdagangan.

Bab V Penutup terdiri dari Kesimpulan dan Rekomendasi.



BAB II

FTAs BILATERAL DAN REGIONAL DALAM KEBIJAKAN PERDAGANGAN AMERIKA SERIKAT

2.1. Perkembangan Kebijakan Perdagangan Amerika Serikat

Kebijakan perdagangan Amerika Serikat mengalami perkembangan dalam lima dekade ini. Terutama paska Perang Dunia II, AS mengadopsi kebijakan perdagangan yang bertujuan pada internasionalisme. Hal ini memperlihatkan perubahan dalam pola kebijakan luar negeri AS yang mulanya pada periode antara Perang Dunia I dan II mengadopsi “isolasionisme”. Internasionalisme kebijakan perdagangan AS, kemudian, diwujudkan dalam beberapa pola yang dikenal, antara lain: multilateralisme, unilateralisme, serta bilateralisme dan regionalisme. Internasionalisme kebijakan perdagangan AS berlangsung dari usainya Perang Dunia II hingga sekarang.

2.1.1. Isolasionisme

Paska Perang Dunia I, AS memperlihatkan pola kebijakan yang sering dikenal dengan terminologi “isolasionisme” atau “non-intervensionisme”. Isolasionisme sendiri merupakan satu kesatuan kebijakan AS pada era antara Perang Dunia I dan II. Robert W. Osgood dalam *“Ideals and Self-Interest in American Foreign Relations”* (1953) mendefinisikan isolasionisme sebagai bentuk “egoisme pasif”; Selig Adler menekankan faktor kausatif dari isolasionisme pada pemenuhan kebutuhan ekonomi secara sendiri, persepsi yang mengancam keamanan, dan prasangka etnis (*The Isolationist Impulse*, 1957); sedangkan Arthur A. Ekirch dalam *“Ideas, Ideals, and American Diplomacy”* (1966) menjelaskan isolasionisme sebagai kebijakan yang didesain untuk memastikan kemerdekaan *de facto* setelah Revolusi Amerika dimenangkan; serta Manfred Jonas dalam *“Isolationism in America, 1935-1941”* (1966) menganalisis posisi isolasionis sebelum Perang Dunia II dan menemukan indikasi bertahannya unilateralisme yang dipicu oleh ketakutan akan perang.

³⁶ AS menerapkan politik dan ekonomi isolasionisme dengan menolak

keanggotaan di Liga Bangsa-Bangsa, Traktat Versailles, dan memasang hambatan tarif tertinggi. Salah satu faktor penyebab kegagalan *London Economic Conference* (1933) adalah karena posisi ekonomi AS yang *inward-looking* yang menunjukkan internasionalisme AS yang rendah.³⁷

Dalam kebijakan perdagangan, pola isolasionisme ditunjukkan dengan diberlakukannya *Tariff Act 1930* atau yang lebih dikenal dengan Tarif Smoot-Hawley, di mana AS mengamandemen tarif spesifik lebih dari dua puluh barang dan sebagian besar meningkat.³⁸ Pada masa tersebut, AS memiliki rata-rata tarif tertinggi yang pernah dialaminya, dengan kewajiban (*duty*) yang mencapai estimasi 60 persen dari nilai impor yang dikenai kewajiban.³⁹ Hal ini menyebabkan negara-negara meningkatkan hambatan tarifnya kepada AS sebagai retaliasi. Akhirnya, perdagangan dunia mengalami stagnasi, serta bagi AS, impor menurun dari \$4,40 milyar pada 1929 menjadi \$1,45 milyar pada 1933, serta ekspor jatuh dari \$5,16 milyar menjadi \$1,65 milyar. Krisis *Great Depression* yang telah berlangsung pada 1930 semakin dalam dan mengglobal.⁴⁰

2.1.2. Multilateralisme

Isolasionisme dalam kebijakan perdagangan AS berakhir dengan diberlakukannya *Reciprocal Trade Agreement Act* (RTAA) 1934 oleh Kongres yang mayoritas Demokrat. Pemerintahan Roosevelt memperpanjang RTAA 1934 hingga 1945 (1940, 43, 45, dan selanjutnya 48, 49, 53, 54, 55, dan 58). RTAA 1934 sendiri adalah legislasi yang memberi wewenang Presiden untuk melakukan perundingan secara bilateral tentang reduksi tarif *product-by-product* (Kongress hanya sebatas menetapkan batasannya). Dengan adanya, RTAA 1934, eksekutif

³⁶ Louise B. Ketz, *Op. Cit.*, hal: 338.

³⁷ Dominick Salvatore (ed.), "Changes in the Global Trading System: A Response to Shift in National Economic Power" oleh Robert E. Baldwin, dalam *Protectionism and World Welfare*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), hal: 81.

³⁸ I.M. Destler, *American Trade Politics, 4th Edition*, (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2005), hal:11.

³⁹ John M. Dobson, *Two Centuries of Tariffs: The Background and Emergence of the United States International Trade Commission* (Washington, DC: US International Trade Commission, December 1976), hal:34. Dikutip dari *Ibid.*, hal: 11.

⁴⁰ U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1970, Part 2* (Washington, DC: US Department of Commerce, 1975), hal: 884. Banyak dari kejatuhan tersebut, tentunya, mencerminkan kejatuhan harga dan penurunan output.

memiliki wewenang untuk mengendalikan kebijakan perdagangan internasional yang sebelumnya dikendalikan oleh Kongres. Menteri Luar Negeri AS Cordell Hull (1933-1944) menggunakan wewenang tersebut, di mana hingga 1945, AS telah masuk ke dalam 32 kesepakatan perdagangan bilateral dengan 27 negara, memperoleh konsesi tariff sebesar 64 persen dari semua impor yang dikenakan kewajiban (*duty*) dan menurunkan tingkat tariff hingga rata-rata 44 persen. Hull memberlakukan sebuah kebijakan liberalisasi perdagangan berdasarkan prinsip resiprositas.⁴¹

Roosevelt memandang kebijakan ekonomi sebagai instrumen fundamental bagi kepentingan keamanan nasional. AS mulai menerima pandangan politik Roosevelt bahwa melanjutkan isolasionisme internasional akan memperpanjang stagnasi ekonomi dan pengangguran dalam perekonomian AS dan seperti itu akan menimbulkan konflik militer baru. Pada awal Perang Dunia II, Cordell Hull merancang institusi ekonomi multilateral paska-Perang. Sejak itu, AS mengadopsi kebijakan ekonomi multilateralisme yang mengusung liberalisasi ekonomi. Melalui PBB, AS (Roosevelt) mengusulkan pembentukan institusi ekonomi internasional untuk menyediakan mekanisme perbaikan neraca pembayaran bagi setiap negara dan mewujudkan rekonstruksi dan pembangunan. Institusi tersebut adalah *International Trade Organization* (ITO) yang memuat seperangkat komprehensif aturan dagang dan sebuah mekanisme bagi liberalisasi perdagangan berdasarkan RTA 1934, tetapi dengan mengganti perundingan bilateral dengan multilateral. Aturan tersebut memberi negara-negara yang berada dalam sistem non-diskriminasi akses ke pasar tiap-tiap negara. Namun, proposal ITO tidak diratifikasi oleh Kongres yang mayoritas Republik ketika dibawa oleh Presiden Truman.⁴²

Paska Perang Dunia II, AS muncul sebagai negara dengan kapabilitas material yang besar, baik secara militer, politik, maupun ekonomi. Kondisi Eropa yang hancur akibat Perang Dunia II menempatkan AS sebagai kekuatan ekonomi dunia. Hancurnya Jerman dan Jepang paska Perang Dunia II dan ekspansi fasilitas

⁴¹ Hull merupakan pendukung Liga Bangsa-Bangsa Woodrow Wilson. Selama Perang Dunia I, Hull menduduki keanggotaan Kongres yang berasal dari Partai demokrat.

⁴² Per Magnus Wijkman, "U.S. Trade Policy: Alternative Tacks or Parallel Tracks?" dalam David Malone dan Yuen Foong Khong (Eds.), *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspective*, (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003), hal: 256-257.

produksi industri AS memberi konsensi yang besar bagi produsen AS atas pasar negara-negara tersebut dan proporsi pasar terbesar di antara negara-negara lain – paling tidak hingga 1950-an. Proporsi AS dalam ekspor negara industri meningkat dari 25,6 persen pada 1938 menjadi 35,2 persen pada 1952. Sedangkan, proporsi Jerman dan Jepang jatuh dari 24,0 persen menjadi 11,4 persen dalam periode tersebut. Proporsi tersebut memperlihatkan semakin besarnya proporsi AS jika dibandingkan dengan jumlah 21 persen pada 1938 dan 1928.⁴³

Tabel 2.1. Putaran-Putaran dalam Kerangka GATT (1947-1994)⁴⁴

Putaran	Pemotongan Rata-Rata dalam Semua Kewajiban	Kewajiban Sisa dalam Proporsi dari Tarif 1930	Subyek	Negara yang Berpartisipasi
1934-1937, Pra-GATT	32,2	66,8		
Genewa, 1947	21,1	52,7	Tarif	23
Annecy, 1949	1,9	50,7	Tarif	13
Torquay, 1950-1951	3,0	50,1	Tarif	38
Geneva, 1955-1956	3,5	48,9	Tarif	26
Dillon, 1961-1962	2,4	47,7	Tarif	26
Kennedy, 1964-1967	36,0	30,5	Tarif dan ukuran-ukuran <i>antidumping</i>	62
Tokyo, 1974-1979	29,6	21,2	Tarif, ukuran-ukuran non-tarif, kesepakatan kerangka kerja	103
Uruguay, 1986-1994	51,7	10,2	Tarif, ukuran-ukuran non-tarif, aturan, jasa, hak kekayaan intelektual, penyelesaian sengketa, tekstil, pertanian, penciptaan WTO	123

Sumber: Philippe Lavergne, "The Political Economy of U.S. Tariffs," Ph.D. thesis, University of Toronto (1981), direproduksi oleh Robert Baldwin, "The Changing Nature of U.S. Trade

⁴³ Dominick Salvatore (ed.), *Op. Cit.*, hal: 82.

⁴⁴ Dimuat dalam Per Magnus Wijkman, *Loc. Cit.*, hal: 258.

Policy Since World War II,” dan Hanspeter Tschani dan Ossi Tuusvuori, *Principles and Elements of Free Trade Relations*, hal: 26. Update bagi Putaran Uruguay berasal dari WTO.

Sebenarnya, AS telah menempatkan pola multilateralisme-liberal sejak 1930-an. Selama lima dekade ke depan, AS menempuh jalur perundingan, baik yang bersifat bilateral maupun multilateral, keseluruhan jalur ditujukan untuk mereduksi hambatan tarif negara-negara. Melalui sejumlah 30 perjanjian bilateral dan 8 negosiasi multilateral, tarif rata-rata berkurang sekitar 20 persen sejak 1930. AS di bawah *U.S. Trade Agreement Programme* berhasil mengadakan pra-putaran GATT ditambah dengan tujuh putaran selanjutnya. Dalam putaran-putaran tersebut banyak disepakati reduksi kewajiban dagang (misal: tarif). Hingga Putaran Tokyo (1974-1979), AS berhasil mendorong rata-rata reduksi di semua kewajiban hingga 29,6 persen, dan menyisakan 21,2 persen kewajiban dari proporsi tarif pada 1930. Perlu ditekankan di sini, kebijakan perdagangan AS paska-Perang Dunia II berdasarkan perdagangan liberal, bukan perdagangan bebas, karena mengakui adanya kemungkinan proteksi bagi industri-industri yang dilukai oleh peningkatan impor sebagai konsesi liberalisasi perdagangan.

Pada 1994, di Marakesh, Maroko, GATT berubah menjadi World Trade Organization (WTO). Paska GATT, pembicaraan perdagangan multilateral berlanjut dalam kerangka WTO, tepatnya, dalam Putaran Doha atau *Doha Development Round*. Perundingan tersebut diluncurkan pada Pertemuan Tingkat Menteri WTO ke-4 pada 2001 di Doha, Qatar, yang setuju untuk melakukan sebuah putaran baru perundingan dagang multilateral. Putaran Doha dikarakteristikan dengan perbedaan yang alot antara AS, Uni Eropa, dan negara-negara berkembang – terutama Brasil dan India – pada isu-isu utama seperti pertanian, hambatan tarif dan non-tarif, jasa, dan perbaikan dagang. Kendati pada Putaran Uruguay telah dihasilkan kesepakatan-kesepakatan tentang pertanian dan jasa, AS menginginkan perundingan yang lebih lanjut dalam kedua isu tersebut agar tercipta liberalisasi perdagangan yang lebih luas.

Dalam Putaran Doha, terdapat beberapa isu krusial yang menjadi perundingan alot antarnegara, antara lain: isu pertanian, jasa, dan akses pasar non-pertanian (NAMA). Tujuan AS dalam putaran ini adalah penghilangan subsidi ekspor pada pertanian, menurunkan tarif dan kuota, serta pengurangan dukungan domestik pengacau-perdagangan. Deklarasi Doha memasukkan ketiga pilar dari

dukungan pertanian, yang dinyatakan sebagai berikut: “*comprehensive negotiations aimed at substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade distorting support*” (perundingan yang komprehensif bertujuan pada peningkatan substansial dalam akses pasar; penurunan, dengan pandangan untuk menarik, semua bentuk subsidi ekspor; dan penurunan substansial dalam dukungan pengacau perdagangan). Perundingan di Cancun, utamanya. Dipengaruhi oleh reformasi *Common Agricultural Policy* (CAP) UE. Isu penting bagi UE adalah apakah atau tidak menyetujui pemisahan (*decoupling*) pembayaran petani berdasarkan produksi. Tipe pembayaran tersebut merupakan pengacau-perdagangan paling besar (*amber box*). Pada 26 Juni 2003, menteri-menteri pertanian UE menyetujui sebuah paket reformasi yang memasukkan pemisahan sebagian bagi produk-produk tertentu. Reformasi UE kebanyakan ditujukan pada satu pilar dari reformasi pertanian, yaitu dukungan domestik, tetapi benar-benar sedikit pada pilar kedua atau akses pasar. Dalam perundingan WTO tentang akses pasar, AS dan Grup Cairns mendukung pelevelan, atau harmonisasi, dari tarif tertinggi, sedangkan UE dan Jepang menginginkan fleksibilitas untuk memotong beberapa jenis barang daripada yang lain untuk memenuhi pemotongan tingkat total rata-rata.⁴⁵

Kealotan lainnya adalah “indikasi geografis” “*geographical indications*” atau perlindungan bagi nama-nama produk yang mencerminkan lokasi asal dari produk tersebut (misal: anggur Bordeaux). Negara-negara Eropa, India, dan beberapa negara menginginkan sebuah pendaftaran bermandat atas indikasi geografi yang akan mencegah negara-negara lain menggunakan nama-nama terdaftar. AS dan negara-negara lain menolak untuk merundingkan daftar bermandat, tetapi akan menerima pendaftaran sukarela tanpa adanya paksaan yang mengharuskan. Selanjutnya, UE tidak akan menerima kesepakatan pertanian tanpa pendaftaran geografi.⁴⁶

⁴⁵ Ian F. Ferguson, “World Trade Organization Negotiations: The Doha Development Agenda,” dalam *Congressional Research Service*, hal: 8.

⁴⁶ “European Commission Lowers on Geographic Indications,” *Inside U.S. Trade*, 5 Oktober 2007. Dikutip dari *Ibid.*, hal: 9.

Negara-negara berkembang memandang reformasi dalam perdagangan pertanian sebagai satu dari tujuan paling penting. Mereka menyatakan bahwa produsen mereka tidak dapat bersaing dengan barang-barang pertanian surplus yang oleh negara-negara maju, khususnya UE dan AS, dijual di pasar dunia pada harga yang rendah atau disubsidi. Beberapa negara Afrika juga meminta penghentian subsidi kapas yang menghancurkan pasar bagi produsen Afrika.⁴⁷

Kesepakatan Kerangka Kerja Juli 2004 menyediakan sebuah dasar bagi keberlanjutan pembicaraan-pembicaraan pertanian. Dalam hal dukungan domestik, subsidi dikurangi dengan cara pendekatan “*tiered*” (berjenjang) atau “*banded*” yang diterapkan untuk mencapai “harmonisasi” level dukungan. Negara-negara yang melakukan subsidi akan membuat penurunan pembayaran dari 20% pengurangan dalam level dukungan pada tahun pertama kesepakatan. Pengurangan tarif akan menggunakan formula “*tiered*” dengan sebuah komponen harmonisasi, tetapi dengan beberapa pengecualian bagi “produk sensitif-impor.” UE, akhirnya, setuju pada penghilangan subsidi ekspor, yang merupakan tujuan utama AS dalam perundingan.⁴⁸

AS diminta oleh UE dan negara-negara berkembang yang dipimpin oleh Brasil dan India, untuk membuat tawaran yang lebih baik untuk mengurangi dukungan domestik pengacau-perdagangan. AS bersikeras kepada UE dan negara-negara berkembang untuk membuat pengurangan yang lebih substansial dalam tarif dan untuk membatasi jumlah produk sensitif-impor dan spesial yang terbebas dari pemotongan. Produk sensitif-impor adalah isu yang paling diperhatikan oleh negara-negara maju seperti UE, sedangkan negara-negara berkembang lebih memperhatikan produk spesial – pembebasan dari pemotongan tarif dan pengurangan subsidi karena pertimbangan pembangunan (*development*), ketahanan pangan (*food security*), atau penghidupan (*livelihood*). Brasil menekankan pengurangan subsidi domestik pengacau-perdagangan (*trade-distorting*), terutama oleh AS, sedangkan India bersikeras pada sejumlah besar

⁴⁷ *Ibid.*, hal: 9.

⁴⁸ *Ibid.*, hal: 9.

produk spesial yang tidak akan diperlihatkan pada pembukaan pasar yang lebih luas.⁴⁹

Perundingan pertanian antara UE dan AS pun berlanjut. Presiden AS bertemu dengan Komisi Eropa dan *United State Trade Representative* bertemu dengan *EU Commissioner for Trade*. Dalam perundingan tersebut – kendati ditunda – memperlihatkan lebih banyak fleksibilitas: AS menawarkan pengurangan persentase lebih besar dalam dukungan domestiknya jika UE menawarkan pengurangan tarif lebih lanjut dan membatasi jumlah produk sensitif-impor. Namun, tawaran baru pada dukungan domestik dan akses pasar dari AS dan UE dibatasi oleh pertimbangan politik domestik, terutama dari kalangan petani di kedua belah pihak.⁵⁰

Pada 24 Juli 2006, Direktur Jenderal WTO, Pascal Lamy, mengumumkan penundaan perundingan Putaran Doha. Penyebab utamanya adalah karena AS, UE, Brasil, India, Australia, dan Jepang – disebut G6 – menemukan jalan buntu mengenai metode spesifik untuk mencapai tujuan putaran tentang perdagangan pertanian, antara lain: pengurangan substansial dalam subsidi domestik pengacau-perdagangan, penghilangan subsidi ekspor, dan peningkatan akses pasar bagi produk pertanian. AS tetap menawarkan pengurangan dukungan domestik yang ditukar dengan pengurangan tarif pertanian oleh UE atau dengan pembukaan pasar produk pertanian dan industri oleh Brasil dan India. UE dan Brasil menyatakan bahwa tawaran AS pada dukungan domestik tidak cukup bagi pengurangan dukungan pengacau-perdagangan dan akan meninggalkan AS dalam posisi mengeluarkan lebih banyak subsidi daripada di bawah *Agreement on Agriculture* WTO. AS harus memenuhi kewajiban di bawah kesepakatan pertanian WTO yang membatasi pengeluaran pengacau-perdagangan hingga \$19,1 milyar per tahun.

Pada 18 Desember 2005, telah diadopsi Deklarasi Hong Kong yang memiliki tiga pilar perundingan pertanian, yaitu kompetisi ekspor, dukungan domestik, dan akses pasar, dan juga isu-idu kontroversial dalam subsidi kapas di AS dan negara maju lainnya. Dalam kompetisi ekspor, dihasilkan kesepakatan

⁴⁹ Charles E. Hanrahan, "WTO Doha Round: The Agricultural Negotiations," dalam *Congressional Research Service*, 22 Januari 2007, hal: 2.

⁵⁰ *Ibid.*, hal: 2.

untuk menghilangkan subsidi ekspor pertanian pada akhir 2013. UE, pengguna terbesar subsidi ekspor, telah menentang penetapan sebuah tanggal akhir, menyatakan bahwa anggota-anggota WTO butuh untuk menentukan bagaimana bentuk-bentuk kompetisi ekspor bersubsidi – program kredit ekspor, asuransi, aktivitas ekspor dari *State Trading Enterprises* (STEs), dan bantuan makanan – akan didisiplinkan. Di samping itu, berkaitan dengan bentuk-bentuk kompetisi ekspor, Deklarasi memasukkan hal-hal sebagai berikut: (1) program kredit ekspor seharusnya *“self-financing, reflecting market consistency, and of a sufficiently short duration so as not to effectively circumvent real commercially-oriented discipline”*; (2) STEs ekspor harus *“monopoly powers cannot be exercised in any way that would circumvent the direct discipline on STEs on export subsidies, government financing, and the underwriting of losses”*; serta (3) dalam bantuan makanan, *“safe box”* akan dibentuk bagi bantuan makanan yang *“bona fide”* untuk *“to ensure there will be no impediment to dealing with emergency situations.”*

Dalam hal dukungan domestik, Deklarasi berhasil menyetujui 3 (tiga) kelompok pengurangan, dengan persentasi untuk mengurangi dukungan dalam tiap-tiap kelompok diputuskan selama perundingan modalitas. UE masuk ke dalam kelompok tertinggi, Jepang dan AS ke dalam kelompok menengah, sedangkan negara-negara berkembang ke dalam kelompok terbawah. Sedangkan dalam hal akses pasar, Deklarasi meminta 4 (empat) kelompok penstrukturan pemotongan tarif, dengan daya tampung dan persentase pengurangan yang dilakukan selama perundingan modalitas. Perlakuan terhadap produk spesial – dibebaskan dari formula pengurangan tarif – juga ditinggalkan untuk perundingan modalitas. Dalam hal kapas, Deklarasi mengafirmasikan kembali komitmen – dari kesepakatan kerangka kerja Juli 2004 – untuk memastikan keputusan eksplisit dalam kapas *“within the agriculture negotiations and through the Sub-Committee on Cotton expeditiously and specifically.”* Deklarasi meminta negara-negara maju untuk menghilangkan semua bentuk subsidi ekspor pada kapas pada 2006. Hal ini dilakukan oleh AS dalam program *“Step 2”* dengan tindakan rekonsiliasi anggaran 2006 (P.L. 109-171, *Deficit Reduction Act 2005*). *Step 2*, yang memberi

kompensasi eksportir AS untuk menggunakan harga tinggi kapas AS, dinyatakan telah melanggar aturan WTO dalam kasus kapas Brasil-AS.

2.1.3. Unilateralisme

Negara-negara yang hancur paska-perang telah pulih dan mengalami restorasi yang cepat. Pada 1960-an, Perancis, Jerman, Italia, dan Jepang telah melebihi, atau terdapat beberapa yang mendekati, level perekonomian pra-perang (kecuali Inggris). Restorasi juga mencakup kapabilitas produksi yang memberi mereka proporsi pasar yang tinggi, sehingga secara proporsional, AS mengalami penurunan. Proporsi ekspor AS pada 1952 sebesar 35,2 persen jatuh pada 1960 hingga 29,9 persen. Untuk barang manufaktur, proporsi ekspor AS menurun drastis dari 29,4 persen pada 1953 menjadi 18,7 persen pada 1959. Sedangkan, proporsi Eropa dan Jepang naik berturut-turut dari 49,0 persen menjadi 53,7 persen dan dari 2,8 persen menjadi 4,2 persen. Pada 1960-an, proporsi Eropa tetap tidak berubah, tetapi proporsi Jepang terus naik mencapai 10,0 persen pada 1971, pada tahun yang sama, proporsi AS atas ekspor manufaktur jatuh hingga 13,4 persen.⁵¹ Kejatuhan proporsi ekspor AS semakin jatuh pada 1981 hingga 11,7 persen.⁵²

Tabel 2.2. Neraca Perdagangan Amerika Serikat dengan Negara Industri, 1980-1987 (dalam milyar dolar AS)

Tahun	Eropa	NIEs	Jepang	Total
1987	-20,6	-34,1	-56,3	-152,1
1986	-22,6	-27,8	-55,0	-138,3
1985	-18,6	-22,1	-46,2	-117,7
1984	-9,7	-18,6	-33,6	-106,7
1983	2,7	-10,7	-19,3	-52,4
1982	8,1	-6,7	-16,8	-27,5
1981	13,6	-5,7	-15,8	-22,3
1980	20,6	-3,0	-10,1	-19,5

Sumber: U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, Juni 1989.

Memasuki awal tahun 1970-an, AS mengalami defisit perdagangan yang semakin besar sepanjang satu dekade berikutnya. Pada tahun 1980-an, AS mengalami defisit perdagangan terbesar yang pernah diderita dengan rata-rata

⁵¹ Dominick Salvatore (ed.), *Op. Cit.*, hal: 84.

⁵² *Ibid*, hal: 85.

pada periode tahun tersebut adalah 79,6 dolar AS. Bahkan pada tahun 1987 total defisit perdagangannya mencapai 152,1 milyar dolar AS. Defisit perdagangan pada tahun 1980-an secara drastis didorong oleh apresiasi dolar AS selama setengah dekade pertama. Nilai dolar AS meningkat dari indeks 84,8 pada 1980 (1973=100) menjadi 131,9 pada 1985, kemudian turun pada 1990 menjadi 86,4.⁵³

Apresiasi menghasilkan peningkatan tajam defisit perdagangan dari 25 milyar dolar pada 1980 hingga 160 milyar pada 1987. Walaupun perbaikan-perbaikan telah diupayakan, defisit – kendatipun menurun – tetap tinggi mencapai 102 milyar dolar AS pada 1990. Padahal, selama periode tersebut proporsi AS atas total ekspor dunia naik dari 11,1 persen pada 1980 menjadi 11,7 persen pada 1989. Namur, proporsi ekspor manufaktur AS dari 13,3 persen pada 1980 menjadi 11,4 persen pada 1988. Sedangkan Jepang terus tumbuh dalam konteks proporsi pasar dunia dari 6,4 persen pada 1980 menjadi 8,9 persen pada 1989. Bahkan untuk produk manufaktur, Jepang tumbuh dari 11,2 persen pada 1980 menjadi 12,7 persen pada 1988. Sedangkan proporsi ekspor dunia produk manufaktur dari negara berkembang naik dari 9,5 persen menjadi 15,1 persen pada 1988.⁵⁴

Section 301 Trade Act 1974 memberi legitimasi kepada eksekutif (Presiden) mengenai praktik-praktik perdagangan tidak adil (*discriminatory, unreasonable, dan unjustifiable*) yang dianggap merugikan nilai perdagangan AS. Presiden berhak melakukan aksi sepihak (unilateral) terhadap negara-negara yang melakukan praktik perdagangan tidak adil. Sebenarnya, *Section 301* merupakan kelanjutan *Trade Expansion Act 1962* (TEA), di mana Presiden memiliki wewenang untuk mengambil semua langkah yang memadai dan memungkinkan untuk menghilangkan tindakan diskriminatif terhadap ekspor AS ke negara lain. Pada Pasal 252 TEA 1962, tercantum bahwa apabila terdapat restriksi impor barang-barang manufaktur yang dinilai tidak layak, tidak dapat dibenarkan, dan merugikan perdagangan bilateral AS dengan negara-negara yang bersangkutan, Presiden dapat menolak untuk memberikan konsesi dagang kepada negara tersebut ataupun menarik konsesi yang telah diberikan.

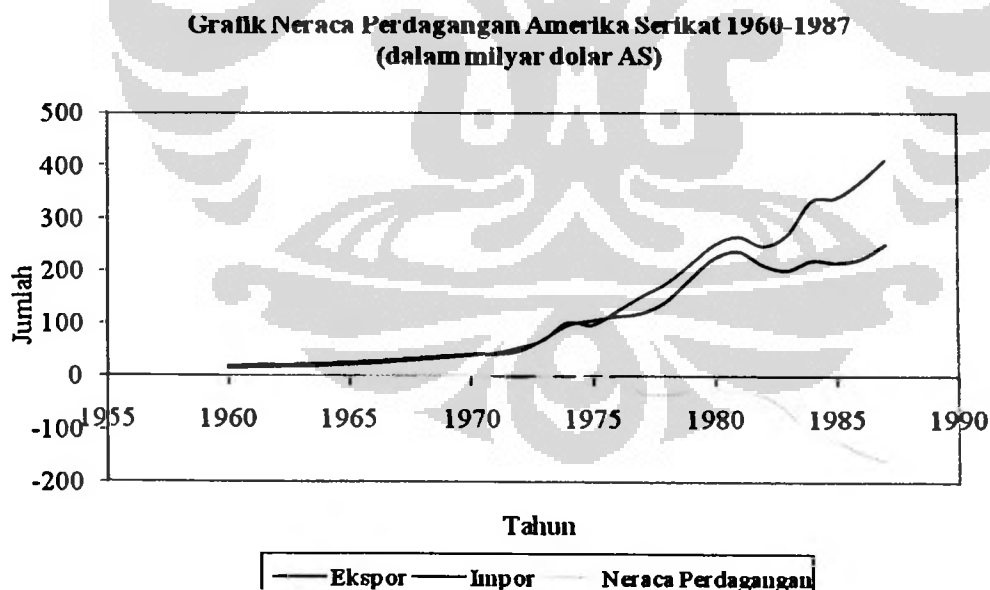
Trade Act 1974 memberi wewenang relatif lebih besar terhadap Presiden daripada TEA 1962. *Section 301* memberi wewenang antara lain: (1) melakukan

⁵³ *Ibid*, hal: 86.

⁵⁴ *Ibid*, hal: 86.

negosiasi dalam Putaran Tokyo; (2) mengambil tindakan balasan terhadap setiap negara yang melakukan restriksi impor atau subsidi ekspor yang berdampak pada menurunnya kuantitas penjualan produk ekspor AS di pasar domestik maupun luar negeri.⁵⁵ Pada *Trade Act 1974*, Kongres masih memiliki wewenang veto untuk menolak kebijakan Presiden, yaitu apabila mencapai suara mayoritas dua pertiga di masing-masing kamar (Representatif dan Senat) dalam jangka waktu 90 hari. *Trade Act 1974* juga mengubah STR (*Special Representative for Trade Negotiation*) menjadi USTR (*United State Trade for Representative*). STR dibentuk berdasarkan *Trade Act 1962*. Kongres yang menilai Departemen Luar Negeri AS gagal mengantisipasi pentingnya perdagangan internasional mentransfer wewenang negosiasi ke STR. STR dirancang untuk mengejar kebijakan perdagangan yang menekankan distribusi yang adil dari biaya yang ditimbulkan oleh perdagangan bebas antara AS dengan partner dagangnya. STR bertanggung jawab pada Presiden dengan batasan/pertimbangan dari Kongres.

Gambar 2.1. Grafik Neraca Perdagangan Amerika Serikat 1960-1987 (dalam milyar dolar AS)



Keterangan: ekspor dihitung berdasarkan f.a.s (*free alongside ship*), sedangkan impor dihitung berdasarkan *customs value*.

Sumber: *Economic Report of the President*, Februari 1992, dan Joint Economic Committee, *Economic Indicators*, Maret 1992.

⁵⁵ *Ibid*, hal: 89.

Kebijakan protektif tersebut antara lain adalah VERs (*voluntary export restraints*). Misalnya adalah VER produk otomotif Jepang pada tahun 1981, Jepang setuju untuk membatasi jumlah ekspor mobil Jepang ke AS hingga hanya 1,68 juta mobil yang diekspor ke AS. MITI ditekan oleh AS, sehingga MITI mengenakan sub-quota yang berbeda-beda kepada tiap-tiap perusahaan manufaktur Jepang yang berdasarkan penjualan periode sebelumnya. Namun, jika terdapat perusahaan yang melanggar alokasi yang telah ditentukan, Jepang tidak menyediakan mekanisme pemaksaan yang diberlakukan. Mobil yang dibuat di AS oleh perusahaan Jepang (misalnya, Honda dibuat di Ohio) tidak dianggap pelanggaran. Sedangkan mobil yang diimpor dari Jepang dan dijual di bawah merek AS dianggap melawan VER. Praktik "*captive-import*" biasanya diproduksi oleh Mitsubishi, Suzuki, dan Isuzu yang dijual di AS di bawah label Chrysler dan General Motors. Perjanjian pada awalnya dijadwalkan berlaku hingga tiga tahun.⁵⁶

Langkah protektif lainnya adalah pembicaraan *Market-Oriented Sector Selective* (MOSS) yang dimulai pada pertengahan 1980-an. AS secara implisit mengancam akan menaikkan hambatan tarif guna melawan ekspor Jepang, kecuali Jepang setuju untuk membuka beberapa sektor dalam perekonomiannya bagi AS. Sektor yang dimaksud antara lain: telekomunikasi, mikro-elektronik, peralatan medis dan *pharmaceuticals*, serta produk-produk hutan. Isu terpenting yang dibahas dalam negosiasi adalah semi-konduktor (chip memori komputer). Hingga pertengahan 1980-an, ketika chip Jepang menggantikan dominasi AS, AS menuduh Jepang melakukan praktik menjual produk di bawah biaya produksi – disebut praktik dumping – dan memproteksi pasar domestiknya. Akibat kehilangan pasar chipnya, produsen domestik AS menekan pemerintahnya untuk memperoleh "*improved access*" ke pasar Jepang. AS dan Jepang menandatangani Perjanjian Semikonduktor pada awal 1986, perjanjian tersebut diberlakukan selama lima tahun. Perjanjian tersebut memancing ketidaksukaan dari Komunitas Eropa karena perjanjian tersebut bersifat diskriminatif dan bertentangan dengan GATT, di mana perjanjian secara efektif mengkartelisasi pasar dunia untuk

⁵⁶ Steven Berry, James Levinsohn, Ariel Pakes, "Voluntary Export Restraints on Automobiles: Evaluating a Trade Policy," dalam *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 3 (Jun., 1999), hal: 400-430.

produk tertentu. Selanjutnya, AS meminta pemerintah Jepang, walaupun Jepang melawan dengan kuat, untuk setuju atas perjanjian pembagian pasar – praktik tersebut merupakan ilegal menurut aturan GATT. Banyak ahli kebijakan dan ekonomi yang menilai bahwa Perjanjian Semikonduktor merupakan salah satu bentuk "unilateralisme agresif" kebijakan perdagangan AS.⁵⁷

Pada 1988, AS mengambil langkah "mengagresifkan" kebijakan perdagangan untuk selanjutnya, yaitu penandatanganan *Omnibus Trade and Competition Act* oleh Presiden Reagan pada 23 Agustus 1988. Peraturan tersebut merupakan ekstensi dari aplikasi *Section 301*, kemudian dikenal dengan sebutan "*Super 301*". Berdasarkan *Section 301*, Kongres mewewenangkan USTR untuk mengambil aksi hukuman (terutama aksi anti-dumping dan imposisi keharusan *countervailing*) terhadap negara-negara yang ditemukan melakukan praktik perdagangan tidak adil. Baik *Section 301* ataupun *Super 301* sering digunakan AS untuk menekan partner dagangnya untuk menerima VERs agar bisa terhindar dari retaliasi AS. *Super 301* menginstruksikan USTR untuk mempublikasikan daftar tahunan negara-negara yang berdagang dengan tidak adil, serta melakukan perundingan dengan negara-negara yang terlibat, yang keduanya merupakan cara untuk mengeliminasi perilaku ofensif. Jika suatu negara yang memperoleh tuduhan tidak adil tidak mematuhi permintaan AS, USTR akan diijinkan untuk mengambil aksi-aksi retaliasi terhadap impor negara-negara ofensif ke AS.

2.1.4. Bilateralisme dan Regionalisme

Kemunculan pola bilateralisme dalam kebijakan perdagangan AS, pertama kali terlihat ketika AS di bawah Pemerintahan George H. W. Bush membangun ikatan perdagangan bebas dalam *Free Trade Agreements* (FTAs) dengan Israel pada 1985 dan Kanada pada 1989, kemudian dilanjutkan Pemerintahan Clinton mendirikan NAFTA. Kedua negara tersebut dipandang sebagai kasus spesial karena pembentukan kedua FTAs tersebut lebih karena pertimbangan politik. Israel dipilih sebagai sekutu strategis yang terisolasi di Timur Tengah dengan sebuah lobi politik domestik yang kuat.⁵⁸ Sedangkan Kanada merupakan sebuah

⁵⁷ Robert Gilpin, *Op. Cit.*, hal: 234-235.

⁵⁸ Howard Rosen, "The United States-Israel Free Trade Agreeent: How Well Is It Working and What Have We Learned?," dalam *Free Trade Reas ad US Trade Policy*, editor

negara yang berbatasan langsung dengan AS dan memiliki ikatan ekonomi yang kuat dengan AS melalui pola perdagangan dan investasi intra-industri.⁵⁹ Kemunculan ide untuk membentuk NAFTA, APEC, dan FTAA merupakan usaha untuk *counter-balance* perkembangan bersatunya Eropa atau “Benteng Eropa” yang ditunjukkan dengan formasi Uni Eropa.⁶⁰

Kemudian pola regionalisme diperlihatkan oleh pembentukan FTAs regional di kawasan Amerika Utara antara AS, Kanada, dan Meksiko dalam *North American Free Trade Area* (NAFTA) pada 1994. Intensi AS terhadap FTAs regional kembali ditegaskan ketika AS pada 1994 memimpin kelompok menteri perdagangan dari 33 negara di Benua Amerika – disebut dengan istilah *Western Hemisphere* – yang setuju atas usaha ke arah pembentukan *Free Trade Area of the Americas* (FTAA). Pada tahun yang sama, para pemimpin politik dari negara-negara *Asian-Pacific Economic Cooperation* (APEC) yang juga dipimpin oleh AS setuju mengusahakan ke arah perdagangan bebas dan investasi di kawasan pada 2010 bagi negara berkembang dan 2020 bagi semua negara anggota. Selanjutnya, AS berusaha mengejar beberapa FTAs, terlihat ketika pada 6 Juni 2000, Presiden Clinton dan Raja Abdullah dari Yordania mengumumkan mulainya perundingan untuk membentuk sebuah area perdagangan bebas. Sebuah kesepakatan AS-Yordania akhirnya dicapai dan ditandatangani pada 24 Oktober 2001. Presiden Clinton bersama Perdana Menteri Singapura Goh Chok Tong mengumumkan pada 16 November 2000 bahwa kedua negara akan meluncurkan perundingan untuk membangun sebuah FTA. Sedangkan pada 6 Desember 2000, AS dan Chile memulai perundingan untuk membentuk sebuah FTA. Bahkan pada Pertemuan Miami, ketiga rekan dagang NAFTA mengumumkan intensi mereka untuk merundingkan masuknya Chile, yang merupakan sebuah langkah pertama menuju perluasan NAFTA ke area FTAA. Namun, inisiatif tersebut dihalangi oleh tentangan domestik di dalam partai politik Presiden. Kongres meloloskan legislasi Putaran Uruguay, tetapi menolak untuk memperpanjang wewenang jalur-cepat

Jeffrey J. Schott, (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1989), hal: 970-119. Dikutip dari Mignone M.J. Chan, “U.S. Trade Strategy of “Competitive Liberalization”,” dalam *Tamkang Journal of International Affairs*, hal: 8.

⁵⁹ Mignone M.J. Chan, *Loc. Cit.*, hal: 8.

⁶⁰ *Ibid.*, hal: 8.

yang dibutuhkan untuk membentuk FTAA, atau untuk menyelesaikan persetujuan NAFTA-Cile yang dijanjikan.⁶¹

Pola kebijakan perdagangan bilateral dan regional semakin terlihat pada Pemerintahan George W. Bush. Pada periode 2001-2009, AS telah menyetujui implementasi 7 (tujuh) FTAs, 4 (empat) FTAs yang telah disetujui kesepakatannya, serta 4 (empat) FTAs yang masih dalam negosiasi. Hal ini memperlihatkan bahwa kebijakan perdagangan AS pada periode tersebut didominasi bilateralisme dan regionalisme. Hal ini didorong oleh lolosnya dan disahkannya *Trade Promotion Act* (TPA) 2002 sehingga Presiden Bush sanggup melangkah ke depan dengan berbagai perundingan dan penandatanganan FTAs dengan sejumlah negara di beberapa kawasan. Pada 2004, kesepakatan dengan Australia dan Maroko ditandatangani dan disetujui Kongres. FTA dengan Australia diberlakukan (*enter into force*) mulai 1 Januari 2005 dan dengan Maroko mulai 1 Januari 2006. Kesepakatan dengan negara-negara Amerika Tengah dan Republik Dominika ditandatangani dan digabungkan ke dalam satu kesepakatan DR-CAFTA. Presiden mengirimkan Kongres rancangan legislasi pengimplementasian pada 23 Juni 2005. Representatif dan Senat meloloskan legislasi (H.R. 3045) pada 27 dan 28 Juli 2005, dan Bush menandatangani legislasi presiden pada 2 Agustus 2005 (P.L. 109-53). Kesepakatan dengan El Salvador diberlakukan mulai 1 Maret 2006, dengan Honduras dan Nikaragua mulai 1 April 2006, dengan Guatemala mulai 1 Juli 2006, dengan Republik Dominika mulai 1 Maret 2007, serta dengan Kosta Rika mulai 1 Januari 2009.

FTA dengan Bahrain ditandatangani pada 14 September 2004, diloloskan Kongres, dan Presiden menandatangani legislasi pengimplementasian (H.R. 4340, P.L. 109-169) pada 11 Januari 2006, kemudian kesepakatan diberlakukan mulai 1 Agustus 2006. Kongres meloloskan dan Presiden menandatangani legislasi pengimplementasian (P.L. 109-283) untuk FTA dengan Oman, yang diberlakukan mulai 1 Januari 2009. AS menandatangani FTA dengan Kolombia, Peru, Panama, dan Korea Selatan. Representatif meloloskan pada 8 November 2007 sedangkan Senat meloloskan pada 4 Desember 2007 legislasi pengimplementasian (H.R. 3688) untuk FTA AS-Peru. Presiden menandatangani legislasi (P.L. 110-138)

⁶¹ *Ibid.*, hal: 8-9.

pada 14 Desember 2007. Peru masih menunggu untuk mengesahkan legislasi sebelum kesepakatan diberlakukan.

Tabel 2.3. *Free Trade Agreements* Amerika Serikat⁶²

Free Trade Agreements	Keterangan
AS-Israel	Implementasi pada 11 Juni 1985 (P.L. 99-47), pemberlakuan mulai 1 September 1985
AS-Kanada	Implementasikan pada 28 September 1988 (P.L. 100-449), pemberlakuan mulai 1 Januari 1989
<i>North American Free Trade Area (NAFTA)</i>	Implementasi pada 8 Desember 1993 (P.L. 103-182), pemberlakuan mulai 1 Januari 1994
AS-Yordania	Implementasi pada 28 September 2001 (P.L. 107-43), diberlakukan mulai 17 Desember 2001
AS-Singapura	Implementasi pada 3 September 2003 (P.L. 108-78), pemberlakuan mulai 1 Januari 2004
AS-Cile	Implementasi pada 3 September 2003 (P.L. 108-77), pemberlakuan mulai 1 Januari 2004
AS-Australia	Implementasi pada 3 Agustus 2004 (P.L. 108-286), pemberlakuan mulai 1 Januari 2005
AS-Maroko	Implementasi pada 17 Agustus 2004 (P.L. 108-302), pemberlakuan mulai 1 Januari 2006
AS-Republik Dominika <i>Central American Free Trade Area (DR-CAFTA)</i>	Implementasi pada 2 Agustus 2005 (P.L. 109-53), pemberlakuan dengan El Salvador mulai 1 Maret 2006, dengan Honduras mulai 1 April 2006, Guatemala mulai 1 Juli 2006, Republik Dominika mulai 1 Maret 2007, dan Kosta Rika mulai 1 Januari 2009.
AS-Oman	Implementasi pada 26 September 2006 (P.L. 109-283), pemberlakuan mulai 1 Januari 2006
AS-Peru	Ditandatangani pada 12 April 2006, diimplementasikan pada 14 Desember 2007 (P.L. 110-138), menunggu pemberlakuan
AS-Kolombia	Ditandatangani pada 22 November 2006, Presiden menyerahkan legislasi pengimplementasian pada 8 April 2008 (H.R. 5724, S. 2830)
AS-Panama	Ditandatangani pada 28 Juni 2007
AS-Korea Selatan	Ditandatangani pada 30 Juni 2007
AS-Malaysia	Dalam proses perundingan
AS-Thailand	Perundingan dihentikan sementara
<i>AS-Southern African Customs Union</i>	Perundingan dihentikan sementara
AS-Uni Emirat Arab	Perundingan di hentikan sementara

Sumber: William H. Coopert, "Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implication for U.S. Trade Policy," dalam *Congressional Research Service*, hal: 6.

AS juga melakukan beberapa inisiatif perdagangan di berbagai kawasan. Inisiatif tersebut bermaksud sebagai penunjuk jalan menuju pembentukan FTAs bilateral dan regional. Inisiatif tersebut antara lain: *Free Trade Area of the Americas* (FTAA), *Asian Pacific Economic Cooperation* (APEC), *Enterprise for ASEAN Initiative* (EAI), dan *Middle East Free Trade Area* (MEFTA)

⁶² Dimuat dalam William H. Cooper, *Loc. Cit.*, hal: 6.

Free Trade Area of the Americas (FTAA)

FTAA merupakan inisiatif AS untuk membangun blok perdagangan bebas di Benua Amerika, meliputi Amerika Utara, Amerika Tengah dan Karibia, dan Amerika Selatan. Sebelum diselesaikannya NAFTA, negara-negara Andean menekan AS untuk mempertimbangkan kebijakan ekonomi paska Perang Dingin di kawasan dengan menuntut FTA dengan AS. AS menolak FTA hingga pengimplementasian NAFTA. Pada Juni 1990, Presiden George H. W. Bush mengumumkan *Enterprise for the Americas Initiative* (EAI), yang menginginkan perdagangan bebas di Benua Amerika pada 2000. AS dan 33 negara di Benua Amerika⁶³ mengadakan pertemuan pada Desember 1994 di Miami, yang setuju untuk membentuk sebuah area perdagangan bebas di Benua Amerika pada 2000 dan menyelesaikan perundingan pada 2005. Pada akhir putaran perundingan, 34 menteri perdagangan bertemu di Miami pada November 2003 membahas proposal. Kealotan yang terjadi dalam perundingan FTAA adalah tentang bentuk kesepakatan, di mana negara-negara maju seperti AS dan Kanada mengajukan sebuah kesepakatan komprehensif sedangkan negara-negara berkembang yang dipimpin oleh Brasil menolak proposal tersebut.⁶⁴

Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)

Pada Pertemuan Bogor 1994, APEC⁶⁵ mendirikan "*Bogor Goals*", yaitu "*free and open trade and investment in the Asia-Pacific by 2010 for industrialized economies and 2020 for developing economies.*" (perdagangan dan investasi bebas dan terbuka di Asia Pasifik pada 2010 bagi negara-negara maju dan 2020 bagi negara-negara berkembang).⁶⁶ Tujuan dari APEC antara lain: (1)

⁶³ Antigua dan Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivia, Brasil, Kanada, Cile, Kolombia, Kosta Rika, Dominika, Republik Dominika, Ekuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaika, Meksiko, Nikaragua, Panama, Paraguay, Peru, St. Vincent dan Grenadines, St. Lucia, St. Kitts dan Nevis, Suriname, Trinidad dan Tobago, Uruguay, dan Venezuela.

