

BAB III

NAFTA DAN INDUSTRI OTOMOTIF AMERIKA SERIKAT

Dalam bab ini akan membahas salah satu *output* peralihan kebijakan perdagangan Amerika Serikat yang mulai menggunakan kerangka perjanjian perdagangan bebas dalam bentuk blok perdagangan wilayah sebagai perluasan pengaruh dan pengembangan ekonomi nasional dalam menghadapi kekuatan baru ekonomi berbasis wilayah di luar Amerika Utara yakni NAFTA atau *North America Free Trade Area*. Bab ini memuat pembahasan terkait sejarah pembentukan, ketentuan, fungsi, dan sektor otomotif dalam NAFTA serta implikasinya pada AS.

A. Sejarah dan Ketentuan NAFTA

NAFTA merupakan sebuah kesepakatan dagang antara Amerika Serikat, Kanada dan Meksiko, NAFTA dibentuk sebagai kelanjutan kesepakatan dagang antara Amerika Serikat dan Kanada yang memiliki nama CUFTA pada tahun 1987.

1. Pembentukan Kesepakatan Dagang AS-Kanada CUFTA

Kerangka perjanjian perdagangan bebas di wilayah Amerika Utara merupakan kerangka dagang regional pertama yang Amerika Serikat implementasikan pada 1994. NAFTA merupakan sebuah kerangka perdagangan bebas yang melibatkan tiga negara khususnya dalam *region* Amerika Utara yakni Amerika Serikat, Meksiko dan Kanada. Pada awal pembentukannya NAFTA merupakan perjanjian yang hanya melibatkan perjanjian perdagangan bebas antara Amerika Serikat dan Kanada atau yang dikenal sebagai Perjanjian Perdagangan Produk Otomotif tahun 1965, Perjanjian ini mengintegrasikan industri otomotif Kanada dan AS di pasar Amerika Utara bersama (Villarreal & Fergusson, 2017).

Perjanjian tersebut dilanjutkan ke tahap yang lebih luas ketika kedua belah pihak menandatangani kesepakatan bilateral baru yakni CUFTA atau *Canada United States of America Free*

Trade Agreement pada tanggal 3 oktober 1987. Kesepakatan ini merupakan salah satu kesepakatan bilateral secara ekonomi oleh Amerika Serikat melalui TPA dan ditandatangani pada September 1988 oleh Presiden Ronald Reagan. Kesepakatan itu berlaku mulai tahun 1989. Pada kesepakatan awal antara Amerika dan Kanada memiliki beberapa poin yakni;

- a. Menghilangkan semua tarif pada tahun 1998. Banyak yang langsung dihapuskan, dan tarif yang tersisa dihapuskan dalam 5-10 tahun.
- b. Melanjutkan Pakta Otomotif Kanada-AS 1965, tetapi memperketat aturan asalnya. Beberapa praktik sektor otomotif Kanada yang tidak dicakup oleh Pakta Otomotif diakhiri pada tahun 1998.
- c. Menyediakan layanan perdagangan jasa keuangan yang diliberalisasi.
- d. Berkomitmen untuk memberikan perlakuan nasional yang prospektif untuk investasi yang berasal dari negara lain.
- e. Penghapusan pembebanan persyaratan kerja, seperti konten lokal, substitusi impor, atau persyaratan sumber lokal.
- f. Pengadaan regulasi yang memudahkan perdagangan, seperti *cross-border travel* untuk *business professionals*.
- g. Memperluas ukuran pasar pengadaan pemerintah federal yang tersedia untuk penawaran kompetitif dari pemasok di negara lain.
- h. Melarang pembatasan perdagangan produk energi, yang dimana termasuk harga ekspor minimum.
- i. Penyelesaian Perselisihan dari Perjanjian (Villarreal & Fergusson, 2017).

2. Awal Mula Terbentuknya NAFTA

Dalam Perkembangannya, pada masa pemerintahan George H.W. Bush, Pada tahun 1990 Amerika memulai menegosiasikan sebuah kerangka perdagangan bersama Presiden Meksiko, Salinas yang dimana merupakan inisiasi Meksiko karena pada saat itu Meksiko sudah melakukan reformasi termasuk liberalisasi perdagangan akibat krisis ekonomi. Amerika giat melakukan upaya hubungan dengan Meksiko tersebut karena melihat adanya akses pasar sebanyak 100 juta orang dan perluasan pengaruh demokrasi dalam daerah selatan. Perjanjian perdagangan ini merupakan bagian dari rencana tiga bagian Presiden Bush yang disebut Enterprise for the Americas Initiative, yang juga termasuk program-program bantuan utang. Namun dalam proses negosiasi tersebut pada tahun 1991 Kanada meminta untuk bergabung dan membentuk perdagangan bebas trilateral bersama Meksiko dan Amerika Serikat (Schott G. C., 2005).

Perjanjian antara tiga negara tersebut terbentuk dengan nama NAFTA, Kesepakatan ini diciptakan sebagai cara untuk membuka perdagangan bebas antara tiga negara yakni AS dan Meksiko di Amerika Utara, Kanada pun bergabung pada tahun yang sama. Presiden H.W. Bush menandatangani perjanjian NAFTA pada tahun 1992, yang juga ditandatangani oleh Perdana Menteri Kanada Brian Mulroney dan Presiden Meksiko Salinas. NAFTA telah diratifikasi oleh badan legislatif dari tiga negara pada tahun 1993. Kesepakatan ini ditandatangani Presiden Bill Clinton pada 8 Desember 1993 yang dimana mulai diberlakukan pada 1 Januari 1994 (Amadeo, NAFTA's Purpose and History, 2019).

