

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perdagangan bebas merupakan cara yang saat ini telah dilakukan oleh banyak negara untuk memperoleh keuntungan ekonomi dengan menghilangkan batasan-batasan tertentu dalam perdagangan. Sistem perdagangan bebas yang saat ini dilakukan oleh banyak negara juga diyakini dapat banyak membuka banyak lapangan pekerjaan dan mendukung perekonomian negara.

Amerika Serikat adalah salah satu negara yang menggunakan sistem perdagangan bebas dan membuka banyak pasar bagi eksportir AS dan meminimalisir halangan bagi produk AS dalam memasuki pasar di negara lain. Amerika Serikat juga menerapkan berbagai perjanjian-perjanjian yang berkaitan dengan perdagangan bebas dengan banyak negara. Contoh perjanjian bebas yang diberlakukan oleh AS adalah *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) dan *Trans Pacific Partnership* (TPP). Upaya kerja sama perdagangan bebas tersebut sebagai fokus kebijakan luar negeri AS yang diterapkan sejak abad 19. Dalam hal ini, AS terus berupaya melakukan ekspansi nilai liberalisasi perdagangan bebasnya di seluruh dunia. Akan tetapi, AS era Donald Trump memberlakukan beberapa perubahan pada sistem kebijakan luar negeri AS yang ditandai dengan adanya penolakan dalam berbagai kerja sama. Situasi ini dapat dilihat dari beberapa kebijakan Trump yang cukup kontroversial, salah satunya adalah memberikan ancaman bahwa AS akan menarik diri dalam berbagai perjanjian perdagangan bebas termasuk NAFTA (goleman, daniel; boyatzis, Richard; Mckee & Perdana, 2018).

NAFTA adalah perjanjian tiga negara yang di negosiasikan oleh pemerintah Amerika Serikat, Meksiko, dan Kanada yang mulai berlaku pada Januari 1994. NAFTA merupakan perjanjian yang menghapus sebagian besar tarif pada produk yang diperdagangkan antara ketiga negara tersebut, dengan fokus utama pada liberalisasi perdagangan di bidang pertanian, tekstil, dan manufaktur. NAFTA secara fundamental telah membangun kembali perekonomian wilayah Amerika Utara, dan mendorong integrasi antara negara maju, yaitu Amerika Serikat dan Kanada, dan negara berkembang, Meksiko. Perdagangan di wilayah regional mulai meningkat sebanyak tiga kali lipat melalui NAFTA, dan investasi di antara ketiga negara tersebut juga tumbuh secara signifikan (Andrew Chatzky, James McBride, 2020).

NAFTA sendiri merupakan kerja sama yang terinspirasi dari suksesnya *European Economic Community* (1957-1993) dalam menghilangkan tarif dan menjalankan perdagangan bebas di antara para anggotanya. NAFTA pertama kali dinegosiasikan pada masa pemerintahan Presiden George H.W. Bush, Perdana Menteri Kanada Brian Mulroney, dan Presiden Meksiko pada saat itu, Carlos Salinas de Gortari. Kesepakatan awal pakta tersebut dicapai pada Agustus 1992. Namun, NAFTA baru berlaku pada 1 Januari 1994 dan berpusat di kantor sekretariat di Washington DC (Amerika Serikat), Ottawa (Kanada), dan Mexico City (Meksiko) (Bondarenko, 2020).

Sekitar seperempat dari semua impor AS, seperti minyak mentah, mesin, emas, kendaraan, peternakan, dan makanan olahan, berasal dari Meksiko dan Kanada, yang masing-masing merupakan negara terbesar kedua dan ketiga pemasok barang impor di Amerika Serikat pada tahun 2019. Selain itu, sekitar sepertiga ekspor AS, khususnya mesin, suku cadang kendaraan, bahan bakar mineral/minyak, dan plastik ditujukan ke Kanada dan Meksiko.