⁶⁴ Kesepakatan yang tidak hanya memasukkan ketentuan pengurangan hambatan tarif barang, tetapi juga perlindungan hak kekayaan intelektual. Brasil mengajukan kesepakatan yang meliputi pengurangan tarif spesifik pada barang, *rules of origin*, dan penyelesaian sengketa.

⁶⁵ APEC meliputi 21 negara yang berbatasan dengan Samudera Pasifik, antara lain: Amerika Serikat, Kanada, Meksiko, Cile, Peru, Jepang, Korea Selatan, Cina, Taiwan, Hong Kong, Indonesia, Brunei, Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina, Vietnam, Australia, Selandia Baru, Papua New Guinea, dan Rusia.

⁶⁶ Michael F. Martin, "Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) and the 2007 Meetings in Sydney, Australia," dalam *Congressional Research Service*, 21 September 2007, hal: 2.

melanjutkan pertumbuhan dan pembangunan kawasan; (2) mendorong aliran barang, jasa, kapital, dan teknologi; (3) mengembangkan dan memperkuat sistem perdagangan multilateral; serta (4) mengurangi hambatan dagang dalam barang dan jasa dan investasi.⁶⁷

Pada 1995, APEC mengeluarkan "*Osaka Action Agenda*" untuk mencapai *Bogor Goals*. APEC berusaha memenuhi *Bogor Goals* dalam tiga "*broad areas*" kerjasama, yaitu: (1) liberalisasi perdagangan dan investasi; (2) fasilitasi perdagangan dan investasi; serta (3) kerjasama ekonomi dan teknis. Agenda merencanakan aksi bahwa APEC akan bekerja dalam lima belas area spesifik, termasuk aksi secara individual dan kolektif dalam tarif, non tarif, jasa, investasi, standar, prosedur bea-cukai (*customs procedures*), hak kekayaan intelektual, kebijakan kompetisi, dan mediasi sengketa. Hal ini diwujudkan dengan menerima seperangkat prinsip fundamental – meliputi: kesepakatan komprehensif (*comprehensiveness*), konsistensi terhadap WTO (*WTO consistency*), perbandingan (*comparability*), non-diskriminasi (*non-discrimination*), transparansi, fleksibilitas, dan kerjasama – bagi liberalisasi dan fasilitasi perdagangan dan investasi APEC. Kendati Deklarasi Osaka menyatakan untuk melibatkan usaha-usaha "*voluntary liberalization*" di kawasan, tetapi Agenda Osaka menyatakan berdasarkan prinsip *comprehensiveness* bahwa "*the APEC liberalization and facilitation process will be comprehensive, addressing all impediments to achieving the long-term goal of free and open trade and investment*" (liberalisasi dan fasilitasi APEC akan komprehensif, membahas semua hambatan untuk mencapai tujuan jangka-panjang dari perdagangan dan investasi bebas dan terbuka).⁶⁸

Pertemuan Shanghai 2001 menghasilkan "*Shanghai Accord*" yang di dalamnya termasuk mengklarifikasi peta jalan APEC untuk mencapai perdagangan dan investasi bebas, mewujudkan pengadopsian kebijakan dagang yang sesuai bagi "*New Economy*," menindak lanjuti *Trade Facilitation Principles*

⁶⁷ Dick K. Nanto, "Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), Free Trade, and the 2003 Summit in Bangkok, Thailand," dalam *Congressional Research Service*, 1 Agustus 2003, hal: 4.

⁶⁸ *Ibid.*, hal: 7-8.

dari APEC, mengejar transparansi yang lebih besar dalam tata kelola ekonomi, dan memperkuat mekanisme pengimplementasian APEC.⁶⁹

Middle East Free Trade Area (MEFTA)

Pada 9 Mei 2003, Pemerintahan Bush mengajukan pembentukan sebuah FTA AS-Timur Tengah (MEFTA) dalam satu dekade (sekitar 2013). MEFTA dirancang sebagai bagian untuk memerangi terorisme dengan mendukung pertumbuhan kemakmuran dan demokrasi di Timur Tengah melalui perdagangan. Pada 23 Juni 2003, Pemerintahan mendeskripsikan enam langkah proses bagi negara-negara Timur Tengah untuk menjadi bagian MEFTA, yaitu: (1) bergabung dalam *World Trade Organization*;⁷⁰ (2) berpartisipasi dalam *Generalized System of Preferences* (GSP);⁷¹ (3) masuk ke dalam *Trade Investment Framework Agreements* (TIFAs); (4) masuk ke dalam *Bilateral Investment Treaties* (BITs); (5) masuk ke dalam FTA dengan AS; serta (6) berpartisipasi dalam pembangunan kapasitas perdagangan.⁷²

Sementara itu, pada 22 Mei 2003, Senator Max Baucus dan John McCain, serta Representatif Adam Smith dan Calvin Dooley memperkenalkan sebuah legislasi bipartisan S. 1121/H.R. 2267, untuk mewewenangkan sebuah program preferensi perdagangan “jangka pendek” yang berfungsi sebagai “batu loncatan” bagi negara-negara Timur Tengah yang menginginkan kesepakatan perdagangan bebas dengan AS. Rancangan ini menginginkan dua hal, yaitu: (1) rencana presiden bagi perundingan dan masuk ke dalam kesepakatan dagang dengan negara-negara tertarik untuk diuntungkan; dan (2) pembentukan *U.S. Middle East Trade and Economic Cooperation Forum* untuk memperkuat ikatan ekonomi

⁶⁹ *Ibid.*, hal: 14.

⁷⁰ Terdapat 9 (sembilan) negara Timur Tengah yang belum masuk WTO: Jalur Gaza/Tepi Barat, Iran, Irak, Lebanon, Arab Saudi, Syria, Yaman, Aljazair, dan Libya.

⁷¹ GSP melibatkan masuk dengan bebas-kewajiban (*duty-free*) ke dalam pasar AS bagi paling tidak 3500 produk dari 140 negara berkembang. Negara-negara Timur Tengah yang sekarang memenuhi syarat bagi GSP: Bahrain, Mesir, Yordania, Lebanon, Oman, Yaman, Aljazair, Maroko, dan Tunisia. Negara-negara Timur Tengah lainnya yang tidak memenuhi syarat masuk GSP karena (1) tidak lagi dipertimbangkan sebagai negara berkembang; dan (2) GSP membatasi partisipasi negara berdasarkan pendapatan per-kapita dan partisipasi dalam *Organization of Petroleum Exporting Countries* (OPEC).

⁷² Mary Jane Bolle, hal: 1. MEFTA akan meliputi 20 negara dalam Timur Tengah/Afrika Utara, antara lain: Bahrain, Mesir, Irak, Israel, Yordania, Jalur Gaza dan Tepi Barat (Palestina), Kuwait, Lebanon, Oman, Qatar, Arab Saudi, Uni Emirat Arab, Yaman, Aljazair, Maroko, dan Tunisia, serta Siprus, Iran, Syria, Libya. Rancangan ini juga memasukkan lima negara di luar kawasan Timur Tengah, yaitu: Afghanistan, Azerbaijan, Bangladesh, Pakistan, dan Turki.

yang lebih dekat dan memperluas perdagangan dan investasi antarorganisasi pemerintah, non-pemerintah, dan bisnis. Program preferensi perdagangan “jangka pendek” akan berakhir pada 2011 – dua tahun sebelum terselesaikannya inisiatif MEFTA. Inisiatif ini menggunakan dasar yang mirip dengan program bebas-kewajiban sebagian dari *Caribbean Basin Economic Recovery Act* (CBERA), *Andean Trade Preference Act* (TPA), dan *African Growth and Opportunity Act* (AGOA). Terdapat tiga persyaratan utama untuk menjadi rekan dagang AS dalam MEFTA, yaitu: (1) negara damai (*peaceful*) yang mengusahakan hubungan dagang dengan AS; (2) berpartisipasi dalam reformasi dan liberalisasi ekonomi, dan (3) tidak berpartisipasi dalam boikot primer, sekunder, atau tersier kepada Israel.⁷³

Enterprise for ASEAN Initiative (EAI)

Pada November 2002, AS mengumumkan *Enterprise for ASEAN Initiative* (EAI) yang dimaksudkan untuk memperkuat ikatan perdagangan dan investasi AS dengan ASEAN sebagai sebuah kawasan dan secara individual.⁷⁴ EAI dipandang sebagai sebuah “peta jalan” bagi negara-negara ASEAN untuk mengejar FTA dengan AS. Berdasarkan EAI, AS menawarkan prospek FTAs kepada negara-negara ASEAN yang berkomitmen pada reformasi ekonomi dan keterbukaan. Rekan FTA harus merupakan anggota WTO dan harus memiliki TIFA dengan AS. Sejak diluncurkannya EAI, AS telah menyelesaikan FTA dengan Singapura pada 2003, serta telah memulai perundingan dengan Thailand dan Malaysia. AS telah memiliki TIFA dengan Indonesia dan Filipina, Brunei, Kamboja, dan Vietnam. Berdasarkan TIFA, dibentuk sebuah dewan bersama antara AS dan rekan-rekan regional yang berusaha mengidentifikasi dan mendiskusikan cara-cara untuk menghilangkan hambatan *regulatory* bagi perdagangan dan investasi asing antara kedua negara. Pada Agustus 2006, AS dan ASEAN menyelesaikan sebuah TIFA regional yang menunjukkan komitmen

⁷³ Mary Jane Bolle, hal: 9. Office of USTR, *Transcript of May 9, 2003*; dan *Global Trade and the Middle East: Reawakening a Vibrant Past*, Robert B. Zoellick, USTR, *Remarks at the World Economic Forum, Dead Sea, Jordan*, 23 Juni 2003. Boikot primer adalah melarang semua hubungan dagang dengan perusahaan-perusahaan Israel; boikot sekunder adalah melarang berbagai pihak di Negara-Negara Liga Arab melakukan bisnis dengan perusahaan-perusahaan yang berkontribusi pada pembangunan militer atau ekonomi;

⁷⁴ “Enterprise for ASEAN Initiative”, diakses dari <http://www.ustr.gov/trade-agreements/other-initiatives/asean-initiative> pada 9 November 2009 pukul 18.29 WIB.

untuk membangun ikatan perdagangan dan investasi yang sudah kuat agar lebih jauh meningkatkan hubungan ekonomi dan mewujudkan integrasi ekonomi regional ASEAN. TIFA memasukkan sebuah rencana kerja pada pembangunan proyek kooperatif baru, termasuk sebuah kesepakatan bersama untuk mengejar partisipasi luas ASEAN dalam Kesepakatan *Multi-Chip Integrated Circuit* (MCP), serta inisiatif-inisiatif jasa dan investasi.⁷⁵

2.2. FTAs Bilateral dan Regional pada Periode 2002-2007

Berdasarkan Konstitusi AS, wewenang untuk mengendalikan kebijakan perdagangan luar negeri AS berada pada Kongres. Artikel 1 Konstitusi menyebutkan wewenang Kongres "*to regulate commerce with foreign nations*" dan "*to lay and collect taxes, duties, imposts, and exercises.*" Sekalipun Presiden memiliki kekuasaan konstitusional untuk melaksanakan hubungan luar negeri dan memiliki wewenang untuk berunding dan masuk ke dalam kesepakatan dengan negara-negara lain, akan tetapi tidak memiliki wewenang untuk menentukan kewajiban (*duties*) kecuali Kongres mendelegasikan wewenang tersebut. Namun, di bawah RTA Act 1934, Kongres memberi wewenang Presiden untuk melakukan perundingan penurunan tarif resipokal, di dalam jangkauan dan periode waktu yang terbatas, serta mengimplementasikan hasil kesepakatannya melalui pengumuman tanpa membutuhkan legislasi pengimplementasian.⁷⁶

Pada beberapa dekade ke depan, Kongres memperpanjang wewenang Presiden dalam pemotongan tarif. Presiden melakukan perundingan penurunan tarif di level multilateral dalam lima putaran GATT. Setelah kesepakatan dicapai pada putaran-putaran tersebut, Presiden mengumumkan tarif baru yang lebih rendah di bawah wewenang Kongres yang telah didelegasikan kepadanya. Pada putaran keenam perundingan GATT, disebut Putaran Kennedy (1964-1967), melibatkan perundingan non-tarif dan tarif. Kongrespun memperpanjang wewenang Presiden dalam pemotongan tarif untuk Putaran Kennedy melalui TEA 1962. Wewenang tersebut tidak termasuk perundingan pada hambatan non-tarif.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Lenore Sek, "Trade Promotion Authority (Fast-Track Authority for Trade Agreements): Background and Developments in the 107th Congress," dalam *Congressional Research Service*, 15 Februari 2002, hal: 1.

Pada awal 1970-an, guna mengantisipasi putaran ketujuh GATT, Presiden Nixon menyerahkan legislasi bagi sebuah tipe baru wewenang yang memasukkan hal perundingan hambatan non-tarif. Melalui *Trade Act* 1974, Kongres memberi Presiden wewenang sementara untuk melakukan perundingan kesepakatan dagang non-tarif. Akan tetapi, *Trade Act* 1974 memberi Kongres peran yang diperluas dalam perundingan dagang karena Presiden membutuhkan persyaratan konsultasi dan notifikasi dari Kongres. UU tersebut memungkinkan Pemerintahan untuk melakukan perundingan pada Putaran Tokyo (1974-1979). UU tersebut juga memberi wewenang jalur cepat (*fast-track authority*) kepada Presiden hingga lima tahun ke depan. Selanjutnya, UU 1979 memperpanjang wewenang untuk delapan tahun ke depan. *Omnibus Trade and Competitiveness Act* 1988 memperbaharui wewenang jalur cepat Presiden bagi kesepakatan yang dicapai hingga Mei 1993 (perpanjangan dua tahun bergantung pada permintaan Presiden dan Kongres tidak mengeluarkan resolusi ketidaksetujuan). UU 1988 selanjutnya diamandemen untuk memperpanjang wewenang jalur cepat bagi kesepakatan Putaran Uruguay yang dicapai sebelum 16 April 1994. Setelah itu, wewenang perundingan dagang Presiden tidak berlaku dan tidak diperbaharui.⁷⁷

Tabel 2.4. Wewenang Jalur Cepat bagi Kesepakatan Dagang

Kongres	Undang-Undang	Deskripsi	Pemungutan Suara
Ke-93	H.R. 10710 Trade Act 1974 (P.L. 93-618, disahkan pada 3 Januari 1975)	Reformasi perdagangan, termasuk ketentuan dalam Title I " <i>negotiating and other authority</i> " bagi kesepakatan dagang	Lolos Representatif pada 11 Desember 1973 (272-140). Lolos Senat 13 Desember 1974 (77-4)
Ke-96	H.R. 4537 Trade Agreement Act 1979 (P.L. 96-39, disahkan pada 26 Juli 1979)	Kesepakatan dagang yang dirundingkan AS dalam Putaran Tokyo GATT. Diperpanjang 8 tahun (hingga 3 Januari 1988), wewenang Presiden untuk merundingkan kesepakatan dagang, di bawah prosedur percepatan	Lolos Representatif pada 11 Juli 1979 (395-7). Lolos Senat pada 23 Juli 1979 (90-4)
Ke-98	H.R. 3398 Trade and Tariff Act 1984 (P.L. 98-573, disahkan pada 30 Oktober 1984)	Termasuk Section 401 (untuk perundingan FTAdengan Israel) dan Section 404 (ketentuan pada prosedur jalur cepat untuk <i>perishable articles</i>)	Lolos Representatif pada 28 Juni 1983 (368-43). Lolos Senat pada 20 September 1984 (96-0)
	UU yang terkait: H.R. 5377	FTA AS-Israel	Lolos Representatif pada 3 Oktober 1984 (416-6).
Ke-100	H.R. 4848 Omnibus Trade and	Legislasi dagang yang komprehensif termasuk Section 1102, menyediakan	Lolos Representatif pada 13 Juli 1988.

⁷⁷ *Ibid.*, hal: 1-2.

	Competitiveness Act 1988 (P.L. 100-418, disahkan pada 23 Agustus 1988)	wewenang bagi Presiden untuk masuk ke dalam kesepakatan dagang bilateral dan multilateral yang resiprokal. Lihat H.R. 3	Lolos Senat pada 3 Agustus 1988 (85-11).
	UU yang terkait: H.R. 3	Omnibus Trade and Competitiveness Act 1987. Ketentuan yang berkenaan dengan wewenang kesepakatan dagang diperkenalkan kembali ke dalam H.R. 4848, yang disahkan sebagai P.L. 100-418.	Lolos Representatif 30 April 1987 (190-137). Lolos Senat 21 Juli 1987 (71-27). Diveto Presiden pada 24 Mei 1988. Mosi untuk menolak veto gagal untuk lolos di Senat 8 Juni 1988 (61-37)
	S. 1420	Omnibus Trade and Competitiveness Act 1987	Beberapa mosi penutupan tentang amandemen pada 1987
Ke-102	H.Res. 101	Resolusi ketidaksetujuan perpanjangan prosedur jalur cepat untuk mengimplementasikan kesepakatan dagang yang masuk setelah 31 Mei 1991 dan hingga 31 Mei 1993.	Gagal Representatif 23 Mei 1991 (192-231).
	H.Res. 146	Resolusi berkenaan dengan tujuan AS kepada kesepakatan dagang ke depan	Lolos Representatif 23 Mei 1991 (329-85)
Ke-102	S.Res. 78	Resolusi ketidaksetujuan perpanjangan dua tahun prosedur jalur cepat di bawah Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988.	Gagal Senat 24 Mei 1991 (36-59).
Ke-103	H.R. 1876 Putaran Uruguay tentang Perundingan Dagang Multilateral (P.L. 103-49, disahkan pada 2 Juli 1993)	Amandemen Omnibus Trade and Competitiveness Act 1988 untuk memperpanjang prosedur jalur cepat bagi kesepakatan dagang Putaran Uruguay yang masuk sebelum 16 April 1994.	Lolos Representatif 22 Juni 1993 (295-126). Lolos Senat 30 juni 1993.
Ke-105	H.R. 2621	Reciprocal Trade Agreement Authorities Act 1997	Gagal Representatif 25 September 1998 (180-243). Gagal untuk emperpanjang prosedur wewenang perdagangan dengan berpegang pada kesepakatan dagangan resiprokal.
Ke-107	H.R. 3005	Bipartisan Trade Promotion Authority Act 2001	Lolos Representatif 6 Desember 2001 (215-214).
	H.R. 3009 Trade Act 2002 (P.L. 107-210, disahkan pada 6 Agustus 2002)	Title XXI adalah Bipartisan Trade Promotion Authority Act 2002. Ketentuan lain di dalamnya termasuk <i>Andean Trade Preference Act</i> , program <i>Trade Adjustment Asistance</i> , dan program <i>Generalized System of Preferences</i> .	Lolos Representatif 16 November 2001 (voice vote). Lolos Senat dengan sebuah amandemen 23 Mei 2002. Pengadopsian aturan (H.Res 450) untuk memperpanjang jangkaun komite konferensi. Pengadopsian di Representatif 26 Juni 2002 (216-215).

			Representatif mengadopsi laporan konferensi 27 Juli 2002 (215-212). Senat mengadopsi laporan konferensi 1 Agustus 2002 (64-34).
--	--	--	---

Sumber: Carolyn C. Smith, "Trade Promotion Authority and Fast-Track Negotiating Authority for Trade Agreements Major Votes," dalam *Congressional Service Research*, 29 September 2006, hal: 2-4.

2.2.1. Trade Promotion Act 2002

Berdasarkan *Bipartisan Trade Promotion Authority Act 2002 (Title XXI Trade Promotion Act 2002)* yang disahkan oleh Kongres AS, di mana AS mendelegasikan *trade promotion authority* kepada Presiden AS, yang mengakhiri masa 8 tahun tanpa adanya wewenang jalur cepat untuk menyelesaikan kesepakatan dagang dengan prosedur ratifikasi yang disederhanakan – prosedur dengan batas waktu bermandat, tanpa amandemen, dan debat terbatas.⁷⁸ Dalam prosedur legislatif tersebut, Kongres menetapkan tujuan-tujuan perundingan formal bagi kesepakatan dagang utama dan setuju (1) untuk memberi suara kepada hasil perundingan dan legislasi pengimplementasian yang diajukan, dan (2) untuk memberi suara hanya pada kesepakatan sebagai keseluruhan, artinya, melakukan hal tersebut tanpa amandemen dan dalam sebuah periode waktu yang terbatas. Presiden Bush menggunakan *trade promotion authority* untuk mengejar sebuah jalur paralel dari negosiasi-negosiasi perdagangan preferensial dan multilateral.⁷⁹ Trade Act 2002 dibagi ke dalam 5 (lima) divisi, yakni: (1) *Trade Adjustment Assistance*; (2) *Bipartisan Trade Promotion Authority*; (3) *Andean Trade Preference Act*; (4) *Extension of Certain Preferential Trade Treatment and Other Provisions*; dan (5) *Miscellaneous Provisions*.

Berdasarkan "*Bipartisan Trade Promotion Authority Act 2002*", Kongres menemukan tiga hal yang prinsipal sebagai berikut (*Section 2101*):

- (1) Ekspansi perdagangan internasional adalah vital bagi keamanan nasional AS. Perdagangan adalah hal yang kritis bagi pertumbuhan dan kekuatan ekonomi AS dan bagi kepemimpinannya di dunia. Hubungan dagang yang

⁷⁸ *Ibid.*, hal: i.

⁷⁹ Mignone M.J. Chan, *Loc. Cit.*, hal: 9.

stabil mewujudkan keamanan dan kemakmuran. Kesepakatan dagang sekarang melayani tujuan yang sama seperti pakta keamanan yang dimainkan selama Perang Dingin, mengikat negara-negara secara bersama-sama melalui sebuah seri hak dan kewajiban bersama. Kepemimpinan AS di perdagangan internasional mempercepat pasar terbuka, demokrasi, dan perdamaian di seluruh dunia.

- (2) Keamanan nasional AS bergantung pada keamanan ekonomi, yang kemudian ditemukan pada sebuah dasar industri yang bersemangat dan bertumbuh. Ekspansi dagang telah mendorong pertumbuhan ekonomi. Kesepakatan dagang memaksimalkan kesempatan bagi sektor-sektor kritis dan membangun blok ekonomi AS, seperti teknologi informasi, telekomunikasi dan teknologi maju lainnya, industri-industri dasar, barang modal, peralatan pengobatan, jasa, pertanian, teknologi lingkungan, dan hak kekayaan intelektual. Perdagangan akan menciptakan kesempatan-kesempatan baru bagi AS dan mempertahankan kekuatan AS yang tak tertandingi dalam hubungan ekonomi, politik, dan militer. AS, yang diamankan oleh kesempatan dagang dan ekonomi yang meluas, akan menemui tantangan abad dua puluh satu.
- (3) Dukungan bagi ekspansi dagang yang berlanjut memerlukan bahwa prosedur penyelesaian sengketa (*dispute settlement*) di bawah kesepakatan dagang internasional tidak menambah atau menghilangkan hak dan kewajiban yang disediakan dalam kesepakatan tersebut. Oleh karena itu, (A) pola dewasa ini dari keputusan oleh panel-panel penyelesaian sengketa dari WTO dan *Appellate Body* untuk memberlakukan kewajiban dan restriksi pada penggunaan cara-cara *antidumping*, *countervailing*, dan *safeguard* oleh anggota-anggota WTO di bawah *Antidumping Agreement*, *Agreements on Subsidies and Countervailing Measures*, dan *Agreement on Safeguards* telah meningkatkan perhatian; dan (B) Kongres memperhatikan bahwa panel-panel WTO dan *Appellate Body* secara sesuai menerapkan standar peninjauan yang dimuat dalam Artikel 17.6 *Antidumping Agreement*, untuk menyediakan *deference* terhadap sebuah penafsiran yang dapat diijinkan oleh seorang anggota WTO dari ketentuan-ketentuan

dari Kesepakatan tersebut, dan terhadap pemeriksaan oleh seorang anggota WTO dari fakta-fakta di mana pemeriksaan tersebut tidak *bias* dan obyektif dan pembentukan fakta-fakta tersebut layak.

Berdasarkan “*Bipartisan Trade Promotion Authority Act 2002*,” tujuan dari perundingan dagang adalah sebagai berikut (*Section 2102*):

- (1) Untuk mendapatkan akses pasar yang lebih terbuka, setara, dan resiprokal;
- (2) Untuk mendapatkan pengurangan atau penghilangan hambatan dan distorsi (kekacauan) yang secara langsung terkait dengan perdagangan dan yang mengurangi kesempatan-kesempatan pasar bagi ekspor AS atau mengacaukan perdagangan AS;
- (3) Untuk memperjauh kekuatan sistem dari disiplin dan prosedur perdagangan internasional, termasuk penyelesaian sengketa;
- (4) Untuk memacu pertumbuhan ekonomi, menaikkan standar hidup, dan mewujudkan lapangan pekerjaan yang penuh di AS dan meningkatkan perekonomian global;
- (5) Untuk memastikan bahwa kebijakan perdagangan dan lingkungan saling mendukung dan berusaha untuk melindungi dan melestarikan lingkungan dan meningkatkan cara-cara internasional untuk melakukan hal tersebut, dengan mengoptimalkan penggunaan sumber daya dunia;
- (6) Untuk mewujudkan penghormatan pada hak buruh dan hak anak yang mendukung standar buruh ILO (seperti yang didefinisikan pada *Section 2113(6)*) dan pemahaman terhadap hubungan antara perdagangan dan hak buruh;
- (7) Untuk mengusahakan ketentuan di dalam kesepakatan dagang di mana pihak-pihak berjuang untuk memastikan bahwa mereka tidak melemah atau mengurangi perlindungan yang dimaksudkan di dalam hukum lingkungan dan buruh domestik sebagai sebuah penyemangat bagi perdagangan;
- (8) Untuk memastikan bahwa kesepakatan dagang bermaksud pada akses yang setara bagi bisnis kecil kepada pasar internasional, keuntungan dagang yang adil, dan kesempatan-kesempatan pasar ekspor yang

- diperluas, serta menyediakan pengurangan atau penghilangan hambatan dagang yang secara disproportional berdampak pada bisnis kecil; serta
- (9) Untuk mewujudkan ratifikasi universal dan kepatuhan penuh terhadap Konvensi ILO No. 182 *Concerning the Prohibition and Immediate Action for Elimination of the Worst Forms of Child Labor*.

Sedangkan di bawah “*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act 2002*,” ditemukan beberapa hal prinsipal (*Section 3102*), antara lain:

- (1) Sejak *Andean Trade Preference Act* (ATPA) disahkan pada 1991, UU ini telah memiliki dampak positif bagi perdagangan AS dengan Bolivia, Kolombia, Ekuador, dan Peru. Perdagangan dua-arah telah berganda, dengan AS sebagai sumber impor utama dan pasar ekspor utama bagi tiap-tiap negara Andean. Hal ini telah menghasilkan peningkatan lapangan pekerjaan dan memperluas kesempatan-kesempatan ekspor baik di AS dan kawasan Andean.
- (2) ATPA telah menjadi elemen kunci dalam strategi *counternarcotics* AS di kawasan Andean, mewujudkan diversifikasi ekspor dan pembangunan ekonomi yang luas yang menyediakan perekonomian berkelanjutan sebagai pengganti produksi benih obat-obatan terlarang, memperkuat perekonomian negara-negara Andean yang *legitimate* dan menciptakan pengganti yang layak bagi perdagangan koka yang terlarang.
- (3) Meskipun kesuksesan ATPA, kawasan Andean tetap diancam oleh instabilitas dan kerapuhan politik dan ekonomi, rentan terhadap konsekuensi dari perang obat-obatan terlarang dan kekejaman kompetisi global bagi perdagangannya yang *legitimate*.
- (4) Instabilitas yang berlanjut di kawasan Andean memberi ancaman terhadap kepentingan keamanan AS dan dunia. Masalah ini telah dihadapi sebagian melalui bantuan luar negeri, seperti *Plan Colombia*, yang disahkan oleh Kongres pada 2000. Namun, bantuan luar negeri sendiri tidak mencukupi. Peningkatan perdagangan yang *legitimate* dengan AS menyediakan cara alternatif untuk memperbaiki dan menstabilkan perekonomian di kawasan Andean.

- (5) ATPA mendasari komitmen nyata AS pada perwujudan kemakmuran, stabilitas, dan demokrasi di negara-negara penerima.
- (6) Pembaharuan dan peningkatan ATPA akan memperkuat kepercayaan pengusaha swasta domestik dan investor asing pada prospek ekonomi kawasan tersebut, memastikan bahwa pengusaha swasta yang *legitimate* dapat menjadi mesin penorong pembangunan ekonomi dan stabilitas politik di kawasan.
- (7) Tiap-tiap negara Andean berkomitmen pada penyelesaian perundingan *Free Trade Area of the Americas* pada tahun 2005, sebagai cara meningkatkan keamanan ekonomi kawasan.
- (8) Peningkatan sementara keuntungan perdagangan bagi negara-negara Andean akan mewujudkan pertumbuhan kesempatan pengusaha dan ekonomi yang bebas di negara-negara tersebut dan melayani kepentingan keamanan AS, kawasan, dan dunia.

2.2.2. Perundingan dan Penandatanganan FTAs

Pada Pemerintahan George W. Bush, di bawah *trade promotion authority* di dalam Trade Promotion Act 2002, dilakukan perundingan dan penandatanganan dengan beberapa negara di sejumlah kawasan. Selama periode Kongres 108, telah diimplementasikan 4 (empat) FTAs bilateral dengan Australia, Cile, Maroko, dan Singapura. Sedangkan dalam periode Kongres 109, AS mengimplementasikan sebuah FTA regional dengan negara-negara Amerika Tengah (termasuk Republik Dominika) dan 2 (dua) FTAs bilateral dengan Bahrain dan Oman. Pemerintahan Bush menempatkan FTA bilateral dan regional sebagai elemen penting dalam kebijakan perdagangannya.

Tabel 2.5. Penggunaan Prosedur Jalur Cepat dalam Implementasi Kesepakatan Dagang

Kongres	Undang-Undang	Deskripsi	Pemungutan Suara
Ke-96	Trade Agreements Act of 1979 (P.L. 96-39, H.R. 4537, disahkan pada 26 Juli 1979)	Persetujuan dan pengimplementasian kesepakatan dagang yang dirundingkan AS di Putaran Tokoyo dalam kerangka GATT. Wewenang jalur cepat berakar dari Trade Act of 1974.	Lolos Representatif 11 Juli 1979 (395-7). Lolos Senat 23 Juli 1979 (90-4).
Ke-99	United States-Israel Free Trade Area Implementation Act of	Persetujuan dan pengimplementasian area perdagangan bebas antara AS dan Israel, di bawah Trade and Tariff Act	Lolos Representatif 7 Mei 1985 (422-0). Lolos Senat 23 Mei 1985

	1985 (P.L. 99-47, H.R. 2268, disahkan pada 11 Juni 1985)	of 1984.	(voice vote).
Ke-100	United States-Canada Free Trade Agreement Implementation Act of 1988 (P.L. 100-449, H.R. 5090, disahkan pada 28 September 1988)	Persetujuan dan pengimplementasian FTA antara AS dan Kanada, di bawah Trade and Tariff Act of 1984.	Lolos Representatif 9 Agustus 1988 (366-40). Lolos Senat 19 September 1988.
Ke-103	North American Free Trade Agreement Implementation Act (P.L. 103-182, H.R. 3450, disahkan pada 8 Desember 1993)	Persetujuan dan pengimplementasian NAFTA antara AS, Kanada, dan Meksiko, di bawah Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988.	Lolos Representatif 17 Novemkber 1992 (288-146). Lolos Senat 20 November 1993 (61-38)
	Uruguay Round Agreements Act (P.L. 103-465, H.R. 5110, disahkan pada 8 Desember 1994)	Persetujuan dan pengimplementasian kesepakatan dagang yang termasuk Putaran Uruguay, di bawah Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988.	Lolos Representatif 29 November 1994 (288-146). Lolos Senat 1 Desember 1994 (76-24).
Ke-108	United States-Chile Free Trade Agreement Implementation Act (P.L. 108-77, H.R. 2738, disahkan pada 3 September 2003)	Persetujuan dan pengimplementasian FTA antara AS dan Cile.	Lolos Representatif 24 Juli 2003 (270-156). Lolos Senat 31 Juli 2003 (65-32)
	United States-Singapore Free Trade Agreement Implementation Act (P.L. 108-78, H.R. 2739, disahkan pada 3 September 2003)	Persetujuan dan pengimplementasian FTA antara AS dan Siangpura.	Lolos Representatif 24 Juli 2003 (272-155). Lolos Senat 31 Juli 2003 (66-32).
	United States-Australia Free Trade Agreement Implementation Act (P.L. 108-286, H.R. 4759, disahkan pada 3 Agustus 2004)	Persetujuan dan pengimplementasian FTA antara AS dan Australia.	Lolos Representatif 14 Juli 2004 (314-109). Lolos Senat 15 Juli 2004 (80-16).
	United States-Morocco Free Trade Agreement Implementation Act (P.L. 108-302, H.R. 4842, disahkan pada 17 Agustus 2004)	Persetujuan dan pengimplementasian FTA antara AS dan Maroko.	Lolos Representatif 22 Juli 2004 (323-99). Lolos Senat 22 Juli 2004.
Ke-109	Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement Implementation Act (P.L. 109-53, H.R. 3045, disahkan pada 2 Agustus	Persetujuan dan pengimplementasian FTA antara AS dan Republik Dominika, Kosta Rika, El Salvador, Honduras, Guatemala, dan Nikaragua.	Lolos Representatif 28 Juli 2005 (217-215). Lolos Senat 28 Juli 2005 (55-45) UU terkait: S. 1307, lolos Senat 30 Juni 2005 (54-45).

2005)		
United States-Bahrain Free Trade Agreement Implementation Act (P.L. 109-169, H.R. 4340, disahkan pada 11 Januari 2006)	Persetujuan dan pengimplementasian FTA antara AS dan Bahrain.	Lolos Representatif 7 Desember 2005 (327-95). Lolos Senat 13 Desember 2005.
United States-Oman Free Trade Agreement Implementation Act (P.L. 109-283, H.R. 5684, disahkan pada 16 September 2006)	Persetujuan dan pengimplementasian FTA antara AS dan Oman.	Lolos Senat 20 Juli 2006 (221-205). Lolos Senat 19 September 2006 (62-32). UU terkait: S. 3569, lolos Senat 29 Juni 2006 (60-34).

Sumber: Carolyn C. Smith, "Trade Promotion Authority and Fast-Track Negotiating Authority for Trade Arrangements: Major Votes," dalam *Congressional Research Service*, hal: 5-6.

Dalam penelitian GAO (*Government Accountability Office*) yang dikeluarkan pada Januari 2004, terdapat 6 (enam) faktor yang digunakan untuk menilai rekan FTA. Faktor-faktor tersebut antara lain: kesiapan negara terutama dalam kapabilitas dagang, kematangan sistem politik dan hukum, kemauan untuk mengimplementasikan reformasi, keuntungan ekonomi bagi AS, dukungan kepada tujuan liberalisasi perdagangan AS, kompatibilitas dengan kepentingan kebijakan luar negeri dan ekonomi AS, dukungan kongres dan sektor privat, serta batasan-batasan pemerintah AS.⁸⁰

Berikut adalah beberapa sampel FTAs, baik yang sudah maupun yang belum diimplementasikan, beserta dengan beberapa prinsip penting di dalamnya.

FTA AS-Singapura⁸¹

Pada 4 September 2003, Presiden Bush menandatangani *U.S.-Singapore Free Trade Agreement* (P.L.108-78) dan diberlakukan mulai 1 Januari 2004. Kesepakatan tersebut menerima dukungan dari komunitas bisnis dan organisasi konsumen tetapi dikritik oleh kepentingan buruh dan lingkungan. Perundingannya diluncurkan di bawah Pemerintahan Clinton pada Desember 2000. Kesepakatan ini merupakan FTA yang kelima dalam kebijakan perdagangan AS dan pertama dengan negara Asia. Berdasarkan USTR, FTA AS-Singapura membuka bahasan

⁸⁰ GAO Report 04-233, *International Trade: Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources*, January 2004, hal: 9-10, 12.

⁸¹ Dick K. Nanto, "The U.S.-Singapore Free Trade Agreement," dalam *Congressional Research Service*, 15 Juni 2004, hal: 1-44.

baru dalam perdagangan elektronik, kebijakan kompetisi, dan *government procurement*, serta kemajuan dalam perlindungan hak kekayaan intelektual, lingkungan, buruh, transparansi, kerjasama bea-cukai (*customs cooperation*), dan *transshipments*.

FTA AS-Singapura dipandang sebagai kepentingan Kongres karena (1) hal ini membutuhkan persetujuan Kongres berdasarkan prosedur legislatif seperti di dalam P.L. 107-210 yang menyerahkan *trade promotion authority* kepada Presiden; (2) melanjutkan pola yang lebih besar menuju liberalisasi dan globalisasi perdagangan; (3) memuat pendekatan baru untuk mengatasi sengketa lingkungan dan buruh; (4) mungkin berdampak pada aliran dagang tertentu yang, kemudian, berdampak pada kepentingan bisnis AS, khususnya pada industri berkompetisi impor, seperti peralatan elektronik dan mesin-mesin; serta (5) bagian dari FTA yang mungkin digunakan sebagai sebuah model bagi kesepakatan dengan negara lain. Beberapa pengamat melihat FTA AS-Singapura sebagai langkah menuju realisasi "*Bogor Vision*," yaitu "perdagangan bebas dan terbuka di Pasifik." Kesepakatan ini juga sejalan dengan *Enterprise for ASEAN Initiative*, sebuah inisiatif perdagangan baru dengan ASEAN yang di dalamnya AS telah menawarkan prospek FTAS dengan negara-negara yang berkomitmen pada reformasi dan keterbukaan ekonomi.

Pada Maret 2002, *U.S.-ASEAN Business Council* dan *U.S. Chamber of Commerce* mengumumkan pembentukan *U.S.-Singapore FTA Business Coalition* dengan 75 anggota dan diketuai oleh Boeing, ExxonMobil, dan UPS yang ditujukan untuk mendukung FTA. Di dalam Kongres, *Singapore Congressional Caucus* dibentuk pada 2002 dengan Representatif Curt Weldon dan Representatif Solomon P. Ortiz sebagai ketuanya. Pada awal 2003, badan ini memasukkan 59 anggota dan delegasi dari Representatif. Di bawah FTA AS-Singapura dibentuk sebuah komite gabungan (*join committee*) untuk mengawasi implementasi dari Kesepakatan dan meninjau hubungan dagang antara Pihak-Pihak. Komite tersebut terdiri dari USTR dan Menteri Perdagangan dan Industri Singapura. Tanggung jawab Komite termasuk meninjau fungsi, operasi, dan implementasi Kesepakatan berdasarkan tujuannya; memfasilitasi penghindaran dan penyelesaian sengketa yang muncul berdasarkan Kesepakatan; mempertimbangkan dan mengadopsi

berbagai amandemen pada Kesepakatan, pelengkapan prosedur legal domestik yang perlu oleh tiap-tiap Pihak; mengeluarkan penafsiran terhadap Kesepakatan; serta mempertimbangkan cara-cara untuk memperjauh peningkatan hubungan dagang antara Pihak-Pihak.

Ketentuan di dalam kesepakatan sejalan dengan aturan dan kewajiban WTO. Ketentuan yang termuat di dalam FTA AS-Singapura meliputi: (1) perdagangan barang; (2) *rules of origin*; (3) perdagangan jasa, termasuk jasa finansial (perbankan, asuransi, sekuritas dan jasa-jasa terkait), jasa komputer, penjualan langsung, jasa telekomunikasi, jasa audiovisual, konstruksi dan perteknikan, pariwisata, periklanan, pengiriman kilat, jasa profesional (arsitek, insinyur, akuntan, dan lain-lain), jasa distribusi (*wholesaling, retailing, dan franchising*), pendidikan dan pelatihan orang dewasa, jasa lingkungan, dan jasa energi; (4) investasi; (5) hak kekayaan intelektual; (6) kebijakan kompetisi; (7) *government procurement*; (8) prosedur bea-cukai (*customs procedures*); (9) personil dan pekerja bisnis temporer; (10) ketentuan lingkungan dan buruh; serta (11) penyelesaian sengketa.

FTA AS-Maroko⁸²

Presiden George W. Bush dan Raja Mohammed IV pada 23 April 2002 mengumumkan kedua negara (AS dan Maroko) akan berusaha melakukan perundingan FTA. Robert Zoellick, USTR, menyatakan bahwa FTA dengan Maroko akan “mendukung komitmen dari Pemerintahan [Bush] untuk mempromosikan masyarakat Muslim yang lebih toleran, terbuka, dan sejahtera.” FTA AS-Maroko juga merupakan bagian dari strategi perdagangan Presiden Bush untuk menciptakan MEFTA pada 2013. Perundingan dibuka pada 21 Januari 2003 di Washington. Setelah dilakukan 8 (delapan) putaran perundingan, USTR Robert Zoellick dan Menteri Taib Fassi-Fihri mencapai kesepakatan pada 2 Maret 2004 tentang sebuah FTA komprehensif, yang akhirnya ditandatangani oleh kedua pihak pada 15 Juni 2004. Senat dan Representatif menyetujui implementasi legislasi FTA AS-Maroko pada Juli 2004, dan Presiden Bush menandatangani legislasi hukum FTA tersebut pada 3 Agustus 2004. Sedangkan Parlemen Maroko meratifikasi kesepakatan tersebut pada 18 Januari 2005.

⁸² Raymond J. Ahearn, “Morocco-U.S. Free Trade Agreement,” dalam *Congressional Research Service*, 26 Mei 2005, hal: 1-6.

Dipilihnya Maroko sebagai rekan perdagangan bebas, menurut USTR, karena beberapa alasan. Pertama, dengan diadakannya FTA AS-Maroko, dapat mewujudkan tujuan untuk mempromosikan keterbukaan, toleransi, dan pertumbuhan ekonomi di dunia Muslim. Kedua, Maroko telah menjadi sekutu kuat AS dalam perang melawan terorisme (*war on terrorism*). Ketiga, FTA dengan Maroko akan mendukung posisi AS dalam perundingan multilateral WTO. Keempat, kesepakatan tersebut akan membantu Maroko memperkuat reformasi ekonomi dan politik. Kelima, kesepakatan tersebut diharapkan mampu menyediakan akses pasar bagi eksportir dan investor AS. Dengan mengimplementasikan kesepakatan tersebut, Maroko akan menjadi negara Muslim kedua yang membangun FTA dengan AS (Yordania telah mengimplementasikan terlebih dahulu pada 2002).

Kesempatan komersial datang kepada eksportir AS karena *European Union-Morocco Association Agreement* menyediakan perlakuan *preferential tariff* bagi kebanyakan barang industri Eropa tetapi tidak memasukkan ketentuan produk pertanian. Karena FTA AS-Maroko memasukkan produk pertanian, kepentingan pertanian AS percaya bahwa kesepakatan ini dapat meningkatkan posisi AS terhadap produsen Eropa. Koalisi *U.S.-Moroccan Business* juga memandang bahwa FTA dengan Maroko akan meningkatkan akses perusahaan AS ke sektor jasa Maroko. Di samping telekomunikasi dan pariwisata, kesempatan juga datang kepada perusahaan AS yang bergerak di sektor perbankan, energi, audio-visual, telekomunikasi, keuangan, dan asuransi yang dibuka sebagai hasil dari reformasi perekonomian Maroko.

FTA AS-Maroko dapat mendukung strategi perdagangan Pemerintahan Bush yang menganut prinsip "*competitive liberalization*". Dengan membantu negara berkembang yang mendukung pentingnya liberalisasi perdagangan sebagai kunci pokok pembangunan, FTA dengan Maroko dapat menunjukkan kepada negara-negara berkembang lainnya tentang keuntungan reformasi ekonomi dan liberalisasi perdagangan, termasuk putaran perundingan multilateral WTO – Doha Development Agenda. Sebagai Ketua G-77 dan Africa Group di dalam WTO, Pemerintahan Bush memandang Maroko memiliki posisi penting untuk mempromosikan keuntungan Putaran Doha kepada negara-negara berkembang

lainnya. Selebihnya, FTA juga dilihat sebagai "*building block*" yang esensial bagi terbentuknya area perdagangan bebas di Timur Tengah.

Serupa dengan FTA AS-Yordania, FTA dengan Maroko dipandang oleh Pemerintahan Bush sebagai sebuah alat untuk mendukung negara Muslim moderat di kawasan Timur Tengah. Dengan berkontribusi pada peningkatan pembangunan dan kemakmuran di Maroko, FTA dimaksudkan untuk berkontribusi pada stabilitas kawasan dan mengirim pertanda kepada negara-negara di Timur Tengah tentang keuntungan dari kedekatan ekonomi dan politik dengan AS. FTA juga adalah satu mekanisme untuk memajukan keseluruhan hubungan AS-Maroko. Karena Maroko merupakan salah satu sekutu terkuat AS dalam *war on terrorism* di Timur Tengah, FTA tersebut dimaksudkan sebagai penghargaan bagi dukungan Maroko kepada AS, serta mengirimkan pertanda kepada dunia Arab lainnya bahwa AS menginginkan ikatan yang lebih dekat dengan mereka. Ketika dunia Arab dan Muslim menyuarakan boikot melawan AS, Maroko justru mengusahakan hubungan ekonomi yang lebih dekat dan menerima salah satu fasilitas *Voice of America* terbesar di dunia.

FTA AS-Kolombia⁸³

Perundingan FTA AS-Kolombia muncul dari niatan regional untuk memproduksi FTA AS-Andean antara AS, Kolombia, Peru, dan Ekuador pada Mei 2004. Setelah gagal mencapai sebuah kesepakatan FTA Andean, Kolombia melanjutkan perundingan dengan AS untuk sebuah kesepakatan perdagangan bilateral. Pada 27 Februari 2006, AS dan Kolombia mengeluarkan FTA AS-Kolombia, dan teks kesepakatan selesai pada 8 Juli 2006. Pada 24 Agustus 2006, Presiden Bush menyampaikan intensinya untuk menandatangani FTA AS-Kolombia. Akhirnya, kedua negara menandatangani sebuah kesepakatan pada 22 November 2006.

FTA dengan AS merupakan bagian dari strategi pembangunan Presiden Kolombia Alvaro Uribe. Presiden Uribe menempatkan FTA dengan AS sebagai elemen kunci visinya untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi di Kolombia dan untuk membawa stabilitas ekonomi yang lebih baik. Pemerintahan Uribe juga memandang kesepakatan tersebut sebagai jalan untuk meningkatkan kehadirannya

⁸³ M. Angeles Villarreal, "A U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Economic and Political Implications," *Congressional Research Service*, 20 November 2008, hal: 1-29.

dalam perekonomian global dan memperkuat kondisi demokratis di dalam negara. Pemerintah Kolombia mengakui bahwa FTA tidak akan cukup untuk memberantas masalah kemiskinan dan telah merencanakan reformasi ekonomi pelengkap lainnya, seperti merendahkan pajak perusahaan untuk memacu kompetisi dan menciptakan pekerjaan. Pemerintah juga mengambil langkah mereduksi peraturan yang memberatkan dan memperkuat perlindungan bagi investor asing di Kolombia. Pemerintahan Uribe percaya bahwa FTA dengan AS diperlukan untuk membantu menuju reformasi domestik Kolombia.

Ketentuan dalam FTA AS-Kolombia meliputi beberapa hal, antara lain: (1) akses pasar, di mana terjadi pengurangan, atau bahkan, penghilangan tarif perdagangan barang; (2) penghilangan tarif, di mana 99% tarif industri dan tekstil AS dan hampir 76% tarif Kolombia akan bebas kewajiban, serta semua tarif industri dan tekstil akan bebas kewajiban setelah 10 (sepuluh) tahun implementasi; (3) ketentuan pertanian; (4) teknologi informasi; (5) tekstil dan pakaian jadi; (6) *government procurement*; (7) jasa; (8) investasi; (9) perlindungan hak kekayaan intelektual; (10) *customs procedures* dan *rules of origin*; (11) ketentuan buruh; (12) ketentuan lingkungan; serta (13) penyelesaian sengketa.

Di luar FTA yang masih belum diberlakukan ini, AS juga memiliki sebuah program perdagangan dengan Kolombia di bawah *Andean Trade Preference Act* (ATPA) yang merupakan program preferensi regional. ATPA merupakan preferensi perdagangan AS terhadap impor dari Bolivia, Ekuador, dan Peru. ATPA, yang diamandemen menjadi *Andean Trade Promotion Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA), adalah bagian dari inisiatif AS dengan negara-negara Andean untuk mengatasi masalah perdagangan obat-obatan terlarang dengan Amerika Latin. ATPDEA mewewenangkan Presiden untuk memberi perlakuan bebas-kewajiban atau mereduksi tarif terhadap produk-produk tertentu dari Bolivia, Kolombia, Ekuador, atau Peru yang memenuhi permintaan domestik dan ketentuan lainnya. Peraturan tersebut – yang dilengkapi dengan pemberantasan benih, aturan larangan, pelatihan militer, dan aksi-aksi *counter-narcotics* – dimaksudkan untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi di kawasan Andean dan untuk mendorong peralihan dari kebergantungan terhadap obat-obatan ilegal dengan mendukung aktivitas ekonomi yang absah. Akses kepada

pasar AS diharapkan untuk membantu menciptakan pekerjaan dan memperluas kesempatan yang absah bagi para pekerja di negara-negara Andean dalam sektor-sektor ekspor alternatif.

Selanjutnya, FTA ini juga ditujukan untuk membantu stabilisasi politik domestik Kolombia. Menurut Menteri Luar Negeri AS, terdapat tiga kelompok organisasi teroris di Kolombia, yaitu *Revolutionary Armed Forces of Colombia* (FARC), *National Liberation Army* (ELN), dan *United Self-Defense Forces of Colombia* (AUC). Ketiga kelompok tersebut berpartisipasi dalam produksi dan perdagangan obat-obatan terlarang. AS telah membuat sebuah komitmen yang terlihat signifikan dalam dukungan dana dan material untuk membantu Kolombia dan kawasan Andean memerangi perdagangan obat-obatan terlarang sejak pengembangan "*Plan Kolombia*" pada 1999. Dalam dukungannya tersebut, Kongres meloloskan legislasi yang menyediakan \$1,3 milyar bantuan pada FY2000 dan telah menyediakan lebih dari \$6 milyar untuk mendukung *Plan Kolombia* dari FY2000 hingga FY2008 dalam akun Departemen Luar Negeri dan Departemen Pertahanan. Sejak 2002, Kongres telah memberikan Departemen Luar Negeri wewenang untuk menggunakan dana *counter-narcotics* guna memerangi perdagangan obat-obatan terlarang dan organisasi teroris di Kolombia. Pada 2004, Kongres mengangkat *statutory cap* pada personel AS untuk ditempatkan di Kolombia guna mendukung *Plan Kolombia*.

FTA AS-Australia⁸⁴

USTR Robert Zoellick dan Menteri Perdagangan Australia Mark Vaile menandatangani kesepakatan pada 18 Mei 2004 di Washington. Presiden Bush menandatangani *U.S.-Australia FTA Implementation Act* pada 3 Agustus 2004. Pada 17 November 2004, kedua negara bertukar catatan diplomatik yang mengindikasikan bahwa legislasi pengimplementasian lolos setelah tiap-tiap negara memenuhi persyaratan dari FTA. Namun, hal ini terjadi hanya setelah diskusi dilakukan untuk menyelesaikan keberatan AS terhadap ketentuan yang terkandung di dalam legislasi pengimplementasian Australia yang diterapkan terhadap hak paten farmasi. FTA diberlakukan mulai 1 Januari 2005.

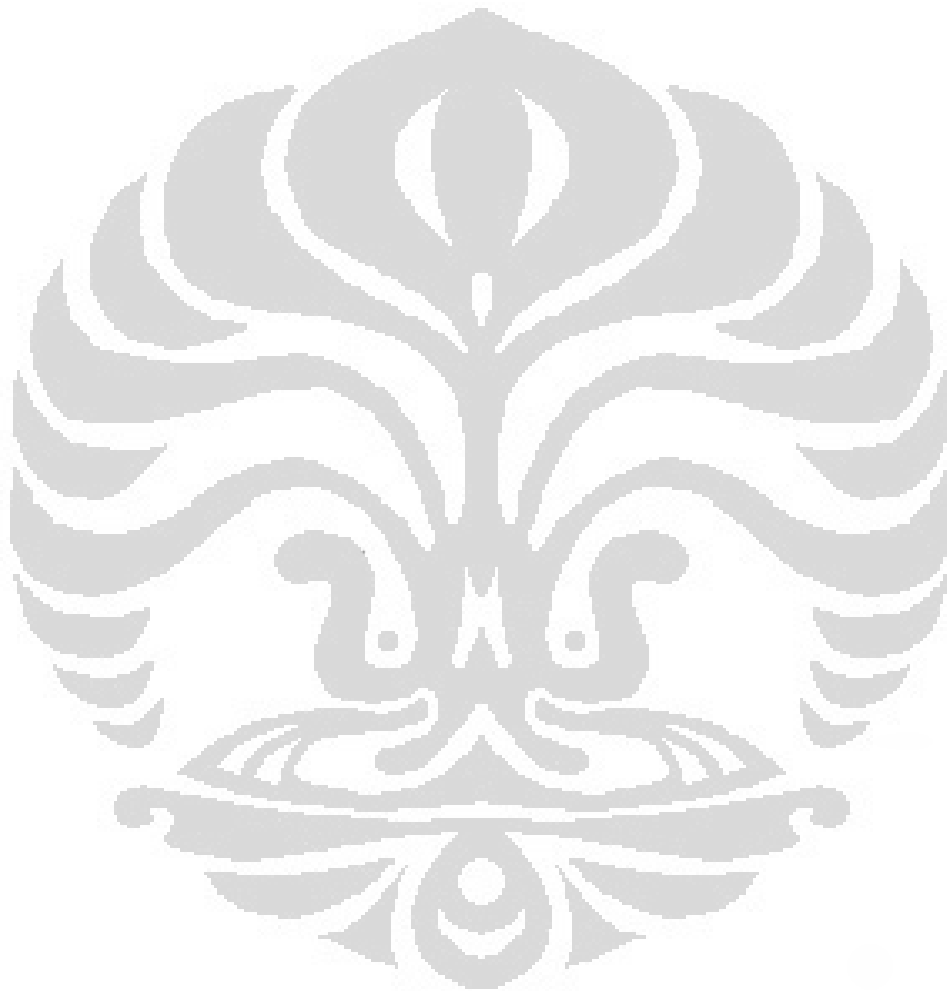
⁸⁴ William H. Cooper, "The U.S.-Australia Free Trade Agreement: Provisions and Implications," dalam *Congressional Research Service*, 12 Januari 2005, hal: 1-21.

Pimpinan politik, baik dari AS maupun Australia, memandang FTA AS-Australia sebagai sebuah mekanisme untuk memperdalam ikatan ekonomi di balik hubungan bilateral seperti halnya tujuan yang mereka kejar di Putaran *Doha Development Agenda* dalam WTO. Hal ini juga berkaitan dengan kebijakan luar negeri AS paska 11 September 2001, Pemerintahan Bush menempatkan kebijakan perdagangan, khususnya FTA, untuk menghargai negara-negara yang membantu AS dalam *war in terrorism* dan Perang Iraq. FTA AS-Australia bersama dengan FTA AS-Singapura membangun institusionalisasi kehadiran ekonomi AS di kawasan Asia-Pasifik.

FTA AS-Australia merupakan satu kesepakatan yang komprehensif. Hal ini membawa AS dan Australia tidak hanya untuk menghilangkan tarif pada sebagian besar perdagangan barang bilateral, tetapi juga untuk memastikan perlakuan non-diskriminasi dalam sebagian besar perdagangan bilateral dalam jasa, *government procurement*, dalam investasi asing dan juga peningkatan perlindungan hak kekayaan intelektual. FTA AS-Australia meliputi beberapa aspek, antara lain: (1) akses pasar barang; (2) hal-hal pengecualian berdasarkan "*national treatment*"; (3) *rules of origin*; (4) *safeguards*; (5) farmasi; (6) produk-produk pertanian; (7) tekstil dan pakaian jadi; (8) perdagangan di jasa non-finansial; (9) jasa finansial; (10) telekomunikasi; (11) *government procurement*; (12) investasi asing; (13) ketentuan buruh; (14) ketentuan lingkungan; (15) regulasi standar dan teknis; (16) perdagangan elektronik (*e-commerce*); (17) hak kekayaan intelektual; serta (18) penyelesaian sengketa.

Di bawah FTA AS-Australia, AS dan Australia menghadapi beberapa hal yang tidak menyenangkan dalam hubungan ekonomi bilateral mereka. Untuk itu, kesepakatan ini dinilai dapat memperjauh kesolidan sebuah hubungan yang telah kuat. Bagi Australia, hal yang tidak menyenangkan tersebut termasuk restriksi AS pada daging sapi dan produk susu. Bagi AS, hal tersebut termasuk persyaratan konten lokal Australia dalam program televisi, ukuran-ukuran *sanitary* dan *phytosanitary* (SPS), monopoli yang dikuasai negara dalam ekspor gandum dan tepung terigu, dan perlindungan investasi asing. Dalam beberapa kasus, seperti restriksi AS terhadap daging sapi dan produk susu dan perlindungan investasi Australia, kedua belah pihak setuju untuk melonggarkan restriksi. Dalam kasus

lainnya, seperti ukuran SPS Australia dan monopoli dikuasai negara, mereka setuju untuk membangun mekanisme bagi dikusi lebih lanjut. Namun, dalam kasus yang tidak menyenangkan, seperti kontrol impor AS terhadap gula, kedua negara setuju akan tidak adanya perubahan yang memungkinkan.



BAB III

FAKTOR I:

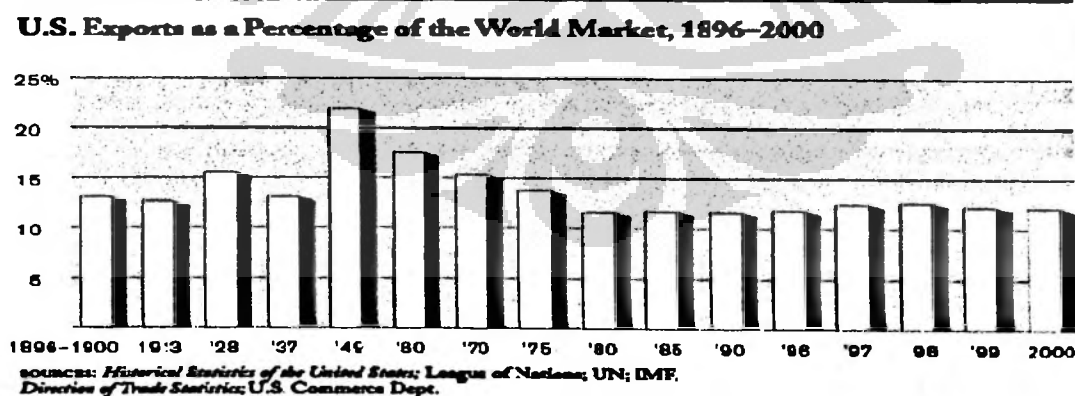
ENFORCEMENT ATURAN DAGANG

Faktor pertama yang mendorong dilakukannya perundingan dan penandatanganan FTAs bilateral dan regional oleh Amerika Serikat periode 2002-2007 adalah untuk meng-enforce aturan dagang yang liberal dan terbuka. Hal tersebut secara tegas terdapat di dalam *Bipartisan Trade Promotion Authority Act 2002*, bahwa AS bertujuan, paling utama, untuk mendapatkan akses pasar yang lebih terbuka, setara, dan resiprokal, serta mendapatkan pengurangan atau penghilangan hambatan dan distorsi yang secara langsung terkait dengan perdagangan dan yang mengurangi kesempatan pasar ekspor AS.

3.1. Aktivitas Perdagangan AS

Kapabilitas perdagangan AS dilihat dari proporsi ekspor AS di pasar dunia. Kapabilitas perdagangan AS mampu mencapai klimaks pada masa Paska-Perang Dunia II, di mana ekspor AS berhasil menguasai lebih dari 20 persen pasar dunia sekaligus dengan mengusung pola multilateralisme-liberal dalam GATT. Namun, pada 1970-an, proporsi ekspor AS di pasar dunia menurun di bawah 15 persen (berkisar 12-13 persen), bahkan, kondisi tersebut bertahan hingga 2000-an.

Gambar 3.1. Proporsi Ekspor Amerika Serikat di Pasar Dunia, 1896-2000⁸⁵

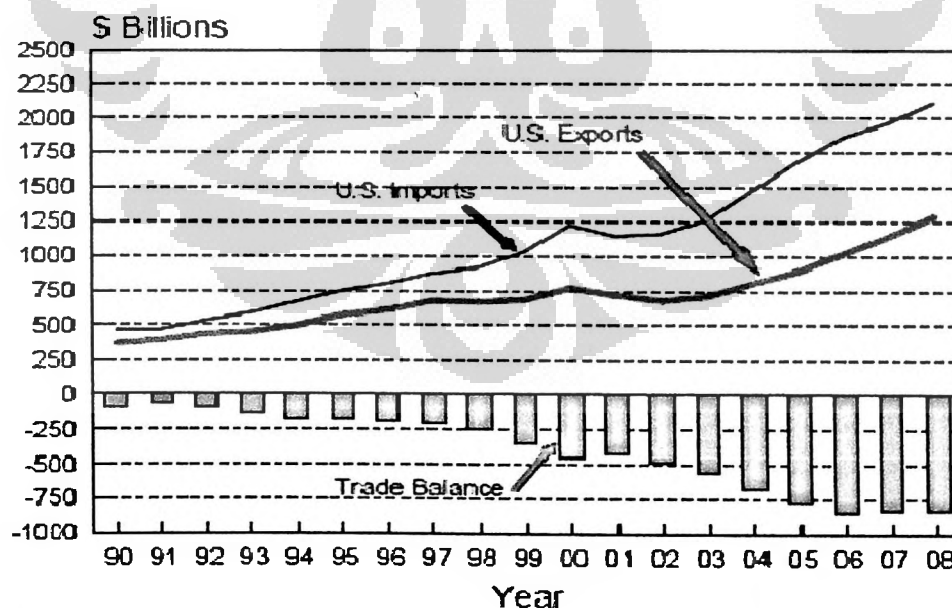


Sumber: *Historical Statistics of the United State*; League of Nations; UN;IMF, *Division of Trade Statistics*; U.S. Commerce Dept.

⁸⁵ Dimuat dalam Bernard K. Gordon, "A High-Risk Trade Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4 (Jul-Aug, 2003), hal: 116.

Kendati proporsi pasar ekspor AS di pasar dunia masih tergolong besar (di atas 10 persen), neraca perdagangan AS menderita defisit yang cukup besar. Hal ini menjelaskan aktivitas ekonomi internasional AS yang menurun secara relatif terhadap negara-negara rekan dagangnya yang berhasil mencetak surplus perdagangan dengan AS. Pada Gambar (3.2) dan Tabel (3.1) dapat dilihat pada periode 2000-2008 AS menderita defisit perdagangan yang semakin besar mencapai lebih dari \$750 milyar, yang menunjukkan aktivitas ekonomi internasional AS yang semakin jatuh. Hal ini diakibatkan oleh pertumbuhan impor yang lebih cepat dan bersemangat daripada pertumbuhan ekspor. Pada periode 2001-2002, aktivitas ekonomi internasional AS menurun – ditunjukkan dengan menurunnya pertumbuhan ekspor dan impor AS – akibat melemahnya pertumbuhan secara global paska krisis finansial 1997-1998. Namun setelah 2002, AS menikmati pertumbuhan ekspor yang menaik, meskipun disertai dengan pertumbuhan tingkat impor yang lebih cepat daripada ekspor. Pada 2003, pertumbuhan impor mendekati dua kali lipat pertumbuhan ekspor, walaupun pada 2004, pertumbuhan ekspor paling mendekati hal tersebut, dan pada 2005, tingkat peningkatan keduanya agak jatuh.

Gambar 3.2. Ekspor, Impor, dan Neraca Perdagangan Amerika Serikat⁸⁶



Sumber: CRS dengan data dari U.S. Bureau of Economic Analysis <http://www.bea.gov/>, IMF

⁸⁶ Dimuat dalam Dick K. Nanto, Shayerah Ilias, dan J. Michael Donelly, "U.S. International Trade: Trends and Forecasts," *Congressional Research Service*, 6 Maret 2009, hal: 9.

**Tabel 3.1. Ekspor, Impor, dan Neraca Perdagangan Amerika Serikat
(dalam milyar dolar)⁸⁷**

Tahun	Berdasarkan Sensus			Berdasarkan Neraca Pembayaran		
	Ekspor (f.a.s.)	Impor (customs)	Neraca Perdagangan	Eskpor (f.a.s.)	Impor (customs)	Neraca Perdagangan
1982	212.3	243.9	-31.6	211.2	247.6	-36.4
1983	201.7	261.7	-60	201.8	268.9	-67.1
1984	218.7	330.5	-111.8	219.9	332.4	-112.5
1985	212.6	336.4	-123.8	215.9	338.1	-122.2
1986	226.4	365.7	-139.3	223.3	368.4	-145.1
1987	253.9	406.3	-152.4	250.2	409.8	-159.6
1988	323.3	441.9	-118.6	320.2	447.2	-127
1989	362.9	473.4	-110.5	359.9	477.7	-117.8
1990	392.9	495.2	-102.3	387.4	498.4	-111
1991	421.8	487.1	-65.3	414.1	491	-76.9
1992	448.2	532.6	-84.4	439.6	536.5	-96.9
1993	464.8	580.5	-115.7	456.9	589.4	-132.5
1994	512.6	663.2	-150.6	502.9	668.7	-165.8
1995	584.7	743.5	-158.8	575.2	749.4	-174.2
1996	625.1	795.3	-170.2	612.1	803.1	-191
1997	689.2	869.7	-180.5	678.4	876.8	-198.4
1998	682.1	911.9	-229.8	670.4	918.6	-248.2
1999	695.8	1024.6	-328.8	684	1031.8	-347.8
2000	781.9	1218	-436.1	772	1226.7	-454.7
2001	730.9	1142.3	-411.4	718.7	1148.2	-429.5
2002	693.5	1163.6	-470.1	682.4	1167.4	-485
2003	724.8	1257.1	-532.3	713.4	1264.3	-550.9
2004	818.8	1469.7	-650.9	807.5	1477.1	-669.6
2005	906	1673.5	-767.5	894.6	1681.8	-787.2
2006	1036.6	1853.9	-817.3	1023.1	1861.4	-838.3
2007	1162.5	1957	-794.5	1148.5	1967.9	-819.4

⁸⁷ Dimuat dalam *Ibid*, hal: 20.

a. Ekspor dinilai berdasarkan penghitungan f.a.s., yang merujuk pada nilai *free alongside ship* pada pelabuhan ekspor (*port of export*) dan secara umum termasuk *inland freight*, asuransi, dan biaya lain yang terjadi pada penempatan barang bersamaan dengan pengangkutan pada pelabuhan eksportasi.

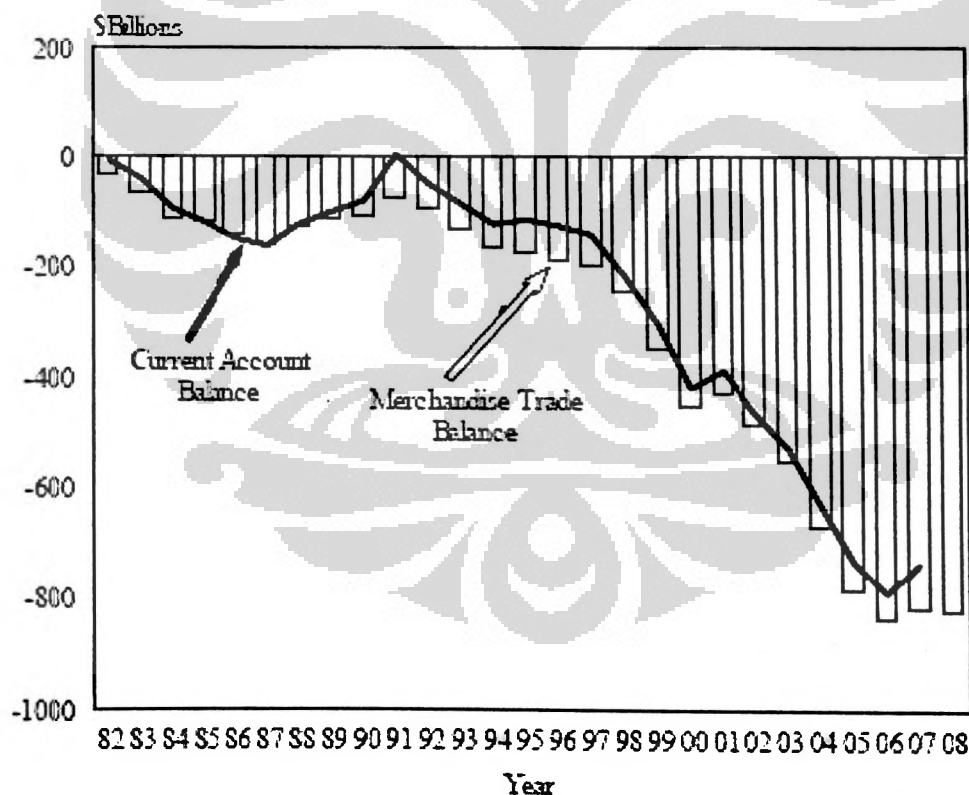
b. Impor dinilai berdasarkan laporan dari U.S. Customs Service, atau disebut Customs basis, serta tidak memasukkan kewajiban impor, biaya *freight*, asuransi, dan biaya lain yang terjadi dalam pengangkutan barang ke AS.

2008	1300.5	2100.4	-799.9	1291.3	2112.5	-821.2
------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Sumber: U.S.Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, U.S. International Transactions Accounts Data

Neraca berimbang menyediakan ukuran-ukuran yang lebih luas terhadap perdagangan AS karena meliputi jasa, pendapatan investasi, transfer sepihak, dan perdagangan barang. Neraca jasa termasuk perjalanan, transportasi, bayaran dan royalti, pembayaran asuransi, dan jasa pemerintah dan swasta lainnya. Neraca pendapatan investasi termasuk pendapatan yang diterima pada aset yang berada di AS dikurangi pendapatan yang terbayarkan pada aset asing di AS. Transfer sepihak merupakan transfer dana internasional yang tidak memiliki *quid pro quo*, yang meliputi pemberian swasta, wesel, pembayaran pensiun, dan pemberian pemerintah (bantuan asing).

Gambar 3.3. Neraca Berjalan dan Neraca Perdagangan Amerikat Serikat⁸⁸



Sumber: CRS dengan data dari U.S.Bureau of Economic Analysis, U.S.International Transactions Account

⁸⁸ Dimuat dalam *Ibid.*, hal: 22.

Tabel 3.2. Neraca Berjalan Amerikat Serikat
(dalam milyar dolar)⁸⁹

Tahun	Neraca Perdagangan Barang	Neraca Jasa	Neraca Pendapatan Investasi	Transfer Sepihak	Neraca Berjalan
1985	-122.2	0.3	25.7	-22	-118.2
1986	-145.1	6.5	15.5	-24.1	-147.2
1987	-159.6	7.9	14.3	-23.3	-160.7
1988	-127	12.4	18.7	-25.3	-121.2
1989	-117.8	24.6	19.8	-26.2	-99.6
1990	-111	30.2	28.6	-26.7	-78.9
1991	-76.9	45.8	24.1	9.9	2.9
1992	-96.9	57.7	24.2	-35.1	-50.1
1993	-132.5	62.1	25.3	-39.8	-84.9
1994	-165.8	67.3	17.1	-40.3	-121.7
1995	-174.2	77.8	20.9	-38.1	-113.6
1996	-191	86.9	22.3	-43	-124.8
1997	-198.4	90.2	12.6	-45.1	-140.7
1998	-248.2	82.1	4.3	-53.2	-215
1999	-347.8	82.7	13.9	-50.4	-301.6
2000	-454.7	74.9	21.1	-58.6	-417.3
2001	-429.5	64.4	31.7	-51.3	-384.7
2002	-485	61.2	27.4	-64.9	-461.3
2003	-550.9	54	45.3	-71.8	-523.4
2004	-669.6	61.8	67.2	-84.5	-625.1
2005	-787.2	75.6	72.4	-89.8	-729
2006	-838.3	85	57.2	-92	-788.1
2007	-819.4	119.1	81.7	-112.7	-731.3

Sumber: U.S. Bureau of Economic Analysis, U.S. International Transactions.

Tabel (3.2) memperlihatkan komponen-komponen dari neraca berimbang AS. Secara umum, neraca berimbang AS memperlihatkan kondisi yang tidak jauh berbeda dengan neraca perdagangannya, yaitu kondisi defisit. Namun, dengan memperhatikan neraca jasa dan investasi, AS mengalami surplus yang cukup besar. Neraca jasa mulai menurun secara drastis pada 2000 sejumlah \$7,8 milyar. Pada periode 1995-1999 AS menikmati surplus jasa yang cukup besar, yang rata-

⁸⁹ Dimuat dalam *Ibid.*, hal: 23.

ratanya \$83,94 milyar. Namun pada periode 2000-2004, terjadi penurunan surplus jasa hingga rata-rata \$69,5 milyar. Pada 2005 surplus meningkat hingga \$75,6 milyar, kemudian naik pada 2006 mencapai \$85 milyar. Sedangkan neraca investasi AS memperlihatkan kondisi surplus yang terus meningkat sejak 2000 walaupun terjadi penurunan pada 2002 dan 2006. Rata-rata surplus investasi AS periode 2000-2006 mencapai \$46 milyar, lebih besar daripada surplus investasi pada 2003 sebesar \$45,3 milyar. Dapat diperhatikan, sektor unggulan AS adalah perdagangan jasa dan investasi yang selalu menikmati surplus dagang. Dengan demikian, AS perlu membangun jaminan atas perdagangan jasa dan investasinya dengan meng-enforce aturan dagang yang liberal dan terbuka terhadap jasa dan investasi AS, terutama di pasar-pasar luar.

3.2. Signifikansi FTAs bagi AS

Untuk melihat signifikansi FTAs, baik yang telah diimplementasikan maupun sedang dirundingkan, peneliti melihat besar proporsi volume perdagangan FTAs terhadap volume perdagangan AS dengan 100 rekan dagang terbesarnya. Volume perdagangan AS dengan rekan-rekan FTAs pada 2008 sebesar \$1360 milyar. Sejak 2004, volume perdagangan AS dengan rekan-rekan dagang AS mengalami peningkatan, dengan rata-rata pertumbuhan (2004-2008) berkisar \$91,75. Sedangkan volume perdagangan AS dengan 100 rekan dagangnya pada 2008 sebesar \$3249 milyar. Volume perdagangan AS dengan 100 rekan dagangnya juga mengalami peningkatan, dengan rata-rata pertumbuhan \$251. Dengan demikian, proporsi volume perdagangan FTAs terhadap 100 rekan dagang AS adalah 41,8 persen. Hal ini dinilai signifikan untuk sebuah kebijakan perdagangan internasional dalam pembentukan 18 FTAs.

Tabel 3.3. Volume Perdagangan FTAs dan 100 Rekan Dagang Terbesar AS, Periode 2004-2008 (dalam milyar dolar)

Tahun	Volume Perdagangan dengan FTAs	Volume Perdagangan 100 Rekan Dagang Terbesar	Proporsi FTAs terhadap 100 Rekan Dagang
2004	\$993	\$2211	45%
2005	\$1098	\$2486	44,2%
2006	\$1218	\$2787	43,7%
2007	\$1276	\$2999	42,5%
2008	\$1360	\$3249	41,8%
Pertumbuhan Rata-Rata	\$91,75	\$1004	0,75%

Keterangan: FTAs meliputi: Israel, Kanada, Meksiko, Yordania, Singapura, Cile, Australia, Maroko, Republik Dominika, El Salvador, Honduras, Guatemala, Kosta Rika, Oman, Peru, Kolombia, Korea Selatan, Malaysia, Thailand, dan Uni Emirat Arab. Sedangkan 100 rekan dagang terbesar AS diurutkan berdasarkan volume perdagangan (jumlah ekspor dan impor).

Sumber: Data diolah dari <http://www.dataweb.usitc.gov/scripts/Regions.asp>

Dengan melihat hubungan korelasional antara volume perdagangan dengan FTAs dan 100 rekan dagang terbesar AS, diperoleh hubungan yang sangat korelasional antara kedua variabel tersebut. Hubungan korelasional ini menentukan arah dan kekuatan hubungan linier antara dua variabel random. Melalui penghitungan statistik korelasi bivariat yang diperlihatkan pada tabel (3.4.), ditunjukkan bahwa volume perdagangan dengan FTAs memiliki korelasi/arah hubungan yang kuat dengan volume perdagangan dengan 100 rekan dagang terbesar AS. Nilai 0,998 atau 99,8 persen menunjukkan hubungan yang sangat kuat karena hampir mendekati hubungan yang sempurna (nilai 1 atau 100 persen). Dengan demikian, dapat dinilai bahwa volume perdagangan dengan FTAs memiliki hubungan yang signifikan dengan volume perdagangan dengan 100 rekan dagang terbesar.

Tabel 3.4. Analisis Korelasi Bivariat antara Volume Perdagangan FTAs dan 100 Rekan Dagang Terbesar AS (2000-2008)

	FTAs	100 Rekan Dagang
FTAs	1	
100 Rekan Dagang	0.998156	1

Signifikansi FTAs pada periode 2002-2007 juga memunculkan permasalahan dalam kebijakan keamanan nasional. Pada periode tersebut, kebijakan keamanan AS adalah ofensif yang ditunjukkan dengan kebijakan invasi Irak. Logikanya, kebijakan perdagangan dalam FTAs adalah mengurangi atau menghilangkan tarif yang *notabene* merupakan salah satu sumber pendapatan nasional. Padahal pada periode tersebut AS membutuhkan pembiayaan atas invansi militernya ke Irak. Hal inilah yang kemudian ikut dipertimbangkan dalam signifikansi FTAs yang dilakukan AS pada periode 2002-2007 (Pemerintahan Bush).

Tabel 3.5. Kewajiban yang Terkumpul, Gross Domestic Product, dan Belanja Pertahanan AS, Periode 2000-2008

Tahun	Kewajiban yang Terkumpul (dalam juta dolar)	Gross Domestic Product (dalam milyar dolar)	Belanja Pertahanan (dalam milyar dolar)	Proporsi Kewajiban dalam GDP
2000	\$19754	\$9951,5	\$371	0,2%
2001	\$18619	\$10286,2	\$393	0,18%
2002	\$19084	\$10642,3	\$437,7	0,18%
2003	\$19861	\$11142,1	\$497,9	0,18%
2004	\$21289	\$11867,8	\$550,8	0,18%
2005	\$23224	\$12638,4	\$589	0,18%
2006	\$25159	\$13398,9	\$624,9	0,19%
2007	\$26134	\$14077,6	\$662,1	0,19%
2008	\$25788	\$14441,4	\$737,9	0,18%

Sumber: Data kewajiban yang terkumpul diolah dari U.S. International Trade Commission, *Values of U.S. Imports for Consumption, Duties Collected, and Ratio of Duties to Values, 1891-2008*, (Statistical Services Division, Office of Investigations, Office of Operation, April 2009). Data GDP diolah dari Bureau Economic Analysis, *National Income and Product Accounts Table*, (U.S. Department of Commerce, 2009).

Peneliti menilai pengurangan atau penghilangan tarif akibat FTAs tidak terlalu signifikan berpengaruh pada GDP (*Gross Domestic Product*) AS. Hal tersebut terlihat dari besaran kewajiban (*duties*) yang terkumpul tidak mengalami penurunan melainkan peningkatan. Pada 2000 dan 2001, kewajiban yang terkumpul masing-masing sebesar \$19754 juta dan \$18619 juta. Sedangkan pada periode FTAs (2002-2007), kewajiban yang terkumpul mengalami peningkatan dengan rata-rata kewajiban yang terkumpul selama enam tahun tersebut adalah

\$22458,5 juta, terutama sejak 2003 hingga 2007 – yang kemudian berkurang pada 2008. Hal ini menunjukkan bahwa pengurangan atau penghilangan tarif melalui FTAs tidak menyebabkan kewajiban yang terkumpul menjadi berkurang melainkan meningkat.

Dari proporsi kewajiban dalam GDP-pun, terlihat bahwa kontribusi tarif terhadap GDP tidak terlalu besar. Hal ini diperlihatkan dalam tabel (3.4.) bahwa proporsi kewajiban dalam GDP periode 2000-2008, tidak pernah lebih dari sama dengan 0,2 persen. Kendatipun FTAs menyebabkan penurunan proporsi tarif dalam GDP, peneliti menilai penurunan tersebut tidak signifikan terhadap GDP. Dengan demikian, pengurangan atau penghilangan tarif juga tidak berpengaruh secara signifikan terhadap belanja pertahanan AS. Hal ini diperlihatkan ketika proporsi kewajiban dalam GDP menurun, belanja militer AS tetap tinggi, bahkan mengalami peningkatan pada periode FTAs.

Lebih lanjut, peneliti melakukan analisis regresi dan uji hipotesis untuk menguji dua hal. Pertama, apakah proporsi kewajiban berpengaruh signifikan terhadap belanja pertahanan. Kedua, apakah kewajiban yang terkumpul, GDP, dan proporsi kewajiban dari GDP secara bersama-sama (simultan) berpengaruh signifikan terhadap belanja pertahanan. Untuk itu, peneliti lampirkan hasil statistik dan deskripsi data di dalam Lampiran 3. Untuk menguji hal pertama, peneliti melakukan analisis regresi linier tunggal. Sedangkan untuk menguji hal kedua, peneliti melakukan analisis regresi linier berganda. Hasil untuk hal pertama adalah **proporsi kewajiban tidak signifikan terhadap belanja pertahanan AS**. Hasil untuk hal kedua adalah **besarnya kewajiban yang terkumpul, GDP, dan proporsi kewajiban secara bersama-sama adalah signifikan terhadap belanja pertahanan AS, dengan variabel yang paling berpengaruh adalah GDP sedangkan variabel yang berpengaruh secara tidak kuat/besar adalah kewajiban yang terkumpul**.

3.3. Aturan Dagang Liberal dan Terbuka

Kapabilitas AS mempengaruhi tindakan/kebijakan negara lain ditunjukkan dengan *enforcement* aturan dagang yang liberal dan terbuka oleh AS kepada negara-negara rekan dagangnya. Defisit neraca perdagangan mendorong AS untuk

memperluas kesempatan pasar ekspornya dan memastikan tidak adanya praktik-praktik tidak adil dan diskriminatif yang mengacaukan keuntungan perdagangan AS. Sedangkan surplus neraca jasa dan investasi mendorong AS untuk membangun jaminan keberlangsungan surplus melalui praktik dan hukum dagang yang menguntungkan bagi perdagangan jasa dan investasi AS. Hal tersebut diusahakan dengan meng-*enforce* aturan dagang yang liberal dan terbuka kepada negara-negara rekan dagang dalam kesepakatan dagang dengan AS guna menjamin liberalisasi pasar rekan-rekan dagang. Liberalisasi pasar di negara-negara lain sangat substansial bagi peningkatan keuntungan eksportir AS akan akses pasar luar.

Di bawah "*Bipartisan Trade Promotion Authority Act 2002*", AS memiliki tujuan-tujuan perundingan dagang yang prinsipil. Terdapat 17 tujuan perundingan prinsipil AS, yaitu: (1) hambatan dan distorsi dagang; (2) perdagangan dalam jasa; (3) investasi asing; (4) hak kekayaan intelektual; (5) transparansi; (6) anti-korupsi; (7) peningkatan kesepakatan dagang WTO dan multilateral; (8) praktik-praktik *regulatory*; (9) perdagangan elektronik; (10) perdagangan resiprokal dalam pertanian; (11) buruh dan lingkungan; (12) *enforcement* dan penyelesaian dagang; (13) perundingan-perundingan WTO yang diperpanjang; (14) hukum perbaikan dagang; (15) pajak perbatasan; (16) perundingan tekstil; serta (17) bentuk-bentuk terburuk terhadap buruh anak.

(1) **Hambatan dan Distorsi Dagang**, tujuan perundingan prinsipil AS antara lain:

(A) memperluas kesempatan-kesempatan pasar yang kompetitif bagi ekspor AS dan mendapatkan kondisi perdagangan yang lebih adil dan lebih terbuka dengan mengurangi atau menghilangkan hambatan dan kebijakan dan praktik tarif dan non-tarif dari pemerintah lain yang secara langsung terkait perdagangan yang mengurangi kesempatan pasar ekspor AS atau mengacaukan perdagangan AS; serta

(B) mendapatkan kesepakatan penghilangan hambatan tarif dan non-tarif resiprokal, dengan perhatian khusus pada kategori-kategori tarif yang dimuat dalam *Section 111(b)* dari *Uruguay Round Agreements Act (19 U.S.C. 3521(b))*.

- (2) **Perdagangan dalam Jasa**, tujuan perundingan prinsipil AS mengenai perdagangan jasa adalah untuk mengurangi atau menghilangkan hambatan terhadap perdagangan jasa internasional, termasuk *regulatory* dan hambatan-hambatan lain yang secara tak beralasan menolak perlakuan nasional (*national treatment*) dan akses pasar atau menghambat pengembangan atau pengoperasian penawar jasa.
- (3) **Investasi Asing**, dengan mengakui bahwa hukum AS menyediakan perlindungan tingkat tinggi bagi investasi, yang konsisten dengan level hukum internasional, tujuan perundingan prinsipil AS mengenai investasi asing adalah untuk mengurangi atau menghilangkan hambatan artifisial atau yang mengacaukan perdagangan investasi asing, dengan memastikan bahwa investor asing di AS tidak diberikan hak substantif yang lebih besar dengan memperhatikan perlindungan investasi dari investor AS di AS, dan untuk mengamankan hak penting investor yang tersedia di bawah prinsip dan praktik hukum AS, dengan:
- (A) mengurangi atau menghilangkan pengecualian terhadap prinsip perlakuan nasional;
 - (B) membebaskan transfer dana yang berkaitan dengan investasi;
 - (C) mengurangi atau menghilangkan persyaratan kinerja, pemaksaan transfer teknologi, dan hambatan-hambatan yang tak beralasan terhadap pengembangan dan pengoperasian investasi;
 - (D) berusaha membangun standar penyitaan dan kompensasi bagi penyitaan, yang konsisten dengan prinsip dan praktik hukum AS;
 - (E) berusaha membangun standar bagi perlakuan yang adil dan setara dengan prinsip dan praktik hukum AS, termasuk prinsip dari proses yang sedang berlangsung;
 - (F) menyediakan prosedur yang berarti bagi penyelesaian sengketa investasi;
 - (G) berusaha meningkatkan mekanisme yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa antara investor dan pemerintah melalui:
 - (i) mekanisme untuk menghilangkan klaim-klaim yang sembrono dan untuk menangkai pengarsipan klaim-klaim yang sembrono;

- (ii) prosedur untuk memastikan pemilihan wasit dengan efisien dan penyusunan klaim-klaim dengan tangkas;
 - (iii) prosedur untuk meningkatkan kesempatan bagi masukan publik ke dalam formulasi posisi pemerintah; dan
 - (iv) menyediakan bagi *apellate body* atau mekanisme yang sama untuk menyediakan perpaduan terhadap penafsiran ketentuan-ketentuan investasi dalam kesepakatan dagang; serta
- (H) memastikan ukuran-ukuran transparansi sepenuhnya dalam mekanisme penyelesaian sengketa, konsisten dengan kebutuhan untuk melindungi informasi yang terklasifikasikan atau rahasia perusahaan, dengan:
- (i) memastikan bahwa semua permohonan bagi penyelesaian sengketa dengan segera dibuat publik;
 - (ii) memastikan bahwa: (I) semua kelanjutan, penyerahan, penemuan, dan keputusan dengan segera dibuat publik; dan (II) semua pendengaran terbuka bagi publik; serta
 - (iii) mendirikan sebuah mekanisme bagi penerimaan penyerahan *amicus curiae* dari bisnis, serikat, dan organisasi non-pemerintah.
- (4) **Hak Kekayaan Intelektual**, tujuan perundingan prinsipil AS mengenai hak kekayaan intelektual terkait perdagangan antara lain:
- (A) memperjauh perwujudan perlindungan yang cukup dan efektif terhadap hak kekayaan intelektual, termasuk melalui:
- (i) (I) memastikan percepatan dan pemenuhan pengimplementasian *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* yang merujuk pada *Section 101(d)(15)* dari *Uruguay Round Agreements Act (19U.S.C.3511(d)(15))*, khususnya dengan memperhatikan *enforcement* pemenuhan kewajiban di bawah kesepakatan tersebut; dan
 - (II) memastikan bahwa ketentuan dari berbagai kesepakatan dagang multilateral atau bilateral yang mengatur hak kekayaan intelektual yang diberlakukan oleh AS mencerminkan sebuah standar perlindungan yang sama dengan hukum AS;

- (ii) menyediakan perlindungan yang kuat bagi teknologi baru dan bertumbuh dan metode baru mentransmisikan dan mendistribusikan produk yang padanya melekat hak kekayaan intelektual;
 - (iii) mencegah atau menghilangkan diskriminasi dengan memperhatikan hal-hal yang berpengaruh pada ketersediaan, akuisisi, lingkup, pemeliharaan, penggunaan, dan *enforcement* hak kekayaan intelektual;
 - (iv) memastikan bahwa standar perlindungan dan *enforcement* bergerak secepat dengan pembangunan teknologi, dan khususnya memastikan bahwa para pemegang hak memiliki cara-cara hukum dan teknologi untuk mengendalikan penggunaan karya mereka melalui Internet dan media komunikasi global lainnya, dan untuk mencegah penggunaan karya tanpa wewenang; serta
 - (v) menyediakan *enforcement* yang kuat terhadap hak kekayaan intelektual, termasuk melalui mekanisme *enforcement* yang dapat diakses, tangkas, dan efektif secara sipil, administratif, dan kriminal;
- (B) mengamankan kesempatan-kesempatan akses pasar yang adil, setara, dan non-diskriminasi bagi orang-orang AS yang bergantung pada perlindungan hak kekayaan intelektual; serta
- (C) menghormati Deklarasi *TRIPS Agreement and Public Health*, yang diadopsi oleh *World Trade Organization* pada Konferensi Tingkat Menteri Keempat di Doha, Qatar pada 14 November 2001.
- (5) **Transparansi**, tujuan perundingan prinsipil AS terhadap transparansi adalah untuk memperoleh aplikasi yang lebih lebar dan lebih luas dari prinsip transparansi melalui:
- (A) meningkatkan dan menepatkan waktu akses publik terhadap informasi mengenai isu-isu perdagangan dan aktivitas-aktivitas institusi perdagangan internasional;
 - (B) meningkatkan keterbukaan di WTO dan fora perdagangan internasional lain dengan meningkatkan akses publik terhadap pertemuan, kelanjutan, dan penyerahan yang sesuai, termasuk mengenai penyelesaian sengketa dan investasi; serta

- (C) meningkatkan dan menepatkan waktu akses publik terhadap semua notifikasi dan mendukung dokumentasi yang diserahkan oleh pihak-pihak WTO.
- (6) **Anti-Korupsi**, tujuan perundingan prinsipil AS mengenai penggunaan uang atau barang-barang lain yang bernilai untuk mempengaruhi aksi, keputusan, atau penghilangan pemerintah atau pejabat asing atau untuk mengamankan berbagai keuntungan yang tidak semestinya dalam sebuah cara yang berpengaruh pada perdagangan antara lain:
- (A) untuk mendapatkan standar tinggi dan mekanisme *enforcement* domestik yang sesuai yang dapat diterapkan pada orang-orang dari semua negara yang berpartisipasi dalam kesepakatan dagang yang melarang usaha-usaha tersebut untuk mempengaruhi aksi, keputusan, atau penurunan dari pemerintahan asing; serta
 - (B) untuk memastikan bahwa standar tersebut tidak menempatkan orang-orang AS pada ketidakuntungan kompetitif dalam perdagangan internasional.
- (7) **Peningkatan Kesepakatan Dagang WTO dan Multilateral**, tujuan perundingan prinsipil mengenai *World Trade Organization*, *Uruguay Round Agreements*, dan kesepakatan dagang multilateral dan bilateral lain antara lain:
- (A) untuk mencapai pengimplementasian penuh dan memperpanjang cakupan *World Trade Organization* dan kesepakatan-kesepakatan tersebut terhadap produk, sektor, dan kondisi perdagangan yang tidak secara cukup dilindungi; serta
 - (B) untuk memperluas partisipasi negara dan peningkatan dalam *Information Technology Agreement* dan kesepakatan dagang lainnya.
- (8) **Praktik-Praktik *Regulatory***, tujuan perundingan prinsipil AS mengenai penggunaan regulasi pemerintah atau praktik-praktik lain dari pemerintah asing untuk menyediakan sebuah keuntungan kompetitif terhadap produsen domestik, penyedia jasa, atau investor mereka, dan kemudian mengurangi akses pasar bagi barang, jasa, dan investasi AS antara lain:

- (A) untuk mencapai peningkatan transparansi dan kesempatan partisipasi dari pihak-pihak terpengaruh dalam pengembangan regulasi;
 - (B) untuk mensyaratkan bahwa regulasi yang diajukan berdasarkan suara sains, analisis untung-rugi, penilaian risiko, atau petunjuk objektif yang lain;
 - (C) untuk membangun mekanisme konsultatif antarpihak terhadap kesepakatan dagang untuk mewujudkan peningkatan transparansi dalam pengembangan panduan, aturan, regulasi, dan hukum bagi pengadaan pemerintah (*government procurement*) dan rezim *regulatory* lainnya; serta
 - (D) untuk mencapai penghilangan aturan-aturan pemerintah seperti kontrol harga dan harga referensi yang menolak akses pasar bagi produk AS.
- (9) **Perdagangan Elektronik**, tujuan perundingan prinsipil AS mengenai perdagangan elektronik antara lain:
- (A) memastikan kewajiban, aturan, disiplin, dan komitmen sekarang di bawah *World Trade Organization* pada perdagangan elektronik;
 - (B) memastikan bahwa:
 - (i) barang dan jasa yang dikirim secara elektronik menerima perlakuan yang tidak diskriminatif di bawah aturan dan komitmen dagang daripada seperti produk-produk yang dikirim dalam bentuk fisik; serta
 - (ii) klasifikasi barang dan jasa tersebut memastikan perlakuan dagang yang paling liberal yang mungkin;
 - (C) memastikan bahwa pemerintah meninjau ulang pengimplementasian aturan-aturan terkait perdagangan yang menghambat perdagangan elektronik;
 - (D) di mana tujuan kebijakan yang *legitimate* memerlukan regulasi domestik yang berpengaruh pada perdagangan elektronik, untuk mendapatkan komitmen bahwa beberapa regulasi tersebut adalah yang paling restriktif pada perdagangan, non-diskriminasi, dan transparan, dan mewujudkan sebuah lingkungan pasar terbuka; serta
 - (E) untuk memperpanjang moratorium dari *World Trade Organization* pada kewajiban-kewajiban transmisi elektronik.
- (10) **Perdagangan Resiprokal dalam Pertanian**, tujuan perundingan yang prinsipil AS tentang pertanian adalah untuk memperoleh kesempatan-

kesempatan kompetitif bagi ekspor komoditas pertanian AS di pasar asing yang secara substansial sama dengan kesempatan-kesempatan kompetitif yang diusahakan ekspor asing di pasar AS dan untuk mencapai kondisi yang lebih adil dan lebih terbuka dari perdagangan, khususnya benih dan komoditas bernilai-tambah dengan:

- (A) (i) mengurangi atau menghilangkan, pada tanggal tertentu, tarif atau sanksi lain yang menurunkan kesempatan-kesempatan pasar ekspor AS – (I) memberi prioritas terhadap produk-produk yang menjadi subyek tarif tinggi atau rezim subsidi dari negara-negara produsen utama; serta (II) menyediakan periode penyesuaian bagi produk-produk sensitif-impor AS, dengan konsultasi dengan Kongres tentang produk-produk tersebut sebelum memulai perundingan pengurangan tarif;
- (ii) mengurangi tarif hingga level yang sama atau lebih rendah daripada di AS;
- (iii) mengurangi atau menghilangkan subsidi yang menurunkan kesempatan-kesempatan pasar ekspor AS atau secara tidak adil mengacaukan pasar pertanian yang membahayakan AS;
- (iv) memperbolehkan pemeliharaan program yang mendukung komunitas keluarga petani dan pedesaan tetapi tidak mengacaukan perdagangan;
- (v) mengembangkan disiplin bagi program dukungan domestik, supaya produksi yang berlebihan dari ketahanan pangan domestik dijual dengan harga dunia;
- (vi) menghilangkan kebijakan pemerintah yang menciptakan surplus yang menekan harga;
- (vii) menghilangkan perusahaan dagang negara ketika mungkin;
- (viii) mengembangkan, memperkuat, dan mengklarifikasi aturan dan mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif untuk menghilangkan praktik yang secara tidak adil menurunkan kesempatan akses pasar AS atau mengacaukan pasar pertanian yang membahayakan AS, khususnya yang berhubungan dengan produk-produk sensitif-impor, termasuk (I) aktivitas yang tidak adil atau pengacau perdagangan dari perusahaan

dagang negara dan mekanisme administratif lainnya, dengan menekankan pada transparansi harga dalam pengoperasian perusahaan dagang negara dan mekanisme lainnya dengan tujuan untuk mengakhiri subsidi silang, diskriminasi harga, dan penjualan dengan harga yang lebih murah; (II) restriksi dagang atau persyaratan komersial yang tak terbenarkan, seperti pelabelan, yang berpengaruh pada teknologi baru, termasuk bioteknologi; (III) restriksi *sanitary* atau *phitosanitary* yang tak terbenarkan, termasuk yang tidak berdasarkan prinsip saintifik dalam pelanggaran *Uruguay Round Agreements*; (IV) hambatan-hambatan teknik lain yang tak terbenarkan terhadap perdagangan; serta (V) aturan restriktif dalam administrasi kuota tingkat tarif;

(ix) mengeliminasi praktik yang secara berlawanan berdampak pada perdagangan dalam produk yang mudah rusak atau siklis, dengan peningkatan mekanisme pelegaan impor untuk mengakui karakteristik yang unik dari pertanian yang mudah rusak dan siklis;

(x) memastikan bahwa mekanisme pelega impor bagi pertanian yang mudah rusak dan siklis dapat diakses dan tepat waktu bagi penanam di AS seperti ketika mekanisme tersebut digunakan oleh negara-negara lain;

(xi) memperhitungkan apakah sebuah pihak pada negosiasi gagal untuk patuh pada ketentuan kesepakatan dagang dengan AS yang sudah ada atau telah mengakali kewajiban di bawah kesepakatan-kesepakatan tersebut;

(xii) memperhitungkan apakah sebuah produk merupakan subyek bagi pengacau pasar dengan menggunakan alasan kegagalan dari negara produsen utama untuk patuh terhadap ketentuan kesepakatan dagang dengan AS yang sudah ada atau dengan menggunakan pengakalan oleh negara tersebut dari kewajibannya di bawah kesepakatan-kesepakatan tersebut;

(xiii) atau memastikan bahwa negara-negara yang setuju pada *World Trade Organization* telah membuat komitmen liberalisasi pasar yang berarti dalam pertanian;

- (xiv) memperhitungkan dampak bahwa kesepakatan yang meliputi pertanian di mana AS menjadi salah satu pihaknya, termasuk *North American Free Trade Agreement*, terhadap industri pertanian AS;
 - (xv) memelihara program bantuan makanan yang bonafid dan memelihara program pembangunan pasar dan kredit ekspor AS; serta
 - (xvi) berjuang untuk menyelesaikan sebuah putaran multilateral umum dalam *World Trade Organization* pada 1 Januari 2005, dan mengusahakan akses pasar yang luas yang mungkin dalam perundingan multilateral, regional, dan bilateral, mengakui efek bersama seperangkat perundingan terhadap komoditas-komoditas AS yang sensitif-impor (termasuk subyek terhadap kuota tingkat-tarif);
- (B) (i) sebelum memulai perundingan pertanian, *United State Trade Representative*, konsultasi dengan Kongres, akan berusaha untuk mengembangkan sebuah posisi pada perlakuan produk pertanian musiman dan mudah rusak untuk dipekerjakan dalam perundingan dengan tujuan mengembangkan sebuah konsensus nasional tentang perlakuan produk pertanian musiman atau mudah rusak dalam investigasi yang berkaitan dengan *dumping* dan *safeguards* dan dalam berbagai area relevan yang lain;
- (ii) selama berbagai perundingan tentang subsidi pertanian, *United State Trade Representative* akan berusaha untuk membangun tahun dasar bersama bagi penghitungan *Aggregated Measurement of Support* (seperti yang didefinisikan dalam *Agreement on Agriculture*) sebagai akhir dari periode pengimplementasian Putaran Uruguay milik tiap-tiap negara, seperti yang dilaporkan dalam jadwal akses pasar Putaran Uruguay milik tiap-tiap negara;
- (iii) tujuan perundingan yang disediakan dalam sub-paragraf (A) diterapkan dengan memperhatikan masalah-masalah pertanian untuk dihadapi dalam berbagai kesepakatan dagang yang berlaku di bawah *Section 2103(a)* atau *(b)*, termasuk berbagai kesepakatan dagang yang berlaku di bawah *Section 2103(a)* atau *(b)* yang menyediakan akses kepada sebuah kesepakatan dagang di mana AS telah menjadi salah

satu pihaknya, seperti *North American Free Trade Agreement* dan *United States-Canada Free Trade Agreement*.

(11) **Buruh dan Lingkungan**, tujuan perundingan prinsipil AS mengenai buruh dan lingkungan adalah:

- (A) memastikan bahwa satu pihak dari sebuah kesepakatan dagang dengan AS tidak gagal untuk memberlakukan secara efektif hukum lingkungan atau buruh, melalui sederet tindakan atau tanpa tindakan yang berkelanjutan atau berulang, yang berpengaruh pada perdagangan antara AS dan pihak bersangkutan setelah pemberlakuan sebuah kesepakatan dagang antara negara-negara tersebut;
- (B) mengakui bahwa pihak-pihak dari sebuah kesepakatan dagang tetap memiliki hak untuk menggunakan keleluasaannya dengan memperhatikan penyelidikan (*investigatory*), penuntutan (*prosecutorial*), pengaturan (*regulatory*), dan kepatuhan (*compliance*) masalah-masalah dan untuk membuat keputusan mengenai alokasi sumber daya terhadap *enforcement* dengan memperhatikan masalah-masalah buruh atau lingkungan lainnya yang memiliki prioritas yang lebih tinggi, dan mengakui bahwa sebuah negara secara efektif memberlakukan hukum jika sederet tindakan atau tanpa tindakan mencerminkan sebuah penggunaan yang beralasan mengenai alokasi sumber daya dari keleluasaan tersebut, atau hasil dari sebuah keputusan bonafid mengenai alokasi sumber daya, dan tanpa pembalasan yang diwewenangkan berdasarkan penggunaan hak-hak tersebut atau hak untuk membangun standar buruh domestik dan tingkat perlindungan lingkungan;
- (C) memperkuat kapasitas rekan dagang AS untuk mewujudkan penghormatan pada standar buruh utama (seperti yang didefinisikan dalam *Section 2113(6)*);
- (D) memperkuat kapasitas rekan dagang AS untuk melindungi lingkungan melalui perwujudan pembangunan berkelanjutan;
- (E) mengurangi atau menghilangkan praktik atau kebijakan pemerintah yang berlebihan mengancam pembangunan berkelanjutan;

- (F) mengusahakan akses pasar, melalui penghilangan hambatan tarif dan non-tarif, bagi teknologi, barang, dan jasa lingkungan AS;
- (G) memastikan bahwa kebijakan atau praktik buruh, lingkungan, kesehatan, atau keselamatan dari pihak-pihak kesepakatan dagang dengan AS tidak secara menghakimi atau tidak membenarkan mendiskriminasi ekspor AS atau bertindak sebagai hambatan terhadap perdagangan.
- (12) **Enforcement dan Penyelesaian Sengketa**, tujuan perundingan prinsipil AS mengenai *enforcement* ada penyelesaian sengketa dari kesepakatan dagang adalah:
- (A) mengusahakan ketentuan dalam kesepakatan dagang untuk menyediakan resolusi sengketa antara pemerintah di bawah kesepakatan dagang tersebut dalam cara yang efektif, tepat waktu, transparan, setara, dan berlawanan, memerlukan penentuan berdasarkan fakta dan prinsip dari kesepakatan-kesepakatan, dengan tujuan untuk meningkatkan kepatuhan terhadap kesepakatan-kesepakatan;
- (B) berusaha memperkuat kapasitas *Trade Policy Review Mechanism* dari *World Trade Organization* untuk meninjau kepatuhan pada komitmen;
- (C) mengusahakan keterikatan oleh panel-panel yang diatur dalam *Dispute Settlement Understanding* dan oleh *Appellate Body* terhadap standar peninjauan yang diterapkan di bawah *Uruguay Round Agreement* yang terlibat di dalam sengketa, termasuk penghormatan yang lebih besar yang sesuai dengan penemuan fakta dan ahli teknis yang berwewenang dalam peninjauan nasional;
- (D) mengusahakan ketentuan yang mendorong identifikasi awal dan penyelesaian sengketa melalui konsultasi;
- (E) mengusahakan ketentuan untuk mendorong ketentuan kompensasi perluasan dagang jika satu pihak yang bersengketa di bawah kesepakatan tidak patuh dengan kewajiban dari kesepakatan;
- (F) mengusahakan ketentuan untuk memberi sebuah hukuman pada pihak yang bersengketa berdasarkan kesepakatan yang:
- (i) mendorong kepatuhan terhadap kewajiban dari kesepakatan;

- (ii) sesuai dengan pihak, hakikat, subyek, masalah, dan jangkauan dari kekerasan; serta
- (iii) memiliki tujuan secara tidak berlawanan mempengaruhi pihak atau kepentingan pihak yang tidak bersengketa dengan memelihara keefektifan mekanisme *enforcement*; serta
- (G) mengusahakan ketentuan yang memberlakukan tujuan perundingan prinsipil AS sejajar dengan: (i) kemampuan untuk berubah pada penyelesaian sengketa di bawah kesepakatan yang diterapkan; (ii) availabilitas dari prosedur penyelesaian sengketa yang sama; serta (iii) availabilitas perbaikan-perbaikan yang sama.
- (13) **Perundingan-Perundingan WTO yang Diperpanjang**, tujuan perundingan prinsipil AS mengenai perdagangan pesawat sipil ditetapkan di dalam *Section 135(c)* dari *Uruguay Round Agreements Act (19 U.S.C. 3355(c))* dan mengenai *rules of origin* merupakan kesimpulan dari kesepakatan yang digambarkan di dalam *Section 132* dari UU tersebut (*19 U.S.C. 3552*).
- (14) **Hukum Perbaikan Dagang**, tujuan perundingan prinsipil AS berkaitan dengan hukum perbaikan dagang antara lain:
 - (A) melindungi kemampuan AS untuk meng-*enforce* secara kuat hukum dagangnya, termasuk hukum *anti-dumping*, *countervailing*, dan *safeguard*, dan menghindari kesepakatan yang memperkecil keefektifan disiplin domestik dan internasional pada perdagangan tidak adil, khususnya *dumping* dan subsidi, atau yang memperkecil keefektifan ketentuan *safeguard* domestik dan internasional, dengan tujuan untuk memastikan bahwa pekerja, produsen pertanian, dan perusahaan AS dapat bersaing secara penuh pada kondisi yang adil dan menikmati keuntungan dari konsesi dagang resiprokal; serta
 - (B) menghadapi dan memperbaiki kekacauan pasar yang mengarah pada *dumping* dan subsidisasi, termasuk kapasitas yang berlebihan, kartelisasi, dan hambatan akses pasar.
- (15) **Pajak Perbatasan**, tujuan perundingan prinsipil AS yang berkaitan dengan pajak perbatasan adalah untuk mendapatkan sebuah perbaikan dari aturan

WTO dengan memperhatikan perlakuan dari penyesuaian perbatasan bagi pajak internasl untuk menghadapi ketidakuntungan terhadap negara-negara yang sangat bergantung pada pajak langsung bagi pendapatan daripada pajak tidak langsung.

- (16) **Perundingan Tekstil**, tujuan perundingan prinsipil AS mengenai perdagangan tekstil dan pakaian jadi adalah untuk memperoleh kesempatan-kesempatan kompetitif bagi ekspor tekstil dan pakaian jadi AS di pasar asing yang sama secara substansial dengan kesempatan-kesempatan kompetitif yang diusahakan ekspor asing di pasar AS dan untuk mencapai kondisi pasar tekstil dan pakaian jadi yang lebih adil dan lebih terbuka.
- (17) **Bentuk-Bentuk Terburuk terhadap Buruh Anak**, tujuan perundingan prinsipil AS mengenai aspek dari bentuk-bentuk terburuk terhadap buruh anak adalah mengusahakan komitmen oleh pihak-pihak dari kesepakatan dagang untuk secara tegas meng-*enforce* hukum milik mereka yang melarang bentuk-bentuk terburuk terhadap buruh anak.

3.4. ***Enforcement* AS terhadap Rekan Dagang dalam FTAs**

Kapabilitas AS untuk mempengaruhi tindakan atau kebijakan rekan-rekan dagangnya dalam FTAs adalah insentif yang ditawarkan oleh AS kepada negara-negara. Dengan mempertimbangkan insentif yang besar tersebut, negara-negara memiliki ekspektasi untuk masuk ke dalam pasar domestik AS sehingga negara-negara bersedia bergabung ke dalam sebuah FTA dengan AS. Indikator insentif yang digunakan dalam penelitian ini adalah besarnya tingkat impor AS, baik secara individual dengan rekan-rekan dagang terkait maupun secara keseluruhan dalam pasar dunia. Rekan-rekan dagang akan cenderung mempertimbangkan insentif yang lebih besar apabila membentuk FTA dengan AS daripada tidak membentuk.

AS dengan pasar domestik yang besar, tentunya, memberi kemampuan tersendiri untuk menarik negara-negara melakukan ekspor ke AS. Dengan melihat tabel (3.1), AS merupakan negara dengan tingkat impor yang cukup besar. Memasuki 1999, tingkat impor AS mencapai lebih dari \$1 triliun. Bilangan tersebut semakin membesar pada periode 2000-2007, dengan rata-rata tingkat

impor hampir \$1,5 triliun. Tingkat impor tersebut merupakan bilangan yang cukup besar dan menggiurkan bagi negara-negara untuk melakukan ekspor ke dalam pasar domestik AS.

AS merupakan negara yang menyediakan pasar domestik yang besar bagi ekspor rekan-rekan dagangnya. Kendatipun Singapura dan Australia mengalami defisit neraca perdagangan terhadap AS, melalui FTA, Singapura dan Australia memiliki insentif yang lebih besar untuk masuk ke pasar domestik AS yang merupakan pasar terbesar bagi negara-negara tersebut. Bagi Cile, Kolombia, dan Yordania, AS merupakan pasar luar yang menjanjikan bagi produk-produk kompetitif mereka sehingga pasar tersebut bisa dikejar melalui pembentukan FTA dengan AS.

Salah satu aturan utama yang di-*enforce* AS dalam setiap perundingan FTAs adalah pengurangan atau penghilangan tarif. Keseluruhan FTAs yang ditandatangani AS memuat aspek pengurangan atau penghilangan tarif yang ditunjukkan pada tabel di bawah. Pengurangan atau penghilangan tarif mampu menjamin liberalisasi perdagangan yang, tentunya, menyediakan kesempatan-kesempatan bagi ekspor AS. Dengan dikurangnya atau dihilangkannya tarif, barang-barang AS dapat masuk dengan mudah ke negara-negara lain sehingga AS memperoleh pasar yang lebih luas dan memberikan keuntungan kepada eksportir AS. *Enforcement* aturan-aturan dagang lainnya dapat ditunjukkan oleh kasus FTA AS-Australia yang merupakan “kesepakatan komprehensif” yang meliputi berbagai aspek sehingga banyak muncul isu-isu kontroversial dalam perundingan AS-Australia. FTA ini digunakan sebagai contoh karena, dalam beberapa hal, AS berhasil meng-*enforce* aturan dagang yang liberal dan terbuka kepada Australia dalam isu-isu kontroversial.

Berikut adalah beberapa FTAs dengan ketentuan pengurangan atau penghilangan hambatan tarif.

Tabel 3.6. Ketentuan Pengurangan atau Penghilangan Tarif dalam FTAs AS

FTAs	Ketentuan Tarif
FTA AS-Yordania	FTA menyediakan periode transisional 10 tahun selama kewajiban hampir semua barang dihilangkan. FTA juga menyediakan liberalisasi pada perdagangan jasa bilateral. Pada Artikel 3.2(b) tertera <i>"each Party shall accord to services and service suppliers of the other Party, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favorable than that it accords to its own like services and service suppliers."</i> Kedua pihak juga melaksanakan komitmen pembukaan pasar khusus di berbagai sektor jasa, seperti: bisnis komunikasi, konstruksi dan pertukangan, distribusi, pendidikan, lingkungan, keuangan, kesehatan, pariwisata, rekreasi, dan transportasi.
FTA AS-Singapura	Singapura menerapkan tarif nol melalui FTA kepada semua produk AS (Artikel 2.2, Annex 2C). Tarif AS pada 92% barang Singapura dihilangkan dan tarif sisanya dihilangkan setelah 8 tahun.
FTA AS-Cile	Sepenuhnya 87% dari perdagangan bilateral produk konsumsi dan industri bebas-kewajiban, sedangkan tarif sisanya menerima perlakuan pengurangan tarif dalam periode waktu tertentu. Beberapa 75% dari ekspor pertanian AS akan bebas-kewajiban masuk Cile setelah 4 tahun dan kewajiban pada semua barang akan sepenuhnya dihilangkan setelah 12 tahun.
FTA AS-Australia	Bebas-kewajiban 99% ekspor manufaktur AS ke Australia, sisa 1% berlaku untuk tekstil, pakaian jadi, dan alas kaki. Bebas-kewajiban 97% ekspor manufaktur Australia ke AS. Pada 2015, semua kewajiban manufaktur Australia-AS dihilangkan.
FTA AS-Maroko	Lebih dari 95% perdagangan bilateral dalam produk konsumsi dan industri akan bebas-kewajiban, dan semua tarif sisanya akan dihilangkan dalam 9 tahun.
FTA AS-Oman	Oman akan menyediakan akses bebas-kewajiban bagi ekspor AS di 87% jenis tarif agrikultur. AS akan menyediakan akses bebas-kewajiban bagi 100% ekspor produk agrikultur Oman ke AS. Kedua negara akan menghilangkan semua tarif setelah 10 tahun. Produk tekstil dan pakaian jadi di bagi ke dalam tiga kategori
FTA AS-Kolombia	FTA akan mengimplementasikan penghilangan 80% dari kewajiban pada ekspor produk konsumsi dan industri AS ke Kolombia. Tambahannya, 7% dari ekspor AS akan bebas-kewajiban setelah lima tahun implementasi dan sebagian besar tarif akan dihilangkan setelah 10 tahun implementasi. Lebih dari 99% tarif industri dan tekstil AS dan hampir 76% tarif Kolombia akan bebas-kewajiban. Semua tarif industri dan tekstil akan bebas-kewajiban setelah 10 tahun implementasi. Semua tarif pada tekstil dan pakaian jadi yang memenuhi ketentuan <i>rules-of-origin</i> akan dihilangkan. Tarif pada produk agrikultur akan dihilangkan setelah periode waktu tertentu, berkisar dari 3 hingga 19 tahun. Kolombia akan menghilangkan kuota dan beberapa tarif kuota.

FTAs yang memperlihatkan kemampuan AS untuk meng-enforce aturan dagang liberal dan terbuka adalah FTA dengan Australia yang dipandang sebagai "kesepakatan komprehensif" yang mencakupi berbagai aspek secara luas. Terdapat tiga isu kontroversial dalam perundingan FTA AS-Australia, yaitu farmasi, produk pertanian, dan ukuran *sanitary and phytosanitary* (SPS). Selain

itu, *enforcement* AS dalam FTA AS-Australia juga terjadi dalam aspek *rules of origin* dan hak kekayaan intelektual.⁹⁰

Selama perundingan FTA, AS menekan Australia untuk membuat prosedur pemilihan obat-obatan yang lebih transparan dan untuk membuat keuntungan obat-obatan inovatif sebagai sebuah faktor dalam menentukan merk mana yang disubsidi. *Pharmaceutical Benefits Scheme* (PBS) merupakan program yang berusia 55 tahun di mana pemerintah AS menyubsidi biaya produk farmasi. Untuk memperoleh subsidi tersebut, obat-obatan harus disetujui terlebih dahulu dan terdaftar sebagai "*subsidy-eligible drugs*." Jika terdapat dua atau lebih merk dari obat yang sama, PBS akan menyubsidi merk yang paling murah. AS menilai metode yang digunakan Australia untuk menentukan merk mana yang disubsidi tidak memperhitungkan keuntungan dari obat-obatan yang lebih baru dan inovatif, yang banyak diproduksi di AS dan biaya obat-obatan tersebut lebih mahal daripada obat-obatan yang lama. Akhirnya, berdasarkan Annex-2C, Australia setuju untuk membuat prosedur peninjauan pendaftaran produk dan membuat lebih transparan proses *reimbursement* bagi produk farmasi terpilih.

Di samping itu, AS dan Australia juga setuju membentuk sebuah *Medicine Working Group* yang terdiri dari pejabat federal dari tiap-tiap negara yang bertanggung jawab terhadap program kesehatan federal. Kelompok kerja tersebut akan bekerja sama dalam isu kebijakan kesehatan, termasuk pentingnya obat-obatan inovatif. Kedua negara juga setuju untuk memperkuat kerjasama antara *U.S. Food and Drug Administration* dan *Australian Therapeutic Goods Administration* untuk membuat obat-obatan inovatif yang tersedia dengan lebih cepat bagi warga negara di tiap-tiap negara.

Dengan melangkah lebih maju, dalam pertukaran surat yang menyertai kesepakatan, Australia setuju untuk menyediakan perusahaan-perusahaan farmasi AS kesempatan, antara lain: (1) berkonsultasi dengan *Pharmaceutical Benefits Advisory Committee* (PBAC) sebelum penyerahan aplikasi kepada badan tersebut untuk persetujuan PBS atas subsidi; (2) merespon laporan dan evaluasi yang dipersiapkan untuk sub-komite teknis kepada PBAC mengenai pertimbangan atas produk-produk mereka; (3) untuk melihat sebelum pertemuan PBAC mengenai

⁹⁰ William H. Cooper, *Loc. Cit.*, hal: 1-21.

aplikasi; serta (4) untuk memperoleh alasan atas keputusan akhir PBAC. Australia juga setuju untuk menjalankan proses secepat mungkin dan untuk menyediakan kesempatan-kesempatan bagi jumlah *reimbursement* yang dapat disesuaikan kembali.

Dalam aspek produk pertanian, AS menilai pengaturan “*single-desk arrangements*” Australia mengacaukan perdagangan AS. Ekspor Australia atas terigu, beras, gandum, dan gula merupakan monopoli dari badan-badan komoditas yang diatur negara (*state-sanctioned*). Selama perundingan, AS menilai badan-badan tersebut mengacaukan dan menargetkan mereka sebagai tujuan perundingan FTA. Sebagai hasil perundingan, Australia akan mempertahankan “*single-desk arrangements*” tetapi setuju bekerja sama dengan AS dalam WTO untuk menghilangkan restriksi pada hak entitas swasta – yang merupakan bagian terpisah dari badan-badan komoditas – untuk mengeksport produk-produk pertanian.⁹¹

AS juga menilai ukuran-ukuran *sanitary and phytosanitary* (SPS) yang diterapkan Australia sangat restriktif. Restriksi tersebut berdampak pada ekspor yang berasal dari Florida seperti jeruk, buah batu, ayam, daging babi, apel, pir, dan jagung. Australia menilai bahwa persyaratan-persyaratan tersebut perlu untuk melindungi kesehatan warganya dan untuk melindungi dari bibit penyakit. Akhirnya, kedua negara setuju terhadap kompromi di mana mereka akan membentuk mekanisme untuk menyelesaikan sengketa bilateral mengenai regulasi SPS dan untuk mengembangkan ukuran-ukuran berdasarkan sains untuk melindungi kesehatan dan keselamatan yang terkait perdagangan.

Dalam aspek investasi asing, AS menginginkan pemerintah Australia menghilangkan atau mengurangi ukuran-ukuran investasi yang mengacaukan perdagangan. Australia menggunakan Annex I dan II untuk mempertahankan haknya untuk memeriksa investasi asing. Semua investasi asing di Australia merupakan subyek dari pemeriksaan dan persetujuan pemerintah. Kendati proses ini sepertinya tidak menghentikan investor AS untuk beroperasi dengan sukses di Australis, perwakilan dari komunitas bisnis AS bersikeras bahwa proses tersebut tidak sejalan dengan prinsip “*national treatment*,” yang memperlakukan investor

⁹¹ *Ibid.*, hal: 9-10.

asing sama dengan (*no less favorably*) investor domestik. Akhirnya, AS memperbolehkan Australia memelihara proses pemeriksaan, sedangkan Australia setuju untuk menghilangkan pemeriksaan pada investasi AS di pihak-pihak baru atau "*greenfield investments*". Australia juga setuju untuk meningkatkan nilai *threshold* dari \$A50 juta menjadi \$A800 juta ke atas yang akuisisi AS dari pihak-pihak yang telah berdiri di Australia akan diperiksa.⁹²

Enforcement aturan dagang oleh AS dalam FTA AS-Australia juga terjadi dalam aspek *rules of origin*. Dalam Chapter 5, *rules of origin* digunakan untuk menentukan barang-barang mana yang merupakan "*originating goods*" dan, untuk itu, harus berkualifikasi untuk menerima perlakuan preferensial di bawah kesepakatan. Produk-produk tersebut adalah: (1) yang keseluruhannya (bahan mentah) didapatkan atau diproduksi di Australia atau di AS; (2) diproduksi di satu negara partisipan dari bahan material yang berasal dari partisipan lain; atau (3) diproduksi sebagian dari bahwan material yang berasal dari negara non-partisipan tetapi melalui uji *rules of origin*. Pada umumnya, ujia merupakan produk jadi yang harus sudah melibatkan proses yang mencukupi di negara partisipan seperti berada dalam sebuah klasifikasi tarif yang berbeda dari bahan material negara non-partisipan. Perubahan klasifikasi tarif yang harus dilakukan untuk mengkualifikasi merupakan *product-specific* dan terdaftar dalam Annex 5-A. Bagi beberapa produk, seperti produk otomotif, uji tambahan yang akan menggantikan atau membantu mendukung uji klasifikasi-tarif merupakan uji konten nilai regional. Menurut uji tersebut, jumlah nilai input dari Australia atau AS harus sama atau lebih dari persentase tertentu (persentase bergantung pada produk) dari total nilai dari produk jadi.⁹³

Salah satu *rule of origin* di bawah FTA AS-Australia adalah prinsip "*yarn forward*" dalam aspek tekstil dan pakaian jadi. Prinsip tersebut menyatakan bahwa serat yang diproduksi untuk ekspor harus dibuat seluruhnya dari *yarns* yang dibuat baik di AS ataupun Australia dan pakaian jadi untuk ekspor harus diproduksi seluruhnya baik di Australia ataupun AS dari *yarns* yang seluruhnya dibuat di kedua negara. Pakaian jadi harus dipotong, dibentuk, atau dijahit baik di

⁹² *Ibid.*, hal: 15-16.

⁹³ *Ibid.*, hal: 7.

Australia ataupun AS. Terdapat sejumlah pengecualian terhadap prinsip ini yang merupakan *product-specific* dan terdaftar dalam Annex 4-A.

Sedangkan dalam aspek hak kekayaan intelektual, AS meng-enforce beberapa hukum internasional tentang hak kekayaan intelektual ke dalam FTA AS-Australia. Di bawah Chapter 17, AS dan Australia mengafirmasikan kembali kewajiban terhadap sejumlah traktat internasional, termasuk *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS). AS juga meng-enforce dua traktat internasional dari *World Intellectual Property Organization* (WIPO), yaitu *Treaty on Performances and Phonograms* dan *Treaty on Copyrights*. AS telah meratifikasi kedua traktat tersebut, sedangkan Australia belum.⁹⁴

Contoh lain kemampuan AS meng-enforce aturan dagang kepada negara rekan dagang adalah *Integrated Sourcing Initiative* (ISI) dalam FTA AS-Singapura. Dalam Artikel 3.2(1-2), ketentuan memberlakukan jenis-jenis barang yang sudah bebas kewajiban bagi kedua negara di bawah *Information Technology Agreement* WTO (ditandatangani oleh 29 negara). Inisiatif ini juga memasukkan peralatan medis tertentu.. FTA mendaftar produk-produk yang terdiri dari 155 jenis barang berdasarkan kode tarif dan termasuk produk-produk seperti mesin pemroses data otomatis, disk magnetik, sirkuit terintegrasi, kamera video, serat optik, mesin manufaktur semikonduktor, perlengkapan jaringan, dan instrumen dan terapan yang digunakan dalam ilmu medis. Produk-produk tersebut diperlakukan berasal dari Singapura (*Singapore origin*) ketika diangkut dari Singapura. Komponen teknologi informasi dan medis yang berkualifikasi yang diproduksi di pulau-pulau Indonesia (Batam atau Bintan) dan diekspor ke AS, baik produk yang dirakit di Singapura maupun melalui negara tersebut akan dianggap berasal dari Singapura jika memenuhi persyaratan *rules of origin* dalam FTA. Inisiatif ini memasukkan permintaan AS dan didesain untuk membentuk perusahaan Amerika memperoleh komplementaritas antara Singapura dan penawarnya dan untuk menghilangkan *paperwork*, biaya, dan *red tape* ekstra. Hal ini tidak akan berpengaruh pada kewajiban yang terbayarkan, tetapi akan memungkinkan AS terbebas biaya pengguna bea-cukai sekitar 0,23 persen dari nilai impor. Di bawah FTA, AS menghilangkan *Merchandise Processing Fee*

⁹⁴ *Ibid.*, hal: 17.

untuk semua ekspor Singapura (bernilai \$30 juta) dan juga *Vessel Repair Duty* untuk Singapura (bernilai \$4 juta).⁹⁵

Enforcement aturan dagang oleh AS dalam FTA dengan Singapura juga memungkinkan AS mengekspor permen karet (*chewing gum*) ke Singapura. Sejak 1992, Singapura melarang permen karet untuk menjaga kebersihan kota dan tindakan yang mengganggu keselamatan *subway*. Akhirnya, AS diijinkan mengekspor permen karet dengan nilai kesehatan sehingga merupakan subyek hukum dan regulasi terkait produk keselamatan (Artikel 2.11). Hal ini membuka jalan impor permen karet AS jenis *therapeutic* seperti pemutih gigi dan permen bernikotin untuk menghentikan perokok yang dijual di apotik-apotik. Beberapa laporan mengindikasikan resep diperlukan untuk membeli permen karet, tetapi pemerintah Singapura setuju tidak memerlukan resep untuk membeli permen karet tersebut.⁹⁶

⁹⁵ Dick K. Nanto, *Loc. Cit.*, hal: 11-12.

⁹⁶ *Ibid.*, hal: 9-10.

BAB IV

FAKTOR II:

PROYEKSI PRINSIP DAN IDE

Faktor kedua yang mendorong dilakukannya perundingan dan penandatanganan FTAs bilateral dan regional pada periode 2002-2007 (Pemerintahan Bush) secara intensif adalah adanya proyeksi ide dan prinsip oleh AS. Ide dan prinsip tersebut menjadi semacam *“road map”* yang akhirnya membawa keputusan negara pada suatu strategi politik tertentu untuk mencapai tujuan. Dalam konteks FTAs Pemerintahan Bush, ide dan prinsip yang cenderung diproyeksikan adalah *“competitive liberalization”* dan *war on terrorism*. Terkait dengan itu, kedua ide/prinsip tersebut menjadi *“focal points”* dalam situasi strategis yang dihadapi AS dalam hubungan perdagangannya dengan negara-negara lain. Melalui FTAs, akhirnya, ide/prinsip tersebut “terinstitusionalisasi” sehingga menjadi preferensi kebijakan yang dipilih secara rasional.

Dalam analisis proyeksi ide dan prinsip dalam FTAs, berusaha memahami peran ide/prinsip dalam membentuk kebijakan perdagangan AS untuk membangun ikatan-ikatan perdagangan bebas bilateral dan regional. Pemahaman ideasional/prinsipal cenderung membahas faktor endogen dari sebuah politik internasional negara atau bagaimana formulasi ide di dalam politik domestik berpengaruh pada wewenang internasional sebuah negara guna mewujudkan stabilitas sosial domestik.

4.1. *Competitive Liberalization*

4.1.1. Prinsip *Competitive Liberalization*

Prinsip yang diusung pada Pemerintahan George W. Bush dalam perundingan dan penandatanganan FTAs adalah *“competitive liberalization”*. Kondisi kebijakan ekonomi politik dari reformasi perdagangan domestik AS menawarkan resiprositas bersyarat melalui negosiasi MFN atau *“open regionalism”*. Untuk itu, kebijakan perdagangan Bush membentuk interaksi antara perlakuan preferensial dan universal, baik secara unilateral, bilateral, sub-regional, regional, maupun global, untuk memaksimalkan kegunaan satu sama lain yang

saling mendukung secara bersamaan. AS telah mengartikulasikan sekelompok kepentingan nasional yang dikejar pada FTAs bilateral dan regional:⁹⁷

1. “*Asymmetric reciprocity*”, di mana AS berusaha membangun pasar terbuka yang menguntungkan bagi pelaku dagang dan investasi AS. Ketika dalam permainan FTA, AS agak peduli terhadap asimetrisme *power* pasar dan pentingnya isu yang mampu meningkatkan posisi tawar AS.
2. Membangun preseden, model, atau sebagai katalis dan *benchmarks* – perbandingan atau penilaian – bagi kesepakatan dagang yang lebih luas.
3. Memberi penghargaan dan mendukung negara-negara yang melakukan reformasi domestik menjadi berorientasi pasar dan memajukan institusi demokratis: AS telah mengejar berbagai kepentingan komersial dan diplomatik, baik secara taktik maupun strategis, termasuk mempercepat institusi demokratis lokal dan proses reformasi ekonomi, memperkuat ikatan keamanan AS; serta
4. Memperkuat kemitraan strategis dengan bersekutu dengan pemimpin regional. Motif ini melalui kalkulasi untung-rugi dari liberalisasi perdagangan, dan mengonotasikan dinamika strategis, *sequential bargaining* di berbagai forum. Perdagangan digunakan sebagai sebuah instrumen untuk mempengaruhi *balance of power* negara-negara dan mempengaruhi proses perubahan politik dan ekonomi.⁹⁸

Terminologi *competitive liberalization* sering digunakan dalam strategi perdagangan AS pada Pemerintahan George W. Bush. Prinsip ini sendiri merujuk pada pengejaran liberalisasi ekonomi perdagangan dengan menggunakan berbagai jalur sekaligus: bilateral, regional, dan multilateral secara bersamaan. Hal ini berarti mendorong perundingan dagang atas nama liberalisasi perdagangan dengan negara-negara yang berkeinginan untuk bergabung ke dalam FTAs, serta untuk menekan negara-negara lain untuk berunding secara multilateral. Menurut

⁹⁷ Richard Feinberg, “The Political Economy of United States’ Free Trade Arrangements,” makalah yang disiapkan pada konferensi *Bilateral Trade Arrangements in Asia-Pacific Origins, Evolution and Implications*, University of California, Berkeley, 21-22 March 2003.

⁹⁸ Edward D. Mansfield dan Helen V. Milner, *The Political Economy of Regionalism*, (New York, Columbia University Press, 1997). Dikutip dari Mignonne M.J. Chan, *Loc. Cit.*, hal: 4.

USTR pada Pemerintahan Bush, Robert Zoellick, prinsip *competitive liberalization* memiliki ekspektasi sebagai berikut:

“By moving on multiple fronts, [the United States] can create a competition in liberalization (bold added) that will increase U.S. leverage and promote open markets in our hemisphere and around the world.”⁹⁹

(dengan bergerak di berbagai jalur, [Amerika Serikat] dapat menciptakan sebuah *competition in liberalization* yang akan meningkatkan kekuasaan AS dan mewujudkan pasar terbuka di belahan bumi dan seluruh dunia.)

Prinsip *competitive liberalization* merupakan keseluruhan filosofi perdagangan yang mengaitkan sebuah kebijakan ekonomi internasional yang bebas dengan kebijakan luar negeri AS (khususnya *counter-terrorism*) dan juga upaya untuk memperkuat sebuah perekonomian Amerika yang dinamis dan kompetitif melalui pasar yang tidak teregulasi. “*Competitive liberalization*” memiliki tiga tujuan, yaitu (1) untuk mendorong sebuah kompetisi akses ke dalam ekspor AS, untuk itu, akan menyemangati negara-negara lain untuk membuka perekonomian mereka bagi perusahaan dan petani AS; (2) untuk menyemangati pengadopsian secara luas gaya pasar AS yang mendukung hukum dan regulasi bisnis, atau paling tidak, pengadopsian regulasi yang bisnis AS dapat terakomodasi secara lebih mudah.¹⁰⁰ Hal ini diupayakan untuk menciptakan sebuah “*competition in liberalization*” (kompetisi dalam liberalisasi) di mana negara-negara siap untuk mengambil aksi yang perlu untuk membentuk FTA dengan AS dan, kemudian, terjadi sebuah kompetisi antarnegara yang memberi dua pilihan, yakni mengikuti tren tersebut atau tertinggal di belakang.¹⁰¹ Kedua tujuan tersebut dicapai melalui pemberlakuan secara mutual inisiatif dagang bilateral, regional, dan multilateral. Tujuan ketiga adalah menyemangati negara-

⁹⁹ Pernyataan Robert B. Zoellick, United States Trade Representative, Testimoni pada Subcommittee on Trade of the House Committee on Ways and Means, Summit on the Americas and Prospects for Free Trade in the Hemisphere, 8 Mei 2001. Dikutip dari William H. Cooper, “Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy,” *Loc. Cit.*, hal: 4.

¹⁰⁰ Simon J. Evenett dan Michael Meier, “An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of “Competitive Liberalization”, Februari 2007 Makalah Diskusi no. 2007-18, Universitas St. Gallen, Department of Economics, hal: 3.

¹⁰¹ Robert B. Zoellick, “So What Is There to Cover? Globalization, Politics, and the U.S. Trade Strategy,” Pernyataan di hadapan *Society of American Business Editors and Writers*, (Arizona: Phoenix, April 30, 2002). Dikutip dari Dick K. Nanto, *Loc. Cit.*, hal: 2.

negara lain untuk mendukung kebijakan luar negeri AS dan tujuan militer dan, secara lebih luas, yang diterminologikan sebagai nilai-nilai AS.

Zoellick, dalam artikelnya *"The Reigning Champions of Free Trade"* mengartikulasikan FTAs sebagai "batu loncatan" menuju sebuah sistem perdagangan yang mampu menciptakan kemakmuran berkelanjutan bagi Amerika, bagi rekan dagang, dan bagi negara-negara berkembang.¹⁰² Perdagangan bebas akan mewujudkan pertumbuhan ekonomi dan *rule of law*, serta memperkuat fondasi tata-kelola yang demokratis. Seperti apa yang Presiden Bush nyatakan satu dari keyakinan kebijakan perdagangan AS, yakni *"open trade reinforces the habits of liberty that sustain democracy over the long term"* (perdagangan terbuka memaksakan kebiasaan dari kebebasan yang menyinambungkan demokrasi dalam jangka panjang).¹⁰³

Zoellick, sebagai USTR pada Pemerintahan Bush, merupakan formulator utama kebijakan perdagangan luar negeri AS. Zoellick mengkombinasikan kemampuan perundingan yang sangat impresif dengan sebuah latar belakang yang kuat dalam *realpolitik*.¹⁰⁴ FTAs ini dinilai sebagai kembalinya kebijakan perdagangan AS kepada "regionalisme". Kebijakan regionalisme ini bertujuan, utamanya, untuk mengajak aktor dagang besar dunia, khususnya Eropa dan Jepang, untuk menyelesaikan agenda multilateral WTO. Prinsip ini (*competitive liberalization*) dituliskan oleh Zoellick sebagai berikut:

"America's absence from the proliferation of trade accords hurts our exporters... If other countries go ahead with free trade agreements and the United States does not, we must blame ourselves. We have to get back into the game and take the lead. We are certainly in a position to do so. Indeed, the United States will be pursuing a number of regional free trade agreements in the years ahead, though not to the exclusion of global talks and the WTO process. The fact that the United States can move on multiple fronts increases our leverage in the global round, just as the Clinton Administration used the North American Free Trade Agreement and

¹⁰² *"Each of these stepping stone will ultimately lead to a trading system that creates sustainable prosperity for America, our main trading partners, and the world's developing nations."* Robert Zoellick, "The Reigning Champions of Free Trade," *Financial Times*, 13 Maret 2002, hal: 13.

¹⁰³ Dikutip dari Mignonne M.J. Chan, *Loc. Cit.*, hal: 5.

¹⁰⁴ Bernard K. Gordon, "A High-Risk Trade Policy," dalam *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4 (Jul. - Aug., 2003), hal: 105.

the APEC summit to help squeeze the European Union to complete the Uruguay Round of GATT."¹⁰⁵

(Ketidakhadiran Amerika dari proliferasi berbagai persetujuan dagang melukai eksportir kita... jika negara-negara lain melangkah maju dengan berbagai kesepakatan perdagangan bebas (FTAs) sedangkan AS tidak melakukan hal tersebut, kita harus menyalahkan diri kita sendiri. Kita harus kembali ke dalam permainan dan mengambil alihnya. Kita tentunya berada di dalam posisi tersebut. Sesungguhnya, AS akan mengejar sejumlah FTAs regional pada tahun-tahun ke depan, walaupun tidak untuk mengeksklusikan perundingan global dan proses WTO. Faktanya adalah bahwa AS dapat bergerak pada berbagai jalur untuk meningkatkan kekuatan kita di dalam putaran global, seperti halnya Pemerintahan Clinton menggunakan NAFTA dan APEC untuk menarik Uni Eropa untuk menyelesaikan Putaran Uruguay GATT.)

Prinsip ini mengutamakan jejaring yang saling komplementer atau saling memperkuat satu sama lain. Jejaring tersebut terdiri dari tiga elemen kebijakan perdagangan, yaitu bilateral, regional, dan multilateral. Dari perspektif Pemerintahan Bush, FTAs bilateral dan regional akan memacu momentum ke depan bagi liberalisasi perdagangan karena akan memaksa aktor dagang utama, seperti Uni Eropa dan Jepang untuk menyelesaikan agenda multilateral yang lebih luas dari WTO.¹⁰⁶ Lebih lanjut, FTAs mampu menyediakan "*building blocks*" bagi liberalisasi perdagangan multilateral karena membangkitkan momentum bagi anggota-anggota WTO untuk bergerak kepada putaran perdagangan baru untuk menghadapi liberalisasi perdagangan bilateral atau regional. Dengan demikian, FTAs merupakan instrumen dagang ofensif yang digunakan untuk menekan negara-negara untuk menyelesaikan negosiasi dagang multilateral WTO, seperti apa yang dikemukakan oleh *U.S. President Trade Policy Agenda* sebagai berikut:

"By pursuing multiple free trade initiatives, the United States is creating a competition for liberalization that provides leverage for openness in all negotiations, establishes models of success that can

¹⁰⁵ Office of the United States Trade Representative. *2001 Trade Policy Agenda and 2000 Annual Report*. Washington, DC. 2001. hal: 4. Dikutip dari William H. Cooper, "Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy," *Loc. Cit.*, hal: 4.

¹⁰⁶ Bernard K. Gordon, *Loc. Cit.*, hal: 105.

be used on many fronts, and develops a fresh political dynamic that puts free trade on the offensive."¹⁰⁷

(Dengan mengejar berbagai inisiatif perdagangan bebas, AS sedang menciptakan sebuah kompetisi bagi liberalisasi yang menyediakan kekuatan bagi keterbukaan di dalam semua negosiasi, membangun model kesuksesan yang dapat digunakan pada banyak jalur, dan mengembangkan sebuah dinamika politik baru yang menempatkan perdagangan bebas pada posisi ofensif.)

4.1.2. FTAs sebagai Proyeksi Prinsip *Competitive Liberalization*

Untuk memahami bagaimana sebuah prinsip seperti *competitive liberalization* mampu mendorong AS melakukan perundingan dan penandatanganan FTAs bilateral dan regional, diperlukan pemahaman terlebih dahulu mengenai makna "prinsip" dan bagaimana "*competitive liberalization*" dapat diperlakukan sebagai sebuah prinsip. Sesuai dengan pendekatan konstruktivis, prinsip dapat diperlakukan sebagai aturan yang tidak sekedar sebagai *regulatory* tetapi juga sebagai *constitutive* perilaku aktor. Di dalam sebuah prinsip terdapat hal-hal yang dianggap prinsipil, untuk itu, melalui sebuah prinsip, dapat didefinisikan hak dan tanggung jawab aktor. Hal yang prinsipil ini didapatkan dari pemahaman intersubyektif aktor-aktor yang berinteraksi, baik terhadap aktor lainnya maupun terhadap sistem sosialnya. Dengan demikian, berangkat dari konstruktivisme, dapat disimpulkan tiga elemen penting dari sebuah prinsip, yaitu: (1) melekat hal-hal yang dianggap prinsipil yang diperoleh dari pemahaman intersubyektif aktor; (2) prinsip mampu mendefinisikan hak dan tanggung jawab yang, kemudian, berubah wujud menjadi wewenang; serta (3) prinsip mampu membatasi dan menjadi dasar perilaku aktor, baik dalam strategi maupun kebijakan, yang diambil.

