

BAB II

INTERGOVERNMENTALISM DALAM MERCOSUR (1991-1999)

Bab ini akan membahas mengenai kegagalan Mercosur dalam melakukan integrasi kawasan Amerika Latin antarnegara anggota. Bagian pertama akan menjelaskan terlebih dahulu pencapaian Mercosur pada awal pendiriannya. Bagian kedua akan mengelaborasi beberapa faktor yang menyebabkan gagalnya Mercosur dalam melakukan integrasi di fase intergovernmentalism. Di awal pendiriannya, Mercosur merupakan salah satu blok perdagangan yang cukup sukses dalam melakukan integrasi kawasan yang dibuktikan dengan meningkatnya perekonomian negara anggota. Namun di akhir tahun 90an, muncul beberapa faktor yang di bagi kedalam faktor eksternal dan internal yang menyebabkan Mercosur tidak berhasil dalam mempertahankan keberhasilannya sehingga integrasi tersebut menjadi gagal. Permasalahan yang ada di internal Mercosur merupakan faktor penting di balik gagalnya proses integrasi Mercosur seperti lemahnya kelembagaan Mercosur dan terdapat beberapa konflik yang terjadi di antara negara anggota. Memasuki tahun 2000an, integrasi kawasan di bawah Mercosur masih belum berhasil untuk diwujudkan. Pada bab selanjutnya akan dianalisis kegagalan Mercosur dalam melakukan integrasi kawasan di fase postfunctionalism sehingga akan diketahui faktor yang mempengaruhi gagalnya proses integrasi. Hal ini menjadi penting untuk dibahas karena akan diketahui munculnya faktor baru seperti praktik politisasi di level domestik negara anggota yang berpengaruh pada gagalnya integrasi Mercosur dimana faktor tersebut tidak ditemukan di fase intergovernmentalism.

II.1 Keberhasilan Mercosur pada periode 1991-1999

Perkembangan Mercosur sejak berdirinya pada tahun 1991 melalui The Treaty of Assuncion akan dianalisis melalui teori integrasi regional dimana perkembangannya dibagi ke dalam dua fase yaitu fase pertama (intergovernmentalism) 1991-1999 dan fase kedua (postfunctionalism) 2000-2018. Pada awal berdirinya terutama sampai pada tahun 1999, Mercosur merupakan blok perdagangan yang berada di fase intergovernmentalism. Frank Schimmelfennig menegaskan fase intergovernmentalism merupakan fase dimana negara atau *states* merupakan aktor tunggal dalam proses negosiasi integrasi. Sebagai aktor tunggal yang bersifat rasional, kebijakan dan arah politik negara sangat dipengaruhi oleh kepentingan nasional. Kepentingan tersebut kemudian menjadi kendaraan yang dibawa pemerintah

dalam proses negosiasi untuk menciptakan keuntungan bersama dan untuk menghasilkan outcome yang baik untuk integrasi.

Di dalam studi kasus Mercosur terutama pada fase pertama, Intergovernmentalism tidak hanya berdampak pada keberhasilan regional, akan tetapi juga menjadi faktor gagalnya proses integrasi kawasan terutama pada akhir tahun 90an. Dalam sejarah pembentukan Mercosur sebagai blok perdagangan kawasan Amerika Latin, negara merupakan aktor utama dalam proses negosiasi integrasi. Pada fase ini, negara anggota sepakat untuk mengintegrasikan kebijakan ekonomi domestik dan memperluas objektifitas politik. Brazil dan Argentina adalah dua negara yang memiliki peran sangat besar dalam proses integrasi tersebut. Melalui The Treaty of Assuncion pada tahun 1991, negara anggota Mercosur menyepakati tiga tahap yang harus dilalui Mercosur untuk memaksimalkan fungsi dan perannya sebagai blok perdagangan di Amerika Latin. Ketiga tahap tersebut ialah: 1. Pembentukan free-trade yang diberlakukan dari 1991 sampai desember 1994 dengan melakukan liberalisasi perdagangan dan pengurangan tarif antar sesama anggota Mercosur, 2. Pembentukan custom union pada Januari 1995 untuk memfasilitasi negara Mercosur dalam menerapkan tarif eksternal perdagangan. Proses ini menentukan biaya tarif eksternal perdagangan sebesar 11% yang mencakup sekitar 85% dari total perdagangan dan di adopsi oleh semua negara anggota dan proses terakhir yaitu membuat Mercosur Trade Commission untuk menjamin pengimplementasian kedua proses yang sudah dibuat (Campos, 2016, p. 866).