NAFTA dapat memengaruhi arus perdagangan trilateral antara Amerika Serikat, Kanada, dan Meksiko karena menghilangkan tarif dan hambatan lainnya untuk perdagangan. *Congressional Budget Office* (1993) memperkirakan bahwa ekonomi di Meksiko dapat meningkat sebesar 6 hingga 12 persen, atau bahkan bisa melebihi angka tersebut. Ekonomi AS sendiri akan meningkat sekitar seperempat dari 1 persen. Keuntungan yang sangat berbeda tersebut disebabkan oleh perbedaan ketergantungan dan struktur tarif. Pada tahun 1993, Meksiko menyumbang kurang dari 10 persen impor dan ekspor AS. Sebaliknya, sebesar 83,3 persen ekspor Meksiko dan 71,2 persen impor Meksiko dilakukan dengan AS. Selain melalui NAFTA, Amerika Serikat juga melakukan liberalisasi perdagangan dengan Kanada di bawah perjanjian *Canada-US Free Trade Agreement* pada tahun 1989 (Burfisher, Robinson, & Thierfelder, 2001).

Perjanjian NAFTA dilengkapi dengan dua aturan lain: *the North American Agreement on Environmental Cooperation* (NAAEC) dan *the North American Agreement on Labor Cooperation* (NAALC). Dua aturan tersebut bertujuan untuk mencegah eksploitasi buruh dan pembayaran upah rendah, menjamin keselamatan pekerja, dan pencegahan kerusakan lingkungan.

Ketika negosiasi NAFTA dimulai pada tahun 1991, tujuan ketiga negara tersebut adalah perdagangan bebas yang akan membawa pertumbuhan ekonomi bagi ketiga negara, dengan menyediakan lapangan pekerjaan dan peluang baru bagi tenaga kerja dan mencegah migrasi ilegal.

Bagi Amerika Serikat dan Kanada, Meksiko dipandang sebagai pasar yang menjanjikan untuk ekspor dan sebagai lokasi investasi berbiaya rendah yang dapat meningkatkan daya saing perusahaan Amerika Serikat dan Kanada (Chatzky, McBride, & Sergie, 2020).

Para ekonom sebagian besar setuju bahwa NAFTA telah banyak menguntungkan ekonomi wilayah Amerika Utara. perdagangan regional juga telah meningkat tajam selama dua dekade pertama perjanjian NAFTA, dari sekitar \$290 miliar pada tahun 1993 menjadi lebih dari \$1,1 triliun pada tahun 2016. Investasi lintas batas juga melonjak, dengan *Foreign Direct Investment* (FDI) AS di Meksiko meningkat dari \$15 miliar menjadi lebih dari \$100 miliar. Tetapi masih terdapat kekurangan dan risiko dari perjanjian ini, seperti ancaman perluasan perdagangan yang dilakukan oleh Cina dan perdebatan mengenai efek NAFTA terhadap upah para pekerja. Beberapa pekerja dan industri mulai banyak yang kehilangan pasar mereka karena meningkatnya persaingan (Chatzky, McBride, & Sergie, 2020).

Sejak perjanjian NAFTA diberlakukan, perdagangan antara Amerika Serikat dan wilayah Amerika Utara meningkat lebih dari tiga kali lipat, tumbuh lebih cepat dibandingkan dengan negara lain di dunia. Sejak tahun 1993, perdagangan Amerika Serikat dengan Meksiko tumbuh lebih cepat dibandingkan perdagangan dengan negara-negara non-NAFTA. Pada tahun 2011, perdagangan trilateral di antara mitra NAFTA mencapai angka \$1 triliun. Pada tahun 2016, Kanada merupakan pasar yang menguntungkan bagi ekspor Amerika Serikat, sedangkan Meksiko berada di peringkat kedua. Kedua negara tersebut menyumbang 34% dari total ekspor Amerika Serikat pada tahun 2016. Kanada dan Meksiko juga menempati posisi kedua dan ketiga sebagai importir untuk Amerika Serikat. Kedua negara tersebut menyumbang 26% dari impor Amerika Serikat.

Menurut *Federal Trade Commission* (FTC) Amerika Serikat, terdapat beberapa kebijakan yang telah disepakati seperti penghapusan bea dari beberapa barang ekspor-impor, terbukanya peluang investasi di wilayah Amerika Utara, dan mempererat hubungan ekonomi tiga negara antara Amerika Serikat, Kanada, dan Meksiko. Dengan adanya kebijakan tersebut, proses perdagangan dan ekspor-impor akan menjadi lebih mudah dan aliran investasi asing akan meluas, sehingga dapat meningkatkan taraf ekonomi di antara negara anggota NAFTA. NAFTA dinilai menjadi salah satu perjanjian dagang yang paling berkembang di dunia, dan telah menciptakan salah satu area perdagangan bebas terbesar di dunia saat pertama kali diberlakukan.

