

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Meksiko merupakan negara yang menjalin kerja sama dengan berbagai negara, salah satunya yaitu Amerika Serikat. Amerika Serikat sendiri merupakan negara yang mendukung kerja sama perekonomian internasional. Hal tersebut tercermin dari keputusan Amerika Serikat untuk bergabung dalam organisasi perdagangan internasional yaitu WTO (*World Trade Organization*) pada 1 Januari 1995. (World Trade Organization,2018) Selain itu, Amerika Serikat juga membentuk kerja sama regional, salah satunya yaitu NAFTA yang diresmikan pada 5 Februari 1991 dan berlaku sejak 1 Januari 1994. (Villarreal & Fergusson,2014:344) Melalui kerja sama tersebut, Meksiko menjadi mitra dagang terbesar ketiga bagi Amerika Serikat. (MacDonald,2017)

NAFTA merupakan kerja sama ekonomi perdagangan di kawasan Amerika Utara yang diinisiasi oleh Amerika Serikat, Kanada dan Meksiko. Amerika Serikat yang merupakan salah satu inisiator kerja sama tersebut memandang NAFTA sebagai suatu kerja sama regional terbesar yang paling komprehensif dalam menciptakan integrasi pasar barang maupun jasa. Bahkan, Amerika Serikat memandang bahwa NAFTA dapat menjadi pesaing utama bagi organisasi perekonomian regional lain seperti Uni Eropa serta menciptakan kerangka yang kokoh dalam mempromosikan alternatif liberalisasi perdagangan internasional yang lebih luas. (Warleigh-Lack,2009:5)

Perubahan politik luar negeri dan arah kebijakan Amerika Serikat terkait dengan kerja sama internasional maupun regional mulai tampak pada masa pemerintahan Donald Trump. Terpilihnya Donald Trump sebagai Presiden Amerika Serikat mengubah arah kebijakan negara tersebut menjadi bersifat proteksionis. Secara umum, arah politik luar negeri Trump merupakan bentuk anti-multilateralisme. Maka dari itu, kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada masa kepemimpinan Donald Trump diwarnai dengan berbagai kebijakan yang bersifat isolasionis dan proteksionis. Kebijakan tersebut sangat

menekankan pentingnya cara pandang transaksional yang lebih menekankan pada keuntungan finansial dan moneter bagi Amerika sebagai prioritas. (Yuliantoro,Prabandari,& Agussalim, 2016:)

Kebijakan proteksionis Donald Trump secara tidak langsung mengancam eksistensi NAFTA. Sebab, melalui kebijakan tersebut, Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Donald Trump akan berfokus pada perjanjian maupun kerja sama yang bersifat bilateral dibandingkan kerja sama multilateral. Hal tersebut disampaikan oleh Presiden Donald Trump yang menyatakan “*I like bilateral, because if you have a problem, you terminate.*” (Premuk,2018) Akibatnya, sifat hubungan serta keberlangsungan kerja sama ekonomi antara kedua negara menjadi tidak pasti. Artinya, kebijakan proteksionis Donald Trump dapat mengancam eksistensi berbagai kerja sama perdagangan multilateral Amerika Serikat termasuk NAFTA.

Kebijakan proteksionis tersebut juga akan menyebabkan terjadinya peningkatan hambatan perdagangan dan restriksi imigrasi yang dapat menghambat aliran barang, jasa dan tenaga kerja ke dalam Amerika Serikat. Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dilihat bahwa kebijakan proteksionis Amerika Serikat sangat bertolak belakang dengan prinsip NAFTA yang menekankan pada prinsip pasar bebas dan integrasi ekonomi. Implikasinya adalah munculnya kebijakan eliminasi terhadap berbagai kerja sama ekonomi multilateral Amerika Serikat salah satunya NAFTA. Bahkan, keinginan Donald Trump untuk melakukan renegotiasi NAFTA telah disampaikan sejak masa kampanye. (Yuliantoro,Prabandari,&Agussalim,2016:200)