¹⁰⁷ Robert B. Zoellick, *The President's Trade Policy Agenda* (Washington, D.C.: United States Trade Representative, 1 Maret 2004), hal: 1.

Gambar 4.1. Alur Hubungan Prinsip *Competitive Liberalization* dengan Strategi dalam FTAs



4.1.2.1. Hal-Hal Prinsipil dalam *Competitive Liberalization*

Berdasarkan tiga elemen prinsip di atas, "*competitive liberalization*" dapat dijelaskan sebagai berikut. Di dalam prinsip *competitive liberalization*, terlekat hal-hal yang prinsipil, yaitu liberalisasi perdagangan. Dalam politik internasional, hal-hal yang prinsipil berangkat dari politik domestik atau hal-hal *endogenous* seperti ideologi, identitas, hukum nasional, ekspektasi domestik, dan lain-lain. Dalam kebijakan perdagangan AS, kendatipun AS memiliki peran sentral dalam pembangunan dan pemeliharaan rezim perdagangan liberal, kebijakan perdagangannya merupakan "*the stuff of the country's domestic politics*" [hal yang tak terpisahkan dari politik domestik].¹⁰⁸ Formasi kebijakan perdagangan AS melibatkan berbagai spektrum domestik terutama isu-isu penting seperti tarif, kuota, dan hambatan non-tarif bagi kalangan petani, industrialis, dan buruh, serta isu buruh dan lingkungan. Sejak 1945, kebijakan perdagangan AS telah dipengaruhi oleh tiga faktor penting, yaitu: teori ekonomi, legislasi federal, dan kesesuaian domestik. Liberalisasi perdagangan sebagai hal yang prinsipil dalam kebijakan perdagangan AS merupakan hasil pemahaman intersubjektif terhadap teori-teori ekonomi liberal yang menekankan efisiensi pasar bebas dan kompetitif, yang dipercayai oleh sebagian besar para pembuat kebijakan AS, terutama USTR

¹⁰⁸ Joan E. Spero dan Jeffrey A. Hart, *Politics of International Economic Relations*, (New York: St Martin's Press, Inc., 1997), hal: 49.

Robert Zoellick. Efisiensi pasar bebas dan kompetitif dipercaya mampu mewujudkan pertumbuhan ekonomi nasional dan dunia secara bersamaan.

Sedangkan ekspektasi domestik diperlihatkan dari konfigurasi kepentingan dalam Kongres dan hubungan Kongres dengan Presiden. Kompetisi dan konflik antara Kongres dan Presiden merupakan hal yang inheren di dalam kebijakan perdagangan AS.¹⁰⁹ Kongres memiliki kecenderungan untuk memperjuangkan dan melindungi konstituen lokal dan, untuk itu, responsif terhadap kelompok kepentingan domestik. Kongres cenderung menghubungkan kebijakan perdagangan dengan kepentingan domestik tertentu, sedangkan eksekutif sering mengaitkan kebijakan perdagangan negara dengan kebijakan luar negeri dan tujuan ekonomi.¹¹⁰ Kongres memainkan peran penting dalam usaha AS untuk menambah FTAs dengan negara-negara lain dalam dua cara: (1) partisipasi AS dalam FTA terjadi hanya setelah persetujuan legislatif dari Kongres; dan (2) wewenang Presiden dalam perundingan dan penandatanganan FTA bergantung pada apakah Kongres akan memberikan *trade promotion authority*. Realisasi ekspektasi domestik terhadap pembentukan FTAs bilateral dan regional adalah dengan disahkannya *Bipartisan Trade Promotion Authority 2002* (BTPA 2002) yang mendelegasikan wewenang melakukan perundingan perdagangan bebas kepada Presiden. Di dalam BTPA 2002, terkandung ekspektasi-ekspektasi domestik tentang liberalisasi perdagangan (lihat sub-bab 3.2), terutama pengurangan atau penghilangan hambatan tarif dan non-tarif, transparansi, anti-korupsi, perdagangan pertanian dan elektronik, hak kekayaan intelektual, dan lain sebagainya. Dengan demikian, Presiden Bush telah memperoleh wewenang internasional (*international authority*) yang berasal dari Kongres ke-107 guna menempuh berbagai perundingan perdagangan bebas.

4.1.2.2. Wewenang Internasional dalam TPA 2002

Wewenang internasional merupakan hak dan tanggung jawab negara yang berangkat dari *social domestic stability*. Wewenang internasional merupakan hal yang konstitutif pada perilaku negara. Wewenang internasional menjadi dasar

¹⁰⁹ *Ibid.*, hal: 49.

¹¹⁰ *Ibid.*, hal: 49.

suatu kebijakan nasional yang diambil, untuk itu, kebijakan tersebut menjadi *legitimate* untuk dikejar dalam politik internasional. Negara, melalui wewenang internasional, mampu mendefinisikan hak dan tanggung jawab yang harus diembannya dalam politik internasional. Oleh karena itu, politik internasional yang *legitimate* adalah interaksi *power* antarnegara yang melibatkan wewenang internasional yang berasal dari *social domestic stability* – disebut juga *social purpose*.

Dalam hal perundingan dan penandatanganan FTAs oleh AS pada periode 2002-2007, wewenang internasional untuk melakukan hal tersebut adalah *Bipartisan Trade Promotion Authority Act 2002*. UU tersebut memberi wewenang yang *legitimate* kepada Presiden untuk mengejar berbagai perundingan dagang tentang pengurangan atau penghilangan tarif dan hambatan non-tarif, baik secara bilateral maupun multilateral. UU tersebut mendefinisikan tanggung jawab Presiden untuk mewujudkan kepentingan nasional akan liberalisasi perdagangan, yang meliputi berbagai aspek seperti: pengurangan atau penghilangan hambatan tarif dan non-tarif; perdagangan jasa; investasi; hak kekayaan intelektual; transparansi; anti-korupsi; perdagangan elektronik dan pertanian; buruh dan lingkungan; penyelesaian sengketa; dan lain-lain. Melalui UU tersebut pula, negara mampu menentukan haknya dalam politik internasional, terutama dalam usahanya mewujudkan kepentingan nasionalnya. Dalam hal ini, hak yang dapat didefinisikan adalah ketika AS meminta pengurangan atau penghilangan tarif secara resiprokal dari negara lain untuk menerima insentif dari AS, serta ketika AS menggunakan prinsip dan praktik hukum AS sebagai dasar penyelesaian sengketa.

4.1.2.3. Strategi dalam FTAs

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa FTAs memang merupakan proyeksi prinsip *competitive liberalization*. Dapat dikatakan, prinsip tersebut mendefinisikan tiga strategi utama. **Pertama**, strategi yang menekan – sebagai *strategic threat* – rekan-rekan dagang utama AS untuk menyelesaikan perundingan multilateral WTO, terutama berkaitan dengan agenda Putaran Doha. **Kedua**, strategi yang digunakan sebagai *building blocks* bagi liberalisasi

perdagangan global yang lebih luas dengan AS sebagai pusat jejaring liberalisasi tersebut. Ketiga, strategi peningkat *leverage* AS untuk memuaskan *realpolitik* kebijakan luar negerinya terhadap blok-blok dagang yang menafikkan keberadaan AS, terutama terhadap “Benteng Eropa” dan regionalisme di Asia Timur.

Strategi pertama dari *competitive liberalization* adalah menggunakan FTAs sebagai *strategic threat* bagi rekan-rekan dagang utama AS seperti Uni-Eropa (UE), Jepang, India, Brasil, Cina, dan Afrika Selatan untuk menyelesaikan perundingan-perundingan WTO dalam isu pertanian, tarif industri, hambatan non-tarif, jasa, dan perbaikan dagang. Isu paling kontroversial dalam Putaran Doha November 2001 adalah isu pertanian. FTAs digunakan AS untuk menunjukkan bahwa AS memiliki alternatif institusi dagang di samping institusi multilateral WTO. Blok-blok dagang AS memberi semacam ancaman bagi negara-negara Eropa untuk segera menyelesaikan perundingan Putaran Doha karena Eropa, sebenarnya, takut AS sebagai pasar ekspor besar AS melakukan diskriminasi perdagangan terhadap produk-produknya. Keberhasilan *strategic threat* dari FTAs ditunjukkan ketika Putaran Uruguay hampir gagal untuk memenuhi batas akhir pada Desember 1993, pertemuan APEC di Seattle pada November 1993 mempengaruhi Komunitas Eropa untuk akhirnya setuju karena, menurut salah satu negosiator Eropa, APEC “*demonstrated that you had an alternative and we did not.*”¹¹¹ Interaksi APEC-NAFTA-GATT mendeskripsikan yang terjadi di akhir Putaran Uruguay sebagai *Tripple Play* yang dimainkan AS. FTAs juga digunakan AS untuk menghimpun posisi negara-negara untuk mendukungnya dalam isu-isu yang dibahas dalam WTO. Hal ini dapat ditunjukkan ketika AS menggunakan FTA AS-Australia untuk mempengaruhi Australia agar setuju bekerja sama dengan AS dalam WTO untuk menghilangkan restriksi pada hak entitas swasta untuk mengeksport produk pertanian.¹¹²

FTAs juga digunakan sebagai *building blocks* liberalisasi perdagangan dunia yang lebih luas. Inisiatif ini dengan memperhatikan bahwa AS harus menjadi pusat jejaring liberalisasi perdagangan dunia. FTAs bertindak sebagai

¹¹¹ C. Fred Bergsten, “Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century”, dalam *Institute for International Economics Working Paper* 96-15.

¹¹² William H. Cooper, “The U.S.-Australia Free Trade Agreement: Provisions and Implications,” *Loc. Cit.*, hal:10.

building blocks, maksudnya, FTAs dengan beberapa negara di satu kawasan dapat membangun blok perdagangan bebas yang lebih luas, baik dalam satu kawasan tersebut atau antarakawasan. Hal ini didukung oleh ekonom C. Fred Bergsten yang menggunakan model APEC, bahwa kesepakatan dagang yang berdasarkan “*open regionalism*” dapat menjadi “*road map*” bagi perdagangan dan investasi bebas di kawasan Asia-Pasifik, serta memperbolehkan negara-negara lain untuk bergabung jika mereka setuju untuk patuh pada kondisi-kondisi yang ditentukan.¹¹³ FTAs menjadi pemacu negara-negara untuk berkompetisi satu sama lain untuk mendapatkan sumber daya investasi yang langka dan akses pasar luar. Negara-negara bergabung dalam sebuah kompetisi dalam liberalisasi karena munculnya ketakutan untuk tertinggal di belakang. FTAs memberi perlakuan tarif preferensial, di mana hanya partisipan-partisipan dalam FTAs saja yang diberi insentif atas pengurangan atau penghilangan tarif. Hal tersebut, secara tak terhindarkan, akan memberi perlakuan yang diskriminatif – FTA merupakan barang yang *excludable* – terhadap negara-negara yang di luar FTAs. Selanjutnya, negara-negara yang menginginkan insentif berupa akses pasar, sumber investasi, dan pengurangan atau penghilangan tarif akan mengejar liberalisasi perdagangan dengan melakukan perundingan dan penandatanganan FTAs. Hal inilah yang dinamakan “*competition in liberalization*”, yaitu berlomba-lomba untuk melakukan liberalisasi perdagangan.

Bergsten menyatakan bahwa terdapat keuntungan-keuntungan yang bertambah dari penggunaan kaitan antara perundingan dagang pada level-level yang berbeda. Ekonom Jeffrey Schott mengemukakan bahwa beberapa perusahaan-perusahaan AS sedang mengalami diskriminasi yang diakibatkan oleh berjamurnya pembentukan FTAs yang di dalamnya AS bukan partisipan.¹¹⁴ Sedangkan ekonom dari *CATO Institute*, Edward L. Hudgins, berpendapat bahwa mungkin lebih baik melakukan liberalisasi dagang secara multilateral, tetapi negara-negara seharusnya mengambil sarana yang tersedia, termasuk FTAs bilateral dan regional. Hudgins menegaskan bahwa FTAs dapat menjadi sarana

¹¹³ C. Fred Bergsten, *Open Regionalism*, Working Paper 97, Institute for International Economics, 1997.

¹¹⁴ Jeffrey J. Schott, *Free Trade Agreements: The Cost of U.S. Nonparticipation*, Testimoni pada Subcommittee on Trade, House Ways and Means Committee, 29 Maret 2001, diakses dari <http://www.iie.com>.

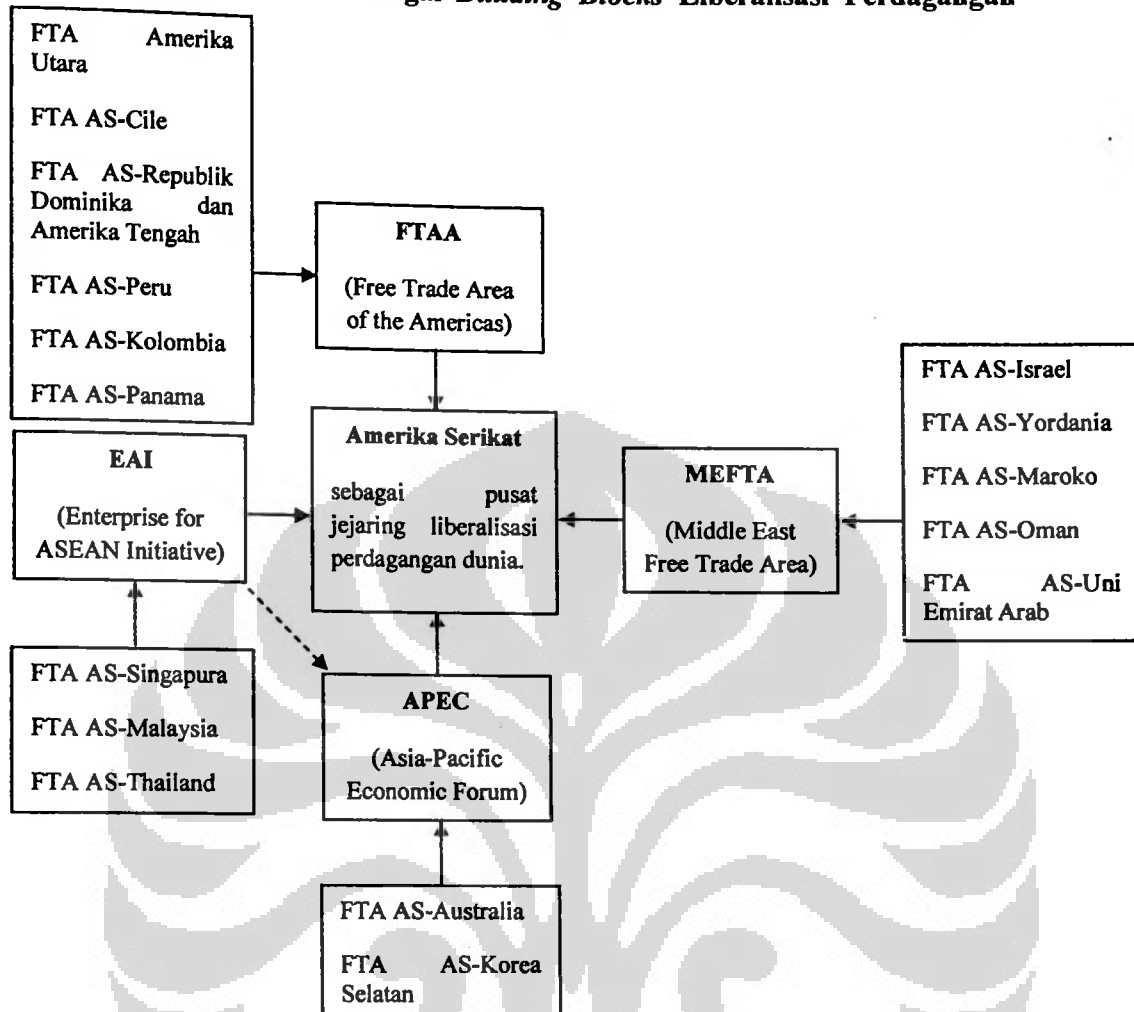
yang lebih efisien untuk menghadapi kesulitan hambatan tarif daripada di WTO, di mana keanggotaan yang besar memerlukan kompromi pada, paling tidak, denominator bersama untuk mencapai konsensus. FTAs juga menyediakan momentum bagi anggota-anggota GATT/WTO untuk bergerak maju dengan putaran-putaran dagang baru.¹¹⁵

Dengan mengacu pada "*bicycle theory*", Bergsten mengajukan proposisi bahwa FTAs bilateral dan regional dapat menggerakkan "sepeda" liberalisasi perdagangan dunia. Teori ini mengasumsikan bahwa ketika pengayuhan liberalisasi perdagangan berhenti, maka tekanan-tekanan proteksionislah yang akan bertumbuh dan bersemangat. Inisiatif FTAs bilateral dan regional memiliki keuntungan utama sebagai pengayuh "sepeda" liberalisasi perdagangan ketika berbagai kesepakatan multilateral (Putaran Doha) belum selesai. FTAs yang dibangun oleh AS dengan sejumlah negara di berbagai kawasan akan tetap menggerakkan liberalisasi perdagangan dunia dengan menghindari "risiko sentrifugal" ke dalam blok-blok yang berkonflik.

Dalam perundingan dan penandatanganan FTAs bilateral dan regional pada periode 2002-2007, terlihat digunakan untuk membangun jejaring blok perdagangan regional guna menuju liberalisasi perdagangan dunia yang lebih luas. Dilakukannya FTA dengan Amerika Utara, Cile, Republik Dominika dan Amerika Tengah, Peru, Kolombia, dan Panama merupakan usaha untuk membangun liberalisasi dagang di kawasan Amerika melalui *Free Trade Area of the Americas* (FTAA). FTA dengan Singapura, Malaysia, dan Thailand adalah usaha mengikat kawasan ASEAN kepada liberalisasi perdagangan. FTA dengan Australia, Korea Selatan dan Singapura dan EAI diharapkan dapat membangun liberalisasi perdagangan dalam kerangka APEC. Sedangkan FTA dengan Israel, Yordania, Maroko, Oman, dan Uni Emirat Arab adalah strategi menuju *Middle East Free Trade Area* (MEFTA). Dengan demikian, keempat inisiatif blok dagang regional di atas (FTAA, APEC, EAI, dan MEFTA) dapat mewujudkan *competitive liberalization* dengan AS sebagai pusat jejaringnya.

¹¹⁵ Edward L. Hudgins, "Regional and Multilateral Trade Agreements: Complementary Means to Open Markets," *CATO Journal*, Vol. 15 No. 23 Fall/Winter 1995/1996.

Gambar 4.2. FTAs AS sebagai *Building Blocks* Liberalisasi Perdagangan



Competitive liberalization dapat pula merujuk pada penggunaan FTAs sebagai peningkat *leverage* AS dalam politik internasional. Hal ini merujuk pada pertarungan memperebutkan pengaruh *realpolitik* dalam percaturan internasional. FTAs bilateral dan regional dengan beberapa negara di sejumlah kawasan dapat digunakan untuk mengikat negara-negara tersebut dalam sebuah institusi perdagangan bebas. AS dapat menggunakan *institutional power* tersebut untuk menaikkan *leverage*-nya terhadap blok-blok dagang lain yang tidak memasukkan AS sebagai anggotanya. Penanaman pengaruh AS kepada negara-negara lain melalui FTAs mampu meningkatkan *leverage* AS atau, paling tidak, menaikkan

soft power, terhadap blok-blok dagang lain atau terhadap negara-negara dagang besar.

AS dinilai perlu menaikkan *leverage*-nya *vis a vis* Uni Eropa dan Cina. Uni Eropa merupakan satu blok dagang kuat dan berusaha membentuk “Benteng Eropa”, di mana negara-negara Uni Eropa yang telah membentuk pasar tunggal Eropa berusaha melakukan diskriminasi, baik dalam tarif maupun hambatan non-tarif, kepada negara-negara di luar pasar perdagangan bentukan Eropa. Sedangkan Cina sekarang ini sedang menanamkan pengaruhnya di beberapa kawasan, terutama di Asia Tenggara (ASEAN). Melalui FTA yang disepakati dengan ASEAN atau *China-ASEAN Free Trade Area* (CAFTA) dan *ASEAN Plus Three* (APT), Cina telah membentuk ikatan dagang yang kuat melalui kesepakatan perdagangan bebas dan inisiatif-inisiatif keuangan melalui *Chiang Mai Initiative* (CMI). Hal ini disampaikan oleh Robert Zoellick dihadapan *Committee on Finance* Senat AS sebagai berikut:

“In the absence of this authority [trade promotion authority] other countries have been moving forward with trade agreements while America has stalled. We cannot afford to stand still – or be mired in partisan division – while other nations seize the mantle of leadership on trade from the United States. This would be a huge missed opportunity indeed an historical mistake. Given the size of the U.S. economy – and the reach, creativity, and influence of our private sector – we should be and can be shaping the rules of the international economic system for the new century.”

(Dalam ketidadaan wewenang ini [wewenang promosi dagang] negara-negara lain sedang bergerak maju dengan kesepakatan-kesepakatan dagang ketika Amerika lemah. Kita tidak dapat berdiam diri ketika negara-negara lain merebut jubah kepemimpinan perdagangan dari AS. Hal ini akan menjadi sebuah kesempatan besar yang terlewatkan yang sungguh kesalahan sejarah. Dengan diberikan ukuran ekonomi AS – dan capaian, kreativitas, dan pengaruh sektor swasta kita – kita seharusnya dan dapat membentuk aturan-aturan sistem perekonomian internasional bagi abad baru.)

Cina yang merupakan kekuatan militer, politik, dan ekonomi yang sedang bertumbuh merupakan ancaman terhadap kepemimpinan AS dalam politik internasional pada umumnya dan perdagangan dunia pada khususnya. Dengan penanaman pengaruh Cina di ASEAN dan Asia Timur, baik melalui CAFTA

maupun APT, *leverage* AS di kawasan semakin berkurang, terutama terhadap sekutu-sekutunya seperti Jepang dan Korea Selatan. Untuk itu, AS perlu mempertahankan *leverage*-nya terhadap Cina dengan membangun ikatan ekonomi dengan ASEAN (EAI dan FTA AS-Singapura) dan Asia Timur (FTA AS-Korea Selatan), serta membangun ikatan ekonomi dengan negara-negara lain di beberapa negara untuk melakukan *counter-balancing* terhadap regionalisme Cina di Asia Timur.

Tabel 4.1. Proyeksi Competitive Liberalization dalam FTAs AS

Strategi melalui FTAs	Keterangan
Strategic Threat	FTAs digunakan untuk “mengancam” rekan-rekan dagang utama AS untuk segera menyelesaikan perundingan multilateral Putaran Doha WTO. Rekan-rekan dagang utama AS tersebut antara lain: Uni Eropa, Jepang, Brasil, dan India.
Building Blocks	FTAs bilateral dan regional digunakan untuk meliberalisasi perdagangan dunia dengan AS sebagai pusat dari liberalisasi perdagangan dunia. Inisiatif-inisiatif regional yang dipergunakan antara lain: FTAA di Benua Amerika, APEC di Asia Pasifik, MEFTA di Timur Tengah dan Afrika Utara, EAI di ASEAN.
Realpolitik	Menaikkan <i>leverage</i> politik AS terhadap Cina dengan regionalismenya di Asia Timur melalui CAFTA, APT, dan inisiatif <i>East Asian Community</i> , serta terhadap Eropa yang membentuk “Benteng Eropa” melalui EFTA.

4.2. *War on Terrorism*

4.2.1. Agenda FTAs dalam *War on Terrorism*

Bagi Pemerintah Bush, membangun FTAs tidak semudah memajukan kepentingan ekonomi yang lain. Hal ini memaksa AS memasukkan agenda politik, strategis, dan diplomatik, dan bahkan yang tidak terkait dengan perdagangan, ke dalam proposal FTAs. Pemerintah Bush membuat jelas dukungannya terhadap beberapa FTAs di Timur Tengah yang ditujukan untuk memperkuat sekutu AS di kawasan dan membangkitkan pertumbuhan ekonomi yang meningkat. FTAs di Timur Tengah diharapkan akan membantu mengatasi sejumlah masalah-masalah terkait keamanan dan membuat perdamaian lebih mungkin tercapai di kawasan tersebut.¹¹⁶ Hal tersebut didukung oleh pernyataan

¹¹⁶ Greg Mastel, “The Rise of the Free Trade, Free Markets,” *Challenge* 47, 3 (July/August 2004), hal: 46-47.

analisis Amerika bahwa peran FTAs adalah sebagai instrumen efektif untuk memajukan agenda geo-strategis AS sebagai berikut:

*"Ideally, FTAs might achieve important objectives, such as peace in the Middle East... Other foreign policy goals are more debatable. But regardless of the merits of these foreign policy issues, it is worthy of note that FTAs have gone from being a little-used economic device to being a principal tool of U.S. foreign policy, and that is a development worthy of greater attention – far more than it has received to date."*¹¹⁷

(Secara ideal, FTAs memungkinkan mencapai tujuan-tujuan penting, seperti perdamaian di Timur Tengah... Tujuan kebijakan luar negeri yang lain lebih diperdebatkan. Tetapi tanpa memandang keunggulan isu-isu kebijakan luar negeri, lebih bernilai memandang bahwa FTAs sedikit digunakan sebagai alat ekonomi tetapi menjadi alat prinsipal bagi kebijakan luar negeri AS, serta merupakan sebuah perkembangan dari perhatian yang lebih besar – lebih jauh dari sebelum FTAs diberlakukan.)

Competitive liberalization memperlihatkan adanya kombinasi antara kebijakan perdagangan internasional dan *realpolitik* kebijakan luar negeri. Di satu sisi FTAs memajukan liberalisasi dan globalisasi perdagangan, baik secara bilateral, regional, maupun multilateral. Sedangkan di sisi lain, FTAs juga digunakan sebagai media untuk mengusung kebijakan luar negeri AS terutama berkenaan dengan keamanan nasional. Dalam penelitian ini, ditemukan kebijakan luar negeri yang diusung melalui FTAs adalah *war on terrorism*.

Paska tragedi 11 September 2001 (9/11), AS mengusung sebuah ide dalam kebijakan luar negerinya, yaitu *war on terrorism*.¹¹⁸ Dalam pidato di depan *Join*

¹¹⁷ *Ibid.*, hal: 48.

¹¹⁸ Sebenarnya, isu terorisme telah menjadi perhatian AS jauh-jauh sebelum tragedi 9/11. Misalnya, Presiden Bill Clinton menyerukan larangan melakukan transaksi dengan organisasi terorisnya Osama bin Laden dan juga larangan berhubungan dengan rejim Taliban di Afghanistan. Dalam Executive Order 13099 20 Agustus 1998, "Prohibiting Transactions with Terrorists Who Threaten to Disrupt the Middle East Process," Presiden Clinton memberi instruksi untuk mengambil sejumlah langkah serius terhadap tindakan kekerasan yang dilakukan oleh para teroris asing yang mengacaukan proses perdagangan Timur Tengah. Executive Order 12947 23 Januari 1995 menambahkan nama Osama bin Laden dan organisasinya Islamic Army. Sedangkan William J. Clinton, dalam "Executive Order Blocking Property and Prohibiting Transactions with the Taliban" 4 Juli 1999, menegaskan bahwa segalanya tindakan dan kebijakan Taliban di Afghanistan yang memperbolehkan teritorialnya sebagai *safe haven* dan basis operasi untuk Osama bin Laden dan organisasi Al-Qaeda, yang telah melakukan tindakan kekerasan terhadap AS, merupakan sebuah ancaman luar biasa terhadap keamanan nasional AS serta kebijakan luar negeri AS.

Session of Congress pada 20 September 2001, Presiden George W. Bush mengumumkan “*war on terrorism*”. Presiden Bush secara resmi melalui pidatonya menyatakan “*either you are with us, or you are with the terrorists.*” Bush juga menegaskan “*Our war on terror begin with Al-Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group reach has been found, stopped and defeated.*”

Setelah *Enduring Freedom Operation* di Afghanistan yang menggulingkan rezim Taliban dan membentuk pemerintahan baru Afghanistan, Pemerintah AS mengeluarkan *National Security Strategy* (NSS) 2002. NSS secara tegas menyatakan AS akan terus menjaga posisinya sebagai kekuatan militer dan ekonomi yang utama guna membangun “*balance of power that favors human freedom*” dan mengalahkan ancaman dari “teroris dan tiran”. NSS membahas 8 (delapan) tema besar yakni: (1) memenangkan aspirasi untuk martabat manusia (*champion aspirations for human dignity*); (2) memperkuat aliansi untuk mengalahkan terorisme global dan bekerja untuk mencegah serangan terhadap AS dan temannya; (3) bekerja dengan aktor lainnya untuk mengurangi konflik regional; (4) mencegah musuh AS dari upaya mengancam AS, sekutu dan teman AS dengan senjata pemusnah masal; (5) menghidupkan era baru pertumbuhan ekonomi global melalui pasar bebas dan perdagangan bebas; (6) memperluas lingkaran pembangunan dengan membuka masyarakat (*opening societies*) dan membangun infrastruktur demokrasi; (7) membangun agenda bagi tindakan kerjasama (*cooperative action*) dengan pusat-pusat kekuatan global penting lainnya (*the other main centers of global power*); serta (8) mentransformasi institusi keamanan nasional AS untuk mengatasi tantangan dan kesempatan abad 21.

Berdasarkan NSS 2002, salah satu prinsip yang diproyeksikan AS untuk menghadapi ancaman terorisme adalah melalui mewujudkan pertumbuhan ekonomi global melalui pasar bebas dan perdagangan bebas. Prinsip ini mendorong AS melakukan *economic engagement* melalui pembentukan FTAs dengan beberapa negara di sejumlah kawasan. Hal ini diutarakan di dalam Bab VI “*Ignite a New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade*” NSS 2002 sebagai berikut:

*"A strong world economy enhances our national security by advancing prosperity and freedom in the rest of the world. Economic growth supported by free trade and free markets creates new jobs and higher incomes. It allows people to lift their lives out of poverty, spurs economic and legal reform, and the fight against corruption, and it reinforces the habits of liberty."*¹¹⁹

(Perekonomian dunia yang kuat meningkatkan keamanan nasional kita dengan memajukan prosperitas dan kebebasan di belahan dunia lain. Pertumbuhan ekonomi yang didukung dengan perdagangan bebas dan pasar bebas menciptakan lapangan pekerjaan baru dan pendapatan yang lebih tinggi. Hal ini memungkinkan orang untuk keluar dari kemiskinan, mendorong reformasi ekonomi dan hukum, dan melawan korupsi, serta menegakkan kebiasaan dari kebebasan.)

Perdagangan bebas melalui FTAs diharapkan mampu *"provides new avenues for growth and fosters the diffusion of technology and ideas that increase productivity and opportunity."* [menyediakan cara pendekatan baru bagi pertumbuhan dan mempercepat difusi teknologi dan ide yang meningkatkan produktivitas dan kesempatan].¹²⁰ Secara eksplisit, dokumen NSS 2002 mempercayai konsep "perdagangan bebas" sebagai prinsip moral, bahkan sebelum konsep tersebut menjadi sebuah pilar dari perekonomian. Untuk mewujudkan perdagangan bebas, AS telah mengembangkan sebuah strategi komprehensif yang termuat di dalam dokumen tersebut antara lain:¹²¹

- (1) Menghimpun inisiatif global (*seize global initiative*). Negosiasi dagang global di Doha November 2001 akan memiliki sebuah agenda ambisius, khususnya dalam pertanian, manufaktur, dan jasa, ditargetkan selesai pada 2005. AS telah mendorong aksesi Cina dan Taiwan ke dalam WTO, serta akan membantu persiapan Rusia untuk bergabung ke WTO.
- (2) Menekan inisiatif regional (*press regional initiatives*). AS dan negara-negara demokrasi di Belahan Barat telah setuju untuk menciptakan *Free Trade Area of Americas*, ditargetkan selesai pada 2005. AS juga

¹¹⁹ President George W. Bush, "Ignite a New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade," dalam *The National Security Strategy of the United States of America*, (Washington, D.C.: The White House, September 2002), hal: 17.

¹²⁰ *Ibid.*, hal: 17.

¹²¹ *Ibid.*, hal: 18-20.

menawarkan kesempatan pada Afrika, yang mulai dengan penggunaan penuh preferensi dalam *African Growth and Opportunity Act*, dan mendorong perdagangan bebas.

- (3) Bergerak dengan kesepakatan perdagangan bebas bilateral (*move ahead with bilateral free trade agreements*). Membangun FTA dengan Yordania yang berlaku pada 2001, AS akan menyelesaikan tahun ini FTAs dengan Cile dan Singapura. Tujuannya adalah untuk mencapai kesepakatan perdagangan bebas dengan negara-negara maju dan berkembang di seluruh dunia. Amerika Tengah, Afrika Selatan, Maroko, dan Australia akan menjadi *focal points* yang prinsipil.
- (4) Memperbaharui kemitraan eksekutif-kongres (*renew the executive-congressional partnership*). Strategi perdagangan setiap pemerintahan bergantung pada kemitraan produktif dengan Kongres. Setelah terjadi jurang pemisah 8 tahun, Pemerintahan membangun kembali dukungan mayoritas di Kongres terhadap liberalisasi perdagangan dengan lolosnya *Trade Promotion Authority* dan cara-cara membuka pasar negara berkembang di dalam *Trade Act 2002*. Pemerintahan ini bekerja dengan Kongres untuk memberlakukan kesepakatan dagang bilateral, regional, dan global yang akan diselesaikan di bawah *Trade Promotion Authority*.
- (5) Mewujudkan koneksi antara perdagangan dan pembangunan (*promote the connection between trade and development*). Kebijakan perdagangan dapat membantu negara berkembang memperkuat hak milik, kompetisi, *rule of law*, investasi, penyebaran pengetahuan, masyarakat terbuka, alokasi sumber daya secara efisien, dan integrasi regional – semuanya mendorong pertumbuhan, kesempatan, dan kepercayaan pada negara-negara berkembang. AS sedang mengimplementasikan *African Growth and Opportunity Act* untuk menyediakan akses pasar bagi hampir semua barang yang diproduksi di 35 negara Afrika Sub-Sahara. AS akan membuat penggunaan lebih banyak legislasi ini dan lainnya pada negara-negara karibia dan melanjutkan kerjasama dengan institusi multilateral dan regional untuk membantu negara-negara miskin untuk mengambil keuntungan dari kesempatan-kesempatan tersebut. Di balik akses pasar,

area yang paling penting di mana perdagangan bersinggungan dengan kemiskinan adalah kesehatan publik. AS akan memastikan bahwa aturan kekayaan intelektual WTO cukup fleksibel untuk memungkinkan negara-negara berkembang memperoleh akses terhadap obat-obatan penting bagi penyakit yang sangat berbahaya seperti HIV/AIDS, tuberkulosis, dan malaria.

- (6) Menggunakan kesepakatan dan hukum dagang untuk melawan praktik-praktik tidak adil (*enforce trade agreements and laws against unfair practices*). Perdagangan bergantung pada *rule of law*; perdagangan internasional bergantung pada kesepakatan yang digunakan. Prioritas teratas adalah menyelesaikan sengketa dengan Uni Eropa, Kanada, dan Meksiko serta untuk membuat upaya global untuk menghadapi regulasi teknologi, sains, dan kesehatan yang menghambat ekspor pertanian dan agrikultur yang diimprovisasi. Hukum melawan praktik dagang yang tidak adil sering disalahgunakan, tetapi komunitas internasional harus dapat menghadapi masalah sesungguhnya tentang subsidi dan dumping pemerintah. Spionase industri internasional yang merendahkan kompetisi adil harus dideteksi dan ditangkal.
- (7) Membantu mengubah industri dan buruh domestik (*help domestic industries and workers adjust*). Terdapat suara dari kerangka statuta bagi *safeguard* transisional yang telah digunakan pada sektor pertanian dan yang sedang digunakan tahun ini untuk membantu industri baja AS. Keuntungan dari perdagangan bebas bergantung pada *enforcement* praktik dagang yang adil. *Safeguard* tersebut membantu memastikan bahwa keuntungan dari perdagangan bebas tidak mendatangkan pengorbanan pada buruh. Bantuan perubahan perdagangan akan membantu buruh beradaptasi pada perubahan dan kedinamisan pasar terbuka.
- (8) Melindungi lingkungan dan buruh (*protect the environment and workers*). AS harus mempercepat pertumbuhan ekonomi yang akan menyediakan kehidupan yang lebih baik dengan properitas yang luas. AS akan memasukkan masalah-masalah buruh dan lingkungan ke dalam perundingan dagang AS, menciptakan “jejaring” yang sehat antara

kesepakatan lingkungan multilateral dengan WTO, dan menggunakan *International Labor Organization* (ILO), program preferensi dagang, serta pembicaraan dagang untuk memperbaiki kondisi bekerjanya dan bersamaan dengan perdagangan yang lebih bebas.

- (9) Meningkatkan keamanan energi (*enhance energy security*). AS akan memperkuat keamanan energi dan membagi prosperitas perekonomian global dengan berkerjasama dengan sekutunya, rekan dagang, dan produsen energi untuk menambah sumber dan tipe energi global yang ditawarkan, terutama di Belahan Barat, Afrika, Asia Tengah, dan kawasan Kaspia. AS juga akan terus bekerja dengan rekannya untuk mengembangkan teknologi efisien energi yang lebih bersih dan lebih banyak.

Selanjutnya, dalam Bab VII "*Expand the Circle of Development by Opening Societies and Building the Infrastructure of Democracy*" NSS 2002, FTAs dapat dilihat sebagai upaya membangun "masyarakat terbuka" guna memacu pertumbuhan ekonomi yang vital bagi keamanan nasional AS. Disebutkan dalam NSS 2002, AS berusaha "*to help unleash the productive potential of individuals in all nations.*" Pertumbuhan berkelanjutan dan pengurangan kemiskinan tidak mungkin terjadi tanpa kebijakan nasional yang benar. Dalam dokumen tersebut tertera bahwa AS dan negara-negara maju memiliki sebuah target yang ambisius dan spesifik: *to double the size of the world's poorest economies within a decade.*¹²² Salah satu strategi yang dikejar oleh AS untuk mencapai tujuan tersebut adalah melalui membuka masyarakat terhadap perdagangan dan investasi. Perdagangan dan investasi merupakan mesin pendorong pertumbuhan ekonomi. Bahkan jika bantuan pemerintah meningkat, sebagian besar uang bagi pembangunan datang dari perdagangan, kapital domestik, dan investasi asing. Sebuah strategi efektif untuk memperluas aliran tersebut adalah melalui pasar bebas dan perdagangan bebas sebagai prioritas kunci dari strategi keamanan nasional AS.¹²³

¹²² President George W. Bush, "Expand the Circle of Development by opening Societies and Building the Infrastructure of Democracy," dalam *The National Security Strategy of the United States of America*, (Washington, D.C.: The White House, September 2002), hal: 21.

¹²³ *Ibid.*, hal: 22-23.

Sedangkan dalam Bab VIII “*Develop Agenda for Cooperative Action with the Other main Centers of Global Power*” NSS 2002, FTAs dapat dipandang sebagai cara untuk membangun aksi kooperatif dengan negara-neagra lain guna mewujudkan agenda *war on terrorism*.¹²⁴ Dalam dokumen tersebut, disebutkan AS akan mengimplementasikan strateginya dengan mengorganisasikan koalisi negara-negara yang mau dan bersedia mewujudkan *balance of power* yang berpihak pada kebebasan. Serangan 9/11 aliansi AS di Asia-Pasifik. Australia menyebutkan Traktat ANZUS untuk mendeklarasikan serangan tersebut juga merupakan serangan kepada Australia sehingga mengikuti keputusan *Operation Enduring Freedom*. Jepang dan Korea Selatan menyediakan dukungan logistik militer. AS telah memperdalam kerjasama *counterterrorism* dengan rekan aliansinya Thailand dan Filipina dan menerima bantuan tak ternilai dari teman-teman dekat seperti Singapura dan Selandia Baru. Untuk itu, guna meningkatkan aliansi dan pertemanan AS di Asia, salah satunya ditempuh melalui strategi membangun stabilitas yang disediakan oleh aliansi-aliansi, serta dengan institusi seperti ASEAN dan forum *Asia Pacific Economic Cooperation*, untuk mengembangkan gabungan strategi regional dan bilateral untuk mengelola perubahan di kawasan yang dinamis ini.¹²⁵

4.2.2. Proyeksi Ide *War on Terrorism* dalam FTAs

Seperti halnya pada pemahaman prinsip *competitive liberalization*, untuk memahami proyeksi ide *war on terrorism* dalam pembentukan FTAs oleh AS, perlu dipahami bagaimana ide tersebut terkonstruksi dan, kemudian, mendefinisikan strategi yang digunakan melalui FTAs.

¹²⁴ President George W. Bush, “Develop Agenda for Cooperative Action with the Other main Centers of Global Power,” dalam *The National Security Strategy of the United States of America*, (Washington, D.C.: The White House, September 2002), hal: 25.

¹²⁵ *Ibid*, hal: 26.

Gambar 4.3. Alur Hubungan *War on Terrorism* dengan Strategi dalam FTAs



4.2.2.1. Hal-Hal Prinsipil dalam Ide *War on Terrorism*

Serangan 11 September 2001 di kota New York telah mengontruksi persepsi ancaman bagi keamanan nasional AS. Ancaman yang dinilai sebagai hal yang eksistensial tersebut berasal dari terorisme yang bergerak secara transnasional. Aksi teror dilakukan oleh organisasi-organisasi Islam di dunia Arab yang, kemudian, membentuk konstruksi sosial bahwa masyarakat Arab yang tertutup, tidak demokrasi, dan “tidak liberal” merupakan hal konstitutif yang mendasari munculnya terorisme. Dari dunia Arab muncul radikalisme Islam yang mengusung nilai-nilai fundamental hukum Islam – bermaksud mendirikan negara dengan hukum Islam – dengan mempersepsikan nilai-nilai liberal Barat sebagai identitas yang mengancam.

Dalam laporan Komisi 9/11, AS mendefinisikan ancaman paska-9/11 lebih di dalam masyarakat daripada perbatasan teritorial. Laporan tersebut mengidentifikasi dua musuh: (1) Al Qaeda dan (2) gerakan ideologis radikal di dunia Islam. Ketika musuh pertama dapat dilemahkan, musuh yang kedua melanjutkan ancaman akibat tumbuhnya ideologi. Oleh karena itu, laporan tersebut mengajukan strategi yang harus sesuai dengan dua tujuan tersebut: menghancurkan jaringan Al Qaeda dan menjamin ideologi jangka panjang agar tidak muncul terorisme Islamis. Strategi politik-militer berada pada sebuah

kebijakan kaki tiga untuk : (1) menyerang teroris dan organisasi mereka; (2) mencegah pertumbuhan yang berlanjut dari terorisme Islamis; serta (3) melindungi dan bersiap dari serangan teroris.¹²⁶

Kebijakan promosi demokrasi merupakan sebuah prioritas keamanan nasional di kawasan Timur Tengah pada Pemerintahan George W. Bush. Pemerintahan menyatakan bahwa kebebasan politik yang lebih besar dapat memotong kekuatan-kekuatan radikalisme dan indoktrinasi Islamis.¹²⁷ Kebijakan ini terlihat secara signifikan dalam tindakan invasi AS ke Afghanistan dan Irak. Kebijakan promosi demokrasi dalam bentuk yang lebih lembut antara lain: *Middle East Partnership Initiative* (MEPI), program Departemen Luar Negeri AS untuk mendorong reformasi di negara-negara Arab dengan memperkuat masyarakat sipil Arab, mendorong usaha mikro, memperluas partisipasi politik, dan mempromosikan hak-hak perempuan; serta *Broader Middle East and North Africa Initiative* (BMENA),¹²⁸ inisiatif multilateral antara anggota G-8 dan rekan-rekan regional untuk mewujudkan demokrasi dan reformasi di "*Broader Middle East*."¹²⁹ Kebijakan promosi demokrasi AS di kawasan Timur Tengah merupakan hasil dari pemahaman intersubjektif bahwa kondisi sosial-masyarakat di kawasan yang tertutup, tidak bebas, dan tidak demokrasi merupakan sumber utama kemunculan ancaman terorisme. Dengan demikian, Pemerintahan Bush memandang bahwa jalan untuk menghentikan terorisme adalah melalui demokratisasi negara-negara di kawasan Timur Tengah.

Kebijakan promosi demokrasi berusaha merekonstruksi rezim *status-quo* di kawasan Timur Tengah yang berupa rezim otoritarian. Rezim demokrasi di Timur Tengah dipercayai tidak akan mengancam keamanan nasional, seperti yang disampaikan oleh Presiden Bush dalam pidatonya "*Forward Strategy of Freedom in the Middle East*" sebagai berikut:

¹²⁶ 9/11 Comission Report, hal: 361-363.

¹²⁷ Jeremy M. Sharp, "U.S. Democracy Promotion Policy in the Middle East: The Islamist Dilemma," dalam *Congressional Research Service*, 15 Juni 2006, hal: 1.

¹²⁸ Komponen utama BMENA adalah memastikan konferensi tahunan untuk mewujudkan dialog antara pereformasi dan Arab dan pemerintah Barat. BMENA dimulai dengan "*Forum for the Future*" yang diselenggarakan di Rabat, Maroko pada Desember 2004. Tahun berikutnya diadakan di Manama, Bahrain, sedangkan tahun 2006 diselenggarakan di Yordania.

¹²⁹ Jeremy M. Sharp, *Loc. Cit.*, hal: 9.

*"Sixty years of Western nations excusing and accomodating the lack of freedom in the Middle East did nothing to make us safe – because in the long run, stability cannot be purchased at the expense of liberty. As long as the Middle East remains a place where freedom does not flourish, it will remain a place of stagnation, resentment, and violence ready for export. And with the spread of weapons that can bring catastrophic harm to our caountry and to our friends, it would be reckless to accept the status quo."*¹³⁰

(Enam puluh tahun bangsa Barat memperbolehkan dan mengakomodasi kurangnya kebebasan di Timur Tengah tidak membuat kita aman – karena, dalam jangka panjang, stabilitas tidak dapat diperoleh dengan mengorbankan kebebasan. Selama Timur Tengah masih menjadi tempat tidak berkembangnya kebebasan, hal ini akan menjadi tempat stagnasi, kepahitan, dan kekerasan yang siap diekspor. Dan dengan penyebaran senjata yang dapat memberi mara bahaya kepada negara kita dan teman kita, untuk itu, akan sangat celaka untuk menerima status quo.)

Dalam Doktrin Bush, terkandung kebijakan promosi demokrasi yang dikarakteristikan oleh Mearsheimer sebagai *"Wilsonianism with teeth,"* yaitu "teori yang memiliki posisi idealis dan sekaligus posisi *power*. Wilsonianism menyediakan idealisme, pengutamaan kekuatan militer menyediakan "gigi".¹³¹ Neo-konservatif sangat meyakini dan mendukung kebijakan luar negeri AS yang secara aktif dan tegas menyebarkan demokrasi. Pemerintahan Bush secara tak terduga mendeterminasi demorkasi sebagai "obat" bagi kemunculan terorisme yang bersarang di Timur Tengah. Keyakinan neo-konservatif – diterminologikan oleh Krauthammer sebagai "globalisme-demokratis" – adalah pandang bahwa penyebaran demokrasi sebagai "kunci sukses bagi kebebasan perdamaian dan keamanan dunia, sehingg harus dilakukan, bahkan bila perlu melalui penggunaan *power*."¹³² Neo-konservatisme percaya bahwa pasar merupakan instrumen yang esensial untuk menyebarkan sumber daya ekonomi dan perlindungan bagi

¹³⁰ "President Bush Discusses Freedom in Iraq ad Middle East," *Office of the White House Press Secretary*, 6 November 2003.

¹³¹ John J. Mearsheimer, "Hans Morgenthau and the Iraq War: Realism versus Neo-Conservatism," 19 Mei 2005, hal:2, diakses dari <http://www.openDemocracy.net> pada 13 Desember 2009 pukul 20.00 WIB.

¹³² Charles Krauthammer, "In Defense of Democratic Realism," *The National Interest*, (Number 77, Fall 2004), hal: 15-16.

kebebasan individu, serta “demokrasi AS tidak dapat bertahan jika dunia di sekelilingnya tidak menerima nilai-nilai AS.”¹³³

Doktrin Bush yang sangat dipengaruhi oleh keunggulan kekuatan militer yang diyakini oleh kalangan neo-konservatif dalam pembuatan kebijakan pada Pemerintahan Bush. Doktrin Bush sendiri merupakan keyakinan atas kapabilitas *super power* AS dan berusaha memelihara posisi hegemoni di masa depan.¹³⁴ Sedangkan neo-konservatif meyakini bahwa *super power* dan kepemimpinan AS merupakan prasyarat bagi dunia yang bertatanan dan damai.¹³⁵ Doktrin Bush dan neo-konservatif menekankan pada kekuatan militer AS dan bahkan, neo-konservatif merupakan pendukung *revolution in military affairs* (RMA). Dengan memandang pola militeristik kebijakan luar negeri AS, maka kebijakan perdagangan, beberapa dalam FTAs, melayani kepentingan keamanan nasional AS.

Menurut Laporan *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (atau yang dikenal sebagai *9/11 Commission Report*), keterbukaan ekonomi adalah esensial dan, untuk itu, kebijakan yang mendukung pembangunan dan reformasi ekonomi juga memiliki implikasi politik. kebebasan ekonomi dan politik cenderung berkaitan. Perdagangan, khususnya perdagangan internasional, memerlukan kerjasama dan kompromi, pertukaran ide antara budaya, serta resolusi damai dari berbagai perbedaan melalui negosiasi atau *rule of law*. Pertumbuhan ekonomi memperluas kelas menengah yang merupakan pendukung bagi reformasi lebih lanjut. Perekonomian topangan sektor swasta yang sukses memiliki kepentingan dalam menjaga kekuasaan pemerintah yang tidak diskriminasi.

¹³³ Irving Kristol, “The Neoconservative Persuasion,” *From the August 25, 2003 issue: What it was, and what it is*. Volume 8, Issue 47, dalam www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/003/000tzm1w.asp diakses pada 16 Mei 2005 pukul 21.35 WIB. Irving Kristol mengungkapkan lima prinsip neo-konservatisme: (1) mendukung penuh prinsip-prinsip negara kesejahteraan (*welfare-state*); (2) pasar merupakan instrumen yang esensial untuk menyebarkan sumber daya ekonomi dan perlindungan bagi kebebasan individu; (3) menghormati nilai-nilai tradisional dan adat-istiadat, baik itu agama, moral, maupun keluarga; (4) tidak semua orang harus memperoleh “pembagian yang sama untuk segala hal”; serta (5) “demokrasi AS tidak dapat bertahan jika dunia di sekelilingnya tidak menerima nilai-nilai AS.”

¹³⁴ Michael C. Williams dan Brian C. Schmidt, “The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives vs. Realists,” *Working Paper No. 61, The American University of Paris*, November 2007, hal: 5.

¹³⁵ *Ibid.*, hal: 5.

Pemerintah AS telah mengumumkan tujuan menuju sebuah Middle East Free Trade Area (MEFTA) pada 2013. AS tengah mengusahakan FTAs yang komprehensif dengan negara-negara Timur Tengah sebagai jalan menuju reformasi. Negara-negara Islam dapat menjadi partisipan penuh dalam sistem perdagangan global yang berdasarkan aturan, karena AS mempertimbangkan untuk merendahkan hambatan tarifnya dengan negara-negara Arab yang miskin. Dengan demikian, laporan Komisi 9/11 memiliki rekomendasi, salah satunya, adalah sebuah strategi AS yang komprehensif untuk melawan terorisme seharusnya memasukkan kebijakan ekonomi yang mendorong pembangunan, masyarakat yang lebih terbuka, dan kesempatan bagi rakyat untuk meningkatkan kehidupan keluarga mereka dan untuk meningkatkan prospek bagi masa depan anak mereka.¹³⁶

4.2.2.2. Wewenang Internasional

Wewenang internasional yang melegitimasi penggunaan FTAs sebagai instrumen *war on terrorism* adalah NSS 2002. Di dalam NSS 2002, terutama Bab VI, tertera jelas bahwa AS akan mengusung pasar dan perdagangan bebas guna memerangi terorisme di dunia. Hal tersebut diusahakan dengan mengejar inisiatif perdagangan global dan regional sekaligus, serta bergerak dengan kesepakatan perdagangan bilateral dengan sejumlah negara di beberapa kawasan yang dianggap prinsipil seperti Amerika Tengah, Afrika Selatan, Maroko, dan Australia.

NSS 2002 juga memperlihatkan bahwa sumber dari wewenang penggunaan FTAs dalam agenda *war on terrorism* adalah *social domestic stability*. NSS 2002 menerangkan bahwa FTAs merupakan instrumen substansial bagi keamanan nasional AS yang sedang menghadapi ancaman terorisme. Keamanan nasional merupakan perpanjangan dari tujuan sosial untuk mewujudkan stabilitas domestik. Serangan 9/11 menunjukkan bahwa terorisme tidak mengancam AS dalam hal militer melainkan lebih pada keamanan manusia individual (*human security*). Dengan demikian, untuk mewujudkan stabilitas domestik atau keamanan nasional, AS perlu membentuk FTAs sebagai cara untuk

¹³⁶ 9/11 Commission Report, hal: 379.

memerangi bibit pertumbuhan terorisme di kawasan-kawasan yang tertutup, tidak bebas, tidak demokratis, dan yang tidak menikmati pertumbuhan ekonomi yang layak.

4.2.2.3. Strategi dalam FTAs

Dalam pemaparan di atas dapat ditemukan dua strategi di mana FTAs digunakan dalam agenda *war on terrorism*. **Pertama**, FTAs merupakan instrumen kebijakan keamanan nasional untuk menghadapi “*emerging threat*” dari terorisme. **Kedua**, FTAs sebagai instrumen pendorong reformasi dan hukum, serta penegak kebebasan dan keterbukaan di kawasan seperti Timur Tengah yang diduga menjadi sumber terorisme internasional.

Diperlakukannya FTAs bilateral dan regional sebagai instrumen dalam agenda *war in terrorism* menunjukkan masuknya pertimbangan kebijakan luar negeri dan keamanan nasional di dalam pembentukan kebijakan perdagangan itu sendiri. Hal ini terlihat dari beberapa kasus khusus. Misalnya, AS menunda menandatangani FTA dengan Cile beberapa minggu setelah Cile gagal mendukung posisi AS di Dewan Keamanan PBB tentang masalah Irak. Hal ini ditunjukkan dengan pernyataan USTR Robert Zoellick yang mengumumkan kriteria pemilihan rekan FTA, di mana rekan harus memuaskan berbagai persyaratan perdagangan dan ekonomi dan juga harus bekerja sama dengan AS dalam hal-hal kebijakan luar negeri dan keamanan nasional. Pejabat USTR juga menyatakan bahwa AS tidak akan mengusahakan FTA dengan Selandia Baru karena penolakannya untuk membolehkan kapal tenaga-nuklir dan bersenjata-nuklir di perairannya. Hal ini juga secara eksplisit dapat diduga bahwa FTA AS-Australia merupakan usaha AS untuk memperkuat sekutunya di Afghanistan dan Irak.

FTAs bilateral dan regional yang dibangun AS tidak sekedar melibatkan kepentingan ekonomi, tetapi juga pertimbangan-pertimbangan politik. Hal ini dimulai dengan pernyataan Robert Zoellick yang mengkaitkan perdagangan internasional dan keamanan nasional sebagai berikut:

“...expanded trade affects our national security. The crises of the first 45 years of the last century... were inextricably linked with

hostile protectionism and national socialism. Communism could not compete with democratic capitalism, because economic and political freedom creates dynamism, competition, opportunity, and independent thinking."¹³⁷

(...memperluas perdagangan berdampak pada keamanan nasional. Krisis 45 tahun pertama dari abad ini... adalah secara tak terpungkiran berkaitan dengan proteksinisme dan sosialisme nasional yang membahayakan. Komunisme tidak dapat bersaing dengan kapitalisme demokratis, karena kebebasan ekonomi dan politik menciptakan dinamisme, kompetisi, kesempatan, dan pemikiran mandiri.)

Paska serangan 9/11, hubungan inisiatif kebijakan perdagangan dengan keamanan nasional semakin menguat. Dalam artikelnya di *International Herald Tribune*, Zoellick menuliskan sebagai berikut:

*"The international market economy, of which trade and the WTO are vital parts, offers an antidote to this violent rejectionism. Trade is about more than economic efficiency. It reflects a system of values: openness, peaceful exchange, opportunity, inclusiveness and integration, mutual gains through interchange, freedom of choice, appreciation of differences, governance through agreed rules, and a hope for betterment for all peoples and lands. Therefore, just as the Cold War reflected a contest of values, so will this campaign against terrorism. Just as America's Cold War strategy recognized the interconnection of security and economics, so must its strategy against terrorism. By promoting the WTO's agenda, especially a new negotiation to liberalize global trade, these 142 nations can counter the revulsive destructionism of terrorism."*¹³⁸

(Perekonomian pasar internasional, di mana perdagangan dan WTO merupakan bagian vital, menawarkan penawar bagi penolakan keras. Perdagangan lebih dari sekedar efisiensi ekonomi. Perdagangan mencerminkan sebuah sistem nilai: keterbukaan, pertukaran yang adil, kesempatan, perangkulan dan integrasi, keuntungan mutual melalui pertukaran, kebebasan pilihan, penghormatan pada perbedaan, tata kelola melalui aturan yang disetujui, dan sebuah harapan pada kelebihbaikan bagi semua orang dan tanah. Oleh karena itu, seperti halnya Perang Dingin yang mencerminkan persaingan nilai, seperti itu juga kampanye melawan terorisme.

¹³⁷ Robert Zoellick, Konfirmasi dalam dengar pendapat dengan Committee on Finance, Senat AS, 2001, hal: 5.

¹³⁸ Robert B. Zoellick, dalam *International Herald Tribune*, 8 November 2001.

Seperti halnya strategi AS pada Perang Dingin yang mengakui interkoneksi keamanan dan ekonomi, begitu juga strategi melawan terorisme

Dengan mewujudkan agenda WTO, khususnya sebuah perundingan baru untuk meliberalisasi perdagangan global, 142 negara dapat melawan desktruksionisme dari terorisme)

Dalam agenda *war on terrorism*, FTAs bilateral dan regional juga memuat strategi untuk mewujudkan reformasi ekonomi dan hukum di kawasan atau, lebih luasnya, berkaitan dengan kemajuan ekonomi. Proyeksi signifikan strategi ini adalah ketika pada Mei 2003 Presiden Bush mengumumkan rencananya untuk menciptakan area perdagangan bebas AS-Timur Tengah atau *Middle East Free Trade Area* (MEFTA) dalam satu dekade.¹³⁹ Pada 9 Mei 2003, pidatonya di depan Universitas South Carolina, Presiden Bush membuka rencananya untuk mendirikan sebuah area perdagangan bebas AS-Timur Tengah dalam satu dekade ke depan. Dengan pengumumannya tersebut, dia telah menempatkan kebijakan perdagangan dalam peran besar dalam memenangkan perdamaian setelah kemenangan militer di Afghanistan dan Irak.¹⁴⁰ Inisiatif perdagangan baru ini bertujuan untuk melawan terorisme dan ekstrimisme Islam dengan cara mewujudkan pembangunan ekonomi dan politik di dunia Muslim. Pernyataan Presiden Bush dalam pidatonya antara lain sebagai berikut:¹⁴¹

"The Arab world has a great cultural tradition, but is largely missing out on the economic progress of our time... Across the globe, free markets and trade have helped defeat poverty, and taught men and women the habits of liberty."

(Dunia Arab memiliki tradisi budaya yang besar, tetapi sangat kehilangan kemajuan ekonomi... Di seluruh dunia, pasar dan perdagangan bebas telah membantu mengalahkan kemiskinan, serta mengajari laki-laki dan perempuan kebiasaan dari kebebasan)

¹³⁹ Mary Jane Bolle, "Middle East Free Trade Area: Progress Report," *Congressional Report Service*, 8 Februari 2005, hal: 1.

¹⁴⁰ Brink Lindsey, "The Trade Front: Combating Terrorism with Open Markets," *CATO Institute*, 5 Agustus 2003, hal:1.

¹⁴¹ Pidato Presiden Bush 9 Mei 2003 dapat diakses di www.whitehouse.gov/new/releases/2003/05/20030509-11.html

Ekspektasi dari pembentukan area perdagangan bebas AS-Timur tengah adalah bahwa dengan menciptakan integrasi negara-negara Arab yang lebih baik ke dalam perekonomian global akan memulai sebuah siklus pertumbuhan ekonomi dan reformasi ekonomi yang lebih luas yang, kemudian, sebuah Timur Tengah yang lebih bebas dan lebih makmur akan tidak terpengaruh oleh pergerakan Islamis yang mendukung dan melakukan terorisme.¹⁴² Tujuan inisiatif Pemerintahan Bush dalam MEFTA adalah untuk membantu mendiversifikasikan dan meningkatkan perekonomian Timur Tengah, menyediakan lapangan pekerjaan bagi populasi yang bertumbuh dengan cepat, menstimulus ekspor AS, serta membantu negara-negara Timur Tengah membuat reformasi ekonomi;¹⁴³ keseluruhan tujuan tersebut dinilai oleh *9-11 Commission Report* sebagai strategi komprehensif untuk melawan terorisme.¹⁴⁴

Pemerintahan Bush bergerak cepat dengan mengumumkan pada 21 Mei 2003 bahwa AS dan Bahrain segera akan memulai perundingan sebuah FTA, sedangkan perundingan FTA dengan Maroko sedang berjalan yang dijadwalkan akan selesai pada akhir 2003, serta FTA dengan Yordania telah berusia dua tahun. Pada 23 Juni 2003, Pemerintahan Bush mendeskripsikan enam langkah bagi pihak-pihak Timur Tengah untuk menjadi bagian dari MEFTA: (1) bergabung dalam *World Trade Organization*;¹⁴⁵ (2) berpartisipasi dalam *Generalized System of Preferences* (GSP);¹⁴⁶ (3) masuk ke dalam *Trade Investment Framework Agreements* (TIFAs); (4) masuk ke dalam *Bilateral Investment Treaties* (BITs);

¹⁴² Brink Lindsey, *Loc. Cit.*, hal:2.

¹⁴³ Mary Jane Bolle, "Middle East Free Trade Area: Progress Report," *Loc. Cit.*, hal: 1.

¹⁴⁴ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9-11 Commission Report*, 29 Agustus 2004. Pernyataannya adalah sebagai berikut: "*A comprehensive U.S. strategy to counter terrorism should include economic policies that encourage development, more open societies, and opportunities for people to improve the lives of their families and to enhance prospects for their children's future.*" (Sebuah strategi komprehensif untuk melawan terorisme seharusnya memasukkan kebijakan ekonomi yang mendorong pembangunan, masyarakat lebih terbuka, dan kesempatan bagi rakyat untuk meningkatkan kehidupan keluarga mereka dan meningkatkan prospek masa depan anak mereka).

¹⁴⁵ Terdapat 9 (sembilan) negara Timur Tengah yang belum masuk WTO: Jalur Gaza/Tepi Barat, Iran, Irak, Lebanon, Arab Saudi, Syria, Yaman, Aljazair, dan Libya.

¹⁴⁶ GSP melibatkan masuk dengan bebas-kewajiban (*duty-free*) ke dalam pasar AS bagi paling tidak 3500 produk dari 140 negara berkembang. Negara-negara Timur Tengah yang sekarang memenuhi syarat bagi GSP: Bahrain, Mesir, Yordania, Lebanon, Oman, Yaman, Aljazair, Maroko, dan Tunisia. Negara-negara Timur Tengah lainnya yang tidak memenuhi syarat masuk GSP karena (1) tidak lagi dipertimbangkan sebagai negara berkembang; dan (2) GSP membatasi partisipasi negara berdasarkan pendapatan per-kapita dan partisipasi dalam *Organization of Petroleum Exporting Countries* (OPEC).

(5) masuk ke dalam FTA dengan AS; serta (6) berpartisipasi dalam pembangunan kapasitas perdagangan.¹⁴⁷ Dalam persiapan bagi FTAs tambahan, Pemerintahan mengumumkan akan bergerak dengan usaha untuk melakukan perundingan *Bilateral Investment Treaties* (BITs) dan *Trade and Investment Framework Agreements* (TIFAs) di kawasan. BITs menjamin hak-hak dasar bagi investor asing, sedangkan TIFAs menyediakan konsultasi bilateral yang teratur yang bertujuan untuk memperkuat ikatan-ikatan komersial. AS telah melaksanakan BITs dengan Azerbaijan, Bahrain, Bangladesh, Mesir, Yordania (yang sekarang dimasukkan dalam kerangka FTA), Kazakhstan, Kyrgyzstan, Maroko, Tunisia, dan Turki. Pada Juli 2003, Pakistan menandatangani TIFA dengan AS, bergabung dengan Aljazair, Bahrain, Mesir, Yordania (yang dimasukkan dalam FTA), Maroko, dan Turki. Seperti yang terjadi pada Yordania, Bahrain, dan Maroko, BITs dan TIFAs dapat mendorong perundingan-perundingan FTAs.¹⁴⁸ Terdapat tiga persyaratan utama untuk menjadi rekan dalam MEFTA, yaitu: (1) negara damai (*peaceful*) yang mengusahakan hubungan dagang dengan AS; (2) berpartisipasi dalam reformasi dan liberalisasi ekonomi, dan (3) tidak berpartisipasi dalam boikot primer, sekunder, atau tersier kepada Israel.¹⁴⁹

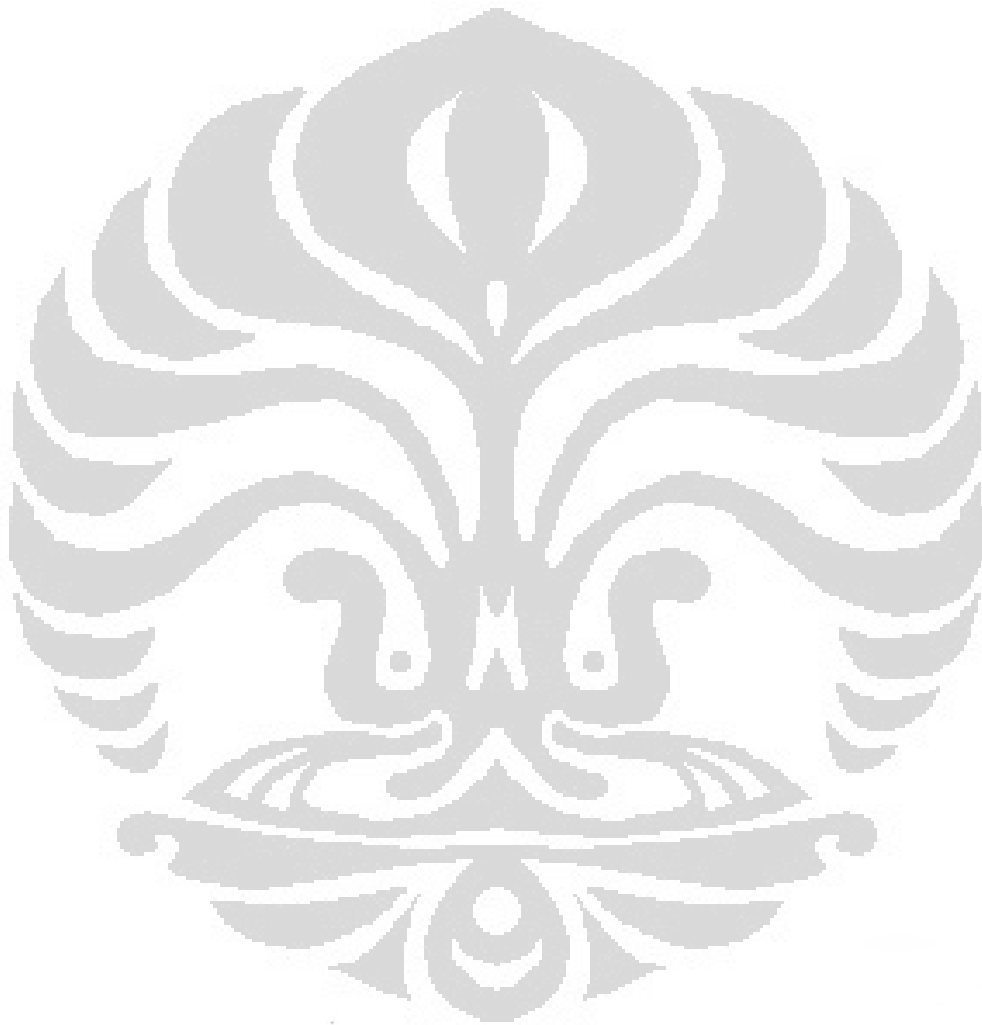
Sebagai tambahanya, agenda *war on terrorism* dalam FTAs juga diterapkan AS pada negara-negara Andean untuk melawan perdagangan obat-obatan terlarang (*counternarcotics*). Sejak 1991, AS telah memiliki sebuah program preferensi dagang regional (ATPA) terhadap Bolivia, Kolombia, Ekuador, dan Peru yang diperbaharui menjadi ATPDEA yang termuat di dalam TPA 2002. FTAs diyakini mampu mewujudkan pertumbuhan ekonomi dan memperluas lapangan pekerjaan di kawasan Andean dan mengalihkan kegiatan perdagangan obat-obatan terlarang kepada kegiatan-kegiatan ekonomi yang sah.

¹⁴⁷ Mary Jane Bolle, "Middle East Free Trade Area: Progress Report," *Loc. Cit.*, hal: 1. MEFTA akan meliputi 20 negara dalam Timur Tengah/Afrika Utara, antara lain: Bahrain, Syprus, Mesir, Jalur Gaza/Tepi Barat, Iran, Irak, Israel, Yordania, Kuwait, Lebanon, Oman, Qatar, Arab Saudi, Siria, Uni Emirat Arab, Aljazair, Libya, Maroko, dan Tunisia.

¹⁴⁸ Brink Lindsey, *Loc. Cit.*, hal: 2.

¹⁴⁹ Mary Jane Bolle, "Middle East Free Trade Area: Progress Report," *Loc. Cit.*, hal: 9. Office of USTR, *Transcript of May 9, 2003*; dan *Global Trade and the Middle East: Reawakening a Vibrant Past*. Robert B. Zoellick, USTR, *Remarks at the World Economic Forum, Dead Sea, Jordan*, 23 Juni 2003. Boikot primer adalah melarang semua hubungan dagang dengan perusahaan-perusahaan Israel; boikot sekunder adalah melarang berbagai pihak di Negara-Negara Liga Arab melakukan bisnis dengan perusahaan-perusahaan yang berkontribusi pada pembangunan militer atau ekonomi;

Di kawasan Anden, juga terdapat beberapa organisasi teroris asing yang terdaftar di Departemen Luar Negeri AS. Misalnya, di Kolombia, terdapat tiga organisasi teroris yang terdaftar, yaitu: *Revolutionary Armed Forces of Colombia* (FARC), *National Liberation Army* (ELN), dan *United Self-Defense Forces of Colombia* (AUC).



BAB V PENUTUP

5.1. Kesimpulan

5.1.1. Pembuktian Hipotesis

Dilakukannya perundingan dan penandatanganan FTAs bilateral dan regional secara intensif oleh Amerika Serikat pada periode 2002-2007 merupakan satu hal yang fenomenal dalam kebijakan perdagangan AS dewasa ini. Pada periode tersebut Pemerintahan George W. Bush menerima *trade promotion authority* melalui pengesahan *Bipartisan Trade Promotion Authority* dalam *Trade Promotion Act 2002* dan, kemudian, digunakan sebagai wewenang untuk melakukan perundingan dan penandatanganan beberapa FTAs bilateral dan regional dengan sejumlah negara di beberapa kawasan. Di kawasan Amerika, AS telah membentuk NAFTA (Kanada dan Meksiko) di bawah Pemerintahan Clinton, dan Pemerintahan Bush telah melakukan perundingan dan penandatanganan FTAs dengan Chile, Republik Dominika dan Amerika Tengah, Peru, Kolombia, dan Panama. Di kawasan Timur Tengah, AS telah membentuk FTA dengan Israel di bawah Pemerintahan Bush Senior, dan pada Pemerintahan Bush telah dilakukan perundingan dan penandatanganan FTAs dengan Yordania, Maroko, Oman, dan sebuah perundingan yang dihentikan sementara dengan Uni Emirat Arab. Sedangkan di kawasan Asia Pasifik, AS telah melakukan perundingan dan penandatanganan FTA dengan Singapura, Australia, Korea Selatan, serta perundingan FTAs dengan Malaysia dan Thailand. Di kawasan Afrika, AS tengah melakukan perundingan yang dihentikan sementara dengan *Southern African Customs Union* (SACU).

Dengan memperhatikan perundingan dan penandatanganan FTAs yang dilakukan secara intensif pada periode 2002-2007, AS telah menekankan pada bilateralisme dan regionalisme dalam kebijakannya daripada pola multilateral dalam WTO. Dengan merujuk pada definisi kepemimpinan sebagai kemampuan untuk mendorong kerjasama dan kebersamaan dari tujuan sosial antarnegara, dilakukannya perundingan dan penandatanganan FTAs bilateral dan regional merupakan usaha AS untuk menjalankan sekaligus mempertahankan kepemimpinan internasional. Dengan mempertimbangkan latar belakang tersebut,

Universitas Indonesia

penulis mengemukakan tiga asumsi dasar penelitian ini. Pertama, AS merupakan kepemimpinan dalam perdagangan dunia yang terbuka dan liberal. Kedua, AS ingin mempertahankan perannya sebagai kepemimpinan dalam perdagangan internasional. Ketiga, AS melakukan perundingan dan penandatanganan FTAs secara intensif pada periode 2002-2007

Untuk menjawab permasalahan mengenai faktor-faktor pendorong AS melakukan perundingan dan penandatanganan FTAs bilateral dan regional pada periode 2002-2007 dengan ketiga asumsi di atas, penulis menggunakan metode penelitian *deductive-reasoning* (kuantitatif) dengan menggunakan sebuah teori besar yaitu teori kepemimpinan internasional dari G. John Ikenberry. Pertimbangan penulis untuk menggunakan teori ini adalah karena teori ini dipandang komprehensif dan mendalam dalam menjelaskan sekaligus memahami perilaku negara yang berkaitan dengan kepemimpinan internasional. Teori ini dipandang lebih mampu dan kompatibel untuk menjelaskan kepemimpinan internasional daripada teori *foreign policy analysis* dan teori stabilitas hegemoni. Teori ini mendefinisikan kepemimpinan internasional sebagai kemampuan untuk mendorong kerjasama dan kebersamaan dari tujuan sosial antarnegara. Menurut teori ini, perilaku negara pemimpin dipengaruhi oleh dua variabel, yaitu *power* dan *social purpose*.

Dengan menggunakan teori kepemimpinan internasional, penulis berusaha membuktikan dua hipotesis dalam penelitian ini. Pertama, AS melakukan perundingan dan penandatanganan FTAs bilateral dan regional untuk meng-enforce aturan dagang yang liberal dan terbuka. Kedua, dilakukannya perundingan dan penandatanganan FTAs pada Pemerintahan George W. Bush karena AS memproyeksikan seperangkat prinsip dan ide.

Dengan mengasumsikan AS sebagai kepemimpinan internasional, perilaku/kebijakan AS dapat dipengaruhi oleh dua faktor yang dikemukakan oleh G. John Ikenberry, yaitu *power* dan *social purpose*. Dalam kasus penelitian dilakukannya perundingan dan penandatanganan FTAs oleh AS, perilaku tersebut didorong oleh dua faktor, yaitu kapabilitas AS untuk meng-enforce aturan dagang yang menjamin liberalisasi perdagangan dan keahlian AS memproyeksikan seperangkat prinsip dan ide dalam politik internasional.

Faktor pertama yang mendorong AS melakukan perundingan dan penandatanganan FTAs bilateral dan regional yaitu untuk meng-*enforce* aturan dagang yang liberal dan terbuka. Aktivitas perdagangan internasional AS yang menurun dengan memperhatikan penurunan proporsi ekspor AS di pasar dunia yang hanya berkisar 12-13 persen, defisit neraca perdagangan AS yang semakin besar yang mencapai \$838,3 milyar pada 2006, dan defisit neraca berjalan AS yang mencapai \$788,1 milyar mendorong AS mencari akses pasar yang liberal dan terbuka. Hal tersebut diusahakan dengan meng-*enforce* berbagai aturan dagang melalui FTAs guna menjamin liberalisasi pasar di negara-negara lain sehingga dapat meningkatkan kesempatan-kesempatan kompetitif bagi ekspor AS. Kapabilitas AS merupakan insentif yang dapat diberikan AS kepada rekan-rekan dagang sehingga mereka bersedia membentuk FTAs dengan AS dan menerima aturan dagang yang di-*enforce* oleh AS. Insentif tersebut adalah pasar domestik yang besar yang ditunjukkan dengan laju pertumbuhan impor AS yang lebih besar daripada ekspor AS.

Aturan dagang yang di-*enforce* AS dimuat dalam *Bipartisan Trade Promotion Authority Act 2002* (di dalam *Trade Promotion Act 2002*). Aturan dagang yang di-*enforce* AS, utamanya, antara lain: penurunan dan penghilangan tarif dan hambatan non-tarif, transparansi, perdagangan jasa, perdagangan pertanian, hak kekayaan intelektual, dan lain sebagainya. Penurunan dan penghilangan tarif terjadi dalam semua FTAs bilateral dan regional AS.

Faktor kedua yang mendorong AS melakukan perundingan dan penandatanganan FTAs dengan sejumlah negara di beberapa kawasan adalah untuk memproyeksikan seperangkat prinsip dan ide dalam politik internasional. Prinsip atau ide yang diproyeksikan AS melalui FTAs-nya adalah prinsip *competitive liberalization* dan agenda *war on terrorism*. Keduanya tersebut diberlakukan sebagai inisiatif AS untuk membentuk tatanan politik internasional yang sebenarnya tidak bisa lepas dari *social domestic stability* AS.

Prinsip *competitive liberalization* merujuk pada penggunaan inisiatif bilateral, regional, dan multilateral secara bersamaan dan sekaligus dapat saling mendukung secara mutual untuk mewujudkan liberalisasi perdagangan yang lebih luas. FTAs sebagai proyeksi prinsip *competitive liberalization* mendefinisikan

tiga strategi utama dari FTAs. Pertama, FTAs sebagai strategi untuk menekan rekan-rekan dagang utama AS untuk menyelesaikan perundingan multilateral WTO, terutama terkait dengan agenda Putaran Doha, dengan kata lain, FTAs digunakan sebagai *strategic threat*. Kedua, FTAs digunakan sebagai *building blocks* bagi liberalisasi perdagangan global yang lebih luas dengan AS sebagaipusat jejaring liberalisasi tersebut. Ketiga, FTAs digunakan untuk meningkatkan *leverage* AS dalam *realpolitik* kebijakan luar negerinya terhadap blok-blok dagang yang menafikkan keberadaan AS, terutama terhadap “Benteng Eropa” dan regionalisme di Asia Timur.

Di samping merupakan proyeksi *competitive liberalization*, FTAs juga digunakan untuk mengusung agenda-agenda kebijakan luar negeri AS, salah satunya adalah *war on terrorism*. Dalam *National Security Strategy* (NSS) 2002, dinyatakan pada Bab VI untuk “menghidupkan era baru pertumbuhan ekonomi global melalui pasar bebas dan perdagangan bebas.” Untuk mewujudkan perdagangan bebas, AS telah mengembangkan sebuah strategi komprehensif yang salah satunya adalah menekan inisiatif regional dan bergerak dengan kesepakatan bebas bilateral. Dalam Bab VI “memperluas lingkaran pembangunan dengan membuka masyarakat dan membangun infrastruktur demokrasi,” secara tegas memandang pasar bebas dan perdagangan bebas sebagai strategi efektif tersebut dan sebagai prioritas kunci dari strategi keamanan nasional AS.

Dengan demikian, hipotesis yang diajukan penulis pada awal penelitian terbukti, bahwa terdapat faktor-faktor kausatif yang mendorong AS melakukan perundingan dan penandatanganan FTAs bilateral dan regional. Kedua faktor tersebut adalah kemampuan AS meng-*enforce* aturan dagang yang liberal dan terbuka kepada negara-negara lain guna menjamin liberalisasi perdagangan yang lebih luas, serta keahlian AS memproyeksikan seperangkat prinsip dan ide untuk membentuk politik internasional kontemporer.

Apabila dikaitkan dengan ketiga tipe kepemimpinan dari Ikenberry – kepemimpinan struktural, institusional, dan situasional, FTAs yang diusahakan AS pada periode 2002-2007 tersebut mampu menyediakan kepemimpinan institusional bagi AS dalam politik internasional. Di bawah kepemimpinan struktural, FTAs belum menyediakan peningkatan kapabilitas material bagi AS.

FTAs yang dilakukan oleh AS tidak memberikan keuntungan material bagi AS karena FTAs tersebut secara relatif cenderung menguntungkan rekan-rekan dagang AS dengan pembukaan pasar domestik AS yang besar. Sedangkan di bawah kepemimpinan situasional, kendati AS mendorong kerjasama melalui berbagai inisiatif, AS belum mampu mengarahkan kembali tatanan politik internasional. Hal ini berkaitan dengan ide *war on terrorism* – digunakan AS untuk menata kembali politik internasional – yang belum memperoleh legitimasi dari masyarakat internasional, sehingga AS melalui ide tersebut belum mampu membangun sebuah tatanan politik yang *legitimate* seperti paska Perang Dunia II maupun paska Perang Dingin.

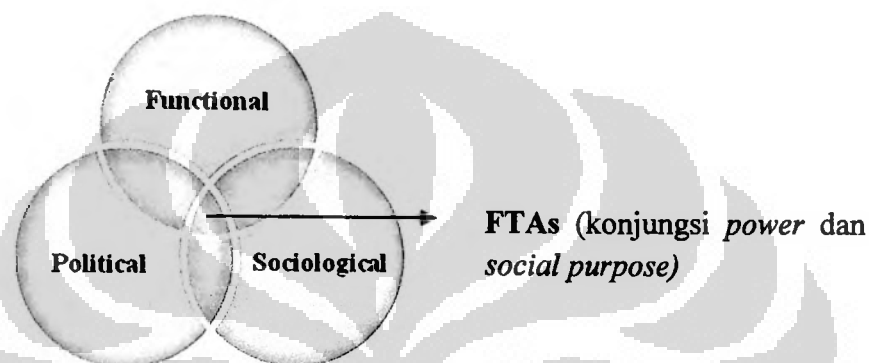
FTAs tersebut menunjukkan bahwa AS telah menginstitusionalisasi *power*-nya melalui aturan-aturan dagang yang liberal dan terbuka, serta prinsip-prinsip yang melekat di dalam FTAs. Melalui aturan-aturan dagang yang di-enforce, AS mampu menggunakan *power*-nya yang berupa kapabilitas pasar domestiknya untuk membimbing atau mempengaruhi hubungan antarnegara. Logikanya, ketika terdapat rekan dagang AS yang melakukan tindakan perdagangan yang tidak adil (*unfair*) dan tidak dapat diterima oleh aturan dan prinsip yang berlaku, maka AS dapat melakukan tindakan pembalasan (*retaliation*) dengan ancaman menutup pasar domestiknya sehingga menghilangkan insentif yang diterima oleh rekan dagangnya tersebut.

5.1.2. FTAs dan *Institutional Adjustment*

Berangkat dari pemikiran Ikenberry tentang kepemimpinan internasional, penelitian ini berusaha memahami pembentukan FTAs dari sudut pandang elemen *power* dan *social purpose*. FTAs merupakan perwujudan konjungsi *power* dan *social purpose*. AS, melalui FTAs, menegaskan penggunaan kapabilitas pasarnya untuk meng-enforce aturan dagang yang liberal dan terbuka sekaligus mewujudkan *social domestic stability* yang berupa wewenang promosi dagang dalam *Trade Promotion Act 2002*. Hal ini dapat dinilai ketika kita melihat bahwa keseluruhan FTAs yang dirundingkan dan ditandatangani AS pada periode 2002-2007 menggunakan *enforcement* aturan dagang dan perwujudan *trade promotion authority*, yang keseluruhannya bertujuan akhir pada liberalisasi perdagangan

dunia. Kedua elemen tersebut harus ada untuk membentuk sebuah tatanan politik yang *legitimate*. Ketika hanya terdapat *power* tanpa adanya *social purpose*, negara cenderung memaksakan aturan dagang secara sepihak seperti yang terjadi di Eropa yang menyebabkan meletusnya Perang Dunia II. Sedangkan ketika hanya terdapat *social purpose* tanpa adanya *power*, negara tidak memiliki kapasitas untuk merealisasikan wewenang tersebut.

Gambar 5.1. Posisi FTAs dalam Neo-Institusionalisme



Sebenarnya, pemikiran Ikenberry di sini merupakan bentuk dari paradigma neo-institusionalis, di mana, institusi dipandang tidak hanya dari dimensi fungsional (institusionalis lama atau neo-utilitarianisme), melainkan juga dimensi politik dan sosiologis. Untuk menutup penelitian ini, FTAs dapat dipandang sebagai sebuah “*institutional adjustment*” bagi negara-negara. FTAs merupakan ruang irisan dari dimensi fungsional, politik, dan sosiologis, di mana ketiga dimensi saling mempengaruhi satu sama lain. Tidak dapat dipungkiri bahwa FTAs memiliki dimensi fungsional yang lebih menitikberatkan pada utilitas material dari diberlakukannya FTAs. Menurut dimensi fungsional, FTAs AS berguna untuk memperluas pasar kompetitif bagi ekspor AS, yakni pasar-pasar domestik dari rekan-rekan FTAs. Dimensi politik dan sosiologis merujuk pada kebijakan politik luar negeri AS dan proyeksi prinsip dan ide ke dalam FTAs. Kebijakan luar negeri AS yang dipromosikan FTAs adalah membentuk ikatan-ikatan politik yang kuat dengan rekan-rekan dagang melalui kerangka FTAs yang dibentuk. Sedangkan prinsip dan ide yang diproyeksikan FTAs adalah prinsip *competitive liberalization* dan *war on terrorism*. Dalam proyeksi prinsip dan ide ini, FTAs melayani *realpolitik* ekonomi AS, atau dapat disebut juga sebagai geo-ekonomi di

beberapa kawasan dan secara global, serta melayani kepentingan keamanan nasional terhadap aksi dan bertumbuhnya terorisme yang dipersepsikan AS sebagai ancaman eksistensial dewasa ini.

Institutional adjustment sendiri dapat dipandang sebagai hal yang pragmatis. Dari ketiga dimensi tersebut (fungsional, politik, dan sosiologis), sebuah kebijakan dapat menyesuaikan diri dengan dominasi salah satu atau beberapa dari ketiga dimensi tersebut. Misalnya, FTA dengan Singapura dan Australia lebih didominasi oleh dimensi fungsional, tetapi masih terdapat dimensi politik dan sosiologis yang patut dipertimbangkan dalam pembentukan kedua FTAs tersebut. FTA dengan negara-negara Timur Tengah (Yordania, Maroko, dan Oman) dan dengan negara-negara yang surplus perdagangan dengan AS (Korea Selatan dan Chile) lebih didominasi oleh dimensi politik dan fungsional, tetapi masih juga dipengaruhi oleh dimensi sosiologis. Sedangkan FTAs dengan negara-negara Benua Amerika memiliki perimbangan dimensi fungsional, politik, dan sosiologis yang relatif berimbang. Dengan demikian, FTAs yang dibentuk AS tinggal menyesuaikan diri dengan ketiga dimensi tersebut, apakah terdapat dimensi yang mendominasi dimensi lainnya atau terdapat keseimbangan antara ketiga dimensi tersebut.

5.1.3. Signifikansi bagi Indonesia

Dalam bagian kesimpulan ini, peneliti berusaha memberi signifikansi bagi kebijakan publik Indonesia dalam menghadapi fenomena menguatnya bilateralisme dan regionalisme dalam kebijakan perdagangan AS. Secara ekonomi, Indonesia merupakan pasar ekspor barang dan jasa serta tujuan investasi potensial bagi AS. Secara politik, Indonesia merupakan negara yang telah membentuk ikatan-ikatan kuat dengan Cina, atau dengan kata lain, Indonesia tengah berada di bawah regionalisme Cina di Asia Timur, serta Indonesia dapat dijadikan sebuah *building block* menuju area perdagangan bebas APEC. Sedangkan dalam agenda *war on terrorism*, Indonesia merupakan negara Muslim terbesar di dunia sehingga sesuai dengan agenda tersebut bahwa negara Muslim perlu didorong keterbukaan politik dan ekonomi untuk memacu pertumbuhan ekonomi sehingga bibit terorisme dapat dihilangkan.

Menghadapi tren regionalisme dalam perdagangan dunia, Indonesia harus memiliki sikap yang responsif terhadap berbagai inisiatif pengaturan dagang yang ditawarkan oleh AS, baik yang berbentuk preferensi dagang, perdagangan bebas, maupun *customs unions*. Menurut neraca perdagangan AS-Indonesia 2002, Indonesia menikmati surplus perdagangan sebesar \$5,1 milyar dengan ekspor ke AS sebesar \$8,5 milyar dan impor dari AS sebesar \$3,4 milyar. Indonesia merupakan tujuan investasi AS terbesar kedua di antara negara-negara ASEAN setelah Singapura dengan besaran \$8,5 milyar pada 2002 (Singapura=\$25,6 milyar). AS merupakan pasar ekspor yang cukup besar bagi Indonesia, yaitu 15 persen proporsi ekspor Indonesia ke AS (Jepang=28%, ASEAN=15%, UE=16%, Cina=10%, Australia=3%) pada 2005 dengan nilai ekspor \$10 milyar. Pada tahun yang sama (2005), AS memiliki proporsi sumber impor ke Indonesia sebesar 9 persen (ASEAN=39%, Jepang 16%, Cina=14%, UE=14%, Australia=6%). Dengan demikian, prospek FTA dengan AS merupakan suatu insentif yang harus disikapi oleh Indonesia secara serius. Di satu sisi, FTA dengan AS mampu meningkatkan surplus perdagangan Indonesia terhadap AS dan, kemudian, menaikkan neraca perdagangan Indonesia. Namun di sisi lain, apabila Indonesia tidak berhati-hati dalam meliberalisasi perekonomiannya, FTA dengan AS dapat menjadi mara bahaya bagi perekonomian Indonesia, terutama bagi industri domestik yang masih rentan terhadap kompetisi global dan produk-produk “sensitif-impor” seperti pertanian dan otomobil. Oleh karena itu, Indonesia harus memperhatikan dengan seksama ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan pembukaan pasar bagi produk-produk tertentu agar tidak melukai industri dan pertanian domestik, salah satunya, dengan memperhatikan mekanisme perlindungan seperti *safeguard*, *dumping*, *rule of origins*, *national treatment*, dan penyelesaian sengketa.

Sebagai anggota ASEAN, Indonesia telah menerima inisiatif EAI dengan AS pada 2002 yang merupakan “peta jalan” menuju FTA dengan AS. EAI memperkuat hubungan dagang dan investasi AS dengan Indonesia. Indonesia telah memiliki TIFA dengan AS yang berarti Indonesia dan AS akan berusaha mengidentifikasi dan mendiskusikan cara-cara untuk menghilangkan hambatan *regulatory* terhadap perdagangan dan investasi asing antara kedua negara.

Indonesia harus memanfaatkan kerangka-kerangka tersebut sebaik-baik mungkin dalam mewujudkan kepentingan dan kesejahteraan nasional. TIFA memberikan kesempatan besar bagi Indonesia untuk menarik investasi AS untuk memperluas kesempatan kerja dan meningkatkan produktivitas sumber daya alam dan pembangunan kapabilitas manusia (misal: melalui transfer teknologi) Indonesia sehingga terwujud pertumbuhan ekonomi agregat.

5.2. Rekomendasi

Terdapat beberapa rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang mungkin berguna bagi penelitian selanjutnya, antara lain:

1. Berdasarkan pemikiran Ikenberry tentang kepemimpinan internasional, dapat dilakukan penelitian lebih lanjut tentang pengaruh FTAs bilateral dan regional AS terhadap kepemimpinan AS dalam politik internasional. Lebih lanjut, penelitian lebih lanjut adalah keefektifan FTAs untuk mempertahankan kepemimpinan internasional AS dalam politik internasional, baik dalam bentuk kepemimpinan struktural, institusional, maupun situasional.
2. Karena penelitian ini sebatas membahas faktor-faktor pendorong dilakukannya perundingan dan penandatanganan FTAs oleh AS, perlu dilakukan penilaian atau evaluasi terhadap FTAs bilateral dan regional AS terhadap kepentingan AS sendiri.
3. Penelitian ini membahas FTAs AS secara luas yang dirundingkan dan ditandatangani pada periode 2002-2007, maka penelitian selanjutnya dapat meneliti satu FTA AS secara spesifik atau satu inisiatif area perdagangan bebas secara spesifik untuk memperoleh hasil yang lebih dalam dan reflektif.
4. Penelitian ini membahas FTAs AS yang dibentuk pada Pemerintahan Bush, maka penelitian selanjutnya dapat membahas prospek pola kebijakan perdagangan AS pada pemerintahan baru Barrack Obama yang mengalami perubahan secara institusional seperti partai Presiden, perimbangan partai mayoritas di Kongres, serta perimbangan kelompok kepentingan yang beragam di dalam Kongres AS.

DAFTAR REFERENSI

I. BUKU

- Baldwin, Robert E. dan J. David Richardson. 1984. *Recent U.S. Trade Policy and Its Global Implications*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Destler, I.M. 2005. *American Trade Politics, 4th Edition*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Gilpin, Robert. 2002. *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Goldstein, Judith dan Robert O. Keohane. 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Holsti, K.J. 1992. *International Politics: A Framework for Analysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- Irawan, Prasetya. 2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- Keohane, Robert O. 1989. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ketz, Louise B. 2002. *Encyclopedia of American Foreign Policy*. New York: Charles Scribner's Sons.
- Malone, David dan Yuen Foong Khong (Eds.). 2003. *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspective*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Neuman, Lawrence. 2003. *Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Approaches. 5th Edition*. California: SAGE Publications, Inc.
- Papp, Daniel S. 1997. *Contemporary International Relations: Frameworks for Understanding, 4th Edition*. Boston: Allyn and Bacon.
- Salvatore, Dominick (Ed.). 1993. *Protectionism and World Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spero, Joan E. dan Jeffrey A. Hart. 1997. *Politics of International Economic Relations*. New York: St. Martin's Press Inc.

Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press.

Zisk, Betty H. 1981, *Political Research: A Methodological Sampler*. Lexington: DC Heath and Company.

II. SERIAL

Chan, Mignonne M.J. U.S. Trade Strategy of Competitive Liberalization. *Tamkang Journal of International Affairs*.

Finnemore, Martha dan Kathryn Sikkink. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* 52, 4, Autumn, 1998.

Gordon, Bernard K. 2003. A High-Risk Trade Policy. *Foreign Policy*, Vol. 82, No. 4, Jul-Aug, 2003.

Hudgins, Edward L. 1995. Regional and Multilateral Trade Agreements: Complementary Means to Open Markets. *CATO Journal*, Vol. 15 No. 23, Fall/Winter, 1995/1996.

Hurd, Ian. 1999. Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization*, Vol. 53, No. 2, Spring, 1999.

Ikenberry, G. John. 1996. The Future of International Leadership. *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 3, Autumn, 1996.

Ikenberry, John G. 2002. America's Imperial Ambition. *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5, Sep.-Oct., 2002.

Keohane, Robert O. dan Lisa L. Martin. 1995. The Promise of Institutional Theory. *International Security*, Vol. 20, No. 1, Summer, 1995.

Krauthammer, Charles. 2004. In Defense of Democratic Realism. *The National Interest*, Number 77, Fall 2004.

Lake, David A. 1984. Beneath the Commerce of Nations: A Theory of International Economic Structure. *International Studies Quarterly*, Vol. 28, No. 2, Jun., 1984.

Lake, David A. 1993. Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?. *International Studies Quarterly*, 37 (4), 1993.

Mastel, Greg. 2004. The Rise of the Free Trade, Free Markets. *Challenge* 47, 3, July/August, 2004.

- Milner, Helen V. 1998. International Political Economy: Beyond Hegemonic Stability. *Foreign Policy*, No. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge, Spring, 1998.
- Nelson, Douglas. 1989. Domestic Political Preconditions of US Trade Policy: Liberal Structure and Protectionist Dynamics. *Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 1, Jan.-Mar., 1989.
- Ruggie, John Gerrard. 1982. International Regimes, Transaction, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, International Regimes, Spring, 1982.

III. KARYA LAIN DAN KARYA NONCETAK

- Ahearn, Raymond J. 2005. *Morocco-U.S. Free Trade Agreement*. Congressional Research Service. 26 Mei 2005.
- Bergsten, C. Fred. 1997. *Open Regionalism*. Institute for International Economics. Working Paper 97.
- Bolle, Mary Jane. 2004. *Middle East Trade and Initiative: S. 1121/H.R. 2267 and the Administration's Plan*. Congressional Research Service. 26 April 2004.
- Bolle, Mary Jane. 2005. *Middle East Free Trade Area: Progress Report*. Congressional Research Service. 8 Februari 2005.
- Bregsten, C. Fred. *Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century*. Institute for International Economics, Working Paper 96-15.
- Bush, George W. 2002. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: The White House. September 2002.
- Cooper, William H. 2005. *The U.S.-Australia Free Trade Agreement: Provisions and Implications*. Congressional Research Service. 12 Januari 2005.
- Cooper, William H. 2009. *Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy*. Congressional Research Service. 13 Januari 2009.
- De Castro, Renato Cruz. 2006. *The Politico-Strategic Dimension of the U.S. Proposal for a Free Trade Agreement with the Philippines*. Philippine Institute for Development Studies. Discussion Paper Series No. 2006-04. Februari 2006.
- Evenett, Simon J. dan Michael Meier. 2007. *An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of "Competitive Liberalization"*. Makalah Diskusi No. 2007-18, Universitat St. Gallen, Department of Economics, Februari 2007.

GAO Report 04-233. 2004. *International Trade: Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources*. Januari 2004.

Hanrahan, Charles E. 2007. *WTO Doha Round: The Agricultural Negotiations*. Congressional Research Service. 22 Januari 2007.

Hornbeck, J.F. 2003. *U.S.-Chile Free Trade Agreement: Economic and Trade Policy Issues*. 10 September 2003.

Lindsey, Brink. 2003. *The Trade Front: Combating Terrorism with Open Markets*. Center for Trade Policy. 5 Agustus 2003, No. 24.

Nanto, Dick K. 2004. *The U.S.-Singapore Free Trade Agreement*. Congressional Research Service. 15 Juni 2004.

Nanto, Dick K., Shayerah Ilias, dan J. Michael Donelly. 2009. *U.S. International Trade: Trends and Forecasts*. Congressional Research Service. 6 Maret 2009.

National Studies Commission on Terrorist Attacks upon the United States. 2004. *The 9/11 Commission Report*. 29 Agustus 2004.

Rahmawati, Susan. 2009. *Faktor-Faktor Pendorong Amerika Serikat dalam Menandatangani Perjanjian Perdagangan Bebas dengan Korea Selatan (FTA KORUS 2006-2007)*. Depok: Universitas Indonesia.

Ruebner, Joshua 2001. *U.S.-Jordan Free Trade Agreement*. Congressional Research Service. 13 Desember 2001.

Schott, Jeffrey J. 2001. *Free Trade Agreements: The Cost of U.S. Nonparticipation*. Testimoni di hadapan Subcommittee on Trade, House Ways and Means Committee. 29 Maret 2002.

Sharp, Jeremy M. 2006. *U.S. Democracy Promotion Policy in the Middle East: The Islamist Dilemma*. Congressional Research Service. 15 Juni 2006.

Smith, Carolyn C. 2006. *Trade Promotion Authority and Fast-Track Negotiating Authority for Trade Arrangements: Major Votes*. Congressional Research Service. 29 September 2006.

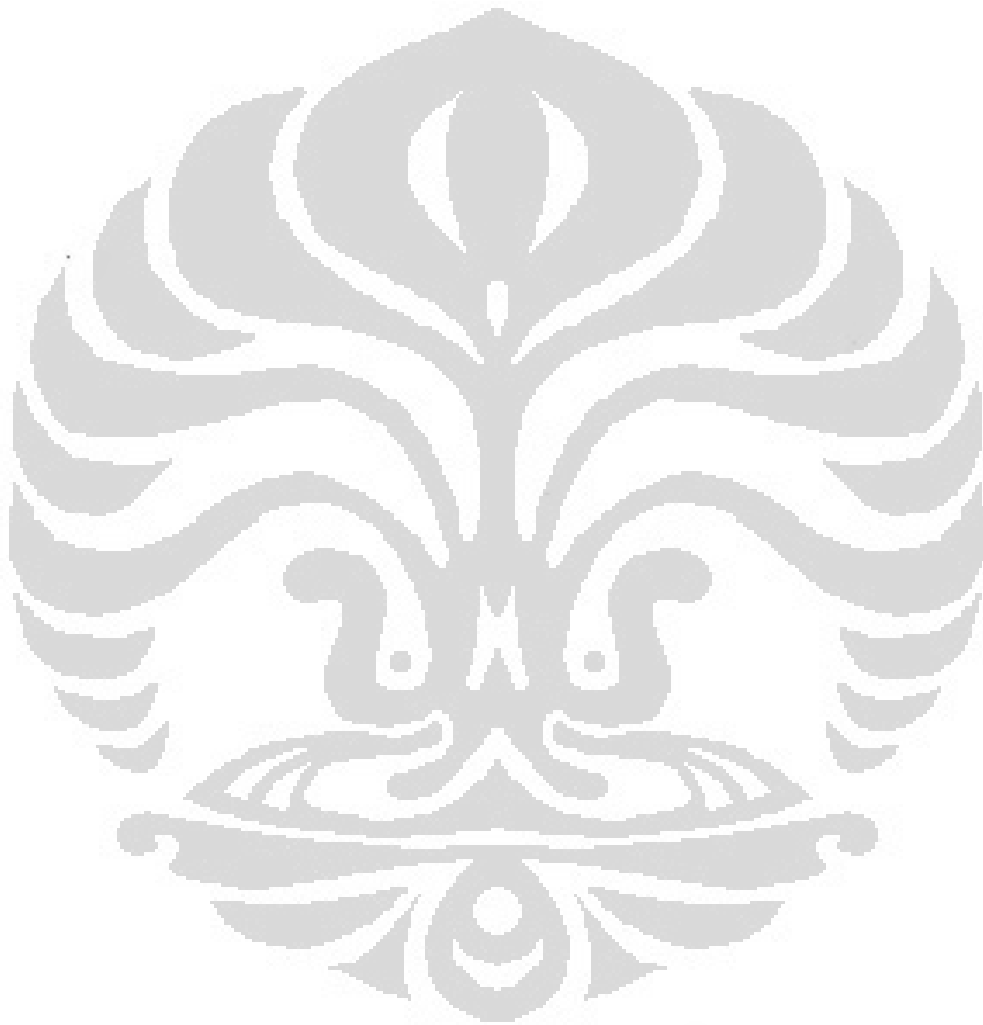
Villarreal, M. Angels. 2008. *The U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Economic and Political Implications*. Congressional Research Service. 20 November 2008.

IV. PUBLIKASI ELEKTRONIK

Institute for International Economics. <http://www.iie.com>

United State Trade Representative. <http://www.ustr.gov>

Unites State Trade Representative. *Enterprise for ASEAN Initiative*.
<http://www.ustr.gov/trade-agreements/other-initiatives/asean-initiative>



Universitas Indonesia

PUBLIC LAW 107-210—AUG. 6, 2002

116 STAT. 993

DIVISION B—BIPARTISAN TRADE PROMOTION AUTHORITY

TITLE XXI—TRADE PROMOTION AUTHORITY

Bipartisan Trade
Promotion
Authority Act of
2002.

SEC. 2101. SHORT TITLE AND FINDINGS.

19 USC 3801.

(a) **SHORT TITLE.**—This title may be cited as the “Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002”.

(b) **FINDINGS.**—The Congress makes the following findings:

(1) The expansion of international trade is vital to the national security of the United States. Trade is critical to the economic growth and strength of the United States and to its leadership in the world. Stable trading relationships promote security and prosperity. Trade agreements today serve the same purposes that security pacts played during the Cold War, binding nations together through a series of mutual rights and obligations. Leadership by the United States in international trade fosters open markets, democracy, and peace throughout the world.

(2) The national security of the United States depends on its economic security, which in turn is founded upon a vibrant and growing industrial base. Trade expansion has been the engine of economic growth. Trade agreements maximize opportunities for the critical sectors and building blocks of the economy of the United States, such as information technology, telecommunications and other leading technologies, basic industries, capital equipment, medical equipment, services, agriculture, environmental technology, and intellectual property. Trade will create new opportunities for the United States and preserve the unparalleled strength of the United States in economic, political, and military affairs. The United States, secured by expanding trade and economic opportunities, will meet the challenges of the twenty-first century.

(3) Support for continued trade expansion requires that dispute settlement procedures under international trade agreements not add to or diminish the rights and obligations provided in such agreements. Therefore—

(A) the recent pattern of decisions by dispute settlement panels of the WTO and the Appellate Body to impose obligations and restrictions on the use of antidumping, countervailing, and safeguard measures by WTO members under the Antidumping Agreement, the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, and the Agreement on Safeguards has raised concerns; and

(B) the Congress is concerned that dispute settlement panels of the WTO and the Appellate Body appropriately apply the standard of review contained in Article 17.6 of the Antidumping Agreement, to provide deference to a permissible interpretation by a WTO member of provisions of that Agreement, and to the evaluation by a WTO member of the facts where that evaluation is unbiased and objective and the establishment of the facts is proper.

19 USC 3802.

SEC. 2102. TRADE NEGOTIATING OBJECTIVES.

(a) **OVERALL TRADE NEGOTIATING OBJECTIVES.**—The overall trade negotiating objectives of the United States for agreements subject to the provisions of section 2103 are—

(1) to obtain more open, equitable, and reciprocal market access;

(2) to obtain the reduction or elimination of barriers and distortions that are directly related to trade and that decrease market opportunities for United States exports or otherwise distort United States trade;

(3) to further strengthen the system of international trading disciplines and procedures, including dispute settlement;

(4) to foster economic growth, raise living standards, and promote full employment in the United States and to enhance the global economy;

(5) to ensure that trade and environmental policies are mutually supportive and to seek to protect and preserve the environment and enhance the international means of doing so, while optimizing the use of the world's resources;

(6) to promote respect for worker rights and the rights of children consistent with core labor standards of the ILO (as defined in section 2113(6)) and an understanding of the relationship between trade and worker rights;

(7) to seek provisions in trade agreements under which parties to those agreements strive to ensure that they do not weaken or reduce the protections afforded in domestic environmental and labor laws as an encouragement for trade;

(8) to ensure that trade agreements afford small businesses equal access to international markets, equitable trade benefits, and expanded export market opportunities, and provide for the reduction or elimination of trade barriers that disproportionately impact small businesses; and

(9) to promote universal ratification and full compliance with ILO Convention No. 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor.

(b) **PRINCIPAL TRADE NEGOTIATING OBJECTIVES.**—

(1) **TRADE BARRIERS AND DISTORTIONS.**—The principal negotiating objectives of the United States regarding trade barriers and other trade distortions are—

(A) to expand competitive market opportunities for United States exports and to obtain fairer and more open conditions of trade by reducing or eliminating tariff and nontariff barriers and policies and practices of foreign governments directly related to trade that decrease market opportunities for United States exports or otherwise distort United States trade; and

(B) to obtain reciprocal tariff and nontariff barrier elimination agreements, with particular attention to those tariff categories covered in section 111(b) of the Uruguay Round Agreements Act (19 U.S.C. 3521(b)).

(2) **TRADE IN SERVICES.**—The principal negotiating objective of the United States regarding trade in services is to reduce or eliminate barriers to international trade in services, including regulatory and other barriers that deny national treatment and market access or unreasonably restrict the establishment or operations of service suppliers.

(3) **FOREIGN INVESTMENT.**—Recognizing that United States law on the whole provides a high level of protection for investment, consistent with or greater than the level required by international law, the principal negotiating objectives of the United States regarding foreign investment are to reduce or eliminate artificial or trade-distorting barriers to foreign investment, while ensuring that foreign investors in the United States are not accorded greater substantive rights with respect to investment protections than United States investors in the United States, and to secure for investors important rights comparable to those that would be available under United States legal principles and practice, by—

(A) reducing or eliminating exceptions to the principle of national treatment;

(B) freeing the transfer of funds relating to investments;

(C) reducing or eliminating performance requirements, forced technology transfers, and other unreasonable barriers to the establishment and operation of investments;

(D) seeking to establish standards for expropriation and compensation for expropriation, consistent with United States legal principles and practice;

(E) seeking to establish standards for fair and equitable treatment consistent with United States legal principles and practice, including the principle of due process;

(F) providing meaningful procedures for resolving investment disputes;

(G) seeking to improve mechanisms used to resolve disputes between an investor and a government through—

(i) mechanisms to eliminate frivolous claims and to deter the filing of frivolous claims;

(ii) procedures to ensure the efficient selection of arbitrators and the expeditious disposition of claims;

(iii) procedures to enhance opportunities for public input into the formulation of government positions; and

(iv) providing for an appellate body or similar mechanism to provide coherence to the interpretations of investment provisions in trade agreements; and

(H) ensuring the fullest measure of transparency in the dispute settlement mechanism, to the extent consistent with the need to protect information that is classified or business confidential, by—

(i) ensuring that all requests for dispute settlement are promptly made public;

(ii) ensuring that—

(I) all proceedings, submissions, findings, and decisions are promptly made public; and

(II) all hearings are open to the public; and

(iii) establishing a mechanism for acceptance of amicus curiae submissions from businesses, unions, and nongovernmental organizations.

(4) **INTELLECTUAL PROPERTY.**—The principal negotiating objectives of the United States regarding trade-related intellectual property are—

(A) to further promote adequate and effective protection of intellectual property rights, including through—

(i)(I) ensuring accelerated and full implementation of the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights referred to in section 101(d)(15) of the Uruguay Round Agreements Act (19 U.S.C. 3511(d)(15)), particularly with respect to meeting enforcement obligations under that agreement; and

(II) ensuring that the provisions of any multilateral or bilateral trade agreement governing intellectual property rights that is entered into by the United States reflect a standard of protection similar to that found in United States law;

(ii) providing strong protection for new and emerging technologies and new methods of transmitting and distributing products embodying intellectual property;

(iii) preventing or eliminating discrimination with respect to matters affecting the availability, acquisition, scope, maintenance, use, and enforcement of intellectual property rights;

(iv) ensuring that standards of protection and enforcement keep pace with technological developments, and in particular ensuring that rightholders have the legal and technological means to control the use of their works through the Internet and other global communication media, and to prevent the unauthorized use of their works; and

(v) providing strong enforcement of intellectual property rights, including through accessible, expeditious, and effective civil, administrative, and criminal enforcement mechanisms;

(B) to secure fair, equitable, and nondiscriminatory market access opportunities for United States persons that rely upon intellectual property protection; and

(C) to respect the Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, adopted by the World Trade Organization at the Fourth Ministerial Conference at Doha, Qatar on November 14, 2001.

(5) **TRANSPARENCY.**—The principal negotiating objective of the United States with respect to transparency is to obtain wider and broader application of the principle of transparency through—

(A) increased and more timely public access to information regarding trade issues and the activities of international trade institutions;

(B) increased openness at the WTO and other international trade fora by increasing public access to appropriate meetings, proceedings, and submissions, including with regard to dispute settlement and investment; and

(C) increased and more timely public access to all notifications and supporting documentation submitted by parties to the WTO.

(6) **ANTI-CORRUPTION.**—The principal negotiating objectives of the United States with respect to the use of money or other things of value to influence acts, decisions, or omissions of foreign governments or officials or to secure any improper advantage in a manner affecting trade are—

(A) to obtain high standards and appropriate domestic enforcement mechanisms applicable to persons from all countries participating in the applicable trade agreement that prohibit such attempts to influence acts, decisions, or omissions of foreign governments; and

(B) to ensure that such standards do not place United States persons at a competitive disadvantage in international trade.

(7) **IMPROVEMENT OF THE WTO AND MULTILATERAL TRADE AGREEMENTS.**—The principal negotiating objectives of the United States regarding the improvement of the World Trade Organization, the Uruguay Round Agreements, and other multilateral and bilateral trade agreements are—

(A) to achieve full implementation and extend the coverage of the World Trade Organization and such agreements to products, sectors, and conditions of trade not adequately covered; and

(B) to expand country participation in and enhancement of the Information Technology Agreement and other trade agreements.

(8) **REGULATORY PRACTICES.**—The principal negotiating objectives of the United States regarding the use of government regulation or other practices by foreign governments to provide a competitive advantage to their domestic producers, service providers, or investors and thereby reduce market access for United States goods, services, and investments are—

(A) to achieve increased transparency and opportunity for the participation of affected parties in the development of regulations;

(B) to require that proposed regulations be based on sound science, cost-benefit analysis, risk assessment, or other objective evidence;

(C) to establish consultative mechanisms among parties to trade agreements to promote increased transparency in developing guidelines, rules, regulations, and laws for government procurement and other regulatory regimes; and

(D) to achieve the elimination of government measures such as price controls and reference pricing which deny full market access for United States products.

(9) **ELECTRONIC COMMERCE.**—The principal negotiating objectives of the United States with respect to electronic commerce are—

(A) to ensure that current obligations, rules, disciplines, and commitments under the World Trade Organization apply to electronic commerce;

(B) to ensure that—

(i) electronically delivered goods and services receive no less favorable treatment under trade rules and commitments than like products delivered in physical form; and

(ii) the classification of such goods and services ensures the most liberal trade treatment possible;

(C) to ensure that governments refrain from implementing trade-related measures that impede electronic commerce;

(D) where legitimate policy objectives require domestic regulations that affect electronic commerce, to obtain

commitments that any such regulations are the least restrictive on trade, nondiscriminatory, and transparent, and promote an open market environment; and

(E) to extend the moratorium of the World Trade Organization on duties on electronic transmissions.

(10) RECIPROCAL TRADE IN AGRICULTURE.—(A) The principal negotiating objective of the United States with respect to agriculture is to obtain competitive opportunities for United States exports of agricultural commodities in foreign markets substantially equivalent to the competitive opportunities afforded foreign exports in United States markets and to achieve fairer and more open conditions of trade in bulk, specialty crop, and value-added commodities by—

(i) reducing or eliminating, by a date certain, tariffs or other charges that decrease market opportunities for United States exports—

(I) giving priority to those products that are subject to significantly higher tariffs or subsidy regimes of major producing countries; and

(II) providing reasonable adjustment periods for United States import-sensitive products, in close consultation with the Congress on such products before initiating tariff reduction negotiations;

(ii) reducing tariffs to levels that are the same as or lower than those in the United States;

(iii) reducing or eliminating subsidies that decrease market opportunities for United States exports or unfairly distort agriculture markets to the detriment of the United States;

(iv) allowing the preservation of programs that support family farms and rural communities but do not distort trade;

(v) developing disciplines for domestic support programs, so that production that is in excess of domestic food security needs is sold at world prices;

(vi) eliminating government policies that create price-depressing surpluses;

(vii) eliminating state trading enterprises whenever possible;

(viii) developing, strengthening, and clarifying rules and effective dispute settlement mechanisms to eliminate practices that unfairly decrease United States market access opportunities or distort agricultural markets to the detriment of the United States, particularly with respect to import-sensitive products, including—

(I) unfair or trade-distorting activities of state trading enterprises and other administrative mechanisms, with emphasis on requiring price transparency in the operation of state trading enterprises and such other mechanisms in order to end cross subsidization, price discrimination, and price undercutting;

(II) unjustified trade restrictions or commercial requirements, such as labeling, that affect new technologies, including biotechnology;

(III) unjustified sanitary or phytosanitary restrictions, including those not based on scientific principles in contravention of the Uruguay Round Agreements;

(IV) other unjustified technical barriers to trade;
and

(V) restrictive rules in the administration of tariff rate quotas;

(ix) eliminating practices that adversely affect trade in perishable or cyclical products, while improving import relief mechanisms to recognize the unique characteristics of perishable and cyclical agriculture;

(x) ensuring that import relief mechanisms for perishable and cyclical agriculture are as accessible and timely to growers in the United States as those mechanisms that are used by other countries;

(xi) taking into account whether a party to the negotiations has failed to adhere to the provisions of already existing trade agreements with the United States or has circumvented obligations under those agreements;

(xii) taking into account whether a product is subject to market distortions by reason of a failure of a major producing country to adhere to the provisions of already existing trade agreements with the United States or by the circumvention by that country of its obligations under those agreements;

(xiii) otherwise ensuring that countries that accede to the World Trade Organization have made meaningful market liberalization commitments in agriculture;

(xiv) taking into account the impact that agreements covering agriculture to which the United States is a party, including the North American Free Trade Agreement, have on the United States agricultural industry;

(xv) maintaining bona fide food assistance programs and preserving United States market development and export credit programs; and

(xvi) striving to complete a general multilateral round in the World Trade Organization by January 1, 2005, and seeking the broadest market access possible in multilateral, regional, and bilateral negotiations, recognizing the effect that simultaneous sets of negotiations may have on United States import-sensitive commodities (including those subject to tariff-rate quotas).

(B)(i) Before commencing negotiations with respect to agriculture, the United States Trade Representative, in consultation with the Congress, shall seek to develop a position on the treatment of seasonal and perishable agricultural products to be employed in the negotiations in order to develop an international consensus on the treatment of seasonal or perishable agricultural products in investigations relating to dumping and safeguards and in any other relevant area.

(ii) During any negotiations on agricultural subsidies, the United States Trade Representative shall seek to establish the common base year for calculating the Aggregated Measurement of Support (as defined in the Agreement on Agriculture) as the end of each country's Uruguay Round implementation period, as reported in each country's Uruguay Round market access schedule.

(iii) The negotiating objective provided in subparagraph (A) applies with respect to agricultural matters to be addressed in any trade agreement entered into under section 2103(a)

or (b), including any trade agreement entered into under section 2103(a) or (b) that provides for accession to a trade agreement to which the United States is already a party, such as the North American Free Trade Agreement and the United States-Canada Free Trade Agreement.

(11) **LABOR AND THE ENVIRONMENT.**—The principal negotiating objectives of the United States with respect to labor and the environment are—

(A) to ensure that a party to a trade agreement with the United States does not fail to effectively enforce its environmental or labor laws, through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade between the United States and that party after entry into force of a trade agreement between those countries;

(B) to recognize that parties to a trade agreement retain the right to exercise discretion with respect to investigatory, prosecutorial, regulatory, and compliance matters and to make decisions regarding the allocation of resources to enforcement with respect to other labor or environmental matters determined to have higher priorities, and to recognize that a country is effectively enforcing its laws if a course of action or inaction reflects a reasonable exercise of such discretion, or results from a bona fide decision regarding the allocation of resources, and no retaliation may be authorized based on the exercise of these rights or the right to establish domestic labor standards and levels of environmental protection;

(C) to strengthen the capacity of United States trading partners to promote respect for core labor standards (as defined in section 2113(6));

(D) to strengthen the capacity of United States trading partners to protect the environment through the promotion of sustainable development;

(E) to reduce or eliminate government practices or policies that unduly threaten sustainable development;

(F) to seek market access, through the elimination of tariffs and nontariff barriers, for United States environmental technologies, goods, and services; and

(G) to ensure that labor, environmental, health, or safety policies and practices of the parties to trade agreements with the United States do not arbitrarily or unjustifiably discriminate against United States exports or serve as disguised barriers to trade.

(12) **DISPUTE SETTLEMENT AND ENFORCEMENT.**—The principal negotiating objectives of the United States with respect to dispute settlement and enforcement of trade agreements are—

(A) to seek provisions in trade agreements providing for resolution of disputes between governments under those trade agreements in an effective, timely, transparent, equitable, and reasoned manner, requiring determinations based on facts and the principles of the agreements, with the goal of increasing compliance with the agreements;

(B) to seek to strengthen the capacity of the Trade Policy Review Mechanism of the World Trade Organization to review compliance with commitments;

(C) to seek adherence by panels convened under the Dispute Settlement Understanding and by the Appellate Body to the standard of review applicable under the Uruguay Round Agreement involved in the dispute, including greater deference, where appropriate, to the fact-finding and technical expertise of national investigating authorities;

(D) to seek provisions encouraging the early identification and settlement of disputes through consultation;

(E) to seek provisions to encourage the provision of trade-expanding compensation if a party to a dispute under the agreement does not come into compliance with its obligations under the agreement;

(F) to seek provisions to impose a penalty upon a party to a dispute under the agreement that—

(i) encourages compliance with the obligations of the agreement;

(ii) is appropriate to the parties, nature, subject matter, and scope of the violation; and

(iii) has the aim of not adversely affecting parties or interests not party to the dispute while maintaining the effectiveness of the enforcement mechanism; and

(G) to seek provisions that treat United States principal negotiating objectives equally with respect to—

(i) the ability to resort to dispute settlement under the applicable agreement;

(ii) the availability of equivalent dispute settlement procedures; and

(iii) the availability of equivalent remedies.

(13) **WTO EXTENDED NEGOTIATIONS.**—The principal negotiating objectives of the United States regarding trade in civil aircraft are those set forth in section 135(c) of the Uruguay Round Agreements Act (19 U.S.C. 3355(c)) and regarding rules of origin are the conclusion of an agreement described in section 132 of that Act (19 U.S.C. 3552).

(14) **TRADE REMEDY LAWS.**—The principal negotiating objectives of the United States with respect to trade remedy laws are—

(A) to preserve the ability of the United States to enforce rigorously its trade laws, including the anti-dumping, countervailing duty, and safeguard laws, and avoid agreements that lessen the effectiveness of domestic and international disciplines on unfair trade, especially dumping and subsidies, or that lessen the effectiveness of domestic and international safeguard provisions, in order to ensure that United States workers, agricultural producers, and firms can compete fully on fair terms and enjoy the benefits of reciprocal trade concessions; and

(B) to address and remedy market distortions that lead to dumping and subsidization, including overcapacity, cartelization, and market-access barriers.

(15) **BORDER TAXES.**—The principal negotiating objective of the United States regarding border taxes is to obtain a revision of the WTO rules with respect to the treatment of border adjustments for internal taxes to redress the disadvantage to countries relying primarily on direct taxes for revenue rather than indirect taxes.

(16) **TEXTILE NEGOTIATIONS.**—The principal negotiating objectives of the United States with respect to trade in textiles and apparel articles are to obtain competitive opportunities for United States exports of textiles and apparel in foreign markets substantially equivalent to the competitive opportunities afforded foreign exports in United States markets and to achieve fairer and more open conditions of trade in textiles and apparel.

(17) **WORST FORMS OF CHILD LABOR.**—The principal negotiating objective of the United States with respect to the trade-related aspects of the worst forms of child labor are to seek commitments by parties to trade agreements to vigorously enforce their own laws prohibiting the worst forms of child labor.

President.

(c) **PROMOTION OF CERTAIN PRIORITIES.**—In order to address and maintain United States competitiveness in the global economy, the President shall—

(1) seek greater cooperation between the WTO and the ILO;

(2) seek to establish consultative mechanisms among parties to trade agreements to strengthen the capacity of United States trading partners to promote respect for core labor standards (as defined in section 2113(6)) and to promote compliance with ILO Convention No. 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor, and report to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate on the content and operation of such mechanisms;

Reports.

(3) seek to establish consultative mechanisms among parties to trade agreements to strengthen the capacity of United States trading partners to develop and implement standards for the protection of the environment and human health based on sound science, and report to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate on the content and operation of such mechanisms;

(4) conduct environmental reviews of future trade and investment agreements, consistent with Executive Order 13141 of November 16, 1999, and its relevant guidelines, and report to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate on such reviews;

(5) review the impact of future trade agreements on United States employment, including labor markets, modeled after Executive Order 13141 to the extent appropriate in establishing procedures and criteria, report to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate on such review, and make that report available to the public;

(6) take into account other legitimate United States domestic objectives including, but not limited to, the protection of legitimate health or safety, essential security, and consumer interests and the law and regulations related thereto;

(7) direct the Secretary of Labor to consult with any country seeking a trade agreement with the United States concerning that country's labor laws and provide technical assistance to that country if needed;

(8) in connection with any trade negotiations entered into under this Act, submit to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate a meaningful labor rights report of the country, or countries, with respect to which the President is negotiating, on a time frame determined in accordance with section 2107(b)(2)(E);

(9) with respect to any trade agreement which the President seeks to implement under trade authorities procedures, submit to the Congress a report describing the extent to which the country or countries that are parties to the agreement have in effect laws governing exploitative child labor;

(10) continue to promote consideration of multilateral environmental agreements and consult with parties to such agreements regarding the consistency of any such agreement that includes trade measures with existing environmental exceptions under Article XX of the GATT 1994;

(11) report to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate, not later than 12 months after the imposition of a penalty or remedy by the United States permitted by a trade agreement to which this title applies, on the effectiveness of the penalty or remedy applied under United States law in enforcing United States rights under the trade agreement; and Reports.

(12) seek to establish consultative mechanisms among parties to trade agreements to examine the trade consequences of significant and unanticipated currency movements and to scrutinize whether a foreign government engaged in a pattern of manipulating its currency to promote a competitive advantage in international trade.

The report under paragraph (11) shall address whether the penalty or remedy was effective in changing the behavior of the targeted party and whether the penalty or remedy had any adverse impact on parties or interests not party to the dispute.

(d) CONSULTATIONS.—

(1) CONSULTATIONS WITH CONGRESSIONAL ADVISERS.—In the course of negotiations conducted under this title, the United States Trade Representative shall consult closely and on a timely basis with, and keep fully apprised of the negotiations, the Congressional Oversight Group convened under section 2107 and all committees of the House of Representatives and the Senate with jurisdiction over laws that would be affected by a trade agreement resulting from the negotiations.

(2) CONSULTATION BEFORE AGREEMENT INITIALED.—In the course of negotiations conducted under this title, the United States Trade Representative shall—

(A) consult closely and on a timely basis (including immediately before initialing an agreement) with, and keep fully apprised of the negotiations, the congressional advisers for trade policy and negotiations appointed under section 161 of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2211), the Committee on Ways and Means of the House of Representatives, the Committee on Finance of the Senate, and the Congressional Oversight Group convened under section 2107; and

(B) with regard to any negotiations and agreement relating to agricultural trade, also consult closely and on a timely basis (including immediately before initialing an agreement) with, and keep fully apprised of the negotiations, the Committee on Agriculture of the House of Representatives and the Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry of the Senate.

(e) **ADHERENCE TO OBLIGATIONS UNDER URUGUAY ROUND AGREEMENTS.**—In determining whether to enter into negotiations with a particular country, the President shall take into account the extent to which that country has implemented, or has accelerated the implementation of, its obligations under the Uruguay Round Agreements.

19 USC 3803.

SEC. 2103. TRADE AGREEMENTS AUTHORITY.**(a) AGREEMENTS REGARDING TARIFF BARRIERS.—**

(1) **IN GENERAL.**—Whenever the President determines that one or more existing duties or other import restrictions of any foreign country or the United States are unduly burdening and restricting the foreign trade of the United States and that the purposes, policies, priorities, and objectives of this title will be promoted thereby, the President—

(A) may enter into trade agreements with foreign countries before—

- (i) June 1, 2005; or
 - (ii) June 1, 2007, if trade authorities procedures are extended under subsection (c); and
- (B) may, subject to paragraphs (2) and (3), proclaim—
- (i) such modification or continuance of any existing duty,
 - (ii) such continuance of existing duty-free or excise treatment, or
 - (iii) such additional duties,

as the President determines to be required or appropriate to carry out any such trade agreement.

President.
Notification.

The President shall notify the Congress of the President's intention to enter into an agreement under this subsection.

(2) **LIMITATIONS.**—No proclamation may be made under paragraph (1) that—

(A) reduces any rate of duty (other than a rate of duty that does not exceed 5 percent ad valorem on the date of the enactment of this Act) to a rate of duty which is less than 50 percent of the rate of such duty that applies on such date of enactment;

(B) reduces the rate of duty below that applicable under the Uruguay Round Agreements, on any import sensitive agricultural product; or

(C) increases any rate of duty above the rate that applied on the date of the enactment of this Act.

(3) **AGGREGATE REDUCTION; EXEMPTION FROM STAGING.—**

(A) **AGGREGATE REDUCTION.**—Except as provided in subparagraph (B), the aggregate reduction in the rate of duty on any article which is in effect on any day pursuant to a trade agreement entered into under paragraph (1) shall not exceed the aggregate reduction which would have been in effect on such day if—

- (i) a reduction of 3 percent ad valorem or a reduction of one-tenth of the total reduction, whichever is greater, had taken effect on the effective date of the first reduction proclaimed under paragraph (1) to carry out such agreement with respect to such article; and
- (ii) a reduction equal to the amount applicable under clause (i) had taken effect at 1-year intervals after the effective date of such first reduction.

(B) **EXEMPTION FROM STAGING.**—No staging is required under subparagraph (A) with respect to a duty reduction that is proclaimed under paragraph (1) for an article of a kind that is not produced in the United States. The United States International Trade Commission shall advise the President of the identity of articles that may be exempted from staging under this subparagraph.

(4) **ROUNDING.**—If the President determines that such action will simplify the computation of reductions under paragraph (3), the President may round an annual reduction by an amount equal to the lesser of—

- (A) the difference between the reduction without regard to this paragraph and the next lower whole number; or
- (B) one-half of 1 percent ad valorem.

(5) **OTHER LIMITATIONS.**—A rate of duty reduction that may not be proclaimed by reason of paragraph (2) may take effect only if a provision authorizing such reduction is included within an implementing bill provided for under section 2105 and that bill is enacted into law.

(6) **OTHER TARIFF MODIFICATIONS.**—Notwithstanding paragraphs (1)(B), (2)(A), (2)(C), and (3) through (5), and subject to the consultation and layover requirements of section 115 of the Uruguay Round Agreements Act, the President may proclaim the modification of any duty or staged rate reduction of any duty set forth in Schedule XX, as defined in section 2(5) of that Act, if the United States agrees to such modification or staged rate reduction in a negotiation for the reciprocal elimination or harmonization of duties under the auspices of the World Trade Organization.

(7) **AUTHORITY UNDER URUGUAY ROUND AGREEMENTS ACT NOT AFFECTED.**—Nothing in this subsection shall limit the authority provided to the President under section 111(b) of the Uruguay Round Agreements Act (19 U.S.C. 3521(b)).

(b) **AGREEMENTS REGARDING TARIFF AND NONTARIFF BARRIERS.**—

(1) **IN GENERAL.**—(A) Whenever the President determines that—

- (i) one or more existing duties or any other import restriction of any foreign country or the United States or any other barrier to, or other distortion of, international trade unduly burdens or restricts the foreign trade of the United States or adversely affects the United States economy, or
- (ii) the imposition of any such barrier or distortion is likely to result in such a burden, restriction, or effect, and that the purposes, policies, priorities, and objectives of this title will be promoted thereby, the President may enter into a trade agreement described in subparagraph (B) during the period described in subparagraph (C).

(B) The President may enter into a trade agreement under subparagraph (A) with foreign countries providing for—

(i) the reduction or elimination of a duty, restriction, barrier, or other distortion described in subparagraph (A); or

(ii) the prohibition of, or limitation on the imposition of, such barrier or other distortion.

(C) The President may enter into a trade agreement under this paragraph before—

(i) June 1, 2005; or

(ii) June 1, 2007, if trade authorities procedures are extended under subsection (c).

(2) CONDITIONS.—A trade agreement may be entered into under this subsection only if such agreement makes progress in meeting the applicable objectives described in section 2102(a) and (b) and the President satisfies the conditions set forth in section 2104.

(3) BILLS QUALIFYING FOR TRADE AUTHORITIES PROCEDURES.—(A) The provisions of section 151 of the Trade Act of 1974 (in this title referred to as “trade authorities procedures”) apply to a bill of either House of Congress which contains provisions described in subparagraph (B) to the same extent as such section 151 applies to implementing bills under that section. A bill to which this paragraph applies shall hereafter in this title be referred to as an “implementing bill”.

(B) The provisions referred to in subparagraph (A) are—

(i) a provision approving a trade agreement entered into under this subsection and approving the statement of administrative action, if any, proposed to implement such trade agreement; and

(ii) if changes in existing laws or new statutory authority are required to implement such trade agreement or agreements, provisions, necessary or appropriate to implement such trade agreement or agreements, either repealing or amending existing laws or providing new statutory authority.

(c) EXTENSION DISAPPROVAL PROCESS FOR CONGRESSIONAL TRADE AUTHORITIES PROCEDURES.—

(1) IN GENERAL.—Except as provided in section 2105(b)—

(A) the trade authorities procedures apply to implementing bills submitted with respect to trade agreements entered into under subsection (b) before July 1, 2005; and

(B) the trade authorities procedures shall be extended to implementing bills submitted with respect to trade agreements entered into under subsection (b) after June 30, 2005, and before July 1, 2007, if (and only if)—

(i) the President requests such extension under paragraph (2); and

(ii) neither House of the Congress adopts an extension disapproval resolution under paragraph (5) before June 1, 2005.

(2) REPORT TO CONGRESS BY THE PRESIDENT.—If the President is of the opinion that the trade authorities procedures should be extended to implementing bills described in paragraph (1)(B), the President shall submit to the Congress, not later than March 1, 2005, a written report that contains a request for such extension, together with—

Deadline.

(A) a description of all trade agreements that have been negotiated under subsection (b) and the anticipated schedule for submitting such agreements to the Congress for approval;

(B) a description of the progress that has been made in negotiations to achieve the purposes, policies, priorities, and objectives of this title, and a statement that such progress justifies the continuation of negotiations; and

(C) a statement of the reasons why the extension is needed to complete the negotiations.

(3) OTHER REPORTS TO CONGRESS.—

President.
Deadlines.

(A) REPORT BY THE ADVISORY COMMITTEE.—The President shall promptly inform the Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations established under section 135 of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2155) of the President's decision to submit a report to the Congress under paragraph (2). The Advisory Committee shall submit to the Congress as soon as practicable, but not later than May 1, 2005, a written report that contains—

(i) its views regarding the progress that has been made in negotiations to achieve the purposes, policies, priorities, and objectives of this title; and

(ii) a statement of its views, and the reasons therefor, regarding whether the extension requested under paragraph (2) should be approved or disapproved.

(B) REPORT BY ITC.—The President shall promptly inform the International Trade Commission of the President's decision to submit a report to the Congress under paragraph (2). The International Trade Commission shall submit to the Congress as soon as practicable, but not later than May 1, 2005, a written report that contains a review and analysis of the economic impact on the United States of all trade agreements implemented between the date of enactment of this Act and the date on which the President decides to seek an extension requested under paragraph (2).

(4) STATUS OF REPORTS.—The reports submitted to the Congress under paragraphs (2) and (3), or any portion of such reports, may be classified to the extent the President determines appropriate.

(5) EXTENSION DISAPPROVAL RESOLUTIONS.—(A) For purposes of paragraph (1), the term “extension disapproval resolution” means a resolution of either House of the Congress, the sole matter after the resolving clause of which is as follows: “That the _____ disapproves the request of the President for the extension, under section 2103(c)(1)(B)(i) of the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002, of the trade authorities procedures under that Act to any implementing bill submitted with respect to any trade agreement entered into under section 2103(b) of that Act after June 30, 2005.”, with the blank space being filled with the name of the resolving House of the Congress.

(B) Extension disapproval resolutions—

(i) may be introduced in either House of the Congress by any member of such House; and

(ii) shall be referred, in the House of Representatives, to the Committee on Ways and Means and, in addition, to the Committee on Rules.

(C) The provisions of section 152(d) and (e) of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2192(d) and (e)) (relating to the floor consideration of certain resolutions in the House and Senate) apply to extension disapproval resolutions.

(D) It is not in order for—

(i) the Senate to consider any extension disapproval resolution not reported by the Committee on Finance;

(ii) the House of Representatives to consider any extension disapproval resolution not reported by the Committee on Ways and Means and, in addition, by the Committee on Rules; or

(iii) either House of the Congress to consider an extension disapproval resolution after June 30, 2005.

(d) **COMMENCEMENT OF NEGOTIATIONS.**—In order to contribute to the continued economic expansion of the United States, the President shall commence negotiations covering tariff and nontariff barriers affecting any industry, product, or service sector, and expand existing sectoral agreements to countries that are not parties to those agreements, in cases where the President determines that such negotiations are feasible and timely and would benefit the United States. Such sectors include agriculture, commercial services, intellectual property rights, industrial and capital goods, government procurement, information technology products, environmental technology and services, medical equipment and services, civil aircraft, and infrastructure products. In so doing, the President shall take into account all of the principal negotiating objectives set forth in section 2102(b).

19 USC 3804.

SEC. 2104. CONSULTATIONS AND ASSESSMENT.

President.

(a) **NOTICE AND CONSULTATION BEFORE NEGOTIATION.**—The President, with respect to any agreement that is subject to the provisions of section 2103(b), shall—

(1) provide, at least 90 calendar days before initiating negotiations, written notice to the Congress of the President's intention to enter into the negotiations and set forth therein the date the President intends to initiate such negotiations, the specific United States objectives for the negotiations, and whether the President intends to seek an agreement, or changes to an existing agreement;

(2) before and after submission of the notice, consult regarding the negotiations with the Committee on Finance of the Senate and the Committee on Ways and Means of the House of Representatives, such other committees of the House and Senate as the President deems appropriate, and the Congressional Oversight group convened under section 2107; and

(3) upon the request of a majority of the members of the Congressional Oversight Group under section 2107(c), meet with the Congressional Oversight Group before initiating the negotiations or at any other time concerning the negotiations.

(b) **NEGOTIATIONS REGARDING AGRICULTURE.**—

(1) **IN GENERAL.**—Before initiating or continuing negotiations the subject matter of which is directly related to the subject matter under section 2102(b)(10)(A)(i) with any country,

the President shall assess whether United States tariffs on agricultural products that were bound under the Uruguay Round Agreements are lower than the tariffs bound by that country. In addition, the President shall consider whether the tariff levels bound and applied throughout the world with respect to imports from the United States are higher than United States tariffs and whether the negotiation provides an opportunity to address any such disparity. The President shall consult with the Committee on Ways and Means and the Committee on Agriculture of the House of Representatives and the Committee on Finance and the Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry of the Senate concerning the results of the assessment, whether it is appropriate for the United States to agree to further tariff reductions based on the conclusions reached in the assessment, and how all applicable negotiating objectives will be met.

(2) SPECIAL CONSULTATIONS ON IMPORT SENSITIVE PRODUCTS.—(A) Before initiating negotiations with regard to agriculture, and, with respect to the Free Trade Area for the Americas and negotiations with regard to agriculture under the auspices of the World Trade Organization, as soon as practicable after the enactment of this Act, the United States Trade Representative shall—

(i) identify those agricultural products subject to tariff-rate quotas on the date of enactment of this Act, and agricultural products subject to tariff reductions by the United States as a result of the Uruguay Round Agreements, for which the rate of duty was reduced on January 1, 1995, to a rate which was not less than 97.5 percent of the rate of duty that applied to such article on December 31, 1994;

(ii) consult with the Committee on Ways and Means and the Committee on Agriculture of the House of Representatives and the Committee on Finance and the Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry of the Senate concerning—

(I) whether any further tariff reductions on the products identified under clause (i) should be appropriate, taking into account the impact of any such tariff reduction on the United States industry producing the product concerned;

(II) whether the products so identified face unjustified sanitary or phytosanitary restrictions, including those not based on scientific principles in contravention of the Uruguay Round Agreements; and

(III) whether the countries participating in the negotiations maintain export subsidies or other programs, policies, or practices that distort world trade in such products and the impact of such programs, policies, and practices on United States producers of the products;

(iii) request that the International Trade Commission prepare an assessment of the probable economic effects of any such tariff reduction on the United States industry producing the product concerned and on the United States economy as a whole; and

(iv) upon complying with clauses (i), (ii), and (iii), notify the Committee on Ways and Means and the Committee on Agriculture of the House of Representatives and the Committee on Finance and the Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry of the Senate of those products identified under clause (i) for which the Trade Representative intends to seek tariff liberalization in the negotiations and the reasons for seeking such tariff liberalization.

(B) If, after negotiations described in subparagraph (A) are commenced—

(i) the United States Trade Representative identifies any additional agricultural product described in subparagraph (A)(i) for tariff reductions which were not the subject of a notification under subparagraph (A)(iv), or

(ii) any additional agricultural product described in subparagraph (A)(i) is the subject of a request for tariff reductions by a party to the negotiations,

the Trade Representative shall, as soon as practicable, notify the committees referred to in subparagraph (A)(iv) of those products and the reasons for seeking such tariff reductions.

(3) NEGOTIATIONS REGARDING THE FISHING INDUSTRY.—Before initiating, or continuing, negotiations which directly relate to fish or shellfish trade with any country, the President shall consult with the Committee on Ways and Means and the Committee on Resources of the House of Representatives, and the Committee on Finance and the Committee on Commerce, Science, and Transportation of the Senate, and shall keep the Committees apprised of negotiations on an ongoing and timely basis.