Namun, Donald Trump memiliki rencana untuk melakukan negosiasi ulang terhadap NAFTA yang ditandai dengan dibentuknya perjanjian perdagangan bebas baru melalui *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA). Pada 18 Mei 2017, Presiden Donald Trump mengirimkan pemberitahuan 90 hari kepada Kongres yang bertujuan untuk melakukan negosiasi ulang terhadap NAFTA dengan melakukan tambahan kebijakan di dalamnya. Trump juga melakukan ancaman akan keluar dari NAFTA apabila pihak Kongres menolak perjanjian USMCA. Langkah awal Donald Trump untuk melakukan negosiasi ulang terhadap NAFTA diawali dengan pertemuan resmi dengan Perdana Menteri Kanada Justin Trudeau di KTT La Malbaie, Quebec, pada 16 Agustus 2017 dan 1 Oktober 2018. Kemudian, Senat Meksiko meratifikasi kesepakatan pada 19 Juni 2019. Pada 19 Desember 2019, *U.S. House of Representative* mengesahkan Undang-undang untuk menyetujui perjanjian USMCA. Undang-undang tersebut disahkan Senat pada 16 Januari 2020, dan pada 29 Januari 2019, Presiden Donald Trump menandatangani menjadi Undang-undang, Parlemen Kanada meratifikasi perjanjian tersebut pada 13 Maret 2020.

Pada dasarnya, tidak ada perbedaan yang terlalu signifikan antara NAFTA dan USMCA. Perbedaan perjanjian tersebut terdapat perubahan besar di sektor produsen mobil, standar tenaga kerja dan lingkungan baru, perlindungan kekayaan intelektual, dan beberapa ketentuan perdagangan digital. Berikut adalah poin perubahan yang terdapat pada USMCA.

Peningkatan sektor manufaktur.

USMCA mewajibkan 75% suku cadang kendaraan dibuat di salah satu dari tiga negara anggota USMCA, yang awalnya sebesar 62,5% dari aturan saat ini, agar memangkas biaya tarif saat suku cadang berpindah dari negara anggota USMCA. *International Trade Commission* (Laporan Komisi Perdagangan Internasional) melaporkan bahwa perubahan ini akan membuka 28.000 lapangan pekerjaan baru di sektor manufaktur selama enam tahun.

Undang-undang buruh diperkuat.

Pekerja di sektor manufaktur telah lama memprotes NAFTA karena telah banyak mengirim banyak pekerja ke Meksiko, di mana perusahaan di Meksiko bisa membayar upah buruh lebih rendah. Hal ini menjadi perhatian penting bagi USMCA untuk memperkuat penegakan aturan upah buruh. Di sektor produsen mobil, para tenaga kerja yang memproduksi 40 hingga 45 persen komponen mobil akan mendapatkan upah setidaknya \$16 per jam. Pemerintahan Donald Trump

berharap jika Meksiko tidak lagi menggaji para pekerjanya jauh di bawah dibandingkan Amerika Serikat dan Kanada.

Petani sapi perah mendapat lebih banyak akses pasar.

Kanada menggunakan sistem manajemen persediaan untuk produk susu, telur, dan unggas, yang secara ketat mengatur seberapa banyak produk peternakan dapat diproduksi dan memasang tarif dan kuota pada barang tersebut saat di ekspor. Amerika Serikat membuat Kanada membuka akses pasar, dimulai dengan fase akses enam bulan yang naik hingga empat persen. Kanada juga setuju menghilangkan susu *Class 7*, yang membuatnya lebih murah untuk membeli produk susu dari produsen domestik di Kanada. Petani di Amerika Serikat mengeluhkan situasi tersebut akan mengurangi angka ekspor produk peternakan mereka ke Kanada.

Pembaharuan perdagangan digital dan perlindungan kekayaan intelektual.

USMCA akan memperpanjang persyaratan hak cipta untuk memberikan perlindungan hak paten selama 70 tahun setelah kematian pemegang hak cipta. Perlindungan hak cipta ini diperpanjang dari yang sebelumnya hanya 50 tahun. Selain itu, USMCA juga menghapus tarif bea masuk pada produk elektronik, seperti musik dan *e-book* (Katie Lobosco, Brian Fung, 2019).