Defisit neraca perdagangan Amerika Serikat terhadap Meksiko menjadi salah satu bahan pertimbangan bagi Amerika Serikat untuk melakukan pengkajian ulang dalam kerangka kerja sama NAFTA. Berdasarkan data yang diperoleh dari Foreign Trade, Census Bureau, Amerika Serikat mengalami defisit perdagangan terhadap Meksiko pasca bergabung dalam NAFTA yaitu sepanjang tahun 1995 hingga 2017. Satu tahun pasca bergabung dalam NAFTA, Amerika Serikat mengalami defisit neraca perdagangan terhadap Meksiko sebesar USUS\$ 15,808

juta. Pada tahun berikutnya, Amerika Serikat kembali mengalami defisit neraca perdagangan dengan kerugian sebesar USUS\$ 17,505 juta. Defisit terus terjadi hingga pada tahun 2017 dimana Amerika Serikat telah mengalami total defisit neraca perdagangan terhadap Meksiko yang mencapai USUS\$ 1 Milyar. Meskipun ekspor Amerika Serikat ke Meksiko mengalami peningkatan, defisit perdagangan tetap terjadi sebab peningkatan impor lebih tinggi dibandingkan peningkatan ekspor Amerika Serikat terhadap Meksiko. (U.S. Census Bureau,2018)

Defisit neraca perdagangan dengan negara anggota NAFTA mendasari anggapan Presiden Amerika Serikat, Donald Trump bahwa NAFTA merupakan sebuah kesepakatan kerja sama yang cacat dan merugikan bagi Amerika Serikat. (Yuliantoro,Prabandari,&Agussalim,2016:200) Donald Trump menyatakan *“It’s been very good for Canada, it’s been very good for Meksiko, but it’s been horrible for the United States.”* Maka dari itu, Donald Trump menyatakan diperlukannya renegotiasi NAFTA yang menghasilkan kesepakatan yang bermanfaat bagi kepentingan Amerika Serikat. Bahkan, ancaman terakhir yang dapat dilakukan Presiden Donald Trump apabila tuntutan untuk menghasilkan kesepakatan yang adil dalam renegotiasi NAFTA tidak dipenuhi adalah menarik diri dari kesepakatan perdagangan tersebut. (Johnson,2017:2) Hal tersebut tercermin dari pernyataan Donald Trump *“NAFTA is a horrible deal... I may terminate NAFTA and may not, we’ll see what happens.”* (Pramuk,2018)

Tuntutan tersebut di antaranya tuntutan kesepakatan yang dapat menciptakan ketentuan yang lebih adil bagi pekerja Amerika, termasuk peningkatan aturan asal untuk mobil, truk dan produk otomotif lain. Selain itu, Donald Trump juga menekankan pentingnya kesepakatan yang menguntungkan petani Amerika, peternak, dan agribisnis dengan memodernisasi dan memperkuat perdagangan pangan dan pertanian di Amerika Utara. Kesepakatan tersebut juga harus mencakup kesepakatan perlindungan yang baru terkait properti intelektual Amerika Serikat serta memastikan peluang perdagangan dalam layanan Amerika Serikat. Kemudian, pemerintah Donald Trump juga menuntut pembahasan bab baru mengenai perdagangan digital,

antikorupsi, dan praktik peraturan yang baik, serta bab yang ditujukan untuk memastikan bahwa Usaha Kecil dan Menengah mendapat manfaat dari Perjanjian. (USTR,2018)

Sikap tersebut mendapat respon dari mitra dagang Amerika Serikat yang juga merupakan salah satu anggota NAFTA yaitu Meksiko. Pemerintah Meksiko berupaya meyakinkan Amerika Serikat akan pentingnya renegotiasi dibandingkan mengakhiri kerja sama tersebut. Hal tersebut disampaikan oleh Presiden Meksiko, Enrique Peña Nieto dalam Upacara Pembukaan Perdagangan Hanover yang menunjukkan sikap optimisnya terhadap negosiasi dan modernisasi NAFTA untuk kepentingan seluruh negara anggota. (CBSN,2016) Upaya Meksiko secara lebih lanjut disampaikan oleh Menteri Ekonomi Meksiko, Ildefonso Guajardo Villarreal pada konferensi pers di Washington. Menteri Ekonomi Meksiko berusaha meyakinkan pihak Amerika Serikat akan pentingnya renegotiasi NAFTA dibandingkan membatalkan kerja sama tersebut.

