

BAB 2
NAFTA DALAM KONTEKS HISTORIS,
DINAMIKA POLITIK EKONOMI DAN LEGALISASI

*“As long as capital—both human and money—can move toward opportunity,
trade will not balance.”*

Walter B. Wriston (1919 - 2005)
U.S. banker

“Laws are not masters but servants, and he rules them who obeys them.”

Henry Ward Beecher (1813 - 1887)
U.S. cleric and abolitionist.
Proverbs from Plymouth Pulpit

Sekilas pernyataan Wriston dapat dilihat sebagai sebuah kritikan terhadap NAFTA. Bahkan jika dibandingkan dengan pernyataan Ambassador Robert Zoelick, jelas bahwa kedua tokoh beda yang hidup di zaman yang berbeda memiliki pernyataan yang cukup bertentangan. Yang satu akan menyatakan bahwa perdagangan yang seimbang dapat membuka kesempatan bagi buruh dan modal sedangkan yang lain akan berargumen sebaliknya. Entah argumen apa yang melatarbelakangi perbedaan pendapat di antara keduanya namun dalam konteks NAFTA, pernyataan Wriston benar adanya.

Hal inilah yang hendak ditelaah dalam bab ini bahwa sejak dibentuknya NAFTA apakah penekanan dari pembentukannya? Apakah perdagangan atau kesempatan? Apakah NAFTA semata-mata alat bagi para anggotanya ataukah sebuah bentuk regionalisme yang sebenarnya? Pertanyaan-pertanyaan ini menjadi relevan guna memahami nuansa politik yang terjadi pada saat pembentukan NAFTA sekaligus menjadi tolak ukur untuk menilai NAFTA itu sendiri. Guna memahami hal tersebut, pembahasan terhadap masalah-masalah ini akan difokuskan pada awal tahun 1980 hingga tahun 1994 pada saat NAFTA secara efektif berlaku di tiga negara. Pembatasan ini penting untuk memahami kontekstualitas dari permasalahan yang ada terutama suasana batin yang terjadi pada saat itu. Hal ini akan dibahas dalam beberapa bagian. Pertama akan dibahas mengenai dinamika historis pembentukan NAFTA. Kedua akan dibahas mengenai dinamika yang terjadi pada saat NAFTA sedang berjalan. Ketiga akan dibahas

keterkaitan antara dinamika politik ketiga negara anggota dengan NAFTA itu sendiri.

2.1. NAFTA dalam konteks sejarah

Menelaah sejarah pembentukan NAFTA, haruslah dimulai dari hubungan kondisi ekonomi Meksiko pada awal tahun 1980 dan hubungannya dengan AS pada dekade selanjutnya. Titik ini penting untuk dipahami karena pada titik inilah, “roh” dari NAFTA itu sendiri muncul dan termanifestasi. Memang betul banyak klaim yang menyatakan bahwa pada dasarnya NAFTA terbentuk untuk mempersatukan kerjasama ekonomi ketiga negara Amerika Utara atau salah satu fenomena regionalisme yang baru. Namun dalam kenyataannya sedikit sukar untuk menemukan adanya nuansa kerjasama dari ketiga negara dalam NAFTA atau munculnya eksistensi dari NAFTA sebagai sebuah bentuk organisasi regionalisme.²⁰ Dari analisis secara historis setidaknya ada dua argumen yang dapat diutarakan berkenaan dengan pernyataan di atas. Pertama, NAFTA merupakan *exit strategy* dari AS dan Meksiko atas kegagalan Putaran Uruguay. Kedua, melalui NAFTA, AS menunjukkan kelasnya sebagai salah satu aktor kuat tidak hanya diantara Meksiko dan Kanada tetapi juga dalam arena politik internasional.

Pada awal tahun 1980, Meksiko berada dalam pemerintahan Presiden Miguel de la Madrid yang sedang berusaha mentransformasi perekonomiannya akibat krisis utang Meksiko dengan merumuskan kebijakan *apertura (market opening)*. Krisis yang dialami Meksiko lebih disebabkan oleh rendahnya *domestic saving* dan meningkatnya nilai tukar berlebihan (*overvalued*) terhadap peso. Cara yang paling mudah untuk mengatasi hal ini adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi dengan mengimpor barang dan modal guna meningkatkan persaingan di pasar Meksiko. Hal inilah yang membuat Presiden Salinas, pengganti Presiden de la Madrid, memutuskan untuk membuka ekonomi Meksiko kepada pasar dunia. GATT merupakan pilihan Salinas untuk mendapat akses tersebut namun dengan

²⁰ William P. Avery, *Domestic Interests in NAFTA Bargaining*, Political Science Quarterly, Vol. 113, No. 2 (Summer, 1998), pp. 281-305, The Academy of Political Science, diakses melalui <http://www.jstor.org/stable/2657857>, pada tanggal 10/05/2010 pukul 9:08:00

buntutnya putaran Uruguay maka membuka akses ke pasar AS menjadi strategi yang penting bagi Meksiko.

Pada tahun 1990, Presiden Salinas memulai memulai pembicaraan dengan AS mengenai kemungkinan disepakatinya sebuah FTA di antara kedua negara. Pembicaraan ini jelas disambut dengan baik oleh AS mengingat hubungan kedua negara selalu terganggu oleh masalah imigran, perbatasan serta penerapan *Calvo Doctrine*. Jelas respon baik tersebut lebih dikarenakan AS memandang bahwa FTA ini dapat digunakan sebagai salah satu cara untuk memenuhi kepentingan AS sendiri. Selain itu, AS juga menilai bahwa dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi di Meksiko akan mampu menyerap tenaga kerja Meksiko dan dengan sendirinya akan mampu mengurangi jumlah imigran di AS.

Tidak hanya itu, NAFTA bagi AS merupakan kesempatan untuk mengkapitalisasi pasar ke selatan Amerika. Dimulai dari Meksiko, NAFTA menjadi pintu baru bagi eksportir AS menuju pasar dengan 100 juta konsumen terutama dengan penerapan tarif Meksiko yang lima kali lebih besar dari tarif AS. Nilai tambah dari NAFTA bagi AS adalah akan banyaknya muatan lokal AS pada produk impor Meksiko dibanding dengan produk impor dari Asia. Pada tataran global, AS berpendapat bahwa terbentuknya NAFTA akan mampu menekan Eropa dan Jepang pada putaran Uruguay yang berlangsung sangat lamban. Hal ini dilakukan sebagai pendekatan untuk menjaga kekuatan politik di pasar global melalui pembentukan kerjasama regional sekaligus menjadi alternatif lain dikala negosiasi WTO tidak berhasil.

Meksiko tidak memiliki pemikiran senaif AS karena pertimbangan Presiden Salinas lebih kepada pertimbangan domestik dibandingkan pertimbangan global. Tujuan utama dari strategi Salinas adalah mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya dari NAFTA. Selain itu, Salinas juga melihat bahwa dengan menstimulasi pertumbuhan dan perkembangan domestik akan menenangkan para oposisinya terhadap kebijakan reformasi sekaligus memperkuat proses reformasi itu sendiri. Dengan kata lain, bagi Meksiko, NAFTA merupakan suatu cara untuk mengunci proses reformasi domestiknya. Mengunci dalam arti bahwa keterikatannya terhadap NAFTA akan menaikan *political cost* apabila reformasi

ekonomi tidak dilakukan.²¹ Hal ini juga yang akan memudahkan Salinas atau Presiden selanjutnya menolak perlindungan terhadap sektor industri atau kepentingan kelompok tertentu.²² Langkah ini diharapkan Salinas akan memampukan kestabilan keadaan domestik sehingga dapat menaikkan laju FDI yang akan memicu pertumbuhan ekonomi Meksiko.²³

Yang unik dari dinamika sejarah NAFTA adalah posisi atau peran dari Kanada. Meskipun Pemerintah Kanada menyatakan bahwa NAFTA memegang peran yang penting dalam perekonomian Kanada seperti membuka akses terhadap pasar di Meksiko dan menarik lebih banyak investor ke Kanada namun banyak pakar menyatakan bahwa partisipasi Kanada ke dalam NAFTA lebih dikarenakan kekhawatiran Kanada terhadap FTA di antara AS dan Meksiko. Hal ini dikarenakan Kanada melihat bahwa rendahnya upah minimum buruh Meksiko mampu mengalahkan *competitive advantage* Kanada dan akan menarik semua FDI AS ke Meksiko meninggalkan Kanada. Secara umum, Kanada juga melihat bahwa kesepakatan FTA antara AS-Meksiko akan terus berlangsung dengan atau tanpa partisipasi Kanada. Oleh karena itu, untuk meminimalisir dampak negatif dari FTA antara AS-Meksiko maka Kanada juga mengajukan kesediaannya untuk berpartisipasi dalam FTA tersebut.