NAFTA merupakan salah satu wadah yang digunakan oleh AS dalam pengejaran liberalisasi perdagangan wilayah dalam upaya reformasi kekuatan ekonomi dan pembentukan iklim perdagangan yang adil dan kompetitif. Perjanjian perdagangan ini pada masa pemerintahan Bush diyakini akan menciptakan perdagangan yang menstimulasi jumlah pekerjaan di AS (Scott R. E., 2003). Perjanjian perdagangan pertama yang melibatkan dua negara maju dan satu negara berkembang di dalamnya, Meksiko pada awal pembentukannya mendapatkan

tanggapan yang kontroversial dan berlawanan dari masyarakat AS. Masyarakat AS menilai pembentukan NAFTA mengkhawatirkan yang dimana akan hadir masa dimana pemindahan pabrik yang menstimulasi perpindahan pekerjaan ke Meksiko karena upah yang murah (NAFTA, OTO, 2019).

3. Tujuan Umum dan Isi Ketentuan yang diatur dalam NAFTA

Pada pembentukan kerangka perjanjian perdagangan bebas regional ini, NAFTA memiliki beberapa tujuan umum yang menjadi dasar acuan ketiga negara NAFTA dalam menjalankan perdagangan yakni;

- a. Menciptakan peningkatan efisiensi dalam produksi dan konsumsi di ketiga negara dengan meningkatkan distribusi sumber daya dan menurunkan biaya untuk produsen dan akhirnya untuk konsumen.
- b. Menghilangkan tarif perdagangan antara Kanada, Amerika dan Meksiko dengan menghubungkan pasar ketiga negara. Memperluas pasar untuk produsen dan mendorong mereka untuk menggabungkan, mengkhususkan, dan juga diharapkan meningkatkan produksi mereka mengurangi biaya unit produksi. Ini merupakan peningkatan penting bagi sektor otomotif di AS dan Kanada.
- c. Efek Kompetitif. Meningkatnya persaingan di Amerika Utara akan mendorong perusahaan untuk berinovasi lebih cepat, meningkatkan produktivitas, dan meningkatkan laba mereka agar dapat untuk beradaptasi dan bertahan terhadap perubahan pasar.
- d. Mengurangi Ketidakpastian. Perjanjian tersebut akan mengurangi ketidakpastian dengan menetapkan aturan untuk setiap pihak dan dengan demikian mendorong investasi dan pengambilan risiko.
- e. Membuat prosedur dalam penyelesaian suatu perselisihan dagang.
- f. Membangun kerangka kerja untuk kerja sama trilateral, regional, dan multilateral lebih lanjut untuk memperluas manfaat perjanjian perdagangan (Villarreal & Fergusson, 2017).

Dalam ketentuan dan aturan yang ada di dalam NAFTA untuk meliberalisasi perdagangan antara tiga negara, setidaknya ada beberapa aturan-aturan pada bidang-bidang tertentu demi mencapai tujuan utama NAFTA yakni pengembangan ekonomi ketiga negara yakni;

- a. Penghilangan tarif dan hambatan non tarif pada sektor barang industri yang diperdagangkan pada wilayah Amerika Utara selama 15 tahun. Beberapa perubahan yang terjadi yakni pada Industri Pakaian, Otomotif dengan persyaratan ambang minimum khusus dalam mendapatkan *duty-free* serta penurunan pengaturan restriktif Meksiko, Bidang pertanian berisikan perjanjian bilateral yang terpisah yakni dengan Kanada, Kanada memiliki pengecualian terhadap produk pertaniannya sebagaimana yang diatur dalam perjanjian perdagangan bilateral sebelumnya, sementara dengan Meksiko NAFTA menghilangkan sebagian besar hambatan non-tarif dalam perdagangan pertanian.
- b. Liberalisasi Sektor Jasa yang dimana dalam perjanjian tersebut memberikan kepada penyedia layanan hak-hak tertentu mengenai perlakuan tidak diskriminatif, penjualan dan pemasukan lintas batas, investasi, dan akses ke informasi. Namun, ada pengecualian dan pemesanan tertentu oleh masing-masing negara. Ini termasuk pengiriman maritim (Amerika Serikat), film dan penerbitan (Kanada), dan pengeboran minyak dan gas (Meksiko).
- c. Penanaman Modal Asing yang signifikan dengan menghilangkan hambatan dan memberikan perlindungan bagi investor NAFTA. Dalam hal ini pun NAFTA menyediakan mekanisme penyelesaian perselisihan antara investor dengan negara NAFTA. Dalam ketentuan artikel 1102 NAFTA memberlakukan "*equal treatment*" yang dimana semua pihak investor akan diperlakukan sama oleh ketiga negara.
- d. Kekayaan Intelektual, NAFTA didirikan berdasar negosiasi Putaran Uruguay yang dimana terbentuknya TRIPS atau *Trade Related Aspects of Intellectual*

Property Rights pada WTO. Perjanjian tersebut memiliki pemaparan tentang komitmen yang dibentuk dalam NAFTA untuk melindungi hak cipta, paten, merek dagang, rahasia dagang dan lain-lainnya.

- e. Pembentukan Prosedur Penyelesaian Sengketa, hal ini dibentuk dalam upaya mencegah terjadinya perpecahan dan menyelesaikan perselisihan dengan membawa masalah tersebut pada Komisi Perdagangan NAFTA atau dalam proses panel arbitrase. Hal ini mencakup ketentuan penyelesaian perselisihan terpisah mengenai *anti dumping*.
- f. *Government Procurement*. Pengadaan pemerintah merupakan serangkaian aturan NAFTA yang membuka sebagian besar pengadaan pemerintah federal di masing-masing negara dengan dasar tidak diskriminatif kepada pemasok dari negara-negara NAFTA lainnya untuk barang dan jasa.
- g. Perlindungan Impor Produk Sensitif yang merupakan salah satu klausa untuk melindungi industri nasional negara terlibat dalam keadaan yang darurat atau menyebabkan beberapa resiko terhadap negara yang dilimpahkan impor produk tertentu.
- h. Ketentuan asal produk yang dimana dalam perjanjian perdagangan antara Meksiko, Kanada dan Amerika Serikat memiliki aturan mengenai kandungan produk yang diproduksi di wilayah Amerika Utara (Villarreal, 2017).