Sementara itu, upaya yang lebih keras disampaikan melalui sikap tegas Sekretaris Kementerian Luar Negeri Meksiko, Luis Videgaray yang memperingatkan Amerika Serikat bahwa mengakhiri NAFTA berarti memutus hubungan antara Amerika Serikat dengan Meksiko. Dengan demikian, hal tersebut juga akan berdampak pada pemutusan kerja sama bilateral melawan perdagangan narkoba dan migrasi ilegal. Pernyataan merupakan peringatan paling tegas pemerintah Meksiko agar renegotiasi NAFTA tetap dilangsungkan. (Agren,2017)

Berbagai upaya tersebut ditunjukkan pemerintah Meksiko untuk mempertahankan NAFTA dengan meyakinkan Donald Trump bahwa NAFTA memainkan peran penting dan memiliki prospek yang baik bagi perekonomian ketiga negara sehingga mengakhiri kerja sama tersebut bukan merupakan solusi yang tepat. Keberhasilan upaya pemerintah Meksiko untuk meyakinkan Amerika Serikat akan pentingnya menyelesaikan proses renegotiasi tercermin dari terbentuknya kesepakatan kerja sama baru antara negara yang tergabung dalam NAFTA yaitu USMCA (*United States, Meksiko, Canada Agreement*). USMCA merupakan kesepakatan baru sebagai hasil renegotiasi NAFTA

yang telah ditandatangani oleh negara-negara anggota NAFTA. Kesepakatan tersebut pada dasarnya mempertahankan sebagian besar ketentuan NAFTA dengan melakukan revisi atau penyesuaian dalam beberapa sektor. (Grover,2018) Terbentuknya kesepakatan tersebut menunjukkan besarnya upaya yang dilakukan oleh untuk Pemerintah Meksiko untuk mempertahankan NAFTA dengan mengutamakan renegotiasi NAFTA dibandingkan mengakhiri kerja sama tersebut. Oleh karena itu, penulis memilih judul **“Kebijakan Meksiko Mempertahankan NAFTA di Bawah Kepemimpinan Enrique Peña Nieto.”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, penulis mengangkat pertanyaan penelitian yaitu : Mengapa Pemerintah Meksiko di Bawah Kepemimpinan Enrique Peña Nieto Memilih Mempertahankan NAFTA melalui Renegosiasi dibandingkan Mengakhiri Kerja sama tersebut?

C. Landasan Teoritis

Penulis menggunakan konsep kebijakan luar negeri sebagai dasar dalam penelitian ini. Pemilihan konsep kebijakan luar negeri didasarkan pada salah satu fungsi konsep kebijakan luar negeri yaitu untuk menganalisa tindakan maupun perilaku yang dilakukan oleh suatu negara. Menurut Holsti, kebijakan luar negeri merupakan tindakan atau gagasan yang dirancang untuk memecahkan permasalahan dalam suatu negara. (Holsti,1983:137) Goldstein turut mendefinisikan kebijakan luar negeri sebagai *“strategi yang diambil pemerintah dalam menentukan aksi di dunia internasional.”* (Goldstein,1999:147) Sementara itu, kebijakan luar negeri menurut Miriam Budiarjo adalah *“suatu kumpulan kebijakan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok dalam usaha memiliki tujuan, kebijaksanaan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya”*. (Budiarjo,2008:12) Definisi lain terkait dengan kebijakan luar negeri dikemukakan oleh Mappa Nasrun, yaitu:

“Kebijaksanaan luar negeri suatu negara pada hakekatnya merupakan refleksi dari keadaan dan perkembangan dalam negerinya, juga keadaan dan perkembangan sistem politik internasional dapat menjadi faktor yang turut menentukan perilaku kebijaksanaan luar negeri. Jadi, kebijaksanaan luar negeri pada pokoknya dipengaruhi oleh faktor-faktor internal dan eksternal.” (Nasrun,1990:98)

Berdasarkan berbagai definisi tersebut, kebijakan luar negeri dapat didefinisikan sebagai respon para pembuat kebijakan terhadap perubahan lingkungan internasional melalui strategi maupun tujuan tertentu. Dalam kasus ini, tindakan pemerintah Meksiko yang berupaya mempertahankan NAFTA melalui renegotiasi merupakan bentuk respon pemerintah Meksiko terhadap perubahan kondisi internasional berupa ancaman Donald Trump yang akan mengakhiri kerja sama tersebut apabila tuntutananya untuk melakukan renegotiasi tidak dipenuhi. Maka dari itu, konsep kebijakan luar negeri menjadi konsep yang dapat digunakan dalam menganalisis kebijakan pemerintah Meksiko untuk mempertahankan NAFTA.

Selain itu, penulis menggunakan teori pilihan rasional dalam melakukan penelitian ini. Teori pilihan rasional dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisa maksud dari sikap atau tindakan yang diambil pemerintah Meksiko untuk melakukan guna mempertahankan NAFTA dibandingkan menjalin kerja sama ekonomi perdagangan secara bilateral dengan Amerika Serikat. Menurut Stephen M. Walt, teori pilihan rasional didefinisikan sebagai :

1. *“Rational choice theory is individualistic: social and political outcomes are viewed as the collective product of individual choices (or as the product of choices made by unitary actors).*
2. *Rational choice theory assumes that each actor seeks to maximize its “subjective expected utility.” Given a particular set of preferences and a fixed array of possible choices, actors will select the outcome that brings the greatest expected benefits.”* (Walt,1999:10)

Berdasarkan definisi tersebut, negara dipandang sebagai sebuah aktor individu rasional, memiliki pengetahuan yang sempurna terhadap situasi dan mencoba memaksimalkan nilai dan tujuan berdasarkan situasi yang ada. (Hara,2011) Dengan kata lain, teori pilihan rasional memiliki asumsi rasionalitas dimana suatu tindakan diambil berdasarkan kalkulasi untung rugi. Menurut James S. Coleman, teori pilihan rasional juga memandang manusia sebagai aktor yang memiliki tujuan atau mempunyai maksud serta tindakan yang tertuju pada upaya untuk mencapai tujuan yang berupa maksimalisasi keuntungan. (Coleman,1990:95) Oleh karena itu, tindakan-tindakan yang dilakukan oleh suatu aktor, termasuk negara dianalisis dengan asumsi bahwa negara tersebut mempertimbangkan pilihan yang ada dan bertindak secara rasional untuk memaksimalkan keuntungan. Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa teori pilihan rasional memfokuskan preferensi dari suatu aktor terhadap kendala tertentu.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dilihat bahwa teori pilihan rasional merupakan instrumen untuk menganalisa maksud dan tujuan atau pilihan terarah dari negara untuk mencapai kepentingannya di lingkungan internasional. Artinya, tindakan maupun kebijakan luar negeri yang diambil suatu negara selalu didasarkan pada perhitungan atau kalkulasi untung dan rugi (*cost and benefit calculation*) dan bukan pada pertimbangan moralitas baik buruk. Maka dari itu, sebuah pengambilan kebijakan luar negeri yang rasional diambil melalui tahapan penentuan tujuan kemudian mempertimbangkan seluruh kemungkinan keuntungan maupun resiko kerugian terhadap suatu pilihan yang dihadapi dalam suatu proses pembuatan kebijakan luar negeri sehingga keputusan yang dihasilkan merupakan keputusan yang dapat mencapai serta memaksimalkan kepentingan negara tersebut.