1.2 Rumusan Masalah

Mengapa Amerika Serikat mengubah NAFTA menjadi USMCA di masa pemerintahan Donald Trump?

1.3 Kerangka Teori

1.3.1 Kebijakan Luar Negeri

Analisis kebijakan luar negeri adalah studi manajemen hubungan eksternal dan aktivitas-aktivitas negara bangsa, seperti yang dibedakan dari kebijakan dalam negerinya. Kebijakan luar negeri melibatkan cita-cita, strategi, tindakan, metode, panduan, arahan, pemahaman, kesepakatan, dan sebagainya, yang dengannya pemerintahan nasional saling melakukan hubungan internasional dan dengan organisasi internasional serta aktor non-pemerintah. Semua pemerintah nasional, diwajibkan untuk melaksanakan kebijakan luar negeri yang diarahkan pada pemerintah luar negeri dan aktor-aktor internasional lain.

Kebijakan luar negeri terdiri dari tujuan-tujuan dan tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk memandu keputusan dan tindakan pemerintah menyangkut urusan-urusan eksternal, terutama hubungan dengan negara asing. Pengelolaan hubungan luar negeri menghendaki agar mempertimbangkan dengan hati-hati rencana tindakan yang diambil untuk kepentingan dan urusan luar negeri. Para pejabat pemerintah dalam posisi penting-presiden, perdana menteri, menteri luar negeri, menteri pertahanan, menteri keuangan dan sebagainya-bersama dengan penasihat terdekatnya-biasanya adalah para pembuat kebijakan kunci (Robert Jackson, 2013).

1.3.2 Model Aktor Rasional

Graham Allison melalui studinya yang berjudul *Essence of Decision* menjelaskan tiga bentuk keputusan untuk memahami pembuatan kebijakan luar negeri.

- **Pendekatan aktor rasional.**

Dalam politik internasional, kebijakan luar negeri merupakan *output* dari adanya tindakan rasional dari para aktornya. Pengambilan keputusan politik luar negeri digambarkan sebagai suatu proses intelektual yang dilakukan oleh negara. Pemerintah negara merupakan aktor yang bernalar dan terkoordinasi. Graham Allison menjelaskan bahwa pendekatan ini bertumpu pada tahapan penentuan tujuan, alternatif pilihan, konsekuensi, dan pilihan akhir dalam proses pengambilan keputusan. Model ini merupakan hasil dari pertimbangan rasional serta perhitungan untung rugi untuk mendapatkan keputusan akhir yang matang dan tepat. Dengan demikian, analisis politik luar negeri harus bertumpu pada kepentingan nasional dan tujuan negara.

- **Model proses organisasi.**

Menurut Graham Allison, pengambilan kebijakan luar negeri merupakan suatu proses yang teknis di mana proses tersebut mengalami berbagai rangkaian tahapan, prosedur, dan mekanisme organisasi yang mengacu pada prosedur kerja baku (*standard operating procedure*). Keputusan yang dihasilkan akan berpengaruh pada tujuan, sasaran, dan skala prioritas organisasi.

- **Model politik birokrasi.**

Proses pengambilan kebijakan luar negeri di model politik birokrasi melibatkan kelompok dan menekankan pada kepentingan melalui proses lobi, tawar menawar, saling memengaruhi dan berkompromi. Para aktor yang terlibat akan berusaha bertindak dengan rasional demi mencapai kepentingan nasional masing-masing (Robert Jackson, 2013).

Penulis menggunakan pendekatan aktor rasional untuk menjelaskan alasan Amerika Serikat merenegosiasi NAFTA menjadi USMCA sebagai perjanjian baru pada masa pemerintahan Donald Trump. Di masa kepemimpinannya, Donald Trump berencana untuk melakukan renegosiasi NAFTA karena NAFTA cukup banyak memberikan kerugian bagi Amerika Serikat. Sebagai aktor yang membuat keputusan, Donald Trump melakukan berbagai pertimbangan yang rasional untuk merenegosiasi NAFTA dan menentukan untung rugi dari keputusan yang telah dibuat. Dengan mengumpulkan berbagai informasi, pembuat keputusan memiliki perhitungan dan memprediksi apa konsekuensi jika mengambil pilihan tersebut. Pembuat keputusan melakukan perhitungan dari setiap pilihan yang diambil, melakukan perbandingan, dan memilih opsi yang berpeluang menguntungkan negaranya.