Dalam periode 1991-1999, Mercosur merupakan salah satu blok perdagangan yang cukup berhasil dan menjadi blok perdagangan terbesar keempat setelah European Union (EU), The North American Free Trade Agreement (NAFTA) dan ASEAN, dengan jumlah pasar sekitar 270 juta orang. Keberhasilan Mercosur dalam sektor ekonomi pada fase pertama dibuktikan dengan data bahwa pada tahun 1999, jumlah total perdagangan Mercosur di dunia mengalami peningkatan sebesar 25% dimana sebelumnya hanya 11% dan arus masuk *Foreign Direct Investment* (FDI) sebesar 50 miliar dollar atau 17.7 dari total FDI yang diterima oleh negara berkembang yang ada di dunia. Selain itu, total ekspor Mercosur mencapai total lebih dari 70 miliar US dollar, impor mencapai 80 miliar dollar dan perdagangan dengan negara di dunia sebesar 122 milion US dollar. Salah satu faktor yang mendukung keberhasilan tersebut adalah penandatanganan protokol Ouro Preto pada Desember 1994 yang membahas rencana pengembangan ketentuan-ketentuan yang ada di perjanjian sebelumnya yaitu The Treaty of Assuncion. Melalui protokol ini, negara anggota Mercosur sepakat untuk membuat dua badan penting yaitu: *Council of the Common Market* (CMC), yang terdiri dari Menteri luar negeri dan Menteri ekonomi dan *Common Market Group* (CMG) sebagai badan eksekutif di Mercosur yang terdiri dari anggota dua kementerian dan bank sentral. Struktur Lembaga Mercosur tersebut menggambarkan sifat intergovernmentalism pada proses integrasi regional (Schelhase, 2010, p. 172).

Keberhasilan Mercosur pada fase pertama tidak hanya dari sektor ekonomi tetapi juga sektor politik. Sejak tahun 1991, tensi sengketa perbatasan dan

perlombaan senjata antarnegara anggota mengalami penurunan, meningkatnya kerja sama dan pembuatan zona damai. Selain itu, Mercosur juga mendukung demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang sah dan mendorong terciptanya masyarakat yang menghormati hak asasi manusia dimana hal tersebut berpengaruh dalam proses demokratisasi di Amerika Latin. Dalam hal ini, Mercosur berhasil mendorong transisi sistem pemerintahan di Paraguay menjadi lebih demokrasi (Campos, 2016, p. 866). Selain faktor protokol Ouro Preto, keberhasilan Mercosur pada kurun waktu tersebut, tidak terlepas dari peran diplomasi pemimpin negara anggota dalam mencapai sebuah kesepakatan. Di bawah kepemimpinan Brazil, Presiden Sarney (1985-1990) dan presiden Collor (1990-1992) dan Presiden Argentina, Alfonsín (1983-1989) dan presiden Menem (1989-1999), berhasil menegaskan pentingnya peran negara dalam proses integrasi. Peran negara sebagai aktor penting dalam proses negosiasi di fase ini juga terdapat tercantum di The Treaty of Asunción dimana negara memiliki kewajiban dan hak untuk memastikan hubungan timbal balik antar negara anggota terutama dalam penghapusan bertahap tarif bea cukai terhadap negara yang menandatangani perjanjian tersebut serta melakukan harmonisasi kebijakan ekonomi.

Faktor utama keberhasilan Mercosur pada fase ini adalah berasal dari peran pemimpin negara dalam membangun pola integrasi Mercosur terutama dalam menciptakan ketergantungan ekonomi antarnegara untuk mencapai proses integrasi (Malamud, 2001, p. 8). Posisi Negara dalam institusi Mercosur tidak hanya berperan sebagai pembuat kebijakan, tetapi juga berperan dalam pengawasan

pengimplementasian kebijakan dan menyelesaikan permasalahan yang ada di dalam Mercosur. Pentingnya peran negara menjadi sangat terlihat, dimana negara merupakan aktor utama dalam fase pertama integrasi Mercosur. Hal tersebut disebabkan oleh adanya pembatasan partisipasi dari kelompok masyarakat guna memaksimalkan peran negara. Dalam pembuatan kebijakan di Mercosur, kepentingan negara dibagi kedalam dua kategori yaitu secara kolektif dan individu. Secara kolektif, negara anggota Mercosur percaya bahwa Mercosur akan mampu memenuhi kepentingan nasional mereka yaitu: perdagangan antarnegara anggota yang difasilitasi oleh Mercosur sehingga bisa mendapatkan keuntungan ekonomi bersama serta mendapatkan suara dan *bargaining position* yang lebih kuat di level internasional. Selain itu, Mercosur juga diharapkan akan memberikan keuntungan di sektor politik dan ekonomi bagi negara anggota.