Dalam proses pembuatan kebijakan, pemerintah atau pembuat keputusan akan dihadapkan dengan berbagai pilihan kebijakan dimana masing-masing pilihan kebijakan tersebut memiliki konsekuensi. Berdasarkan teori pilihan rasional, pengambil kebijakan dalam proses pengambilan keputusan akan mengevaluasi setiap alternatif atau kemungkinan yang mungkin

terjadi dengan tujuan maksimalisasi keuntungan. (Saeri,2012:11) Negara sebagai aktor rasional akan memilih alternatif kebijakan yang dianggap paling menguntungkan dalam memenuhi tujuan yang ingin dicapai. Dengan demikian, kerja sama hanya terbentuk jika menguntungkan bagi para aktor rasional. (Rinayuhani,2017:3)

Teori pilihan rasional merupakan sarana untuk membuat kesimpulan yang logis tentang bagaimana suatu aktor membuat keputusan. Dengan kata lain, teori pilihan rasional digunakan untuk menganalisa maksud dari kebijakan luar negeri suatu negara dengan melakukan analisa terhadap alternatif keuntungan maupun kerugian dari kebijakan yang diambil oleh negara tersebut. Dalam kasus ini, pemerintah Meksiko dihadapkan pada pilihan kebijakan untuk mempertahankan NAFTA dengan melakukan renegotiasi NAFTA atau mengakhiri kerja sama tersebut. Berdasarkan teori pilihan rasional, tindakan atau kebijakan yang diambil oleh pemerintah Meksiko untuk mempertahankan NAFTA tersebut didasari oleh pertimbangan untung rugi di antara dua pilihan tersebut. Pertimbangan untung rugi tersebut dapat digambarkan dengan skema sebagai berikut :

Tabel 1.1 Kerangka Pemikiran.

Indikator	NAFTA	Tanpa NAFTA
Untung	Apa keuntungan Meksiko mempertahankan NAFTA?	Apa keuntungan Meksiko mengakhiri perjanjian NAFTA?
Rugi	Apa kerugian Meksiko mempertahankan NAFTA?	Apa kerugian Meksiko mengakhiri NAFTA?

D. Hipotesis

Alasan kebijakan pemerintah Meksiko memilih mempertahankan NAFTA dengan melakukan renegotiasi dibandingkan mengakhiri kerja sama tersebut karena :

1. Arah kebijakan pemerintah Meksiko pada masa kepemimpinan Enrique Peña Nieto mengadopsi prinsip-prinsip yang sejalan dengan prinsip utama NAFTA.
2. Kebijakan mempertahankan NAFTA akan memberikan kontribusi yang lebih signifikan dalam menjaga keberlangsungan kepentingan ekonomi Meksiko dibandingkan mengakhiri kerja sama tersebut. Dengan kata lain, kepentingan ekonomi Meksiko akan terancam apabila kerja sama NAFTA berakhir.

E. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini bersifat eksplanatif sehingga penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan alasan dari kebijakan pemerintah Meksiko memilih untuk melakukan renegotiasi sebagai upaya mempertahankan NAFTA dibandingkan mengakhiri kerja sama tersebut.

F. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat dilakukan dengan lebih fokus dan mendalam. Oleh karena itu, peneliti berfokus pada kepentingan Meksiko dalam kerangka kerja sama NAFTA di bawah Kepemimpinan Enrique Peña Nieto sebagai batasan penelitian.

G. Metode Penelitian

Penulis menyusun penelitian ini dengan menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat eksplanatif. Strauss dan Corbin dalam Creswell, J mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai penelitian yang menghasilkan berbagai penemuan yang tidak dapat diperoleh melalui penggunaan prosedur-prosedur statistik maupun prosedur kuantifikasi lainnya. (Creswell, 1998:24) Oleh karena itu, metode penelitian kualitatif relevan digunakan untuk melakukan penelitian terhadap fenomena sosial. Sementara itu, metode eksplanatori merupakan metode yang ditujukan untuk mengetahui bagaimana suatu variable dapat mempengaruhi variable lainnya. (Sugiyono, 2008) Metode penelitian eksplanatori digunakan untuk memperoleh keterangan, informasi, data mengenai hubungan sebab-akibat

antara berbagai variable dari permasalahan yang diteliti. Dengan demikian, metode penelitian eksplanatori merupakan metode yang tepat untuk menjawab pertanyaan “mengapa”. (Leedy&Ormrod,2005) Berdasarkan metode penelitian yang digunakan, teknik pengumpulan yang digunakan oleh penulis berupa studi kepustakaan. Melalui teknik ini, data-data akan dihimpun dengan mengambil data sekunder dengan sumber dan jenis yang variatif, mulai dari data tabel dan grafik hingga fakta-fakta empiris, yang berasal dari buku, artikel jurnal, internet, majalah dan surat kabar.

Sementara itu, tingkat analisa digunakan penulis untuk memudahkan penulis memilah dan membatasi masalah yang layak untuk ditekankan atau dianalisis. Tingkat analisa juga ditujukan untuk menghindari kemungkinan melakukan kesalahan metodologis yang disebut *Fallacy of Composition* dan *Ecological fallacy*. Peneliti menggunakan tingkat analisa negara bangsa dalam melakukan penelitian. Asumsi dasar tingkat analisa negara bangsa adalah hubungan internasional pada dasarnya didominasi oleh perilaku negara bangsa. Oleh karena itu, penelahaan dalam tingkat analisa negara bangsa berfokus pada proses pembuatan keputusan luar negeri oleh suatu negara bangsa sebagai suatu unit kesatuan yang utuh. (Mas'oed,1990) Dalam kasus ini, tingkat analisa negara bangsa dipakai untuk menjelaskan alasan dari sikap sebuah negara dalam menghadapi situasi politik internasional. Alasan yang dimaksud adalah alasan dari sikap pemerintah Meksiko yang memilih melakukan renegosiasi dalam rangka mempertahankan NAFTA dibandingkan mengakhiri kerja sama tersebut.

H. Sistematika Penulisan

Rencana penelitian ini akan ditulis dalam lima bab, yang terdiri dari:

1. BAB I : Pendahuluan.

Bagian ini berisi paparan singkat mengenai latar belakang munculnya masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, konsep maupun teori yang digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian, hipotesis, jangkauan penelitian, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

2. BAB II : Dinamika Kelembagaan NAFTA.

Bab ini berisi informasi mengenai gambaran umum NAFTA, sejarah berdirinya NAFTA, sejarah bergabungnya Meksiko dalam NAFTA dan perkembangan NAFTA sebagai suatu kerja sama ekonomi regional di kawasan Amerika Utara. Bab ini juga memuat informasi mengenai berbagai ketentuan yang dimuat dalam NAFTA maupun perubahan ketentuan dalam renegotiasi NAFTA.

3. BAB III : Perkembangan Kondisi Politik Meksiko.

Bab ini berisi penjelasan mengenai perkembangan kondisi politik Meksiko pra dan pasca bergabung dalam NAFTA. Pada bab ini, penulis menjelaskan arah kebijakan Presiden Enrique Peña Nieto yang menentukan kebijakan pemerintah Meksiko untuk mempertahankan NAFTA.

4. BAB IV : Perkembangan Kondisi Ekonomi Meksiko Pasca Bergabung dalam NAFTA.

Pada bab ini penulis akan memaparkan informasi mengenai tantangan ekonomi yang dihadapi pemerintah Meksiko serta kontribusi NAFTA, khususnya Amerika Serikat terhadap perekonomian Meksiko. Selain itu, penulis akan memaparkan pertimbangan untung rugi yang dihadapi Pemerintah Meksiko terhadap pilihan kebijakan untuk mempertahankan NAFTA dibandingkan mengakhiri kerja sama tersebut.

5. Bab V : Kesimpulan.

Bagian ini berisi kesimpulan dari pembahasan yang telah terpapar di bab-bab sebelumnya, terutama dalam merangkum analisis yang ditujukan untuk menjawab pertanyaan peneliti.