



UNIVERSITAS INDONESIA

**ALASAN AMERIKA SERIKAT MEMPERTAHANKAN
KEANGGOTAANNYA DALAM *NORTH AMERICAN FREE
TRADE AGREEMENT* (NAFTA) MESKIPUN MENGALAMI
PENINGKATAN DEFISIT PERDAGANGAN DENGAN
MEKSIKO (2004-2007)**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar
Sarjana Sosial pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional**

**FEBRIAN DNEUILLY
0806352252**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
DEPOK
JUNI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Febrian Dneuilly

NPM : 0806352252

Tanda Tangan : *Dneuilly*

Tanggal : 22 Juni 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Febrian Dneuilly
NPM : 0806352252
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Judul Skripsi :

“ALASAN AMERIKA SERIKAT MEMPERTAHANKAN
KEANGGOTAANNYA DALAM *NORTH AMERICAN FREE TRADE
AGREEMENT* (NAFTA) MESKIPUN MENGALAMI PENINGKATAN
DEFISIT PERDAGANGAN DENGAN MEKSIKO (2004-2007)”

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

Ketua Sidang : Andi Widjajanto, Ph.D
Sekretaris : Aninda Tirtawinata, M.Litt
Penguji Ahli : Dr. Mahmud Syaltout
Pembimbing : Drs. Makmur Keliat, Ph.D



(
(
(
(

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 3 Juli 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Sosial dari Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

Perjanjian perdagangan regional untuk mendorong keterbukaan ekonomi antarnegara bukanlah sesuatu yang asing dalam studi ekonomi politik internasional. Pembentukan perjanjian perdagangan regional diatur di tingkat multilateral oleh *World Trade Organization* dan memberikan kesempatan bagi negara-negara anggotanya untuk membentuk dan juga ikut serta dalam perjanjian semacam ini. Dalam perkembangannya, jumlah perjanjian perdagangan regional yang terbentuk semakin meningkat. Lambatnya proses liberalisasi perdagangan di tingkat multilateral menjadi salah satu dorongan bagi negara untuk berpartisipasi dalam perjanjian ini.

Salah satu negara yang ikut serta dalam perjanjian perdagangan regional adalah Amerika Serikat (AS). Keikutsertaan AS dapat dilihat melalui pembentukan *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), yang merupakan perjanjian perdagangan regional di kawasan Amerika Utara yang dibentuk AS bersama dengan Kanada dan Meksiko. NAFTA menjadi menarik untuk diteliti sebab perjanjian ini melibatkan baik negara maju dan negara berkembang sehingga menimbulkan pembahasan mengenai dampak dari perjanjian tersebut bagi negara anggotanya.

Sebelum NAFTA resmi diimplementasikan di tahun 1994, AS melihat bahwa pengurangan hambatan perdagangan melalui NAFTA akan membawa keuntungan bagi AS terkait dengan aktivitas perdagangannya dengan Meksiko. AS meyakini bahwa setelah NAFTA diberlakukan, AS akan memperoleh surplus perdagangan dengan Meksiko. Hal ini dikarenakan Meksiko melakukan pengurangan hambatan perdagangan yang lebih besar dibandingkan AS maupun Kanada. Akan tetapi setelah NAFTA diimplementasikan selama lebih dari

sepuluh tahun, AS justru mengalami defisit perdagangan dengan Meksiko dan defisit perdagangan ini semakin meningkat. Sebagai tambahan, AS juga mengalami peningkatan defisit perdagangan dengan Kanada, negara anggota NAFTA lainnya. Hal ini semakin menarik untuk diteliti ketika AS tidak tampak melakukan upaya untuk menarik diri dari perjanjian NAFTA meskipun mengalami peningkatan defisit perdagangan dengan Meksiko dan Kanada. Penelitian ini kemudian akan berupaya menganalisis mengenai alasan yang mendorong AS untuk tetap berada dalam perjanjian tersebut, yang dilihat dari sisi ekonomi politiknya, terutama relasinya dengan Meksiko.

Penulis menyadari bahwa terdapat banyak kekurangan dan kelemahan yang telah dilakukan selama penulisan skripsi ini, baik secara teknis maupun substansi. Oleh karenanya, penulis mengharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun sehingga dapat semakin memperkaya skripsi ini. Pada akhirnya, penulis juga berharap penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi banyak pihak.

Depok, 22 Juni 2012

Febrian Dneully

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur yang tak terhingga penulis ucapkan pada Tuhan Yesus Kristus, yang telah menjadi sahabat paling setia dan paling baik dalam masa penulisan skripsi. Penulis menyadari bahwa penyertaan dan rahmat-Nya yang mengalir tanpa henti dalam kehidupan penulis yang telah mengantarkan penulis untuk dapat sampai ke akhir penulisan skripsi ini.

Penulis juga menyadari bahwa untuk dapat menyelesaikan skripsi ini, penulis telah memperoleh banyak bantuan dan bimbingan yang berasal dari berbagai pihak, baik dari masa perkuliahan sampai dengan penyusunan skripsi. Oleh karena itu, penulis hendak mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) **Makmur Keliat, Ph.D**, selaku dosen pembimbing penulis yang telah meluangkan waktu, tenaga, pikiran untuk membantu mengarahkan penulis dalam penyusunan skripsi. Terima kasih atas saran dan masukan yang diberikan sehingga skripsi ini menjadi jauh lebih baik dari sebelumnya. Penulis juga akan terus mengingat pesan yang pernah disampaikan pada saat bimbingan, yakni untuk terus maju dan menjalani hidup, apapun yang terjadi.
- (2) **Dr. Mahmud Syaltout**, selaku penguji ahli dalam sidang akhir penulis, yang telah memberikan saran yang membangun bagi skripsi ini. Penulis berharap saran yang diberikan selama sidang dapat membuat skripsi ini menjadi lebih baik dibandingkan sebelumnya.
- (3) **Andi Widjanto, Ph.D**, selaku Ketua Program S1 Ilmu Hubungan Internasional dan ketua sidang skripsi penulis yang telah membantu dan memberikan masukan kepada penulis baik pada saat sidang proposal maupun sidang akhir. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada **Aninda R. Tirtawinata, M.Litt**, sebagai sekretaris sidang skripsi penulis.
- (4) **Segenap pengajar departemen Ilmu Hubungan Internasional**, di antaranya **Mas Fredy** selaku dosen pengajar SPM, juga dosen pengajar *cluster* Ekonomi Politik Internasional, **Mas Syamsul**, **Mas Tirta**, **Mbak Asra**, **Mbak Dewi**, yang telah memberikan penulis pengetahuan yang lebih

mendalam mengenai isu ekonomi politik internasional. Penulis juga berterima kasih kepada **Mbak Suzie** selaku pembimbing akademis penulis.

- (5) Kedua orangtua penulis, **Eddy Pontas Simanjuntak** dan **Paima Hotmaulina Aruan**, yang telah memberikan dukungan bagi penulis. Terima kasih untuk doa tanpa henti yang menguatkan penulis untuk segera mencapai titik akhir dari penyusunan skripsi ini. Penulis juga berharap agar Papa dan Mama selalu diberikan kesehatan dan umur yang panjang supaya penulis dapat membalas kebaikan dan cinta kasih yang telah diberikan selama ini.
- (6) Kakak dan adik penulis, **Anthony Simanjuntak**, **Roslina Marbun** dan **Adrian Jose Panahatan Simanjuntak**, atas semua pengertian, dukungan dan waktu-waktu yang menyenangkan yang diberikan untuk menghibur dan menyemangati penulis saat menyusun skripsi ini.
- (7) **Ilham Yulhamzah Arif** dan **Morentalisa Hutapea**, selaku senior HI yang telah membantu penulis dalam memberikan saran dan bahan dalam proses penulisan skripsi. Untuk senior HI 2006 dan 2007 lainnya, terutama **Ghita** (2007) selaku asisten dosen SPM yang selalu memberikan arahan dan semangat dalam mengerjakan tugas SPM.
- (8) **Segenap staf departemen Ilmu Hubungan Internasional**, terutama **Mbak Ayu**, **Mas Andre** dan **Mas Roni** yang selalu ramah dan sigap untuk membantu penulis ketika mengalami kesulitan baik di jurusan maupun di UPD. Terima kasih untuk semua bantuan yang telah diberikan selama masa perkuliahan hingga saat ini.
- (9) **Teman-teman HI 2008** yang tidak dapat disebutkan satu persatu, untuk kebersamaan yang menyenangkan dalam masa perkuliahan hingga sekarang. Kebersamaan yang tercipta sejak TKHI hingga saat ini akan selalu penulis ingat dalam kehidupan penulis. *HI UI 2008 goes to save the world now!*
- (10) **PKK Moren** dan **TKK Mita**, **Yusdam**, **Yanti**, **Sorang**, **Ulpa**, **Melissya**, dan **Min Ah**, yang selalu menyempatkan waktu untuk menanyakan kabar penulis dan memberikan pesan-pesan yang menyemangati penulis. *If God brings you to it, He surely will bring you through it.*

- (11) **Teman-teman SMP Strada Slamet Riyadi dan SMA Santo Aloysius, Ayin, Santy, Richard, Lidya, Lina, Chella, Itoy**, yang meskipun terpisah jauh namun tetap memberikan semangat bagi penulis.
- (12) **K-Pop** yang menjadi pelipur lara dalam masa penulisan skripsi. **CNBLUE** sebagai band kesayangan penulis, terutama **Lee Jonghyun** sang gitaris bersuara merdu yang merupakan bias penulis. **Super Junior** sebagai awal pengenalan penulis pada K-Pop, juga **SNSD, SHINee, Big Bang, TVXQ**, yang lagu-lagunya telah mengiringi penulisan skripsi ini. **Running Man** (Big Nose Brother, Yooruce Willis, Spartan Kookie, Peaceful Gary, Ace Jihyo, Haroro, Flower Joongki, Gwangvatar) sebagai *variety show* yang selalu berhasil menghibur penulis, terutama episode Park Jisung. *Gomawo!*
- (13) **MMIG** tersayang sahabat penulis: **Wiweka ‘Leader’ Wardhani, Gayatri ‘Cila’ Marisca, dan Pra ‘Maknae’ Ulpa**. Setiap pertemuan dan percakapan lewat *bbm* yang menghibur serta upaya yang dilakukan agar penulis menjadi pecinta K-Pop akan menjadi suatu kenangan manis bagi penulis. Semoga Leader-Shim Changmin, Cila-Cho Kyuhyun, dan Maknae-Adam Levine akan menjadi pasangan yang terus langgeng.
- (14) **Andre Indrajaya**, dokter muda dan sahabat penulis sejak SMA yang selalu menyempatkan waktu di sela-sela kesibukannya untuk mendengarkan curhatan penulis terutama saat penulisan skripsi, juga curhatan lainnya. *I can't thank you enough, mate.*
- (15) **Mario Bungaran Siregar**, teman istimewa kesayangan penulis yang telah memberikan semangat dan doa serta pesan agar selalu tenang dan percaya diri dalam menghadapi segala hal. Setiap waktu yang dijalani bersama, baik suka maupun duka, dari awal perkuliahan hingga penulisan skripsi akan menjadi pengalaman yang berharga dan tak terlupakan bagi penulis. *Merci beaucoup, moni!*

Depok, Juni 2012

Penulis

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

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

Nama : Febrian Dneuilly
NPM : 0806352252
Departemen : Ilmu Hubungan Internasional
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:

“Alasan Amerika Serikat Mempertahankan Keanggotaannya dalam *North American Free Trade Agreement* Meskipun Mengalami Peningkatan Defisit Perdagangan dengan Meksiko (2004-2007)”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan 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 : 22 Juni 2012
Yang menyatakan



(Febrian Dneuilly)

ABSTRAK

Nama : Febrian Dneuilly
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Judul :

“Alasan Amerika Serikat Mempertahankan Keanggotaannya dalam *North American Free Trade Agreement* Meskipun Mengalami Peningkatan Defisit Perdagangan dengan Meksiko (2004-2007)”

Skripsi ini membahas mengenai alasan ekonomi politik yang mendorong Amerika Serikat untuk mempertahankan keanggotaannya dalam *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) meskipun terus mengalami peningkatan defisit perdagangan dengan Meksiko, salah satu anggota NAFTA. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang bertujuan untuk memberikan penjelasan lebih dalam mengenai subyek penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meski mengalami peningkatan defisit perdagangan dengan Meksiko, keikutsertaan Amerika Serikat dalam NAFTA dapat membantu Amerika Serikat untuk mencapai kepentingan ekonomi politiknya. Kepentingan ini terkait dengan upaya liberalisasi ekonomi agar dapat semakin kompetitif di dalam perekonomian internasional yang semakin ketat akibat globalisasi. Secara spesifik, upaya ini dilakukan oleh Amerika Serikat dengan meningkatkan relasi perdagangan dan investasinya dengan Meksiko sehingga dapat memanfaatkan sumber daya yang dimiliki Meksiko.

Kata kunci:
Liberalisasi, NAFTA, Amerika Serikat, Meksiko

ABSTRACT

Name : Febrian Dneuilly
Study Program : International Relations Study
Title :

“Reasons behind the United States’ Participation in North American Free Trade Agreement despite Its Rising Trade Deficit with Mexico (2004-2007)”

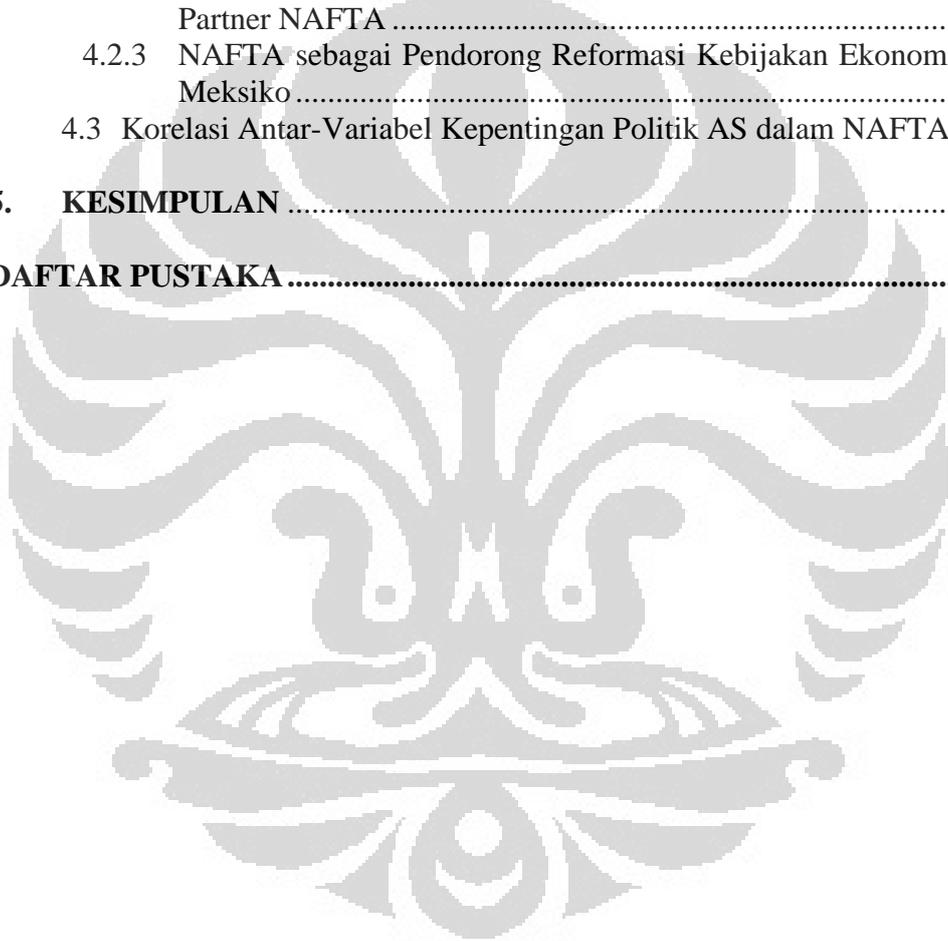
The focus of this research is to analyze the political economic reasons which motivated the United States to maintain its membership in North American Free Trade Agreement (NAFTA), even though it suffered a rising trade deficit with Mexico, which is also a member of NAFTA. This research used a qualitative method which aimed to give a proper explanation regarding the research subject. Furthermore, this research found that even its trade deficit with Mexico increased continually, the United States’ participation in NAFTA can contribute to achieve its political economic interests. US’ interests related to economic liberalization effort, in order to be more competitive in international economy as a result of globalization. In particular, US intensified its trade and investment relations with Mexico so that it could take full advantage of Mexico’s resources.

Keywords:
Liberalization, NAFTA, United States, Mexico

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
UCAPAN TERIMA KASIH	vi
HALAMAN PERNYATAAN PUBLIKASI	ix
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR FIGUR	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR SINGKATAN	xvii
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Permasalahan	8
1.3 Tinjauan Pustaka	10
1.4 Kerangka Pemikiran	15
1.4.1.Liberalisasi Kompetitif	15
1.4.2.Perjanjian Perdagangan Regional	17
1.4.3.Integrasi Produksi	20
1.4.4.Asumsi Penelitian dan Model Analisis	22
1.4.5.Hipotesis Penelitian	23
1.5 Metodologi Penelitian	23
1.5.1.Metode Penelitian	23
1.5.2.Operasionalisasi Konsep	24
1.6 Tujuan dan Signifikansi Penelitian	25
1.7 Rencana Pembabakan Skripsi	26
2. KEIKUTSERTAAN AMERIKA SERIKAT DALAM NAFTA.....	28
2.1 Penjelasan Mengenai NAFTA	28
2.1.1. Sejarah Pembentukan NAFTA	28
2.1.2. Aturan di dalam NAFTA	31
2.2 Perdebatan di Amerika Serikat tentang NAFTA	36
2.3 Perekonomian Amerika Serikat setelah NAFTA	41
3. KEPENTINGAN EKONOMI AMERIKA SERIKAT DALAM NAFTA	58
3.1 Liberalisasi Kompetitif Amerika Serikat dalam NAFTA di Sisi Ekonomi	58
3.1.1. Penguatan Hubungan Strategis dengan Negara Partner NAFTA.....	58
3.2 Integrasi Produksi Amerika Serikat dengan Meksiko	66
3.2.1. Perdagangan Intra-Industri AS-Meksiko.....	66

3.2.2. Peningkatan FDI AS ke Meksiko: <i>Efficiency-Seeking</i>	77
3.3 Korelasi Antar-Variabel Kepentingan Ekonomi AS dalam NAFTA	89
4. KEPENTINGAN POLITIK AMERIKA SERIKAT DALAM NAFTA.....	93
4.1 NAFTA sebagai Perjanjian Perdagangan Regional.....	93
4.2 Liberalisasi Kompetitif Amerika Serikat dalam NAFTA di Sisi Politik.....	95
4.2.1 NAFTA sebagai Upaya AS Mendorong Liberalisasi yang Lebih Luas	95
4.2.2 NAFTA sebagai Pertukaran Asimetris AS dengan Negara Partner NAFTA	100
4.2.3 NAFTA sebagai Pendorong Reformasi Kebijakan Ekonomi Meksiko	104
4.3 Korelasi Antar-Variabel Kepentingan Politik AS dalam NAFTA ..	110
5. KESIMPULAN	113
DAFTAR PUSTAKA	118



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Tahapan Integrasi Ekonomi Regional.....	19
Tabel 2.1 Keikutsertaan AS dalam NAFTA	55
Tabel 3.1. Ekspor NAFTA Total dan Ekspor Intra-NAFTA, Tahun 1990-2005.....	60
Tabel 3.2 Aliran FDI ke Meksiko yang Ditujukan pada Sub-Sektor Manufaktur dan Jasa.....	83
Tabel 3.3 Aliran FDI ke Meksiko, Tahun 1994-2001.....	84
Tabel 3.4 <i>Overview</i> Kepentingan Ekonomi Amerika Serikat dalam NAFTA.....	90
Tabel 4.1 <i>Overview</i> Kepentingan Politik Amerika Serikat dalam NAFTA.....	111

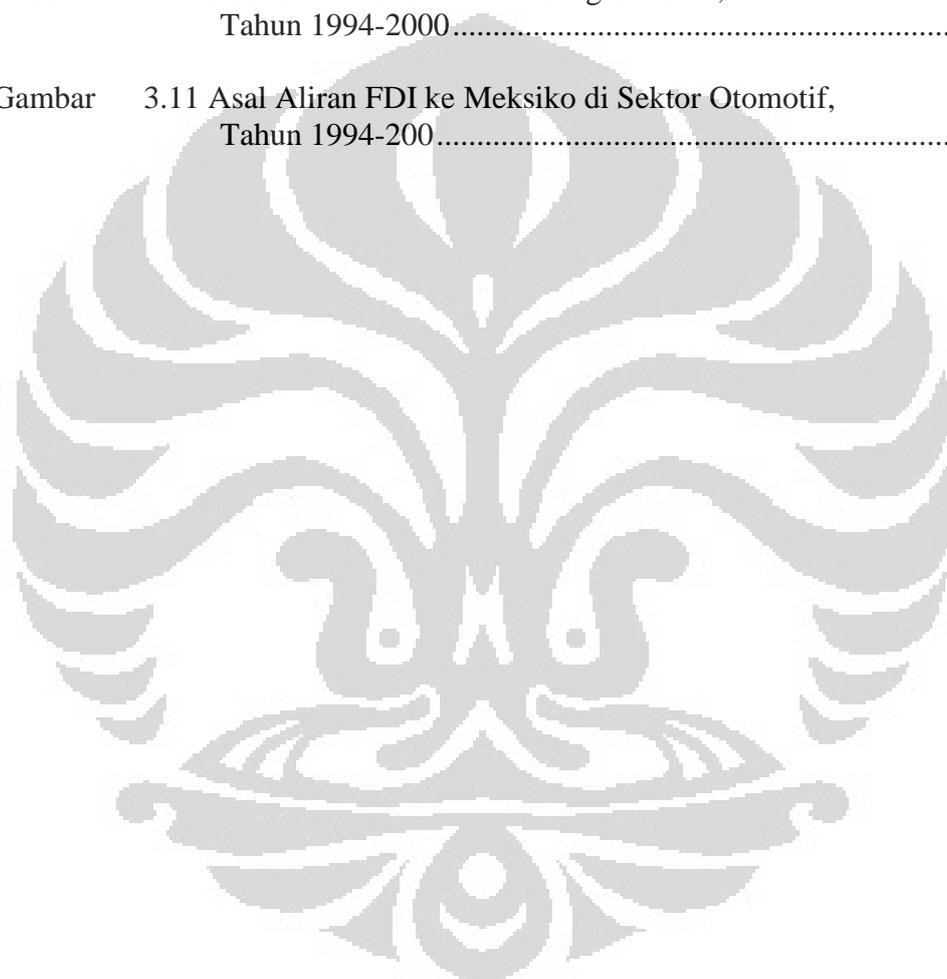
DAFTAR FIGUR

Figur 1.1 Motif yang Mendorong Investasi Asing.....	21
Figur 3.1 Korelasi Antar-Variabel Kepentingan Ekonomi AS	89
Figur 4.1 Korelasi Antar-Variabel Kepentingan Politik AS	110
Figur 5.1 Korelasi Ketiga Variabel Independen	117

DAFTAR GAMBAR

Gambar	1.1 Jumlah Kumulatif Perjanjian Perdagangan Regional yang Berjalan, Tahun 1955-2005.....	3
Gambar	1.2 Neraca Perdagangan Amerika Serikat-Meksiko, Tahun 1991-2007	6
Gambar	1.3 Aliran FDI AS ke Meksiko, Tahun 1994-2007.....	7
Gambar	1.4 Model Analisis Penelitian	22
Gambar	2.1 Perdagangan AS dengan Kanada dan Meksiko, Tahun 1988-2001	44
Gambar	2.2 Neraca Perdagangan Barang AS dengan Kanada dan Meksiko, Tahun 1988-2001	45
Gambar	2.3 Rata-Rata Tingkat <i>Tariff</i> AS untuk Impor dari Meksiko dan Dunia, Tahun 1989-2001.....	47
Gambar	2.4 Persentase Impor AS dari Meksiko, Tahun 1989-2001	48
Gambar	2.5 Rata-Rata Tingkat <i>Tariff</i> Meksiko untuk Impor, Tahun 1989-2001	49
Gambar	2.6 Perdagangan Barang AS-Meksiko, Tahun 1985-2007.....	50
Gambar	2.7 Neraca Perdagangan Barang AS dengan Meksiko Tahun 2004	52
Gambar	2.8 FDI AS ke Negara NAFTA dan Dunia, Tahun 1988-2000.....	53
Gambar	2.9 Aliran FDI ke Meksiko, Tahun 1980-2005	54
Gambar	3.1 Neraca Perdagangan AS-Meksiko, Tahun 1990-2000.....	61
Gambar	3.2 Ekspor Meksiko ke AS dan Kawasan, Tahun 1990 dan 2000	61
Gambar	3.3 Neraca Perdagangan Amerika Serikat dengan China dan Jepang, Tahun 2004-2007	64
Gambar	3.4 Neraca Perdagangan Meksiko dengan AS di Sektor Jasa, Pertanian dan Manufaktur, Tahun 1993-2001	67

Gambar	3.5	Diversifikasi Ekspor Meksiko, Tahun 1982 dan 1999	68
Gambar	3.6	Neraca Perdagangan Meksiko-AS, Tahun 1996-2000	70
Gambar	3.7	Neraca Perdagangan AS-Meksiko, Tahun 2007.....	73
Gambar	3.8	Aliran FDI ke Meksiko, Tahun 1980-2002	78
Gambar	3.9	Aliran FDI ke Meksiko, Tahun 1994-2000	79
Gambar	3.10	FDI AS ke Meksiko di Berbagai Sektor, Tahun 1994-2000.....	81
Gambar	3.11	Asal Aliran FDI ke Meksiko di Sektor Otomotif, Tahun 1994-200.....	85



DAFTAR SINGKATAN

AS	Amerika Serikat
FDI	<i>Foreign Direct Investment</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
RTA	<i>Regional Trade Agreement</i>
USITC	<i>United States International Trade Commission</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i>



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Studi ekonomi politik internasional memiliki fokus pada interaksi antara negara dengan perekonomian global, di mana hubungan antara negara dan perekonomian tersebut dideskripsikan oleh pemikir ekonomi politik internasional sebagai interaksi antara negara dan pasar. Interaksi antara negara dan pasar terkadang memiliki tensi yang inheren. Negara memberikan perhatian bagi perlindungan kedaulatan dan kesatuan nasional sedangkan pasar diasosiasikan dengan keterbukaan ekonomi dan adanya pengurangan batasan-batasan negara. Meski demikian, negara dan pasar juga memiliki hubungan yang komplementer atau saling melengkapi. Secara domestik, negara membentuk aturan-aturan yang diperlukan untuk transaksi pasar, misalnya aturan yang melindungi hak kekayaan intelektual dan menyediakan infrastruktur seperti transportasi dan komunikasi. Selain itu, pada tingkat internasional, negara membentuk perjanjian dan organisasi internasional untuk mendorong keterbukaan ekonomi dan stabilitas.¹

Trend pembukaan ekonomi melalui perjanjian internasional merupakan salah satu peristiwa penting yang terjadi sejak akhir Perang Dunia II. Hal ini disebabkan oleh globalisasi yang mendorong negara-negara untuk menjadi kompetitif dalam perekonomian dunia. Sehubungan dengan hal tersebut, tingkat pertumbuhan ekonomi suatu negara kemudian bertalian dengan keberhasilannya mendorong hubungan simbiotik dengan pasar yang kompetitif.²

Oleh karena itu, negara saat ini disebut sebagai *competition states* karena kerap melakukan restrukturisasi industri, menderegulasi pasar finansial, dan mendukung penelitian dan pengembangan dalam sektor teknologi tinggi. Selain itu, upaya penciptaan integrasi ekonomi internasional juga dilakukan yang memiliki tujuan untuk meningkatkan daya saing negara dengan menghilangkan hambatan yang ada. Hal ini sejalan dengan yang dikatakan oleh Lecuona,

¹ Theodore H. Cohn, *Global Political Economy: Theory and Practice* (4th Ed), (New York: Pearson International Edition, 2008), hal. 3-4.

²*Ibid.*

“Ideally, market integration is established to release the powerful sources of productive capacity generated by the free movement of people, goods, and capital previously immobilized by fictitious barriers.”³

Upaya untuk mendorong keterbukaan ekonomi, secara khusus dalam perdagangan, dilakukan oleh negara di tingkat multilateral. Upaya ini diawali dengan persetujuan pembentukan *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) di tahun 1947, yang kemudian digantikan oleh *World Trade Organization* (WTO) di tahun 1995. Lebih jauh, prinsip-prinsip yang muncul dalam rezim perdagangan multilateral ini adalah liberalisasi perdagangan, non-diskriminasi, resiprositas, langkah perlindungan perdagangan, dan juga pembangunan ekonomi.⁴ Terkait dengan prinsip non-diskriminasi dalam kesepakatan multilateral, yakni prinsip bahwa negara anggotanya tidak diperbolehkan untuk memberikan perlakuan diskriminatif terhadap negara anggota lainnya, ada pengecualian penting yang diizinkan oleh WTO. Pengecualian tersebut adalah diperbolehkannya negara anggota untuk membentuk perjanjian perdagangan regional atau *regional trade agreements* (RTAs).

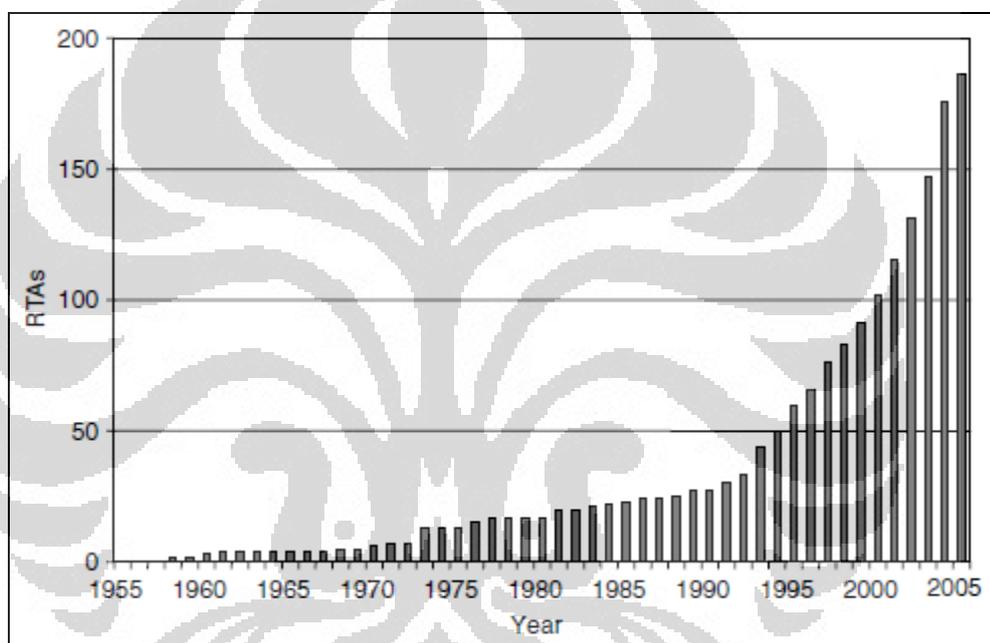
Ada tiga rangkaian aturan di dalam WTO yang memperbolehkan pembentukan dari RTAs, yaitu:

1. Pasal XXIV dari *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) yang mengatur mengenai pembentukan dan pelaksanaan dari *free trade agreements* (FTAs) dan *custom unions* yang meliputi perdagangan barang (*trade in goods*).
2. *Enabling Clause* yang mengatur pembentukan perjanjian perdagangan di antara negara-negara berkembang terkait dengan perdagangan barang.
3. Pasal V dari *General Agreement on Trade in Services* (GATS) yang mengatur kondisi yang memperbolehkan liberalisasi perdagangan jasa (*trade in services*) di antara partner regional.

³ Rafael A. Lecuona, *Economic Integration: NAFTA and MERCOSUR, A Comparative Analysis*, *International Journal on World Peace*, Vol. 16 No. 4, 1999, hal. 28.

⁴ Cohn, *Op.cit.*, hal. 202-208.

Terkait dengan perkembangan pembentukan perjanjian perdagangan regional, WTO mencatat adanya peningkatan jumlah perjanjian perdagangan regional yang terbentuk di seluruh dunia sejak tahun 1990-an. Sebelumnya, di tahun 1948 hingga tahun 1994, GATT menerima 124 notifikasi terkait dengan pembentukan RTAs. Setelah GATT digantikan oleh WTO pada tahun 1995, jumlah notifikasi pembentukan RTAs meningkat menjadi 227 perjanjian pada kurun waktu antara tahun 1995 hingga Maret 2007.⁵ Lebih jauh, gambar di bawah ini memperlihatkan bagaimana peningkatan jumlah RTA yang terbentuk hingga tahun 2005.



Sumber: Diolah berdasarkan data dari WTO, 2006

Gambar 1.1 Jumlah Kumulatif Perjanjian Perdagangan Regional yang Berjalan, Tahun 1955-2005

Amerika Serikat (AS) merupakan negara yang mendukung rezim perdagangan multilateral yang berbasis GATT. Pada akhir Perang Dunia II pemerintah AS menjadi pendukung terbesar bagi pendekatan perdagangan yang non-diskriminatif

⁵ John Ravenhill, *Global Political Economy* (2nd Ed.), (Oxford: Oxford University Press, 2007), hal. 173.

dalam negosiasi multilateral. Negosiasi ini yang kemudian mendorong terjadinya pembentukan GATT.

Karena AS memfokuskan diri kepada usaha untuk memperkuat rezim perdagangan multilateral tersebut, sejak tahun 1940-an hingga awal tahun 1970-an AS kurang memiliki partisipasi dalam pembentukan RTAs yang komprehensif.⁶ AS bersikap skeptis dan tidak simpatik terhadap perjanjian perdagangan regional dengan alasan perjanjian semacam ini bersifat diskriminatif, kurang efisien, dan berpotensi memecah-belah.⁷

Sikap AS terhadap perjanjian ekonomi regional berubah pada awal tahun 1980-an akibat lambatnya kemajuan dalam liberalisasi perdagangan di tingkat global. Selain itu, peningkatan distorsi perdagangan yang diciptakan oleh *European Community's Common Agricultural Policy* (CAP) pada saat itu juga berperan dalam perubahan sikap AS. Oleh karenanya, pada tahun 1982 William Brock sebagai representatif perdagangan AS (*United States Trade Representative* atau USTR) pada masa itu mengumumkan bahwa AS memiliki keinginan untuk ikut serta dalam perjanjian perdagangan regional. Ini kemudian segera diikuti oleh negosiasi perjanjian perdagangan bebas yang dilakukannya dengan Israel. Respon yang lebih signifikan juga ditunjukkan Washington lewat persetujuannya atas usul Kanada untuk melakukan negosiasi perjanjian perdagangan bebas. Negosiasi ini kemudian berujung pada penandatanganan *Canada-U.S. Free Trade Agreement* (CUSFTA) di tahun 1988.

Beberapa tahun setelah perjanjian CUSFTA, muncul perjanjian perdagangan yang menggantikan perjanjian perdagangan bilateral tersebut yaitu *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). NAFTA merupakan perjanjian perdagangan bebas yang beranggotakan tiga negara di kawasan Amerika Utara yakni Amerika Serikat, Kanada, dan Meksiko. Inisiatif pembentukan perjanjian perdagangan bebas ini dimulai oleh pemerintah AS dan Meksiko di tahun 1990. Kanada lalu ikut serta dalam proyek tersebut setahun berikutnya, saat negosiasi formal mulai dilakukan. Keikutsertaan Kanada dalam negosiasi tersebut membuat

⁶ Cohn, *Op.cit.*, hal. 255.

⁷ Richard E. Feinberg, *The Political Economy of United States' Free Trade Arrangements*, *The World Economy*, Vol. 26 Issue 7, Juli 2003, hal. 1019.

NAFTA menggantikan perjanjian CUSFTA yang telah terbentuk sebelumnya antara AS dan Kanada. NAFTA mulai resmi diimplementasikan pada tanggal 1 Januari 1994.

NAFTA merupakan perjanjian perdagangan regional yang terbentuk antara negara berkembang (Meksiko) dengan negara maju (AS dan Kanada). Selain mengatur mengenai isu perdagangan, NAFTA juga mengatur mengenai isu-isu lain seperti pengurangan restriksi investasi dan perlindungan hak kekayaan intelektual. Akibat cukup luasnya cakupan isu yang diatur di dalam perjanjiannya, NAFTA dinilai menjadi salah satu perjanjian perdagangan yang paling komprehensif di dunia.

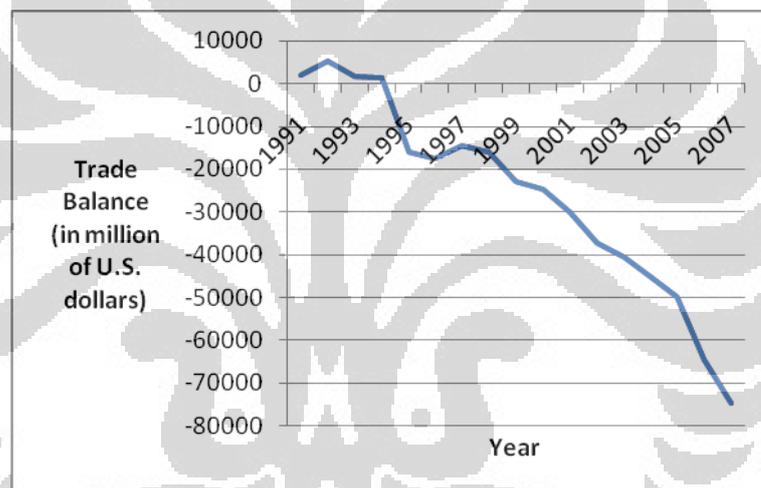
Menurut pemerintah AS, NAFTA telah menciptakan salah satu area perdagangan bebas terbesar di dunia. AS dan Meksiko masing-masing menempati urutan pertama dan ketiga dalam peringkat negara dengan populasi terbanyak di kawasan Amerika. AS memiliki populasi terbanyak di antara negara anggota NAFTA lainnya dengan penduduk yang berjumlah 291 juta di tahun 2004. Di tahun yang sama, Meksiko tercatat memiliki sekitar 105 juta penduduk, atau sepertiga dari populasi AS. Sedangkan populasi penduduk Kanada mencapai 32 juta orang.⁸ Lebih jauh di tahun 2010, NAFTA telah menghubungkan 454 juta orang dan memproduksi barang dan jasa senilai lebih dari US\$ 17,2 trilyun.

NAFTA merupakan perjanjian perdagangan bebas pertama yang dibentuk AS dengan negara berkembang yaitu Meksiko, yang secara geografis juga terletak dekat dengan AS. Ini memunculkan perhatian terkait dengan dampak ekonomi dari NAFTA bagi perekonomian AS sendiri. Ahli ekonomi terkemuka dan pemerintah AS di bawah administrasi Clinton pada tahun 1993, setahun sebelum NAFTA diimplementasikan meyakini bahwa NAFTA akan mendorong peningkatan surplus perdagangan dengan Meksiko. Argumen di balik keyakinan ini adalah karena sebelum NAFTA diimplementasikan, hambatan perdagangan berupa *tariff* di Meksiko lebih tinggi dibandingkan yang dikenakan AS. Dengan demikian, setelah perjanjian NAFTA diimplementasikan dan hambatan *tariff* di Meksiko dikurangi maka ekspor AS ke Meksiko diyakini akan meningkat lebih

⁸United States-Canada-Mexico Fact Sheet on Trade and Migration, *Migration Policy Institute*, No. 11 Oktober 2005, hal. 3.

cepat dibandingkan impornya sehingga memberikan surplus perdagangan untuk AS.⁹

Perjanjian NAFTA menghapus sebagian besar *tariff* dan restriksi lainnya dalam perdagangan antara Kanada, AS, dan Meksiko. Meksiko menjadi negara anggota NAFTA yang melakukan reformasi paling besar dengan memotong *tariff* rata-rata sebesar 12% di tahun 1993 menjadi 1,3% di tahun 2001. Sedangkan *tariff* AS bagi impor Meksiko berkurang dari 2% menjadi 0,2%.¹⁰ Meskipun terjadi penurunan *tariff* yang besar di Meksiko setelah NAFTA diimplementasikan, AS ternyata tidak mengalami surplus perdagangan seperti yang diyakini sebelumnya karena nilai impor AS dari Meksiko lebih besar dibandingkan eksportnya.



Sumber: Diolah berdasarkan data dari *Foreign Trade*, U.S. Census Bureau

Gambar 1.2 Neraca Perdagangan Amerika Serikat-Meksiko, Tahun 1991-2007

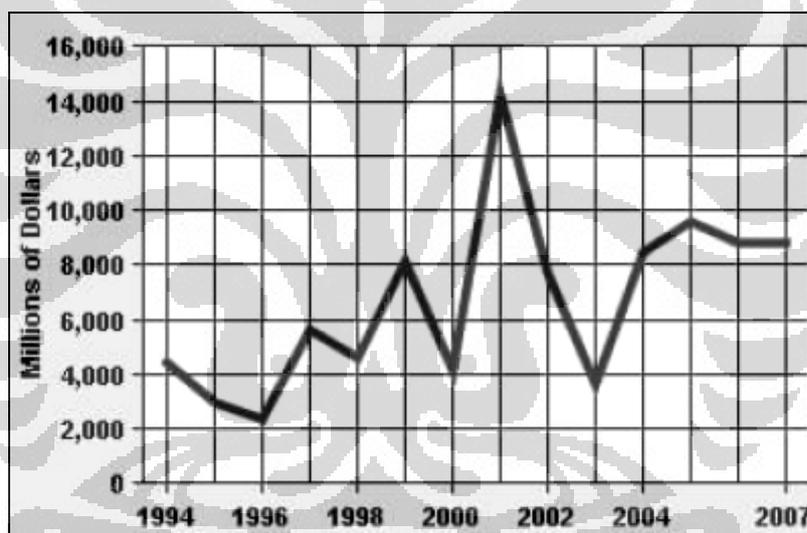
Dari gambar di atas, dapat dilihat bahwa sebelum NAFTA mulai diberlakukan pada tahun 1994, AS masih mengalami surplus perdagangan dengan Meksiko. Akan tetapi setahun setelah NAFTA diberlakukan, tepatnya di tahun 1995, AS

⁹ Robert E. Scott, Heading South U.S.-Mexico trade and job displacement after NAFTA, *Economic Policy Institute Briefing Paper*, No. 308 Mei 2011, hal. 4.

¹⁰ Daniel Lederman, et.al., NAFTA at 10 Years: Lessons for Development, dalam Richard Newfarmer (Ed), *Trade, Doha, and Development: A Window into the Issues*, (Washington: The World Bank, 2006) hal. 259.

langsung mengalami defisit perdagangan sebesar hampir US\$ 16 milyar. Defisit perdagangan ini berlangsung secara terus-menerus dan mengalami peningkatan. Hingga pada tahun 2007, defisit perdagangan yang dialami AS dengan Meksiko menyentuh hampir US\$ 75 milyar. Ini berarti peningkatan defisit yang terjadi sejak tahun 1995 mencapai lebih dari empat kali lipat.

Selain meningkatnya impor AS dari Meksiko, aliran investasi AS yang ditujukan ke Meksiko juga mengalami peningkatan. Secara spesifik, peningkatan investasi yang terjadi salah satunya dalam bentuk investasi asing langsung atau *foreign direct investment* (FDI). Gambar di bawah ini memperlihatkan bahwa FDI dari AS yang mengalir masuk ke Meksiko sejak tahun 1994 hingga 2007 cenderung meningkat.



Sumber: Diolah berdasarkan data dari U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis

Gambar 1.3 Aliran FDI AS ke Meksiko, Tahun 1994-2007

Total FDI yang mengalir masuk ke Meksiko naik hingga tiga kali lipat dalam rentang waktu tahun 1992 hingga tahun 2006. Lebih jauh, FDI yang berasal dari AS memiliki persentase sebesar 58% dari total keseluruhan FDI yang masuk ke

Meksiko.¹¹ Sehubungan dengan peningkatan FDI di Meksiko ini, Bank Dunia dan *United States International Trade Commission* (USITC) secara umum menyetujui bahwa perjanjian NAFTA telah membantu dalam terjadinya peningkatan aliran investasi total yang masuk ke Meksiko.¹²

Setelah NAFTA resmi diimplementasikan telah terjadi peningkatan dalam aktivitas perdagangan dan investasi antara AS dan Meksiko. Khususnya dalam area perdagangan, ekspor AS ke Meksiko memang mengalami peningkatan sejak NAFTA. Akan tetapi, peningkatan ekspor AS ke Meksiko ternyata lebih rendah dibandingkan peningkatan impornya. Hal ini menyebabkan surplus perdagangan yang tadinya dialami AS dengan Meksiko sebelum NAFTA tergantikan oleh besarnya peningkatan defisit perdagangan dengan negara tetangganya tersebut.¹³ Ini juga memperlihatkan bahwa harapan pemerintah AS untuk memperoleh surplus perdagangan dengan Meksiko setelah NAFTA pada realitanya tidak terjadi.

1.2 Permasalahan

Pembentukan perjanjian perdagangan bebas antarnegara secara umum memiliki tujuan untuk menghapuskan hambatan *tariff* dan *non-tariff* di antara pihak-pihak yang mengikuti perjanjian tersebut. Penghapusan hambatan perdagangan dilakukan agar tercipta akses yang lebih besar menuju pasar negara anggota lainnya. Akses pasar yang lebih besar kemudian dapat meningkatkan aktivitas perdagangan di antara negara-negara yang ikut serta dalam perjanjian ini.

Ketika membentuk NAFTA, pemerintah AS meyakini bahwa AS akan mengalami surplus perdagangan dengan Meksiko setelah NAFTA diberlakukan. Hal ini dikarenakan sebelum perjanjian tersebut dibentuk, Meksiko memiliki *tariff* yang lebih tinggi dibandingkan dengan AS. Meskipun demikian setelah NAFTA diimplementasikan ternyata AS mengalami defisit perdagangan dengan Meksiko.

¹¹ Eduardo Zepeda, Timothy A. Wise, dan Kevin P. Gallagher, *Rethinking Trade Policy for Development: Lessons from Mexico under NAFTA*, Carnegie Endowment for International Peace, 2009, hal. 4.

¹² J.F. Hornbeck, NAFTA at Ten: Lessons from Recent Studies, *Congressional Research Service Report for Congress*, 2004, hal. 3.

¹³ Sarah Anderson, Seven Years under NAFTA, *Institute for Policy Studies*, Januari 2001, hal. 5.

Defisit perdagangan yang dialami AS dengan Meksiko juga terus mengalami peningkatan selama sepuluh tahun sejak NAFTA resmi berjalan.

Pada bab 22 dalam NAFTA yang berjudul *Ketetapan Akhir (Final Provision)*, terdapat pasal 2205 yang mengizinkan negara anggotanya untuk menarik diri dari perjanjian NAFTA dengan memberikan pemberitahuan secara tertulis kepada negara anggota lainnya. Bunyi pasal tersebut adalah sebagai berikut:

Article 2205: Withdrawal

*A party may withdraw from this Agreement six months after it provides written notice of withdrawal to other Parties. If a Party withdraws, the Agreement shall remain in force for the remaining parties.*¹⁴

Ketentuan ini memberikan kesempatan bagi negara-negara anggota NAFTA, termasuk AS, untuk menarik diri dari perjanjian tersebut. Meskipun demikian, setelah sepuluh tahun ikut serta dalam perjanjian NAFTA, AS tidak melakukan upaya untuk menarik diri dari perjanjian perdagangan ini. Padahal, AS mengalami peningkatan defisit perdagangan yang cukup tinggi dengan negara anggota NAFTA lainnya terutama dengan Meksiko setelah NAFTA berjalan.

Terkait dengan keikutsertaan AS dalam NAFTA meskipun terus mengalami defisit perdagangan dengan negara anggotanya, peneliti kemudian terdorong untuk memahami lebih jauh mengenai permasalahan tersebut. Secara spesifik, peneliti memfokuskan diri pada peningkatan defisit perdagangan yang terjadi antara AS dan Meksiko. Oleh karena itu, pertanyaan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

“Mengapa Amerika Serikat tetap menjadi anggota NAFTA meskipun terus mengalami peningkatan defisit perdagangan dengan negara anggota NAFTA, khususnya Meksiko?” (2004-2007)

¹⁴ Seperti yang tercantum di dalam bab 22 pasal 2205 NAFTA.

1.3 Tinjauan Pustaka

Peningkatan pembentukan perjanjian perdagangan bebas yang terjadi dewasa ini merupakan salah satu hal yang menarik untuk dikaji dalam studi ekonomi politik internasional. Perjanjian perdagangan bebas yang secara umum mengatur mengenai pengurangan hambatan-hambatan perdagangan memiliki tujuan akhir yakni untuk meningkatkan perekonomian negara anggotanya. Meskipun demikian, dalam penelitian ini terlihat bahwa negara anggota perjanjian perdagangan bebas mengalami peningkatan defisit perdagangan dengan negara-negara partnernya setelah perjanjian tersebut diimplementasikan. Akan tetapi walaupun mengalami peningkatan defisit perdagangan, negara tersebut tidak menarik diri dari perjanjian. Tentunya ada alasan yang melatarbelakangi pilihan dari negara untuk tetap ikut serta dalam perjanjian perdagangan ini. Beberapa literatur dan karya ilmiah kemudian berusaha untuk memotret fenomena ini. Literatur yang ada kemudian juga akan digunakan sebagai materi pendukung dan bahan perbandingan di dalam penelitian ini.

1.3.1 Tinjauan mengenai keikutsertaan AS dalam perjanjian perdagangan bebas

William H. Cooper dalam tulisannya membahas mengenai perjanjian perdagangan bebas dalam konteks kebijakan perdagangan AS.¹⁵ Menurut Cooper, kebijakan perdagangan yang dilakukan di bawah administrasi presidensial AS memiliki tujuan yang saling berhubungan. Tujuan tersebut di antaranya adalah untuk melindungi pasar terbuka bagi ekspor AS, melindungi produsen domestik dari praktik perdagangan yang tidak adil serta dari peningkatan barang impor. Tujuan lainnya adalah untuk mengontrol perdagangan terkait dengan alasan kebijakan luar negeri dan keamanan nasional, serta untuk membantu mendorong perdagangan global yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dunia.

Dalam mencapai tujuan ini, kebijakan perdagangan yang dibentuk lalu diimplementasikan melalui tiga jalur. Jalur yang pertama adalah penggunaan negosiasi multilateral untuk membentuk dan membangun sistem perdagangan dalam suatu kerangka legal. Di tingkat multilateral, AS merupakan pemain utama

¹⁵ William H. Cooper, *Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy*, *Congressional Research Service Report for Congress*, Januari 2009.

sehubungan dengan perkembangan dan penandatanganan GATT di tahun 1947. Jalur lainnya adalah jalur unilateral. Di dalam pendekatan ini, AS mengancam untuk melakukan retaliasi (biasanya dalam bentuk restriksi perdagangan) yang menghambat akses suatu negara ke pasar AS yang besar. AS melakukan tindakan ini dengan tujuan agar negara tersebut mau membuka pasarnya untuk ekspor AS atau untuk menghentikan praktik dan kebijakan perdagangannya yang bersifat ofensif.

Jalur ketiga adalah dengan melakukan negosiasi regional dan bilateral untuk membentuk perjanjian perdagangan bebas. Pembentukan perjanjian perdagangan bebas AS yang pertama, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, terjadi dengan Israel di tahun 1985. Dari tulisan Cooper, dapat dikatakan bahwa perjanjian perdagangan bebas menjadi salah satu instrumen kebijakan perdagangan luar negeri AS dalam upaya mencapai tujuan yang telah disebutkan sebelumnya.

Ian F. Fergusson menjelaskan mengenai strategi negosiasi dan kebijakan perdagangan AS.¹⁶ Bagaimana cara AS memilih partner dalam perjanjian perdagangannya menurut Fergusson telah menjadi salah satu subyek analisis terkait dengan negosiasi perjanjian. Umumnya, perjanjian perdagangan regional dan bilateral dinegosiasikan berdasarkan kombinasi dari alasan ekonomi, politik, serta pembangunan. Secara khusus, perjanjian CUSFTA menurut Fergusson pada dasarnya bersifat ekonomi, di mana perjanjian ini mengakui adanya hubungan perdagangan bilateral terbesar di dunia yang terbentuk antara dua perekonomian yang berada dalam tahap pembangunan yang sama. Sementara perjanjian yang dibentuk AS dengan Israel oleh para pendukung FTA tersebut dipandang sebagai penegasan dukungan AS terhadap negara Israel. Di sisi lain, FTA dengan Yordania dapat dipandang sebagai balasan atas kerja sama negara itu dengan AS dalam proses perdamaian di Timur Tengah.

Selanjutnya, muncul pembahasan terkait dengan perlukah AS melakukan negosiasi perjanjian perdagangan bebas. Hal ini berhubungan dengan dampak yang dihasilkan oleh perjanjian perdagangan bebas. Perjanjian semacam ini dapat

¹⁶ Ian F. Fergusson, Trade Negotiations during the 110th Congress, *Congressional Research Service Report for Congress*, Oktober 2008.

berperan dalam menurunkan harga produk impor sehingga menjadi lebih murah dan dapat pula memfasilitasi relokasi produksi AS ke negara lain sehingga berdampak pada berkurangnya lapangan kerja di AS. Selain itu perjanjian perdagangan juga dilihat tidak cukup untuk menangani isu standar tenaga kerja dan standar lingkungan yang rendah, di mana kedua hal ini menjadi pertimbangan bagi negara yang ingin melakukan produksi di negara lain dengan biaya yang lebih rendah.

Richard E. Freinberg memaparkan bahwa dalam perjanjian perdagangan bebas yang diikuti AS, inisiatif pembentukannya tidak berasal dari negara AS melainkan dari negara partner dagangnya yang secara perekonomian lebih lemah dibandingkan AS.¹⁷ Meskipun demikian, saat AS terlibat dalam negosiasi pembentukan perjanjian tersebut, AS secara agresif mengupayakan agar dapat mencapai kepentingan-kepentingan nasionalnya. Kepentingan nasional yang berada di balik keikutsertaan AS dalam FTA di antaranya pertukaran atau timbal-balik yang tidak simetris (*asymmetric reciprocity*) yang secara menguntungkan membuka pasar bagi pelaku dagang dan investor AS, menciptakan preseden, model, atau menjadi katalis bagi perjanjian perdagangan yang lebih luas, mendorong pembaharuan domestik yang berorientasi pasar, dan memperkuat hubungan strategis antaranggotanya.

Lebih jauh dalam negosiasi FTA, AS menggunakan pengaruhnya untuk mengatur agenda dari perjanjian perdagangan tersebut. Oleh sebab itu, AS dapat dikatakan sebagai ‘negara pemenang’ di dalam pembentukan dan implementasi perjanjian perdagangan bebas yang komprehensif. FTA yang dibentuk AS bergerak melampaui akses pasar yang berhubungan dengan industri, tetapi juga menyertakan pertanian serta cakupan luas dari jasa, isu perlindungan investasi, rezim pengaturan dan kekayaan intelektual, dan sebagainya yang menjadi kepentingan AS. Meski demikian, AS juga tetap dapat mengelak dari tekanan untuk menegosiasikan isu-isu yang sensitif secara domestik seperti rezim *anti-dumping* dan subsidi pertanian.

¹⁷ Feinberg, *Op.cit.*

McArthur dan **Tucker** dalam tulisannya membahas mengenai keikutsertaan AS dalam perjanjian perdagangan, khususnya terkait dengan ekspor AS ke negara-negara anggota perjanjian tersebut.¹⁸ Pemerintah AS memiliki pendapat yang relatif sama terhadap FTA, misalnya baik dalam administrasi Bush maupun administrasi Obama mendukung adanya pembentukan FTA dengan alasan bahwa FTA merupakan komponen utama dalam upaya meningkatkan ekspor AS. Padahal di sisi lain, McArthur dan Tucker melihat AS terkadang mengalami pertumbuhan ekspor yang lebih rendah dibandingkan negara partnernya sehingga menciptakan defisit perdagangan dengan negara anggota FTA di mana AS ikut serta.

Penjelasan mengapa AS mengalami pertumbuhan ekspor yang lebih rendah dengan negara partner FTA yang diikutinya dapat dilihat dari beberapa kemungkinan. Yang pertama adalah karena model perjanjian FTA mendorong integrasi yang terlalu dalam, sehingga negara partner menjadi terlalu bergantung kepada pasar AS. Hal tersebut menjadikan permintaan negara partner terhadap ekspor AS menurun apabila perekonomian AS mengalami penurunan. Yang kedua, adanya perlindungan investasi asing yang disertakan dalam perjanjian FTA. Proteksi terhadap investasi lalu mendorong perusahaan AS untuk merelokasi produksinya ke negara partner sehingga bukannya mengekspor barang ke negara tersebut, perusahaan AS memproduksi bagi pasar domestik negara (dan bagi pasar AS) dari fasilitas baru mereka. Selain itu, FTA yang diikuti AS melarang adanya regulasi bagi investasi, finansial dan *procurement* sehingga negara yang hendak bekerja sama dengan AS dalam FTA kemudian cenderung mengabaikan kebijakan pro-pembangunan tersebut. Akibatnya, negara partner mengalami pertumbuhan yang lambat dibandingkan negara berkembang lainnya sehingga permintaannya terhadap ekspor AS juga menurun. Oleh karena itu, keduanya berpendapat bahwa FTA, secara spesifik FTA model NAFTA, yang dibentuk AS tidak dapat dipakai sebagai upaya untuk meningkatkan ekspor ke negara partnernya.

¹⁸ Travis McArthur dan Todd Tucker, *How Corporate Lobbyists Distort Record of Flawed Trade Deals*, Public Citizen's Global Trade Watch, diakses dari www.citizen.org, pada tanggal 12 April 2012, pukul 10.38 WIB.

1.3.2 Tinjauan mengenai NAFTA

Robert A. Blecker dalam tulisannya *The North American Economies after NAFTA: a Critical Appraisal*, menjelaskan bahwa NAFTA secara fundamental berupaya untuk mempercepat dan membentuk proses integrasi ekonomi yang sebelumnya telah ada hadir di kawasan Amerika Utara.¹⁹ Hal ini dilakukan melalui cara-cara yang dinilai mampu untuk mendorong kepentingan perusahaan multinasional besar dan institusi finansial. Meski NAFTA merupakan perjanjian perdagangan bebas, menurut Blecker NAFTA tidak murni hanya sekedar perjanjian perdagangan. Di satu sisi, walaupun mengurangi hambatan *tariff* dan membuka banyak pasar, NAFTA juga mengandung beragam eksklusivitas sektoral dan *rules of origin* yang menguntungkan kepentingan tertentu. Di sisi lain, NAFTA juga mengandung perlindungan yang kuat bagi hak-hak para investor swasta yang, pada beberapa bagian, berada melampaui hukum yang berlaku di negara anggota tersebut serta melampaui pula ketentuan yang disyaratkan dalam perjanjian perdagangan bebas pada umumnya.

Lebih lanjut, negara maju dalam perjanjian NAFTA menurut Blecker berhasrat untuk mendorong agenda dari kepentingan dan finansialnya. Apabila aturan mengenai hak investor dikombinasikan dengan liberalisasi dari layanan finansial, maka hasilnya adalah perjanjian perdagangan yang secara efektif menciptakan lebih banyak pasar modal yang terintegrasi bagi Amerika Utara. Pada akhirnya, Blecker berpendapat bahwa apabila tujuan NAFTA adalah untuk mendorong peningkatan perdagangan dan aliran investasi intra-Amerika Utara serta untuk meningkatkan profitabilitas yang diperoleh perusahaan multinasional maka bukti yang ada menunjukkan bahwa NAFTA sukses mencapai tujuan tersebut.

Emre Agrasoy dalam tulisannya berpendapat bahwa pembentukan NAFTA sebagai zona perdagangan bebas terbesar sebagai cara AS untuk menjawab tantangan dari pertumbuhan *European Community* dan blok Jepang-

¹⁹ Robert A. Blecker, *The North American Economies after NAFTA: A Critical Appraisal*, *International Journal of Political Economy*, Vol. 33 No. 3, 2003.

Asia Timur dan bertujuan untuk mempertahankan posisi adidaya AS.²⁰ Lebih lanjut, Agrasoy melihat bahwa AS sebagai negara anggota dalam perjanjian NAFTA yang memiliki modal dan kemampuan manajerial akan mendominasi NAFTA baik secara ekonomi maupun politik. Dominasi AS dalam NAFTA bertujuan untuk merangkul Meksiko yang memiliki tenaga kerja berupah rendah dan Kanada, di sisi lain, berperan sebagai sumber energi. Terkait dengan hal ini maka bagi AS NAFTA memiliki makna yaitu kesempatan AS untuk meraih kembali posisi kompetitifnya yang terkikis oleh Jepang dan negara-negara Eropa.

Lebih lanjut, NAFTA yang dibentuk pada awal tahun 1990-an ini berupaya untuk mengaplikasikan kebijakan liberal dan prinsip pasar bebas yang dekat dengan kebijakan AS. Hal ini dapat dilihat dari isu yang terkandung di dalam NAFTA seperti perdagangan bebas, resiprositas, perlakuan nasional terhadap investasi, kebijakan perdagangan domestik, penyelesaian sengketa, perlindungan lingkungan dan tenaga kerja dan liberalisasi jasa serta produk pertanian. AS juga memandang bahwa mengintegrasikan Amerika Utara dan Selatan atau setidaknya mendekatkan keduanya memiliki peran yang substansial bagi kekuatan dan kebijakan AS di kawasan Amerika Latin. Oleh karenanya, bagi AS membentuk perjanjian perdagangan regional di kawasan Amerika Utara lebih merupakan strategi dibandingkan tujuan akhir, di mana tujuan AS yang lebih besar adalah terciptanya integrasi regional di kawasan Amerika secara keseluruhan.

1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 Liberalisasi Kompetitif

Liberalisasi kompetitif atau *competitive liberalization* merupakan istilah yang pertama kali dikemukakan oleh Fred Bergsten pada tahun 1996. Meskipun demikian, liberalisasi kompetitif sebenarnya telah diterapkan baik oleh negara maju maupun negara berkembang dalam kebijakan perdagangannya jauh sebelum istilah ini muncul. Liberalisasi kompetitif merujuk kepada pengejaran liberalisasi ekonomi perdagangan dengan memakai beragam jalur yaitu jalur bilateral,

²⁰ Emre Agrasoy, *NAFTA: as a Mean of a U.S. Hegemony Creation in the Region?*, McGill University, Mei 2004.

regional dan multilateral. Seperti yang diketahui, liberalisasi melalui jalur multilateral prosesnya cenderung lambat akibat sulitnya mencapai kesepakatan. Oleh karena itu, jalur bilateral dan regional menjadi pilihan negara untuk melakukan liberalisasi ekonomi.

Upaya liberalisasi kompetitif dilakukan salah satunya oleh AS melalui keikutsertaannya dalam negosiasi di tingkat multilateral, maupun secara bilateral dan regional melalui perjanjian perdagangan dengan negara lain. AS melancarkan strategi ini untuk mendorong negara-negara agar melakukan reformasi perdagangan lebih cepat dengan mengikuti perjanjian perdagangan bilateral dan regional. Reformasi melalui jalur bilateral dan regional ini kemudian diharapkan dapat mendukung negosiasi perdagangan yang terjadi di tingkat multilateral.²¹

Keikutsertaan negara dalam negosiasi serta pembentukan perjanjian perdagangan dikarenakan perjanjian perdagangan memberikan kesempatan bagi negara untuk tidak hanya mendorong ekspor tetapi juga memperkuat reformasi domestik yang krusial bagi pembangunan ekonominya. Reformasi domestik ini membuat negara menjadi lebih mudah untuk mengikuti dan meneruskan kewajiban dari perjanjian multilateral yang lebih luas.

Liberalisasi kompetitif memiliki tiga tujuan bagi AS. Tujuan ini di antaranya adalah untuk mendorong adanya kompetisi akses ekspor ke dalam pasar AS yang besar. Hal ini kemudian dilihat akan mendorong negara-negara lain untuk membuka perekonomian mereka bagi pelaku ekonomi AS. Tujuan AS yang lain adalah untuk mendorong pengadopsian secara luas gaya pasar AS di negara lain sehingga dapat mendukung hukum dan regulasi bisnis yang dimiliki oleh AS. Oleh karenanya, melalui upaya liberalisasi ini diharapkan pengadopsian regulasi bisnis AS dapat terakomodasi secara lebih mudah. Tujuan yang ketiga adalah untuk mendorong negara lain agar mendukung kebijakan luar negeri AS dan tujuan militer yang dimilikinya.

²¹ Jeffrey J. Schott, Chapter 13: *Assessing US FTA Policy*, Free Trade Agreement, Institute for International Economics, www.iie.com, hal. 359.

1.4.1.1 Kepentingan Nasional AS dalam FTA

Secara lebih khusus, dalam upaya liberalisasi di jalur regional yang dilakukan dengan ikut serta dalam perjanjian perdagangan bebas atau FTA, pemerintah AS telah mengartikulasikan serangkaian kepentingan nasional yang terbagi menjadi empat kategori. Kepentingan nasional tersebut adalah sebagai berikut:²²

1. Pertukaran tidak simetris (*asymmetric reciprocity*) yang secara menguntungkan membuka pasar bagi pelaku dagang dan investor AS,
2. Menciptakan preseden, model, atau menjadi katalis bagi perjanjian perdagangan yang lebih luas,
3. Mendorong pembaharuan domestik yang berorientasi pasar, dan
4. Memperkuat hubungan strategis dengan negara partnernya.

Kepentingan nasional AS yang tertera di atas menurut Feinberg telah bergerak melampaui neraca untung dan rugi dari liberalisasi perdagangan secara langsung dan kuantitatif. Ini dapat diartikan bahwa AS melihat perdagangan lebih dari sekedar pertukaran barang dan jasa. Perdagangan di satu sisi dapat menjadi suatu instrumen yang memengaruhi *balance of power* di antara negara-negara dan memengaruhi pula proses perubahan politik dan ekonomi. Oleh karenanya, salah satu atau semua poin yang ada dalam kepentingan nasional yang telah disebutkan di atas kemudian menjadi landasan bagi AS dalam setiap perjanjian perdagangan bebas yang diikutinya.²³

1.4.2 Perjanjian Perdagangan Regional

Perjanjian perdagangan regional umumnya dilihat sebagai sebuah hierarki yang melingkupi area perdagangan bebas (*free trade area*), penyatuan bea masuk (*customs union*) dan pasar bersama (*common market*), hingga penyatuan ekonomi (*economic union*), dengan penjelasan sebagai berikut:²⁴

²² Feinberg, *Op.cit*, hal. 1020.

²³ *Ibid.*

²⁴ Ravenhill, *Op.cit*, hal. 174.

1. Area perdagangan bebas – *free trade area*

Area perdagangan bebas terbentuk ketika negara-negara anggotanya setuju untuk menghapuskan hambatan *tariff* dan *non-tariff* sehingga terjadi pergerakan barang dan jasa secara bebas di antara mereka. Meskipun demikian, pemerintah negara anggota memiliki kebebasan dalam menentukan kebijakan yang terkait dengan perlakuan barang dan jasa yang diimpor dari negara di luar anggota perjanjian tersebut. Selain itu, keanggotaan di dalam satu area perdagangan bebas tidak menghalangi negara untuk membentuk atau mengikuti area perdagangan bebas lainnya. Area perdagangan bebas menjadi perjanjian regional yang paling mudah dinegosiasikan karena tidak terlalu memberikan batasan otonomi bagi pembentukan kebijakan nasional suatu negara. Secara persentase, hampir 90% dari integrasi regional terjadi dalam bentuk area perdagangan bebas.

Banyak perjanjian perdagangan bebas saat ini yang juga menyertakan ketentuan bagi integrasi yang lebih dalam, umumnya terkait dengan penghapusan restriksi dalam aliran investasi. Akan tetapi, meski elemen ini umumnya ditemukan dalam pasar bersama namun di dalam area perdagangan bebas, penghapusan restriksi investasi tersebut tidak bertujuan untuk menciptakan *tariff* eksternal bersama dalam kawasan perjanjiannya.

2. Penyatuan bea masuk – *custom union*

Penyatuan bea masuk bergerak lebih jauh dari sekedar penghapusan hambatan perdagangan di dalam kawasan saja. Di sini, negara anggota mengadopsi serangkaian kebijakan bersama terkait dengan impor dari negara yang berada di luar perjanjian. Kebijakan ini meliputi persetujuan akan adanya tingkat *tariff* bersama bagi impor di luar kawasan (yang umumnya disebut sebagai *tariff* eksternal bersama). Persetujuan ini tentu berdampak bagi otonomi pemerintah dalam kebijakan ekonomi luar negerinya karena biasanya diperlukan kebijakan perdagangan eksternal bersama. Hal ini juga memiliki efek distributif bagi negara anggotanya,

tergantung pada tingkat *tariff* yang dikenakan pada beragam produk. Akibatnya, penyatuan bea masuk lebih sulit untuk dinegosiasikan dibandingkan area perdagangan bebas.

3. Pasar bersama – *common market*

Pasar bersama meliputi kesatuan bea dan juga mengizinkan adanya pergerakan bebas bagi tenaga kerja dan modal di dalam persekutuan regional tersebut. Aliran bebas dari faktor produksi seperti ini secara tak terhindarkan membutuhkan pemerintah negara anggota untuk berkolaborasi dalam area kebijakan tambahan untuk memastikan adanya perlakuan yang sebanding di semua negara anggota yang berada dalam pasar bersama. Sama seperti kesatuan bea, reduksi terhadap otonomi pembentukan kebijakan yang terjadi dalam pasar bersama membuat sedikit negara yang mau mengikuti perjanjian dalam bentuk ini.

4. Penyatuan ekonomi – *economic union*

Penyatuan ekonomi mencakup pasar bersama dan adopsi dari mata uang bersama, dan/atau penyalarsan dari kebijakan moneter, fiskal, dan sosial. Hingga saat ini hanya Uni Eropa yang telah dapat mencapai tingkat integrasi ekonomi dalam bentuk ini.

Tabel 1.1 Tahapan Integrasi Ekonomi Regional

	<i>Free Trade Area (FTA)</i>	<i>Customs Union (CU)</i>	<i>Common Market</i>	<i>Economic Union</i>
Penghapusan <i>tariff</i> antaranggota	X	X	X	X
Tarif eksternal bersama		X	X	X
Pergerakan bebas faktor			X	X

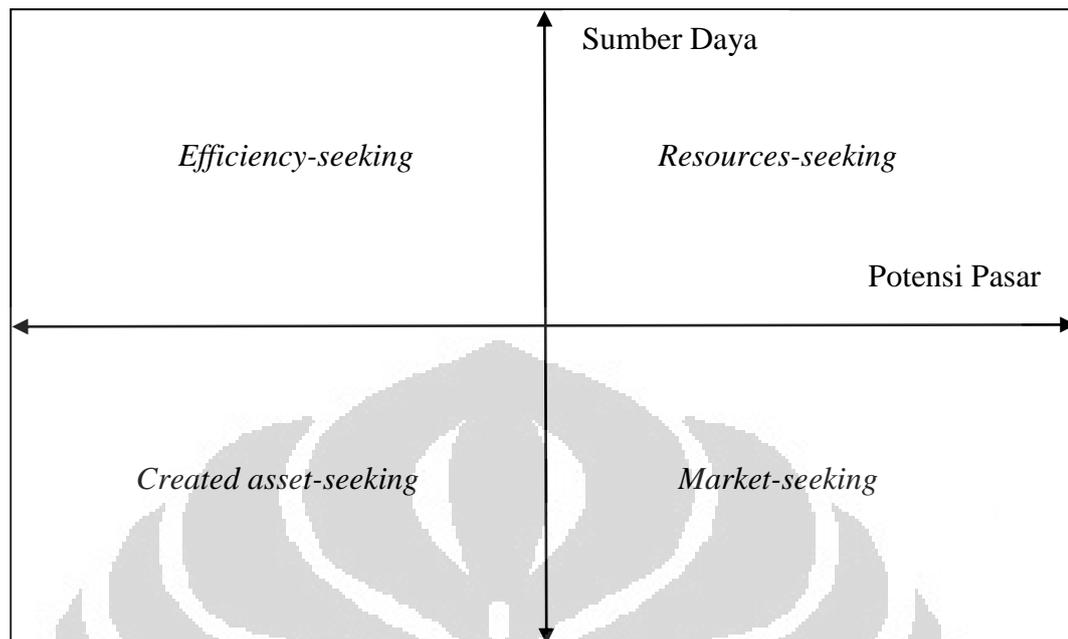
produksi				
Penyelarasan kebijakan ekonomi				X

1.4.3 Integrasi Produksi

Liberalisasi regional melalui perjanjian perdagangan bebas dapat terkait dengan kepentingan pelaku ekonomi di suatu negara. Era globalisasi telah mendorong pelaku ekonomi seperti perusahaan agar lebih kompetitif dalam perekonomian global. Salah satu strategi untuk meningkatkan daya saing adalah dengan melakukan pengurangan biaya produksi misalnya dengan memindahkan bagian dari proses produksi ke luar negeri yang biaya produksinya lebih rendah. Strategi ini dapat didukung oleh kebijakan pemerintah serta perjanjian perdagangan yang mampu mengurangi restriksi perdagangan.²⁵ Oleh karenanya liberalisasi melalui perjanjian perdagangan dinilai memberikan kesempatan bagi produsen untuk mengurangi biaya produksi dan meningkatkan profit melalui integrasi produksi yang bersifat lintas-batas.

Integrasi produksi lintas-batas dapat dilakukan melalui investasi asing. Investasi asing salah satunya berbentuk *foreign direct investment* (FDI). Secara khusus, FDI yang mengalir ke negara-negara berkembang mempunyai dua keuntungan. Keuntungan yang pertama diperoleh dari faktor sumber daya yang berbeda dan keuntungan yang kedua diperoleh dari pembukaan pasar baru. Khususnya dalam sektor manufaktur, investor umumnya melakukan investasi asing di negara berkembang akibat alasan yang pertama, yakni karena tenaga kerja yang secara relatif lebih banyak dan modal yang relatif lebih sedikit di negara berkembang.

²⁵ Arlene Wilson, *NAFTA: Economic Effects on the United States after Eight Years*, *Congressional Research Service Report for Congress*, Agustus 2002, hal. 3.



Figur 1.1 Motif yang Mendorong Investasi Asing

Figur di atas menunjukkan beberapa motif utama yang dapat melatarbelakangi keputusan suatu perusahaan untuk berinvestasi di negara tertentu. Motif tersebut di antaranya adalah:²⁶

1. *Market-seeking*, merupakan strategi yang paling umum, yang dapat didorong oleh kesuksesan produk di pasar asing, mengeksploitasi keuntungan kompetitif di lokasi pasar, atau membentuk model usaha.
2. *Efficiency-seeking*, yang umumnya ditandai melalui upaya meraih keuntungan dari tenaga kerja yang upahnya lebih rendah di negara lain.
3. *Resources-seeking*, yang umumnya disebabkan oleh kedekatan geografis, kondisi linguistik yang sama, dan hubungan historis yang dimiliki bersama.
4. *Created asset-seeking*, yang secara umum diasosiasikan dengan kegiatan penelitian dan pengembangan, serta motif lainnya seperti

²⁶ Arturo Franco-Navarrete, *Outward Foreign Direct Investment: The Case of Mexico*, Universidad Nacional Autonoma de Mexico (UNAM), hal. 9-10.

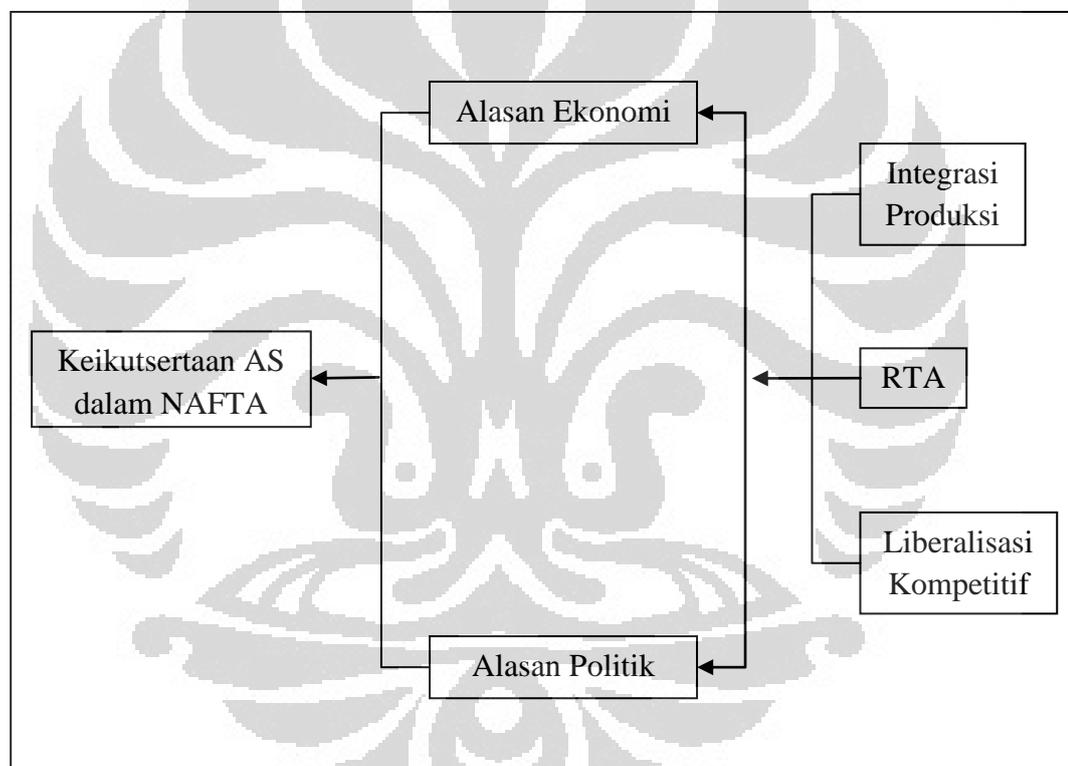
tujuan politik dan strategis yang hendak dicapai atas nama negara sumber dan pemerintahnya.

1.4.4 Asumsi Penelitian dan Model Analisis

1.4.4.1 Asumsi Penelitian

Dalam penelitian ini, asumsi yang digunakan peneliti adalah bahwa negara dalam kerja sama ekonomi regional merupakan aktor yang rasional.

1.4.4.2 Model Analisis



Gambar 1.4 Model Analisis Penelitian

Model analisis penelitian yang terlihat pada gambar di atas akan menjadi sebuah gambaran singkat tentang arah penelitian ini ke depannya. Secara garis besar, pada penelitian ini terdapat dua variabel penelitian yaitu:

1. Variabel Dependen, yakni keikutsertaan AS di dalam perjanjian NAFTA meskipun mengalami peningkatan defisit perdagangan dengan Meksiko setelah NAFTA diimplementasikan.
2. Variabel Independen, yakni alasan yang mendorong AS untuk tetap ikut serta dalam perjanjian NAFTA.

1.4.5 Hipotesis Penelitian

Adapun hipotesis dari penelitian ini adalah AS tetap ikut serta dalam NAFTA meskipun mengalami peningkatan defisit perdagangan dengan Meksiko dikarenakan beberapa alasan yang berkaitan satu sama lainnya, yakni:

1. Perjanjian NAFTA merupakan salah satu upaya AS dalam melakukan liberalisasi ekonomi di jalur regional.
2. Perjanjian NAFTA memberikan kesempatan bagi AS untuk meningkatkan daya saingnya melalui proses produksi di Meksiko yang dinilai lebih efisien.

1.5 Metodologi Penelitian

1.5.1 Metode Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan metode penelitian kualitatif karena penelitian ini berupaya untuk mendapatkan pemahaman lebih dalam tentang obyek yang hendak diteliti. Pemakaian metode kualitatif dianggap peneliti sesuai dengan tujuan penelitian yang bersifat eksplanatif, yaitu untuk memperoleh penjelasan terhadap sebuah kasus. Berdasarkan hal ini maka setelah penelitian dilakukan, diharapkan peneliti akan mampu mengidentifikasi alasan AS untuk tetap ikut serta dalam NAFTA meski mengalami peningkatan defisit perdagangan khususnya dengan Meksiko. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai keikutsertaan AS dalam NAFTA dan peningkatan defisit perdagangan yang dialaminya dengan Meksiko, serta alasan yang mendasari AS untuk tetap ikut serta dalam perjanjian tersebut.

Dalam penelitian kualitatif, proses berpikir yang digunakan adalah proses berpikir induktif yang terdiri dari lima fase yaitu penentuan fokus, pengembangan

kerangka pemikiran, penentuan metodologi, analisis temuan, dan terakhir adalah pengambilan kesimpulan. Terkait dengan pengumpulan data, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Lebih lanjut, data yang akan digunakan dalam penelitian adalah data primer dan data sekunder yang diperoleh dari buku, jurnal ilmiah, serta laporan (*report*) dari lembaga resmi pemerintah maupun non-pemerintah.

Perlu diperhatikan bahwa konsep yang digunakan di dalam penelitian ini adalah sebagai penuntun bagi peneliti dan bukan sesuatu yang hendak diujikan kebenarannya. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah bahwa kesimpulan penelitian kualitatif tidak berupa keputusan untuk menerima ataupun menolak hipotesis. Selain itu, kesimpulannya bersifat kontekstual di mana generalisasi kesimpulan dilakukan dengan mencari kesamaan-kesamaan temuan dari penelitian sejenis, bukan dengan memasukkan temuan dalam sampel ke dalam populasi.²⁷

1.5.2 Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi konsep yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Konsep	Variabel	Indikator
Liberalisasi Kompetitif	Kepentingan nasional AS dalam FTA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pertukaran asimetris dalam FTA yang menguntungkan AS 2. FTA digunakan sebagai model atau katalis bagi perjanjian perdagangan yang lebih luas 3. Reformasi kebijakan ekonomi domestik yang berorientasi pasar 4. Penguatan hubungan strategis dengan negara partner

²⁷ Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu Sosial*, (Depok: DIA FISIP UI, 2006) hal. 20-21.

Perjanjian Perdagangan Regional	Tahapan integrasi ekonomi regional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Area perdagangan bebas 2. Penyatuan bea masuk 3. Pasar bersama 4. Penyatuan ekonomi
Integrasi Produksi	Motif yang mendorong investasi asing	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Market-seeking</i> 2. <i>Efficiency-seeking</i> 3. <i>Resources-seeking</i> 4. <i>Created asset-seeking</i>

1.6 Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui alasan mengapa AS tetap ikut serta dalam NAFTA meskipun AS mengalami peningkatan defisit perdagangan dengan negara anggota NAFTA lainnya, khususnya Meksiko. Oleh karenanya, penelitian ini diharapkan mampu memaparkan alasan yang melatarbelakangi keputusan AS untuk tetap ikut serta di dalam NAFTA secara spesifik ditinjau dari hubungan AS dengan Meksiko.

Adapun signifikansi teoretis dari penelitian ini adalah untuk menambah pemahaman mengenai strategi kebijakan yang diambil negara untuk mencapai kepentingan nasionalnya, terutama yang berkaitan dengan isu ekonomi politik internasional sehingga diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu Hubungan Internasional. Terkait dengan signifikansi praktisnya, penelitian ini berupaya memberikan gambaran mengenai faktor yang menjadi pertimbangan negara untuk tetap ikut serta dalam perjanjian perdagangan bebas meskipun dari sisi perdagangan, yang merupakan hal utama yang diatur dalam perjanjian perdagangan bebas, negara tersebut mengalami defisit dengan negara partnernya.

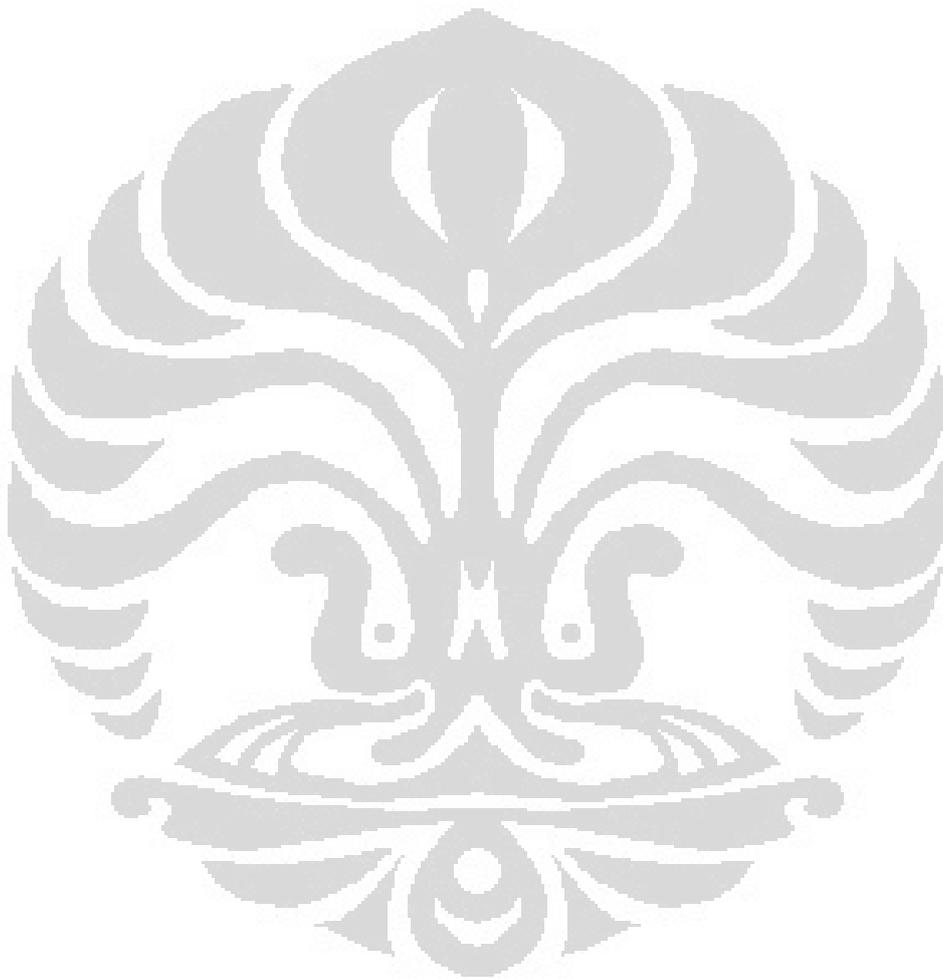
1.7 Rencana Pembabakan Skripsi

Untuk berusaha menjawab pertanyaan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka penelitian ini akan terbagi menjadi empat bab dengan rincian sebagai berikut:

- Bab I : *Pendahuluan*, merupakan bab yang berisi latar belakang, pertanyaan permasalahan, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, metodologi penelitian, tujuan dan signifikansi penelitian, serta pembabakan skripsi.
- Bab II : *Keikutsertaan Amerika Serikat dalam NAFTA*. Bab kedua merupakan bab yang akan menjelaskan variabel dependen dalam penelitian kali ini, yakni keikutsertaan AS di dalam perjanjian NAFTA. Oleh karenanya, pemaparan dalam bab kedua ini akan meliputi sejarah NAFTA secara singkat dan ketentuan yang berada di dalam perjanjian tersebut. Selain itu juga berisi uraian mengenai perdebatan yang muncul di AS terkait dengan pembentukan NAFTA. Kemudian, beranjak pada penjelasan mengenai perekonomian AS setelah NAFTA diimplementasikan yang berfokus kepada interaksi perdagangannya dengan Meksiko.
- Bab III : *Kepentingan Ekonomi Amerika Serikat dalam NAFTA*. Bab ini akan berusaha memaparkan analisis mengenai faktor yang memengaruhi AS untuk tetap ikut serta dalam perjanjian NAFTA meskipun mengalami peningkatan defisit perdagangan dengan Meksiko setelah perjanjian tersebut diimplementasikan. Faktor keikutsertaan AS ini secara spesifik ditinjau dari relasi antara AS dan Meksiko dalam perdagangan dan investasi. Oleh karenanya, bab ini akan berisi mengenai keuntungan yang diperoleh AS baik dari sisi perdagangan maupun investasi dengan Meksiko.
- Bab IV : *Kepentingan Politik Amerika Serikat dalam NAFTA*. Bab ini akan menguraikan mengenai kepentingan politik yang dimiliki AS terkait dengan NAFTA yang mendorong AS untuk tetap menjadi anggota perjanjian perdagangan tersebut. Analisis mengenai kepentingan politik

AS dilihat dalam tingkat multilateral dan regional, juga terkait dengan kondisi domestik Meksiko.

- Bab V : *Kesimpulan*, yang berisi kesimpulan dari penelitian ini.



BAB II

KEIKUTSERTAAN AMERIKA SERIKAT DALAM NAFTA

Beranjak dari bab I, bab ini akan berupaya untuk membahas variabel dependen di dalam penelitian kali ini. Berdasarkan permasalahan yang diangkat dalam penelitian maka variabel dependen dari penelitian ini adalah keikutsertaan AS dalam NAFTA. Untuk dapat lebih memahaminya, bab ini akan diawali dengan penjelasan historis mengenai pembentukan NAFTA. Setelah itu, akan beranjak kepada pembahasan mengenai ketentuan-ketentuan yang berada di dalam perjanjian perdagangan NAFTA. Kemudian, pembahasan selanjutnya terkait dengan perdebatan yang muncul di AS terkait pembentukan NAFTA dan perekonomian AS setelah NAFTA diimplementasikan. Lebih jauh, pembahasan mengenai perekonomian AS terutama berkaitan dengan hubungan ekonomi AS dan Meksiko.

2.1 Penjelasan Mengenai NAFTA

2.1.1 Sejarah Pembentukan NAFTA

Liberalisasi pasar bukanlah merupakan sesuatu yang baru bagi negara maju yang menjadi anggota NAFTA yaitu AS dan Kanada. Apalagi sebelum NAFTA terbentuk kedua negara ini pernah bekerja sama membentuk perjanjian perdagangan bebas bilateral yang bernama *Canada-U.S. Free Trade Agreement* (CUSFTA). Secara singkat, perundingan tentang CUSFTA dimulai pada bulan Maret 1985. CUSFTA kemudian ditandatangani oleh kedua negara pada tahun 1988 dan perjanjian perdagangan bilateral ini mulai resmi diberlakukan pada bulan Januari 1989.

Perkembangan FTA di kawasan Amerika Utara terjadi setahun berikutnya yakni di tahun 1990. Tepatnya di bulan Juni 1990, Presiden Meksiko Carlos Salinas de Gortari dan Presiden AS George H.W. Bush mengumumkan kepada publik mengenai rencana keduanya dalam menyelidiki kemungkinan untuk melakukan negosiasi perjanjian bilateral. Gagasan mengenai FTA sendiri bermula

pada awal Februari 1990. Meksiko di bawah pemerintahan Salinas, yang kala itu baru menjabat sebagai presiden selama satu setengah tahun, meminta AS untuk mempertimbangkan negosiasi FTA bilateral dengan Meksiko. Sebulan kemudian, pemerintah AS di bawah administrasi Bush menyatakan persetujuannya untuk melakukan negosiasi FTA tersebut.

Pemerintah Kanada ketika AS dan Meksiko memutuskan melakukan perundingan FTA dipimpin oleh Perdana Menteri Brian Mulroney. Pada awalnya Kanada di bawah administrasi Mulroney memutuskan untuk tidak ikut serta dalam perundingan pembentukan FTA antara AS dengan Meksiko ini. Akan tetapi Kanada kemudian mengubah keputusannya dan menyatakan keinginannya untuk bergabung dalam meja perundingan. Alasan Kanada untuk ikut serta dalam perundingan trilateral ini adalah untuk melindungi kepentingannya di dalam perekonomian Amerika Utara. Kanada lalu meminta untuk ikut serta dalam pembahasan FTA pada akhir Agustus 1990, yakni saat administrasi Bush berencana untuk bertemu dengan kongres AS terkait wewenangnya untuk melakukan perundingan perjanjian perdagangan bebas dengan Meksiko.

Awalnya, AS dan Meksiko cenderung ragu akan keikutsertaan Kanada dalam perundingan perjanjian perdagangan itu. Keduanya khawatir kehadiran Kanada malah akan menyulitkan proses negosiasi. Namun pada bulan Januari 1991 ketiga negara tersebut akhirnya setuju untuk menjadikan perundingan perjanjian yang tadinya bilateral menjadi perundingan trilateral serta untuk menegosiasikan pembentukan area perdagangan bebas di Amerika Utara.

Dengan bergabungnya Kanada maka pada tanggal 5 Februari 1991, AS, Meksiko dan Kanada lalu mengumumkan keinginan ketiganya untuk memulai sebuah negosiasi tentang pembentukan FTA di kawasan Amerika Utara.²⁸ Upaya negosiasi inilah yang kemudian akan mengarah kepada pembentukan perjanjian perdagangan NAFTA. Ketika itu, *gross national product* atau GNP AS bernilai US\$ 5,2 trilyun (dengan populasi 250 juta orang), GNP Kanada senilai US\$ 463 milyar (dengan populasi 26 juta orang), dan GNP Meksiko bernilai US\$ 201 milyar (dengan populasi 86 juta orang). Ditinjau dari GNP yang dimiliki ketiga

²⁸ Frederick W. Mayer, *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*, (Columbia University Press, 1998), hal. 1.

negara ini, maka gagasan pembentukan perjanjian perdagangan NAFTA diperkirakan akan menciptakan sebuah area perdagangan bebas terbesar di dunia karena area perdagangan bebas ini meliputi lebih dari 360 juta orang dengan kombinasi produksi yang bernilai lebih dari US\$ 6 trilyun.

Ketiga negara lalu mengeluarkan *joint statement* pada tanggal 5 Mei 1991 yang dibentuk bagi negosiasi trilateral yang diarahkan pada perjanjian perdagangan bebas Amerika Utara. Sasaran yang ingin dicapai adalah penghapusan secara progresif hambatan dalam aliran barang dan jasa dan pada investasi, memberikan perlindungan bagi kekayaan intelektual, dan menciptakan mekanisme penyelesaian sengketa yang tepat guna dan adil. Selanjutnya, CUSFTA dianggap dapat menjadi titik awal dari perjanjian trilateral tersebut dan karenanya dapat memberikan periode penghapusan hambatan secara bertahap, yakni dalam rentang waktu sepuluh tahun.

Negosiasi NAFTA secara formal dimulai pada bulan Juni 1991. Ketiga pemerintah berharap bahwa mereka akan dapat menyelesaikan negosiasi tersebut secara cepat, selambat-lambatnya akan selesai di akhir tahun. Hal ini dikarenakan bentuk dasar dari perjanjian perdagangan bebas tersebut sudah ada, yang berasal dari perjanjian CUSFTA seperti yang telah dikemukakan sebelumnya. Alasan lainnya adalah karena ketiga negara sebenarnya telah menyetujui hasil akhir dari negosiasi yang mereka lakukan yaitu terciptanya perdagangan bebas. Namun demikian, harapan ini tidaklah terwujud. Rencana awal ketiga pemerintah untuk mempresentasikan perjanjian aktual hasil negosiasi kepada dewan legislatif masing-masing pada awal tahun 1992 tidak dapat dilakukan.

Ada dua alasan yang melatarbelakangi mengapa perjanjian tersebut tidak dapat diselesaikan sesuai dengan rencana. Alasan pertama, proses perundingan yang dilakukan ternyata lebih sulit daripada yang diperkirakan. Hanya sedikit kemajuan yang terjadi dalam pembahasan FTA di tahun 1991. Alasan kedua, pemulihan dari resesi yang dialami oleh Kanada dan AS membuat proses perundingan perjanjian yang kontroversial ini secara tak terhindarkan menjadi dekat dengan proses pemilihan umum. Isu mengenai pembentukan NAFTA tak pelak menjadi isu yang muncul dalam perdebatan calon presiden di AS.

Kemudian pada tahun 1993, AS di bawah Presiden Clinton berupaya untuk menegosiasikan serangkaian perjanjian tambahan di dalam NAFTA yang mengatur mengenai hak-hak tenaga kerja, usaha perlindungan lingkungan, dan tindakan proteksi apabila terjadi ledakan impor. Ini merupakan agenda AS di bawah pemerintahan baru Clinton yang berupaya untuk menegosiasikan perjanjian tambahan sebelum presiden mengirim perjanjian ini ke kongres AS untuk diratifikasi. Meksiko dan Kanada menyetujui adanya persetujuan tambahan meski dengan rasa enggan dan berharap bahwa negosiasi ini dapat diakhiri secepatnya. Walaupun begitu, perundingan mengenai FTA baru secara resmi berakhir pada 13 Agustus 1993. Perjanjian tambahan atau *Side Agreement* ditandatangani pada bulan September 1993 yang meliputi *Environmental Cooperation* dan *Labor Cooperation*.

Pemungutan suara di kongres AS terkait dengan ratifikasi NAFTA dilakukan pada tanggal 17 November 1993. Beberapa waktu sebelum pemungutan suara dilakukan, para pendukung NAFTA di antaranya mantan presiden Bush, Jimmy Carter, dan Gerald Ford melakukan kampanye agar dapat mendapatkan dukungan suara bagi disetujuinya pengimplementasian NAFTA di AS. Pemerintah AS lalu mengajukan program lain untuk memenangkan lebih banyak dukungan. Misalnya saja penyesuaian dalam perjanjian yang terkait gula, jeruk, dan sayur-mayur. Akhirnya NAFTA disetujui oleh dewan perwakilan rakyat melalui perbandingan 234 dan 200. Tiga hari kemudian perjanjian ini juga disetujui senat melalui perbandingan suara 61 dengan 38. Selain AS, Meksiko juga meluluskan legislasi NAFTA pada November 1993. Sedangkan dewan legislatif di Kanada menyetujui NAFTA pada bulan Desember 1993.²⁹

2.1.2 Aturan di dalam NAFTA

NAFTA merupakan perjanjian perdagangan antara ketiga negara di kawasan Amerika Utara yaitu AS, Meksiko, dan Kanada. Perjanjian NAFTA terdiri dari dua puluh dua bab yang mengatur hubungan ekonomi antara negara-

²⁹ M. Ayhan Kose, et.al., *How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*, makalah disiapkan oleh IMF untuk konferensi *Monetary Policy and Macroeconomic Stabilization in Latin America*, April 2004, hal. 8.

negara anggotanya. Perjanjian NAFTA sendiri terbagi menjadi delapan bagian utama. Kedelapan bagian dari perjanjian perdagangan bebas tersebut adalah sebagai berikut:³⁰

1. Mukadimah, merupakan bagian perjanjian yang berisi tentang komitmen-komitmen politik di antara ketiga negara yang ikut serta dalam perjanjian ini.
2. Bagian pertama, merupakan bagian yang berisikan tujuan dan lingkup dari perjanjian serta ketentuan-ketentuan umum lainnya yang dapat dipakai dalam perjanjian secara keseluruhan. Termasuk di dalam bagian ini adalah definisi-definisi umum yang nantinya digunakan dalam perjanjian.
3. Bagian kedua, merupakan bagian yang mengatur mengenai perdagangan barang. Bagian ini melingkupi ketentuan mengenai *rules of origin*, perlakuan nasional, kondisi akses pasar umum dan usaha perlindungan serta ketentuan khusus yang ditujukan untuk empat bab sektoral. Selanjutnya, bab sektoral tersebut berkaitan dengan perdagangan produk-produk pertanian, produk energi, produk tekstil dan pakaian serta produk otomotif.
4. Bagian ketiga, merupakan bagian yang mengatur tentang hambatan-hambatan teknis di dalam perdagangan antaranggota.
5. Bagian keempat, merupakan bagian yang mengatur tentang disiplin atau tata tertib dalam belanja negara atau *government procurement*.
6. Bagian kelima, merupakan bagian yang mengatur tentang perilaku bisnis yang sesuai dengan perjanjian. Bagian ini secara spesifik mengandung bab-bab yang berkaitan dengan perdagangan jasa lintas batas, investasi, jasa finansial, aturan dalam persaingan dan aturan masuk sementara atau *temporary entry*.
7. Bagian enam, merupakan bagian yang mengatur tentang perlindungan kekayaan intelektual.

³⁰ External Affairs and International Trade Canada, *NAFTA: What's it all about?*, Government of Canada, hal. 12.

8. Bagian tujuh, merupakan bagian yang mengatur tentang ketentuan-ketentuan institusional, penyelesaian sengketa yang terjadi dan juga transparansi.
9. Bagian delapan, merupakan bagian yang mengandung ketentuan final. Ketentuan final tersebut mencakup pasal tambahan atau *annex*, perlakuan, akses dan juga durasi dari perjanjian.

Salah satu tujuan dari enam tujuan NAFTA yang tercantum di dalam bagian pertama dari perjanjian tersebut adalah “*to eliminate barriers to trade in, and facilitate the cross-border movement of, goods and service between the territories of the Parties*”³¹. Ini memiliki arti bahwa negara-negara anggota NAFTA berupaya untuk menghapuskan hambatan perdagangan dan juga memudahkan pergerakan barang dan jasa lintas batas di antara ketiganya. Berdasarkan tujuan tersebut, maka setelah resmi diimplementasikan, perjanjian ini akan mengeliminasi hambatan perdagangan dengan cara mengurangi hambatan *tariff* dan secara substansial mengurangi hambatan *non-tariff* antarnegara anggotanya.

NAFTA mengeliminasi sebagian besar *tariff* impor dan restriksi-restriksi lainnya di antara AS, Meksiko dan Kanada. Beberapa produk atau barang yang diperdagangkan akan menerima perlakuan bebas bea masuk tepat ketika perjanjian NAFTA mulai berlaku, yaitu pada bulan Januari 1994. Sedangkan sisanya akan mengalami perlakuan bebas bea setelah 5, 10 atau 15 tahun sesudah perjanjian ini diimplementasikan, sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan di dalam NAFTA.³² Lebih jauh, sebagian besar *tariff* dan hambatan perdagangan lain akan dihapuskan dalam kurun waktu sepuluh tahun pertama setelah perjanjian tersebut diberlakukan. Sementara, *tariff* sisanya akan dihapuskan pada tahun 2008.

Sehubungan dengan eliminasi hambatan *tariff* di dalam NAFTA, Meksiko adalah negara anggota perjanjian yang melakukan reformasi *tariff* paling substansial. Di tahun 2001, Meksiko melakukan pemotongan rata-rata *tariff* dari

³¹ Seperti yang tercantum di dalam bab pertama NAFTA, pasal 102.

³² Lecuona, *Op.cit*, hal. 31.

sekitar 12% di tahun 1993 menjadi sebesar 1,3%. Sedangkan di sisi lain, *tariff* AS untuk impor Meksiko setelah NAFTA mengalami penurunan dari 2% menjadi sebesar 0,2%. Meskipun mengalami penurunan *tariff* secara substansial, akses pasar bagi ekspor Meksiko tetap dirintangi dengan *rules of origin* dalam NAFTA. Ketentuan ini mengatur tentang produk atau kriteria produk yang yang dapat menerima pengurangan *tariff*. Persyaratan *rules of origin* tersebut bersifat komprehensif dan memberikan ketentuan bahwa produk harus diproduksi secara keseluruhan di kawasan Amerika Utara atau berasal dari negara anggota jika ingin memenuhi syarat untuk mendapatkan preferensi NAFTA.³³

Selain berisikan ketentuan-ketentuan yang mengatur perdagangan, NAFTA juga melingkupi beragam ketentuan yang berpengaruh terhadap aliran investasi, finansial dan jasa lainnya, belanja negara (*government procurement*) dan ketentuan mengenai hak kekayaan intelektual.³⁴

Dalam sektor investasi, NAFTA mengurangi hambatan investasi dan menyertakan klausa-klausa yang melindungi hak investor. Sementara ketentuan mengenai jasa finansial di dalam NAFTA melingkupi perbankan, asuransi, dan industri sekuritas atau surat-surat berharga. Ketentuan mengenai belanja pemerintah (*government procurement*) mengeliminasi restriksi untuk ‘membeli barang domestik’ bagi sebagian besar barang dan jasa yang disediakan oleh perusahaan-perusahaan Amerika Utara yang ditujukan kepada pemerintah pusat dan negara-negara bagian dari negara anggota NAFTA. Selain itu, NAFTA juga menciptakan standar yang komprehensif bagi perlindungan dan penegakan hak kekayaan intelektual dari negara anggota.³⁵

Terkait dengan aturan investasi, ketentuan investasi yang terkandung di dalam NAFTA mencakup definisi investasi yang lebih luas daripada yang biasanya diaplikasikan dalam ketentuan investasi yang ada. Peraturan ini berlaku bagi investor dan investasi yang dilakukannya di dalam salah satu negara anggota NAFTA. Meski demikian, peraturan ini dapat juga meliputi investor non-NAFTA yang berinvestasi di salah satu negara anggota NAFTA, dengan catatan bahwa

³³ Kose, *Op.cit*, hal. 8.

³⁴ Lederman, *Op.cit*, hal. 260.

³⁵ Kose, *Op.cit*, hal. 8.

investor tersebut memiliki aktivitas bisnis yang substansial di wilayah negara anggota NAFTA.

Lebih jauh, meskipun ketetapan investasi ini pada prinsipnya dapat diaplikasikan dalam semua sektor, masing-masing negara anggota mengidentifikasi sektor utama yang mengalami perkecualian dalam perjanjian. Meksiko memberikan perkecualian bagi sektor petroleum dan semua sektor yang dikuasai oleh negara. Kanada mengeluarkan sektor-sektor yang berkaitan dengan industri budaya, layanan kesehatan dan sosial, dan isu pribumi. Sementara, AS memberikan perkecualian bagi layanan kesehatan dan sosial serta semua aktivitas maritim yang mengalami restriksi tinggi.

Mekanisme penyelesaian sengketa dan perjanjian tambahan yang mencakup isu tenaga kerja dan lingkungan juga diatur di dalam NAFTA. Mekanisme penyelesaian ini bersifat komprehensif baik bagi sengketa antarnegara dan juga sengketa antara investor dengan negara anggota. Terkait dengan sengketa yang terakhir, NAFTA muncul sebagai representasi perjanjian regional pertama yang mencakup mekanisme yang jelas bagi arbitrase dalam sengketa yang terjadi antara investor dengan negara.

Seperti perjanjian perdagangan lainnya, NAFTA tidak menghilangkan semua distorsi perdagangan. Semua negara anggota perjanjian tetap dapat menerapkan langkah *anti-dumping and countervailing duties* (AD/CVDs). NAFTA juga memperbolehkan penggunaan *temporary safeguard duties* atau bea masuk sementara apabila sewaktu-waktu terjadi ledakan impor yang mengganggu produksi domestik negara anggotanya.

Perjanjian baru mengenai tenaga kerja dan lingkungan ini memiliki sanksi yang mencapai US\$ 20 juta bagi pemerintah nasional dan pembatasan perdagangan bagi negara yang memperbolehkan perusahaannya untuk memperoleh keuntungan kompetitif melalui pelanggaran undang-undang tenaga kerja dan lingkungan domestik. Pakta lainnya membahas tentang perundingan tahunan bagi peningkatan impor yang kelihatannya dapat memberikan gangguan

bagi industri.³⁶ Terkait dengan perjanjian tambahan dalam NAFTA, ketiga negara juga menyetujui adanya pembentukan komisi Amerika Utara untuk memastikan pelaksanaan undang-undang tentang tenaga kerja dan lingkungan.

Walaupun perjanjian NAFTA merupakan perjanjian trilateral yang dibentuk oleh AS, Kanada, dan Meksiko, tidak semua bagian dalam NAFTA mengatur hubungan perdagangan anggotanya secara trilateral. Ada bagian di dalam perjanjian yang mengandung aturan khusus antara AS dengan Meksiko dan antara Kanada dengan Meksiko. Aturan khusus ini merupakan aturan yang membahas tentang isu pertanian. Dalam perundingan pembentukan NAFTA, baik AS, Meksiko dan Kanada menilai bahwa ketiganya tidak dapat menegosiasikan isu pertanian secara trilateral. Oleh karenanya, NAFTA tidak mencakup persetujuan mengenai pertanian di antara ketiganya. Persetujuan mengenai isu pertanian dilakukan secara terpisah sehingga menambah kompleksitas perjanjian antara tiga negara tersebut. Secara umum, implementasi dari perjanjian NAFTA diserahkan kepada masing-masing negara, sesuai dengan pemerintahan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang berlaku di tiap-tiap negara anggota.

2.2 Perdebatan di Amerika Serikat tentang NAFTA

Perbedaan yang sangat besar dalam ukuran, pendapatan per kapita, tahapan pembangunan dan aliran perdagangan menyebabkan perjanjian NAFTA menjadi suatu perjanjian perdagangan yang rumit. Oleh karenanya, terjadi perdebatan mengenai pembentukan perjanjian NAFTA di antara mereka yang mendukung perjanjian tersebut dan mereka yang tidak setuju dengan kehadiran NAFTA di kawasan Amerika Utara.

Terkait dengan adanya perbedaan yang besar dari ukuran perekonomian negara-negara anggota NAFTA, pendukung perjanjian ini berargumen bahwa perbedaan-perbedaan tersebutlah yang akan melengkapi perekonomian satu sama lain. Integrasi perdagangan akan mendorong redistribusi geografis dari investasi

³⁶ Jerry Martin Rosenberg, *Encyclopedia of the North American Free Trade Agreement, the New American Community, and Latin-American Trade*, (Connecticut: Greenwood Press, 1995), hal. 314.

di dalam ketiga negara dan dapat mendorong realisasi dari skala ekonomi potensial dan alokasi sumber daya yang lebih efisien.

Pendukung NAFTA, terutama pemerintah dan sektor bisnis dari ketiga negara, mengakui bahwa isu yang didiskusikan dalam perjanjian trilateral ini cukup beragam. Mereka juga mengakui dalam perjanjian ini akan ada pihak yang menang (misalnya konsumen, pekerja, dan perusahaan pada sektor yang kompetitif serta kawasan geografis tertentu di ketiga negara) dan pihak yang kalah (misalnya pekerja dan perusahaan di sektor yang non-kompetitif dan kawasan tertentu). Akan tetapi, mereka berpendapat bahwa periode bertahap selama sepuluh tahun untuk mengurangi hambatan *tariff* dan ketentuan yang ada, misalnya pembebanan *tariff* yang lebih tinggi secara temporer bagi sektor yang mengalami pukulan keras, akan memberikan waktu yang cukup bagi ketiganya untuk melakukan penyesuaian.

Walaupun demikian, perdebatan di ketiga negara mengenai NAFTA telah memunculkan serangkaian kritik. Secara umum kritik terhadap NAFTA dapat diklasifikasikan sebagai berikut:³⁷

1. Kelompok pekerja dan komunitas terutama Kanada dan AS secara tegas menekankan potensi penurunan di sektor manufaktur, hilangnya lapangan kerja, dan kemunduran *living standard* yang diakibatkan oleh perdagangan yang lebih bebas dan perusahaan multinasional yang memindahkan lokasinya ke negara yang memiliki biaya produksi lebih murah. Terkait dengan pandangan ini, NAFTA sering disamakan sebagai program *maquiladora* berskala besar, di mana program *maquiladora* tersebut berada di Meksiko. Di sisi lain, kebanyakan dari kelompok pekerja Meksiko, yang loyal kepada partai yang berkuasa dalam pemerintahan, melihat kemungkinan lapangan kerja dan kenaikan upah yang berasal dari NAFTA. Oleh karenanya mereka menempatkan diri di samping pemerintah yang pro dengan adanya pembentukan NAFTA.

³⁷ Norris C. Clement dan James Gerber, *The North American Free Trade Agreement: Its Impact on California*, Frontera Norte, Vol. 4, 1992, hal. 82-83.

2. Terkait dengan isu lingkungan, para pecinta lingkungan di tiap negara anggota melihat lemahnya catatan penegakan isu lingkungan di Meksiko dan meramalkan kepindahan perusahaan Kanada dan AS secara signifikan ke Meksiko untuk menghindari pelaksanaan hukum yang ketat di negara mereka. Akibatnya, akan tercipta polusi regional dan global. Hal ini mendorong adanya peningkatan kelompok ahli ekonomi lingkungan yang menentang ekspansi perdagangan internasional. Ekspansi perdagangan internasional dilihat akan meningkatkan interdependensi global yang pada akhirnya akan memberikan dampak negatif bagi lingkungan.
3. Baik di Meksiko dan Kanada, para penentang NAFTA khawatir akan kemungkinan hilangnya identitas budaya, kedaulatan, dan otonomi politik yang dapat disebabkan dari hubungan yang lebih dekat dan lebih terbuka dengan partner dagang mereka yang lebih besar dan lebih berkuasa yaitu AS.

Sebagai respon dari kritik tersebut, pendukung NAFTA berpendapat bahwa meskipun akan terjadi realokasi lapangan kerja secara geografis dan sektoral akibat perubahan pola investasi, realokasi tersebut pada akhirnya memang akan terjadi akibat globalisasi perdagangan dan investasi yang terjadi dewasa ini. Selain itu, mereka menilai dengan hambatan perdagangan yang lebih rendah maka ekspor AS dan Kanada ke Meksiko akan meningkat.

Terkait dengan masalah lingkungan, para pendukung NAFTA menekankan pada reformasi lingkungan yang sedang dilakukan oleh Meksiko dan menyatakan bahwa NAFTA pada akhirnya akan memberikan bantuan bagi perlindungan lingkungan. Caranya adalah melalui dorongan bagi pertumbuhan ekonomi dan dengan demikian akan memberikan Meksiko peningkatan sumber daya untuk mendanai program lingkungan dalam negeri. Yang terakhir terkait dengan reformasi demokrasi dan hak asasi manusia, mereka yang pro-NAFTA memandang bahwa reformasi di bagian ini harus dilakukan setelah reformasi ekonomi dilakukan secara penuh. Tujuannya adalah agar dapat menyediakan

dukungan ekonomi yang diperlukan bagi stabilitasi politik selama negara tersebut berada di dalam periode transisi.

Khususnya di AS, Pembentukan NAFTA menjadi lebih kontroversial dibandingkan CUSFTA yang dibentuk oleh AS dan Kanada sebelumnya. Hal ini dikarenakan NAFTA menjadi integrasi ekonomi antara AS dengan negara berkembang yaitu Meksiko. Baik perkumpulan buruh dan kandidat presiden independen saat itu yakni Ross Perot memprediksi bahwa NAFTA akan menciptakan banyaknya pengangguran di AS sebab modal akan ditarik oleh upah (dan standar lingkungan) yang lebih rendah di Meksiko.

Seperti yang telah dijelaskan dalam sub-bab sebelumnya, adanya persetujuan Salinas, Bush, dan Mulroney mendorong lahirnya negosiasi untuk membentuk perjanjian perdagangan NAFTA. Di Kanada dan Meksiko, kedua kepala negara ini dapat memberikan komitmennya untuk melakukan negosiasi. Akan tetapi di AS, aturan pembentukan kebijakan perdagangan membuat presiden AS harus memperoleh izin untuk melakukan negosiasi dari kongres terlebih dahulu. Ini terlihat pada awal tahun 1991 ketika Presiden Bush meminta perpanjangan wewenang untuk melakukan negosiasi.

Secara historis, permintaan untuk melakukan negosiasi semacam ini tidak pernah dianggap kontroversial. Namun ternyata perdebatan kongres terkait dengan NAFTA menjadi isu terpanas saat itu. Hal ini dikarenakan adanya pembentukan koalisi yang tidak biasa antara serikat pekerja, organisasi lingkungan, dan kelompok warga negara lainnya untuk melawan lobi pengusaha dan pemerintah. Ini memberikan indikasi jelas bahwa NAFTA bukanlah perjanjian perdagangan bebas biasa. Presiden memenangkan perdebatan tersebut di bulan Mei, setelah menyetujui untuk memasukkan isu lingkungan dan tenaga kerja yang diangkat oleh oposisinya. Lebih jauh, dapat dikatakan bahwa politik domestik memiliki peran signifikan dalam pembentukan NAFTA, di mana serangkaian aktor domestik termasuk organisasi non-pemerintah dan serikat perdagangan berperan dalam menentukan agenda, secara khusus dalam perdebatan ratifikasi AS.³⁸

³⁸ Alex Warleigh-Lack, *The EU in Comparative Perspective: Comparing the EU and NAFTA*, makalah untuk 3rd EUCE Conference, Dalhousie University, 26-28 April 2009, hal. 5

Negosiasi kemudian diakhiri di tengah kampanye pemilihan presiden AS dan secara cepat menjadi isu dalam pemilu. Kandidat independen Ross Perot memberikan peringatan bahwa NAFTA akan memindahkan lapangan kerja AS ke Meksiko sehingga rakyat AS akan kehilangan lapangan pekerjaan. Sementara, kandidat presiden lainnya yaitu Clinton memilih untuk mengambil jalan tengah. Clinton akan menyetujui NAFTA namun akan meminta dengan tegas agar isu tenaga kerja dan lingkungan ditangani dalam perjanjian tambahan sebelum ia mengajukannya ke kongres untuk memberikan suara.

Persetujuan kongres AS atas implementasi NAFTA terjadi setelah perdebatan politik yang intens. Kelompok yang tidak mendukung NAFTA memfokuskan dampak dari perjanjian perdagangan NAFTA terhadap pasar tenaga kerja AS. Argumen yang muncul bernada merkantilis, di mana kelompok yang menolak NAFTA ini berpendapat bahwa impor dari Meksiko, yang disertai dengan meningkatnya aliran modal ke Meksiko, akan mengganggu lapangan kerja di AS. Persoalan lainnya menyangkut efek liberalisasi perdagangan di sektor pertanian Meksiko terhadap transisi pasar tenaga kerja di Meksiko dan emigrasi tenaga kerja yang tidak terampil ke AS. Mereka khawatir bahwa ekspansi ekspor gandum AS ke Meksiko di bawah NAFTA akan menyebabkan penurunan pasar tenaga kerja di area pedesaan sehingga akan muncul gelombang migrasi tenaga kerja di Meksiko yang tidak memiliki ketrampilan ini ke negara AS.

Di sisi lain, pendukung NAFTA memiliki pandangan bahwa liberalisasi akan meningkatkan keuntungan yang diperoleh melalui peningkatan perdagangan yang berdasarkan keuntungan komparatif. Mereka menilai impor produk yang lebih murah dari Meksiko akan membantu konsumen AS yang membeli barang atau produk jadi dan juga produsen AS yang membeli barang setengah jadi. Dalam jangka panjang, pertumbuhan ekonomi Meksiko akan meningkat dan muncul permintaan produk dan jasa yang lebih banyak, sehingga AS dapat melakukan ekspansi pasar di Meksiko untuk barang-barang eksportnya.

Pada awal tahun 1990-an, sebelum NAFTA diimplementasikan, berkembang pembahasan mengenai bagaimana integrasi tersebut akan memengaruhi perekonomian nasional AS. Diawali oleh *Institute for International*

Economics di Washington DC, Gary Hufbauer dan Jeffrey Schott melakukan penelitian di mana keduanya menentukan dua parameter yang akan digunakan untuk membahas mengenai perjanjian NAFTA. Kedua parameter tersebut yakni efek terhadap perdagangan dan lapangan kerja. Hufbauer dan Schott berpendapat bahwa AS akan memperoleh dampak positif dalam lapangan kerja yang fungsinya linear dengan surplus perdagangan yang diperoleh AS dengan Meksiko.

Sedangkan penelitian lain yang dilakukan oleh Lustig, Bosworth dan Lawrence menghasilkan kesimpulan yang berbeda. Mereka berpendapat bahwa dampak ekonomi langsung yang diterima oleh AS dan Meksiko lewat dibentuknya NAFTA tergolong kecil. Di sisi lain, *Congressional Budget Office* menyatukan perbedaan antara penelitian-penelitian tersebut dengan menyimpulkan bahwa pada akhirnya NAFTA akan memberikan keuntungan bagi perekonomian AS secara keseluruhan meskipun di beberapa sektor keuntungan yang diperoleh tergolong kecil ataupun mengalami kerugian, dengan menyatakan “...that some economic sectors would benefit from NAFTA while others may benefit less or even suffer some losses but on balance the gains for the US economy will be greater than any potential losses.”

2.3 Perekonomian Amerika Serikat setelah NAFTA

Pada tahun 1993, Hufbauer dan Schott memproyeksi bahwa NAFTA akan mendorong peningkatan surplus perdagangan AS dengan Meksiko. Surplus perdagangan ini pada akhirnya akan berkontribusi terhadap peningkatan lapangan kerja baru di AS. Hufbauer dan Schott mendasarkan proyeksi mereka tersebut pada pengamatan bahwa ketika pertumbuhan ekspor melampaui pertumbuhan impornya maka lapangan kerja yang diciptakan dari perdagangan jumlahnya akan lebih besar dibandingkan lapangan kerja yang hilang akibat perdagangan tersebut.³⁹

Selanjutnya terkait dengan neraca perdagangan dan lapangan kerja, ketidakseimbangan neraca perdagangan yang besar memiliki implikasi yang

³⁹ Seperti yang dikutip dalam *NAFTA's Broken Promises 2011: Outcomes of the North American Free Trade Agreement*, Public Citizen's Global Trade Watch, diakses dari www.citizen.org, pada tanggal 12 April 2012, pukul 11.20 WIB.

serius bagi lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi sebab defisit yang besar menandakan konsumen membeli lebih banyak produk yang diproduksi oleh pekerja asing dibandingkan produk yang dibuat secara domestik atau di dalam negeri. Ini dapat mengarah kepada tingginya lapangan kerja yang hilang dan rendahnya tingkat penciptaan lapangan kerja.

Beranjak dari pemikiran tersebut maka dalam proyeksi mereka, Hufbauer dan Schott memperkirakan bahwa surplus perdagangan barang AS dengan Meksiko akan mencapai jumlah US\$ 7 milyar hingga US\$ 9 milyar per tahun sepanjang tahun 1990-an dan mungkin akan naik menjadi US\$ 9 milyar hingga US\$ 12 milyar per tahun pada dekade berikutnya.⁴⁰ Prediksi keduanya sejalan dengan pemerintah AS pada saat itu dan juga kelompok pendukung NAFTA lainnya yang menganggap bahwa implementasi NAFTA akan membawa surplus perdagangan AS dengan Meksiko.

Lebih jauh, pendukung NAFTA berpendapat bahwa dampak ekonomi yang paling penting yang dihasilkan dari suatu perjanjian perdagangan bebas berasal dari pengurangan *tariff*. Pengurangan *tariff* diyakini akan meningkatkan aliran perdagangan di antara negara anggotanya. Dengan model seperti ini, maka mereka berpendapat AS yang hambatan *tariff*-nya memang sudah termasuk rendah hanya akan memberikan sedikit konsesi perdagangan yang ditukar dengan akses ke perekonomian yang besar dan bertumbuh dengan cepat, yakni Meksiko. Meksiko, di sisi lain, memiliki hambatan perdagangan yang lebih tinggi dibandingkan dengan AS pada saat NAFTA belum diberlakukan. Sebagai catatan, *tariff* rata-rata AS bagi produk-produk Meksiko telah berada di bawah level dua persen.

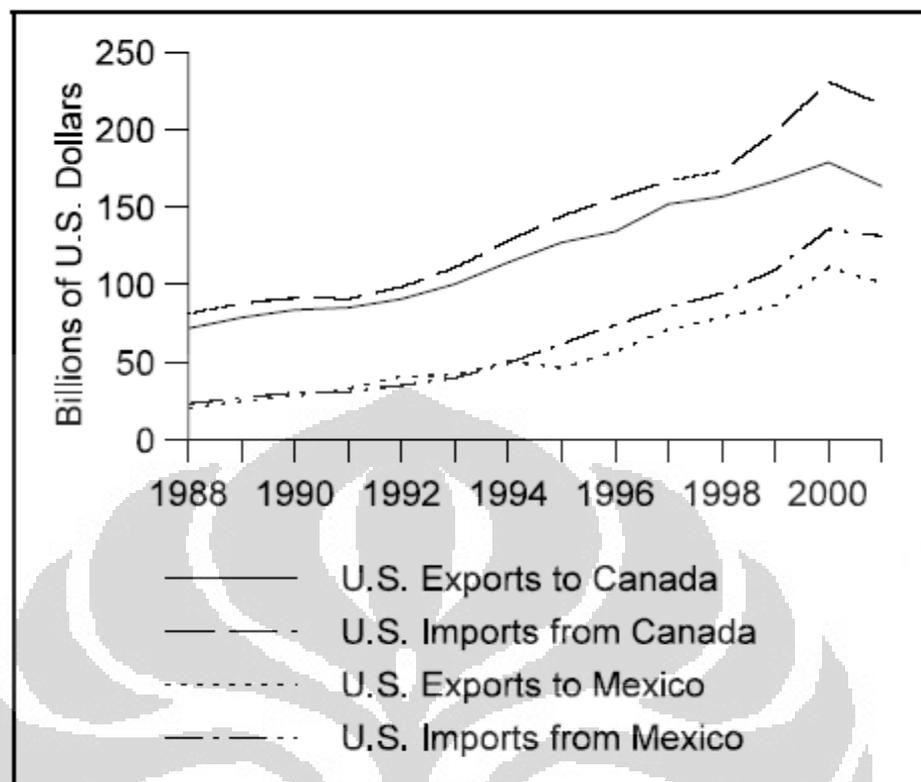
Pada kenyataannya, setelah NAFTA diimplementasikan pada tahun 1994, tidak terjadi adanya peningkatan neraca perdagangan seperti yang diprediksi sebelumnya dan yang selama ini menjadi acuan bagi pemerintah AS dan para pendukung NAFTA lainnya. Lebih jauh, setelah NAFTA diberlakukan, terjadi peningkatan impor dari Meksiko dan Kanada ke AS secara besar-besaran yang membawa AS mengalami defisit dalam neraca dagangannya dengan kedua anggota NAFTA tersebut.

⁴⁰Seperti yang dikutip dalam Robert E. Scott, *Op.cit*, hal. 5.

Oleh karenanya, proyeksi yang dikemukakan sebelumnya ternyata tidak sesuai dengan kenyataan yang ada, baik dari arah aliran perdagangan maupun skala perdagangannya. Meksiko justru mengalami surplus perdagangan dengan AS dan selama perjalanannya, surplus perdagangan yang diperoleh Meksiko lebih tinggi daripada yang diperkirakan.

Perdagangan bilateral antara AS dengan Meksiko dan Kanada mengalami peningkatan pesat pada tahun 1990-an. Meksiko dan Kanada termasuk ke dalam partner dagang terpenting yang dimiliki AS. Pentingnya kedua negara tetangga bagi perdagangan AS tampak semakin meningkat terutama sejak NAFTA diimplementasikan. Sejak NAFTA resmi diberlakukan pada tahun 1994, tidak dapat diragukan bahwa total perdagangan di kawasan Amerika Utara meningkat tajam. Hal ini dapat dilihat misalnya pada tahun 1993, ketika itu total perdagangan antara AS, Meksiko dan Kanada bernilai US\$ 306 milyar. Hampir satu dekade setelahnya yakni pada tahun 2002, total perdagangan ketiganya bernilai sebesar US\$ 621 milyar.

Dari gambar di bawah ini, dapat dilihat bagaimana perdagangan AS dengan kedua anggota NAFTA lainnya dari tahun 1988 hingga tahun 2001. Secara umum, untuk AS terjadi peningkatan impor baik dari Kanada maupun Meksiko setelah NAFTA diimplementasikan. Perdagangan dengan Kanada sebelum NAFTA memang memberikan defisit bagi AS, namun dalam tahun-tahun sebelum perjanjian NAFTA berjalan defisit perdagangan AS dengan Kanada tidak terlalu besar. Peningkatan defisit mulai terlihat semenjak perjanjian ini berlaku dan apabila dilihat dari gambar tersebut, rentang defisit perdagangan yang dialami AS dengan Kanada semakin lama semakin melebar.

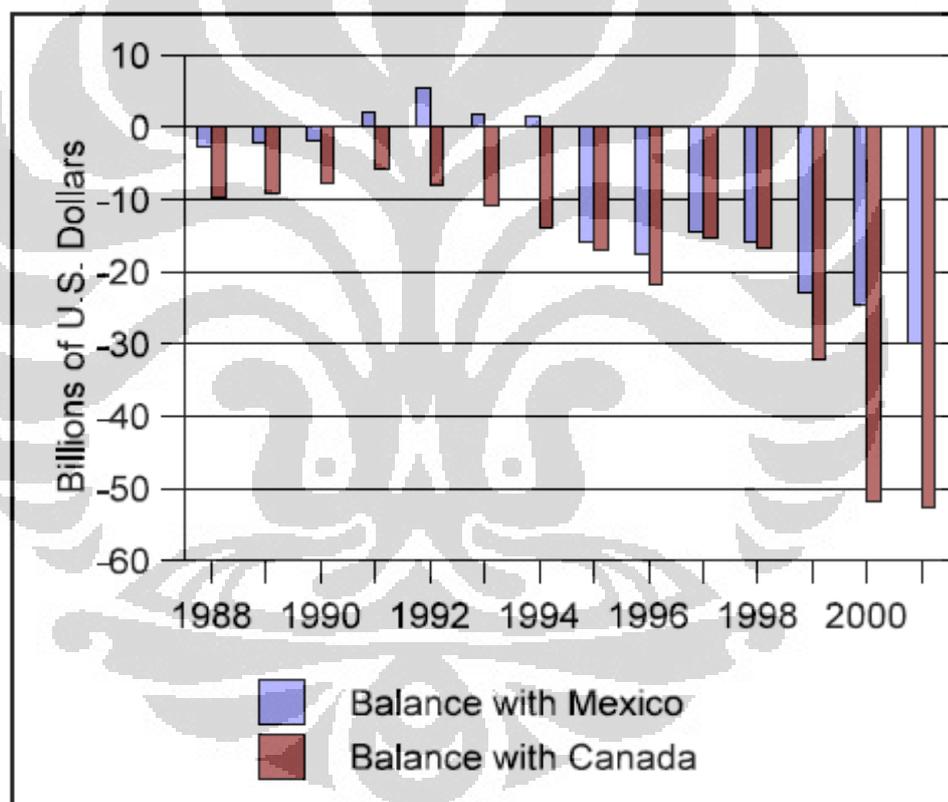


Sumber: U.S. Congressional Research Services Report RL31537, *NAFTA Economic Effects on the United States after Eight Years*, Agustus 2002

Gambar 2.1 Perdagangan AS dengan Kanada dan Meksiko, Tahun 1988-2001

Dengan Meksiko, defisit perdagangan yang dialami AS terlihat jelas setelah NAFTA. Sebelum NAFTA muncul, dari gambar di atas dapat dilihat bahwa perdagangan AS dan Meksiko terkadang menghasilkan surplus maupun defisit perdagangan bagi AS. Tetapi, dari tahun 1995, setahun setelah NAFTA diimplementasikan AS selalu mengalami defisit perdagangan dengan Meksiko. Ini berarti sama halnya dengan Kanada, Meksiko juga mengalami peningkatan surplus perdagangan dengan AS setelah NAFTA diimplementasikan dan menandakan bahwa peningkatan ekspor Meksiko ke AS lebih tinggi dibandingkan peningkatan impornya dari AS. Lebih jauh, dari gambar ini juga dapat dilihat perdagangan AS dengan Meksiko mengalami peningkatan lebih cepat dibandingkan perdagangan AS dengan Kanada.

Pada tahun 1993 hingga 2001, perdagangan AS-Meksiko meningkat hingga 185% sedangkan perdagangan AS-Kanada naik sebesar 79%. Alhasil, perdagangan AS-Meksiko membentuk sekitar 12% dari keseluruhan perdagangan AS di dunia pada tahun 2001. Di tahun 1988, perdagangan keduanya membentuk 6% dari perdagangan total AS dan di tahun 1993 sebesar 8%. Sedangkan perdagangan AS dengan Kanada membentuk 20% dari keseluruhan aktivitas perdagangan AS sejak tahun 1988. Sebagai tambahan, gambar neraca perdagangan barang AS berikut dapat memberikan penjelasan yang lebih detail mengenai defisit perdagangan yang dialaminya dengan negara partner NAFTA.



Sumber: U.S. Congressional Research Services Report RL31537, *NAFTA Economic Effects on the United States after Eight Years*, Agustus 2002

Gambar 2.2 Neraca Perdagangan Barang AS dengan Kanada dan Meksiko, Tahun 1988-2001

Dalam periode tahun 1993-2004, NAFTA dapat dikatakan sebagai perjanjian perdagangan bebas yang cukup berhasil dalam perekonomian global. Hal ini dikarenakan perjanjian NAFTA dapat meningkatkan ukuran dari transaksi intraregional kawasan Amerika Utara hingga mencapai 84%. Ekspor di antara negara-negara NAFTA mengalami kenaikan dari US\$ 354 milyar menjadi senilai US\$ 651 milyar. Impor di antara ketiganya juga mengalami peningkatan yakni dari US\$ 342 milyar menjadi sebesar US\$ 631 milyar. Apabila dilihat secara keseluruhan, NAFTA memberikan keuntungan bagi kawasan Amerika Utara dengan meningkatkan aktivitas perdagangan di antara ketiganya. Namun jika melihat dari sudut pandang AS, peningkatan aktivitas perdagangan setelah NAFTA ditandai dengan peningkatan defisit perdagangan yang dialami AS baik dengan Meksiko dan Kanada.

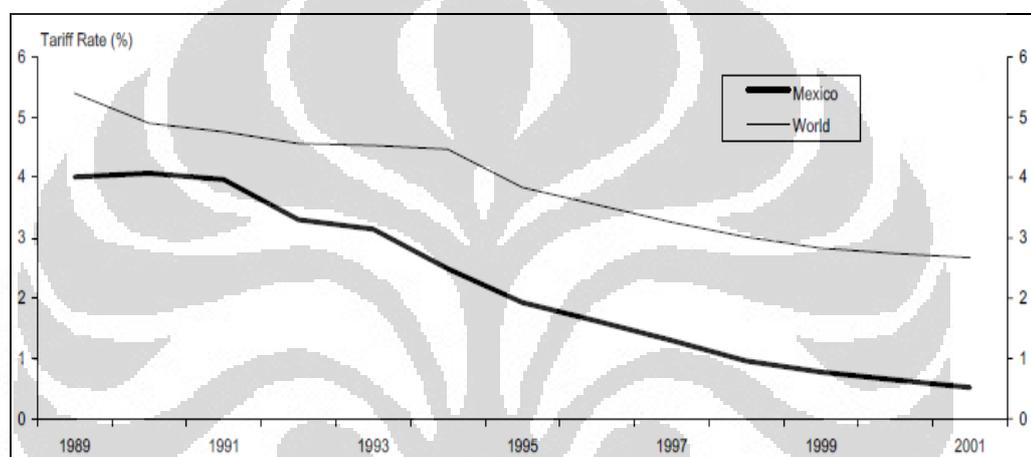
Defisit perdagangan yang dialami AS dengan Kanada naik hampir lima kali lipat menjadi US\$ 48 milyar di tahun 2002. Meski ekspor AS ke Kanada meningkat sebanyak 63% di antara tahun 1993 hingga 2001, tetapi peningkatan ini di sisi lain dilampaui oleh impor AS dari Kanada yang tumbuh sebesar 96% dalam kurun waktu yang sama.

Perdagangan antara AS dengan Meksiko juga diwarnai dengan defisit perdagangan yang dialami AS. Sebelum perjanjian NAFTA dimulai, AS mengalami surplus perdagangan dengan Meksiko. Pada tahun 1994, yang merupakan tahun pertama NAFTA mulai diimplementasikan, Meksiko mengalami defisit perdagangan sebesar US\$ 1,3 milyar dengan AS. Tetapi pada tahun-tahun berikutnya, neraca perdagangan Meksiko dengan AS bergerak menjadi surplus karena ekspor Meksiko ke AS mengalami peningkatan.⁴¹ Meskipun ekspor AS ke Meksiko juga mengalami peningkatan, namun sama seperti yang dialami AS dengan Kanada, tingkat pertumbuhannya tidak setinggi impor yang datang dari Meksiko sehingga AS pada akhirnya menderita defisit perdagangan dengan negara tetangganya itu. Dari data CRS, impor AS dari Meksiko meningkat sebesar 229% di antara rentang waktu 1993 dan 2001. Sedangkan ekspor AS ke Meksiko

⁴¹M. Angeles Villarreal, NAFTA and the Mexican Economy, *Congressional Research Service Report for Congress*, Juni 2010, hal. 10.

mengalami peningkatan juga, namun tidak dapat melampaui peningkatan impornya, yakni sebesar 144%.

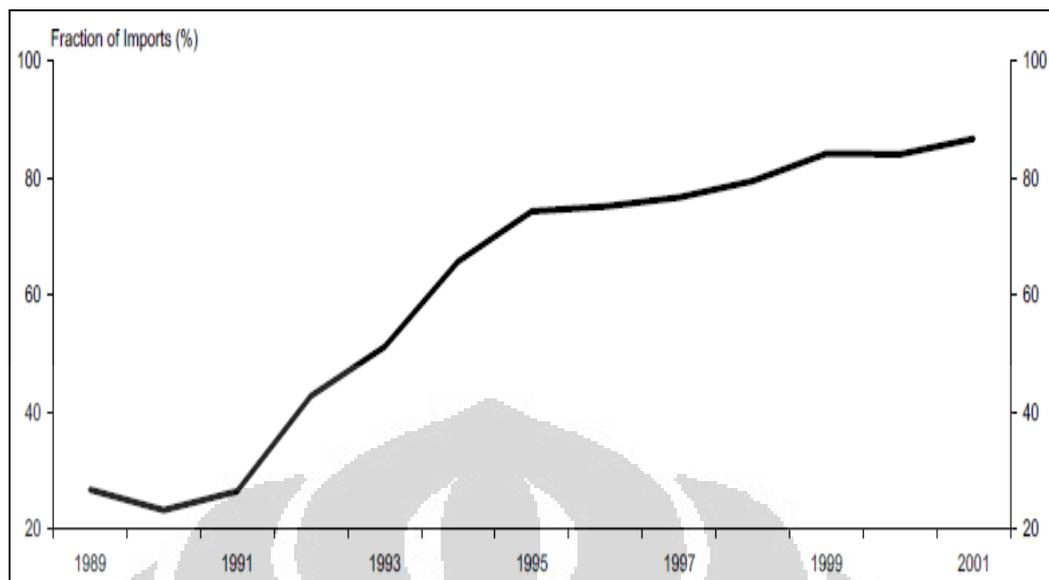
Di dalam NAFTA, *tariff* yang dikenakan AS terhadap impor dari Meksiko mengalami penurunan dari sekitar 2% di tahun 1993 menjadi 0,2% di tahun 2001, yang dapat dilihat dari gambar di bawah ini. Dari sini dapat dilihat juga bahwa rata-rata *tariff* impor yang dikenakan AS untuk negara lain masih lebih tinggi, yakni sebesar hampir 3% apabila dibandingkan dengan Meksiko yang sudah mendekati titik terendah yakni nol persen.



Sumber: International Monetary Fund, *How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*, April 2004

Gambar 2.3 Rata-Rata Tingkat *Tariff* AS untuk Impor dari Meksiko dan Dunia, Tahun 1989-2001

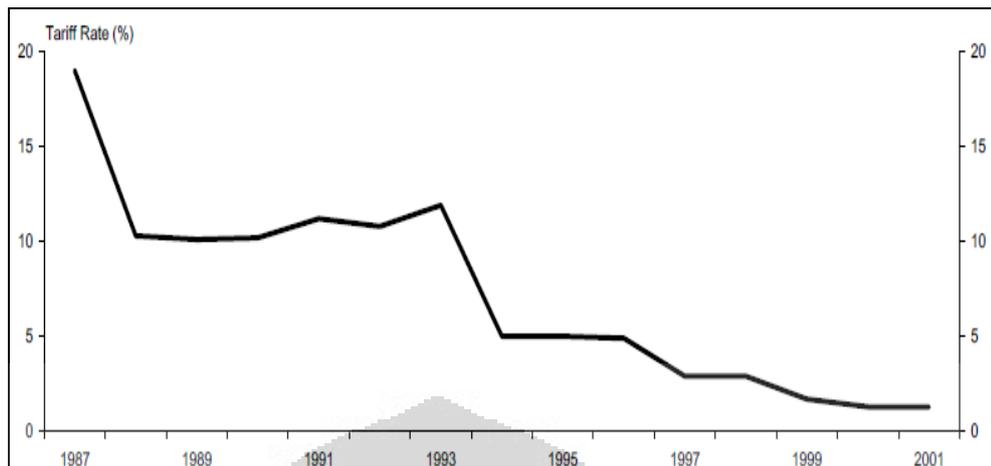
Perbedaan *tariff* yang cukup besar antara impor dari negara NAFTA dan non-NAFTA ternyata memberikan keuntungan *tariff* preferensial yang cukup besar bagi Meksiko. Hal ini dapat dilihat dari peningkatan volume ekspor Meksiko ke pasar bebas bea AS. Seperti yang dilihat di bawah ini, impor dari Meksiko yang masuk ke pasar AS mengalami peningkatan dari sekitar 50% di tahun 1993 menjadi sebesar 85% di tahun 2001.



Sumber: International Monetary Fund, *How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*, April 2004

Gambar 2.4 Persentase Impor AS dari Meksiko, Tahun 1989-2001

Di sisi lain, rata-rata *tariff* Meksiko turun dari sebesar 12% di tahun 1993 menjadi 1,3% di tahun 2001. Meksiko sendiri menjadi negara anggota NAFTA yang melakukan pengurangan *tariff* paling besar karena rata-rata tingkat *tariff* Meksiko untuk impor lebih tinggi dibandingkan *tariff* yang dikenakan oleh AS dan juga Kanada. Penurunan rata-rata tingkat *tariff* yang dilakukan Meksiko setelah NAFTA dapat dilihat pada gambar berikut. Dari gambar ini cukup terlihat bahwa sejak tahun 1994 setelah NAFTA diimplementasikan, tingkat *tariff* Meksiko berada di bawah 5%. Sedangkan, pada periode sebelum NAFTA rerata tingkat *tariff* Meksiko cukup tinggi, yang berada pada kisaran di antara sepuluh hingga dua puluh persen.



Sumber: International Monetary Fund, *How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*, April 2004

Gambar 2.5 Rata-Rata Tingkat Tariff Meksiko untuk Impor, Tahun 1989-2001

Pada tahun 2002, total defisit perdagangan AS bernilai sebesar US\$ 436 milyar. Alan Greenspan selaku U.S. Federal Reserve pada saat itu memandang defisit perdagangan yang besar ini sebagai gangguan bagi pertumbuhan ekonomi AS. Selanjutnya, pada tahun ini juga kombinasi defisit perdagangan AS dengan kedua partnernya di dalam NAFTA mencakup hampir 20% dari total defisit perdagangannya yaitu sebesar US\$ 85 milyar.

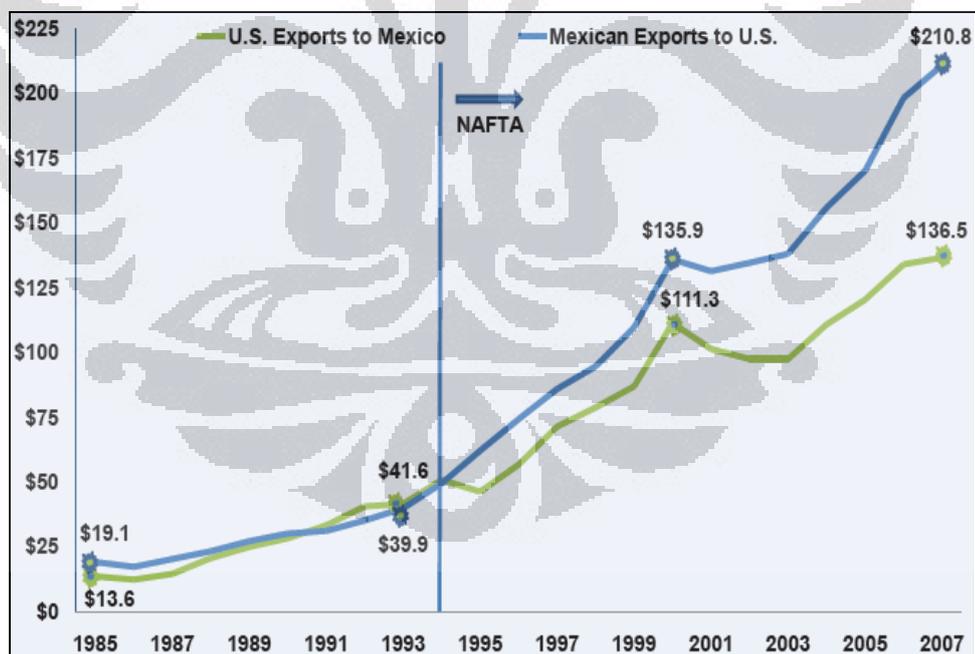
Di tahun tersebut pula, Meksiko mencatat surplus perdagangan sebesar US\$ 36,5 milyar. Menurut USTR AS, ekspor Meksiko ke AS meningkat 232% dibandingkan tahun 1993, dengan nilai mencapai US\$ 136,1 milyar. Ekspor AS ke Meksiko tumbuh dari US\$ 51,1 milyar di tahun 1993 menjadi US\$ 107,2 milyar di tahun 2002.⁴² Lebih jauh, defisit perdagangan yang dialami AS dengan Meksiko memiliki andil NAFTA di dalamnya. Hal ini dikarenakan jika melihat perdagangan antara Meksiko dan negara lain seperti EU dan China, negara-negara ini mengalami surplus perdagangan dengan Meksiko.

Meksiko pada tahun 2007 menempati urutan ketiga belas dalam perekonomian terbesar di dunia. Meskipun demikian, Meksiko merupakan partner

⁴² Jorge G. Castaneda, NAFTA at 10: A Plus or a Minus?, *Current History*, Februari 2004, hal. 52.

dagang ketiga terbesar bagi AS. Selain itu, Meksiko juga merupakan pasar terbesar kedua bagi ekspor AS. NAFTA dilihat memiliki andil yang cukup besar dalam hubungan perdagangan yang erat di antara kedua negara. Sejak implementasi NAFTA, perdagangan dua arah AS-Meksiko mengalami peningkatan hingga empat kali lipat.

Dari gambar di bawah ini, ada beberapa hal yang dapat diamati dalam perdagangan dua arah antara AS dan Meksiko. Ekspor barang AS ke Meksiko di tahun 2007 bernilai sebesar US\$ 136,5 milyar. Sedangkan pada tahun 1993, ekspor AS bernilai US\$ 41,6 milyar. Ini menunjukkan adanya peningkatan sebanyak 242% sejak tahun 1993 hingga tahun 2007. Di pihak lain, ekspor Meksiko juga mengalami peningkatan setelah NAFTA. Ekspor barang Meksiko ke AS tumbuh dengan cukup pesat. Pada tahun 1993, ekspor Meksiko sebesar US\$ 39,9 milyar. Sementara itu di tahun 2007, eksportnya meningkat menjadi sebesar US\$ 210,8 milyar. Ini mencatat adanya kenaikan sebesar 437%.



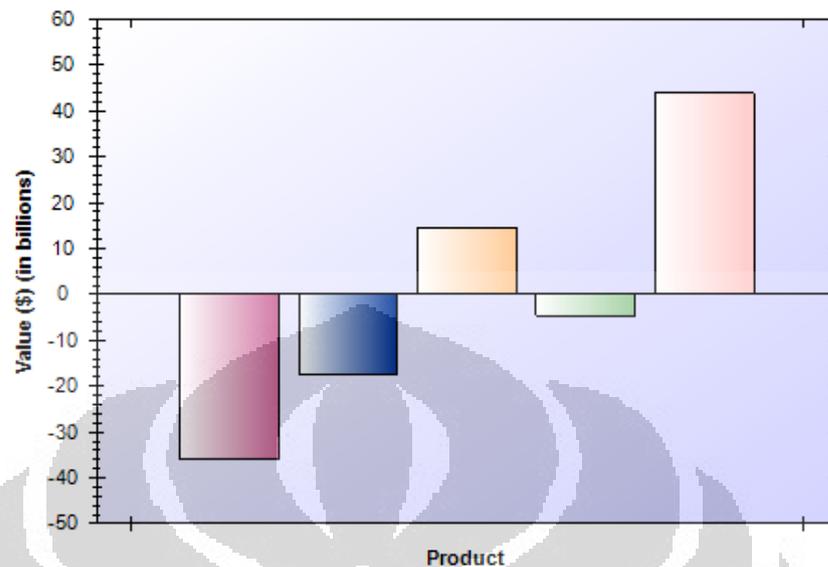
Sumber: Diolah berdasarkan data dari *Foreign Trade Division, U.S. Census Bureau*

Gambar 2.6 Perdagangan Barang AS-Meksiko, Tahun 1985-2007

Selain surplus perdagangan dengan AS, perdagangan luar negeri Meksiko berpusat secara utama pada pasar AS. Di tahun 1990, ekspor Meksiko ke pasar AS mencakup 68% dari total keseluruhan ekspor Meksiko. Sedangkan di tahun 1999, ekspor Meksiko ke AS naik menjadi sebesar 88% dari total ekspornya. Sebagai tambahan, perjanjian NAFTA dilihat telah membantu memperkuat sektor-sektor produk ekspor Meksiko yang ditujukan ke pasar AS. Sektor-sektor tersebut di antaranya sektor elektronik, otomotif, dan sektor tekstil.

Sektor-sektor dalam ekspor yang menempati urutan teratas dalam ekspor Meksiko ke AS di tahun 2004 dapat dilihat pada gambar berikut ini. Beberapa sektor utama di antaranya adalah sektor manufaktur, sektor energi, dan produk-produk AS yang diimpor kembali. Sektor manufaktur menempati urutan pertama pada komoditas impor AS dari Meksiko. Sektor manufaktur tersebut bernilai sebesar US\$ 36 milyar. Sementara, sektor energi yang meliputi produk minyak, gas, mineral dan bijih tambang menempati urutan kedua dengan nilai US\$ 17,6 milyar. Lebih jauh, produk AS yang diimpor kembali berada pada peringkat ketiga dalam produk yang terbanyak diimpor AS dengan nilai sejumlah US\$ 4,5 milyar.

Sedangkan, untuk produk ekspor AS ke Meksiko yang terbesar berada pada sektor manufaktur. Sektor ini bernilai US\$ 14,3 milyar. Akumulasi dari produk-produk lain yang diekspor AS ke Meksiko berjumlah US\$ 43,8 milyar. Apabila ditotal, pada tahun 2004 AS mengalami defisit perdagangan dengan Meksiko sebesar US\$ 45,1 milyar.



Product	Value (\$)
33--MANUFACTURING, PART 3	\$-36,038,724,698
21--OIL, GAS, MINERALS AND ORES	\$-17,634,214,930
32--MANUFACTURING, PART 2	\$14,389,493,994
98--GOODS RET TO CA (EXP); US GOODS RET & REIMPS (IMP)	\$-4,562,193,116
All Others	\$43,845,638,750
Grand Total	\$-45,170,236,009

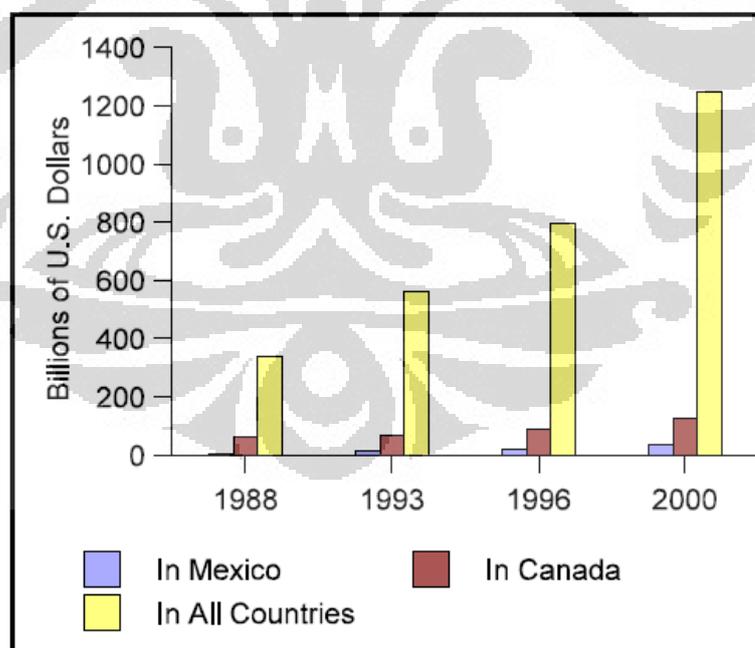
Sumber: International Trade Administration, U.S. Department of Commerce, diakses dari www.tse.export.gov

Gambar 2.7 Neraca Perdagangan Barang AS dengan Meksiko Tahun 2004

Sebelum NAFTA terbentuk di tahun 1994, perekonomian Meksiko telah memiliki hubungan dan integrasi yang kuat dengan perekonomian AS. Ketika akhirnya NAFTA terbentuk, Meksiko meningkatkan kecenderungan ini sehingga perekonomian Meksiko kemudian menjadi salah satu bagian kompleks yang

menggerakkan roda perekonomian AS. Pada awal tahun 2000-an Meksiko telah mampu melewati Jepang untuk menjadi partner dagang terbesar AS yang kedua.

Untuk FDI, setelah NAFTA diimplementasikan terjadi peningkatan aliran FDI AS ke Meksiko dan Kanada. Dari tahun 1993 hingga tahun 2000, posisi FDI AS di Meksiko mengalami peningkatan sebesar 133%. Sedangkan FDI AS di Kanada meningkat sebesar 81%. Dalam kurun waktu yang sama, FDI AS secara keseluruhan di seluruh dunia mengalami peningkatan sebesar 121%. Pada tahun 2000, FDI AS ke Meksiko berjumlah US\$ 35,4 milyar dari keseluruhan FDI AS yang berjumlah US\$ 1,244,7 milyar. Ini berarti FDI AS ke Meksiko menempati 2,8% dari keseluruhan. Sebelumnya di tahun 1988, persentase FDI AS ke Meksiko bernilai 1,7%. Lebih jauh, dapat dilihat bahwa untuk kawasan Amerika Utara, peningkatan FDI AS terjadi lebih besar di Meksiko dibandingkan Kanada. FDI AS ke Kanada pada tahun 2000 menempati 10,2% dari total keseluruhan FDI. Sementara, di tahun 1988 Kanada memperoleh 18,7% FDI dari keseluruhan investasi langsung AS di luar negeri.



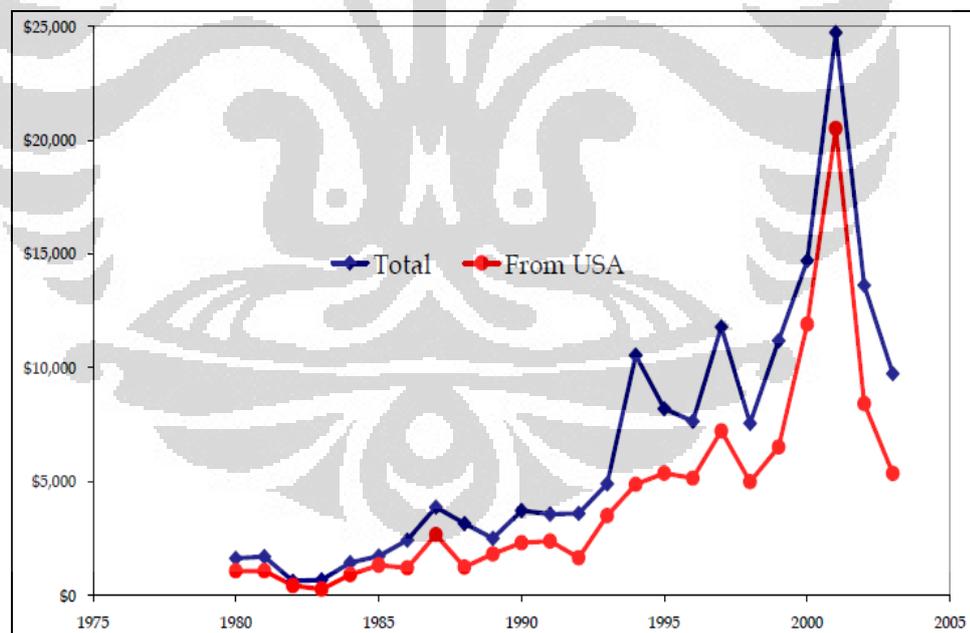
Sumber: Congressional Research Services Report RL31537, *NAFTA Economic Effects on the United States after Eight Years*

Gambar 2.8 FDI AS ke Negara NAFTA dan Dunia, Tahun 1988-2000

Universitas Indonesia

Sebagai tambahan, pada tahun 2000 sekitar 58% dari total FDI AS di Meksiko ditujukan kepada sektor manufaktur. Secara spesifik, produk pangan, peralatan transportasi, dan bahan kimia menempati hampir sebanyak 70% dari investasi manufaktur AS di Meksiko.

Terkait dengan investasi, Meksiko mengalami peningkatan FDI setelah NAFTA diimplementasikan. Sebelumnya aliran FDI masuk ke Meksiko cenderung stagnan, yakni pada rentang waktu tahun 1987 hingga tahun 1993. Sembilan tahun sebelum NAFTA, yakni pada tahun 1984 hingga 1993, rata-rata FDI yang masuk ke Meksiko sebesar US\$ 3,1 milyar pertahun. Sembilan tahun setelah NAFTA, yakni tahun 1994 hingga 2003, rata-rata FDI naik menjadi US\$ 12 milyar pertahun. Peningkatan FDI ke Meksiko sebagian besar berasal dari investor AS. Selain itu, peningkatan FDI ke Meksiko juga terjadi ketika kongres AS meratifikasi NAFTA.



Sumber: Secretaria de Economiadalam Noel Maurer, *Was NAFTA Necessary? Trade Policy and Relative Economic Failure since 1982*, Harvard Business School, 2006

Gambar 2.9 Aliran FDI ke Meksiko, Tahun 1980-2005
(dalam satuan juta dolar)

Universitas Indonesia

Sehubungan dengan lapangan kerja yang sering dijadikan alasan bagi kelompok yang menolak adanya pembentukan NAFTA, kelompok tersebut menilai bahwa persaingan dengan negara lain dapat melukai lapangan pekerjaan di AS. Dari data yang diperoleh, lapangan kerja AS mengalami peningkatan sebesar 24% dalam kurun waktu 1993 hingga tahun 2007. Pada tahun 1993, lapangan kerja yang tercipta sebanyak 110,8 juta dan pada tahun 2007, sebesar 137,6 juta pekerjaan baru tercipta di AS. Selain itu, tingkat pengangguran selama tiga belas tahun setelah NAFTA berjalan memiliki rata-rata sebesar 5,1%. Tiga belas tahun sebelum perjanjian ini, tingkat penganggurannya sebesar 7,1%.

Dari penjelasan di atas, dapat dilihat bahwa setelah NAFTA diimplementasikan terjadi pengurangan *tariff* baik di AS maupun Meksiko. Meksiko menjadi anggota NAFTA yang menurunkan tingkat rata-rata *tariff* terbesar. Dalam perjalanannya, terjadi peningkatan perdagangan di antara anggota NAFTA setelah perjanjian tersebut diimplementasikan. Secara spesifik, AS menjadi anggota NAFTA yang mengalami defisit perdagangan dengan Meksiko dan Kanada. Defisit perdagangan yang dialami AS dengan Meksiko juga mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Di sisi lain, aliran FDI dari AS ke Meksiko juga mengalami peningkatan setelah NAFTA.

Dari penjelasan di dalam bab kedua ini, beberapa hal yang menjadi temuan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.1 Keikutsertaan AS dalam NAFTA

No.	Perihal	Keterangan
1.	Perjanjian NAFTA	Gagasan perjanjian NAFTA berawal dari Meksiko yang ingin membentuk FTA bilateral dengan AS. Kemudian Kanada memutuskan untuk ikut serta dalam perundingan. Setelah terbentuk, ketentuan di dalam NAFTA salah satunya mengatur mengenai pengurangan hambatan perdagangan maupun investasi di antara anggotanya. Dalam upaya pembentukan perjanjian, muncul perdebatan

No.	Perihal	Keterangan
		<p>di AS terkait dengan keuntungan dan kerugian yang akan diperoleh AS apabila membentuk FTA dengan Meksiko.</p> <p>Pemerintah AS dan kelompok pro-NAFTA meyakini AS akan memperoleh surplus perdagangan dengan Meksiko sebesar US\$ 7 hingga 9 milyar per tahun setelah NAFTA diimplementasikan sebab Meksiko melakukan pemotongan <i>tariff</i> yang lebih besar dari AS. Namun di sisi lain kelompok yang anti-NAFTA khawatir akan hilangnya lapangan kerja di AS akibat meningkatnya aliran modal ke Meksiko dan juga impor dari Meksiko.</p>
2.	Perdagangan setelah NAFTA	<p>Setelah NAFTA, rerata <i>tariff</i> AS mengalami penurunan dari 2% menjadi sekitar 0,2%. Sedangkan <i>tariff</i> Meksiko mengalami penurunan dari 12% menjadi sekitar 1,3%. Meski penurunan <i>tariff</i> yang dilakukan Meksiko lebih besar daripada AS setelah NAFTA, nyatanya perdagangan antara AS dengan Meksiko setelah NAFTA diwarnai dengan peningkatan defisit perdagangan AS. Pada tahun 2007, surplus perdagangan Meksiko dengan AS sebesar US\$ 74 milyar. Padahal di tahun 1993 AS masih mengalami surplus sebesar US\$ 1,6 milyar. Selain itu, sejak tahun 1993 hingga 2007, ekspor AS ke Meksiko meningkat sebesar 242% sedangkan ekspor Meksiko ke AS meningkat hingga 437%. Lebih jauh, produk manufaktur dan energi menjadi produk yang membentuk defisit perdagangan AS dengan Meksiko, masing-masing sebesar US\$ 36 milyar dan US\$ 17 milyar di tahun 2004.</p>

No.	Perihal	Keterangan
3.	Investasi setelah NAFTA	Aliran FDI AS ke Meksiko meningkat setelah NAFTA. Dari tahun 1993 hingga 2000, terjadi peningkatan sebesar 133%. Lebih jauh, pada tahun 2000, sebesar 58% dari FDI AS ke Meksiko ditujukan ke sektor manufakturnya.

Upaya untuk membentuk perjanjian perdagangan dengan Meksiko lewat NAFTA diyakini akan mendatangkan keuntungan melalui surplus perdagangan yang diperoleh AS. Akan tetapi, pada kenyataannya dari data yang diperoleh, setelah NAFTA interaksi perdagangan yang terjadi antara AS dan Meksiko menyebabkan negara tersebut mengalami defisit perdagangan yang semakin meningkat dari tahun ke tahun. Walaupun demikian, setelah sepuluh tahun NAFTA diimplementasikan, AS tetap ikut serta di dalam NAFTA. Oleh karena itu, bab selanjutnya akan mencoba untuk menganalisis alasan di balik keikutsertaan AS di dalam perjanjian NAFTA yang terkait dengan relasi perekonomiannya dengan Meksiko.

BAB III

KEPENTINGAN EKONOMI AMERIKA SERIKAT DALAM NAFTA

Dari uraian di bab sebelumnya, dapat dilihat bahwa AS mengalami peningkatan defisit perdagangan dengan Meksiko pada tahun-tahun setelah perjanjian NAFTA resmi diimplementasikan. Padahal sebelum perjanjian ini diberlakukan, AS meyakini bahwa pengurangan hambatan perdagangan dengan Meksiko akan menciptakan surplus perdagangan dengan negara tetangganya tersebut. Walaupun mengalami peningkatan defisit perdagangan dengan Meksiko setelah NAFTA yang tidak sesuai dengan prediksi sebelum perjanjian tersebut dibentuk, pada akhirnya AS tetap menjadi anggota NAFTA. Tentu ada alasan yang melatarbelakangi keputusan AS untuk tetap ikut serta dalam perjanjian perdagangan bebas di kawasan Amerika Utara tersebut.

Argumen di dalam penelitian kali ini berfokus pada keuntungan yang diperoleh AS dalam perjanjian NAFTA, secara khusus terkait dengan hubungannya dengan Meksiko. Dari penelitian ini ditemukan bahwa meski di satu sisi mengalami kerugian dari defisit perdagangannya yang meningkat dengan Meksiko setelah NAFTA, di sisi lain ada keuntungan yang dapat diperoleh AS melalui perjanjian ini sehingga mendorong AS untuk tetap menjadi anggotanya.

3.1 Liberalisasi Kompetitif Amerika Serikat dalam NAFTA di Sisi Ekonomi

3.1.1 Penguatan Hubungan Strategis dengan Negara Partner NAFTA

3.1.1.1 Peningkatan Perdagangan Intra-NAFTA

Perjanjian NAFTA mengatur salah satunya mengenai upaya penghapusan hambatan perdagangan barang di kawasan Amerika Utara. Perjanjian ini berupaya pula untuk membebaskan perdagangan jasa meski ada beberapa pengecualian untuk isu regulatoris yang sensitif bagi negara-negara anggotanya. Periode waktu yang diberikan perjanjian NAFTA untuk melakukan integrasi pasar yang lebih erat di kawasan Amerika Utara melalui pengurangan hambatan perdagangan adalah selama sepuluh tahun. Meskipun demikian, untuk beberapa produk yang

tergolong sensitif diberikan waktu yang lebih panjang, yakni selama lima belas tahun untuk melakukan penyesuaian. Secara khusus, salah satu upaya penghapusan hambatan perdagangan di antara negara anggota NAFTA adalah dengan melakukan pengurangan *tariff*.

Sehubungan dengan pengurangan hambatan perdagangan antara AS dan Meksiko di bawah perjanjian NAFTA, AS melakukan pemotongan *tariff* untuk sebagian besar produk manufaktur Meksiko. Pemotongan *tariff* yang terbesar dilakukan pada sektor tekstil dan pakaian, diikuti dengan pengurangan *tariff* pada produk alas kaki, kimia, manufaktur lainnya, serta peralatan transportasi. AS juga melakukan pemotongan *tariff* dan kuota untuk produk pertanian Meksiko. Meskipun demikian, produk pertanian yang utama di Meksiko yaitu gula masih mengalami restriksi perdagangan melalui *tariff* dan kuota. Produk pertanian Meksiko lainnya akan mengalami pengurangan restriksi perdagangan hingga akhir tahun 2008. Sedangkan untuk produk dari AS, Meksiko melakukan pemotongan *tariff* secara dramatis pada produk pertanian dan hampir seluruh produk manufaktur dari AS. Namun beberapa produk pertanian yang dianggap sensitif tetap dikenakan *tariff* seperti jagung dan kacang hingga tahun 2008.⁴³

Dengan adanya penurunan *tariff* maka aktivitas perdagangan di antara anggota NAFTA tentu berpotensi mengalami peningkatan. Dari tabel di bawah ini dapat dilihat bahwa pada tahun-tahun setelah NAFTA diimplementasikan, memang terjadi peningkatan persentase ekspor intra-NAFTA dibandingkan dengan ekspor negara anggota tersebut secara keseluruhan. Apabila di tahun 1990 jumlah ekspor di antara negara anggota NAFTA bernilai sebesar US\$ 240 milyar, pada tahun 2005 jumlahnya meningkat menjadi sebesar US\$ 824 milyar. Kenaikan ekspor intra-NAFTA juga terlihat dari persentasenya yang mencapai lebih dari setengah total ekspor negara NAFTA, yakni pada angka 55,8%. Sebagai tambahan, dari data WTO di tahun 2006 ini dapat dilihat bahwa lima tahun pertama sejak NAFTA diimplementasikan peningkatannya cukup pesat dengan mencapai kenaikan hingga 9%.

⁴³ John J. Audley, et.al., *NAFTA's Promise and Reality*, Carnegie Endowment for International Peace, 2004, hal. 14.

Tabel 3.1. Ekspor NAFTA Total dan Ekspor Intra-NAFTA, Tahun 1990-2005 (dalam milyar dolar)

Tahun	Total	Intra-NAFTA	Persentase Intra-NAFTA dari Total Ekspor
1990	562	240	42,8
1995	857	394	46,0
2000	1.225	682	55,6
2005	1.478	824	55,8

Sumber: Diolah berdasarkan data *World Trade Organization* (2007)

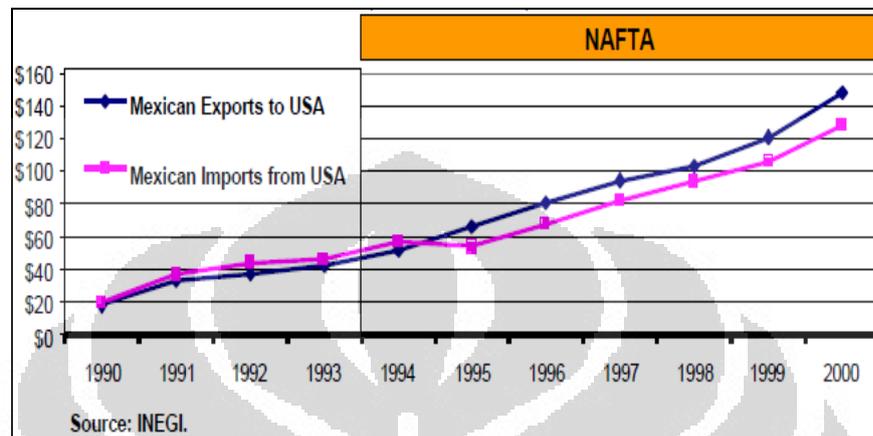
Sejalan dengan hal ini, perdagangan AS dan Meksiko mengalami peningkatan setelah NAFTA. Perdagangan di antara AS dan Meksiko yang keduanya merupakan anggota NAFTA mengalami peningkatan cukup pesat setelah perjanjian tersebut diimplementasikan. Peningkatan dapat dilihat misalnya melalui total perdagangan AS dan Meksiko pada tahun 2000 yang bernilai sebesar US\$ 275 milyar. Jumlah ini tiga kali lipat lebih besar apabila dibandingkan total perdagangan keduanya di tahun 1993, sebelum NAFTA diberlakukan.

Peningkatan perdagangan antara AS dan Meksiko menandakan adanya peningkatan aktivitas ekspor dan impor di antara keduanya setelah NAFTA. Sejak tahun 1994, baik ekspor dan impor antara AS dan Meksiko mengalami peningkatan. Ekspor Meksiko ke AS mengalami peningkatan dari sebesar US\$ 60 milyar di tahun 1994 menjadi hampir dua kali lipat di tahun 2000. Sebaliknya, impor Meksiko dari AS juga mengalami peningkatan. Hingga tahun 2000, persentase impor Meksiko dari AS berada pada kisaran 70%.

Dari gambar di bawah ini, dapat dilihat bahwa AS mengalami defisit perdagangan dengan Meksiko setahun setelah NAFTA resmi diimplementasikan. Peningkatan defisit perdagangan terjadi seiring dengan peningkatan perdagangan di antara keduanya, yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan perdagangan sebelum NAFTA. Selain itu, dari gambar tersebut dapat dilihat juga bahwa defisit

Universitas Indonesia

perdagangan yang dialami AS dengan Meksiko lebih besar apabila dibandingkan dengan defisit perdagangan yang dialami Meksiko dengan AS sebelum NAFTA dimulai.



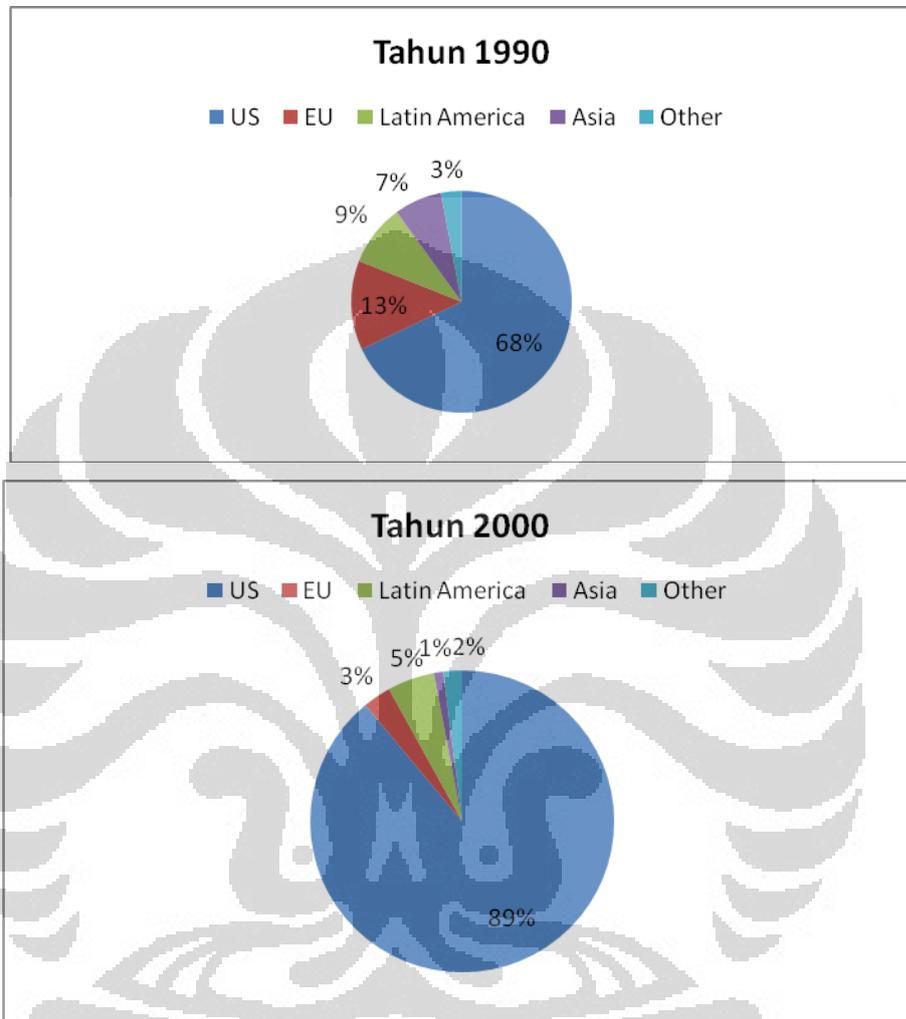
Gambar 3.1 Neraca Perdagangan AS-Meksiko, Tahun 1990-2000 (dalam milyar dolar)

Adanya pergeseran defisit perdagangan di antara AS dan Meksiko yang terlihat pada gambar di atas berasal dari perdagangan AS-Meksiko setelah NAFTA. Sebelum NAFTA, AS memperoleh surplus perdagangan dengan Meksiko. Akan tetapi, Meksiko yang kemudian menikmati keuntungan dari perdagangannya dengan AS melalui surplus perdagangan yang diperolehnya, di mana terjadi peningkatan surplus perdagangan dari US\$ 10 hingga US\$ 12 milyar dalam kurun waktu enam tahun setelah NAFTA.

Dari data dan penjelasan di atas dapat dilihat bahwa setelah perjanjian NAFTA yang berisi pengurangan hambatan perdagangan diimplementasikan, terjadi peningkatan perdagangan yang lebih besar di antara negara-negara kawasan Amerika Utara. Perdagangan intra-regional ini mencapai angka 55%.⁴⁴ Khususnya bagi AS dan Meksiko, integrasi ekonomi melalui perjanjian NAFTA semakin mempererat hubungan perdagangan di antara keduanya. Interaksi perdagangan antara AS dan Meksiko setelah NAFTA juga terlihat melampaui

⁴⁴ Dr M.A.B Siddique, *Regionalism, Trade and Economic Development in the Asia-Pacific Region*, (Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2007), hal. 13.

interaksi perdagangan yang dilakukan keduanya dengan negara-negara di kawasan lain.



Sumber: Secretary of Economy, INEGI

Gambar 3.2 Ekspor Meksiko ke AS dan Kawasan, Tahun 1990 dan 2000 (dalam persen)

Apabila diperhatikan secara seksama, perdagangan yang dilakukan Meksiko terkonsentrasi pada pasar AS yang besar. Konsentrasi perdagangan Meksiko ke AS ini semakin meningkat setelah perjanjian NAFTA. Dari gambar di atas dapat dilihat bahwa ada peningkatan perdagangan di antara kedua negara di

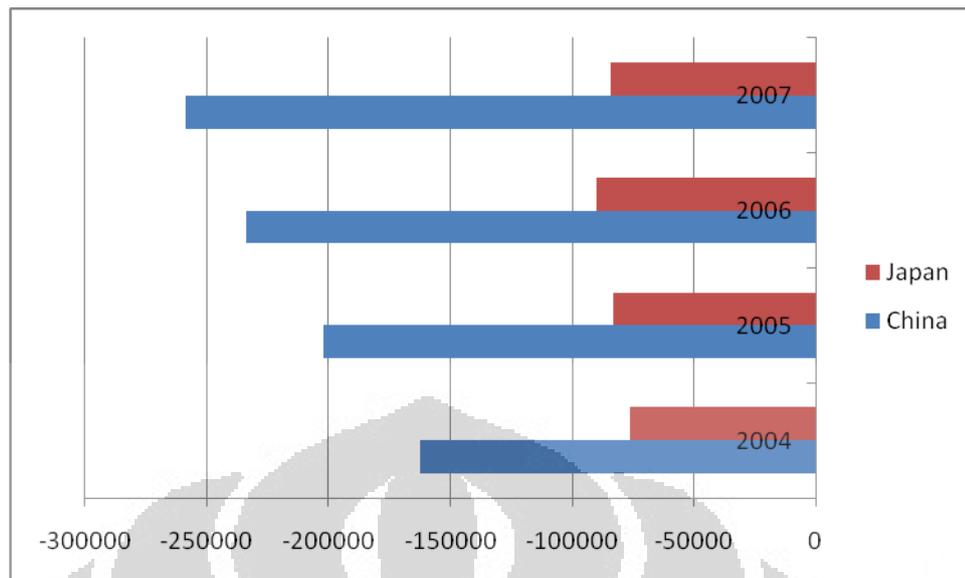
Universitas Indonesia

kawasan Amerika Utara tersebut. Pada tahun 1990, persentase ekspor Meksiko ke AS adalah sebesar 68% yang berarti lebih dari setengah ekspor Meksiko secara keseluruhan ditujukan ke pasar AS. Satu dekade berikutnya, yakni pada tahun 2000, persentase ini mengalami peningkatan yang cukup tinggi di mana ekspor Meksiko ke AS memiliki persentase sebesar 89%.

Di sisi lain, persentase ekspor Meksiko ke kawasan lainnya mengalami penurunan. Hal ini dapat dilihat dari ekspor Meksiko ke negara-negara Uni Eropa. Jika sebelumnya di tahun 1990 persentase ekspor Meksiko ke kawasan tersebut sebesar 13%, persentase tersebut menurun menjadi hanya 3% di tahun 2000. Penurunan juga terjadi di kawasan lainnya yakni ekspor ke kawasan Amerika Latin yang mengalami penurunan dari 9% menjadi 5% pada periode waktu yang sama, serta ekspor yang ditujukan ke kawasan Asia yang menurun dari angka 7% menjadi hanya 1% saja dari total ekspor Meksiko. Akses ke pasar AS yang semakin besar setelah NAFTA dapat menjadi salah satu alasan yang mendorong peningkatan ekspor Meksiko ke AS dan menurunnya konsentrasi ekspor negara tersebut ke kawasan lain.

Untuk AS, hubungan ekonominya dengan Meksiko setelah NAFTA mampu melebihi interaksi antara AS dengan negara-negara lainnya di beberapa sektor perdagangan, khususnya negara di kawasan Asia. Sebagai contoh, pertumbuhan aktivitas perdagangan yang terjadi antara AS dan Meksiko sejak implementasi NAFTA di tahun 1994 membuat Meksiko berhasil menggantikan posisi Jepang sebagai partner dagang terbesar AS di tahun 1999. Lebih jauh, Meksiko dan Kanada masing-masing menjadi pasar ekspor terbesar pertama dan kedua AS pada tahun 2007. Setahun sebelumnya yakni di tahun 2006, ekspor AS ke partner NAFTA mencakup 35% dari total ekspor AS ke seluruh dunia.⁴⁵

⁴⁵ Office of the United States Representative, NAFTA Benefits, *NAFTA Policy Brief*, Oktober 2007, diakses dari www.ustr.gov pada tanggal 17 Mei 2012, pukul 20.33 WIB.



Sumber: Diolah dari data *Foreign Trade*, U.S. Census Bureau

Gambar 3.3 Neraca Perdagangan Amerika Serikat dengan China dan Jepang, Tahun 2004-2007 (dalam juta dolar)

Secara umum, AS memiliki interaksi perdagangan yang cukup erat dengan negara-negara di kawasan Asia khususnya Asia Timur dan Asia Tenggara. Interaksi perdagangan yang erat ini dapat dilihat dari besarnya jumlah impor yang masuk ke AS yang berasal dari negara-negara Asia. Sebagai tambahan, China saat ini telah menjadi salah satu perekonomian yang terpenting bagi perdagangan AS. Hal ini menyebabkan AS kemudian memperkuat hubungan perekonomiannya dengan Meksiko sebagai salah satu upaya untuk mengimbangi persaingan ekonomi dengan negara di kawasan Asia ini. Dari gambar di atas, dapat dilihat neraca perdagangan antara AS dengan dua negara Asia Timur yakni China dan Jepang. Gambar ini menunjukkan bagaimana tingginya peningkatan impor AS dari China dalam rentang waktu beberapa tahun saja. Selain itu, defisit perdagangan juga dialami AS dengan Jepang meski tidak setinggi dengan China.

AS dapat dikatakan memperoleh keuntungan dari meningkatnya perdagangan intra-NAFTA khususnya dengan Meksiko sebab perdagangan yang terjadi merupakan perdagangan dua arah apabila dibandingkan dengan perdagangan AS dengan negara-negara di Asia. Meskipun AS mengalami defisit

Universitas Indonesia

perdagangan secara keseluruhan, namun di sisi lain ekspor AS ke Meksiko juga terus mengalami peningkatan setelah NAFTA. Hal ini dapat dilihat pada gambar neraca perdagangan AS dan Meksiko di atas, yakni gambar 3.1. Lebih jauh, peningkatan defisit perdagangan AS dengan Meksiko lebih rendah apabila dibandingkan dengan China.

Terkait dengan interaksi perdagangan AS dan Meksiko yang lebih erat setelah NAFTA, salah satunya terjadi pada sektor elektronik. Pada tahun 1999, Meksiko menjadi partner dagang utama AS dalam sektor elektronik. Sebaliknya, Meksiko juga menjadi pasar elektronik terbesar untuk ekspor AS.

Selanjutnya, perjanjian NAFTA berperan dalam pengurangan *tariff* di sektor ini. Pada tahun 1993, rata-rata *tariff* yang dikenakan bagi impor AS dari Meksiko untuk sektor elektronik adalah sebesar 1,6%. Pengurangan *tariff* dalam NAFTA menyebabkan pada tahun 1999, rata-rata *tariff* mengalami penurunan hingga hampir nol persen. Sebagai perbandingan, bagi negara-negara non-NAFTA, rata-rata *tariff* ekspor produk elektronik ke Meksiko dan AS lebih tinggi dibandingkan antara AS dan Meksiko. Rata-rata *tariff* yang dikenakan oleh Meksiko dan AS bagi ekspor negara non-NAFTA masing-masing sebesar 15,4% dan 1,64%.

NAFTA membuka pintu bagi eksportir AS yang menghadapi rerata bea masuk industri Meksiko lima kali lebih tinggi dibandingkan bea masuk AS, di mana pasar Meksiko terdiri dari ratusan juta orang. Selain itu, pemerintah AS juga melihat bahwa impor dari Meksiko akan menyertakan konten AS yang lebih banyak dibandingkan dengan impor dari Asia sehingga memberikan keuntungan tambahan. Peningkatan penjualan produk Meksiko di pasar AS akan menyebabkan peningkatan pembelian Meksiko untuk perusahaan AS.

Contohnya dapat dilihat pada perdagangan AS-Meksiko dalam kendaraan dan suku cadang. Perdagangan keduanya dalam sektor ini meningkat dari US\$ 14,6 milyar di tahun 1994 menjadi US\$ 37,6 milyar di tahun 1999. Pada sektor otomotif, defisit perdagangan AS dengan Meksiko meningkat dari US\$ 3,6 milyar di tahun 1993 menjadi US\$ 15,8 milyar di tahun 1998. Dari produksi kendaraan yang berjumlah 1.889.486 di tahun 2000, sebanyak 1.200.087 kendaraan diekspor

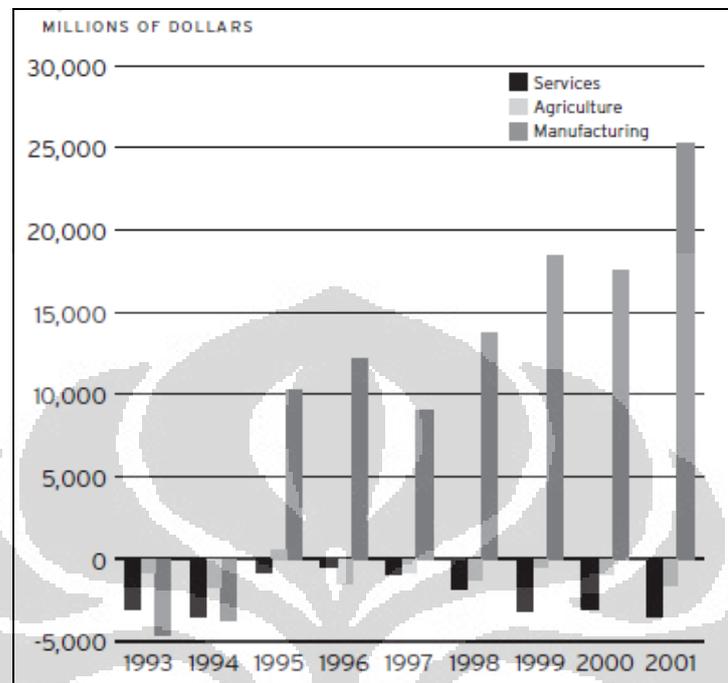
ke Meksiko dan sisanya ke seluruh dunia. Ini memperlihatkan bahwa akses pasar yang lebih luas ke Meksiko melalui perjanjian NAFTA dapat mendorong peningkatan ekspor bagi AS.

Dari penjelasan di atas, dapat dikatakan bahwa setelah perjanjian NAFTA relasi perdagangan antara AS dan negara partnernya dalam NAFTA menjadi semakin erat. Terkait dengan relasi perdagangan AS-Meksiko setelah NAFTA, dapat dilihat bahwa fokus perdagangan Meksiko ke pasar AS semakin mengalami peningkatan dan terjadi penurunan orientasi ekspornya ke kawasan lain. Di sisi lain, AS juga melihat peningkatan hubungan perdagangannya dengan Meksiko yang ditandai lewat peran Meksiko sebagai salah satu partner dagang utama AS, dan mampu menggeser posisi Jepang. Oleh karenanya, AS melihat bahwa meningkatkan dan membangun integrasi ekonomi melalui perjanjian NAFTA dapat memperkuat hubungan strategisnya dengan Meksiko dan Kanada di mana hubungan ini dapat mengimbangi interaksi AS dengan perekonomian di kawasan lain.

3.2 Integrasi Produksi Amerika Serikat dengan Meksiko

3.2.1 Perdagangan Intra-Industri AS-Meksiko

Dari penjelasan sebelumnya dapat dilihat bahwa perdagangan AS-Meksiko mengalami peningkatan setelah perjanjian NAFTA resmi diberlakukan. Lebih jauh, AS mengalami defisit perdagangan dengan Meksiko setahun setelah perjanjian tersebut dan sejak saat itu defisit perdagangan yang dialami AS dengan Meksiko semakin meningkat. Menurut Departemen Perdagangan AS, defisit perdagangan yang diderita oleh negaranya dengan Meksiko secara utama terletak pada sektor manufaktur.



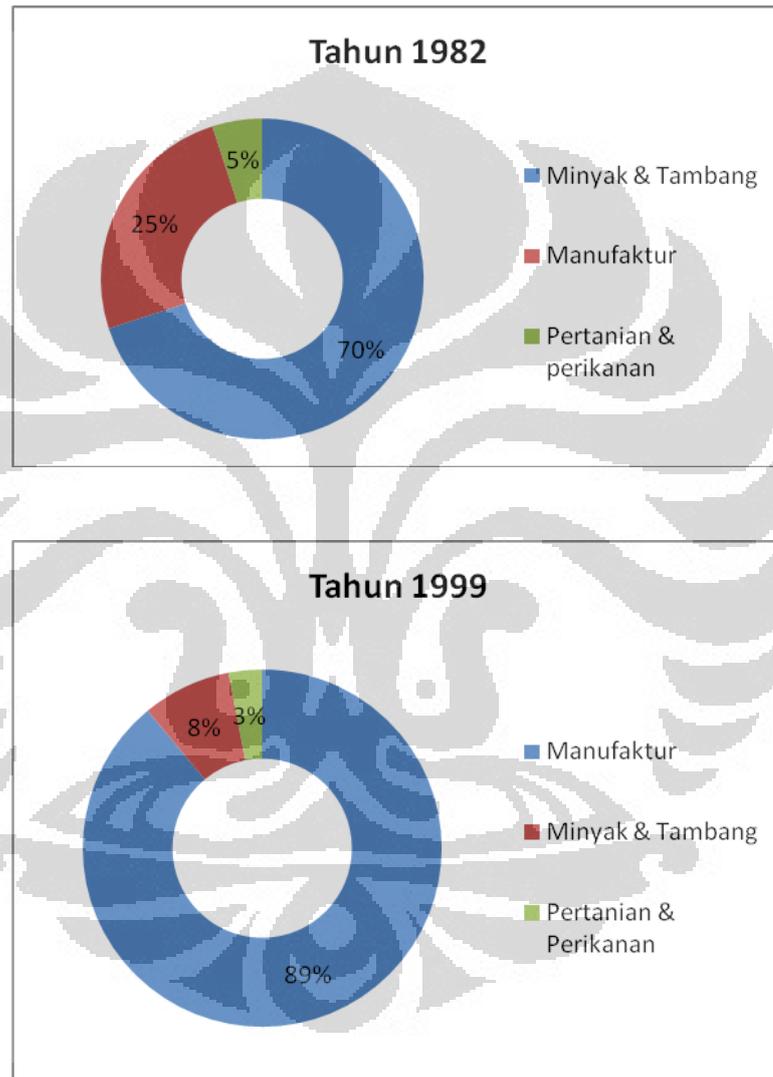
Sumber: Diolah dari data US Department of Commerce, Bureau of the Census

Gambar 3.4 Neraca Perdagangan Meksiko dengan AS di Sektor Jasa, Pertanian dan Manufaktur, Tahun 1993-2001

Hal tersebut dapat dilihat melalui gambar berikut. Dari ketiga sektor yaitu sektor jasa, pertanian, dan manufaktur, Meksiko mendapatkan keuntungan perdagangan yang paling besar di sektor manufaktur. Pada tahun 1993 dan 1994, ketiga sektor ini memberikan keuntungan bagi AS. Akan tetapi, sejak tahun 1995 sektor manufaktur Meksiko berkembang dengan pesat dan berbalik menciptakan surplus perdagangan bagi negara tersebut. Surplus ini melampaui surplus perdagangan yang diperoleh AS dari peningkatan ekspornya ke Meksiko di sektor pertanian dan jasa. Sehingga pada akhirnya, AS mengalami defisit perdagangan yang terus meningkat pada tahun-tahun berikutnya setelah NAFTA.

Setelah NAFTA diimplementasikan, sektor manufaktur memang semakin mendominasi perdagangan Meksiko dan menjadi basis ekspor negara ini. Hal ini dikarenakan porsi sektor manufaktur dalam total ekspor Meksiko mengalami

peningkatan yang pesat. Sebelum NAFTA diberlakukan, tepatnya pada periode tahun 1980-1993, rata-rata porsi produk manufaktur Meksiko berada pada kisaran 37%. Setelah NAFTA diberlakukan, rata-ratanya naik menjadi lebih dari 80%.⁴⁶ Ini menunjukkan bahwa sektor manufaktur semakin signifikan dalam perdagangan Meksiko setelah NAFTA.



Sumber: Secretary of Economy, SECOFI

Gambar 3.5 Diversifikasi Ekspor Meksiko, Tahun 1982 dan 1999 (dalam persen)

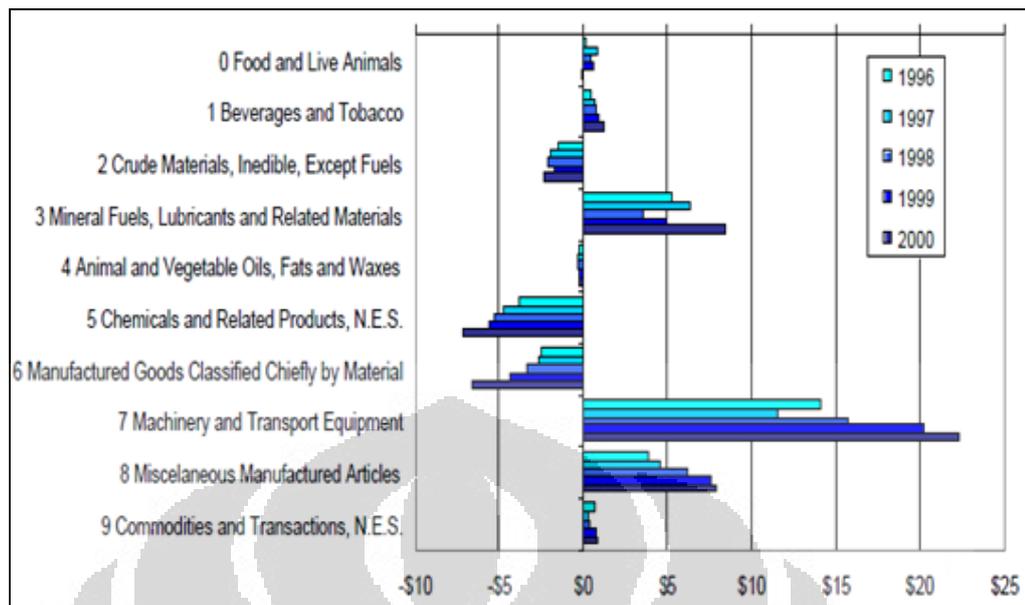
⁴⁶ Kose, *Op.cit*, hal. 15.

Meningkatnya ekspor manufaktur Meksiko juga menunjukkan adanya perubahan dalam komposisi ekspor negara tersebut. Dari gambar ini, dapat dilihat bahwa pada tahun 1982, minyak dan barang tambang masih menjadi sektor utama dari aktivitas ekspor Meksiko. Sektor ini menempati 70% dari ekspor keseluruhan Meksiko. Sebagai tambahan, sektor manufaktur dan sektor pertanian serta perikanan membentuk sisa ekspor Meksiko dengan persentase masing-masing sebesar 25% dan 5%.

Sementara itu, lima tahun setelah NAFTA tepatnya pada tahun 1999, terjadi perubahan yang cukup drastis dalam komposisi ekspor Meksiko. Sektor manufaktur menempati urutan pertama dalam ekspor Meksiko dengan persentase sebesar 89%. Sektor ini menggantikan sektor minyak dan tambang yang semula menjadi ekspor utama Meksiko. Selain itu, penurunan ekspor di sektor ini juga cukup drastis, dengan hanya membentuk 8% dari total ekspor. Hal ini juga menandakan bahwa Meksiko tidak lagi menggantungkan ekspornya pada sektor minyak.

Meksiko mendorong peningkatan ekspor di sektor manufaktur untuk mengurangi ketergantungannya terhadap ekspor minyak dan tambang. Hal ini dilakukan Meksiko setelah mengalami krisis utang yang berat di awal tahun 1980-an, saat harga minyak jatuh. Dengan mengurangi ketergantungan pada ekspor minyak dan tambang, Meksiko berharap untuk menghindari kejutan eksternal pada perdagangan minyak seperti perubahan harga minyak dunia.⁴⁷

⁴⁷ Jorge Sebastian Roberts, *The Reasons for Mexico's Trade Liberalization*, Department of Economics, University of Washington, Mei 2001, hal. 20.



Sumber: Foreign Trade Division, U.S. Census Bureau

**Gambar 3.6 Neraca Perdagangan Meksiko-AS, Tahun 1996-2000
(dalam milyar dolar)**

Perjanjian NAFTA dinilai telah membantu memperkuat ekspor sektor manufaktur Meksiko yang diarahkan kepada pasar AS. Sektor elektronik, otomotif, dan tekstil merupakan sektor yang dianggap mewakili peningkatan pada ekspor nasional Meksiko. Lebih jauh, penjelasan tentang neraca perdagangan Meksiko-AS pada beberapa sektor dari tahun 1996 hingga tahun 2000 dapat dilihat pada gambar di atas.

Gambar tersebut memperlihatkan bahwa Meksiko memperoleh surplus perdagangan yang cukup tinggi di sektor mesin dan peralatan transportasi yang nilainya mencapai lebih dari US\$ 20 milyar pada tahun 2000. Sektor lainnya yang memberikan surplus bagi Meksiko adalah beragam produk manufaktur, dengan nilai lebih dari US\$ 5 milyar di tahun yang sama.

Sementara itu, Meksiko mengimpor produk manufaktur dari AS yang jumlahnya mencapai lebih dari US\$ 5 milyar di tahun 2000. Impor Meksiko dalam jumlah lebih besar terletak pada bahan kimia dan produk-produk yang berkaitan. Selain itu, gambar tersebut juga memperlihatkan bahwa Meksiko

Universitas Indonesia

melakukan impor bahan-bahan mentah non-konsumsi dengan perkecualian bahan bakar dari AS.

Integrasi ekonomi yang tercipta dari perjanjian perdagangan bebas menurut teori ekonomi akan meningkatkan spesialisasi di dalam area perdagangan bebas tersebut. Perdagangan intra-industri yang meningkat secara signifikan antara Meksiko dan anggota NAFTA lainnya dapat mendukung hal tersebut. Penelitian menemukan bahwa sejumlah industri manufaktur menunjukkan adanya peningkatan besar bagi aliran perdagangan intra-industri antara Meksiko dan AS setelah NAFTA. Perdagangan intra-industri merupakan aktivitas perdagangan yang berupa pertukaran barang yang berhubungan dalam satu sektor ekonomi. NAFTA juga mendorong perdagangan intra-perusahaan di kawasan, di mana perdagangan ini diartikan sebagai perdagangan lintas batas antara perusahaan multinasional dan cabangnya di mana pada Meksiko, cabang perusahaan tersebut adalah perusahaan *maquiladora*. Sehubungan dengan ini, salah satu hal yang perlu dicermati dari hubungan perdagangan AS dan Meksiko adalah bahwa 56% dari perdagangan bilateral AS dan Meksiko merupakan perdagangan yang bersifat intra-industri atau intra-perusahaan.

Ekspor manufaktur di Meksiko mengalami peningkatan berdasarkan model produksi di mana bagian-bagian komponen diimpor, lalu diproses atau dirakit, kemudian diekspor kembali. Pola ini terlihat pada sektor *maquiladora*, di mana 97% dari komponen diimpor dan hanya 3% yang diproduksi secara lokal di Meksiko.⁴⁸

Perdagangan *maquiladora* telah menjadi fokus utama dari perkembangan ekspor Meksiko sejak tahun 1979. Perusahaan *maquiladora* yang sebagian besar berlokasi di perbatasan utara Meksiko ini mengimpor bahan produksi dari AS, memrosesnya, lalu mengekspor produk jadi tersebut kembali ke AS. Perusahaan *maquiladora* sendiri berkembang pesat pada awal tahun 1980-an, dengan porsi ekspor *maquiladora* yang meningkat dari 15% di tahun 1980 menjadi sekitar 50% di tahun 2001.⁴⁹

⁴⁸ Audley, *Op.cit*, hal. 16.

⁴⁹ Kose, *Op.cit*, hal. 15.

Industri *maquiladora* bertumbuh menjadi sektor yang memiliki pertumbuhan ekonomi tinggi. Pada tahun 1990, industri terdiri dari sekitar 1500 pabrik. Sedangkan pada Juni 2001 jumlahnya meningkat lebih dari dua kali lipat menjadi sekitar 3700 pabrik. Terkait dengan ekspor nasional, *maquiladora* juga menjadi sektor yang penting. Dari tahun 1990 hingga tahun 1996, ekspor *maquiladora* tumbuh sebesar 40% dari total ekspor Meksiko. Bahan listrik dan aksesoris elektronik, peralatan dan aksesoris transportasi, produk pakaian dan tekstil, serta industri manufaktur lainnya membentuk 83 persen dari total ekspor *maquiladora*.

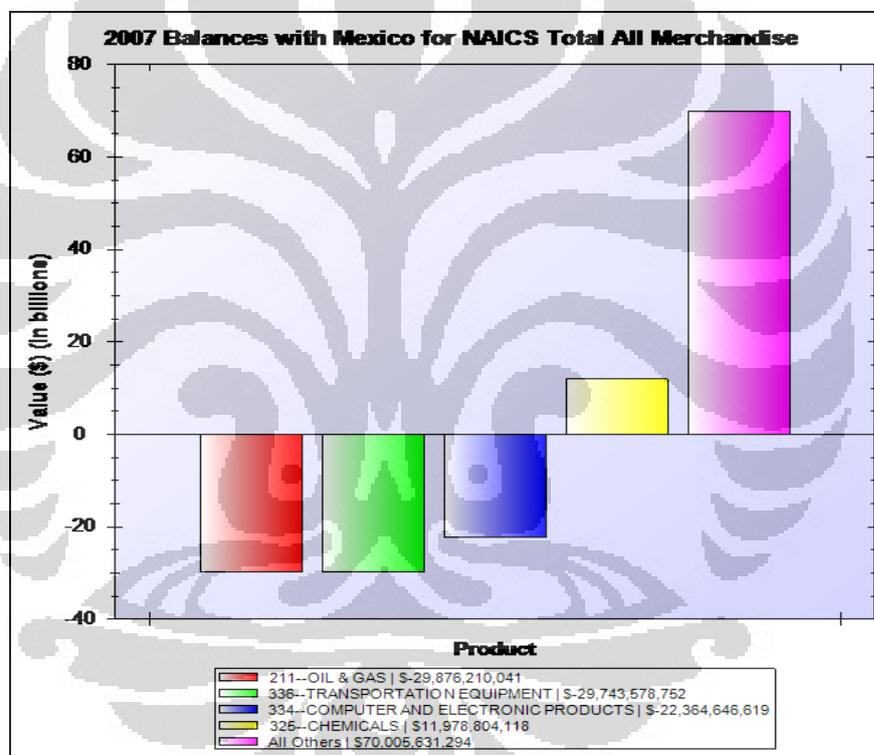
Industri *maquiladora* dinilai mengalami perkembangan setelah NAFTA. Industri ini mengalami peningkatan lapangan kerja misalnya saja di sektor tekstil, perlengkapan listrik, dan peralatan transportasi. Di tahun 2000, sektor ini merepresentasikan 45% dari total ekspor nasional. Sedangkan di tahun 2002, hampir setengah dari total ekspor Meksiko berasal dari ekspor *maquiladora*. Lebih jauh, periode enam tahun NAFTA disebut sebagai *sexenio maquilador* yang merujuk pada perkembangan yang dimiliki oleh sektor tersebut.

Pada sektor non-*maquiladora*, pola yang ditunjukkan juga serupa. Produksi intra-perusahaan yang dilakukan oleh perusahaan multinasional yang beroperasi di Meksiko berada pada sektor kendaraan dan elektronik bergantung pada impor *input*. Dari gambar di atas misalnya, dapat dilihat bahwa mesin-mesin dan peralatan transportasi merupakan produk yang berkembang dalam perdagangan bilateral AS dan Meksiko, diikuti dengan produk manufaktur dan bahan bakar.

Perdagangan intra-industri yang terjadi di antara AS dan Meksiko dapat dilihat pula dari impor Meksiko yang berasal dari AS. Meksiko melakukan impor sementara atau *temporary import* dan negara ini mengimpor komponen-komponen yang kemudian menjadi bagian dari ekspor industri manufakturnya. Pada tahun 1999, impor komponen seperti ini mencapai nilai sebesar US\$ 78 milyar. Apabila dibandingkan dengan impor Meksiko secara keseluruhan, impor komponen tersebut merepresentasikan 55% dari total nilai impor. Lebih jauh,

sekitar 65% dari impor komponen ini menuju pabrik perakitan *maquiladora*, dan sisanya kepada industri nasional terutama sektor otomotif dan elektronik.

Dari gambar di bawah ini, dapat dilihat bahwa defisit perdagangan yang cukup tinggi yang terjadi dengan Meksiko berada pada sektor minyak dan gas senilai US\$ 29,8 milyar. Selain itu, sektor transportasi juga mencatat defisit yang hampir sama besar dengan nilai sebesar US\$ 29,7 milyar. Ini diikuti dengan sektor produk komputer dan elektronik dengan defisit sebesar US\$ 22,3 milyar. Hal ini menunjukkan bahwa sektor manufaktur dan sektor energi berperan dalam defisit perdagangan yang dialami AS dengan Meksiko.



Sumber: *U.S. International Trade Commission*

Gambar 3.7 Neraca Perdagangan AS-Meksiko, Tahun 2007

Surplus perdagangan yang diperoleh Meksiko dengan AS terdapat dalam perdagangan intra-perusahaan AS. Misalnya pabrik otomotif AS yang merakit kendaraan di Meksiko dengan tujuan untuk menjual produknya kembali ke AS,

dan juga pabrik perakitan komputer. Ini menandakan bahwa meski mengalami surplus namun sebenarnya pola perdagangan Meksiko dengan AS bertujuan untuk mengurangi biaya produksi bagi AS.

Hadirnya perjanjian regional di kawasan Amerika Utara mendapat dukungan dari produsen NAFTA, khususnya produsen pada beberapa sektor utama dari perdagangan antarnegara anggota NAFTA. Sektor utama di antaranya adalah sektor otomotif, komputer, peralatan kantor, elektronik, mesin dan suku cadang. Alasan yang berada di balik dukungan ini terkait dengan tingginya tingkat perdagangan intra-industri dan produksi lintas-batas antarnegara. Hambatan perdagangan dinilai mengurangi kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari interaksi tersebut. Oleh karenanya, perjanjian perdagangan regional dinilai dapat mengurangi hambatan perdagangan. Alasan ini diperkuat oleh pernyataan berikut:

“Because barriers to regional trade and investment restrict opportunities to take advantage of differences between countries in wages, skills, or capital costs, firms seek regional arrangements if they can redeploy intermediate production between labor-rich and labor-scarce areas.”

Sejalan dengan penjelasan di atas, perjanjian NAFTA mendorong peningkatan *economies of scale* pada produksi dan mendorong spesialisasi intra-industri. Akibatnya, banyak perusahaan AS yang diuntungkan dari biaya produksi yang lebih rendah dan produktivitas yang lebih tinggi. Hal ini menyebabkan meningkatnya kemampuan produsen dari AS untuk bersaing dengan produsen-produsen asing, baik di pasar Amerika Utara maupun pasar global.⁵⁰

Keuntungan biaya produksi dapat dilihat dari upah tenaga kerja Meksiko yang lebih rendah dibandingkan dengan AS. Upah tenaga kerja Meksiko menjadi lebih rendah karena mengalami penurunan akibat terjadinya devaluasi di tahun 1995. Rasio upah tenaga kerja Meksiko dengan AS secara keseluruhan memiliki perbandingan 1:11. Sedangkan untuk sektor manufaktur, rasio Meksiko dan AS berbanding 1:16. Upah di industri *maquiladora* bahkan jauh lebih rendah, yakni

⁵⁰ Gary Clyde Hufbauer dan Jeffrey J. Schott, *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, (Washington DC: Institute for International Economics, 1992), hal. 336.

setengah dari upah tenaga kerja di sektor manufaktur.⁵¹ Ini tentu memberikan kesempatan bagi produsen AS untuk memperoleh keuntungan yang lebih besar dari pengurangan restriksi perdagangan antara AS dan Meksiko dalam NAFTA.

Sebagai contoh, sektor manufaktur menjadi salah satu sektor yang menguntungkan untuk perekonomian AS setelah NAFTA dibentuk. Hasil produk manufaktur AS mengalami peningkatan sebesar 63% antara rentang waktu tahun 1993 hingga tahun 2006. Peningkatan ini lebih tinggi dari peningkatan sebesar 37% yang dicapai AS antara tahun 1980 hingga tahun 1993.⁵² Proses produksi lintas-batas dengan Meksiko pada sektor manufaktur menyebabkan produktivitas AS mengalami peningkatan.

Dampak yang berkaitan dengan perdagangan terjadi pada industri yang semakin terbuka akibat penghilangan hambatan *tariff* dan *non-tariff*, seperti industri pakaian dan tekstil serta industri otomotif. Sejak NAFTA diberlakukan, industri tersebut telah menerima beberapa perubahan penting dalam pola perdagangannya.

Industri otomotif adalah industri di mana perdagangan AS dan Meksiko paling besar terjadi. Ketetapan NAFTA terkait dengan industri ini berisi tentang penghapusan *tariff* secara bertahap, penghapusan hambatan perdagangan *non-tariff* secara berangsur-angsur. Hambatan perdagangan *non-tariff* ini meliputi aturan *rules of origins*, peningkatan perlindungan hak kekayaan intelektual, praktik *government procurement* yang kurang restriktif, dan penghapusan *performance requirements* untuk investor dari negara anggota NAFTA.

Ketetapan ini dilihat telah mendorong perdagangan antara AS dengan Meksiko. Sebelum NAFTA, Meksiko telah memiliki serangkaian ketetapan pemerintahan yang melindungi sektor otomotif domestik dengan menetapkan pasar kendaraan domestik bagi bagian dan kendaraan yang diproduksi secara domestik. NAFTA menetapkan penghilangan kebijakan perdagangan dan investasi Meksiko yang restriktif dan penghapusan *tariff* kendaraan dan suku

⁵¹ Victor Villafane, *NAFTA and the Dynamics of U.S.-Mexico Economic Integration*, Campus Monterrey, diakses dari <http://www.mty.itesm.mx/dhcs/deptos/ri/articulos/Nafta.pdf> pada tanggal 12 April 2012, pukul 19.38, hal. 12.

⁵²Office of the United States Representative, *Loc.cit.*

cadang AS. Di tahun 2006, industri otomotif mengalami peningkatan tertinggi dalam total perdagangan AS dengan Meksiko sejak NAFTA diimplementasikan.

Selanjutnya, keuntungan bagi perekonomian AS dari perdagangan intra-industri dengan Meksiko dapat dilihat pula pada perdagangan tekstil. Setelah NAFTA diimplementasikan, peningkatan ekspor Meksiko ke AS terjadi pada sektor tekstil, pakaian dan alas kaki. Meksiko menjadi pengimpor garmen ke AS dengan persentase sebesar 15,4% dari pasar garmen AS. Sekilas, Meksiko dilihat telah memperoleh keuntungan dari perdagangan tekstil dengan AS karena terjadi peningkatan ekspor produk tekstil ke negara tetangganya itu.

Namun yang juga perlu diperhatikan adalah bahwa pabrik tekstil yang berada di Meksiko menggunakan bahan produksi dan jasa yang diimpor dari AS seperti mesin tekstil, dan sebagainya. Secara spesifik, lebih dari 80% dari produk tekstil yang diekspor oleh Meksiko diproduksi dengan menggunakan bahan kain yang dibuat di AS. NAFTA dapat dinilai memiliki peran dalam meningkatkan penggunaan komponen AS di dalam proses produksi Meksiko.

Ketetapan utama NAFTA yang berhubungan dengan sektor pakaian dan tekstil berisi penghapusan *tariff* dan kuota bagi barang-barang yang diimpor oleh AS dari Meksiko serta mengeliminasi *tariff* Meksiko bagi produk tekstil dan pakaian AS. Agar memperoleh keuntungan dari ketentuan perdagangan bebas, produk tersebut disyaratkan untuk memenuhi ketentuan *rules of origin* yang memastikan bahwa produk pakaian yang diperdagangkan di antara anggota NAFTA terbuat dari benang serta kain yang diproduksi di negara anggota NAFTA.

Ini sesuai dengan penjelasan sebelumnya di mana Meksiko menggunakan bahan produksi yang berasal dari AS. Selain itu, pada industri garmen ini upah rata-rata Meksiko lebih rendah dari upah di AS, di mana upah rata-rata Meksiko hanya sepersepuluh dari upah rata-rata AS. Oleh karenanya, AS sebenarnya memperoleh keuntungan dari perdagangan intra-industri dengan Meksiko di sektor ini.

Selain itu, sekitar setengah dari perdagangan AS dengan Meksiko merupakan perdagangan yang berhubungan dengan komponen. Ini berarti bahwa

impor dan ekspor bagian serta komponen dilakukan di wilayah Meksiko untuk dirakit dan dibawa kembali ke pasar AS untuk diperdagangkan. Proses ini secara praktis merupakan produksi eksternal yang terintegrasi, sehingga AS mendapat keuntungan lebih besar dibandingkan Meksiko.

Hal ini misalnya saja dapat dilihat dari industri *maquiladora* di Meksiko. Industri ini mengekspor produk perdagangan dalam jumlah besar. Namun di sisi lain, ia juga mengimpor komponen-komponen dari produk tersebut, dengan porsi impor sebesar 28% dari total impor nasional. Oleh karenanya, meski ekspor Meksiko dalam jumlah besar ini merupakan kontributor bagi perdagangan luar negeri namun dampak yang diberikannya bagi perekonomian nasional Meksiko cenderung sedikit.

Dari pemaparan di atas, dapat dilihat bahwa perjanjian NAFTA secara tidak langsung telah mengarahkan Meksiko kepada pertumbuhan berbasis ekspor. Akses Meksiko kepada pasar AS yang besar menjadi alasan dari meningkatnya pertumbuhan tersebut. Lebih lanjut, integrasi ekonomi melalui NAFTA juga menyebabkan perdagangan Meksiko bergerak kepada perdagangan intra-industri dan intra-perusahaan dengan AS. Akibatnya Meksiko menerima surplus perdagangan akibat aktivitas ekspornya ke AS yang lebih tinggi dibandingkan aktivitas impornya.

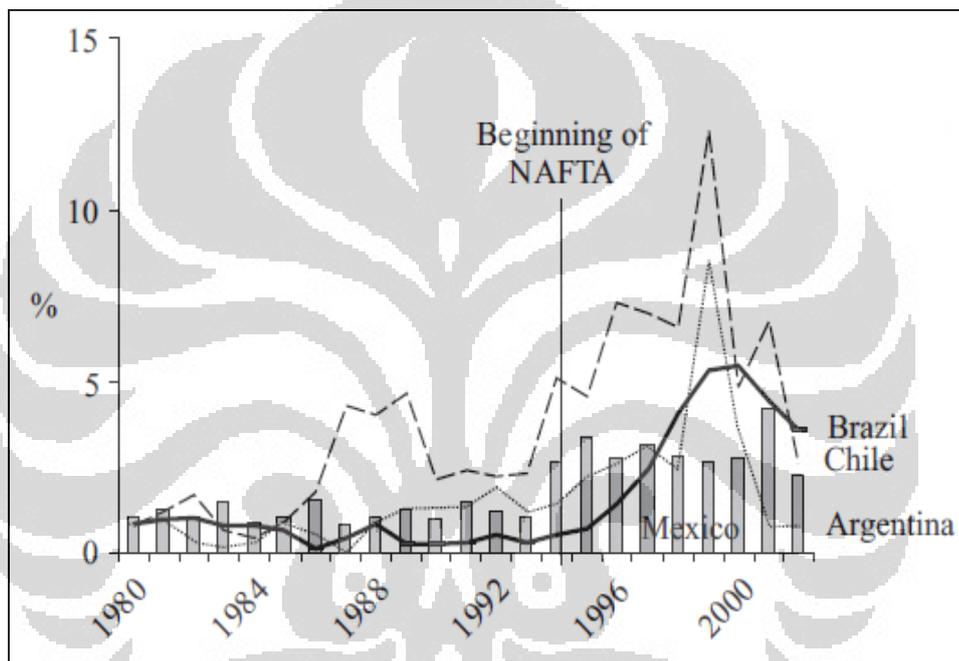
Sedangkan di sisi lain, peningkatan perdagangan AS dengan Meksiko setelah NAFTA menyebabkan AS mengalami defisit perdagangan. Akan tetapi, meski AS mengalami defisit perdagangan, akses perdagangan bebas ke Meksiko melalui NAFTA telah memberikan kesempatan bagi industri AS untuk meningkatkan daya saing produknya dengan melakukan aktivitas produksi yang menguntungkan di Meksiko.

3.2.2 Peningkatan FDI AS ke Meksiko: *Efficiency-Seeking*

Sejak NAFTA resmi diimplementasikan, peningkatan tidak hanya terjadi pada aktivitas perdagangan Meksiko saja. Peningkatan juga terjadi pada aliran investasi asing langsung atau FDI yang masuk ke negara tersebut. Dapat dikatakan bahwa setelah perjanjian NAFTA, Meksiko memperoleh kenaikan

jumlah FDI yang cukup besar dibandingkan periode sebelum perjanjian NAFTA dibentuk di kawasan Amerika Utara.

Gambar di bawah ini memperlihatkan aliran FDI yang masuk ke Meksiko dalam rentang waktu yang cukup panjang yakni dari tahun 1980 hingga tahun 2002 dalam persen GDP dari negara tersebut. Dari gambar ini, dapat dilihat bahwa sebelum NAFTA diimplementasikan, persentase FDI yang masuk ke Meksiko cenderung lebih rendah.



Sumber: Diolah dari data World Bank, 2004

**Gambar 3.8 Aliran FDI ke Meksiko, Tahun 1980-2002
(dalam persen dari GDP)**

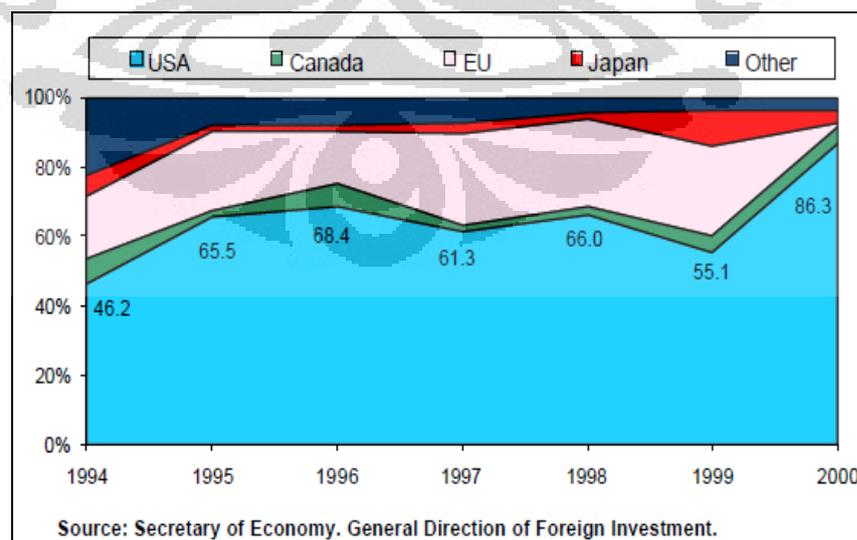
Meksiko berhasil menarik aliran FDI masuk ke dalam negaranya secara meningkat sejak NAFTA diberlakukan di tahun 1994. Aliran FDI berada pada tingkat rata-rata 3% dari GDP setelah NAFTA. Sebagai tambahan, pada tahun 2001 tingkat persentase FDI yang masuk mencapai level 4% dari GDP Meksiko. Yang perlu diperhatikan dari gambar ini juga adalah sejak implementasi

Universitas Indonesia

perjanjian perdagangan NAFTA persentase aliran FDI yang masuk ke Meksiko mulai tahun 1994 dan tahun berikutnya jauh lebih tinggi dibandingkan dengan persentase FDI pada tahun-tahun sebelumnya.

Pada gambar ini, terlihat bahwa persentase FDI dalam GDP negara lain di kawasan Amerika Latin seperti Brasil, Chile, dan Argentina pada beberapa waktu tertentu lebih tinggi dibandingkan Meksiko. Akan tetapi dapat dilihat juga bahwa peningkatan ini sifatnya cenderung kurang stabil. Misalnya saja penurunan FDI yang dialami oleh negara Argentina di tahun 2002 setelah sebelumnya naik hingga melebihi tingkat 5%. Hal ini juga terjadi pada Chile yang pada tahun 1999 persentase FDI yang masuk ke negaranya berada di atas garis 10%. Namun kemudian pada tahun 2002, turun cukup jauh hingga berada pada level di bawah 5%. Apabila dibandingkan dengan Meksiko, peningkatan FDI yang masuk ke negara tersebut cenderung stabil di mana tidak mengalami peningkatan atau penurunan FDI yang terlalu drastis.

Secara umum, dapat dikatakan bahwa telah terjadi peningkatan aliran FDI ke Meksiko setelah perjanjian NAFTA resmi dimulai. Aliran FDI yang masuk ke Meksiko ini tentu berasal dari berbagai negara investor. Untuk memperoleh gambaran lebih jelas mengenai bagaimana komposisi negara investor yang memberikan FDI ke Meksiko setelah NAFTA dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



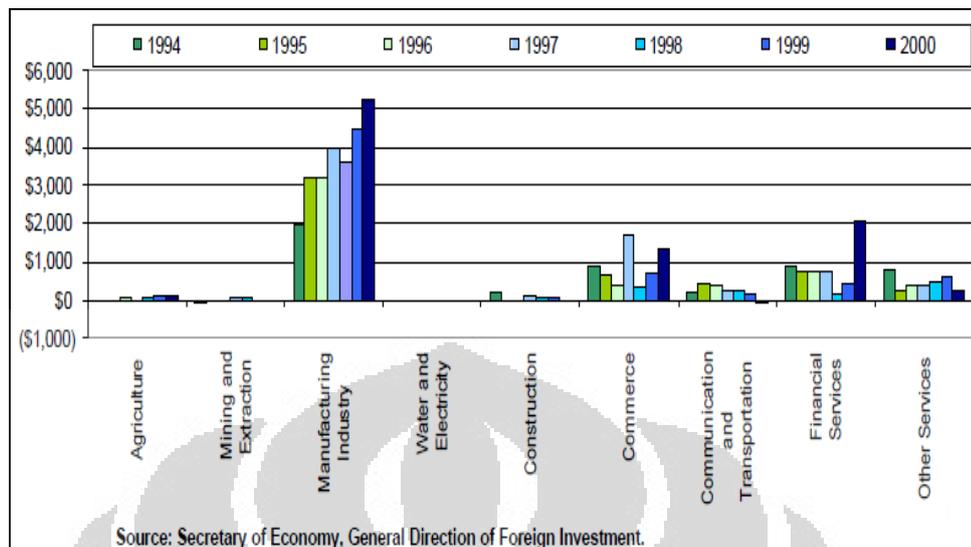
Gambar 3.9 Aliran FDI ke Meksiko, Tahun 1994-2000 (dalam persen)

Gambar ini menunjukkan persentase aliran FDI yang masuk ke Meksiko dari berbagai negara investor dalam kurun waktu enam tahun pertama setelah perjanjian NAFTA diberlakukan. Negara investor yang mengalirkan FDI ke Meksiko dalam porsi yang cukup besar di antaranya adalah AS, Kanada, Uni Eropa, dan Jepang. Keempat negara tersebut dan negara-negara lainnya membentuk keseluruhan aliran FDI yang masuk ke Meksiko.

Pada kurun waktu tersebut, AS merupakan negara sumber FDI terbesar bagi Meksiko. Persentase FDI AS yang masuk ke Meksiko berada di atas 40%, tepatnya pada angka 46,2%, sejak tahun 1994. Persentase ini terus meningkat hingga AS menjadi sumber FDI terbesar di Meksiko dengan menguasai lebih dari setengah total FDI yang masuk ke negara tersebut. Dari gambar di atas dapat dilihat bahwa persentase FDI dari AS yang masuk ke Meksiko setahun setelah perjanjian NAFTA resmi berjalan selalu berada pada level di atas 50%. Lebih lanjut, persentase FDI AS bagi Meksiko selama enam tahun pertama NAFTA menurut data dari lembaga perekonomian Meksiko ini mencapai titik tinggi di tahun 2000 dengan persentase yang mencapai angka 86%.

Kemudian, negara gabungan dalam Uni Eropa menjadi investor bagi FDI yang masuk ke Meksiko. Dari gambar tersebut dapat dilihat bahwa persentase FDI dari Uni Eropa di tahun 1994 cukup tinggi meski tidak sebesar persentase AS. Lalu pada tahun-tahun berikutnya aliran FDI dari kawasan ini cenderung pada tingkat yang sama. Meski demikian, sempat pula mengalami penurunan pada tahun 2000 di mana AS menguasai hampir sebagian besar investasi asing langsung yang masuk ke Meksiko.

Untuk negara Kanada dan Jepang, aliran FDI yang diberikan keduanya termasuk lebih kecil apabila dibandingkan dengan FDI yang berasal dari AS dan Uni Eropa. FDI dari Jepang ke Meksiko sempat mengalami peningkatan di tahun 1999. Lebih jauh, selain keempat negara ini, jumlah FDI yang masuk ke Meksiko dari negara lainnya cenderung mengalami penurunan sejak tahun 1994. Walaupun pada tahun pertama NAFTA diberlakukan persentase FDI dari negara-negara lain ini melebihi angka 20% dari total FDI yang ada, persentasenya terus menurun hingga tahun 2000.



Gambar 3.10 FDI AS ke Meksiko di Berbagai Sektor, Tahun 1994-2000 (dalam juta dolar)

Sebagai negara sumber FDI terbesar bagi Meksiko, AS mengarahkan investasi asingnya ke dalam sektor-sektor usaha yang ada di Meksiko. Pada gambar di atas, dapat dilihat aliran FDI AS yang masuk ke Meksiko untuk berbagai sektor pada kurun waktu enam tahun setelah perjanjian NAFTA. Secara umum, dapat dilihat bahwa FDI AS tidak tersebar secara merata melainkan terkonsentrasi pada sektor-sektor tertentu.

Sektor yang menerima aliran FDI AS paling tinggi dalam rentang waktu tersebut adalah sektor industri manufaktur. Dapat dilihat bahwa tiap tahun aliran FDI AS ke sektor ini cenderung mengalami peningkatan. Apabila di tahun 1994, jumlah FDI AS adalah sekitar US\$ 2 milyar, enam tahun kemudian jumlahnya naik hingga melebihi angka US\$ 5 milyar. Lebih jauh, jumlah FDI dari AS yang diterima oleh sektor manufaktur jauh melampaui sektor-sektor lain yang ada. Ini menandakan bahwa FDI AS di Meksiko terutama berfokus pada industri manufaktur yang ada di negara berkembang tersebut.

Gambar di atas juga memperlihatkan aliran FDI dari AS ke Meksiko untuk sektor-sektor lain yang pada umumnya mengalami peningkatan yang cenderung

tidak stabil. Hal ini misalnya dapat dilihat pada sektor jasa finansial yang pada tahun 1995 hingga 1997 aliran FDI yang masuk dari AS cenderung stagnan dan setahun berikutnya mengalami penurunan. Kemudian, pada tahun 2000 aliran investasi asing langsung yang masuk mengalami peningkatan yang cukup tajam. Pada tahun tersebut FDI yang berasal dari AS mampu menyentuh garis US\$ 2 milyar. Sebelumnya, jumlah yang masuk berada pada level di bawah US\$ 1 milyar.

Selain itu, dapat dilihat pula bahwa pada sektor yang berhubungan dengan sumber daya alam, FDI dari AS cenderung berjumlah sedikit. Misalnya saja pada sektor pertanian, aliran FDI yang masuk ke sektor tersebut tidak terlalu besar. Sektor pertambangan dan ekstraksi juga mengalami kondisi yang serupa dengan sektor pertanian, di mana aliran FDI dari AS tergolong sedikit.

Tabel di bawah ini memperlihatkan aliran FDI yang ditujukan kepada sub-sektor manufaktur dan jasa di Meksiko secara lebih rinci. Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa hampir setengah dari FDI tersebut diarahkan pada sub-sektor logam, mesin dan kendaraan bermotor. Selain itu dalam aliran FDI ke sektor jasa, sub-sektor perbankan dan asuransi menerima lebih dari empat puluh persen dari total FDI yang ditujukan pada sektor tersebut. Tabel ini juga memperlihatkan negara sumber dari FDI di sub-sektor yang ada, dan AS menjadi negara sumber FDI terbesar bagi sub-sektor yang ada.⁵³ Ini juga dapat menunjukkan bahwa AS memang memberikan fokus kepada sektor manufaktur, di mana kendaraan bermotor menjadi sub-sektor yang menerima aliran FDI yang cukup signifikan dari AS.

⁵³ Andreas Waldkirch, *The Effects of Foreign Direct Investment in Mexico since NAFTA*, Department of Economics of Colby College, Maret 2008, hal. 4.

Tabel 3.2 Aliran FDI ke Meksiko yang Ditujukan pada Sub-Sektor Manufaktur dan Jasa

Sector (CMAP code in parentheses)	Share* Overall	Share** U.S.	Share** Canada	Share** UK	Share** Spain	Share** Japan
Food and Tobacco (31)	18.5	48.8	4.0	13.6	0.7	0.1
Textiles, Apparel, Footwear and Leather (32)	3.7	79.4	0.8	3.1	2.1	0.1
Wood Products (33)	0.4	90.9	5.9	0.0	0.0	0.0
Paper, Printing and Publishing (34)	2.4	48.3	13.9	1.7	4.3	0.0
Chemicals and Pharmaceuticals (35)	14.5	64.1	2.7	-0.7	8.4	0.5
Clay, Glass, Cement, etc. (36)	1.9	22.2	13.6	2.9	8.3	0.1
Nonferrous Metals, Iron and Steel (37)	3.6	15.4	0.6	1.4	2.5	-0.1
Metals, Electrical Machinery, Automobiles (38)	48.5	67.5	3.1	0.6	1.7	8.7
Electricity and Water (4)	2.1	4.2	0.0	0.1	82.0	0.9
Construction (5)	2.0	51.7	0.8	4.3	23.1	0.5
Wholesale Trade (61)	12.8	66.5	1.9	0.9	5.1	1.8
Retail Trade (62)	9.5	82.7	0.2	0.0	0.1	0.2
Transportation (71)	1.3	57.2	0.3	0.0	0.4	0.0
Communications (72)	9.0	67.0	0.6	8.5	37.4	-0.1
Banking and Insurance (81)	42.4	66.2	2.0	5.7	18.0	0.0
Hotels, Bars and Restaurants (93)	5.8	69.6	4.5	0.8	10.9	0.5
Business and Personal Services (95)	7.6	44.1	7.7	3.4	7.5	-0.4

Notes: CMAP is the Mexican Industrial Classification System. *'Share Overall' is share of total manufacturing FDI for the manufacturing subsectors and share of total services FDI for services subsectors. ** 'Share' by country is this country's share of FDI in that subsector.

Sumber: Secretaria de Economia, Meksiko dalam Waldkirch (2008)

Selain data di atas, tabel di bawah ini juga memberikan data mengenai aliran FDI yang masuk ke Meksiko baik dari AS maupun dari negara lain pada tahun 1994 hingga tahun 2001. Lebih jauh, aliran FDI yang masuk digolongkan menjadi dua kategori yakni FDI yang masuk ke sektor non-*maquiladora* dan sektor *maquiladora*.

Tabel 3.3 Aliran FDI ke Meksiko, Tahun 1994-2001 (dalam juta dolar)

THOUSANDS OF DOLLARS								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
United States	4,954	5,394	5,178	7,281	5,106	6,747	10,622	15,989
Non-Maquiladora	4,127	4,203	3,959	5,878	3,196	4,303	8,039	14,585
Maquiladora	827	1,191	1,219	1,403	1,910	2,444	2,583	1,404
Other Countries	5,678	2,833	2,511	4,645	2,677	5,418	3,042	2,914
Non-Maquiladora	5,610	2,657	2,314	4,368	2,477	5,084	2,642	2,677
Maquiladora	68	175	197	278	200	334	400	237

Source: Secretariat of the Economy, Mexico (Secretaría de Economía).
a. January–September.

Seperti data yang ada sebelumnya, terlihat bahwa terjadi peningkatan FDI yang masuk ke Meksiko yang berasal dari AS. Selain itu, AS juga merupakan investor terbesar bagi Meksiko yang dapat dilihat dari jumlah FDI yang berasal dari AS dibandingkan dengan negara lainnya.

Dari tabel ini dapat dilihat bahwa secara umum baik di sektor *non-maquiladora* maupun sektor *maquiladora* terjadi peningkatan FDI bagi Meksiko. Sebagai tambahan, jumlah FDI yang berasal dari AS maupun dari negara lainnya untuk sektor *non-maquiladora* lebih tinggi dibandingkan FDI yang ditujukan pada sektor *maquiladora*.

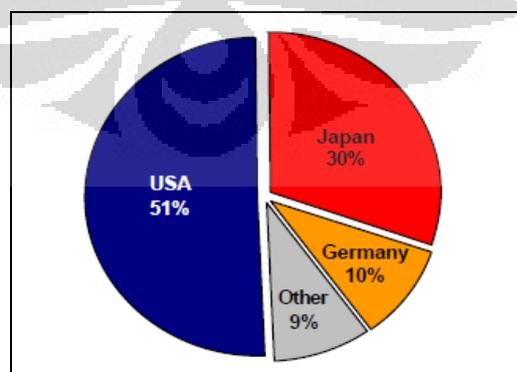
Untuk AS sendiri, investasi yang ditujukan AS ke sektor *non-maquiladora* dan sektor *maquiladora* Meksiko jumlahnya cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan akumulasi FDI dari negara lain. Misalnya saja, pada tahun 2000, jumlah FDI yang berasal dari AS sebesar US\$ 10,6 milyar. Sedangkan FDI dari negara lain berjumlah sekitar US\$ 3 milyar. Ini menunjukkan ada selisih yang cukup besar antara FDI yang diterima oleh Meksiko yang berasal dari AS dengan dari negara lain.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, arah FDI yang ditujukan ke sektor *non-maquiladora* lebih besar dibandingkan dengan sektor *maquiladora*. FDI AS kepada sektor *non-maquiladora* mengalami peningkatan sekitar dua kali lipat, di mana pada tahun 1994 jumlahnya sebesar US\$ 4,1 milyar. Sementara di tahun 2000, aliran FDI meningkat menjadi sebesar US\$ 8 milyar. Jumlah ini lebih besar pula dibandingkan FDI dari negara lain yang memiliki rentang di antara US\$ 2 milyar sampai US\$ 5 milyar.

Universitas Indonesia

Pada sektor *maquiladora*, peningkatan FDI yang terjadi sejak tahun 1994 cukup besar. Dari senilai US\$ 827 juta menjadi sekitar US\$ 2,5 milyar di tahun 2000. Selain itu, jumlah FDI dari AS lebih tinggi apabila dibandingkan dengan FDI yang berasal dari negara lain untuk sektor *maquiladora* tersebut. Pada tahun 2000 misalnya, jumlah FDI AS hampir enam kali lipat lebih tinggi dibandingkan dengan FDI dari negara lain. Di tahun-tahun sebelumnya, perbandingan FDI antara keduanya juga lebih lebar seperti yang terjadi pada tahun 1994.

Untuk sektor elektronik, terjadi peningkatan investasi AS di Meksiko sebesar 74,4% dari tahun 1994 hingga 2000. Lebih lanjut, AS juga menguasai sebesar 68,3% dari total perusahaan elektronik yang ada di Meksiko. Selain sektor elektronik, sektor otomotif Meksiko juga mengalami peningkatan aliran FDI dari AS. Secara lebih spesifik, gambar di bawah ini memperlihatkan persentase aliran FDI yang masuk ke sektor otomotif di Meksiko. Antara rentang waktu tahun 1994 hingga tahun 2000, FDI AS di sektor otomotif Meksiko berjumlah sebesar US\$ 8,45 milyar. Ini meliputi sekitar 20% dari total investasi AS di sektor manufaktur. Oleh karenanya, AS menguasai setengah dari FDI di sektor tersebut dengan persentase sebesar hampir 51%. Sedangkan negara investor terbesar kedua merupakan Jepang, di mana negara ini memiliki 30% dari total keseluruhan dari FDI. Jerman menempati posisi ketiga negara investor di sektor otomotif Meksiko dengan persentase FDI sebesar 10%. Sedangkan sisanya sekitar 9% berasal dari gabungan FDI dari negara-negara investor lainnya.



Sumber: Secretary of Economy, *General Direction of Foreign Investment*

Gambar 3.11 Asal Aliran FDI ke Meksiko di Sektor Otomotif, Tahun 1994-2000 (dalam persen)

Universitas Indonesia

Dari pemaparan di atas, dapat dilihat bahwa AS merupakan partner investasi terpenting untuk Meksiko terutama setelah perjanjian NAFTA diimplementasikan. Aliran FDI yang berasal dari AS dan ditujukan ke Meksiko cenderung mengalami peningkatan pada tahun-tahun sesudah perjanjian NAFTA dimulai. Hal ini dapat dilihat misalnya pada tahun 2004, mayoritas modal asing yang ditujukan untuk usaha Meksiko berasal dari AS.⁵⁴ Pentingnya AS sebagai partner investasi Meksiko dapat pula dilihat dari besarnya jumlah investasi yang berasal dari AS ke negara tersebut. Pada tahun 2006 misalnya, jumlah investasi AS ke Meksiko mencapai nilai US\$ 19 milyar.

Adanya peningkatan aliran investasi ke Meksiko merupakan salah satu tujuan yang hendak dicapai negara ini melalui perjanjian NAFTA. Pemerintah Meksiko meyakini bahwa investasi asing dapat membantu pembangunan ekonomi di negaranya. Lebih lanjut, terkait dengan perjanjian NAFTA, beberapa pengamat berpendapat bahwa salah satu sasaran yang hendak dicapai Meksiko dari perjanjian ini adalah meningkatnya aliran investasi asing ke negara tersebut. Tujuan ini nampaknya telah dicapai Meksiko karena dari pemaparan sebelumnya, terjadi peningkatan FDI yang masuk ke Meksiko setelah NAFTA.

Meskipun demikian, meningkatnya aliran FDI dari AS ke Meksiko tidak hanya memberikan keuntungan bagi Meksiko tetapi juga bagi AS. Oleh karenanya sub-bab ini melihat lebih jauh mengenai bagaimana keuntungan yang diperoleh AS dari peningkatan FDI di Meksiko setelah perjanjian NAFTA.

Menurut White, investasi yang dilakukan AS di Meksiko telah membantu meningkatkan efisiensi dari produksi domestik AS. Efisiensi ini diperoleh melalui pemindahan sebagian proses produksi ke Meksiko dengan tujuan untuk mengurangi biaya produksi. Langkah investasi yang diambil oleh AS dinilai dapat membantu mendorong peningkatan bagi produksi manufaktur AS.

Sebagai contohnya, perusahaan-perusahaan manufaktur AS melakukan pergeseran produksi mereka ke Meksiko salah satunya dengan memindahkan proses pemasangan atau perakitan produk manufakturnya ke industri

⁵⁴ Juan Carlos Moreno Brid, et.al., *The Mexican Economy after of NAFTA*, *Revista Galega de Economía*, Vol. 14, 2005, hal. 10.

maquiladora. Perusahaan AS berkontribusi bagi 50% dari dana investasi di program *maquiladora* Meksiko. Seperti yang dijelaskan sebelumnya, industri *maquiladora* merupakan industri yang berada pada proses perakitan atau pemasangan komponen-komponen menjadi suatu produk (seperti pakaian, bagian-bagian kendaraan, dan produk elektronik). Komponen tersebut diimpor Meksiko dari AS dan setelah selesai dirakit, produk ini akan diekspor kembali ke AS. Perusahaan-perusahaan ini meliputi setengah dari total ekspor Meksiko dengan penjualan tahunan yang bernilai lebih dari US\$ 41 milyar.

Perjanjian NAFTA memiliki peran terkait dengan upaya investasi yang dilakukan AS ke Meksiko. Lewat perjanjian ini, AS memperoleh akses yang lebih besar untuk berinvestasi ke Meksiko. Dengan terciptanya akses pasar yang lebih besar, khususnya pada investasi modal dan pemanfaatan tenaga kerja serta sumber daya lainnya yang lebih murah, AS memiliki harapan untuk mendapat keuntungan dari ekspansi perdagangan jangka panjang dengan negara tetangganya di Amerika Utara tersebut.⁵⁵

Lebih jauh, Cohn mendukung hal tersebut dengan argumen bahwa ketetapan investasi NAFTA dinilai telah meningkatkan mobilitas modal dan memberikan keuntungan lebih besar bagi perusahaan negara NAFTA. Perusahaan multinasional saat ini dapat dengan mudah memindahkan aktivitas mereka dari AS dan Kanada ke Meksiko untuk mendapatkan keuntungan dari biaya tenaga kerja yang lebih rendah dan standar lingkungan yang lebih rendah sehingga dapat berkontribusi terhadap peningkatan daya saingnya.⁵⁶

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, mayoritas investasi yang datang ke Meksiko ditujukan pada pabrik *maquiladora*, yakni pabrik berorientasi ekspor dan pabrik perakitan yang mengembalikan keuntungan ke AS dan negara berbasis investor lainnya.⁵⁷ Sebanyak 2700 *maquiladora* dibangun di daerah perbatasan antara Meksiko dan AS. Investasi yang dilakukan perusahaan AS di sektor manufaktur Meksiko bertempat di kawasan yang berbatasan dengan AS. Ini

⁵⁵ Timothy J. White, American Participation in NAFTA: Economic Incentives, Influence, and Domestic Politics, *International Journal on World Peace*, Vol. 15 No. 4 Desember 1998, hal. 49.

⁵⁶ Cohn, *Op.cit.*, hal. 308-309.

⁵⁷ *NAFTA's Impact on Mexico*, diakses dari www.sierraclub.org/trade, pada tanggal 18 Februari 2012, pukul 16.33 WIB.

memiliki arti bahwa AS memperoleh keuntungan dari investasi yang dilakukannya di Meksiko sebab nilai tambah yang dihasilkan oleh Meksiko terhadap produk AS cenderung kecil karena negara ini hanya terlibat dalam proses perakitan di mana sebagian besar komponen lainnya berasal dari impor AS.⁵⁸

Selain itu, industri AS yang diuntungkan melalui investasinya di Meksiko adalah sektor elektronik yaitu komputer, sektor otomotif, petrokimia, layanan finansial, dan sektor yang berhubungan dengan teknologi luar angkasa. Lebih jauh, sektor ini kemudian menjadikan Meksiko sebagai pusat dari manufaktur dan perakitannya, di mana pada tahun-tahun berikutnya perusahaan AS berencana untuk berinvestasi senilai lebih dari US\$ 35 milyar ke Meksiko.

Keuntungan yang diperoleh dari investasi ini juga menjadi alasan mengapa kelompok kepentingan bisnis AS memberikan dukungannya terhadap perjanjian NAFTA. Menurut kelompok ini, NAFTA dapat digunakan untuk membuka Meksiko hingga investasi AS dapat masuk lebih banyak ke dalam negara tersebut. Mereka berpendapat bahwa dengan adanya perjanjian NAFTA, perusahaan AS dapat melakukan relokasi serta melakukan investasi di Meksiko di masa yang akan datang.

NAFTA memperkuat status Meksiko sebagai lokus dari aktivitas produksi padat karya, seperti pabrik perakitan peralatan elektronik dan bagian dari kendaraan bermotor dalam industri global. Oleh karenanya keuntungan komparatif Meksiko berada pada manufaktur yang berupah rendah. Hal ini dapat dilihat dari produsen kendaraan bermotor AS yang mengambil bagian kendaraan berteknologi rendah seperti rem dan kipas kaca mobil dari Meksiko dan melakukan perakitan barang jadi di sana.

Dengan berinvestasi di Meksiko, AS dapat mengambil keuntungan di antaranya melalui biaya tenaga kerja yang lebih murah, regulasi pemerintah yang relatif lebih longgar terkait dengan lingkungan dan kesehatan serta perlindungan tenaga kerja, dan biaya yang lebih sedikit dalam memperoleh sumber daya maupun faktor-faktor produksi lainnya. Oleh sebab itu, perusahaan AS memiliki

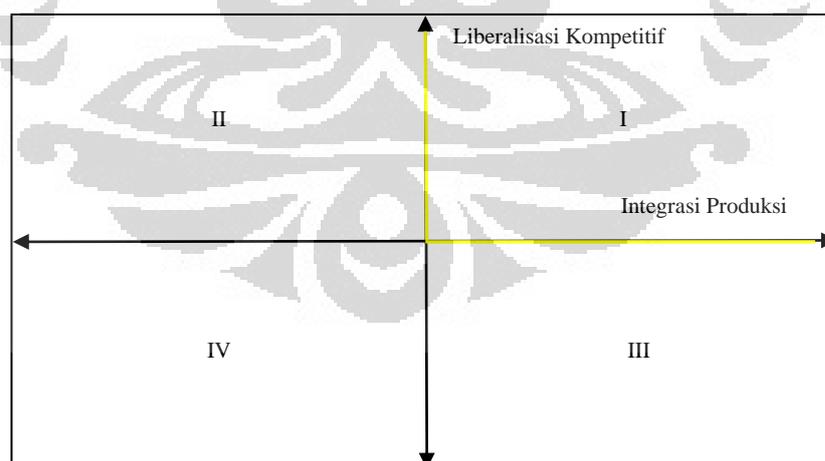
⁵⁸ Noel Maurer, *Was NAFTA Necessary? Trade Policy and Relative Economic Failure since 1982*, Harvard Business School, Juni 2006, hal. 14.

tujuan untuk dapat meningkatkan profitabilitas mereka dengan beroperasi di Meksiko.

Selanjutnya, perusahaan AS berpendapat bahwa melalui investasi yang dilakukan di Meksiko mereka dapat mengurangi biaya produksi produk mereka dan dengan itu pula mereka dapat memperoleh kembali bagian dari daya saing mereka yang sebelumnya tersaingi oleh produk impor yang berasal dari negara-negara Asia. Hal ini dapat dilihat misalnya pada produksi manufaktur AS mengalami peningkatan yang cukup tinggi, yakni sekitar 60% dalam rentang waktu tahun 1993 hingga 2006.⁵⁹ Pada kurun waktu yang sama, bagian investasi AS di sektor manufaktur Meksiko merupakan yang tertinggi dari total FDI AS yang ditujukan ke negara tersebut.

Adanya fleksibilitas dalam hal melokasikan aktivitas produksi yang berbeda-beda di kawasan Amerika Utara membantu perusahaan AS untuk bersaing dengan negara Jepang dan Eropa.⁶⁰ Oleh karenanya, Meksiko menjadi pasar yang baik bagi AS untuk mengekspor barang modal dan barang setengah jadi yang ditujukan bagi perakitan yang membutuhkan banyak tenaga kerja atau perakitan di Meksiko.

3.3 Korelasi Antar-Variabel Kepentingan Ekonomi AS dalam NAFTA



Figur 3.1 Korelasi Antar-Variabel Kepentingan Ekonomi AS

⁵⁹ Heidi Sommer, *The Economic Benefits of NAFTA to the United States and Mexico*, National Center for Policy Analysis, Juni 2008, hal. 1.

⁶⁰ Robert A. Blecker, *NAFTA, the Peso Crisis and the Contradictions of the Mexican Economic Growth Strategy*, Center for Economic Analysis, Juli 1996, hal. 31.

Dari pemaparan di atas, korelasi antarvariabel yang berhubungan dengan kepentingan ekonomi AS dalam NAFTA dapat dilihat pada figur di atas. Figur ini berupaya memperlihatkan bagaimana hubungan antara liberalisasi kompetitif dan integrasi produksi yang kemudian membangun kepentingan ekonomi AS pada perjanjian NAFTA.

Melalui gambaran ini, dapat dilihat bahwa hubungan yang positif di antara keduanya yakni pada kuadran I menandakan bahwa kepentingan ekonomi AS terakomodasi secara penuh sehingga ini dapat menjadi dorongan bagi AS untuk mempertahankan keanggotaannya dalam suatu perjanjian. Dari pemaparan sebelumnya dapat dikatakan kuadran merupakan posisi AS dalam NAFTA sebab kepentingan nasional AS dalam liberalisasi kompetitif tercapai dan meningkatnya perdagangan dan investasi antara AS-Meksiko telah memperkuat integrasi produksi AS.

Selanjutnya, kuadran II dan kuadran III memperlihatkan kondisi di mana salah satu dari kedua variabel ini menunjukkan kondisi yang positif. Dalam keadaan ini, AS cenderung untuk tetap berada dalam perjanjian perdagangan sebab kepentingan ekonominya dapat terpenuhi meski tidak memberikan hasil yang maksimal. Sedangkan pada kuadran IV di mana keduanya memberikan hubungan yang negatif, AS akan cenderung mempertimbangkan keanggotaannya dalam suatu perjanjian karena dari sisi ekonomi hal ini mengartikan bahwa kepentingannya tidak terpenuhi dengan baik.

Lebih jauh, tabel di bawah ini akan memberikan paparan singkat terkait dengan pembahasan mengenai kepentingan ekonomi AS di dalam NAFTA.

Tabel 3.4 *Overview* Kepentingan Ekonomi Amerika Serikat dalam NAFTA

		Kepentingan Ekonomi Amerika Serikat
Liberalisasi Kompetitif	Penguatan Hubungan Strategis dengan	Setelah NAFTA, aktivitas ekspor intra-NAFTA mengalami peningkatan dari US\$ 240 milyar di tahun 1990 menjadi US\$ 824 milyar

		Kepentingan Ekonomi Amerika Serikat
	Negara Partner NAFTA	<p>di tahun 2005. Persentase ekspor intra-NAFTA dibandingkan ekspor total juga meningkat dari 42,8% di tahun 1990 menjadi 55,8% di tahun 2005. Lebih jauh, peningkatan perdagangan AS-Meksiko juga naik tiga kali lipat dari tahun 1993 hingga tahun 2000 dengan total perdagangan US\$ 275 milyar.</p> <p>Ini menunjukkan bahwa interaksi perdagangan antara AS dengan anggota NAFTA semakin menguat setelah NAFTA, di mana perdagangannya bersifat dua arah yakni baik ekspor dan impor AS juga meningkat ke Meksiko dan Kanada. Selain itu, Meksiko juga menggantikan posisi Jepang sebagai salah satu dari tiga partner dagang terbesar AS di tahun 1999. Sedangkan AS menjadi partner dagang paling penting bagi Meksiko karena sekitar 80% dari ekspor Meksiko ditujukan ke AS.</p>
Integrasi Produksi	Perdagangan Intra-Industri AS-Meksiko	<p>Sebagian besar perdagangan AS-Meksiko cenderung bersifat intra-industri, di mana sektor manufaktur mendominasi ekspor Meksiko ke AS. Di tahun 2007, sektor transportasi dan produk komputer dan elektronik menempati posisi tertinggi dengan jumlah masing-masing US\$ 29,7 dan US\$ 22,3 milyar. Meski demikian, Meksiko juga mengimpor bahan kimia, mesin, bahan tekstil, dan produk plastik dan karet dengan nilai mencapai lebih dari US\$ 11 milyar. Perdagangan ini didorong oleh tenaga kerja Meksiko yang upahnya lebih rendah dibandingkan AS dengan perbandingan 1:16.</p>

		Kepentingan Ekonomi Amerika Serikat
	Peningkatan FDI AS ke Meksiko: <i>Efficiency-Seeking</i>	Setelah NAFTA, FDI dari AS ke Meksiko mengalami peningkatan sebesar 40,1% dari tahun 1994 hingga tahun 2000. Lebih jauh, AS menjadi investor terbesar di Meksiko dengan persentase mencapai lebih dari 80% dari total FDI yang masuk ke Meksiko. Lebih jauh, sektor manufaktur misalnya peningkatan investasi di sektor elektronik sebesar 74,4% dari tahun 1994 hingga 2000. Sejalan dengan perdagangan, investasi yang dilakukan AS ke Meksiko juga berkaitan dengan upaya AS untuk mengurangi biaya produksi di mana AS melakukan proses perakitan dan pemasangan produk di Meksiko.

Setelah membahas mengenai kepentingan ekonomi AS di dalam NAFTA, terkait isu perdagangan dan investasinya dengan negara partner NAFTA khususnya Meksiko, bab selanjutnya akan mencoba meninjau kepentingan politik AS di dalam NAFTA. Pemaparan mengenai kepentingan politik AS ini tidak hanya terbatas pada relasinya dengan Meksiko saja namun dapat melihat juga kepentingan politik AS pada sisi lain seperti kondisi multilateral maupun regional.

BAB IV

KEPENTINGAN POLITIK AMERIKA SERIKAT DALAM NAFTA

Ketika melakukan negosiasi dan membentuk perjanjian perdagangan bilateral dan regional, suatu negara dapat memiliki lebih dari satu tujuan. Tujuan ini di antaranya terkait dengan akses pasar, dapat juga berkaitan dengan urusan perdagangan, atau dapat pula dimotivasi oleh kebijakan luar negeri dan keamanannya. Berdasarkan hal ini maka jawaban dari pertanyaan mengapa AS mengikuti perjanjian perdagangan bebas tidak hanya memiliki kaitan dengan kalkulasi kesejahteraan ekonomi secara sempit, misalnya dilihat dari peningkatan aktivitas perdagangan yaitu ekspor dan impor. Hal lainnya dapat terkait dengan pertimbangan keamanan dan juga pembentukan koalisi negosiasi dan momentum bagi liberalisasi perdagangan multilateral, di mana hal-hal ini penting dan menjadi pertimbangan bagi AS untuk mengikuti perjanjian perdagangan bebas.⁶¹ Oleh karenanya, bab ini akan mencoba memaparkan kepentingan politik yang dimiliki AS dalam NAFTA yang kemudian mendorong negara tersebut untuk tetap berada dalam perjanjian ini.

4.1 NAFTA sebagai Perjanjian Perdagangan Regional

Dalam perjanjian perdagangan regional yang terdiri dari beberapa tahapan integrasi regional seperti yang telah dijelaskan pada bab pertama, tahapan awal dari integrasi tersebut adalah area perdagangan bebas atau *free trade area*. Sebagai tahap paling awal, penghapusan hambatan perdagangan berupa *tariff* antaranggota merupakan poin utama dari bentuk integrasi regional ini. Selanjutnya, karena batasan yang terbentuk dalam FTA tidak sekuat tahapan-tahapan integrasi yang lain, FTA menjadi bentuk integrasi regional yang paling banyak dipilih di dunia.

NAFTA sebagai suatu perjanjian perdagangan regional yang berada pada tahapan awal yaitu FTA. NAFTA melakukan pengurangan hambatan perdagangan

⁶¹ Gary Clyde Hufbauer dan Ben Goodrich, *Lessons from NAFTA*, Institute for International Economics, hal. 40.

tariff dan *non-tariff* antara AS, Meksiko, dan Kanada seperti yang telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya. Sejalan dengan perkembangan FTA dewasa ini yang tidak hanya berfokus pada perdagangan, NAFTA juga mencantumkan ketentuan lain di dalamnya. Ketentuan ini berkaitan dengan penghapusan hambatan atau restriksi dalam aliran investasi.

Pembentukan NAFTA sesuai dengan pengecualian yang diizinkan WTO bagi pembentukan integrasi perdagangan regional di antara negara anggotanya. Perjanjian NAFTA bersandar pada pasal XXIV dari GATT yang mengatur mengenai pembentukan FTA. Sebagai tambahan, dalam perjalanannya perjanjian NAFTA belum menampakkan upaya untuk melangkah ke bentuk atau tahapan integrasi regional yang lebih dalam. Karakteristik dari keanggotaan FTA yang cenderung lebih fleksibel mungkin dapat menjadi salah satu alasan yang menyebabkan negara lebih nyaman berada pada tahap integrasi FTA.

Sifat keanggotaan FTA yang tidak merintangai negara anggotanya untuk berpartisipasi dalam pembentukan perjanjian perdagangan regional lain memberikan kesempatan bagi negara anggota NAFTA untuk ikut serta dalam perjanjian perdagangan regional selain perjanjian NAFTA. Hal ini dapat dilihat misalnya pada AS, yang setelah NAFTA diimplementasikan negara tersebut terlibat dalam beberapa perjanjian perdagangan regional yang berbentuk FTA. Di antaranya adalah pembentukan FTA bilateral AS dengan Jordan, Australia, dan Singapura masing-masing dalam *Jordan-United States Free Trade Agreement*, *Australia-United States Free Trade Agreement* (AUSFTA), dan *Singapore-United States Free Trade Agreement*. Selain itu AS juga membentuk FTA dengan negara di kawasan Amerika Tengah yakni *Central America Free Trade Agreement-Dominican Republic* (CAFTA-DR) yang diikuti oleh Kosta Rika, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nikaragua, dan Republik Dominika.

Terkait dengan hal ini, dapat dilihat bahwa AS lebih memfokuskan diri pada keikutsertaan dalam tahap integrasi regional awal yakni FTA. Selain itu, AS juga lebih mengutamakan upaya untuk mendorong liberalisasi yang lebih luas melalui NAFTA dibandingkan mendorong perjanjian ini untuk menjadi integrasi yang

lebih dalam. Penjelasan mengenai upaya AS ini dapat dilihat pada sub-bab berikutnya.

4.2 Liberalisasi Kompetitif Amerika Serikat dalam NAFTA di Sisi Politik

4.2.1 NAFTA sebagai Upaya AS Mendorong Liberalisasi yang Lebih Luas

Untuk dapat mencapai kemajuan dalam perekonomian dunia saat ini, negara dituntut agar dapat bersaing secara efektif dalam pasar internasional selain di pasar dalam negerinya. Oleh karenanya, negara mendapat dorongan untuk melakukan liberalisasi perekonomian sehingga dapat menarik investasi internasional yang aktif, yang kemudian berperan dalam menentukan distribusi produksi global, penciptaan lapangan pekerjaan, profit atau keuntungan yang diperoleh, dan kemajuan teknologi. Proses dari liberalisasi kompetitif telah mendorong adanya kecenderungan ke arah perdagangan bebas di antara berbagai negara di seluruh dunia yang memiliki sistem perekonomian yang berbeda, filosofi serta tahap pembangunan yang berbeda.

Regulasi yang dibentuk antarnegara kemudian menjadi penting untuk mengimplementasikan liberalisasi tersebut karena oposisi politik dalam negeri kerap melarang negara untuk menghapus hambatan dalam perekonomiannya secara unilateral. Karena itu, ekonomi politik dari liberalisasi perdagangan bersandar pada liberalisasi serupa yang dilakukan di negara partnernya. Selanjutnya, jalan yang paling tepat untuk mencapai persamaan tersebut adalah dengan menekankan resiprositas yakni melalui negosiasi perjanjian perdagangan yang menjaga keseimbangan internal hingga dapat mencapai liberalisasi.

Liberalisasi timbal-balik dapat dicapai negara melalui kawasan geografisnya masing-masing atau melalui sistem perdagangan dunia secara keseluruhan. Pendekatan global bersifat lebih unggul karena memaksimalkan jumlah pasar asing yang terlibat dan menghindari distorsi ekonomi dan resiko politik yang muncul dari diskriminasi di antara partner perdagangan.

Namun demikian, karena meningkatnya kebutuhan liberalisasi kompetitif, pendekatan regional mendapat perhatian lebih. Pendekatan regional untuk mencapai perjanjian mutual yang disepakati dengan beberapa negara saja dinilai

lebih mudah dibandingkan memperoleh kesepakatan dari lebih seratus negara yang menjadi anggota WTO. Selanjutnya, integrasi regional dapat maju lebih jauh, di mana negara anggotanya dapat mengadopsi perdagangan bebas di area tertentu yang mana dalam perundingan di tingkat multilateral tersebut masih belum memperoleh kesepakatan.⁶²

Perjanjian regional dinilai dapat menggerakkan roda liberalisasi ketika perundingan di tingkat multilateral belum dapat mencapai liberalisasi tersebut. Hal ini menurut Stoler dapat dilihat dari catatan WTO mengenai terbentuknya 29 perjanjian perdagangan bebas pada periode 1990 hingga 1994. Stoler berpendapat banyaknya perjanjian yang terbentuk pada saat itu merefleksikan adanya ketidakpuasan dalam perundingan di tingkat multilateral, di mana perundingan dalam Putaran Uruguay juga mengalami masa sulit. Lebih jauh, Stoler menilai keputusan AS untuk melakukan perundingan NAFTA dengan Kanada dan Meksiko salah satunya termotivasi oleh lambatnya kemajuan di tingkat multilateral. Oleh karenanya liberalisasi perdagangan perlu dibawa maju dengan menggunakan cara alternatif.⁶³

Liberalisasi perdagangan merupakan tujuan kebijakan luar negeri AS sejak akhir Perang Dunia II, di mana tujuan tersebut mendapat dukungan dari mayoritas kelompok ekonomi domestik di AS. Menurut AS, dorongan bagi perdagangan bebas global adalah jalan utama bagi AS untuk mendapatkan perdagangan yang adil.

Sejak pembentukan GATT di tahun 1947 hingga awal tahun 1980-an, AS merupakan pendukung setia dari rezim perdagangan multilateral dan kurang tertarik dalam perjanjian perdagangan bilateral maupun regional. Meskipun demikian, setelah penyelesaian Putaran Tokyo di tahun 1979 proses liberalisasi dalam arena multilateral tampaknya mengalami kemandekan di awal tahun 1990-an.

AS ingin untuk mengambil keuntungan dari keunggulannya di produksi pertanian, industri teknologi tinggi, dan jasa tetapi upaya untuk meliberalisasi

⁶² C. Fred Bergsten, *Globalizing Free Trade*, *Foreign Affairs*, Vol. 75 No. 3, Mei-Juni 1996, hal. 105-106.

⁶³ Andrew L. Stoler, dalam Siddique, *Op.cit.*, hal. 26.

perdagangan dalam sektor tersebut kurang berhasil di tingkat multilateral. William Brock berpendapat bahwa perkembangan dalam isu tersebut mungkin terjadi di dalam perjanjian perdagangan bilateral atau regional, dan perkembangan di wilayah ini mungkin dapat memberikan terobosan di arena multilateral. Oleh sebab itu, AS lebih memilih melakukan pendekatan yang lebih agresif kepada hubungan ekonomi bilateral dan regional dibandingkan menyandarkan diri secara eksklusif kepada negosiasi perdagangan di tingkat multilateral yang berbasis pada GATT. Lebih jauh, Weintraub berpendapat bahwa negosiasi dan ratifikasi AS dalam NAFTA merupakan representasi paling signifikan dari perubahan kecenderungan kebijakan perdagangan AS tersebut.⁶⁴

Bagi AS, inisiatif perjanjian regional merupakan cara untuk mempertahankan posisinya di perekonomian dunia. Oleh karenanya AS berupaya memperoleh keuntungan bagi perekonomiannya melalui NAFTA dan perjanjian regional lainnya. Salah satu tujuan yang dikejar AS sejak pertengahan tahun 1980-an, khususnya dalam negosiasi perjanjian perdagangan CUSFTA dengan Kanada adalah penggunaan negosiasi perjanjian perdagangan bilateral untuk memengaruhi negosiasi multilateral dengan membahas isu yang sama dalam keduanya. AS berupaya untuk mendorong perkembangan isu-isu baru dalam sistem perdagangan multilateral yang dapat mengakomodir kepentingannya.

Dalam hal ini, NAFTA dapat dikatakan memberikan berhasil untuk mendorong perkembangan isu baru tersebut. Ini dilihat dari perjanjian Putaran Uruguay yang membawa perdagangan jasa ke dalam disiplin rezim multilateral untuk pertama kalinya. Selain itu, pembicaraan di tingkat multilateral ini juga menghasilkan pengurangan penting dalam distorsi pertanian, serta menyertakan pembaharuan dalam regulasi investasi, perlindungan kekayaan intelektual, dan mekanisme penyelesaian sengketa. Perkembangan isu ini mengambil contoh dari perjanjian AS dengan Kanada dalam CUSFTA dan juga perjanjian NAFTA.

Perjanjian perdagangan regional memberikan kesempatan bagi negara anggotanya untuk melakukan liberalisasi di luar area yang sulit dicapai di tingkat multilateral. Lebih jauh, perjanjian perdagangan yang muncul saat ini dan

⁶⁴ Seperti yang dikutip dari White, *Op.cit.*, hal. 49.

melibatkan sedikitnya satu negara maju, tidak hanya melampaui area yang diatur dalam era GATT maupun WTO, tetapi juga area yang belum diatur dalam sistem WTO itu sendiri. Umumnya, perjanjian meliputi aturan mengenai perlindungan investasi dan hak pembentukan, perlindungan lingkungan, dan apabila terkait dengan AS mengatur tentang tenaga kerja.⁶⁵ NAFTA kemudian dilihat sebagai salah satu perjanjian tersebut, di mana perjanjian ini mencakup aturan mengenai hal-hal yang disebutkan di atas.

Menurut AS, NAFTA merupakan perjanjian perdagangan yang paling komprehensif yang pernah dinegosiasikan dan menciptakan integrasi pasar barang dan jasa terbesar di dunia. AS melihat bahwa perjanjian ini menciptakan kerangka yang kokoh bagi liberalisasi perdagangan. NAFTA juga dilihat sebagai katalis bagi perundingan untuk meliberalisasi hambatan perdagangan di basis multilateral.

AS juga tertarik dengan proposal area perdagangan bebas di kawasan tersebut dengan motivasi hendak mempertahankan pengaruh global. NAFTA dapat menjadi alat untuk bersaing dengan Uni Eropa dan Jepang, serta secara bersama-sama memperkuat posisi tawarnya di perundingan WTO dan menyediakan alternatif bagi liberalisasi perdagangan internasional yang lebih luas dibandingkan hasil dari perundingan WTO yang kurang memuaskan.⁶⁶

Sehubungan dengan perjanjian perdagangan sebagai model atau katalis dalam liberalisasi yang lebih luas, NAFTA juga menjadi model yang diharapkan AS dalam implementasi *Free Trade Area of the Americas* (FTAA), yang akan membentuk zona perdagangan bebas di kawasan Amerika. Upaya negosiasi mengenai pembentukan FTAA muncul pada bulan Desember 1994, yang dilakukan oleh AS beserta 33 negara di kawasan Amerika lainnya. Gagasan FTAA ini lebih jauh dianggap memiliki andil dalam keberhasilan konklusi Putaran Uruguay yang terjadi pada periode yang sama tersebut.⁶⁷ Lebih jauh, perundingan formal dari FTAA ini dimulai pada tahun 1998.⁶⁸

⁶⁵Stoler, *Op.cit*, hal. 29.

⁶⁶Warleigh-Lack, *Op.cit*, hal. 5.

⁶⁷ Mignonne M.J. Chan, *U.S. Trade Strategy of "Competitive Liberalization"*, Tamkang Journal of International Affairs, hal. 8.

⁶⁸ Fergusson, *Op.cit*, hal. 14.

FTAA merupakan proposal perdagangan regional yang akan mendorong integrasi ekonomi dengan menciptakan kerangka yang komprehensif untuk mengurangi hambatan *tariff* dan *non-tariff* untuk perdagangan dan investasi. Perdagangan AS dengan negara FTAA sendiri bernilai cukup besar yakni US\$ 1.066,4 milyar di tahun 2007. Oleh karenanya apabila diimplementasikan, FTAA akan menciptakan area perdagangan bebas terbesar di dunia, yang membentuk pasar yang terdiri dari 745 juta orang.

NAFTA dapat dilihat sebagai suatu batu loncatan bagi upaya pembentukan FTAA. Ketiga negara anggota NAFTA pada tahun 1994, saat NAFTA mulai diimplementasikan, mengumumkan niatnya untuk menegosiasikan masuknya Chile ke dalam perjanjian NAFTA. Dalam perkembangannya, Chile menjadi salah satu negara yang mendorong agar perjanjian FTAA dapat segera diberlakukan dengan berharap FTAA akan dapat diimplementasikan secara penuh pada tahun 2003.⁶⁹

Pembentukan NAFTA dilihat memperkuat dorongan negara di kawasan Amerika Latin untuk menjalin kerja sama dengan AS dalam bentuk integrasi regional ini. Negara-negara Amerika Latin mengajukan adanya pertemuan pasca NAFTA antara pemimpin negara di kawasan Amerika yang bertujuan untuk memperluas semangat NAFTA hingga ke kawasan selatan Amerika. Sehubungan dengan itu, negara-negara ini menegaskan bahwa pesan utama dari pertemuan *Miami Summit* di tahun 1994 adalah perjanjian perdagangan bebas.⁷⁰

Sejalan dengan Meksiko, negara di kawasan Amerika Latin memandang bahwa perjanjian perdagangan yang dibentuk dengan AS akan mendorong lebih banyak investor dan menciptakan iklim yang lebih nyaman dan *predictable*. Mereka juga melihat bahwa FTAA akan memberikan keuntungan yakni sebuah kesempatan untuk memperoleh akses yang terjamin kepada pasar AS yang merupakan pasar terbesar dan paling dinamis di dunia, di mana akses ini belum dapat mereka peroleh dari negosiasi di WTO. Sedangkan bagi AS, FTAA selain dapat meningkatkan hubungan perdagangan dan investasi, AS juga dapat

⁶⁹ *A Hemisphere for Sale: The Epidemic of Unfair Trade in the Americas*, (Washington: Witness for Peace, 2001), hal. 13.

⁷⁰ Chan, *Op.cit*, hal. 12.

menggunakan FTAA sebagai upaya untuk meningkatkan kekuatan negosiasinya di forum regional dan juga dalam diskusi di WTO.⁷¹

4.2.2 NAFTA sebagai Pertukaran Asimetris AS dengan Negara Partner NAFTA

Setiap proses regionalisasi dalam ekonomi politik global kontemporer dapat dipahami sebagai produk dari adaptasi negara anggotanya kepada globalisasi, yang dinamikanya terbentuk oleh kepentingan nasional yang saling memengaruhi. Tidak terkecuali dengan perjanjian NAFTA, yang mana negara anggotanya berupaya untuk menghadapi persaingan yang semakin ketat dalam perekonomian dunia akibat globalisasi. Persaingan ini, seperti yang dijelaskan sebelumnya, telah mendorong negara untuk melakukan liberalisasi sehingga dapat semakin kompetitif.

Terkait dengan liberalisasi kompetitif, kebijakan perdagangan AS berupaya untuk menstimulir adanya kompetisi akses menuju pasar nasionalnya yang besar. Selain itu, AS berupaya pula agar dapat menyertakan kebijakan yang tidak berkaitan secara langsung dengan akses pasar, seperti misalnya standar tenaga kerja dan lingkungan, dalam perjanjian perdagangan.⁷² Hal ini dapat dilihat melalui integrasi regional AS dengan negara tetangganya di kawasan Amerika Utara melalui NAFTA.

Dalam NAFTA, pertimbangan yang dimiliki negara anggotanya untuk membentuk perjanjian perdagangan ini terutama berkaitan dengan tujuan ekonomi. Bagi Kanada dan Meksiko, tujuannya adalah untuk mengamankan akses mereka ke pasar AS. Akses ke pasar AS menjadi penting bagi Meksiko sebab dari perhitungan terkait dengan dependensi perdagangan antara Meksiko dan AS sifatnya cenderung tidak simetris. Dengan membandingkan antara data perdagangan Meksiko-AS dengan perdagangan Meksiko-dunia dan perdagangan AS-dunia pada tahun 2007, didapatkan bahwa nilai dependensi perdagangan Meksiko dan AS berada pada kisaran 0,46. Ini menunjukkan bahwa relasi perdagangan Meksiko dengan AS cenderung asimetris karena berada di bawah

⁷¹ *Ibid*, hal. 14.

⁷² Simon J. Evenett, *Competitive Liberalization: A Tournament Theory-Based Interpretation*, University of St. Gallen and CEPR, September 2005, hal. 2.

kisaran 0,5.⁷³ Dari perhitungan ini dapat dilihat pula bagaimana pasar AS menjadi signifikan bagi Meksiko.

Sedangkan bagi AS, NAFTA dapat dilihat sebagai suatu upaya untuk menciptakan kerangka ekonomi di kawasan Amerika Utara sesuai dengan kepentingan AS. Penekanan terhadap kerangka ekonomi menjadikan pemerintah Kanada dan Meksiko kemudian harus mengharmoniskan kebijakan makroekonomi mereka dengan AS. AS memberikan jaminan kepada pasarnya dengan meminta timbal balik dari Kanada dan Meksiko untuk menyetujui dalam harmonisasi kebijakan ekonomi mereka agar dapat tercipta kondisi ekonomi yang seragam dan adil bagi kawasan Amerika Utara.

Seperti perjanjian perdagangan CUSFTA yang dibentuk AS dengan Kanada, upaya pembentukan NAFTA juga diawali dari munculnya situasi di mana pihak lain yang menawarkan untuk membentuk perjanjian. Dalam hal ini Meksiko merupakan pihak yang mengajukan inisiatif pembentukan perjanjian perdagangan kepada AS. Inisiatif ini kemudian dilihat AS sebagai sebuah kesempatan yang harus digunakan untuk mengatur hubungan perekonomiannya dengan negara Amerika Utara. Hal ini dapat dilihat salah satunya dari pengaruh besar yang dimiliki komunitas bisnis AS dalam pembentukan perjanjian NAFTA, di mana komunitas tersebut memonitor negosiasi secara aktif dan memengaruhi beberapa bagian di dalam perjanjian, seperti dalam sektor otomotif.⁷⁴

Karena inisiatif tersebut muncul tidak dari AS, maka respon setuju yang diberikan oleh AS tidak akan memperlihatkan adanya keinginan AS untuk memaksakan cetak biru perekonomiannya ke dalam perjanjian tersebut. Akan tetapi, melalui negosiasi yang dilakukan terkait dengan NAFTA AS kemudian berupaya untuk memasukkan kepentingannya. Hal ini dapat dilihat pada negosiasi NAFTA, di mana AS memasukkan aturan tambahan mengenai lingkungan dan tenaga kerja untuk memenuhi tuntutan domestiknya.

NAFTA merupakan perjanjian perdagangan bebas pertama yang dilakukan AS yang menyisipkan aturan tentang isu lingkungan dan tenaga kerja, di mana

⁷³ Nilai ini didapat dengan menggunakan perhitungan: $\text{symmetry} = 1 - |\text{Trade Dep US} - \text{Trade Dep Mex}|$, di mana nilai Trade Dep masing-masing berasal dari perbandingan total perdagangan antara keduanya dengan total perdagangan masing-masing dengan dunia.

⁷⁴Hufbauer dan Goodrich, *Op.cit.*, hal. 41.

ketetapan tersebut berada dalam perjanjian sampingan NAFTA. Selain itu, perjanjian NAFTA tidak membahas mengenai aturan *anti-dumping*. Pada kenyataannya, aturan *anti-dumping* yang dimiliki AS merupakan hambatan utama bagi perusahaan Meksiko yang hendak melakukan ekspor ke negara tersebut.

Selain itu, AS memandang pula keuntungan ekonomi jangka panjang yang datang melalui akses pasar yang lebih baik ke Meksiko dan Kanada. Harapan dan pengaruh besar yang dihasilkan dari rezim perdagangan bebas NAFTA menjelaskan mengapa AS kemudian ikut serta dalam integrasi regional tersebut.

Pada beberapa kawasan di dunia terjadi pembentukan blok perdagangan, di antaranya *European Economic Community* di kawasan Eropa yang berkembang menjadi Uni Eropa dan *Pacific Rim Alliance* di kawasan Asia yang dipimpin oleh Jepang. Pembentukan kerja sama ekonomi ini kemudian menarik perhatian negara Amerika Utara. Ketiga pemimpin negara di Amerika Utara hendak meningkatkan posisi mereka dengan menciptakan blok dagang sehingga dapat bersaing dengan Asia dan Eropa. Ini bukanlah merupakan hal yang baru sebab proyek regional memang memiliki tujuan untuk berupaya meningkatkan posisi strategis di sistem dunia.

Pasca Perang Dunia II, peningkatan persaingan dari Jepang dan negara-negara *Newly Industrializing Countries* (NICs) di Asia, yang berlandaskan pada strategi pembangunan yang berorientasi ke luar dan mendorong ekspor ternyata menjadi tantangan yang cukup signifikan bagi negara-negara industri maju di kawasan Amerika Utara dan Eropa. Eropa di sisi lain, merespon hal tersebut dengan mempercepat proses integrasi yang dulu dikenal dengan nama *European Economic Community*, sebuah pengaturan pasar bersama yang diduga dirancang untuk meminimalisir gangguan dari Asia dan perusahaan multinasional AS.

Kesadaran bahwa perekonomian internasional saat ini terintegrasi secara erat karena dorongan yang berada di luar kendali negara yang menyebabkan kecenderungan terjadinya integrasi ekonomi. Lebih jauh, kesuksesan negara Eropa untuk mengintegrasikan ekonominya di tahun 1980-an telah menjadikannya

sebagai blok perdagangan terbesar di dunia dan menjadi saingan ekonomi yang kuat bagi AS.⁷⁵

AS merespon fenomena ini dengan berupaya untuk membuka pasar baru, mendorong perluasan negosiasi GATT yang tadinya berada di area tradisional (contohnya produk manufaktur AS yang mulai kehilangan keuntungan kompetitifnya) untuk bergerak ke area baru seperti produk pertanian, kekayaan intelektual, jasa, dan investasi, di mana AS memiliki keuntungan kompetitif terbesar.

Zona perdagangan bebas di Amerika Utara yang terbentuk melalui perjanjian NAFTA kemudian dianggap menjadi pilihan yang logis bagi negara di kawasan ini untuk dapat meningkatkan daya saingnya. Pada saat negosiasi NAFTA dilakukan, ketiga negara melihat NAFTA sebagai pendekatan yang tepat untuk membentuk perekonomian yang bersifat independen dari pesaing yang berasal dari Eropa maupun Asia. Pembentukan blok perdagangan regional terbesar di dunia ini secara pasti akan memperkuat posisi kompetitif Amerika Utara dengan negara-negara Eropa dan negara Pasifik.

Kanada dan Meksiko merupakan partner dagang terbesar AS sehingga NAFTA dapat membawa peningkatan perdagangan di antara ketiganya. NAFTA juga merupakan kesempatan bagi AS untuk merespon dan bersaing dengan aliansi perdagangan di Eropa dan Asia yang mengalami perkembangan. Dengan menciptakan kesempatan ekspor, NAFTA akan memberikan AS kesempatan untuk mengambil keuntungan dari kekuatan ekonomi AS dan tetap menjadi eksporter terbaik dan terbesar di dunia.⁷⁶

Lebih jauh, perjanjian perdagangan bebas dilihat dapat menghapus hambatan perdagangan, di mana pengurangan tarif dan penghilangan hambatan akan meningkatkan ekspor intra-regional dan meningkatkan aliran investasi antarnegara. Ini memberikan kesempatan bagi setiap negara anggota untuk meningkatkan tingkat pertumbuhan ekonominya dan meningkatkan kemampuan kawasan tersebut untuk bersaing di pasar global secara lebih baik.

⁷⁵ Lecuona, *Op.cit*, hal. 29.

⁷⁶ The House Report on the North American Free Trade Agreement Implementation Act, House Report No. 103-361, November 1993.

Ini sesuai dengan pendapat Duran, yang melihat bahwa defisit AS dengan negara NAFTA mendorong daya saing AS. Beliau mengakui bahwa defisit perdagangan antara negara-negara di kawasan Amerika Utara mengalami peningkatan. Defisit secara keseluruhan antara AS dan partner NAFTA meningkat dari US\$ 13 milyar di tahun 1992 menjadi US\$ 53 milyar di tahun 2003. Defisit ini membentuk 3% dari defisit global AS di tahun 1994 dan 10% di tahun 2003. Meskipun demikian, ini tidak berarti AS menjadi kurang kompetitif. Ini lebih menandakan bahwa perusahaan AS mengambil keuntungan dari perdagangan bebas dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan skala ekonomi yang lebih besar di dalam kawasan dan tidak hanya di wilayah AS.⁷⁷

4.2.3 NAFTA sebagai Pendorong Reformasi Kebijakan Ekonomi Meksiko

Akibat kedekatan geografisnya dengan AS, Meksiko dapat dikatakan sebagai salah satu partner dagang yang utama bagi AS dan juga sebagai salah satu negara tujuan investasi yang atraktif bagi negara adidaya tersebut. Meskipun demikian, secara historis kerja sama ekonomi di antara keduanya tidak begitu erat seperti saat ini.

Jika melihat dari sudut pandang Meksiko, ekspansi wilayah yang dilakukan AS pada abad 18 dan 19 serta kekuatan ekonomi politik AS di kawasan Amerika Utara pada abad 20 menjadikan relasinya dengan AS kurang erat. Ketika itu perekonomian Meksiko berlandaskan terutama pada produksi dan ekspor sumber daya alam. Perekonomian negara juga sedang membutuhkan dorongan yang cukup besar dari pemerintah dan proteksi perdagangan yang bertujuan untuk mendorong industrialisasi dan pertumbuhan ekonomi Meksiko secara otonomi. Selain itu, tingkat produktivitas Meksiko secara umum lebih rendah dibandingkan AS. Kondisi ini pada akhirnya mendorong Meksiko untuk melakukan proteksi perdagangan dan regulasi investasi asing. Ini dianggap sebagai salah satu jalan untuk melindungi proses industrialisasi domestik Meksiko dari perusahaan multinasional AS yang lebih besar dan lebih efisien.

⁷⁷ Clemente Ruiz Duran, Lessons from an Uneven Integration, *International Journal of Political Economy*, Vol. 33, 2003, hal. 56.

Meksiko menganut sistem perekonomian yang tertutup dan secara konsisten menjaga jarak dengan AS. Hal ini dapat ditunjukkan melalui proteksi impor yang ketat dan sedikitnya perlindungan bagi investasi dari AS. Ketika menganut sistem perekonomian tertutup, Meksiko cenderung mengabaikan kesempatan untuk memasuki pasar AS meski memiliki kedekatan geografis dengan negara maju tersebut. Lebih jauh, Meksiko juga menekankan prinsip non-interferensi terhadap masalah internal negara lain dan penekanan tersebut sebenarnya ditujukan terutama kepada AS.

Dalam hal perdagangan, sebelum akhir tahun 1980-an perekonomian Meksiko masih bersifat tertutup untuk AS dan negara lainnya, yang ditandai dengan proteksi pasar domestik Meksiko yang ketat melalui pembebanan *tariff*. Sedangkan terkait dengan investasi, pada rentang waktu di mana Meksiko menganut perekonomian yang tertutup, Meksiko cenderung melakukan restriksi terhadap investasi asing yang hendak masuk ke negara tersebut. Ini sebagai upaya Meksiko untuk menjaga jarak dalam hubungan perekonomiannya dengan pihak luar terutama dengan AS. Akibatnya, di masa lampau pemerintah Meksiko sempat melakukan nasionalisasi pada beragam perusahaan AS yang beroperasi di Meksiko untuk menghindari masuknya pengaruh AS ke dalam negeri.⁷⁸

Keputusan Meksiko untuk membentuk perjanjian perdagangan bebas dengan AS merepresentasikan perubahan sikap Meksiko yang drastis. Meksiko secara historis lebih memilih untuk melakukan proteksionisme karena adanya keinginan kuat untuk menentukan arah perekonomian mereka secara independen dan untuk melindungi diri dari AS yang dapat melakukan ekspansi secara lebih besar dan lebih agresif.

Perjanjian NAFTA menjadi kesempatan bagi AS untuk membangun relasi ekonomi politik dengan Meksiko yang sesuai dengan kepentingan AS. AS menginginkan perekonomian Meksiko yang lebih berorientasi pasar, bersifat *outward-looking*, dan kompetitif. Meksiko yang lebih sejahtera dan modern ini dianggap dapat menjadikan Meksiko sebagai partner yang lebih stabil dan ramah, serta negara tetangga yang lebih baik bagi AS.

⁷⁸ Krystof Kozak, Asymmetric integration under NAFTA, *Studia Territorialia*, 2005, Vol. 5, No. 2, hal. 9.

Lebih jauh, NAFTA dapat dilihat sebagai upaya AS untuk menjadikan Meksiko bagian dari perekonomiannya yang memiliki peran untuk sumber tenaga kerja yang murah, sumber daya alam, dan ukuran pasar yang lebih besar. Hal ini membuat AS dapat mengoptimalkan pertumbuhan ekonominya. Oleh karenanya, administrasi Bush tertarik dengan gagasan NAFTA yang dapat memastikan proses reformasi ekonomi Meksiko yang berkelanjutan sehingga memberi pengaruh positif bagi keuntungan ekonomi AS.

Menurut Hufbauer dan Schott, NAFTA akan berkontribusi bagi tujuan AS untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, stabilitas politik, dan perkembangan menuju peningkatan demokrasi di Meksiko. Ketentuan yang ada di dalam NAFTA akan melengkapi dan menambah reformasi ekonomi ekstensif yang sedang dilakukan Meksiko dan menyediakan kebijakan yang menjamin bahwa Meksiko tidak akan kembali pada kebijakan proteksionis dan intervensionis seperti dulu yang dapat mengganggu perdagangan dan investasi AS di Meksiko.⁷⁹

Hal ini sesuai dengan *Congressional Budget Office (CBO)* AS yang menyatakan bahwa:

The key to this [development] strategy is to attract and productively absorb foreign capital. In addition to making Mexico more attractive for U.S. investors (because of the investment provisions of the agreement), NAFTA reduces doubts that other foreign investors may have about the permanency of Mexico's economic reforms –that is, it helps to lock in those reforms and so reduce the risks involved in investment.⁸⁰

Lebih jauh, perjanjian perdagangan regional seperti perjanjian perdagangan bebas dapat mendorong kredibilitas kebijakan suatu negara karena beberapa alasan sebagai berikut:⁸¹

1. Perjanjian ini mengunci reformasi perdagangan negara anggotanya.

⁷⁹ Hufbauer, *Op.cit.*, hal. 4.

⁸⁰ CBO yang dikutip dalam Robert E. Scott, *The High Price of Free Trade*, Economic Policy Institute, hal. 5.

⁸¹ *What are the potential benefits and pitfalls of a free trade area in the Southern African region*, Development Policy Research Unit University of Cape Town (2001, Februari), hal. 3.

2. Perjanjian ini menciptakan komunitas politik yang lebih besar sehingga mengurangi jangkauan tindakan yang bebas dilakukan pemerintah dan mengurangi kekuasaan kelompok kepentingan tertentu.
3. Perjanjian ini dinilai dapat menyediakan informasi yang lebih baik di tingkat internasional dibandingkan di tingkat nasional sehingga meningkatkan kapabilitas pembuatan kebijakan.
4. Mengikuti bentuk perjanjian seperti ini memberikan tanda atau sinyal bahwa pemerintah negara anggota memiliki komitmen terhadap reformasi liberal.

Perjanjian perdagangan dapat berfungsi sebagai perangkat komitmen yang dapat membantu anggotanya untuk menghindari masalah inkonsistensi yang secara khusus diasosiasikan dengan liberalisasi perdagangan unilateral. Selain itu, perjanjian perdagangan dapat membantu negara yang memiliki institusi yang lemah untuk mengunci reformasinya. Ini merupakan salah satu insentif penting yang mendorong negara berkembang untuk membentuk perjanjian perdagangan bebas dengan negara maju, seperti Meksiko dalam NAFTA. Lebih jauh, WTO sebagai perangkat komitmen juga dinilai telah meningkatkan investasi dan pertumbuhan ekonomi bagi negara anggotanya sejak Putaran Uruguay.⁸²

Sejalan dengan penjelasan di atas, Krueger melihat bahwa perjanjian regional ini dapat mendorong negara-negara berkembang untuk ‘mengunci’ reformasi perdagangannya, sehingga mendorong aliran investasi yang masuk ke negara tersebut. Bagi perusahaan AS, melalui investasi di Meksiko mereka dapat mengurangi biaya produksi produknya dan dapat mengembalikan daya saing mereka yang sempat terkikis oleh negara Asia. Oleh karenanya, salah satu kepentingan strategis AS di dalam NAFTA adalah untuk mengunci Meksiko dalam proses liberalisasi secara politik maupun ekonomi sehingga dapat tercipta kondisi yang stabil di Meksiko. Tujuan utamanya adalah untuk membentuk aliansi finansial, komersial, dan manufaktur di mana akibat ketidaksimetrisan yang

⁸² Xuepeng Liu, *Trade Agreements and Economic Growth*, Department of Economics and Finance, Kennesaw State University, Januari 2012, hal.

dimiliki keduanya baik dalam ekonomi maupun politik dapat memberikan AS untuk mengatur garis pedoman kerja.

Dalam perjalanannya, perjanjian NAFTA mendorong Meksiko untuk menjauh dari sistem perekonomian proteksionis yang terpusat dan mengarahkan negara ini untuk bergerak menuju sistem perekonomian terbuka yang demokratis dan terdesentralisasi. Meksiko melanjutkan reformasi ekonomi dan politiknya dalam dekade sejak NAFTA ditandatangani. NAFTA telah menjadi instrumental dalam upaya reformasi Meksiko dalam area perdagangan dan bea masuk, layanan finansial, dan aturan investasi asing langsung. Perjanjian ini termasuk kuat dan terbuka karena meliputi liberalisasi perdagangan dan investasi, serta membangun institusi bagi resolusi sengketa dengan pedoman hukum dan batas waktu yang jelas.⁸³ Selain itu, keterbukaan Meksiko terhadap investasi asing dan privatisasi yang dilakukannya menjadikan pemerintah Meksiko berfokus pada upaya menciptakan perekonomian yang stabil.

Baik AS maupun Kanada merupakan perekonomian pasar yang kapitalis dan telah mengembangkannya sejak dulu, sedangkan Meksiko harus mengubah kebijakannya agar dapat memenuhi persyaratan dasar untuk sistem kapitalis. Oleh karenanya Meksiko harus mengeliminasi subsidi, melakukan privatisasi dalam industri dan bank, serta membuka pasarnya bagi investasi asing.⁸⁴

Salah satu upaya reformasi ekonomi yang dilakukan Meksiko terlihat dalam aturan mengenai investasi asingnya. Hukum investasi asing (*Foreign Investment Law* atau FIL) diregulasi oleh pemerintah Meksiko dengan tujuan agar dapat meningkatkan partisipasi FDI dalam aktivitas ekonomi Meksiko. Pada tahun 1993, deregulasi FIL dilakukan agar sesuai dengan proposal NAFTA. Dalam aturan tersebut, terjadi pengurangan upaya restriksi atau pelarangan pada aktivitas di area tertentu yang sebelumnya mengalami restriksi yang lebih ketat. Ketetapan investasi NAFTA sendiri berkontribusi terhadap pembentukan kondisi investasi yang kurang diskriminatif di antara anggota NAFTA. Lebih jauh, modifikasi dan

⁸³William E. James dalam Sidiqqe, *Op.cit*, hal. 161.

⁸⁴Lecuona, *Op.cit*, hal. 38.

amandemen kerangka investasi legal Meksiko diarahkan kepada integrasi perdagangan dan investasi khususnya antara Meksiko dengan AS.⁸⁵

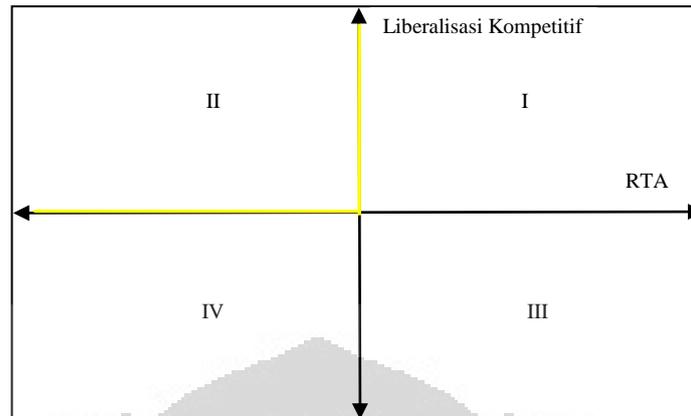
Meksiko memutuskan untuk ikut serta dalam NAFTA agar dapat mendorong aliran investasi masuk ke dalam negara tersebut. Meksiko memakai perjanjian internasional untuk menggantikan proteksi investor domestik yang lemah. Perjanjian NAFTA, tidak seperti pakta perdagangan lainnya, mengandung perlindungan bagi investor secara eksplisit dan perlindungan terhadap kekayaan intelektual.

Secara umum, iklim investasi yang *predictable* atau yang dapat diprediksi merupakan hal yang penting bagi investor. Ini menjadi perhatian bagi para investor terutama apabila sebelumnya mereka sempat mengalami kerugian akibat kondisi investasi di negara penerima yang bersifat tidak dapat diprediksi. Seperti yang dijelaskan di atas, perjanjian regional memiliki peran dalam meningkatkan prediktabilitas iklim investasi. Alasannya adalah karena perjanjian tersebut mampu mengunci kebijakan domestik dari negara anggotanya. Hal ini dapat dilihat secara spesifik melalui hubungan investasi antara AS dengan Meksiko di bawah perjanjian NAFTA.

Perjanjian NAFTA dinilai telah memberikan kepastian lebih bagi para investor AS untuk melakukan investasi di Meksiko. Ini dapat dilihat dari jenis investasi AS di Meksiko yang termasuk ke dalam investasi produktif. AS melakukan investasi produktif yang besar di Meksiko melalui FDI.

⁸⁵ Penelope Pacheco-Lopez, *Foreign Direct Investment, Exports and Imports in Mexico*, Department of Economics University of Kent, hal. 4.

4.3 Korelasi Antar-Variabel Kepentingan Politik AS dalam NAFTA



Figur 4.1 Korelasi Antar-Variabel Kepentingan Politik AS

Seperti pada bab sebelumnya, pembahasan mengenai kepentingan politik AS dalam NAFTA juga menunjukkan adanya korelasi antara dua variabel yakni liberalisasi kompetitif dan perjanjian perdagangan regional. Korelasi ini kemudian dapat dilihat pada figur di atas. Sesuai dengan sebelumnya, kuadran I menunjukkan hubungan positif antara kedua variabel yang dapat diartikan bahwa terjadi peningkatan integrasi regional yang lebih dalam seiring dengan tercapainya kepentingan suatu negara dalam upaya liberalisasi kompetitifnya. Hubungan positif ini cenderung mendorong negara untuk tetap berada dalam perjanjian perdagangan yang diikutinya tersebut.

Kemudian, kuadran II dan kuadran III menunjukkan bahwa salah satu dari antara variabel ini menunjukkan hasil yang positif. Hasil yang positif di antara salah satu variabel ini juga cenderung mendorong negara untuk tetap mempertahankan keikutsertaannya dalam perjanjian perdagangan. Terkait dengan kepentingan politik AS dalam NAFTA, kuadran II dinilai tepat dalam menjelaskan kondisi AS di dalam perjanjian tersebut. Pada kuadran II, kepentingan dalam liberalisasi kompetitif terpenuhi dan tahap integrasi regional lebih rendah. Hal ini sesuai dengan AS, di mana AS dapat menggunakan NAFTA untuk mencapai kepentingan nasional yang berada dalam upaya liberalisasi kompetitifnya dan perjanjian ini termasuk ke dalam tahap integrasi regional paling awal yaitu FTA. Sedangkan pada kuadran IV yang menunjukkan hubungan

negatif pada kedua variabel menandakan bahwa kepentingan politik suatu negara cenderung tidak terpenuhi oleh karenanya negara kemudian dinilai akan mempertimbangkan kembali keikutsertaannya dalam perjanjian tersebut.

Selanjutnya, tabel di bawah ini memperlihatkan paparan singkat mengenai kepentingan politik AS di dalam perjanjian NAFTA yang dibahas dalam bab ini.

Tabel 4.1 Overview Kepentingan Politik Amerika Serikat dalam NAFTA

Kepentingan Politik Amerika Serikat		Keterangan	
Perjanjian Perdagangan Regional	Tahapan integrasi regional	NAFTA merupakan bentuk integrasi regional di tahap yang paling awal yakni area perdagangan bebas (FTA)	Karakteristik FTA memberikan kesempatan bagi negara anggotanya untuk membentuk perjanjian semacam ini dengan negara lain, di mana AS kemudian membentuk beberapa FTA lainnya setelah NAFTA
Liberalisasi Kompetitif	NAFTA sebagai Upaya AS Mendorong Liberalisasi yang Lebih Luas	Perjanjian perdagangan regional seperti NAFTA dapat menjadi upaya alternatif untuk mendorong atau sebagai katalis dalam liberalisasi di tingkat multilateral. Dengan menggunakan NAFTA, AS dapat mencapai kesepakatan terkait dengan isu-isu yang belum tercapai di perundingan multilateral	AS berupaya mendorong isu seperti investasi, hak kekayaan intelektual, dsb. untuk diliberalisasi di tingkat regional dan dibawa ke tingkat multilateral karena AS memiliki keunggulan dalam area tersebut. Akan tetapi kesepakatan dalam isu-isu ini belum diperoleh di tingkat multilateral.
	NAFTA sebagai Pertukaran	Melalui NAFTA, AS membentuk kerangka ekonomi di kawasan	Terkait dengan kepentingan akses masuk ke pasar AS

Universitas Indonesia

	Asimetris dengan Negara Partner NAFTA	Amerika Utara yang sesuai dengan kepentingan AS. Selain itu, NAFTA juga menjadi upaya untuk mempertahankan posisi strategis AS di perekonomian global untuk menghadapi area perdagangan bebas yang juga terbentuk di kawasan lain.	yang besar, baik Meksiko maupun Kanada kemudian menyelaraskan kebijakan perekonomiannya dengan AS dalam NAFTA.
	NAFTA sebagai Pendorong Reformasi Kebijakan Ekonomi Meksiko	Melalui NAFTA, AS membentuk kerangka ekonomi di kawasan Amerika Utara yang sesuai dengan kepentingan AS. Selain itu, NAFTA juga menjadi upaya untuk mempertahankan posisi strategis AS di perekonomian global untuk menghadapi area perdagangan bebas yang juga terbentuk di kawasan lain.	Meksiko sebelumnya menerapkan sistem perekonomian tertutup yang membatasi relasi perdagangan dan investasinya dengan AS. Oleh karena itu, aturan yang ada dalam NAFTA dapat mendorong reformasi ekonomi sehingga Meksiko tidak lagi kembali ke kebijakan proteksionis yang dapat merugikan pelaku dagang dan investor AS.

Dari penjelasan yang telah dikemukakan di atas dan pada bab sebelumnya, dapat dilihat alasan-alasan yang kemudian melatarbelakangi keikutsertaan AS dalam perjanjian perdagangan NAFTA meskipun negara ini tidak memperoleh surplus perdagangan dengan Meksiko seperti yang diharapkan sebelumnya. Lebih jauh, alasan yang mendorong AS untuk tetap ikut serta dalam perjanjian NAFTA terkait dengan kepentingan-kepentingan ekonomi politik yang dimiliki AS baik dengan Meksiko maupun kepentingan lain di tingkat multilateral dan regional.

Universitas Indonesia

BAB V

KESIMPULAN

Integrasi ekonomi regional yang terbentuk melalui perjanjian perdagangan bebas merupakan salah satu upaya negara untuk menghadapi persaingan yang semakin ketat akibat globalisasi. Pilihan untuk melakukan liberalisasi perekonomian melalui perjanjian perdagangan bebas dinilai merupakan pilihan yang tepat bagi negara-negara di dunia sebab perjanjian seperti ini menciptakan resiprositas atau timbal-balik antar negara anggotanya dalam upaya pengurangan hambatan perdagangan maupun hambatan lainnya.

Pada awalnya, integrasi ekonomi yang dilakukan oleh negara berada pada tingkat multilateral melalui pembentukan GATT yang kemudian digantikan oleh WTO dengan menganut prinsip non-diskriminasi. Meskipun demikian, kerjasama di tingkat multilateral ini memberikan kesempatan bagi negara-negara anggotanya untuk membentuk perjanjian perdagangan regional yang dapat memberikan perlakuan lebih khusus bagi negara anggota perjanjian tersebut. Pada perkembangannya, sejak tahun 1990-an pembentukan perjanjian perdagangan semacam ini mengalami peningkatan yang cukup pesat. Alasan yang mendasarinya terkait dengan upaya liberalisasi di tingkat multilateral yang mengalami kemandekan pada isu-isu tertentu sehingga proses liberalisasinya cenderung lambat. Seperti yang diketahui, negosiasi di tingkat multilateral melibatkan banyak negara sehingga terkadang sulit untuk mencapai kesepakatan. Karenanya melalui perjanjian perdagangan regional di mana negara yang berpartisipasi jumlahnya lebih sedikit, upaya untuk melakukan liberalisasi diharapkan dapat terjadi lebih cepat dibandingkan di tingkat multilateral.

AS awalnya merupakan negara yang mendukung liberalisasi perdagangan di tingkat multilateral dan kurang berpartisipasi dalam upaya liberalisasi di tingkat regional. Meskipun demikian, dalam perjalanannya AS kemudian memilih pula untuk ikut serta dalam perjanjian perdagangan di tingkat regional. Hal ini dilakukan AS sebab upaya liberalisasi di tingkat multilateral mengalami kemacetan. Selain itu, pembentukan area perdagangan bebas di kawasan lain juga

mendorong AS untuk mengubah sikapnya. Perjanjian NAFTA kemudian menjadi salah satu perjanjian perdagangan bebas yang diikuti AS yang beranggotakan negara-negara tetangganya di kawasan Amerika Utara.

Setelah perjanjian NAFTA mulai resmi diimplementasikan pada tahun 1994, terjadi peningkatan aktivitas perdagangan yang lebih besar di antara negara-negara anggota NAFTA. Secara lebih spesifik, peningkatan perdagangan yang terjadi antara ketiganya menjadikan AS sebagai negara anggota NAFTA yang mengalami defisit perdagangan baik dengan Kanada maupun dengan Meksiko.

Defisit perdagangan yang dialami AS dengan Meksiko setelah NAFTA diimplementasikan selama sepuluh tahun ternyata terus mengalami peningkatan. Padahal sebelumnya, kelompok pendukung NAFTA di AS meyakini bahwa perjanjian tersebut akan menciptakan surplus perdagangan dengan Meksiko setelah diimplementasikan. Kenyataan yang terjadi justru sebaliknya, di mana setahun setelah NAFTA berjalan, AS langsung mengalami defisit perdagangan dengan Meksiko dan jumlahnya terus mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Dalam perjalanannya, AS terlihat tetap ikut serta dalam NAFTA meskipun negara tersebut mengalami peningkatan defisit perdagangan dengan negara tetangganya, termasuk Meksiko.

Keikutsertaan AS di dalam NAFTA tentunya memiliki tujuan tertentu yang sesuai dengan kepentingan negara tersebut. Dalam penelitian ini, kepentingan AS di dalam NAFTA berusaha ditinjau dari dua bagian yakni kepentingan ekonomi dan politik.

Kepentingan ekonomi AS dalam NAFTA kemudian berusaha ditinjau dari sisi liberalisasi kompetitif dan integrasi produksi di mana keduanya berkaitan dengan relasi antara AS dan negara partnernya dalam NAFTA. Di sini, kesuksesan AS untuk mencapai kepentingan ekonominya dapat dipandang sebagai salah satu alasan yang mendorong AS untuk tetap ikut serta dalam NAFTA. Lebih jauh, kepentingan ekonomi ini berhubungan dengan relasi perdagangan dan investasi yang dimiliki AS dengan negara NAFTA, terutama Meksiko yang relasinya dengan AS memang menjadi fokus utama dari penelitian ini.

Dari sisi liberalisasi kompetitif, penguatan hubungan antara AS dan negara anggota NAFTA dapat dilihat dari peningkatan salah satu kepentingan yang melatarbelakangi AS untuk tetap ikut serta dalam NAFTA. Penguatan hubungan ini terutama dilihat dari segi perdagangan intra-NAFTA.

Dalam perdagangan, peningkatan aktivitas perdagangan antarnegara anggota NAFTA dan pola perdagangan yang terjadi antara AS dan Meksiko merupakan keuntungan bagi AS. Integrasi yang terjadi melalui perjanjian NAFTA mendorong meningkatnya hubungan perdagangan antara AS dan Meksiko, yang mana interaksi di antara keduanya melampaui interaksi perdagangan antara AS dengan negara-negara lain yang bukan merupakan anggota perjanjian NAFTA. Misalnya saja Meksiko dapat menggeser posisi Jepang yang dulunya merupakan salah satu dari tiga partner dagang terbesar AS. Peningkatan perdagangan dengan Meksiko juga memberikan keuntungan karena perdagangan dengan Meksiko bersifat dua arah dibandingkan interaksi perdagangan antara AS dan negara Asia.

Terkait dengan segi integrasi produksi, perdagangan yang dilakukan AS dengan Meksiko juga merupakan pola perdagangan yang bersifat intra-industri. AS berupaya untuk memperoleh keuntungan melalui biaya produksi yang lebih murah di Meksiko sehingga AS melakukan ekspor bahan produksi ke negara tersebut dan proses produksi berupa pemasangan atau perakitan kemudian dilakukan di Meksiko.

Investasi yang dilakukan AS di Meksiko telah membantu meningkatkan efisiensi dari produksi domestik AS yang menunjukkan adanya motif *efficiency-seeking* dari investasi AS yang mengalir ke Meksiko. Efisiensi ini diperoleh melalui pemindahan sebagian proses produksi ke Meksiko dengan tujuan untuk mengurangi biaya produksi. Langkah investasi yang diambil oleh AS dinilai dapat membantu mendorong peningkatan bagi produksi manufaktur AS.

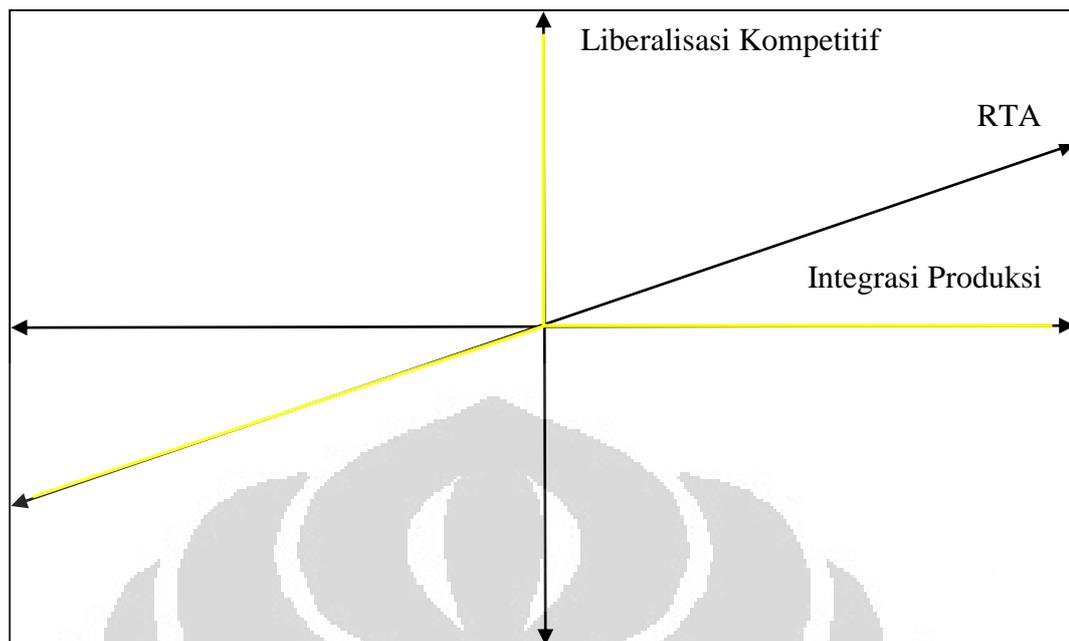
Alasan lain yang melatarbelakangi keikutsertaan AS dalam NAFTA juga ditinjau dari sisi politiknya. Kepentingan politik yang muncul terkait dengan upaya AS untuk mendorong liberalisasi yang lebih luas yang memberikan keuntungan bagi pelaku dagang dan investor AS. Keikutsertaan AS dalam perjanjian perdagangan regional ini terkait dengan kepentingan AS agar dapat

mendorong liberalisasi pada isu-isu yang memberikan keuntungan bagi AS seperti regulasi investasi, perlindungan hak kekayaan intelektual dan isu lainnya. AS berharap liberalisasi isu ini di tingkat regional dapat mempercepat upaya yang sama di tingkat multilateral. Selain itu, NAFTA juga menjadi upaya AS untuk mendorong integrasi regional di kawasan Amerika Utara yang dapat dilihat dari gagasan pembentukan area perdagangan bebas antara 34 negara di kawasan tersebut dalam FTAA.

Sementara itu, dengan ikut serta dalam perjanjian regional NAFTA, AS juga berupaya untuk membentuk kerangka ekonomi di kawasan Amerika Utara yang sesuai dengan kepentingannya. Untuk mengamankan akses ke pasar AS yang besar, Meksiko dan Kanada kemudian berupaya untuk mengharmonisasi kebijakan ekonominya dengan AS dalam NAFTA. NAFTA juga menjadi cara AS untuk mempertahankan posisi strategisnya dalam perekonomian internasional terhadap aliansi perdagangan lain yang telah terbentuk misalnya di kawasan Eropa dan juga Asia.

Untuk kepentingan reformasi kebijakan ekonomi berorientasi pasar, melalui NAFTA, AS berupaya untuk menjadikan Meksiko sebagai partner ekonomi yang lebih baik dengan mendorong keterbukaan ekonomi Meksiko. NAFTA dinilai dapat mengakomodir kepentingan AS tersebut sebab perjanjian ini dapat mengunci kebijakan reformasi ekonomi yang dilakukan Meksiko sehingga tidak kembali lagi ke kebijakan yang proteksionis.

Dalam penelitian ini, liberalisasi kompetitif, perjanjian perdagangan regional, dan integrasi produksi berupaya untuk membangun penjelasan mengenai alasan keikutsertaan AS dalam NAFTA. Pemaparan ini kemudian terbagi menjadi kepentingan ekonomi dan kepentingan politik AS dalam perjanjian perdagangan tersebut. Lebih jauh, korelasi di antara ketiganya secara umum dapat dilihat pada figur berikut ini.



Figur 5.1 Korelasi Ketiga Variabel Independen

Figur ini menunjukkan bagaimana korelasi antara ketiganya secara umum, di mana ada beberapa kemungkinan hubungan yang terbentuk. Apabila melihat pemamparan pada bab-bab sebelumnya, area yang ditandai pada figur di atas merupakan korelasi yang terbentuk yang menjelaskan keikutsertaan AS dalam NAFTA. Area ini menunjukkan NAFTA sebagai perjanjian perdagangan regional pada tahap pertama, yakni FTA. Selain itu, area ini juga memperlihatkan kepentingan nasional AS dalam liberalisasi kompetitif dan integrasi produksi yang bersifat positif dan berarti bahwa AS dapat mencapai kepentingan ekonomi dan politiknya dalam NAFTA.

Meskipun AS mengalami defisit perdagangan yang semakin meningkat dengan Meksiko setelah NAFTA, AS tetap ikut serta dalam perjanjian perdagangan regional tersebut. Penjelasan secara keseluruhan dalam penelitian ini mencoba memperlihatkan bahwa AS pada akhirnya tidak menjadikan defisit perdagangan sebagai ukuran semata dari kesuksesan integrasi regional melalui NAFTA namun lewat keuntungan ekonomi politik yang diperoleh AS secara lebih luas.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Cohn, Theodore H. 2008. *Global Political Economy: Theory and Practice* (4th Ed). New York: Pearson International Edition.
- External Affairs and International Trade Canada. *NAFTA: What's it all about?*. Government of Canada.
- Hufbauer, Gary Clyde dan Jeffrey J. Schott. 1992. *North American Free Trade: Issues and Recommendations*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Irawan, Prasetya. 2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu Sosial*. Depok: DIA FISIP UI.
- Mayer, Frederick W. 1998. *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*. New York: Columbia University Press.
- Newfarmer, Richard (Ed). *Trade, Doha, and Development: A Window into the Issues*. Washington: The World Bank.
- Ravenhill, John. 2007. *Global Political Economy* (2nd Ed). Oxford: Oxford University Press.
- Rosenberg, Jerry Martin. 1995. *Encyclopedia of the North American Free Trade Agreement, the New American Community, and Latin-American Trade*. Connecticut: Greenwood Press.
- Siddique, Dr M.A.B. 2007. *Regionalism, Trade and Economic Development in the Asia-Pacific Region*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

Witness for Peace. 2001. *A Hemisphere for Sale: The Epidemic of Unfair Trade in the Americas*. Washington: Witness for Peace.

JURNAL

Anderson, Sarah. 2001. Seven Years under NAFTA. *Institute for Policy Studies*.

Bergsten, C. Fred. 1996. Globalizing Free Trade. *Foreign Affairs*. Vol. 75 No. 3.

Blecker, Robert A. 2003. The North American Economies after NAFTA: A Critical Appraisal. *International Journal of Political Economy*. Vol. 33 No. 3.

Castaneda, Jorge G. 2004. NAFTA at 10: A Plus or a Minus? *Current History*.

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

Clement, Norris C. dan James Gerber. 1992. The North American Free Trade Agreement: Its Impact on California. *Frontera Norte*. Vol. 4.

Cooper, William H. 2009. Free Trade Agreements: Impact on U.S: Trade and Implications for U.S. Trade Policy. *Congressional Research Service Report for Congress*.

Duran, Clemente Ruiz. 2003. Lessons from an Uneven Integration, *International Journal of Political Economy*. Vol. 33.

Feinberg, Richard E. 2003. The Political Economy of United States’ Free Trade Arrangements. *The World Economy*. Vol. 26 Issue 7.

Fergusson, Ian F. 2008. Trade Negotiations during the 110th Congress. *Congressional Research Service Report for Congress*.

Hornbeck, J.F. 2004. NAFTA at Ten: Lessons from Recent Studies. *Congressional Research Service Report for Congress*.

- Kozak, Krystof. 2005. Asymmetric integration under NAFTA, *Studia Territorialis*. Vol. 5, No. 2.
- Lecuona, Rafael A. 1999. Economic Integration: NAFTA and MERCOSUR, A Comparative Analysis. *International Journal on World Peace*. Vol. 16 No. 4.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, et.al. 2005. The Mexican Economy after of NAFTA. *Revista Galega de Economia*. Vol. 14.
- Scott, Robert E. 2011. Heading South U.S.-Mexico trade and job displacement after NAFTA. *Economic Policy Institute Briefing Paper*. No. 308.
- United States-Canada-Mexico Fact Sheet on Trade and Migration. 2005. *Migration Policy Institute*. No. 11.
- White, Timothy J. 1998. American Participation in NAFTA: Economic Incentives, Influence, and Domestic Politics, *International Journal on World Peace*, Vol. 15 No. 4.
- Wilson, Arlene. 2002. *NAFTA: Economic Effects on the United States after Eight Years*. *Congressional Research Service Report for Congress*.

ARTIKEL

- Agrasoy, Emre. 2004. *NAFTA: as a Mean of a U.S. Hegemony Creation in the Region?*. McGill University.
- Audley, John J. et.al. 2004. *NAFTA's Promise and Reality*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Blecker, Robert A. 1996. *NAFTA, the Peso Crisis and the Contradictions of the Mexican Economic Growth Strategy*. Center for Economic Analysis.
- Evenett, Simon J. 2005. *Competitive Liberalization: A Tournament Theory-Based Interpretation*. University of St. Gallen and CEPR.

- Franco-Navarrete, Arturo. *Outward Foreign Direct Investment: The Case of Mexico*, Universidad Nacional Autonoma de Mexico (UNAM).
- Hufbauer, Gary Clyde dan Ben Goodrich. 2003. *Lessons from NAFTA*. Institute for International Economics.
- Kose, M. Ayhan et.al. 2004. *How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*. International Monetary Fund.
- Liu, Xuepeng. 2012. *Trade Agreements and Economic Growth*. Department of Economics and Finance. Kennesaw State University.
- Maurer, Noel. 2006. *Was NAFTA Necessary? Trade Policy and Relative Economic Failure since 1982*. Harvard Business School.
- Pacheco-Lopez, Penelope. *Foreign Direct Investment, Exports and Imports in Mexico*. Department of Economics University of Kent.
- Roberts, Jorge Sebastian. 2001. *The Reasons for Mexico's Trade Liberalization*. Department of Economics University of Washington.
- Scott, Robert E. *The High Price of Free Trade*. Economic Policy Institute.
- Sommer, Heidi. 2008. *The Economic Benefits of NAFTA to the United States and Mexico*. National Center for Policy Analysis.
- The House Report on the North American Free Trade Agreement Implementation Act, House Report No. 103-361, November 1993.
- What are the potential benefits and pitfalls of a free trade area in the Southern African region*. 2001. Development Policy Research Unit University of Cape Town.
- Waldkirch, Andreas. 2008. *The Effects of Foreign Direct Investment in Mexico since NAFTA*. Department of Economics of Colby College.
- Warleigh-Lack, Alex. 2009 *The EU in Comparative Perspective: Comparing the EU and NAFTA*. Dalhousie University.

Zepeda, Eduardo, Timothy A. Wise, dan Kevin P. Gallagher. 2009. *Rethinking Trade Policy for Development: Lessons from Mexico under NAFTA*. Carnegie Endowment for International Peace.

INTERNET

McArthur, Travis dan Todd Tucker. *How Corporate Lobbyists Distort Record of Flawed Trade Deals*. Public Citizen's Global Trade Watch. diakses dari www.citizen.org.

NAFTA's Broken Promises 2011: Outcomes of the North American Free Trade Agreement, Public Citizen's Global Trade Watch. diakses dari www.citizen.org.

NAFTA's Impact on Mexico. Sierra Club. diakses dari www.sierraclub.org/trade.

Office of the United States Representative. *NAFTA Benefits, NAFTA Policy Brief*. Oktober 2007, diakses dari www.ustr.gov.

Schott, Jeffrey J. Chapter 13: *Assessing US FTA Policy*, Free Trade Agreement, Institute for International Economics. www.ije.com.

Victor Villafane. *NAFTA and the Dynamics of U.S.-Mexico Economic Integration*. Campus Monterrey. diakses dari <http://www.mty.itesm.mx>.