Secara individu, Mercosur digunakan sebagai alat untuk mencapai kepentingan nasional yang berbeda-beda. Brazil menggunakan Mercosur sebagai instrumen untuk meningkatkan citra negara baik itu di regional maupun internasional. Sementara lain, bagi Argentina, Paraguay dan Uruguay, Mercosur adalah pasar perdagangan penting untuk meningkatkan perekonomian negara (Caichiolo, 2017, pp. 118-133). Selain itu, menurut Karl Kaltenthaler dan Frank O. Mora, dalam keikutsertaan nya disebuah institusi regional, negara-negara anggota dipengaruhi banyak faktor yang berlandaskan kepentingan nasional. Berikut merupakan gambaran dari motivasi negara untuk terlibat di dalam proses negosiasi integrasi kawasan:

Tabel 2.1 Motivasi Negara Anggota

Hipotesis motivasi negara anggota untuk integrasi	
Motivasi	Kepentingan Nasional
Geo-Politik: Aliansi Keamanan	Integrasi untuk melindungi ancaman keamanan dari luar
Neo-functionalism	Integrasi untuk mengurangi dilema keamanan
Ekonomi Politik: Blok Ekonomi	Integrasi untuk menghadapi persaingan ekonomi asing
Institusionalisme yang dipimpin oleh keadaan domestik negara anggota	Pelaku ekonomi domestic mendorong integrasi untuk memaksimalkan keuntungan mereka dari perdagangan
Kebijakan strategis politik domestik	Integrasi sebagai alasan untuk mendukung kebijakan domestik yang tidak populer
Dukungan terhadap rezil	Integrasi untuk meningkatkan ekonomi domestic dan meningkatkan dukungan publik terhadap rezim
Institusionalisasi demokrasi	Dengan adanya aturan yang dihasilkan dari integrasi maka bisa mengurangi kemungkinan kembalinya rezim otoriter

Source: (Kaletnhaler & Mora, 2002)

Kuatnya peran negara sebagai aktor dalam negosiasi integrasi dan komitmen secara kolektif menjadi faktor yang sangat berpengaruh dalam sejarah keberhasilan Mercosur di fase. Fenomena di fase pertama membuktikan bahwa tren intergovernmentalism di Mercosur dalam proses integrasi kawasan Amerika Latin sangat kuat. Dari keberhasilan di atas dapat dilihat bahwa aktor utama negosiasi integrasi adalah negara. Dominasi negara menjadi sangat kuat ketika adanya pembatasan partisipasi kelompok masyarakat dalam mekanisme pembuatan kebijakan. Selain itu, preferensi negara dalam mengarahkan arah politiknya berbasis pada kepentingan nasional yang kemudian dibawa ke level regional guna mencapai kepentingan bersama. Keberhasilan tersebut juga menandai pernah terjadinya integrasi antara negara dan kebijakan domestik.

Namun, peran sentral negara di dalam Mercosur tersebut justru menandai awal dari kegagalan Mercosur dalam melakukan integrasi kawasan pada fase pertama. Negara gagal dalam mempertahankan komitmen integrasi dimana banyak dari kebijakan yang dijanjikan tidak terimplementasi melainkan hanya sebuah pernyataan formalitas. Salah satu bukti dari gagalnya negara dalam melanjutkan komitmen integrasi ialah pada saat krisis terjadi di kawasan Amerika Latin, telah terjadi perubahan fokus negara anggota terhadap proses integrasi dimana negara anggota lebih mengedepankan kepentingan nasional diatas kepentingan bersama dan bahkan hal tersebut menciptakan sengketa perdagangan yang terjadi di dua negara besar di kawasan yaitu Brazil dan Argentina. Melihat hal tersebut, banyak peneliti beranggapan bahwa integrasi Mercosur hanya berupa *ceremonial* dengan tidak adanya bukti nyata. Selain itu kegagalan di fase pertama juga disebabkan oleh kondisi perekonomian global dan permasalahan lain yang ada di dalam Mercosur itu sendiri.

II.2 Kegagalan integrasi Mercosur (1991-1999)

Pada tahun 1999, negara-negara anggota Mercosur kembali menegaskan untuk melakukan integrasi di kawasan baik itu di sektor politik ataupun ekonomi. Namun pada kenyataannya, keinginan tersebut tidak disertai dengan aksi nyata dari negara anggota, sehingga banyak peneliti menggambarkan integrasi Mercosur di fase pertama sebagai *ceremonial regionalism* ataupun *integration fiction* (Campos, 2016, p. 866). Kegagalan di Mercosur sebenarnya telah mulai terlihat ketika tahun 1994 dimana krisis di Mexico menjadi awal dari berakhirnya *fixed-exchange rate* dan awal dari devaluasi mata uang (Carranza, 2010, p. 2). Akibatnya, Mercosur yang saat itu

sedang mencoba memperluas kerja sama ekonomi dengan Free Trade Area of the Americas (FTAA) dan Uni Eropa, harus beralih fokus ke level regional. Tidak hanya krisis Mexico, krisis Asia 1997 dan Rusia 1998 secara tidak langsung juga mempengaruhi investor untuk melakukan investasi di negara-negara berkembang termasuk di kawasan Amerika Latin.

Gejolak yang terjadi di ruang lingkup ekonomi internasional tersebut, memberikan pengaruh besar terhadap negara-negara Mercosur terutama Argentina dan Brazil sebagai negara besar di dalam organisasi tersebut. Melemahnya mata uang Real Brazil terhadap dollar memaksa negara tersebut untuk melakukan devaluasi yaitu dengan cara mendorong ekspor dan membatasi impor. Langkah tersebut bertujuan untuk menstabilkan kembali mata uang negaranya. Namun, devaluasi yang dilakukan Brazil tersebut menyebabkan ekspor Brazil ke Argentina menjadi lebih kompetitif. Kegagalan Mercosur ditandai dengan meningkatnya angka pengangguran di Argentina menjadi 14.2% pada tahun 1999 dan rata-rata pertumbuhan GDP yang negatif yaitu sebesar -3.39% di 1999. Sementara itu, angka pengangguran Brazil pada masa sulit di fase pertama yaitu sebesar 7.6% di tahun 1999 dengan rata-rata pertumbuhan GDP yang hanya sekitar 0.79% di tahun 1999.

Krisis tersebut tidak hanya berdampak pada perekonomian Argentina dan Brazil, tetapi juga berdampak pada perdagangan antar negara anggota di Mercosur. Total perdagangan antarnegara menurun secara signifikan sebesar 25% dari total perdagangan di tahun 1998 menjadi 11.5% di tahun 2002 dan disertai dengan menyusutnya volume perdagangan sebesar 50% di periode yang sama. Selain itu

angka FDI di Mercosur mengalami penurunan yang drastis sebesar 70% antara tahun 1999 dan 2003 (Schelhase, 2010, p. 172). Di banyak penelitian mengenai kegagalan Mercosur dalam melakukan integrasi kawasan di Amerika Latin, terdapat banyak faktor yang melatarbelakangi gagalnya proses integrasi Mercosur. Salah satu faktornya adalah pengaruh dari perubahan ekonomi global atau eksternal yang dimulai Mexico, Rusia dan Asia. Namun, dari beberapa faktor yang ada, faktor utama penyebab gagalnya Mercosur justru datang dari internal yang memiliki hubungan yang sangat kuat dengan struktur intergovernmentalism.

Faktor pendukung yang membuat banyak peneliti menilai bahwa Mercosur hanya merupakan *ceremonial integration* sehingga berujung pada gagalnya integrasi kawasan di fase pertama adalah: 1. Lemahnya institusi Mercosur untuk melakukan implementasi kebijakan yang ada di masing-masing negara anggota. Hal tersebut dikarenakan aktor sentral yang memiliki kewenangan untuk membuat keputusan adalah negara yang dalam pengimplementasiannya cenderung lebih mementingkan kepentingan nasional, sehingga melemahkan posisi Mercosur sebagai institusi yang ada di kawasan. 2. Konflik antara Argentina dan Brazil di Mercosur. Hal tersebut menjadi salah satu faktor utama kegagalan Mercosur dikarenakan kedua aktor negara tersebut merupakan negara yang memiliki perekonomian yang kuat, sehingga hubungan yang dinamis di antara dua negara tersebut berdampak langsung terhadap proses integrasi kawasan.