1.4 Hipotesis

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dibuat, maka hipotesis yang digunakan dalam penelitian ini adalah, Amerika Serikat yang memutuskan untuk mengubah *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) menjadi *United State-Mexico-Canada Agreement* (USMCA) di masa pemerintahan Donald Trump, karena Donald Trump menyatakan bahwa perjanjian NAFTA menyebabkan Amerika Serikat mengalami defisit perdagangan serta meningkatnya pengangguran di Amerika Serikat yang disebabkan banyaknya perusahaan yang pindah ke Meksiko.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Bogdan & Biklen (1992) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif adalah salah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang yang diamati. Pendekatan kualitatif diharapkan mampu menghasilkan uraian yang mendalam tentang ucapan, tulisan, atau perilaku yang dapat diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat, atau organisasi tertentu dalam suatu konteks tertentu yang dikaji dari sudut pandang yang komprehensif, utuh, dan holistik. Penelitian kualitatif bertujuan untuk mendapatkan pemahaman yang sifatnya umum terhadap kenyataan sosial dari perspektif partisipan. Pemahaman tersebut tidak ditentukan terlebih dahulu, tetapi didapat setelah melakukan analisis terhadap kenyataan sosial yang menjadi fokus penelitian (Rahmat, 2009). Menggunakan metode kualitatif, penulis akan menjelaskan upaya yang dilakukan Amerika Serikat melakukan renegosiasi NAFTA menjadi

USMCA dengan kedua mitra negaranya, Kanada dan Meksiko menggunakan pendekatan model aktor rasional.

1.5.2 Jenis Data

Data yang diperoleh dari penelitian ini merupakan data sekunder dan tidak bersumber dari lapangan. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian yang sudah pernah dilakukan sebelumnya dan dijadikan sumber referensi untuk penelitian saat ini.

1.5.3 Pengumpulan Data

Peneliti mencari informasi yang berkaitan dengan topik permasalahan yang diangkat melalui buku, jurnal, dokumen, situs resmi pemerintah AS, dan situs *web* resmi, seperti *ResearchGate*, *U.S. Department of States*, *Office of the United States Trade Representative*, *The Washington Post*, dan *New York Times*.

1.6 Batasan Penelitian

Penelitian ini akan berfokus pada masa pemerintahan Donald Trump, terutama pada saat Donald Trump mulai melakukan negosiasi ulang terhadap NAFTA menjadi USMCA. Pembahasan akan berfokus pada kondisi ekonomi Amerika Serikat di pemerintahan Donald Trump, seperti isu lapangan pekerjaan Amerika Serikat, defisit perdagangan yang dialami negara tersebut, dan berbagai kebijakan ekonomi dan perdagangan yang diambil pemerintah Amerika Serikat.

1.7 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui alasan dari pemerintah Amerika Serikat melakukan negosiasi ulang terhadap NAFTA menjadi USMCA, serta mengetahui kebijakan apa saja yang telah diambil pemerintah Amerika Serikat hingga mendorong terjadinya negosiasi ulang perjanjian NAFTA.

1.8 Sistematika Penelitian

Sistematika penelitian ini akan di bagi menjadi lima bab, yang terdiri dari:

BAB I : Bagian ini berisi paparan singkat mengenai latar belakang topik yang diangkat, rumusan masalah, kerangka teori yang digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian, hipotesis, metode penelitian, batasan penelitian, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : Bagian ini berisi tentang gambaran umum mengenai NAFTA, sejarah berdirinya NAFTA, perkembangan NAFTA sebagai kerja sama ekonomi regional di wilayah Amerika Utara, tujuan dan ketentuan NAFTA.

BAB III : Bagian ini berisi tentang kebijakan luar negeri Amerika Serikat di masa pemerintahan Donald Trump, alasan Amerika Serikat melakukan negosiasi ulang terhadap perjanjian NAFTA menjadi USMCA, dan proses renegotiasi NAFTA menjadi USMCA.

BAB IV : Bagian ini berisi kesimpulan dari pembahasan yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya.