

Kesepakatan Meksiko atas NAFTA: Peranan Carlos Salinas de Gortari dan Pengabaian Kondisi Domestik

Shafira Elnanda Yasmine

*Program Studi S1 Ilmu Hubungan Internasional
Universitas Airlangga*

ABSTRACT

Mexico, along with United States and Canada made a deal toward regional free trade area, known as NAFTA which effectively operated in January 1st 1994. By signing NAFTA, Mexico held the commitment to reduce tariff in agricultural commodity in turn to decrease United States and Canada's trade barrier and restriction. But this economic integration obtains a protest from domestic people represented by Zapatista Army of National Liberation (EZLN) in the same date of NAFTA operationalisation. The motive behind the rebellion was suffers and poverty endured by indigenous people in Chiapas, mainly because of NAFTA and free trade. But the domestic restrain did not stop Mexico President, Carlos Salinas, to fulfill Mexico's commitment toward NAFTA. This paper aims to explain reason and factor that drive Salinas signing NAFTA although there was domestic uprising happened in Mexico, focusing on individuality of Salinas as main actor in decision making process.

Key words: *Carlos Salinas, NAFTA, Chiapas, free trade*

Meksiko bersama Amerika Serikat dan Kanada menyepakati zona perdagangan bebas yang dikenal dengan NAFTA yang mulai beroperasi pada 1 Januari 1994. Dengan menandatangani NAFTA, Meksiko berkomitmen untuk mengurangi tarif produk agrikultur demi dihilangkannya hambatan dan restriksi perdagangan Amerika Serikat dan Kanada. Namun integrasi ekonomi ini mengalami tekanan dari domestik Meksiko yang dilakukan pemberontak Zapatista Army of National Liberation (EZLN) bersamaan dengan beroperasinya NAFTA. Kelompok ini bergerak karena penderitaan rakyat Chiapas terutama karena NAFTA dan perdagangan bebas. Tekanan domestik yang terjadi rupanya tidak menjadi hambatan bagi presiden Meksiko saat itu, Carlos Salinas, untuk tetap menjalani komitmennya dalam NAFTA. Tulisan ini berupaya menjelaskan faktor dan alasan yang melatarbelakangi Salinas menandatangani NAFTA di tengah tekanan domestik dari pemberontakan EZLN berfokus pada individu Salinas sebagai aktor utama pengambil keputusan.

Kata-kata Kunci: *Carlos Salinas, NAFTA, Chiapas, perdagangan bebas*

Penghujung dekade 1980 menjadi situasi yang sulit bagi perekonomian Meksiko. Saat itu Meksiko dipimpin Presiden de La Madrid, yang pada masa akhir jabatannya mewariskan banyak catatan buruk bagi ekonomi Meksiko. Mata uang Meksiko, Peso, mengalami devaluasi di pasar bebas yang berujung pada inflasi. Selama kurun waktu 6 tahun sejak 1982 pendapatan Meksiko menurun sebesar 40%, inflasi terus bertambah mencapai 160% dalam 6 tahun. Menghadapi situasi ini, de la Madrid membekukan harga dan mengurangi jumlah pajak pertambahan nilai yang harus dibayar masyarakat miskin sebesar 6%. Upaya ini sejenak menurunkan inflasi dari 15.5% pada bulan Januari menjadi 1% pada bulan Agustus. Namun kondisi tidak kunjung stabil karena harga minyak terus jatuh. Pada saat itu, Meksiko banyak menerima hutang luar negeri untuk menyeimbangkan neraca perdagangannya. Amerika Serikat pada tahun 1988 memberi pinjaman sejumlah 3,5 juta Dolar, mengikat Meksiko pada Bank Dunia dan IMF (motherearthtravel.com t.t.).

Meksiko selanjutnya dipimpin oleh Carlos Salinas de Gortari yang mulai menjalankan tugasnya sebagai presiden terhitung pada 1 Desember 1988. Sebelumnya, Salinas adalah Menteri Anggaran dan Pembiayaan pada masa pemerintahan de la Madrid. Pada pidato inagurasinya, Salinas telah mengungkapkan bahwa ekonomi akan menjadi prioritas dalam kepemimpinannya. Orientasi ekonominya adalah perdagangan dan pasar bebas. Hal ini menjadikan Meksiko di bawah Salinas sebagai mitra yang potensial bagi negara lain, terutama Amerika Serikat. Salinas dan Presiden Amerika Serikat saat itu, Bush senior, bertemu pada 1988 ketika keduanya adalah presiden yang baru saja memenangkan pemilu. Bush secara langsung menawarkan kesempatan untuk menciptakan area perdagangan bebas antara kedua negara. Pada tahun 1990, kedua pemerintahan menyetujui prinsip negosiasi untuk perdagangan bebas dengan mengurangi hambatan perdagangan, kuota, lisensi, serta tarif perdagangan. Perjanjian ini kemudian disepakati oleh Amerika Serikat, Kanada, dan Meksiko pada 17 Desember 1992 dan secara efektif berlaku pada 1 Januari 1994.

Namun pada tanggal yang sama pemberontakan pecah di Chiapas oleh rakyat setempat yang tergabung dalam Zapatista National Liberation Army. Di bawah pemimpinnya, Marcos, kelompok ini mendeklarasikan perang terhadap pemerintah Meksiko. Pemberontakan dilakukan kelompok Zapatista atas munculnya ketakutan bahwa impor dari Amerika Serikat akan mematikan produksi agrikultur lokal yang masih rendah teknologi. Rakyat Chiapas menganggap NAFTA sebagai matinya sertifikat bagi kelompok Indian di Meksiko. Perdagangan bebas yang dicanangkan melalui NAF-

TA dianggap mengambil harta berharga penduduk Chiapas yaitu tanah yang kaya minyak. Bantuan yang diberikan Amerika Serikat salah satunya bertujuan menormalkan kembali harga minyak. Satu paket dengan bantuan tersebut adalah akses perusahaan minyak Amerika Serikat atas ladang minyak di Chiapas. Hal ini memantik kemarahan rakyat setempat yang segera melakukan perlawanan.

Sikap Meksiko yang menyepakati NAFTA dalam instabilitas domestiknya menimbulkan pertanyaan. Lebih utamanya adalah peran Presiden Carlos Salinas sebagai individu pengambil keputusan dalam kebijakan Meksiko ini. Apakah Presiden Salinas telah mempertimbangkan segala konsekuensi yang mungkin muncul dengan menandatangani NAFTA? Apakah suara warga pribumi tidak lebih penting dari aktivitas perdagangan bebas yang dikehendaki Meksiko? Apakah dorongan yang menyebabkan Presiden Salinas bertindak demikian? Tulisan ini berupaya menggambarkan politik luar negeri Meksiko yang menyepakati NAFTA di tengah instabilitas domestik dari perspektif Presiden Carlos Salinas de Gortari. Peringkat analisis yang digunakan adalah peringkat individu untuk menjawab kontradiksi antara kebijakan luar negeri Meksiko dan situasi domestik yang melandanya.

Individu sebagai Unit Analisis

Bagaimanapun situasi dan dinamika yang terjadi pada kondisi domestik maupun internasional suatu negara, keputusan tetap berada di tangan pemimpin negara. Pemimpin merupakan pihak yang memiliki hak untuk menentukan kebijakan luar negeri. Perumusan kebijakan luar negeri sendiri merupakan suatu keluaran setelah penentu kebijakan menimbang keadaan internal dan eksternal untuk menentukan alternatif yang akan diambil. Alternatif tersebut dimaknai sebagai kebijakan untuk memenuhi kepentingan nasional negara. Kita tidak dapat melihat apa yang terjadi dalam proses tersebut, karena penggodokan kebijakan berada dalam situasi yang digambarkan seperti kotak hitam (Neack 2008, 33). Segala informasi mengenai isu terkait, aksi, dan reaksi yang mungkin muncul, serta estimasi kesuksesan digodok dalam kotak tersebut. Di dalamnya, dilaksanakan kalkulasi untuk memperhitungkan tindakan apa yang paling memaksimalkan keuntungan dan meminimalisir biaya yang ditimbulkan. Kebijakan luar negeri mengandung aspek rasionalitas, pemimpin mengambil pilihan terbaik sekalipun hanya memenuhi nilai minimal agar suatu kebijakan dapat dikatakan sebagai pilihan yang baik (Neack 2008, 34).

Sikap pemimpin-pemimpin bertipe rasional menurut Neack (2008) kurang lebih sama. Namun tidak semua aktor dalam politik internasional jika dihadapkan dalam satu kondisi yang serupa akan bertindak sama. Jika terdapat situasi yang menjadikannya berbeda, maka pemimpin sebagai individu perlu dipelajari lebih lanjut sikap dan motif yang mendasari kebijakan yang diambilnya. Menurut Hermann (1980), terdapat dua tipe pemimpin yaitu pemimpin yang agresif dan pemimpin yang bersifat damai. Pemimpin yang agresif cenderung memiliki kebutuhan tinggi akan kekuasaan, tidak begitu kompleks, kurang memercayai pihak lain, nasionalismenya tinggi, dan percaya bahwa mereka memiliki kontrol dalam tindakan yang mereka lakukan. Sementara pemimpin yang bersikap damai membutuhkan afiliasi daripada kekuasaan, memiliki kompleksitas yang tinggi, memercayai pihak lain, tidak begitu tinggi nasionalismenya, serta kurang memiliki kepercayaan bahwa mereka memiliki kemampuan untuk mengontrol situasi yang melibatkan negaranya (Hermann 1980, 8).

Enam karakteristik ini menggambarkan 4 tipe personal yang dianggap penstudi kebijakan luar negeri sebagai aspek yang berpengaruh bagi seorang individu untuk mengambil keputusan. Keempat tipe tersebut adalah asumsi yang dimiliki pemimpin mengenai dunia. Kepercayaan ini meliputi nasionalisme pemimpin dan kepercayaan dirinya untuk mengontrol situasi. Selanjutnya adalah motif yang menjadi interpretasi pemimpin mengenai keadaan sekitar dan strategi yang akan mereka gunakan. Ketiga adalah gaya pengambilan keputusan yang mengandung preferensi metode yang akan diambil. Terakhir adalah karakteristik personal yang dimiliki pemimpin (Hermann 1980, 9-10).

Teori Perdagangan Bebas: Neoliberalisme

Untuk memahami logika perdagangan bebas dalam kasus ini, neoliberalisme merupakan teori yang paling mampu menjelaskan motif pengambil kebijakan. Menurut David Harvey (2005), neoliberalisme adalah teori ekonomi politik yang menyarankan pentingnya kebebasan individu dalam menjalankan usaha untuk kesejahteraannya. Aktivitas ekonomi dikarakteristikan dalam perdagangan bebas, pasar bebas, serta kebebasan individu untuk memiliki properti. Peranan negara adalah untuk menciptakan kerangka yang memadai untuk memfasilitasi praktiknya. Negara harus menjamin kualitas dan integritas uang yang berputar. Negara juga harus menyediakan militer, pertahanan, kebijakan, serta struktur legal untuk mengamankan properti privat, dan jika dibu-

tuhkan negara harus melakukan tindakan yang perlu untuk membuat pasar berfungsi. Pasar tidak hadir begitu saja, pasar harus diciptakan. Negara memiliki kewenangan untuk menciptakan pasar, namun dalam kondisi ini peranan negara dalam mekanisme pasar haruslah minim. Negara tidak dapat mengatur harga karena kelompok-kelompok yang berkepentingan di pasar memiliki hak untuk memaksimalkan keuntungan baginya (Harvey 2005, 2).

Analisis Individu Carlos Salinas

Jika bukan Salinas Presiden Meksiko terpilih pada 1988, mungkin kebijakan yang diambil Meksiko saat itu akan berbeda. Latar belakang, pemikiran, dan prioritasnya menjadi faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan dan turut digodok dalam kotak hitam proses pengambilan kebijakan. Carlos Salinas de Gortari lahir pada 3 April 1948 di kota kecil bernama Agualeguas, Neuvo Leon, yang berjarak sekitar 25 mil dari perbatasan Amerika Serikat. Dia dibesarkan dalam keluarga yang aktif dalam politik. Ayahnya, Raul Salinas Lozano, adalah senat untuk negara bagian Neuvo Leon dan pada 1958 menjadi sekretaris industri dan perniagaan Meksiko selama 6 tahun. Carlos Salinas menempuh pendidikan tingginya di National Autonomous University of Mexico, mengambil jurusan Ekonomi. Pendidikan lanjutannya ditempuh di Harvard. Disertasinya berjudul 'Produksi dan Partisipasi Politik Warga Meksiko di Perbatasan' membawanya pada gelar Ph.D. Ekonomi Politik pada 1978.

Pada tahun 1982, Miguel de la Madrid, salah seorang profesor ekonomi Salinas semasa pendidikan tingginya menjadi presiden, memberikan jabatan sekretaris perencanaan dan anggaran pada Salinas, mantan muridnya yang brilian. Karir melonjak dengan cepat bagi Salinas, hingga pada tahun 1988 dia terpilih sebagai presiden. Pemilihan umum yang membawanya pada kursi kepresidenan penuh dengan kontroversi. Kemenangan Salinas mewakili Partido Revolucionario Institucional (PRI) kurang dari 51% suara populer. Beberapa analisis menyatakan bahwa Salinas tidak memenangkan suara mayoritas. Namun Salinas tetap menjadi pemimpin yang sah melalui pemilu terhitung sejak 1 Desember 1998 (biography.yourdictionary.com t.t.).

Neoliberalisme dan Globalisasi dalam Pandangan Salinas

Meksiko menjadi bagian dari NAFTA tidak terlepas dari latar belakang Presiden Salinas yang merupakan ekonom ulung. Ketika ter-

pilih menjadi presiden, usianya masih 40 tahun. Terpilihnya Salinas menggantikan de la Madrid mengindikasikan adanya kelanjutan kebijakan ekonomi de la Madrid yang sebagian besar dibentuk oleh Salinas. Gelarnya adalah Ph.D. lulusan Harvard; Salinas adalah teknokrat yang kompeten di bidang ekonomi namun kurang memiliki pengalaman politik (motherearthtravel.com t.t.). Tahun 1993 melalui pidato yang disampaikannya dalam wisuda mahasiswa MIT, Salinas menyampaikan pandangannya mengenai dinamika ekonomi dunia dan globalisasi. Dunia yang baru saja keluar dari fase Perang Dingin saat itu menunjukkan bahwa tidak ada kepastian yang dapat dijamin dalam sistem internasional. Sebelumnya menurut Salinas, terdapat batasan yang jelas antara ideologi dan kepribadian yang tergambar dalam dua kubu ketika era Perang Dingin. Dualitas semacam ini tidaklah membingungkan. Namun memasuki era baru, Salinas menyadari sentralisasi dalam birokrasi bukanlah jawaban atau peluang yang lebih baik bagi masyarakat. Ekonomi kian terintegrasi dari hari ke hari. Globalisasi adalah fakta dari kehidupan ekonomi dan isolasi adalah kekalahan diri (Salinas 1993).

Meksiko pada tahun 1980-an mengalami inflasi yang tinggi, hutang luar negeri, dan tidak ada pertumbuhan ekonomi. Tidak ada investasi untuk pendidikan, infrastruktur, dan pembangunan sosial. Salinas menganggap ini adalah momentum yang tepat untuk perubahan Meksiko. Hanya melalui perubahan, peluang baru didapatkan oleh warga Meksiko. Membuka perekonomian banyak mengubah Meksiko. Nilai inflasi turun dan pertumbuhan mulai muncul. Pemerintah berhasil mengeliminasi defisit dalam neraca perdagangan, bahkan mencapai surplus. Perdagangan global adalah cara untuk meningkatkan standar hidup rakyat Meksiko dan karenanya bersama Amerika Serikat dan Kanada, dibentuk area perdagangan bebas kawasan Amerika Utara (Salinas 1993).

Karakteristik Salinas sebagai *Consiliatory Leaders*

Latar belakang Salinas sebagai seorang ekonom sangat berpengaruh pada orientasi luar negerinya. Pada wawancara sebelum inagurasi, Salinas telah menjanjikan modernisasi politik, ekonomi, dan budaya. Saat berpidato, Salinas menyatakan pentingnya ekonomi untuk masa depan bangsa. Permasalahan utama yang dihadapi Meksiko adalah lilitan hutang luar negeri sehingga dalam negosiasi yang dilakukannya, Salinas berprinsip untuk mengembalikan pertumbuhan ekonomi. Selama 11 hari memerintah, Salinas membuat gebrakan baru dengan mengakhiri pembekuan harga

yang dilaksanakan pada masa de la Madrid. Salinas mengesahkan upaya de la Madrid untuk bergabung dengan GATT. Dia berpikir bahwa Meksiko harus membuka dan mengintegrasikan diri secara lebih ekstensif dalam ekonomi dunia untuk mencapai pertumbuhan dan membuka lapangan kerja bagi angkatan kerja muda.

Salinas berupaya meluaskan pasar hingga Eropa dan Jepang. Namun sayangnya secara geografi, sejarah, infrastruktur, investasi, dan faktor lain mengarah pada pengaruh besar Amerika Serikat atas segala aktivitas ekonomi Meksiko (motherearthtravel.com t.t.). Salinas sendiri berkata bahwa tidak mungkin mengabaikan hubungan Amerika Serikat dengan Meksiko. Hampir 20 juta penduduk Amerika Serikat berasal dari Meksiko. Amerika Serikat juga menjadi lapangan kerja bagi warga Meksiko yang pada awal 1990-an sekitar 5 juta warga Meksiko bekerja di Amerika Serikat. NAFTA adalah bentuk afiliasi bilateral antara kedua negara yang merepresentasikan kerjasama yang terinstitusi sekaligus sebagai bentuk hubungan baru antara Amerika Serikat dan Meksiko (Salinas 2002). Ulasan ini menggambarkan pentingnya afiliasi bagi Salinas untuk perbaikan ekonomi negara yang baru dipimpinnya.

Sifat Salinas lainnya dijelaskan dalam pendekatan Hermann (1980) yaitu mudahnya dia memercayai pihak lain. Ketika pertama bertemu Presiden Bush pada 12 November 1988, niatan Salinas adalah menegosiasikan hutang luar negeri Meksiko. Saat itu menurut Salinas, Bush adalah seorang yang berderajat dan memahami kondisi Meksiko beserta sensibilitasnya. Bush secara langsung menawarkan pembentukan zona perdagangan bebas antara Amerika Serikat dan Meksiko. Sebelumnya, Amerika Serikat dan Kanada telah bernegosiasi mengenai perjanjian serupa. Saat itu menurut Salinas, tidak ada persiapan yang dibawanya mengenai perdagangan bebas. Tujuan awal Salinas menemui Bush adalah untuk menegosiasikan hutang luar negeri Meksiko sehingga Salinas menyatakan penolakannya pada NAFTA. Bush menerimanya dan mulai menegosiasikan pengurangan hutang luar negeri Meksiko. Namun negosiasi untuk membentuk zona perdagangan bebas terus berlangsung dan selama itu pula Meksiko terus menjalin aliansi dengan Amerika Serikat (Salinas 2002).

Kepercayaan tinggi juga diberikan Salinas pada Kanada. Pada pertengahan 1990, Salinas menyambut kedatangan Perdana Menteri Kanada ke Meksiko, Brian Mulrenoy. Keduanya berbicara di Los Pinos dan Mulroney menceritakan pengalamannya dalam menciptakan zona perdagangan bebas Kanada-Amerika Serikat yang difinalisasi beberapa bulan sebelumnya. Mulroney menyarankan pada Salinas untuk memutuskan perihal yang akan dan tidak akan dinegosiasikan

dalam membangun zona perdagangan bebas. Dengan demikian, tambah Mulroney, tidak akan ada pihak yang dianggap tidak sepenuhnya mengerti arah negosiasi. Salinas menganggap saran ini sebagai hal yang tidak terhingga nilainya dan menurutnya. Sekalipun pada akhir kunjungan Mulroney, dia mengatakan bahwa segala keputusan akhir terletak di tangan dan kedaulatan Meksiko (Salinas 2002).

Kebutuhan tinggi akan afiliasi dan mudahnya Salinas memercayai pihak lain menyebabkan kurangnya kepercayaan bahwa dia dapat mengontrol permasalahan Meksiko tanpa kerjasama dengan bantuan pihak lain sekalipun kalkulasi di atas kertas bisa jadi memang mengharuskan Meksiko membuka hambatan perdagangannya. Setelah Perang Dingin berakhir, Salinas melihat bahwa tatanan dunia tidak lagi sama. Untuk memperbaiki ekonomi, perdagangan, dan kemampuan bisnis masyarakat Meksiko adalah senjata utama untuk bangkit. Hal ini yang kemudian menjadi motivasi utama Salinas untuk menyetujui NAFTA setelah negosiasi yang panjang. Pengurangan hutang adalah hal yang diperlukan Meksiko. Namun globalisasi menjadi fenomena yang menurutnya harus dihadapi dengan integrasi ekonomi kawasan. Salinas akhirnya menyatakan pada Bush, "We want trade, not aid" (Salinas 2002).

Menuju penandatanganan perjanjian, banyak muncul pro kontra dalam negeri. Beberapa kritik terutama mengenai lingkungan muncul. Salinas berusaha mempersuasi pihak-pihak domestik dengan negosiasi. Langkah pertama yang ditempuh Salinas adalah menciptakan kesatuan dalam jajaran pemerintah Meksiko. Menurutnya, jika hal ini tidak tercapai, maka posisi Meksiko di depan Amerika Serikat akan lemah. Langkah selanjutnya adalah membentuk tim negosiasi yang dipimpin Jamie Serra dari Kementerian Keuangan. Salinas juga berupaya merangkul masyarakat sipil dengan membentuk kelompok yang terdiri dari perwakilan kelompok sosial. Para pebisnis juga turut dilibatkan. Sosialisasi dilancarkan melalui TV dan program radio. Hingga setelah lebih dari 200 rapat kementerian dan lebih dari 2000 rapat kelompok kepentingan, NAFTA ditandatangani pada 17 desember 1992.

Salinas dan Nasionalisme

Ketika dihadapkan pada situasi domestik di Chiapas, hal ini dapat dijelaskan dengan karakteristik pemimpin Hermann (1980) selanjutnya yaitu nasionalisme. Kebijakan yang diambil Salinas untuk memasuki perdagangan bebas adalah keputusan yang revolusioner, yang berlawanan dengan kebijakan presiden lain sebe-

lum Salinas. Tradisi sejarah Meksiko adalah nasionalisme ekonomi dan subsidi atas produk lokal untuk menjauhkan campur tangan asing dalam pasar lokal. Saat itu adalah saat pertama seorang presiden melihat hambatan perdagangan justru sebagai hal yang perlu dihilangkan dan secara publik mengaku bahwa perekonomian negaranya terhubung dengan Amerika Serikat dan hal ini tidak dapat dihindari adanya (biography.yourdictionary.com t.t.).

Sejak lama Meksiko berada dalam sistem perekonomian yang tertutup. Sistem pemerintahannya sejak tahun 1930 tersentralisasi. Selama sekian dekade, sistem ini bekerja baik. Namun setelah terjadi gejolak pada tahun 1968, banyak rakyat yang mulai mempertanyakan sistem ini. Nasionalisme dan dinamika menjadi hal yang terus diperdebatkan. Hanya saja saat itu pemikiran yang berkembang adalah memang benar bahwa sistem pemerintahan banyak mengandung kekurangan, namun sistem ini melindungi negara dari instabilitas dan eksploitasi. Untuk mereformasi sistem ini, terdapat ketakutan mengenai dunia luar bahwa membuka diri untuk berhubungan dengan negara lain akan menghilangkan identitas dan nilai tradisional yang telah lama dianut Meksiko. Sebelum Salinas, tidak ada momentum yang tepat untuk melakukan reformasi (Ronfeldt 1991, 1-2).

Salinas hadir dan membawa ide baru untuk menciptakan Meksiko yang baru pula. Salinas merestrukturisasi Meksiko dengan menghilangkan batas perdagangan, menyambut baik perdagangan bebas dan investasi, membongkar semua nilai sistem tradisional Meksiko (Ronfeldt 1991, 2). Bagi kelompok yang masih berpegang pada nilai tradisional Meksiko, tentunya hal ini sulit untuk diterima. Salinas membawa pemikiran baru mengenai bagaimana nasionalisme dipahami di Meksiko. Bagi Salinas kedaulatan dan kebangsaan tidak terancam dengan keterbukaan yang diupayakan. Namun kedaulatan tidak lagi dilihatnya seideal konsep kedaulatan sebelumnya. "Sovereignty has never been synonymous with self-sufficiency or autarchy... Interdependence does not necessarily run counter to sovereignty. Sovereignty is no longer rigid." (Salinas dalam Ronfeldt 1991, 4).

Salinas menekankan bahwa kebijakan luar negeri Meksiko selayaknya terus berdasarkan pada diversitas yang dimiliki Meksiko, sejalan dengan pandangan klasik kebijakan luar negeri Meksiko. Namun Salinas bersama jajaran pemerintahannya mengartikan hal tersebut sebagai upaya untuk melakukan liberalisasi politik ekonomi Meksiko sehingga meningkatkan interdependensi Meksiko dengan Amerika Serikat dan negara lain (Ronfeldt 1991, 4). Orientasi neoliberal Salinas mengurangi pertimbangannya terhadap kondisi domestik. Bagi penduduk pribumi di Chiapas, NAFTA menjadi pintu utama eksploi-

tasi asing. Upaya Salinas untuk merangkul segenap elemen Meksiko ternyata luput akan satu hal yakni wilayah miskin di Chiapas.

Chiapas terletak di bagian selatan Meksiko. Penduduknya adalah penduduk Indian yang tidak teredukasi dengan baik. Isu utama yang menjadi penyebab konflik adalah mengenai tanah. Sebelumnya pada Konstitusi Meksiko Artikel 27 dijelaskan bahwa pemerintah berkewajiban untuk melakukan konservasi, pembangunan yang seimbang di kawasan-kawasan yang berbeda, meningkatkan standar hidup baik di perbatasan sebaik di perkotaan dan distribusi kesejahteraan yang merata. Distribusi yang dimaksudkan dalam Artikel ini dilakukan dengan menjaga kelestarian ekologi dan memastikan bahwa semua komunitas memiliki **tanah** dan air serta memastikan bahwa petani kecil akan tetap berhak atas tanah. Namun dengan diberlakukannya NAFTA, supaya Meksiko lebih menarik bagi investor asing, Salinas mulai mengamandemen Artikel 27 yang berbunyi bahwa tanah komunitas dapat dibagi dengan cara dijual atau disewakan (american.edu t.t.).

Chiapas sejatinya adalah tanah yang kaya. Industri hidroelektrik di Meksiko sebesar 60% listriknya berasal dari Chiapas. Namun menurut laporan Human Right Watch, wilayah ini merupakan wilayah dengan keadaan ekonomi sosial terburuk di Meksiko. Kondisi antara kelompok pemilik tanah yang minoritas dengan penduduk asli yang mayoritas sangat bertentangan. Kedua kelompok ini hidup dalam kesenjangan yang besar. Dengan berjalannya NAFTA, tanah milik umum menjadi milik privat. Selain itu pemerintah juga menghilangkan subsidi jagung untuk petani lokal dan mengalokasikan dana subsidi tersebut untuk membeli jagung Amerika yang lebih murah. Maka, warga pribumi memutuskan untuk memperjuangkan hak mereka dengan melawan pemerintah daripada membiarkan tanah setempat dijual pemerintah mereka sendiri untuk kepentingan asing (Campbell 1996). Anggapan bahwa pemerintah telah menjual negaranya ditanggapi Salinas dengan menyatakan bahwa pada kenyataannya, segala upaya yang diambil pemerintah adalah untuk kelangsungan hidup warga Meksiko sendiri (Salinas 2002).

Arti Chiapas dan Arti NAFTA bagi Meksiko

Morgenthau menyatakan bahwa mendefinisikan kepentingan nasional berdasarkan kekuasaan membutuhkan paham rasionalitas. Aktor melakukan aksi berdasarkan perhitungan rasional yang berlandaskan motif dan preferensi ideologi aktor terkait (Neack 2008, 32). Dalam menandatangani NAFTA, Salinas ten-

tunya memahami dua kelompok yang tergabung berada dalam negaranya. Tidak semua memiliki kemampuan untuk menyongsong pasar bebas. Chiapas adalah salah satunya. Namun ketika Salinas pada akhirnya memutuskan untuk mengajukan kembali proposal NAFTA yang sempat ditolaknya, tindakan ini menunjukkan adanya perhitungan untung rugi yang mendasari aksinya.

Chiapas merupakan area seluas 28.653 mil persegi di selatan Meksiko dengan komoditas utama adalah pertanian. Sekalipun Konstitusi Meksiko sebelum tahun 1994 memberlakukan Artikel 27 yang melindungi tanah komunitas, hal ini tidak terjadi di Chiapas yang kurang memiliki kontrol atas tanahnya sendiri. Sumber daya alam Chiapas meliputi kopi, jagung, kakao, tembakau, gula, buah, sayur, dan madu berperan penting dalam perekonomian Meksiko. Chiapas juga merupakan kunci dari industri petrokimia dan hidroelektrik. 60% energi hidroelektrik diproduksi di Chiapas (Baum 2011). Chiapas sejatinya bernilai bagi Meksiko karena produksinya dalam minyak mentah, manufaktur, agrikultur, dan ekspor kopi. Dalam produksi kakao, Chiapas berada di peringkat nomor 2 yang menyumbang 60% dari produksi kopi Meksiko (history.com t.t.). Namun sumber daya manusia di Chiapas cukup rendah jika dibandingkan dengan wilayah lain di Meksiko. Sebanyak 48% penduduk dewasa masih buta huruf, 80% keluarga menghasilkan kurang dari 245 Dolar Amerika per tahunnya, dan 70% kawasan belum tersentuh listrik (Baum 2011).

Sementara NAFTA menurut Salinas membuka peluang atas terbentuknya lapangan kerja baru, terutama bagi sebagian besar penduduk Meksiko saat itu yang mengalami pengangguran. Membuka perekonomian adalah membuka negara pada investasi asing yang selama ini kerap diabaikan pemerintah Meksiko. Melalui NAFTA, pemerintah Meksiko berkomitmen untuk mengurangi proteksi pada agrikultur dalam jangka waktu 15 tahun dan sebagai balasan Kanada dan Amerika Serikat juga akan menurunkan hambatan dan proteksi perdagangannya. Liberalisasi berjalan dengan sangat cepat. Pada Juni 1985 izin impor sebesar 92%. Memasuki dekade 1990-an, izin impor jatuh hanya menjadi 11%. Begitu juga dengan tarif yang pada 1985 berada pada kisaran 34% turun menjadi 14% saja pada 1990. Kebijakan ini berdampak besar bagi perekonomian Meksiko. Nilai ekspor meningkat dari 3 juta Dolar pada 1975 menjadi 34,5 juta Dolar pada 1994. Pemasukan meningkat seiring meningkatnya penerimaan dari sektor minyak. Begitu juga dengan impor yang pada tahun 1975 sejumlah 7 juta Dolar meningkat menjadi 9 juta Dolar pada 1994. Pemasukan besar berasal dari manufaktur (Tornell & Esquivel 1997, 29).

Signifikansi Chiapas bagi Meksiko rupanya tidak signifikan keun-

tungan yang diterima Meksiko ketika Meksiko bergabung dengan NAFTA. Ketika Salinas memutuskan menandatangani NAFTA, yang ada dalam benaknya adalah bagaimana mengurangi hutang luar negeri Meksiko yang kian melilit dan membuka pasar baru untuk peluang ekonomi baru. Terlebih latar belakangnya yang seorang teknokrat ekonomi membentuk perspektifnya bahwa perdagangan bebas adalah jalan untuk mencapai kesejahteraan. Globalisasi baginya adalah tantangan dan untuk menyikapinya diperlukan integrasi dengan kekuatan yang lebih besar dalam satu area perdagangan bebas. Afiliasi dibangun dengan Amerika Serikat sekalipun mengorbankan kepemilikan komunitas, terutama komunitas Chiapas yang telah menderita. Dengan bahasa rasionalitas, bergabung dengan NAFTA adalah jalan keluar yang menguntungkan, daripada terus memproteksi perdagangan yang menurut Salinas mengungkung potensi diri.