Dalam pembentukannya NAFTA tidak memasukkan aturan khusus tentang bidang pekerja dan lingkungan. Hal ini menjadi perhatian khusus dari Kongres sejak terbentuknya NAFTA. Pada kurun pemerintahan Clinton, hal ini mulai diangkat dengan merundingkan terkait ketenagakerjaan dan lingkungan dalam *side agreement*. Pada tahun 1994 tepatnya tanggal 1 January *The North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)* dan *North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC)* diberlakukan. Selain perjanjian tersebut, terbentuk juga perjanjian bilateral NAFTA

antara Meksiko dan NAFTA terkait kerjasama lingkungan perbatasan. Kerangka perdagangan bebas yang dibentuk oleh AS dengan mitra dagangnya yakni Kanada dan Meksiko merupakan salah satu bentuk upaya AS menghadapi bentuk-bentuk serikat dagang wilayah di dunia internasional. NAFTA dibentuk oleh AS sebagai perjanjian perdagangan yang akan menstimulasi perkembangan sektor-sektor ekonomi ketiga negara dan menciptakan perdagangan bebas yang kompetitif dengan seperangkat aturan dan ketentuan yang dibentuk (Villarreal & Fergusson, 2017).

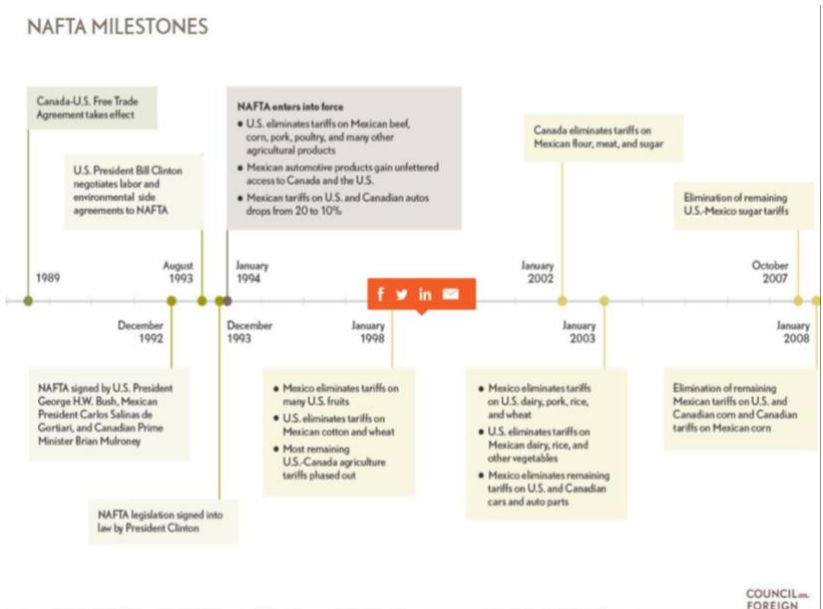
B. Pemberlakuan Ketentuan NAFTA

Ketentuan-ketentuan NAFTA diberlakukan secara bertahap dan dimulai dengan sektor-sektor tertentu. Dalam proses pemberlakuan ketentuan tersebut berlangsung selama kurun waktu 15 tahun sampai mencapai semua ketentuan yang diatur. Pemberlakuan ketentuan NAFTA memberikan dampak bagi perekonomian ketiga negara NAFTA.

1. Proses Pemberlakuan Ketentuan-ketentuan NAFTA

Pemberlakuan ketentuan dan aturan NAFTA berjalan sangat dinamis dimulai pada tahun 1994 yang dimana pemberlakuan penghilangan tarif dilakukan bertahap melalui beberapa sektor-sektor sensitif terlebih dahulu. Pada awal pemberlakuan NAFTA Amerika dengan harapan terbukanya pintu-pintu bagi pengekspor AS dalam menghadapi tarif impor Meksiko terhadap potensi 100 juta konsumen pasar bergegas memulainya dengan menghilangkan tarif bagi jagung, daging serta produk-produk agrikultur lainnya yang berasal dari Meksiko pada gambar (Gambar 3.1).

Gambar 3.1 Tahap Penghilangan Tarif NAFTA



Source: “Nafta Revisited” (Hufbauer/Scott), NAFTA treaty text, US Trade Representative, The Wilson Center

Selain sektor pertanian, seiring berjalannya waktu Amerika dan Kanada mulai memberlakukan pembukaan sektor Otomotif bagi masuknya produk otomotif Meksiko, yang dilanjutkan adanya penurunan tarif restriktif otomotif Meksiko sebesar 10%. Tarif pada produk buah, dan industri sumber pangan berlanjut hingga pada tahun 2003 tarif *auto parts* Meksiko dihilangkan. Amerika meyakini meski penghilangan tarif akan menstimulasi impor barang dari Meksiko banyak, namun kandungan konten AS akan tetap lebih banyak dalam persaingan impor dari Asia (McBride & Sergie, 2018).

2. Dampak Pemberlakuan Ketentuan NAFTA terhadap Dinamika Perdagangan.

Pemberlakuan ketentuan tersebut berkembang setiap tahunnya dengan sektor-sektor tertentu dan menunjukkan hasil perdagangan yang kurang efektif bagi barang Amerika Serikat, terlihat pada tabel dari tahun 1994 AS sempat mengalami perdagangan yang positif dengan Meksiko pada awal pemberlakuan NAFTA, namun seiringnya proses baik dengan Kanada maupun Meksiko AS mengalami defisit. Pada tahun 2016 AS mengalami keseimbangan perdagangan yang defisit dengan Meksiko sebesar -\$63,2 billion sementara dengan Kanada defisit sebesar -\$11,2 billion (Tabel 3.1).

Tabel 3.1 Merchandise Trade with NAFTA Partners

Year	Canada			Mexico			Total NAFTA		
	Exports	Imports	Trade Balance	Exports	Imports	Trade Balance	Exports	Imports	Trade Balance
1993	100.4	111.2	-10.8	41.6	39.9	1.7	142.0	151.1	-9.1
1994	114.4	128.4	-14.0	50.8	49.5	1.3	165.3	177.9	-12.6
1995	127.2	144.4	-17.1	46.3	62.1	-15.8	173.5	206.5	-33.0
1996	134.2	155.9	-21.7	56.8	74.3	-17.5	191.0	230.2	-39.2
1997	151.8	167.2	-15.5	71.4	85.9	-14.5	223.2	253.2	-30.0
1998	156.6	173.3	-16.7	78.8	94.6	-15.9	235.4	267.9	-32.5
1999	166.6	198.7	-32.1	86.9	109.7	-22.8	253.5	308.4	-54.9
2000	178.9	230.8	-51.9	111.3	135.9	-24.6	290.3	366.8	-76.5
2001	163.4	216.3	-52.8	101.3	131.3	-30.0	264.7	347.6	-82.9
2002	160.9	209.1	-48.2	97.5	134.6	-37.1	258.4	343.7	-85.3
2003	169.9	221.6	-51.7	97.4	138.1	-40.6	267.3	359.7	-92.3
2004	189.9	256.4	-66.5	110.7	155.9	-45.2	300.6	412.3	-111.7
2005	211.9	290.4	-78.5	120.2	170.1	-49.9	332.1	460.5	-128.3
2006	230.7	302.4	-71.8	133.7	198.3	-64.5	364.4	500.7	-136.3
2007	248.9	317.1	-68.2	135.9	210.7	-74.8	384.8	527.8	-143.0
2008	261.1	339.5	-78.3	151.2	215.9	-64.7	412.4	555.4	-143.1
2009	204.7	226.2	-21.6	128.9	176.7	-47.8	333.6	402.9	-69.4
2010	249.3	277.6	-28.4	163.7	230.0	-66.3	412.9	507.6	-94.7
2011	281.3	315.3	-34.0	198.3	262.9	-64.6	479.6	578.2	-98.6
2012	292.7	324.3	-31.6	215.9	277.6	-61.7	508.5	601.9	-93.3
2013	300.8	332.5	-31.7	226.0	280.6	-54.6	526.7	613.1	-86.4
2014	312.8	349.3	-36.5	240.3	295.7	-55.4	553.1	645.0	-91.9
2015	280.6	296.2	-15.5	235.7	296.4	-60.7	516.4	592.6	-76.2
2016	266.8	278.1	-11.2	231.0	294.2	-63.2	497.8	572.2	-74.4

Source : "The North American Free Trade Agreement (NAFTA)" (Villareal/Ferguson), Congressional Research Service, <https://fas.org/sgp/crs/row/R42965.pdf> (Accessed Dec 25, 2019).

Dalam proses pemberlakuan ketentuan perdagangan NAFTA pada beberapa jenis barang Amerika Serikat di tabel (Tabel 3.2) menunjukkan peningkatan impor dibanding ekspornya terhadap kedua mitra dagangnya.

Tabel 3.2 Perdagangan Barang di Beberapa Sektor Tahun 2016
(Nominal Miliar Dolar)

NAFTA Partner	U.S. Exports		U.S. Imports	
	Leading Items (NAIC 4-digit level)	Value	Leading Items (NAIC 4-digit level)	Value
Canada	Motor Vehicles	25.9	Motor Vehicles	46.3
	Motor Vehicle Parts	21.0	Oil & Gas	43.2
	Petroleum & Coal Products	8.9	Motor Vehicle Parts	13.8
	Computer Equipment	7.8	Nonferrous (exc Alum) & Processing	9.4
	Other General Purpose Machinery	7.8	Aerospace Products & Parts	8.7
	All Other	194.6	All Other	156.8
	All Commodities	266.0	All Commodities	278.1
Mexico	Motor Vehicle Parts	19.8	Motor Vehicles	49.3
	Petroleum & Coal Products	16.7	Motor Vehicle Parts	46.0
	Computer Equipment	16.5	Computer Equipment	18.2
	Semiconductors & Other Electronic Components	12.0	Communications Equipment	14.5
	Electrical Equipment & Components, Nesoi	8.4	Audio & Video Equipment	12.5
	All Other	157.5	All Other	153.6
	Total exports to Mexico	231.0	Total Imports from Mexico	294.2

Source : “The North American Free Trade Agreement (NAFTA)” (Villareal/Ferguson), Congressional Research Service, <https://fas.org/sgp/crs/row/R42965.pdf> (Accessed Dec 25, 2019)

Pada tahun 2016 total impor barang AS terhadap kedua negara melebihi total ekspor yang ditunjukkan pada kedua negara. NAFTA yang semula memiliki proyeksi dan potensi pasar yang lebih luas terhadap kedua partnernya sebaliknya merugikan sektor-sektor tertentu dalam Amerika Serikat. Hal ini terlihat pada sejumlah sektor seperti otomotif, barang elektronik, minyak bumi, batu bara, dan mesin lainnya (Villarreal & Ferguson, 2017).

Dalam tabel diatas memperlihatkan bahwa sektor otomotif yang meliputi penjualan kendaraan dan suku cadang dengan kedua mitra dagangnya merupakan salah satu sektor terbesar dalam NAFTA yang mengalami defisit perdagangan. Hal ini menunjukkan bahwa sektor ini memiliki dampak yang cukup besar dan penting dalam berjalannya perdagangan NAFTA terhadap industri otomotif Amerika Serikat.

C. Ketentuan Industri Otomotif dalam NAFTA Periode 1993-2017

Dalam ketentuan NAFTA memuat berbagai sektor perdagangan yang diatur salah satunya adalah ketentuan sektor industri otomotif. Industri otomotif merupakan salah satu yang perkembangannya memberikan dampak yang signifikan bagi perekonomian ketiga negara NAFTA salah satunya Amerika Serikat.

1. Sejarah Sektor Industri Otomotif NAFTA

Industri otomotif yang menyumbang setidaknya 20% dari total perdagangan NAFTA merupakan salah satu tujuan dan bagian dari ketentuan yang diatur dalam kesepakatan NAFTA. Industri otomotif telah berkembang dari tahun 1980-an sebagai dampak globalisasi dalam bidang produksi dan pemasaran kendaraan dan suku cadang. Industri otomotif mencakup produksi, distribusi dan konsumsi seperti; kendaraan jadi, *sparepart*, dan ketenagakerjaan didalamnya. Dalam sektor industri otomotif, Perusahaan Amerika menjadi produsen terbesar kendaraan dengan afiliasi asing dan hal tersebut mempengaruhi berkembangnya pemindahan lokasi produksi pada wilayah Eropa dan Jepang. Pemindahan lokasi produksi dilandasi oleh pemangkasan biaya dan efektivitas terkait jarak terhadap tujuan pasar. Dalam sektor ini Meksiko merupakan pasar terbesar kendaraan AS pada tahun 1980-an, namun adanya tarif restriktif impor dari Meksiko memberikan kendala bagi AS dan membuat AS untuk memikirkan sebuah kerangka perjanjian perdagangan agar dapat memindahkan lokasi produksi yang lebih dekat kearah selatan (Berry, Grilli, & Lopez-de-Silanes, 1992).

Seiring berjalannya waktu terbentuklah kesepakatan otomotif antara Kanada dan AS yakni Canada-US Auto Pact pada 1965 yang mengintegrasikan industri otomotif kedua negara tersebut. Canada-US Auto Pact dibentuk dengan aturan setidaknya produk otomotif memiliki 50% kandungan AS ataupun Kanada untuk mendapatkan pembebasan tarif. Diawal pembentukannya, kesepakatan ini diperluas hingga menjadi CUSFTA 1989. Dampak adanya Canada-US Auto Pact tidak disangka-sangka yang dimana dua kali lipat meningkat dalam

kurun tahun 1965-1970an. Kejayaan kesepakatan tersebut mempengaruhi terbentuknya kesepakatan perdagangan AS-Meksiko yang menjadi cikal bakal terbentuknya NAFTA. Pada awal pemberlakuan ketentuan pakta NAFTA, AS memulai dengan membuka pasar bagi produk otomotif Meksiko yang akhirnya mempengaruhi impor restriktif Meksiko terhadap produk otomotif AS dan Kanada pun menurun dari 20% menjadi 10% (McBride & Sergie, 2018).

2. Isi Ketentuan Industri Otomotif NAFTA

Pemberlakuan ketentuan otomotif dilakukan secara bertahap yang dimana pengaturan ketentuan asal yang semula 50% dinaikkan pada tahun 1998 menjadi 56%. Hal tersebut berlangsung dengan naiknya standar ketentuan asal mencapai 62,5% dalam rangka mencegah penguasaan produsen asing yakni salah satunya Jepang, hingga pada akhirnya pada tahun 2003 tarif impor Meksiko terhadap suku cadang AS dan Kanada dihilangkan pada Ketentuannya berkembang dari pembukaan masuknya kendaraan Meksiko ke AS hingga penghilangan impor restriktif Meksiko terhadap kendaraan AS dan Kanada (Schott J. J., 2006). Ketentuan industri otomotif yang diatur dalam NAFTA meliputi hal-hal sebagai berikut;

a. Konten Regional yang Terkandung

Persyaratan RVC atau *Regional Value Content* terhadap kendaraan ringan yang diproduksi dalam NAFTA harus memiliki 62,5% konten dalam wilayah Amerika Utara untuk mobil, truk ringan, mesin dan transmisi. Suku Cadang otomotif harus mengandung setidaknya 60% konten wilayah untuk memenuhi persyaratan akses *duty-free*.

b. Konten Alumunium dan Baja

NAFTA tidak mengatur tentang konten alumunium dan baja dalam pembuatan kendaraan yang berada di wilayah Amerika Utara.

c. Ketentuan Nilai Pekerja Industri Otomotif

NAFTA memiliki standar ketentuan pekerja yang terbatas didalam *side agreement* (Canis, Villareal, & Jones, 2017).

Ketentuan-ketentuan yang diatur merupakan sebuah strategi dari negara-negara NAFTA membangun kekuatan industri otomotif yang terhubung diantara ketiga negara, ketentuan tersebut mengharuskan kendaraan yang diproduksi tetap mengandung konten wilayah Amerika Utara yang lebih besar dibanding konten dari negara lain guna menstimulasi perkembangan industri nasional dan jumlah pekerjaan di negara-negara NAFTA. Persyaratan konten ini ditunjukkan dalam memenuhi syarat untuk mendapatkan perlakuan tarif preferensial-*duty free* yang ada dalam perjanjian (Payne, 2017).

Keterkaitan industri di wilayah Amerika Utara mulai berkembang pesat pasca tren produksi kendaraan berbasis kawasan dari wilayah Eropa dan Asia. Adanya perubahan tren dalam rantai pasokan kendaraan global berbasis wilayah mempengaruhi terbentuknya integrasi industri otomotif Amerika Utara. NAFTA pada awal pembentukannya memiliki sejumlah manfaat terhadap industri otomotif yakni menghapus tarif, menghilangkan hambatan, menciptakan wilayah perdagangan yang terpadu dimana memungkinkan produsen dan pemasok kendaraan tetap kompetitif dengan meningkatnya pesaing global (Canis, Villareal, & Jones, 2017). Perkembangan produksi otomotif di wilayah NAFTA memiliki hubungan yang sangat terkait antara pembuat mobil dan pemasok sumber suku cadang dan komponen. Kanada dan Meksiko dalam kerangka perjanjian perdagangan ini memasok suku cadang kendaraan pabrik di Amerika Serikat lebih dari 58,7 miliar. Industri Otomotif AS setidaknya mengirim lebih dari 71% ekspor kendaraan bermotor ke Kanada dan Meksiko (Dziczek, Schultz, Swiecki, & Chen, 2018). NAFTA memberikan kelonggaran bagi produsen otomotif dalam menentukan keuntungan dan harga produksi yang murah. Amerika Serikat, Meksiko, dan Kanada setidaknya telah menghasilkan produksi kendaraan ringan sebanyak 17,8 juta unit pada tahun 2016, terintegrasinya sektor otomotif dalam NAFTA menstimulasi peningkatan pembuatan konten kendaraan di wilayah Amerika Utara (Dziczek K. B., 2016).