Secara historis dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya NAFTA adalah FTA bilateral antara AS dan Meksiko bukan regionalisasi ekonomi antara negara-negara kawasan Amerika Utara. Proses perubahan FTA bilateral menjadi NAFTA regional tidaklah semata-mata dari kesadaran bahwa diperlukannya sebuah kerjasama regional tetapi lebih kepada kesadaran bahwa kerjasama regional dapat dijadikan sebuah alat diplomasi yang efektif untuk memenuhi kepentingan (atau dalam konteks NAFTA lebih tepat apabila disebut dengan kebutuhan) dalam negeri.

²¹ Maxwell A. Cameron and Carol Wise, *The Political Impact of NAFTA on Mexico: Reflections on the Political Economy of Democratization*, Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique, Vol. 37, No. 2 (Jun., 2004), pp. 301-323, Canadian Political Science Association and the Société québécoise de science politique, <http://www.jstor.org/stable/25165643>, 10/05/2010 9:08:00

²² Langkah penguncian ini dianggap Salinas penting guna mendorong reformasi atas penggunaan *ejido lands* (*communal agricultural property*). Hal ini dikarenakan Konggres Meksiko memperbolehkan penjualan dan konsolidasi *ejido lands* apabila NAFTA berhasil diratifikasi.

²³ Salinas berasumsi bahwa dengan masuknya FDI kedalam Meksiko akan masuk bersamaan dengan teknologi dan kemampuan managerialnya.

Tidak hanya itu, NAFTA memfokuskan pada laju pergerakan modal sebagai karakter utama untuk memperdalam integrasi ketiga negara. Hal ini sangat logis mengingat laju pergerakan modal akan sangat berkaitan dengan FDI yang secara otomatis akan membawa aset-aset mereka ke negara yang dituju. Sehingga tidak heran apabila NAFTA disebut sebagai katalis pertumbuhan ekonomi. Permasalahannya adalah apakah NAFTA hanya merupakan katalis pertumbuhan ekonomi saja? Ataukah NAFTA merupakan salah satu *means* untuk mendapatkan kepentingan tertentu?

2.2. Di balik sejarah pembentukan NAFTA

Hampir seluruh literatur mengenai NAFTA akan dengan mudah menjawab pertanyaan dengan menyatakan bahwa Meksikolah yang membutuhkan NAFTA. Alasannya sederhana, keadaan perekonomian domestik mereka lah yang menjadikan Meksiko sebagai jawaban yang paling tepat. Namun dalam kenyataannya, AS juga berada dalam posisi yang sama dengan Meksiko yakni perubahan perekonomian domestik.

Pertengahan 1980-an, perekonomian domestik AS mengalami perubahan arah. Hal ini dikarenakan neraca perdagangan AS yang tidak seimbang.²⁴ Pertama, nilai impor dari Jepang melebihi nilai ekspor AS ke Jepang hingga tiga kali lipat terutama pada tahun 1985-1987 menghasilkan rasio impor-ekspor AS menjadi 2:1. Kedua, nilai dollar naik pada akhir Februari 1985 namun terdepresiasi pada September di tahun yang sama. Pada akhir kuartal 1986, defisit perdagangan *constant-dollar* mulai menurun. Namun pada tahun 1991, total defisit menurun dari US\$100 milyar menjadi \$74.1 milyar namun rasio impor-ekspor menurun dari 1.65 di tahun 1986 menjadi 1.18 di tahun 1991. Situasi ini sangat mengkhawatirkan produsen AS karena produk mereka dirugikan di pasar luar negeri sedangkan produk asing terus meningkat di pasar AS.

²⁴ I.M. Destler, *American Trade Politics*, (New York; Institute for International Economics, 1994), hlm 204-205

Tabel 1.
World merchandise exports by region and selected economy, 1948, 1953, 1963, 1973, 1983, 1993, 2003

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2009
	Value							
World	59	84	157	579	1838	3676	7376	12178
	Share							
World	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
North America	28.1	24.8	19.9	17.3	16.8	18.0	15.8	13.2
United States	21.7	18.8	14.9	12.3	11.2	12.6	9.8	8.7
Canada	5.5	5.2	4.3	4.6	4.2	3.9	3.7	2.6
Mexico	0.9	0.7	0.6	0.4	1.4	1.4	2.2	1.9
South and Central America	11.3	9.7	6.4	4.3	4.4	3.0	3.0	3.8
Brazil	2.0	1.8	0.9	1.1	1.2	1.0	1.0	1.3
Argentina	2.8	1.3	0.9	0.6	0.4	0.4	0.4	0.5
Europe	35.1	39.4	47.8	50.9	43.5	45.4	45.9	41.2
Germany a	1.4	5.3	9.3	11.7	9.2	10.3	10.2	9.2
France	3.4	4.8	5.2	6.3	5.2	6.0	5.3	4.0
Italy	1.8	1.8	3.2	3.8	4.0	4.6	4.1	3.3
United Kingdom	11.3	9.0	7.8	5.1	5.0	4.9	4.1	2.9
Commonwealth of Independent States (CIS) b	-	-	-	-	-	1.5	2.6	3.7
Africa	7.3	6.5	5.6	4.8	4.5	2.5	2.4	3.2
South Africa c	2.0	1.6	1.5	1.0	1.0	0.7	0.5	0.5
Middle East	1.9	2.7	3.2	4.1	6.8	3.5	4.1	5.7
Asia	14.0	13.4	12.5	14.9	19.1	26.1	26.2	29.4
China	0.9	1.2	1.3	1.0	1.2	2.5	5.9	9.9
Japan	0.4	1.5	3.5	6.4	8.0	9.9	6.4	4.8
India	2.2	1.3	1.0	0.5	0.5	0.6	0.8	1.3
Australia and New Zealand	3.7	3.2	2.4	2.1	1.4	1.4	1.2	1.5
Six East Asian Traders	3.4	3.0	2.5	3.6	5.8	9.7	9.6	9.6
Memorandum item:								
EU d	-	-	24.5	37.0	31.3	37.4	42.4	37.7
USSR, Former	2.2	3.5	4.6	3.7	5.0	-	-	-
GATT/WTO Members e	63.4	69.6	75.0	84.1	78.4	89.3	94.3	94.5

a Figures refer to the Fed. Rep. of Germany from 1948 through 1983.

b Figures are significantly affected by including the mutual trade flows of the Baltic States and the CIS between 1993 and 2003.

c Beginning with 1998, figures refer to South Africa only and no longer to the Southern African Customs Union.

d Figures refer to the EEC(6) in 1963, EC(9) in 1973, EC(10) in 1983, EU(12) in 1993, EU(25) in 2003 and EU(27) in 2009.

e Membership as of the year stated.

Note: Between 1973 and 1983 and between 1993 and 2003 export shares were significantly influenced by oil price developments.