Kesimpulan

Di bawah tekanan dan protes yang berlangsung di Chiapas, Meksiko tetap menyetujui dibentuknya kawasan perdagangan bebas Amerika Utara. Pemerintah Meksiko berusaha keras melakukan kontrol atas pecahnya pemberontakan hingga perang ini berakhir dengan gencatan senjata pada 14 Januari 1995 dan mengakhiri segala aksi ofensifnya terhadap pemerintah dan militer. Gencatan senjata tercapai setelah persoalan ini dinegosiasikan kedua belah pihak dengan mediasi Uskup Samuel Ruiz. Pada 1994 Salinas meninggalkan Meksiko untuk menjadi Direktur Jenderal WTO dan menetap di Irlandia. Namun hal ini bukanlah akhir yang manis bagi Salinas karena kepergiannya merupakan pengasingan diri setelah serangan bertubi-tubi diterima karena kakaknya, Raul Salinas menjadi tahanan terkait korupsi yang dilakukannya. Selain itu pengganti Salinas yang juga dari PRI, Ernesto Zedillo, menuduh devaluasi dan kolapsnya ekonomi Meksiko di akhir pemerintahan Salinas merupakan tanggung jawabnya.

Kemenangan Salinas sendiri pada pemilu tahun 1988 mengundang banyak kontroversi. Upacara inagurasinya sempat diprotes oleh lawan politiknya ada pemilu, Cuauhtémoc Cárdenas yang menentang kemenangan Salinas. Seandainya pada akhirnya Cardenas yang memenangkan pemilu, mungkin kebijakan luar negeri Meksiko akan benar-benar berbeda. Terpilihnya Salinas menjadi momentum restrukturisasi ekonomi politik dan Meksiko, kurang lebih karena pandangan dan ideologi yang dipercayai Salinas. Demikian bergabungnya Meksiko dengan NAFTA, besar didalamnya campur tangan Salinas yang berdasarkan pendekatan Hermann

merupakan pemimpin dengan tipe damai. Pandangan yang mendasari kebijakan yang dibentuk adalah pandangan neoliberal dan kedaulatan baginya tidak lagi sekaku dahulu. Kurang lebih, faktor-faktor inilah yang menjadi alasan mengapa Meksiko menyetujui perdagangan bebas di tengah kondisi domestiknya yang belum siap secara keseluruhan dan faktor-faktor ini dibawa oleh seorang individu yang saat itu menjadi presiden termuda Meksiko, Carlos Salinas. Maka, peran Salinas sebagai pengambil kebijakan adalah sangat besar dalam politik luar negeri Meksiko kala itu.

Daftar Pustaka

Buku

- Harvey, David, 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Neack, Laura, 2008. *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*. Maryland: Rowman & Littlefield Publisher.
- Tornell, Alan & Gerardo Esquivel Hernandez, 1997. "The Political Economy of Mexico's Entry into NAFTA", dalam Takatoshi Ito & Anne O. Krueger (eds.). *Regionalism versus Multilateral Trade Agreements*. Chicago: University of Chicago Press.

Jurnal Ilmiah

- Hermann, Margaret J., 1980. Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders. *International Studies Quarterly*, **24** (1):7-46.

Artikel Online

- Baum, Josie, 2011. *Zapatista Army of National Liberalization* [online] dalam <http://www.movements.org/case-study/entry/zapatista-army-of-national-liberalization/> [diakses 31 Desember 2013].
- Campbell, Greg, 1996. *The NAFTA War* [online]. dalam <http://www.tc.umn.edu/~fayxx001/text/naftawar.html> [diakses 29 Desember 2013].
- History, t.t. *Chiapas* [online]. dalam <http://www.history.com/topics/chiapas> [diakses 31 Desember 2013].
- History of Mexico, t.t. *Carlos Salinas de Gortari: Economic Liberalization, Political Indecision*. [online] dalam [Jurnal Hubungan Internasional □ Tahun VII, No.1, Januari - Juni 2014](http://motherearth-</p></div><div data-bbox=)

travel.com/history/mexico/history-17.htm [diakses 28 Desember 2013].

YourDictionary, t.t. *Carlos Salinas de Gortari Facts* [online]. dalam <http://biography.yourdictionary.com/carlos-salinas-de-gortari> [diakses 28 Desember 2013].

Trade and Environment Database, t.t. *Chiapas Uprising and Trade* [online]. dalam <http://www1.american.edu/ted/chiapas.htm> [diakses 29 Desember 2013].

Lain-lain

Ronfeldt, David, 1990. *A New Mexico in the Making*, dalam Seminar *Mexico Today: Some Comments on President Salinas's State of the Nation Report*. Los Angeles: Mexican Consultan.

Salinas, Carlos. 23 Juni 1993. Transcript of Commencement. MIT.

Salinas, Carlos. 9 Desember 2002. Presidential Address. Nafta at 10: Progress, Potential, and Precedents.