D. Dampak Pemberlakuan Ketentuan Otomotif NAFTA terhadap Industri Otomotif AS

Pemberlakuan ketentuan otomotif yang ada di dalam kesepakatan NAFTA mempengaruhi perkembangan industri otomotif di ketiga negara NAFTA khususnya Amerika Serikat. Dalam ketentuan NAFTA tersebut mempengaruhi sektor-sektor di dalam industri otomotif seperti pertumbuhan produksi kendaraan ringan, suku cadang, ekspor-impor ketiga negara serta jumlah dan biaya upah pekerja manufaktur didalamnya.

1. Produksi Kendaraan Ringan AS

Ketentuan yang sudah diatur dalam NAFTA dalam realitanya berjalan tidak sesuai ekspektasi Amerika yang dimana pada awalnya NAFTA diyakini akan menstimulasi jumlah pekerjaan, produksi bahkan ekspor mobil ke potensi pasar dua mitra dagangnya tersebut. Hal tersebut ditunjukkan dalam terjadinya penurunan produksi AS dan peningkatan produksi kendaraan di Meksiko dalam rentang tahun 1995-2016 meski pada tahun 1993-1995 terjadi peningkatan produksi di AS (Tabel 3.3).

Tabel 3.3 Produksi Kendaraan Ringan Amerika Utara

Table 1. North America's light vehicle production, by country, 1990–2016

	1990	1995	2000	2005	2010	2016
Mexico	6.5	6.1	10.9	10.2	18.9	19.5
United States	77.9	78.0	72.1	73.2	63.8	67.2
Canada	15.6	15.9	17.0	16.7	17.3	13.3
Total (units)	12,247,273	14,908,686	17,162,649	15,750,904	11,910,873	17,748,953

Notes: All values are in percent except for those in the final row. Columns (share values) may not total because of rounding.

Source : "Mexico's Growing Role in the Auto Industry Under NAFTA: Who Makes What and What Goes Where" (Klier/Rubenstein), Federal Reserve Bank of Chicago, <https://www.chicagofed.org/publications/economic-perspectives/2017/6> (Accessed on Dec 26, 2019).

Perkembangan produksi salah satunya pertumbuhan volume produksi kendaraan ringan di Meksiko, meningkat dari 6,2 persen pada 1995 menjadi 10,9 persen pada 2000, 18,9

persen pada 2010, dan 19,5 persen pada 2016. Antara 1995 dan 2016, pangsa produksi kendaraan ringan Amerika Utara menurun di Amerika Serikat dari 78 persen menjadi 67 persen dan di Kanada dari 16 persen menjadi 13 persen (Klier & Rubenstein, 2017).

2. Perdagangan Kendaraan dan Suku Cadang AS

Selain berkembangnya sektor produksi kendaraan di Meksiko total perdagangan kendaraan dan suku cadang pada tahun 1993-2016 melonjak naik dimana impor AS berjumlah dua kali lipat dari total eksportnya terhadap Meksiko. Sementara itu dengan Kanada masih ada keseimbangan yang dimana dalam perdagangan kendaraan AS mengimpor lebih banyak, sebaliknya Kanada mengimpor lebih banyak suku cadang dari AS pada tahun 2016 (Tabel 3.4) (Villarreal & Ferguson, 2017).

Tabel 3.4 Perdagangan Kendaraan dan Suku Cadang US dengan Mitra Dagang NAFTA

	1993			2016			% Change 1993-2016	
	Exports	Imports	Total	Exports	Imports	Total	Exports	Imports
Mexico								
Vehicles	0.2	3.7	3.9	4.6	49.7	54.3	2222%	1242%
Parts	7.3	7.4	14.7	22.5	46.3	68.9	209%	526%
Total	7.5	11.1	18.6	27.2	96.0	123.2	262%	765%
Canada								
Vehicles	8.2	26.7	34.9	26.1	46.7	72.7	218%	75%
Parts	18.2	10.3	28.5	26.4	14.0	40.5	45%	36%
Total	26.4	37.0	63.4	52.5	60.7	113.2	99%	64%
World								
Vehicles	18.9	63.0	81.9	68.4	199.5	267.9	262%	217%
Parts	33.4	38.3	71.7	64.08	115.4	179.5	92%	201%
Total	52.3	101.3	153.6	132.5	314.9	447.4	153%	211%

Source : “The North American Free Trade Agreement (NAFTA)” (Villarreal/Ferguson), Congressional Research Service, <https://fas.org/sgp/crs/row/R42965.pdf> (Accessed Dec 25, 2019)

Sejak terbentuknya NAFTA pertumbuhan ekspor otomotif di Amerika Serikat memang mengalami peningkatan

yang dimana pada sektor ekspor mengalami peningkatan sebesar 262% pada perakitan kendaraan dan suku cadang , namun pertumbuhan ekspor tersebut tidak seimbang dengan jumlah impor yang dilakukan AS terutama dengan Meksiko yakni pada tahun 2016 AS mengimpor kendaraan dan suku cadang sebanyak \$123,2 billion yang dimana meningkat lebih besar sebanyak 765% dari awal pembentukan NAFTA (Villarreal & Fergusson, 2017).

3. Pertumbuhan Pekerja AS

Di dalam industri otomotif selain mencakup perdagangan kendaraan dan suku cadang, pekerja didalam sektor ini pun turut disorot perkembangannya. Pembentukan NAFTA dalam 20 tahun perkembangannya menyebabkan penurunan penggunaan pekerja di Kanada dan Amerika Serikat terutama AS. Pertumbuhan pekerja di sektor otomotif terlihat di Kawasan Meksiko (Tabel 3.5).

Tabel 3.5 Perkembangan Pekerja otomotif di Tiga Negara NAFTA Tahun 1994-2013

	United States	Mexico	Canada^a
1994	1,168	122	128
2013	820	552	115

a. 2012 data is the latest available for Canada.

Source : “NAFTA at 20: Misleading Charges and Positive Achievements” (Hufbauer/Cimino/Moran), NAFTA 20 Years Later, PIIE, <https://www.piiie.com/publications/briefings/piieb14-3.pdf> (Accessed on 26 Dec,2019)

Pada rentang pembentukannya tahun 1994 hingga 20 tahun berlangsung dinamika perdagangan tersebut, NAFTA telah memberikan dampak yang cukup keras bagi para pekerja

Amerika dan komunitas didalamnya, Pada kurun waktu tersebut setidaknya lapangan tenaga kerja AS turun hampir sepertiga dari total jumlah pekerjaan sebelum adanya NAFTA pada tahun 1993 ke tahun 2013 turun setidaknya 28% (Tabel 3.5) (Hufbauer, Cimino, & Moran, 2014). Ekonom memaparkan bahwa setidaknya 850.000 pekerjaan di Amerika Serikat pada rentang 1993-2013 hilang disebabkan *outsourcing* di Meksiko (Citizen, 2018).

Institut Kebijakan Ekonomi (EPI) memperkirakan bahwa peningkatan defisit perdagangan AS dengan kedua mitra dagangnya tersebut mempengaruhi hilangnya sekitar satu juta pekerjaan di AS mulai tahun 2004. Hal ini pun berlanjut hingga tahun 2016, Biro Statistik Tenaga Kerja AS mengungkapkan hal tersebut mempengaruhi terjadinya penurunan upah dari adanya pemindahan pekerja manufaktur, pada tahun 2016 satu dari 4 pekerja yang mengalami pemindahan pekerjaan mendapatkan penurunan upah lebih dari 20%. Banyak pekerja yang dipindahkan ke sektor jasa dengan bayaran yang lebih rendah, pada rentang dari awal pembentukan NAFTA yakni 1993 hingga tahun 2017 setidaknya sektor manufaktur kehilangan 4,5 juta pekerjaan (Scott R. E., 2006).

4. Keseimbangan Perdagangan AS dengan Kedua Mitra Dagang NAFTA

Pada perkembangannya NAFTA membawa total perdagangan AS, Kanada dan Meksiko di tahun 2016 ke arah defisit. Perdagangan kendaraan rakitan AS dengan Kanada pada tahun 2016 adalah -\$20,4 miliar dan dengan Meksiko -\$45,3 miliar sementara pada suku cadang -\$26,4 miliar, hanya pada perdagangan suku cadang kendaraan AS dengan Kanada mencatat surplus sebesar \$7 miliar (Gambar 3.3) (Canis, Villareal, & Jones, 2017).

Gambar 3.3 Trade Balance Suku Cadang dan Kendaraan AS Tahun 2016



Source : CRS, based on data from U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, “Global Patterns of Merchandise Trade,” interactive table, April 12, 2017.

Kesepakatan NAFTA dalam bidang otomotif hingga tahun 2017 yang hanya berisikan ketentuan asal sebesar 62,5% dalam produksi kendaraan ringan dan 60% persyaratan suku cadang pada awalnya diprediksi akan cukup menstimulasi peningkatan jumlah pekerjaan dan perdagangan AS. Hal tersebut dalam perjalanannya bertolak belakang dengan kenyataan yang didapat di tahun-tahun terakhir yakni kontribusi NAFTA dalam penyebab berkurangnya lapangan kerja dalam industri barang dengan upah tinggi (SCOTT, 2006).

Ketentuan awal NAFTA yang tidak berisikan aturan ketat terkait pekerja dan upah pekerja di ketiga negara tersebut dalam realitanya merangsang peningkatan pemindahan sejumlah pabrik suku cadang dan kendaraan bermotor ke Meksiko demi tujuan memangkas harga produksi. Hal tersebut memberikan dampak yang negative kepada industri AS yakni pemindahan lokasi pabrik dan upah biaya pekerja yang murah di Meksiko menyebabkan peningkatan yang signifikan terhadap

pertumbuhan pekerja di daerah tersebut. Upah manufaktur rata-rata \$ 4,50 per jam di Meksiko, dibandingkan dengan \$ 19,50 di Amerika Serikat (Hufbauer, Cimino, & Moran, 2014).

Perbedaan upah yang ada diantara ketiga negara menyebabkan tutupnya pabrik di AS, memberi tekanan pada upah nasional AS, dan terjadinya PHK masal serta mengganggu keseimbangan perdagangan AS dan Meksiko yang mengalami defisit. Amerika menilai aturan lama yang ada di dalam NAFTA kurang kompetitif dan sudah tidak relevan yang dimana rentang gaji pekerja Meksiko, AS dan Kanada belum diatur secara adil. Biaya upah pekerja Meksiko menyebabkan hilangnya pekerjaan di AS. Namun, Amerika Serikat dalam perkembangannya menyadari bahwa NAFTA tidak memuat aturan yang mengatur hal-hal yang menyebabkan defisit di sektor otomotif seperti ketentuan pekerja dan pelacakan konten aluminium dan baja terkait suku cadang. Kerugian yang didapat oleh Amerika Serikat akan tidak adanya ketentuan didalam NAFTA yang mengatur sejumlah penyebab defisit sektor otomotif, membuat Donald Trump maju untuk melakukan pembaharuan NAFTA yang merupakan janji kampanyenya sejak tahun 2016. Donald Trump maju untuk memperbaharui kesepakatan dagang yang telah bertahun-tahun memberikan kerugian terhadap industri nasional AS yang salah satunya sektor otomotif, Donald Trump menilai bahwa NAFTA merupakan perjanjian terburuk yang pernah AS tandatangani (BBC, 2017).

E. Target Ketentuan Baru AS dalam NAFTA

Amerika Serikat mengirimkan pemberitahuan kepada Kongres untuk melakukan negosiasi ulang bersama dua mitra dagangnya terkhususnya dalam sektor otomotif dengan mengusulkan ketentuan baru yakni salah satunya meningkatkan ambang batas dan ketentuan konten asal wilayah dan Amerika Serikat dalam pemroduksian kendaraan bahkan hingga ketentuan biaya upah pekerja di ketiga negara (Davis, 2017). Dalam proses pembaharuan tersebut Amerika mengeluarkan serangkaian target khususnya ketentuan asal wilayah Amerika Utara dan Amerika Serikat dalam industri otomotif yang bersifat *Buy American Policies* sebagai berikut ;

1. Memperkuat ketentuan asal wilayah dan Amerika Serikat. AS memasang standar tinggi yakni 85% pada proses pembaharuan dalam sektor konten asal kendaraan yang berikut mewajibkan 50% konten harus dibuat di AS untuk mendapatkan *duty-free*, di tengah realita bahwa konten asal wilayah yang sudah diatur dalam NAFTA yakni 62,5 % merupakan standar tertinggi yang pernah dibentuk dalam perjanjian AS (Tabel 3.6).
2. Pelacakan terhadap komponen, material dan bahan berasal dari wilayah Amerika Utara dan Amerika Serikat dalam pemroduksian kendaraan.
3. Mendirikan Lembaga yang memberikan validasi dan verifikasi terhadap konten wilayah yang terkandung dalam produksi suku cadang, komponen dan mobil tersebut.
4. Memasukkan ketentuan tenaga kerja dan standar rata-rata upah pekerja kedalam perjanjian NAFTA inti demi melindungi industri nasional Amerika Serikat.

Tabel 3.6 Ketentuan Otomotif AS pada Sejumlah Perjanjian

Free Trade Agreement	Entry into Force	Motor Vehicle Product Rules of Origin to Obtain FTA Benefits
Canada-U.S. Free Trade Agreement (CUFTA)	1989	At least 50% domestic content requirement.
North American Free Trade Agreement (NAFTA)	1994	Regional value content (RVC) of at least 62.5% using the net cost requirement for passenger automobiles, light trucks, and their engines and transmissions; for other vehicles and auto parts, the threshold is 60%.
U.S.-Chile Free Trade Agreement	2004	RVC of not less than 30% when the build-up method is used, or 50% when the build-down method is used. Auto manufacturers can elect which method to use.
U.S.-Singapore Free Trade Agreement	2004	RVC of not less than 30% based on the build-up method for automotive products.
U.S.-Australia Free Trade Agreement	2005	RVC of not less than 50% under the net cost method for automotive products.
Peru Trade Promotion Agreement	2009	RVC of not less than 35% based on the net cost method.
Dominican Republic – Central America (CAFTA-DR) Free Trade Agreement (Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, and the Dominican Republic)	Signed 2004; entered into force with individual countries from 2006 through 2009	Rules of Origin were largely modeled upon NAFTA and the U.S.-Chile FTA; include RVC of not less than 35% under net cost; not less than 35% under build-up; or not less than 50% under build-down. Auto manufacturers can elect which method to use.
U.S.-South Korea Free Trade Agreement	2012	One of three RVC tests can be used: not less than 55% under build-down; not less than 35% under build-up; and not less than 35% under the net cost method. Motor vehicle manufacturers can elect which method to use.

Source : “NAFTA and Motor Vehicle Trade”

<http://fas.org/sgp/crs/row/R44907.pdf> (Accessed on Dec 27,2019).

Proposal objektif AS tersebut berisikan ketentuan-ketentuan yang bersifat proteksionis dan ambisius yang dimana ketentuan 50% konten AS tersebut akan sulit diterima kedua mitra dagangnya tersebut, selain itu ketentuan pekerja rata-rata yang akan menyulitkan Meksiko dalam menyeimbangi upah

Kanada dan AS. Standar upah baru yang tinggi pun disinyalir akan mengganggu estimasi harga akhir produk kendaraan yang memungkinkan naik drastis (Car Group, 2017).

Dinamika ketentuan NAFTA pada awal pembentukannya diharapkan menjadi sebuah alat yang dapat menstimulasi perkembangan dan pertumbuhan sektor-sektor industri, impor dan penciptaan lapangan pekerjaan di ketiga negara NAFTA khususnya Amerika Serikat, Namun dalam perkembangannya ketentuan lama NAFTA dalam industri salah satunya otomotif justru merugikan AS. Ketentuan-ketentuan lama NAFTA mempengaruhi keseimbangan perdagangan AS dengan kedua mitranya serta menghilangkan jumlah pekerjaan dan pabrik di AS. Dalam mengatasi hal tersebut, Amerika Serikat berusaha melakukan upaya dan strategi dalam mencapai hal tersebut, yang salah satunya meningkatkan ketentuan industri otomotif sebesar 85% dari ketentuan semula 62,5% yang dimana 50% nya harus berasal dari Amerika Serikat, yang pada kenyataannya ketentuan lama merupakan ketentuan tertinggi dalam perjanjian AS. Bagaimana AS mengupayakan ketentuan yang ambisius tersebut ditengah fakta Meksiko yang masih menikmati *surplus* akan ketentuan lama, dan Kanada untuk menyetujui ketentuan yang bersifat *proteksionis* sepihak tersebut, selain itu ketentuan baru usulan AS pun akan berisikan ketentuan ketat terkait pekerja yang akan menyulitkan Meksiko dan turut memberikan dampak berkurangnya efisiensi terhadap biaya pembuatan mobil di Amerika Utara. Upaya yang dilakukan AS terhadap kedua mitra dagangnya dalam mencapai pembaharuan poin perjanjian NAFTA dalam sektor industri otomotif akan dibahas di bab selanjutnya.