Sumber: WTO, 2010

Seperti yang dapat dilihat dari tabel di atas bahwa volume ekspor AS dari tahun 1953 mengalami penurunan dan mencapai titik terendah pada tahun 1983. Kondisi inilah yang mendorong AS untuk membuka pasar selain Jepang untuk menaikkan nilai ekspornya.²⁵ Jelas, AS tidak dapat mengandalkan sepenuhnya pada GATT karena perundingan GATT yang dimulai sejak 1986, belum membuahkan

²⁵ *Ibid*, hlm. 208

hasil. Memasuki tahun 1990, tidak hanya Meksiko yang merasa dirugikan oleh lambatnya perkembangan GATT, AS pun merasakan frustrasi yang sama. Tekanan dari Kongres untuk memperbaiki perekonomian domestik namun tidak dapat secara gegabah memberlakukan *super-301* terhadap Jepang dan menjadi tidak strategis apabila menekan negara-negara lain untuk menyelesaikan perundingan GATT, jelas bahwa FTA dengan Meksiko menjadi pilihan yang tidak hanya strategis namun paling *feasible* pada saat itu.

Sayangnya pilihan tersebut bukanlah pilihan yang mudah. Hal ini dikarenakan pilihan tersebut dibuat pada saat, di akhir pemerintahan Bush. Pada tahun 1992, Clinton menggantikan Bush. Pada saat itu, NAFTA belum disetujui Kongres dan wacana re-negosiasi NAFTA sedang bergulir. Namun Clinton menolak re-negosiasi NAFTA sebaliknya ia mengajukan adanya perjanjian tambahan yang mengatur masalah lingkungan, standarisasi buruh dan antisipasi terhadap peningkatan impor yang mendadak.²⁶ Usulan Clinton ini dapat dikatakan sebagai usulan yang baik namun diberikan pada saat yang kurang tepat. Hal ini dikarenakan usulan ini justru memancing reaksi keras dari para oposisi terutama kaum buruh dan *environmentalist*.²⁷

Ross Perot menggunakan kesempatan ini untuk menyuarakan pandangan kaum buruh mengistilahkan NAFTA dengan "*the giant of a sucking sound*."²⁸ Istilah ini sangat mempengaruhi publik AS terutama kelas menengah yang mengalami stagnasi pendapatan selama 20 tahun terakhir serta kaum produsen yang khawatir dengan persaingan internasional yang ketat. Sehingga tidak heran istilah Perot menjadikan NAFTA suatu momok yang menakutkan publik AS.²⁹ Tidak hanya masalah buruh, kelompok lingkungan hidup juga berargumen bahwa

²⁶ *Ibid*, hlm. 220

²⁷ Paul Krugman, *The Uncomfortable Truth about NAFTA: It's Foreign Policy, Stupid*, Foreign Affairs, Vol. 72, No. 5 (Nov. - Dec., 1993), pp. 13-19, Council on Foreign Relations, diakses melalui <http://www.jstor.org/stable/20045808>, pada tanggal 10/05/2010 pukul 8:56:00

²⁸ Ross Perot adalah seorang pengusaha AS yang sedang mencalonkan dirinya sebagai Presiden AS pada tahun 1992. Momen ketika perdebatan NAFTA sedang berkejolak yang dimanfaatkannya dengan merangkul kaum buruh.

²⁹ Bruce W. Nelan, Laura Lopez and Richard Woodbury, "*Ross Perot, That Sound You Hear Is Nafta Making Money*", <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,981386,00.html>, diakses pada tanggal 12/12/2010 pukul 12:23

perdagangan sama dengan peningkatan industri yang apabila tidak diatur dengan baik akan menyebabkan kerusakan lingkungan. Tidak hanya itu, negara berkembang memiliki standar lingkungan hidup yang lebih rendah dari AS sehingga apabila perusahaan AS pindah ke negara-negara berkembang tanpa menggunakan standar lingkungan AS maka hal ini akan sama saja dengan merusak lingkungan.

Perdebatan ini tidak menghentikan langkah Clinton untuk melanjutkan usulannya tersebut. Pada bulan Agustus 1992, Clinton beserta timnya berhasil merampungkan perjanjian tambahan mengenai buruh dan lingkungan hidup. Pencapaian ini sedikit melunakkan posisi kelompok lingkungan buruh namun tidak kelompok buruh. Hal ini membuat posisi Clinton menjadi kurang menguntungkan mengingat hubungan AS-Meksiko dan pertemuan APEC yang semakin mendekat. Namun hal ini membuat Clinton mengambil pendekatan yang berbeda yakni menugaskan wakilnya, Albert Gore untuk berdebat dengan Perot pada acara "*Larry King Live*." Hal ini terkesan konyol namun kekonyolan yang sangat efektif karena melalui debat ini resistensi Perot dan kelompok buruhnya dapat diredam. Pada akhir 1993, Kongres AS akhirnya menyetujui NAFTA dengan hasil voting 234-200. Namun hal ini tidak menandakan keberhasilan AS dalam memperbaiki keadaan ekonominya. Sebaliknya, keberhasilan NAFTA baru setengah perjalanan perjuangan AS dalam memperbaiki kebijakan perdagangan ekonominya.

2.3. Pertarungan perdagangan global AS

Pada bagian sebelumnya telah dibahas bahwa bagi AS, NAFTA dianggap sebagai salah satu cara untuk mendorong perundingan putaran Uruguay tentang GATT. Yang menjadi menarik dari hal ini adalah ketika perundingan-perundingan ini berakhir dengan terbentuknya WTO berikut *Dispute Settlement Body*, justru pihak AS-lah yang merasa dirugikan. Hal ini mungkin tidak disadari oleh banyak pihak namun melalui perspektif ini dapat dilihat bahwa pembentukan NAFTA pada dasarnya merupakan permainan politik global yang tidak banyak disadari oleh banyak pihak. Bahkan apabila dianalisa secara historis kronologis, akan terlihat bahwa pemain politik yang cerdas tidak hanya AS namun juga Kanada.

Keadaan ekonomi domestik telah menjadi pengalih perhatian utama AS dalam perdebatan dan negosiasi GATT. Sejak dimulainya perundingan GATT pada tahun 1987, para negara anggota GATT memfokuskan perundingan pada perumusan penyelesaian sengketa. Semua negara anggota sepakat bahwa mekanisme penyelesaian harus diperkuat namun sifat dari mekanisme ini yang belum mencapai kesepakatan di antara negara-negara anggotanya. Hal ini menjadi perdebatan yang kuat di antara negara-negara maju. AS lebih menginginkan mekanisme penyelesaian yang bersifat yuridis sedangkan Uni Eropa (pada awal tahun 1980-an masih menggunakan istilah Masyarakat Eropa atau *European Community*) lebih mengutamakan usaha diplomatik.³⁰

Standpoint AS lebih kepada kepastian hukum bagi para pihak yang bersengketa. Jelas hal ini sangat menguntungkan AS karena pada saat itu banyak perusahaan multinasional AS yang sedang berkembang. Padahal dalam prakteknya AS seringkali menggunakan *Section 301* untuk menyelesaikan sengketa dagangnya. Hal ini yang menjadi perhatian EC yakni tindakan unilateral oleh salah satu anggota GATT terhadap anggota yang lain. Dalam hal ini Jepang sependapat dengan EC bahwa penyelesaian sengketa lebih baik menggunakan pendekatan diplomatik. Posisi ini tidak berubah hingga pertemuan di Montreal tahun 1988.

Dalam pertemuan ini, *Omnibus Trade and Competitiveness Act* tahun 1988 memperluas dan memperkuat section 301 dengan '*Special 301*' dan '*Super 301*'.³¹ Justifikasi AS pada saat itu adalah untuk melindungi warga AS karena belum adanya sistem penyelesaian sengketa yang kuat dari GATT. Kongres juga berpendapat bahwa AS berhak dan berdaulat untuk bertindak secara unilateral disaat tidak adanya perlindungan dari hukum internasional. Bagi negara-negara anggota yang lain, perluasan *section 301* merupakan ancaman dalam bentuk regulasi yang diberikan AS kepada negara-negara anggota yang lain. Dalam hal ini, negara-negara anggota GATT sepakat untuk mencegah pemberlakuan unilateral AS dengan menggunakan *section 301* dan perluasannya.

³⁰ Huala Adolf, *Penyelesaian Sengketa Dagang dalam World Trade Organization*, (Bandung; Mandar Maju; 2005), hlm. 75

³¹ *Ibid*, hlm 70

Akhirnya pada tahun 1991, Arthur Dunkel berinisiasi untuk merumuskan *draft* untuk *Final Act GATT*. Draft ini sempat direvisi dua kali sebelum akhirnya disahkan pada bulan April 1994. GATT yang berubah menjadi WTO mengatur mekanisme penyelesaian sengketa menjadi suatu badan peradilan perdagangan internasional yang memiliki yurisdiksi, sifat memaksa, sifat mengikat bagi para pihak yang bersengketa serta sanksi untuk ketidakpatuhan pada putusan pengadilan dan yang paling penting adalah penyelesaian sengketa di antara para anggota WTO harus dengan aturan dan prosedur penyelesaian WTO.³² Ketentuan ini sangat jelas diperuntukkan untuk mencegah unilateralisme dari suatu negara anggota terhadap negara yang lain. Suatu permainan politik yang panjang namun sangat cantik.

Mengapa demikian? Sederhana, semenjak tahun 1991, AS tidak memegang peran besar dalam perundingan GATT atau dalam proses revisi *draft* “Dunkel” 1991. Hal ini dikarenakan kondisi ekonomi domestik AS berada dalam posisi krusial disertai dengan kebutuhan untuk membuka pasar baru untuk mengimbangi nilai impor dari Jepang. Tawaran FTA dari Meksiko sekan menjadi seperti sebuah alternatif yang jauh lebih *feasible* dibanding menanti kepastian dari GATT. Ditambah lagi dengan diberlakukannya *Omnibus Act*, AS dapat berasumsi bahwa posisi AS dalam perundingan GATT sudah berada dalam posisi yang cukup aman. Namun di sisi lain, Kanada yang bergabung dengan koalisi EC sedang berusaha untuk mencegah tindakan unilateral AS dalam GATT. Pada masa perundingan NAFTA, banyak literatur mengatakan bahwa Kanada *less interested* untuk bergabung dalam NAFTA. Namun tidak menurut Tom Keating, pada saat itu, Kanada berada dalam dua posisi yang cukup rumit. Di GATT, Kanada menjalin koalisi dengan sedikitnya 100 negara anggota yang lain untuk mengurangi pengaruh AS dalam perundingan GATT.³³ Di dalam kawasan Amerika Utara, para aktor privat Kanada khawatir dengan FTA yang akan dijalin oleh Meksiko dan AS.

Minimal Keating beberapa kali menegaskan bahwa inisiasi untuk melaksanakan FTA dengan AS dan Meksiko tidak datang dari pemerintah Kanada

³² *Ibid*, hlm. 81-86

³³ Tom Keating, *Canada and The World Order; The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, (Canada; Oxford University Press, 2002), hlm 191

karena pemerintah Kanada tidak dalam posisi untuk membagi pasar Amerika dengan Meksiko.³⁴ Ketika pemerintah Kanada memutuskan untuk bergabung dalam NAFTA, koalisi di GATT sempat mempertanyakan komitmen Kanada terhadap koalisi tersebut. Namun Kanada menunjukkan komitmennya dengan menginisiasi pemikiran mengenai mekanisme penyelesaian sengketa WTO yang kemudian didukung oleh Eropa dan pada akhirnya disetujui oleh AS sendiri.

Strategi ini diambil Kanada karena Kanada menyadari bahwa menggunakan model *hub-and-spoke* akan sangat tidak menguntungkan.³⁵ Hal ini dikarenakan AS akan menguasai proses negosiasi dan isi perjanjian tersebut sehingga akan menghasilkan rajutan dari berbagai peraturan perdagangan. Bagi Kanada, keputusan untuk bergabung dalam NAFTA merupakan tindakan defensif atas pendekatan AS yang lebih menggunakan *power* termasuk penggunaan sistem hukum sebagai salah satu instrumen *powernya*.

Bagi Kanada salah satu cara untuk mengurangi dampak dari pendekatan AS adalah dengan menciptakan kerangka hukum internasional melalui forum atau kerjasama multilateralisme. Hal ini menunjukkan bahwa perdagangan kawasan Amerika Utara tidak semata-mata mengenai regionalisme perekonomian seperti yang diklaim beberapa orang. Hal ini dikarenakan tidak adanya konvergensi di antara ketiga negara layaknya sebuah organisasi regional, yang ada hanyalah proses negosiasi untuk mencapai kesepakatan bekerja sama untuk memenuhi kepentingan domestik sehingga tidak menunjukkan perbedaan dengan sebuah perjanjian kerjasama ekonomi.

2.4. Memahami dinamika politik ekonomi kawasan Amerika Utara

Usaha untuk memahami NAFTA bukanlah suatu hal yang baru. Perdebatan antara pro dan kontra pun masih terus berlangsung namun yang menjadi permasalahan utama dalam tulisan ini adalah bagaimana memahami NAFTA pada permulaannya. Hal ini penting untuk dapat mengkonseptualisasi pembentukan institusi internasional dalam persepektif yang berbeda. Mengapa demikian? Menurut penulis, NAFTA bukanlah sebuah organisasi internasional

³⁴ *Ibid*, hlm 193

³⁵ *Ibid*

namun lebih kepada perjanjian kerjasama ekonomi internasional dengan sebuah sekretariat untuk mengkoordinasi implementasi NAFTA.

Gruber mempunyai perspektif sendiri tentang NAFTA. Baginya, NAFTA merupakan sebuah alat untuk mengikat keberlangsungan Meksiko dalam perdagangan bebas terlepas bahwa pada saat yang bersamaan NAFTA juga sebuah ancaman terhadap kestabilan ekonomi Meksiko. Lebih lanjut Gruber berargumen bahwa NAFTA digunakan AS dan Meksiko untuk meng-*fait a compli* Kanada sehingga Kanada berpartisipasi dalam NAFTA.

Gruber mempunyai pemikiran dasar bahwa menginstitusionalisasi sebuah kerjasama oleh suatu kelompok aktor (*winner*s) dapat membatasi pilihan yang tersedia bagi kelompok lain (*loser*s), yang apabila suatu peraturan permainan dirubah maka kelompok yang terakhir akan cenderung untuk memilih institusi yang lain terlepas bahwa preferensi mereka lebih kuat terhadap institusi yang pertama.³⁶ Hal ini dikarenakan *winner*s akan cenderung untuk menciptakan struktur kerjasama yang baru yang mana *loser*s akan menganggap bahwa tidak menjadi bagian dari struktur tersebut lebih parah ketimbang berpartisipasi secara langsung.

Lebih lanjut, Gruber berargumen bahwa *power* dapat masuk dan menyebar kedalam kerja sama internasional sama halnya sebuah konflik internasional.³⁷ *Power* yang dimaksud dibedakan menjadi *go-it-alone power* dan *structural* atau *institutional power*. Untuk *go-it-alone power* yang menjadi korban adalah “*outsiders*” (pejabat publik di negara lain yang bukan merupakan anggota dari koalisi tersebut) sedangkan untuk *institutional power* yang menjadi korban adalah “*insiders*” (aktor dalam negeri yang meneruskan koalisi tersebut).³⁸

Dalam *go-it-alone power* tekanan muncul karena kelalaian yang dibuat oleh “*losers*” sedangkan dalam *institutional power*, koalisi akan berusaha untuk mengubah kalkulasi pembuat keputusan *losers*, dengan sengaja memodifikasi *cost* dari kerja sama tersebut, mempertanyakan apakah *losers* akan keluar dari kerja sama tersebut dan pada akhirnya berhasil membuat pertanyaan-pertanyaan

³⁶ Lloyd Gruber, *Ruling the World; Power Politics and The Rise of Supranatural Institutions*, (Princeton University Press, 2000), hlm 7

³⁷ *Ibid*, hlm.10

³⁸ *Ibid*

tersebut tidak muncul kembali. Bagi Gruber, *power* yang dimaksud ini tidak memiliki sifat memaksa atau (*coerce*) ataupun berkerja sama dengan *linkage politics*. Hal ini dikarenakan *winnners* tidak memaksa *losers* untuk bekerja sama namun *losers* bekerja sama karena ia tahu bahwa *winnners* akan tetap bekerja sama dengan atau tanpa partisipasi *losers*. Dengan kata lain, *winnners* menghadapkan *losers* posisi yang sudah *ter-fait acompli*.

Bagi penulis, permasalahannya tidak dapat semudah itu untuk diasumsikan demikian. Pertama bahwa kerja sama antar negara yang terinstitusionalisi tidak dapat dipukul rata dengan preferensi *winnners* dan *losers*. Masing-masing sektor memiliki tingkat interdependensi sendiri yang memiliki derajat *cooperative* masing-masing. Asumsi dasar Gruber sangat cocok untuk diterapkan pada analisa kerja sama antar negara dalam masalah HAM, demokrasi dan perang. Dalam masalah-masalah ini, indikator antara yang “benar” dengan yang “salah” jelas dirumuskan dan diatur dalam suatu peraturan tertentu. Lebih utamanya lagi, peraturan yang terumuskan tersebut mengandung nilai-nilai universal sehingga “dapat” dimengerti dan disepakati secara multilateral.

Dalam konteks perdagangan internasional, penerapan preferensi *winnners* dan *losers*, sulit untuk diterapkan. Hal ini dikarenakan interdependensi sulit untuk dikontekstualkan ke dalam *winnners* dan *losers* sehingga penggolongan kedalam dua kategori tersebut menjadi tidak relevan. Yang relevan adalah seberapa bergantungnya suatu negara terhadap negara lain. Hal ini disinggung pula oleh Nico Kirsch yang beragumen bahwa dalam konteks perdagangan internasional, AS tidak terlalu menyukai posisinya sebagai negara dominan. AS justru lebih melirik Jepang dan EU karena kedua negera ini memiliki kemampuan ekonomi yang menyeimbangi kemampuan ekonomi AS.³⁹ Hal ini menunjukkan sebuah perspektif yang berbeda dari AS apabila dibandingkan dengan keinginan AS sebagai negara dominan dalam sektor lain seperti HAM, demokrasi dan pengendalian senjata nuklir.

³⁹ David M. Malone dan Yuen Foong Khong (Ed.), *Unilateralism & US Foreign Policy*, (USA; Lynne Rienner Publishers, 2003), hlm 50

Tidak hanya itu, AS pun lebih memilih untuk menggunakan kerja sama multilateralisme dan kerangka hukum dibanding tindakan unilateralisme.⁴⁰ Hal ini menunjukkan bahwa dalam perdagangan internasional resistensi dari negara lain adalah salah satu pertimbangan yang harus diperhatikan karena dalam perdagangan apabila suatu negara konsumen menutup pasarnya bagi negara produsen maka negara produsen tidak hanya mengalami kerugian namun dapat juga kehilangan negara-negara pasar yang lain.

Tidak seperti penegakkan masalah HAM, pembukaan pasar dalam perdagangan internasional tidaklah strategis dan menguntungkan apabila penggunaan kekuatan militer diwujudkan. Namun resistensi suatu negara dapat dikurangi dalam sebuah kesepakatan melalui forum multilateralisme dan pada forum itu pula perilaku negara-negara dapat diatur sedemikian rupa dalam sebuah kesepakatan bersama yang terumuskan ke dalam sebuah kerangka yuridis.

Oleh karena itu, penulis akan sulit untuk berargumen bahwa ada *winner* and *losers* dalam perdagangan internasional namun yang paling tepat untuk digunakan adalah *controller* and *controlled*. Yang membedakan di antara kedua pasang terminologi adalah yang satu bersifat absolut sedangkan yang lain masih bersifat relatif. *Controller* memiliki makna dapat menguasai secara sebagian atau keseluruhan aspek dari *controlled states* dan tidak berarti pula bahwa negara *controller* tidak dapat berubah status menjadi negara *controlled*.

Pada titik inilah, penulis sependapat dengan Gruber yang berargumen bahwa dinamika *power* berlangsung karena adanya *go-it-alone power* dan *institutional power*. Namun penulis tidak sependapat bahwa masuk dan menyebarnya *power* dalam kerja sama internasional (terutama perdagangan internasional) dianalogikan sama dengan konflik internasional. Hal ini dikarenakan dalam konflik internasional, tujuan dari memenangkan konflik adalah mengalahkan (jika perlu menghancurkan) yang lemah sedangkan tujuan dari perdagangan internasional adalah membuka pasar seluas-seluasnya serta tidak bertujuan untuk menghancurkan suatu negara namun mengeksploitasinya sedemikian rupa hingga negara yang bersangkutan masih cukup bertahan untuk menyerap produk dari negara pengekspor yang beredar. Dengan kata lain, *power*

⁴⁰ *Ibid*, hlm 63

dalam kerja sama ekonomi internasional khususnya perdagangan internasional dapat dianalogikan seperti benalu pada pohon kopi yang akan terus menempel dan menghisap sari makanan yang ada pada pohon tersebut menyebabkan pohon tersebut tetap hidup namun kering dan tidak memproduksi.

Dengan pemikiran yang sama, akan terlalu dini juga untuk menyimpulkan bahwa Kanada berada dalam posisi yang *ter-fait accompli* dalam negosiasi NAFTA. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa justru karena Kanada menyadari bahwa model *hub-and-spoke* akan sangat tidak menguntungkan maka Kanada menggunakan strategi lain yakni menciptakan kerangka hukum internasional melalui forum atau kerjasama multilateralisme melalui GATT/WTO. Dengan kata lain, Kanada tidak *ter-fait accompli* justru ia membiarkan posisi tersebut seakan terjadi untuk membalikkan posisi tersebut pada level permainan yang berbeda. Untuk hal ini, penulis sependapat dengan Keating yang berargumen bahwa dalam konteks NAFTA dan GATT/WTO, Kanada justru bermain secara defensif. Pertanyaannya kemudian adalah defensif terhadap apa dan bagaimana?

Jawabannya sederhana, defensif terhadap *power* yang digunakan AS melalui instrumen hukumnya. *Power* AS tidak hanya termanifestasi dalam bentuk militerisme namun juga termanifestasi dalam rumusan hukum internasional. Dalam hal ini, penulis sependapat dengan pernyataan Nico Krisch yang menyatakan bahwa bagi kebijakan luar negeri AS, hukum internasional *weak as constraint, strong as tool*.⁴¹ Bagi AS hal ini diperlukan untuk menciptakan ketertiban dunia (*order*) dan senjata yang paling ampuh baginya adalah melalui lembaga peradilan. Hal ini dikarenakan lembaga peradilan memiliki kekuatan memaksa untuk membuat negara-negara anggotanya mematuhi ketentuan yang telah disepakati bahkan memberikan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan.

Melalui kerangka hukum berikut perangkat penegakannya, kesepakatan bersama dapat dijadikan dasar legitimasi untuk menjustifikasi tindakan unilateral AS. Intervensi humaniter, misalnya, dapat dibenarkan melalui nilai-nilai HAM universal yang terkandung dalam berbagai konvensi internasional tapi dalam perdagangan internasional tidak ada kesepakatan akan istilah keuntungan universal yang dapat dijadikan dasar legitimasi. Dalam hal inilah, AS memainkan

⁴¹ *Ibid*, hlm 41-43

banyak kerangka yuridis yang termanifestasi melalui lembaga peradilan dalam konteks perdagangan internasional.

Dalam konteks inilah Kanada bermain, Ia menyadari bahwa NAFTA merupakan salah satu alat AS untuk *permeate and infuse power* ke dalam kerja sama ekonomi Amerika Utara terutama untuk mengatur perdagangan trilateral. Oleh karena itu, untuk menjaga kepentingannya Kanada bertindak defensif melalui dua jalur yakni regional dan multilateral. Untuk kawasan regional, Kanada berusaha untuk mengkonstruksi pertahanan pertama dalam *dispute settlement* NAFTA dan pertahanan kedua pada *dispute settlement mechanism* WTO.

Secara kontekstual harus dipahami bahwa pada saat negosiasi NAFTA berlangsung, GATT masih menemui jalan buntu untuk merumuskan *dispute settlementnya* dan perundingan antar negara anggota menjadi buntu karena 'special 301' dan 'super 301' yang pada saat itu baru disetujui oleh Kongres AS. Dengan latar belakang inilah, Kanada dihadapkan pada sebuah babak baru yang mengharuskannya berstrategi dalam konteks regional untuk melindungi ekonomi domestiknya. Belajar dari pengalaman CUSFTA, Kanada menyadari bahwa pengaturan CVD dan AD AS merupakan salah satu ancaman bagi Kanada. Di samping itu, *trade remedy law* AS memungkinkan adanya kompensasi atas pemberian subsidi oleh pemerintah Kanada dan *private dumping*. Hal ini jelas merugikan Kanada dan karena itulah pengaturan ini harus dapat dirubah melalui kesepakatan NAFTA dan GATT.

Strategi defensif pertama yang diambil oleh Kanada adalah mengajukan harmonisasi *trade remedy law* untuk ketiga negara namun usulan ini jelas secara tegas ditolak oleh AS.⁴² Akan tetapi Kanada terus berusaha melakukan lobi dengan membentuk dua *working group* untuk *trade and competition* dan *trade law* yang bertugas untuk memberikan rekomendasi untuk masalah yang menyangkut hukum persaingan usaha dan kebijakan perdagangan di bawah NAFTA. *Working group* ini berhasil mempengaruhi Meksiko untuk berpikir yang sama dengan Kanada namun tidak berhasil untuk merubah posisi AS.⁴³ Akhirnya

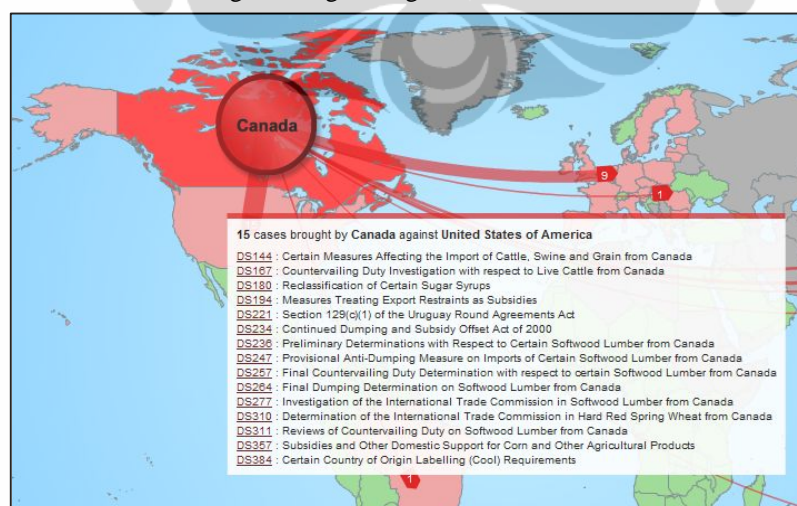
⁴² Gary Hufbauer dan Jeffrey J. Schot, *loc.cit.*, hlm. 200

⁴³ Gary Hufbauer dan Jeffrey J. Schot, *loc.cit.*, hlm. 201

melalui *working group* ini, sebuah *binational panel* yang merupakan mekanisme penyelesaian sengketa CUSFTA, diterapkan kembali di NAFTA yang diatur melalui Chapter 19. Panel ini bertugas untuk meninjau kembali putusan untuk kasus CVD dan AD apakah sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku di negara masing-masing.⁴⁴ Panel yang terdiri dari 5 orang ahli ini tidak memiliki prosedur hukum untuk menangani kasus itu sendiri sehingga hukum yang berlaku adalah hukum dari negara penggugat.

Apabila negara penggugat berpendapat bahwa putusan *binational panel* bias maka penggugat dapat mengajukan banding ke *Extraordinary Challenge Committee* (ECC). Pada titik inilah, Kanada juga menyadari bahwa strategi ini tidak akan cukup untuk benar-benar mereformasi *trade remedy law* AS. Hal ini terbukti bahwa selama penerapan CUSFTA mekanisme ini hanya digunakan sebanyak 3 kali dan bahkan selama penerapan NAFTA (hingga 2004) mekanisme ini pun hanya digunakan sebanyak 3 kali dan AS selalu menjadi negara penggugat.⁴⁵ Dalam hal ini, ketiga negara anggota NAFTA lebih banyak menggunakan penyelesaian sengketa dengan mekanisme yang digunakan oleh WTO. Tercatat sebanyak 27 sengketa yang telah diputus selama 10 tahun diimplementasikannya NAFTA dan hingga tahun 2009 jumlah ini bertambah menjadi 37 sengketa.⁴⁶

Bagan 6.
Sengketa Negara-negara NAFTA di WTO

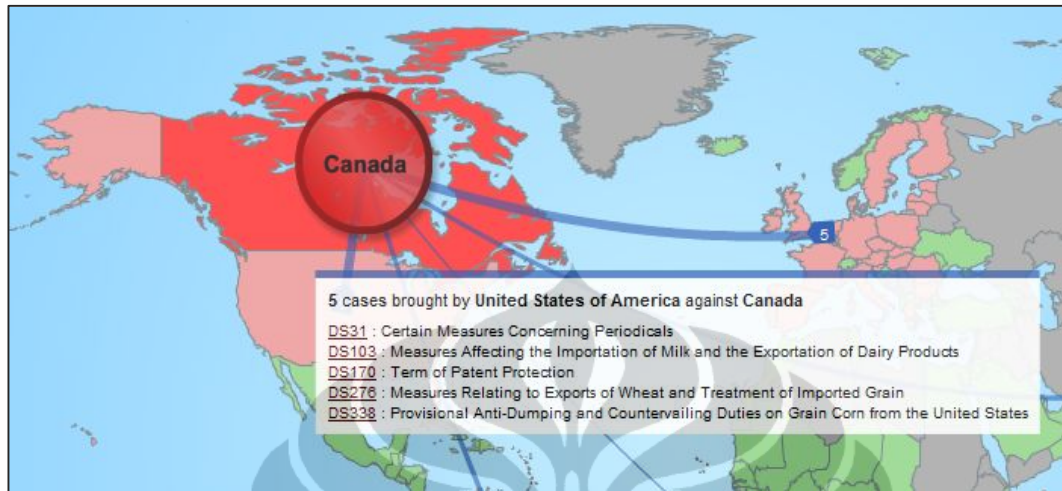


Sumber: WTO, 2010

⁴⁴ Gary Hufbauer dan Jeffrey J. Schot, *loc.cit.*, hlm.210

⁴⁵ Gary Hufbauer dan Jeffrey J. Schot, *loc.cit.*, hlm.214

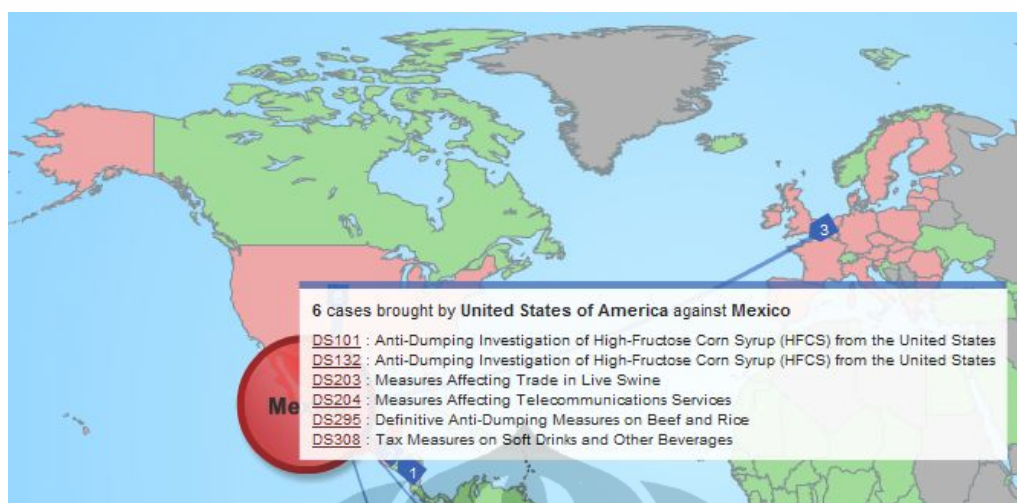
⁴⁶ Hingga tahun 2009, jumlah sengketa yang diselesaikan melalui WTO bertambah menjadi 37 sengketa.



Sumber: WTO, 2010



Sumber: WTO, 2010



Sumber: WTO, 2010

Alasan utama mengapa WTO lebih banyak di gunakan oleh negara anggota NAFTA adalah WTO mengatur standar umum dan prosedur untuk upaya hukum AD, CVD dan *safeguard remedies* sedangkan NAFTA lebih mengandalkan lembaga nasionalnya untuk mematuhi ketentuan dan prosedurnya masing-masing. Hal ini menjelaskan mengapa WTO digunakan oleh Kanada sebagai strategi defensif kedua. Keputusan Kanada untuk menjalin koalisi dengan sedikitnya 100 negara anggota yang lain untuk mengurangi pengaruh AS dalam perundingan GATT merupakan keputusan yang strategis. Apabila AS akan menguasai proses negosiasi dan isi perjanjian NAFTA dengan rajutan dari berbagai peraturan perdagangan maka ketentuan yang ada di WTO dapat melengkapi rajutan tersebut dengan kerangka hukum internasional dalam forum atau kerjasama multilateralisme. Melalui penelaahan empiris inilah, penulis dapat berargumen bahwa dalam NAFTA Kanada tidak berada dalam posisi yang *ter-fait accompli* tetapi dilematis.

Dengan demikian, asumsi dasar Gruber kurang tepat untuk diterapkan dalam perdagangan internasional terutama NAFTA. Menurut analisa penulis, asumsi dasar Krasner dengan *state preferences*-nya dan Ikenberry dengan *rational*⁴⁷ dan *structure constraints*⁴⁸-nyalah yang dapat digunakan untuk

⁴⁷ *Rational constraints* akan mengacu pada berbagai biaya ekonomi yang melekat pada pilihan kebijakan yang muncul

⁴⁸ *Structural constraints* akan bergantung pada negara masing-masing. Hal ini dikarenakan struktur didefinisikan berdasarkan perspektif dari aktor itu sendiri. Struktur domestik menentukan kemampuan dari suatu negara untuk mengubah perilaku aktor domestiknya sedangkan struktur

memperkuat kesimpulan Gruber. Dalam konteks NAFTA, *structural constraints* terlihat sangat jelas. Dalam hubungan AS-Kanada-WTO yang muncul adalah struktur internasional sedangkan dalam hubungan AS-Meksiko yang muncul adalah struktur domestik. Hal ini dikarenakan dalam hubungan AS-Kanada-WTO-NAFTA yang seringkali menjadi topik perdebatan adalah mengenai mekanisme penyelesaian sengketa terutama mengenai *trade remedy law* yang berlaku di AS. Dalam hubungan AS-Meksiko, perdebatan yang muncul justru merambah ke sektor yang lain seperti lingkungan dan imigran yang mana AS harus meyakinkan pihak oposisi dan Kongres bahwa masalah-masalah tersebut akan masuk ke dalam kesepakatan NAFTA. Meksiko di lain pihak, harus mencari cara agar reformasi yang didobrak melalui NAFTA ini dapat berjalan terus terlepas dinamika politik domestiknya yang sedang dan akan berlangsung.

Constraints tersebut muncul karena setiap negara-negara anggota NAFTA memiliki preferensi ekonomi yang berbeda-beda. AS dengan kebutuhan pasar yang baru untuk meningkatkan eksportnya akibat melonjaknya produk impor dari Jepang dan Meksiko yang terus mengalami krisis dan diperparah oleh kondisi politik domestik yang semakin tidak stabil serta Kanada yang perekonomiannya bergantung pada AS namun sering dirugikan akibat kebijakan ekonomi AS yang proteksionis. Namun ketiga negara ini tetap bekerja sama dalam sebuah struktur perdagangan.

Apabila Krasner mengandalkan distribusi *economic power* untuk mengidentifikasi struktur perdagangan internasional mana yang akan cenderung memilih pasar bebas maka penulis beragumen bahwa kesimpulan Krasner yang menyatakan bahwa keterbukaan pasar akan terjadi pada saat *hegemonic power* berada dalam puncaknya, kurang tepat untuk diterapkan dalam NAFTA. Tapi penulis sependapat dengan argumen Gruber mengenai *power* dan kerja sama internasional. Dalam hal ini, ada tidaknya hegemoni suatu negara menjadi kurang relevan untuk menentukan struktur perdagangan internasional dan sifat dari struktur tersebut apakah terbuka atau tidak. Seperti yang dipaparkan Gruber bahwa negara-negara dapat saja membuat struktur internasional yang baru melalui

internasional berkaitan dengan akses yang dimiliki oleh suatu negara untuk mengakses peraturan dan norma internasional.

kerja sama dan institusionalisasi sehingga dapat dikatakan bahwa struktur tidak ditentukan oleh ada tidaknya *hegemonic power* tetapi oleh *go-it-alone power* negara-negara yang bersangkutan.⁴⁹

Dalam hal ini, NAFTA adalah forum kerja sama yang di-*infuse* oleh *go-it-alone power* AS dan Kanada. Dalam forum ini, AS hendak mempengaruhi kebijakan-kebijakan ekonomi Kanada dan terutama Meksiko terhadap AS. Begitu pula dengan Kanada yang berkeinginan untuk mengubah *trade remedy law* AS. Dalam hal ini, yang menjadi target perubahan dari *go-it-alone power* ini adalah *outsiders* dari negara itu sendiri. Untuk mencapai target tersebut baik AS dan Kanada membuktikan bahwa usaha tersebut tidak sesederhana pernyataan Gruber. Untuk benar-benar mendapatkan targetnya, AS harus mengeluarkan dana *bail out* untuk membantu Meksiko keluar dari krisis keuangannya pada tahun 1994.⁵⁰ Kanada pun demikian, untuk benar-benar mengamankan posisi politiknya dari cengkraman kebijakan proteksionis AS, Ia harus menggalang koalisi dengan negara-negara anggota GATT guna mengubah mekanisme penyelesaian sengketa WTO menjadi lebih kuat dan mengikat para anggotanya.

Melalui NAFTA dampak dari *go-it-alone power* yang terinstitusionalisasi dapat memunculkannya *institutional power* yang akan mempengaruhi negara-negara yang tidak memiliki kapabilitas untuk menggunakan *go-it-alone power* atau negara yang di-*controlled*. *Institutional power* sendiri berdampak pada aktor domestik masing-masing negara yang tergabung dalam koalisi tersebut. Dalam konteks NAFTA, Meksikolah yang paling terkena dampak tersebut. Tidak hanya sistem hukum tetapi juga kebijakan imigrasi pun harus mendapat campur tangan dari AS. Hal ini menunjukkan bahwa perilaku negara dalam perdagangan internasional akan lebih dipengaruhi oleh *state preference*, *rational* dan *structural constraints* namun manifestasi dari hal-hal ini akan lebih ditentukan oleh *economic power* atau lebih tepatnya dapat dikategorikan ke dalam *go-it-alone-power* dan *structural power*.

⁴⁹ Lloyd Gruber, *loc.cit.*, hlm 8

⁵⁰ Gary Hufbauer dan Jeffrey J. Schot, *loc.cit.*, hlm.11

2.5. Perilaku Legalisasi NAFTA

Dinamika di atas menunjukkan bahwa NAFTA bukanlah masalah perdagangan semata namun merupakan strategi pemerintah AS, Kanada dan Meksiko untuk memperbaiki kondisi ekonominya masing-masing sekaligus kepentingan ketiga negara dalam forum GATT. Yang menjadi inti permasalahan adalah ketika strategi ini hanya diterapkan untuk memenuhi kepentingan ekonomi semata tanpa memperhatikan kompatibilitas antar satu negara dengan yang lain. Konsekuensi yang terjadi adalah seperti yang dikatakan oleh Wriston pada awal bab ini yakni ketidakseimbangan. Sistem internasional (dan regional) yang tidak berimbang akan berdampak ketidakstabilan pada sistem domestik. Konsekuensi dari ketidakstabilan ini adalah munculnya masalah lain pada sektor atau bidang yang paling lemah dalam sistem (baik domestik maupun internasional). Dalam kasus ini adalah pada masalah perbatasan, imigran dan lingkungan hidup. Permasalahan yang kemudian muncul adalah semua dinamika negosiasi dan strategi politik perdagangan pada level regional (NAFTA) dan internasional (GATT) memfokuskan diri pada negosiasi perumusan mekanisme penyelesaian sengketa bukan merumuskan sebuah kerangka yang pada akhirnya mengakomodir sebuah titik tengah dari berbagai kepentingan yang ada.

Di NAFTA sendiri ada enam mekanisme penyelesaian sengketa.⁵¹ Empat berhubungan dengan penyelesaian sengketa dagang, satu mekanisme dengan lingkungan (NAAEC) dan satu mekanisme buruh (NAALC). Uniknya, ke-enam mekanisme penyelesaian sengketa ini memiliki kontroversinya sendiri. Pertama hanya satu yang memiliki kekuatan mengikat layaknya sebuah putusan pengadilan, ini pun dengan karakteristiknya sendiri yakni mengikat pihak privat tidak mengikat negara sedangkan yang mengadakan NAFTA serta merumuskan mekanisme tersebut adalah negara. Dengan kata lain, negara merumuskan mekanisme penyelesaian sengketa untuk aktor non negara seakan-akan diasumsikan bahwa dalam konteks NAFTA, negara tidak memiliki sengketa.

Kedua, dari lima yang tersisa, empat diantaranya merupakan sebuah badan pengawas konsistensi penerapan hukum nasional di negara masing-masing dan satu merupakan sebuah konsultasi antar pemerintah di tingkat menteri. Empat

⁵¹ Gary Hufbauer dan Jeffrey J. Schot, *loc.cit.*, hlm.199

yang dimaksud adalah mekanisme yang mengatur sengketa di sektor keuangan, *antidumping* termasuk *countervailing duty*, lingkungan hidup dan buruh.⁵² Hal ini menunjukkan bahwa pada dasarnya tidak ada pengaturan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa NAFTA. Yang ada hanya pengaturan mekanisme koordinasi dan pengawasan penyelesaian sengketa atas kesepakatan perdagangan yang diatur dalam NAFTA. Hal ini dikarenakan hukum nasional dari masing-masing negara digunakan untuk mengatur masalah yang sifatnya transnasional atau pelanggaran terhadap suatu perjanjian internasional. Sebuah fenomena yang tidak lazim namun dibuat sedemikian rupa sehingga lazim.

Bahkan dalam konteks NAFTA dapat dikatakan bahwa hal tersebut dibuat selazim mungkin dengan niat (sengaja dan terencana) dan bukan dengan kesepakatan. Pertama, chapter 11 yang merupakan satu-satunya mekanisme penyelesaian sengketa yang mengikat pihak yang bersengketa merupakan salah satu strategi untuk secara perlahan menghapus penerapan *Calvo doctrine* di Meksiko. Salah satu alasan mengapa aktor privat yang menjadi subyek hukum dalam *chapter* ini adalah untuk menutupi tujuan yang sebenarnya.⁵³ Apabila negara yang dijadikan sebagai subyek hukum maka akan terlihat dengan jelas bentuk intervensi yang dilakukan AS terhadap Meksiko melalui NAFTA. Mengapa AS dan Meksiko bukan AS dan Kanada?

AS dan Kanada memang memiliki tujuan yang sama yakni adanya sebuah upaya harmonisasi hukum perdagangan di antara ketiga negara Amerika Utara. Namun Kanada lebih memprioritaskan mengharmonisasikan hukumnya dengan AS dibanding dengan Meksiko sedangkan AS sangat berkepentingan untuk mengharmonisasikan hukumnya dengan Meksiko untuk memperluas pengaruhnya ke Amerika Selatan. Tidak hanya karena Amerika Selatan merupakan sebuah pasar yang sangat potensial bagi produk AS namun karena *Calvo Doctrine* merupakan ciri khas hukum negara-negara Amerika Latin untuk melindungi

⁵² Untuk NAAEC dan NAALC, putusan yang dihasilkan tidak mengikat dan kedua badan tersebut hanya mengkaji apakah gugatan yang diajukan telah diselesaikan sesuai dengan hukum dimana gugatan tersebut diajukan.

⁵³ Jake A. Baccari, *The Loewen Claim: A Creative Use of NAFTA's Chapter 11*, The University of Miami Inter-American Law Review, Vol. 34, No. 3 (Summer, 2003), pp. 465-490, Joe Christensen, Inc., <http://www.jstor.org/stable/40176546>, 10/05/2010 9:25:00

kepentingan domestiknya dari luar (terlepas bahwa pada saat bersamaan hal ini juga merugikan negara lain).

Kedua, banyaknya badan pengawas dan koordinasi sengketa merupakan suatu wujud kompromi antara masalah-masalah yang sensitif secara politik untuk ketiga negara. *Chapter* 14 dan 19 merupakan salah satu strategi Kanada untuk mengharmonisasi AS namun di AS sendiri ide untuk mengharmonisasi pengaturan *dumping* merupakan masalah yang sangat sensitif secara politik untuk dibicarakan. Di sisi lain, masalah buruh bagi AS dan Kanada bukan merupakan masalah yang sensitif namun bagi Meksiko pengaturan mengenai buruh berikut upaya hukum penyelesaian masalah buruh merupakan masalah yang sensitif untuk dibicarakan. Hal-hal inilah yang pada dasarnya melatarbelakangi pembentukan badan-badan pengawasan tersebut. Permasalahannya adalah hal-hal ini terselubung secara rapih di belakang istilah *dispute settlement system* dan ratusan halaman dari teks NAFTA sendiri. Pada titik inilah karakter legalisasi NAFTA mulai terlihat dengan jelas.

Permasalahannya adalah mengapa legalisasi diambil AS, Kanada dan Meksiko untuk membentuk NAFTA? Pertanyaan selanjutnya adalah apakah signifikansi *dispute settlement system* dalam konteks legalisasi? Pada bab selanjutnya, kedua masalah ini akan dibahas dan dielaborasi lebih lanjut.