(c) NEGOTIATIONS REGARDING TEXTILES.—Before initiating or continuing negotiations the subject matter of which is directly related to textiles and apparel products with any country, the President shall assess whether United States tariffs on textile and apparel products that were bound under the Uruguay Round Agreements are lower than the tariffs bound by that country and whether the negotiation provides an opportunity to address any such disparity. The President shall consult with the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate concerning the results of the assessment, whether it is appropriate for the United States to agree to further tariff reductions based on the conclusions reached in the assessment, and how all applicable negotiating objectives will be met.

(d) CONSULTATION WITH CONGRESS BEFORE AGREEMENTS ENTERED INTO.—

(1) CONSULTATION.—Before entering into any trade agreement under section 2103(b), the President shall consult with—

(A) the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate;

(B) each other committee of the House and the Senate, and each joint committee of the Congress, which has jurisdiction over legislation involving subject matters which would be affected by the trade agreement; and

(C) the Congressional Oversight Group convened under section 2107.

(2) SCOPE.—The consultation described in paragraph (1) shall include consultation with respect to—

- (A) the nature of the agreement;
- (B) how and to what extent the agreement will achieve the applicable purposes, policies, priorities, and objectives of this title; and
- (C) the implementation of the agreement under section 2105, including the general effect of the agreement on existing laws.

(3) REPORT REGARDING UNITED STATES TRADE REMEDY LAWS.—

President.
Deadlines.

(A) CHANGES IN CERTAIN TRADE LAWS.—The President, at least 180 calendar days before the day on which the President enters into a trade agreement under section 2103(b), shall report to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate—

- (i) the range of proposals advanced in the negotiations with respect to that agreement, that may be in the final agreement, and that could require amendments to title VII of the Tariff Act of 1930 or to chapter 1 of title II of the Trade Act of 1974; and
- (ii) how these proposals relate to the objectives described in section 2102(b)(14).

(B) CERTAIN AGREEMENTS.—With respect to a trade agreement entered into with Chile or Singapore, the report referred to in subparagraph (A) shall be submitted by the President at least 90 calendar days before the day on which the President enters into that agreement.

(C) RESOLUTIONS.—(i) At any time after the transmission of the report under subparagraph (A), if a resolution is introduced with respect to that report in either House of Congress, the procedures set forth in clauses (iii) through (vi) shall apply to that resolution if—

(I) no other resolution with respect to that report has previously been reported in that House of Congress by the Committee on Ways and Means or the Committee on Finance, as the case may be, pursuant to those procedures; and

(II) no procedural disapproval resolution under section 2105(b) introduced with respect to a trade agreement entered into pursuant to the negotiations to which the report under subparagraph (A) relates has previously been reported in that House of Congress by the Committee on Ways and Means or the Committee on Finance, as the case may be.

(ii) For purposes of this subparagraph, the term “resolution” means only a resolution of either House of Congress, the matter after the resolving clause of which is as follows: “That the ____ finds that the proposed changes to United States trade remedy laws contained in the report of the President transmitted to the Congress on ____ under section 2104(d)(3) of the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002 with respect to ____, are inconsistent with the negotiating objectives described in section 2102(b)(14) of that Act.”, with the first blank space being filled with the name of the resolving House of Congress, the second blank space being filled with the appropriate date of the

report, and the third blank space being filled with the name of the country or countries involved.

(iii) Resolutions in the House of Representatives—

(I) may be introduced by any Member of the House;

(II) shall be referred to the Committee on Ways and Means and, in addition, to the Committee on Rules; and

(III) may not be amended by either Committee.

(iv) Resolutions in the Senate—

(I) may be introduced by any Member of the Senate;

(II) shall be referred to the Committee on Finance; and

(III) may not be amended.

(iv) It is not in order for the House of Representatives to consider any resolution that is not reported by the Committee on Ways and Means and, in addition, by the Committee on Rules.

(v) It is not in order for the Senate to consider any resolution that is not reported by the Committee on Finance.

(vi) The provisions of section 152(d) and (e) of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2192(d) and (e)) (relating to floor consideration of certain resolutions in the House and Senate) shall apply to resolutions.

Deadlines.

(e) **ADVISORY COMMITTEE REPORTS.**—The report required under section 135(e)(1) of the Trade Act of 1974 regarding any trade agreement entered into under section 2103(a) or (b) of this Act shall be provided to the President, the Congress, and the United States Trade Representative not later than 30 days after the date on which the President notifies the Congress under section 2103(a)(1) or 2105(a)(1)(A) of the President's intention to enter into the agreement.

(f) **ITC ASSESSMENT.**—

President.

(1) **IN GENERAL.**—The President, at least 90 calendar days before the day on which the President enters into a trade agreement under section 2103(b), shall provide the International Trade Commission (referred to in this subsection as “the Commission”) with the details of the agreement as it exists at that time and request the Commission to prepare and submit an assessment of the agreement as described in paragraph (2). Between the time the President makes the request under this paragraph and the time the Commission submits the assessment, the President shall keep the Commission current with respect to the details of the agreement.

Reports.

(2) **ITC ASSESSMENT.**—Not later than 90 calendar days after the President enters into the agreement, the Commission shall submit to the President and the Congress a report assessing the likely impact of the agreement on the United States economy as a whole and on specific industry sectors, including the impact the agreement will have on the gross domestic product, exports and imports, aggregate employment and employment opportunities, the production, employment, and competitive position of industries likely to be significantly affected by the agreement, and the interests of United States consumers.

(3) **REVIEW OF EMPIRICAL LITERATURE.**—In preparing the assessment, the Commission shall review available economic assessments regarding the agreement, including literature regarding any substantially equivalent proposed agreement, and shall provide in its assessment a description of the analyses used and conclusions drawn in such literature, and a discussion of areas of consensus and divergence between the various analyses and conclusions, including those of the Commission regarding the agreement.

SEC. 2105. IMPLEMENTATION OF TRADE AGREEMENTS.

19 USC 3805.

(a) **IN GENERAL.**—

(1) **NOTIFICATION AND SUBMISSION.**—Any agreement entered into under section 2103(b) shall enter into force with respect to the United States if (and only if)—

President.

(A) the President, at least 90 calendar days before the day on which the President enters into the trade agreement, notifies the House of Representatives and the Senate of the President's intention to enter into the agreement, and promptly thereafter publishes notice of such intention in the Federal Register;

Federal Register,
publication.

(B) within 60 days after entering into the agreement, the President submits to the Congress a description of those changes to existing laws that the President considers would be required in order to bring the United States into compliance with the agreement;

(C) after entering into the agreement, the President submits to the Congress, on a day on which both Houses of Congress are in session, a copy of the final legal text of the agreement, together with—

(i) a draft of an implementing bill described in section 2103(b)(3);

(ii) a statement of any administrative action proposed to implement the trade agreement; and

(iii) the supporting information described in paragraph (2); and

(D) the implementing bill is enacted into law.

(2) **SUPPORTING INFORMATION.**—The supporting information required under paragraph (1)(C)(iii) consists of—

(A) an explanation as to how the implementing bill and proposed administrative action will change or affect existing law; and

(B) a statement—

(i) asserting that the agreement makes progress in achieving the applicable purposes, policies, priorities, and objectives of this title; and

(ii) setting forth the reasons of the President regarding—

(I) how and to what extent the agreement makes progress in achieving the applicable purposes, policies, and objectives referred to in clause (i);

(II) whether and how the agreement changes provisions of an agreement previously negotiated;

(III) how the agreement serves the interests of United States commerce;

(IV) how the implementing bill meets the standards set forth in section 2103(b)(3); and

(V) how and to what extent the agreement makes progress in achieving the applicable purposes, policies, and objectives referred to in section 2102(c) regarding the promotion of certain priorities.

(3) **RECIPROCAL BENEFITS.**—In order to ensure that a foreign country that is not a party to a trade agreement entered into under section 2103(b) does not receive benefits under the agreement unless the country is also subject to the obligations under the agreement, the implementing bill submitted with respect to the agreement shall provide that the benefits and obligations under the agreement apply only to the parties to the agreement, if such application is consistent with the terms of the agreement. The implementing bill may also provide that the benefits and obligations under the agreement do not apply uniformly to all parties to the agreement, if such application is consistent with the terms of the agreement.

(4) **DISCLOSURE OF COMMITMENTS.**—Any agreement or other understanding with a foreign government or governments (whether oral or in writing) that—

(A) relates to a trade agreement with respect to which the Congress enacts an implementing bill under trade authorities procedures, and

(B) is not disclosed to the Congress before an implementing bill with respect to that agreement is introduced in either House of Congress, shall not be considered to be part of the agreement approved by the Congress and shall have no force and effect under United States law or in any dispute settlement body.

(b) **LIMITATIONS ON TRADE AUTHORITIES PROCEDURES.**—

(1) **FOR LACK OF NOTICE OR CONSULTATIONS.**—

(A) **IN GENERAL.**—The trade authorities procedures shall not apply to any implementing bill submitted with respect to a trade agreement or trade agreements entered into under section 2103(b) if during the 60-day period beginning on the date that one House of Congress agrees to a procedural disapproval resolution for lack of notice or consultations with respect to such trade agreement or agreements, the other House separately agrees to a procedural disapproval resolution with respect to such trade agreement or agreements.

(B) **PROCEDURAL DISAPPROVAL RESOLUTION.**—(i) For purposes of this paragraph, the term “procedural disapproval resolution” means a resolution of either House of Congress, the sole matter after the resolving clause of which is as follows: “That the President has failed or refused to notify or consult in accordance with the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002 on negotiations with respect to _____ and, therefore, the trade authorities procedures under that Act shall not apply to any implementing bill submitted with respect to such trade agreement or agreements.”, with the blank space being filled with a description of the trade agreement or agreements with respect to which the President is considered to have failed or refused to notify or consult.

(ii) For purposes of clause (i), the President has “failed or refused to notify or consult in accordance with the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002” on negotiations with respect to a trade agreement or trade agreements if—

(I) the President has failed or refused to consult (as the case may be) in accordance with section 2104 or 2105 with respect to the negotiations, agreement, or agreements;

(II) guidelines under section 2107(b) have not been developed or met with respect to the negotiations, agreement, or agreements;

(III) the President has not met with the Congressional Oversight Group pursuant to a request made under section 2107(c) with respect to the negotiations, agreement, or agreements; or

(IV) the agreement or agreements fail to make progress in achieving the purposes, policies, priorities, and objectives of this title.

(2) PROCEDURES FOR CONSIDERING RESOLUTIONS.—(A) Procedural disapproval resolutions—

(i) in the House of Representatives—

(I) may be introduced by any Member of the House;

(II) shall be referred to the Committee on Ways and Means and, in addition, to the Committee on Rules; and

(III) may not be amended by either Committee; and

(ii) in the Senate—

(I) may be introduced by any Member of the Senate;

(II) shall be referred to the Committee on Finance; and

(III) may not be amended.

(B) The provisions of section 152(d) and (e) of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2192(d) and (e)) (relating to the floor consideration of certain resolutions in the House and Senate) apply to a procedural disapproval resolution introduced with respect to a trade agreement if no other procedural disapproval resolution with respect to that trade agreement has previously been reported in that House of Congress by the Committee on Ways and Means or the Committee on Finance, as the case may be, and if no resolution described in section 2104(d)(3)(C)(ii) with respect to that trade agreement has been reported in that House of Congress by the Committee on Ways and Means or the Committee on Finance, as the case may be, pursuant to the procedures set forth in clauses (iii) through (vi) of such section 2104(d)(3)(C).

(C) It is not in order for the House of Representatives to consider any procedural disapproval resolution not reported by the Committee on Ways and Means and, in addition, by the Committee on Rules.

(D) It is not in order for the Senate to consider any procedural disapproval resolution not reported by the Committee on Finance.

Deadline.
Reports.

(3) **FOR FAILURE TO MEET OTHER REQUIREMENTS.**—Not later than December 31, 2002, the Secretary of Commerce, in consultation with the Secretary of State, the Secretary of the Treasury, the Attorney General, and the United States Trade Representative, shall transmit to the Congress a report setting forth the strategy of the executive branch to address concerns of the Congress regarding whether dispute settlement panels and the Appellate Body of the WTO have added to obligations, or diminished rights, of the United States, as described in section 2101(b)(3). Trade authorities procedures shall not apply to any implementing bill with respect to an agreement negotiated under the auspices of the WTO unless the Secretary of Commerce has issued such report in a timely manner.

(c) **RULES OF HOUSE OF REPRESENTATIVES AND SENATE.**—Subsection (b) of this section, section 2103(c), and section 2104(d)(3)(C) are enacted by the Congress—

(1) as an exercise of the rulemaking power of the House of Representatives and the Senate, respectively, and as such are deemed a part of the rules of each House, respectively, and such procedures supersede other rules only to the extent that they are inconsistent with such other rules; and

(2) with the full recognition of the constitutional right of either House to change the rules (so far as relating to the procedures of that House) at any time, in the same manner, and to the same extent as any other rule of that House.

19 USC 3806.

SEC. 2106. TREATMENT OF CERTAIN TRADE AGREEMENTS FOR WHICH NEGOTIATIONS HAVE ALREADY BEGUN.

(a) **CERTAIN AGREEMENTS.**—Notwithstanding the prenegotiation notification and consultation requirement described in section 2104(a), if an agreement to which section 2103(b) applies—

(1) is entered into under the auspices of the World Trade Organization,

(2) is entered into with Chile,

(3) is entered into with Singapore, or

(4) establishes a Free Trade Area for the Americas, and results from negotiations that were commenced before the date of the enactment of this Act, subsection (b) shall apply.

(b) **TREATMENT OF AGREEMENTS.**—In the case of any agreement to which subsection (a) applies—

(1) the applicability of the trade authorities procedures to implementing bills shall be determined without regard to the requirements of section 2104(a) (relating only to 90 days notice prior to initiating negotiations), and any procedural disapproval resolution under section 2105(b)(1)(B) shall not be in order on the basis of a failure or refusal to comply with the provisions of section 2104(a); and

President.

(2) the President shall, as soon as feasible after the enactment of this Act—

(A) notify the Congress of the negotiations described in subsection (a), the specific United States objectives in the negotiations, and whether the President is seeking a new agreement or changes to an existing agreement; and

(B) before and after submission of the notice, consult regarding the negotiations with the committees referred

to in section 2104(a)(2) and the Congressional Oversight Group convened under section 2107.

SEC. 2107. CONGRESSIONAL OVERSIGHT GROUP.

19 USC 3807.

(a) MEMBERS AND FUNCTIONS.—

(1) **IN GENERAL.**—By not later than 60 days after the date of the enactment of this Act, and not later than 30 days after the convening of each Congress, the chairman of the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the chairman of the Committee on Finance of the Senate shall convene the Congressional Oversight Group. Deadline.

(2) **MEMBERSHIP FROM THE HOUSE.**—In each Congress, the Congressional Oversight Group shall be comprised of the following Members of the House of Representatives:

(A) The chairman and ranking member of the Committee on Ways and Means, and 3 additional members of such Committee (not more than 2 of whom are members of the same political party).

(B) The chairman and ranking member, or their designees, of the committees of the House of Representatives which would have, under the Rules of the House of Representatives, jurisdiction over provisions of law affected by a trade agreement negotiations for which are conducted at any time during that Congress and to which this title would apply.

(3) **MEMBERSHIP FROM THE SENATE.**—In each Congress, the Congressional Oversight Group shall also be comprised of the following members of the Senate:

(A) The chairman and ranking member of the Committee on Finance and 3 additional members of such Committee (not more than 2 of whom are members of the same political party).

(B) The chairman and ranking member, or their designees, of the committees of the Senate which would have, under the Rules of the Senate, jurisdiction over provisions of law affected by a trade agreement negotiations for which are conducted at any time during that Congress and to which this title would apply.

(4) **ACCREDITATION.**—Each member of the Congressional Oversight Group described in paragraph (2)(A) and (3)(A) shall be accredited by the United States Trade Representative on behalf of the President as an official adviser to the United States delegation in negotiations for any trade agreement to which this title applies. Each member of the Congressional Oversight Group described in paragraph (2)(B) and (3)(B) shall be accredited by the United States Trade Representative on behalf of the President as an official adviser to the United States delegation in the negotiations by reason of which the member is in the Congressional Oversight Group. The Congressional Oversight Group shall consult with and provide advice to the Trade Representative regarding the formulation of specific objectives, negotiating strategies and positions, the development of the applicable trade agreement, and compliance and enforcement of the negotiated commitments under the trade agreement.

(5) **CHAIR.**—The Congressional Oversight Group shall be chaired by the Chairman of the Committee on Ways and Means

of the House of Representatives and the Chairman of the Committee on Finance of the Senate.

(b) GUIDELINES.—

(1) PURPOSE AND REVISION.—The United States Trade Representative, in consultation with the chairmen and ranking minority members of the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate—

(A) shall, within 120 days after the date of the enactment of this Act, develop written guidelines to facilitate the useful and timely exchange of information between the Trade Representative and the Congressional Oversight Group convened under this section; and

(B) may make such revisions to the guidelines as may be necessary from time to time.

(2) CONTENT.—The guidelines developed under paragraph (1) shall provide for, among other things—

(A) regular, detailed briefings of the Congressional Oversight Group regarding negotiating objectives, including the promotion of certain priorities referred to in section 2102(c), and positions and the status of the applicable negotiations, beginning as soon as practicable after the Congressional Oversight Group is convened, with more frequent briefings as trade negotiations enter the final stage;

(B) access by members of the Congressional Oversight Group, and staff with proper security clearances, to pertinent documents relating to the negotiations, including classified materials;

(C) the closest practicable coordination between the Trade Representative and the Congressional Oversight Group at all critical periods during the negotiations, including at negotiation sites;

(D) after the applicable trade agreement is concluded, consultation regarding ongoing compliance and enforcement of negotiated commitments under the trade agreement; and

(E) the time frame for submitting the report required under section 2102(c)(8).

(c) REQUEST FOR MEETING.—Upon the request of a majority of the Congressional Oversight Group, the President shall meet with the Congressional Oversight Group before initiating negotiations with respect to a trade agreement, or at any other time concerning the negotiations.

19 USC 3808.

SEC. 2108. ADDITIONAL IMPLEMENTATION AND ENFORCEMENT REQUIREMENTS.

President.

(a) IN GENERAL.—At the time the President submits to the Congress the final text of an agreement pursuant to section 2105(a)(1)(C), the President shall also submit a plan for implementing and enforcing the agreement. The implementation and enforcement plan shall include the following:

(1) BORDER PERSONNEL REQUIREMENTS.—A description of additional personnel required at border entry points, including a list of additional customs and agricultural inspectors.

(2) AGENCY STAFFING REQUIREMENTS.—A description of additional personnel required by Federal agencies responsible for monitoring and implementing the trade agreement,

including personnel required by the Office of the United States Trade Representative, the Department of Commerce, the Department of Agriculture (including additional personnel required to implement sanitary and phytosanitary measures in order to obtain market access for United States exports), the Department of the Treasury, and such other agencies as may be necessary.

(3) **CUSTOMS INFRASTRUCTURE REQUIREMENTS.**—A description of the additional equipment and facilities needed by the United States Customs Service.

(4) **IMPACT ON STATE AND LOCAL GOVERNMENTS.**—A description of the impact the trade agreement will have on State and local governments as a result of increases in trade.

(5) **COST ANALYSIS.**—An analysis of the costs associated with each of the items listed in paragraphs (1) through (4).

(b) **BUDGET SUBMISSION.**—The President shall include a request for the resources necessary to support the plan described in subsection (a) in the first budget that the President submits to the Congress after the submission of the plan.

President.

SEC. 2109. COMMITTEE STAFF.

19 USC 3809.

The grant of trade promotion authority under this title is likely to increase the activities of the primary committees of jurisdiction in the area of international trade. In addition, the creation of the Congressional Oversight Group under section 2107 will increase the participation of a broader number of Members of Congress in the formulation of United States trade policy and oversight of the international trade agenda for the United States. The primary committees of jurisdiction should have adequate staff to accommodate these increases in activities.

SEC. 2110. CONFORMING AMENDMENTS.

(a) **IN GENERAL.**—Title I of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2111 et seq.) is amended as follows:

(1) **IMPLEMENTING BILL.**—

(A) Section 151(b)(1) (19 U.S.C. 2191(b)(1)) is amended by striking “section 1103(a)(1) of the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, or section 282 of the Uruguay Round Agreements Act” and inserting “section 282 of the Uruguay Round Agreements Act, or section 2105(a)(1) of the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002”.

(B) Section 151(c)(1) (19 U.S.C. 2191(c)(1)) is amended by striking “or section 282 of the Uruguay Round Agreements Act” and inserting “, section 282 of the Uruguay Round Agreements Act, or section 2105(a)(1) of the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002”.

(2) **ADVICE FROM INTERNATIONAL TRADE COMMISSION.**—Section 131 (19 U.S.C. 2151) is amended—

(A) in subsection (a)—

(i) in paragraph (1), by striking “section 123 of this Act or section 1102 (a) or (c) of the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988,” and inserting “section 123 of this Act or section 2103(a) or (b) of the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002,”; and

(ii) in paragraph (2), by striking “section 1102 (b) or (c) of the Omnibus Trade and Competitiveness

Act of 1988” and inserting “section 2103(b) of the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002”;

(B) in subsection (b), by striking “section 1102(a)(3)(A)” and inserting “section 2103(a)(3)(A) of the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002”; and

(C) in subsection (c), by striking “section 1102 of the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988,” and inserting “section 2103 of the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002,”.

(3) HEARINGS AND ADVICE.—Sections 132, 133(a), and 134(a) (19 U.S.C. 2152, 2153(a), and 2154(a)) are each amended by striking “section 1102 of the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988,” each place it appears and inserting “section 2103 of the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002,”.

(4) PREREQUISITES FOR OFFERS.—Section 134(b) (19 U.S.C. 2154(b)) is amended by striking “section 1102 of the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988” and inserting “section 2103 of the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002”.

(5) ADVICE FROM PRIVATE AND PUBLIC SECTORS.—Section 135 (19 U.S.C. 2155) is amended—

(A) in subsection (a)(1)(A), by striking “section 1102 of the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988” and inserting “section 2103 of the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002”;

(B) in subsection (e)(1)—

(i) by striking “section 1102 of the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988” each place it appears and inserting “section 2103 of the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002”; and

(ii) by striking “section 1103(a)(1)(A) of such Act of 1988” and inserting “section 2105(a)(1)(A) of the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002”; and

(C) in subsection (e)(2), by striking “section 1101 of the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988” and inserting “section 2102 of the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002”.

(6) TRANSMISSION OF AGREEMENTS TO CONGRESS.—Section 162(a) (19 U.S.C. 2212(a)) is amended by striking “or under section 1102 of the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988” and inserting “or under section 2103 of the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002”.

19 USC 3810.

(b) APPLICATION OF CERTAIN PROVISIONS.—For purposes of applying sections 125, 126, and 127 of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2135, 2136(a), and 2137)—

(1) any trade agreement entered into under section 2103 shall be treated as an agreement entered into under section 101 or 102, as appropriate, of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2111 or 2112); and

(2) any proclamation or Executive order issued pursuant to a trade agreement entered into under section 2103 shall be treated as a proclamation or Executive order issued pursuant to a trade agreement entered into under section 102 of the Trade Act of 1974.

SEC. 2111. REPORT ON IMPACT OF TRADE PROMOTION AUTHORITY. 19 USC 3811.

(a) **IN GENERAL.**—Not later than 1 year after the date of enactment of this Act, the International Trade Commission shall report to the Committee on Finance of the Senate and the Committee on Ways and Means of the House of Representatives regarding the economic impact on the United States of the trade agreements described in subsection (b).

Deadline.

(b) **AGREEMENTS.**—The trade agreements described in this subsection are the following:

- (1) The United States-Israel Free Trade Agreement.
- (2) The United States-Canada Free Trade Agreement.
- (3) The North American Free Trade Agreement.
- (4) The Uruguay Round Agreements.
- (5) The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations.

SEC. 2112. INTERESTS OF SMALL BUSINESS.

19 USC 3812.

The Assistant United States Trade Representative for Industry and Telecommunications shall be responsible for ensuring that the interests of small business are considered in all trade negotiations in accordance with the objective described in section 2102(a)(8). It is the sense of the Congress that the small business functions should be reflected in the title of the Assistant United States Trade Representative assigned the responsibility for small business.

SEC. 2113. DEFINITIONS.

19 USC 3813.

In this title:

(1) **AGREEMENT ON AGRICULTURE.**—The term “Agreement on Agriculture” means the agreement referred to in section 101(d)(2) of the Uruguay Round Agreements Act (19 U.S.C. 3511(d)(2)).

(2) **AGREEMENT ON SAFEGUARDS.**—The term “Agreement on Safeguards” means the agreement referred to in section 101(d)(12) of the Uruguay Round Agreements Act (19 U.S.C. 3511(d)(12)).

(2) **AGREEMENT ON SUBSIDIES AND COUNTERVAILING MEASURES.**—The term “Agreement on Subsidies and Countervailing Measures” means the agreement referred to in section 101(d)(13) of the Uruguay Round Agreements Act (19 U.S.C. 3511(d)(13)).

(4) **ANTIDUMPING AGREEMENT.**—The term “Antidumping Agreement” means the Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 referred to in section 101(d)(7) of the Uruguay Round Agreements Act (19 U.S.C. 3511(d)(7)).

(5) **APPELLATE BODY.**—The term “Appellate Body” means the Appellate Body established under Article 17.1 of the Dispute Settlement Understanding.

(6) **CORE LABOR STANDARDS.**—The term “core labor standards” means—

- (A) the right of association;
 - (B) the right to organize and bargain collectively;
 - (C) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor;
 - (D) a minimum age for the employment of children;
- and

(E) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health.

(7) DISPUTE SETTLEMENT UNDERSTANDING.—The term “Dispute Settlement Understanding” means the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes referred to in section 101(d)(16) of the Uruguay Round Agreements Act.

(8) GATT 1994.—The term “GATT 1994” has the meaning given that term in section 2 of the Uruguay Round Agreements Act (19 U.S.C. 3501).

(9) ILO.—The term “ILO” means the International Labor Organization.

(10) IMPORT SENSITIVE AGRICULTURAL PRODUCT.—The term “import sensitive agricultural product” means an agricultural product—

(A) with respect to which, as a result of the Uruguay Round Agreements the rate of duty was the subject of tariff reductions by the United States and, pursuant to such Agreements, was reduced on January 1, 1995, to a rate that was not less than 97.5 percent of the rate of duty that applied to such article on December 31, 1994; or

(B) which was subject to a tariff-rate quota on the date of the enactment of this Act.

(11) UNITED STATES PERSON.—The term “United States person” means—

(A) a United States citizen;

(B) a partnership, corporation, or other legal entity organized under the laws of the United States; and

(C) a partnership, corporation, or other legal entity that is organized under the laws of a foreign country and is controlled by entities described in subparagraph (B) or United States citizens, or both.

(12) URUGUAY ROUND AGREEMENTS.—The term “Uruguay Round Agreements” has the meaning given that term in section 2(7) of the Uruguay Round Agreements Act (19 U.S.C. 3501(7)).

(13) WORLD TRADE ORGANIZATION; WTO.—The terms “World Trade Organization” and “WTO” mean the organization established pursuant to the WTO Agreement.

(14) WTO AGREEMENT.—The term “WTO Agreement” means the Agreement Establishing the World Trade Organization entered into on April 15, 1994.

(15) WTO MEMBER.—The term “WTO member” has the meaning given that term in section 2(10) of the Uruguay Round Agreements Act (19 U.S.C. 3501(10)).

VI. IGNITE A NEW ERA OF GLOBAL ECONOMIC GROWTH THROUGH FREE MARKETS AND FREE TRADE

“When nations close their markets and opportunity is hoarded by a privileged few, no amount—no amount—of development aid is ever enough.

When nations respect their people, open markets, invest in better health and education, every dollar of aid, every dollar of trade revenue and domestic capital is used more effectively.”

PRESIDENT BUSH
MONTERREY, MEXICO
MARCH 22, 2002

A strong world economy enhances our national security by advancing prosperity and freedom in the rest of the world. Economic growth supported by free trade and free markets creates new jobs and higher incomes. It allows people to lift their lives out of poverty, spurs economic and legal reform, and the fight against corruption, and it reinforces the habits of liberty.

We will promote economic growth and economic freedom beyond America's shores. All governments are responsible for creating their own economic policies and responding to their own economic challenges. We will use our economic engagement with other countries to underscore the benefits of policies that generate higher productivity and sustained economic growth, including:

- pro-growth legal and regulatory policies to encourage business investment, innovation, and entrepreneurial activity;
- tax policies—particularly lower marginal tax rates—that improve incentives for work and investment;

- rule of law and intolerance of corruption so that people are confident that they will be able to enjoy the fruits of their economic endeavors;
- strong financial systems that allow capital to be put to its most efficient use;
- sound fiscal policies to support business activity;
- investments in health and education that improve the well-being and skills of the labor force and population as a whole; and
- free trade that provides new avenues for growth and fosters the diffusion of technologies and ideas that increase productivity and opportunity.

The lessons of history are clear: market economies, not command-and-control economies with the heavy hand of government, are the best way to promote prosperity and reduce poverty. Policies that further strengthen market incentives and market institutions are relevant for all economies—industrialized countries, emerging markets, and the developing world.

A return to strong economic growth in Europe and Japan is vital to U.S. national security interests. We want our allies to have strong economies for their own sake, for the sake of the global economy, and for the sake of global security. European efforts to remove structural barriers in their economies are particularly important in this regard, as are Japan's efforts to end deflation and address the problems of non-performing loans in the Japanese banking system. We will continue to use our regular consultations with Japan and our European partners—including through the Group of Seven (G-7)—to discuss policies they are adopting to promote growth in their economies and support higher global economic growth.

Improving stability in emerging markets is also key to global economic growth. International flows of investment capital are needed to expand the productive potential of these economies. These flows allow emerging markets and developing countries to make the investments that raise living standards and reduce poverty. Our long-term objective should be a world in which all countries have investment-grade credit ratings that allow them access to international capital markets and to invest in their future.

We are committed to policies that will help emerging markets achieve access to larger capital flows at lower cost. To this end, we will continue to pursue reforms aimed at reducing uncertainty in financial markets. We will work actively with other countries, the International Monetary Fund (IMF), and the private sector to implement the G-7 Action Plan negotiated earlier this year for preventing financial crises and more effectively resolving them when they occur.

The best way to deal with financial crises is to prevent them from occurring, and we have encouraged the IMF to improve its efforts doing so. We will continue to work with the IMF to streamline the policy conditions for its lending and to focus its lending strategy on achieving economic growth through sound fiscal and

monetary policy, exchange rate policy, and financial sector policy.

The concept of “free trade” arose as a moral principle even before it became a pillar of economics. If you can make something that others value, you should be able to sell it to them. If others make something that you value, you should be able to buy it. This is real freedom, the freedom for a person—or a nation—to make a living. To promote free trade, the United States has developed a comprehensive strategy:

- *Seize the global initiative.* The new global trade negotiations we helped launch at Doha in November 2001 will have an ambitious agenda, especially in agriculture, manufacturing, and services, targeted for completion in 2005. The United States has led the way in completing the accession of China and a democratic Taiwan to the World Trade Organization. We will assist Russia's preparations to join the WTO.
- *Press regional initiatives.* The United States and other democracies in the Western Hemisphere have agreed to create the Free Trade Area of the Americas, targeted for completion in 2005. This year the United States will advocate market-access negotiations with its partners, targeted on agriculture, industrial goods, services, investment, and government procurement. We will also offer more opportunity to the poorest continent, Africa, starting with full use of the preferences allowed in the African Growth and Opportunity Act, and leading to free trade.
- *Move ahead with bilateral free trade agreements.* Building on the free trade agreement with Jordan enacted in 2001, the Administration will work this year to complete free trade agreements with Chile and Singapore. Our aim is to achieve free trade agreements with a mix of developed

and developing countries in all regions of the world. Initially, Central America, Southern Africa, Morocco, and Australia will be our principal focal points.

- *Renew the executive-congressional partnership.* Every administration's trade strategy depends on a productive partnership with Congress. After a gap of 8 years, the Administration reestablished majority support in the Congress for trade liberalization by passing Trade Promotion Authority and the other market opening measures for developing countries in the Trade Act of 2002. This Administration will work with Congress to enact new bilateral, regional, and global trade agreements that will be concluded under the recently passed Trade Promotion Authority.
- *Promote the connection between trade and development.* Trade policies can help developing countries strengthen property rights, competition, the rule of law, investment, the spread of knowledge, open societies, the efficient allocation of resources, and regional integration—all leading to growth, opportunity, and confidence in developing countries. The United States is implementing The Africa Growth and Opportunity Act to provide market-access for nearly all goods produced in the 35 countries of sub-Saharan Africa. We will make more use of this act and its equivalent for the Caribbean Basin and continue to work with multilateral and regional institutions to help poorer countries take advantage of these opportunities. Beyond market access, the most important area where trade intersects with poverty is in public health. We will ensure that the WTO intellectual property rules are flexible enough to allow developing nations to gain access to critical medicines for extraordinary dangers like HIV/AIDS, tuberculosis, and malaria.
- *Enforce trade agreements and laws against unfair practices.* Commerce depends on the rule of law; international trade depends on enforceable agreements. Our top priorities are to resolve ongoing disputes with the European Union, Canada, and Mexico and to make a global effort to address new technology, science, and health regulations that needlessly impede farm exports and improved agriculture. Laws against unfair trade practices are often abused, but the international community must be able to address genuine concerns about government subsidies and dumping. International industrial espionage which undermines fair competition must be detected and deterred.
- *Help domestic industries and workers adjust.* There is a sound statutory framework for these transitional safeguards which we have used in the agricultural sector and which we are using this year to help the American steel industry. The benefits of free trade depend upon the enforcement of fair trading practices. These safeguards help ensure that the benefits of free trade do not come at the expense of American workers. Trade adjustment assistance will help workers adapt to the change and dynamism of open markets.
- *Protect the environment and workers.* The United States must foster economic growth in ways that will provide a better life along with widening prosperity. We will incorporate labor and environmental concerns into U.S. trade negotiations, creating a healthy "network" between multilateral environmental agreements with the WTO, and use the International Labor Organization, trade preference programs, and trade talks to improve working conditions in conjunction with freer trade.
- *Enhance energy security.* We will strengthen our own energy security and the shared prosperity of the global economy by working with our allies, trading partners,

and energy producers to expand the sources and types of global energy supplied, especially in the Western Hemisphere, Africa, Central Asia, and the Caspian region. We will also continue to work with our partners to develop cleaner and more energy efficient technologies.

Economic growth should be accompanied by global efforts to stabilize greenhouse gas concentrations associated with this growth, containing them at a level that prevents dangerous human interference with the global climate. Our overall objective is to reduce America's greenhouse gas emissions relative to the size of our economy, cutting such emissions per unit of economic activity by 18 percent over the next 10 years, by the year 2012. Our strategies for attaining this goal will be to:

- remain committed to the basic U.N. Framework Convention for international cooperation;
- obtain agreements with key industries to cut emissions of some of the most potent greenhouse gases and give transferable credits to companies that can show real cuts;
- develop improved standards for measuring and registering emission reductions;
- promote renewable energy production and clean coal technology, as well as nuclear power—which produces no greenhouse gas emissions, while also improving fuel economy for U.S. cars and trucks;
- increase spending on research and new conservation technologies, to a total of \$4.5 billion—the largest sum being spent on climate change by any country in the world and a \$700 million increase over last year's budget; and
- assist developing countries, especially the major greenhouse gas emitters such as China and India, so that they will have the tools and resources to join this effort and be able to grow along a cleaner and better path.

LAMPIRAN 3

ANALISIS REGRESI DAN UJI HIPOTESIS SIGNIFIKANSI FTAS AS TERHADAP BELANJA PERTAHANAN AS

Hipotesis

$H_0: b_0 = 0$ dan $H_0: b_0 = 0 \rightarrow$ hipotesis mendukung *status quo*, di mana variabel independen tidak signifikan atau tidak terdapat pengaruh yang signifikan terhadap variabel dependen.

$H_0: b_1 \neq 0$ dan $H_1: b_1 \neq 0 \rightarrow$ hipotesis menegasikan *status quo*, di mana variabel-variabel diduga memiliki hubungan atau variabel independen signifikan atau terdapat pengaruh yang signifikan terhadap variabel independen.

Data

Kewajiban yang Terkumpul, Gross Domestic Product, dan Belanja Pertahanan AS, Periode 2000-2008

Tahun	Kewajiban yang Terkumpul (dalam juta dolar)	Gross Domestic Product (dalam milyar dolar)	Belanja Pertahanan (dalam milyar dolar)	Proporsi Kewajiban dalam GDP
2000	\$19754	\$9951,5	\$371	0,2%
2001	\$18619	\$10286,2	\$393	0,18%
2002	\$19084	\$10642,3	\$437,7	0,18%
2003	\$19861	\$11142,1	\$497,9	0,18%
2004	\$21289	\$11867,8	\$550,8	0,18%
2005	\$23224	\$12638,4	\$589	0,18%
2006	\$25159	\$13398,9	\$624,9	0,19%
2007	\$26134	\$14077,6	\$662,1	0,19%
2008	\$25788	\$14441,4	\$737,9	0,18%

Sumber: Data kewajiban yang terkumpul diolah dari U.S. International Trade Commission, *Values of U.S. Imports for Consumption, Duties Collected, and Ratio of Duties to Values, 1891-2008*, (Statistical Services Division, Office of Investigations, Office of Operation, April 2009). Data GDP diolah dari Bureau Economic Analysis, *National Income and Product Accounts Table*, (U.S. Department of Commerce, 2009).

Analisis Data I

Analisis Regresi Linier (X=Proporsi Kewajiban, Y=Belanja Pertahanan)

Regression Statistics	
Multiple R	0.181942
R Square	0.033103
Adjusted R Square	-0.10503
Standard Error	132.0405
Observations	9

ANOVA					
	df	SS	MS	F	Significance F
Regression	1	4178.307	4178.307	0.239655	0.639423
Residual	7	122042.9	17434.7		
Total	8	126221.2			

	Coefficients	Standard Error	t Stat	P-value	Lower 95%	Upper 95%	Lower 95.0%	Upper 95.0%
Intercept	1120.679	1186.046	0.944887	0.37618	-1683.87	3925.232	-1683.87	3925.232
Proporsi	-3145.79	6425.94	-0.48955	0.639423	-18340.7	12049.14	-18340.7	12049.14

Formula Regresi

$$Y = 1120,679 - 3145,79X$$

$\downarrow \qquad \qquad \downarrow$
 $t_0 = 0,945 \quad t_1 = -0,49$

Deskripsi Formula

- $b_0=1120,679 \rightarrow$ belanja pertahanan sebesar 1120,679 ketika tidak dipengaruhi oleh proporsi kewajiban ($X=0$).
 $b_1=-3145,79 \rightarrow$ nilai belanja pertahanan berubah-ubah ekuivalen perubahan proporsi kewajiban, tanda - (minus) menunjukkan “semakin besar nilai proporsi kewajiban, maka semakin kecil nilai belanja pertahanan.”
- $t_0=0,945$ dan $t_1=-0,49 \rightarrow$ menunjukkan seberapa besar/kuat b (yang mana yang lebih signifikan untuk menjelaskan persamaan (1), apakah b_0 atau b_1). Hasil analisis data menunjukkan bahwa t_1 lebih kecil daripada t_0 , maka b_1

tidak lebih kuat daripada b_0 untuk menjelaskan persamaan (1), atau proporsi kewajiban tidak begitu kuat untuk mempengaruhi belanja pertahanan.

- R^2 (*R Square*)=3,3% → menunjukkan seberapa kuatnya X mempengaruhi Y. Dengan melihat R^2 yang tidak terlalu besar, yang hanya sebesar 3,3%, maka proporsi kewajiban tidak kuat mempengaruhi belanja pertahanan.
- $F=0,239655$ → F dapat digunakan untuk menentukan apakah hubungan variabel-variabel terjadi secara kebetulan. Dengan mengetahui distribusi kemungkinan F atau **Signifikansi F**, dapat diketahui seberapa kuat kedua variabel terjadi secara kebetulan. **Signifikansi F=0,639423** menunjukkan X mempengaruhi Y secara kebetulan (tidak signifikan), atau proporsi kewajiban (X) tidak signifikan terhadap belanja pertahanan (Y).
- Hubungan X dan Y menerima hipotesis H_0 . Proporsi Kewajiban (X) tidak signifikan terhadap Belanja Pertahanan (Y).
- Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa: (1) proporsi kewajiban tidak signifikan terhadap belanja pertahanan – ditunjukkan oleh nilai R^2 dan F; (2) belanja pertahanan tidak cukup kuat dipengaruhi oleh proporsi kewajiban – ditunjukkan oleh nilai t.

Analisis Data II

Analisis Regresi Linier Berganda

Regression Statistics	
Multiple R	0.993319
R Square	0.986683
Adjusted R Square	0.978692
Standard Error	18.33533
Observations	9

ANOVA					
	df	SS	MS	F	Significance F
Regression	3	124540.3	41513.42	123.4841	4.15E-05
Residual	5	1680.921	336.1842		
Total	8	126221.2			

	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>	<i>Lower 95.0%</i>	<i>Upper 95.0%</i>
Intercept	-436.342	532.2861	-0.81975	0.449654	-1804.63	931.9425	-1804.63	931.9425
Kewajiban	-0.02491	0.030737	-0.8104	0.454539	-0.10392	0.054102	-0.10392	0.054102
GDP	0.118188	0.055182	2.141791	0.085124	-0.02366	0.260037	-0.02366	0.260037
Proporsi	559.5243	2950.616	0.18963	0.857057	-7025.28	8144.324	-7025.28	8144.324

Formula Regresi

$$Y = -436,342 - 0,025X_1 + 0,118X_2 + 559,523X_3$$

$$\begin{matrix} \downarrow & \downarrow & \downarrow & \downarrow \\ t_0 = -0,82 & t_1 = -0,81 & t_3 = 2,141 & t_4 = 0,19 \end{matrix} \dots (2)$$

Deskripsi Formula

Pengujian Parsial → pengujian untuk menentukan signifikan atau tidak signifikan masing-masing nilai koefisien regresi (b_0, b_1, b_2, b_3) secara sendiri-sendiri terhadap variabel dependen (Y).

Pengujian b_1 (koefisien kewajiban)

- $b_0 = -436,342$ → belanja pertahanan sebesar -1120,679 ketika tidak dipengaruhi oleh ketiga variabel ($X_1=0, X_2=0, X_3=0$).
- $b_1 = -0,025$ → nilai belanja pertahanan berubah-ubah ekuivalen perubahan proporsi kewajiban, tanda – (minus) menunjukkan “semakin besar nilai proporsi kewajiban, maka semakin kecil nilai belanja pertahanan.”
- $t_0 = -0,82$ dan $t_1 = -0,81$ → menunjukkan seberapa besar/kuat b (yang mana yang lebih signifikan untuk menjelaskan persamaan (1), apakah b_0 atau b_1). Hasil analisis data menunjukkan bahwa t_1 lebih kecil daripada t_0 , maka b_1 tidak lebih kuat daripada b_0 untuk menjelaskan persamaan (1), atau kewajiban tidak begitu kuat untuk mempengaruhi belanja pertahanan.

Pengujian b_2 (koefisien GDP)

- $b_0 = -436,342$ → belanja pertahanan sebesar -1120,679 ketika tidak dipengaruhi oleh ketiga variabel ($X_1=0, X_2=0, X_3=0$).

- $b_2=0,118 \rightarrow$ nilai belanja pertahanan berubah-ubah ekuivalen perubahan proporsi kewajiban, tanda + (plus) menunjukkan “semakin besar nilai proporsi kewajiban, maka semakin besar nilai belanja pertahanan.”
- $t_0=-0,82$, $t_1=-0,81$, dan $t_2=2,141 \rightarrow$ menunjukkan seberapa besar/kuat b (yang mana yang lebih signifikan untuk menjelaskan persamaan (1), apakah b_0 atau b_1). Hasil analisis data menunjukkan bahwa t_2 lebih besar daripada t_0 dan t_1 , maka b_2 lebih kuat daripada b_0 dan b_1 untuk menjelaskan persamaan (1), atau GDP begitu kuat untuk mempengaruhi belanja pertahanan.

Pengujian b_3 (koefisien proporsi kewajiban)

- $b_0=-436,342 \rightarrow$ belanja pertahanan sebesar -1120,679 ketika tidak dipengaruhi oleh ketiga variabel ($X_1=0, X_2=0, X_3=0$).
 $b_3=559,523 \rightarrow$ nilai belanja pertahanan berubah-ubah ekuivalen perubahan proporsi kewajiban, tanda + (plus) menunjukkan “semakin besar nilai proporsi kewajiban, maka semakin besar nilai belanja pertahanan.” (dalam persamaan (2) dan dibedakan dari persamaan (1))
- $t_0=-0,82$, $t_1=-0,81$, $t_2=2,141$, dan $t_3=0,19 \rightarrow$ menunjukkan seberapa besar/kuat b (yang mana yang lebih signifikan untuk menjelaskan persamaan (1), apakah b_0 atau b_1). Hasil analisis data menunjukkan bahwa t_3 lebih besar daripada t_0 dan t_1 , maka b_3 lebih kuat daripada b_0 dan b_1 untuk menjelaskan persamaan (1), atau proporsi kewajiban lebih kuat untuk mempengaruhi belanja pertahanan. Tetapi t_3 lebih kecil daripada t_2 , maka b_3 tidak lebih kuat daripada b_2 untuk menjelaskan persamaan (2), atau proporsi kewajiban tidak lebih kuat dari GDP untuk mempengaruhi belanja pertahanan.

Pengujian Simultan $\rightarrow$ pengujian melibatkan ketiga variabel independen terhadap variabel dependen secara simultan/bersama-sama.

- R^2 (*R Square*)= $98\% \rightarrow$ menunjukkan seberapa kuatnya X mempengaruhi Y . Dengan melihat R^2 yang besar, yang bernilai 98% , maka persamaan (2)

adalah kuat. Artinya, secara bersama-sama, kewajiban, GDP, dan proporsi kewajiban dapat menjelaskan besar belanja pertahanan.

- **$F = 4.15E-05 \rightarrow F$** dapat digunakan untuk menentukan apakah hubungan variabel-variabel terjadi secara kebetulan. Dengan mengetahui distribusi kemungkinan F atau **Signifikansi F** , dapat diketahui seberapa kuat kedua variabel terjadi secara kebetulan. **Signifikansi $F = 4.15E-05$** , yang sangat kecil sekali, menunjukkan X mempengaruhi Y tidak secara kebetulan (signifikan), atau kewajiban, GDP, dan proporsi kewajiban secara bersama-sama adalah signifikan terhadap belanja pertahanan.

Kesimpulan

- Hubungan X dan Y menolak hipotesis H_0 . Kewajiban (X_1), GDP (X_2), dan Proporsi Kewajiban (X_3) secara bersama-sama adalah signifikan terhadap Belanja Pertahanan (Y).
- Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa: (1) ketiga variabel (kewajiban, GDP, dan proporsi kewajiban) signifikan terhadap belanja pertahanan – ditunjukkan oleh nilai R^2 dan F ; (2) belanja pertahanan paling kuat dipengaruhi oleh GDP, selanjutnya secara berurutan, belanja pertahanan kuat dipengaruhi oleh proporsi kewajiban dan nilai kewajiban yang terkumpul – ditunjukkan oleh nilai t .