II.2.1 Kelemahan kelembagaan Mercosur

Tren Intergovernmentalism yang dibentuk negara-negara anggota di dalam institusi Mercosur secara tidak langsung berdampak pada legitimasi Mercosur sebagai institusi di kawasan tersebut. Peran negara yang terlalu dominan menjadi salah satu faktor utama penyebab kegagalan fase intergovernmentalism di Mercosur. Hal tersebut dibuktikan dari data bahwa hanya sekitar 45% dari total keseluruhan regulasi Mercosur yang di laksanakan negara anggota (Pena & Rozemberg, 2005, p. 6). Hal ini membuktikan bahwa isi dari pasal 40 di dalam Protokol Ouro Preto gagal dalam menjamin proses integrasi di antarnegara anggota. Beberapa hal yang membuat artikel tersebut tidak berjalan, seperti yang sudah dijelaskan dibagian latar belakang penelitian ini adalah karena disebabkan oleh beberapa hal seperti: 1. Penyesuaian terhadap hukum domestik, 2. Melaporkan sekretariat Mercosur bahwa negara menyetujui keputusan dan 3. Menerapkan kebijakan tersebut terhitung 30 hari setelah laporan di terima oleh sekretariat Mercosur. Akibatnya, keinginan Mercosur melalui *common market group* (CMG) dan *common market council* (CMC) untuk meningkatkan proses implementasi sebuah aturan dan memperluas ruang lingkup Mercosur seperti perlindungan investasi intra-regional dibatasi dengan ketentuan yang tercantum di dalam pasal 40 tersebut, sehingga ketika banyak dari aturan yang ada terhenti di proses pertama karena terhalang oleh hukum yang ada di level nasional dan membuat pengimplementasiannya menjadi tidak efektif (Schelhase, 2010, p. 172).

Faktor lain yang mendukung lemahnya Mercosur di fase intergovernmentalism adalah tidak adanya mekanisme tertinggi untuk menangani sebuah permasalahan di internal Mercosur. Skenario intergovernmentalism yang dibangun negara anggota terbukti gagal di fase pertama integrasi Mercosur karena preferensi negara anggota dalam menyelesaikan sengketa hanya berlandaskan pada kepentingan nasional dan bukan pada integrasi kawasan itu sendiri, sehingga hal itu membuat Mercosur sulit menemukan solusi yang tepat untuk menyelesaikan sengketa yang ada. Joseph S. Tulchin dan Ralph H. Espach, dalam tulisannya beranggapan bahwa lemahnya legitimasi institusi Mercosur disebabkan oleh tidak adanya bentuk mekanisme penyelesaian masalah yang bersifat supranasional seperti Uni Eropa dan WTO. Usulan mengenai pembentukan mekanisme supranasional pernah di usulkan oleh negara anggota seperti Argentina, Uruguay dan Paraguay, namun dikarenakan mekanisme pengambilan kebijakan di Mercosur berbentuk konsensus, maka supranasional gagal dibentuk namun hal itu gagal untuk diterapkan. Brazil sebagai salah satu inisiator pendirian Mercosur beranggapan bahwa perlindungan kedaulatan nasional negara akan selalu menjadi prinsip dasar kelompok. Selain itu, struktur kelembagaan yang ada di Mercosur dirancang untuk *low profil*, fleksibel, dan secara kolektif dengan cara ad hoc untuk menanggapi setiap permasalahan yang ada. Penolakan Brazil terhadap pembentukan mekanisme Mercosur disampaikan oleh Jose Botafogo Goncalves, Duta Besar Brazil dan Perwakilan khusus dari Presiden Brazil di urusan Mercosur 2001-2002, dalam pidatonya sebagai berikut:

“...We are certainly not going to reproduce the European experience and its bureaucratic administration. First, because we don't have the money to do it—

and that's enough. But even if we had the money, more and more Europeans are fed up with the way the European Commission is wasting their money on all kinds of activities, including those that are politically controversial, like their agricultural policy. We are not going to reproduce this mess in MERCOSUR."

Dengan penolakan yang disampaikan Brazil sebagai salah satu negara di kawasan yang memiliki power selain Argentina, membuat legitimasi Mercosur menjadi semakin lemah (Tulchin & Espach, 2002, p. 6). Pada Desember 1994, negara anggota sebenarnya telah membuat komisi parlemen gabungan yang terdiri dari para anggota dewan dari negara-negara anggota dan forum penasihat tentang masalah-masalah ekonomi dan sosial. Namun, di antara badan tersebut tidak ada satupun yang memiliki kekuatan dan kapasitas untuk membuat sebuah keputusan. Badan-badan tersebut hanya bertanggung jawab sebagai pengawas pengimplementasian aturan dan membuat rekomendasi. Sementara itu, kekuasaan dan otoritas pengambilan keputusan masih terletak pada setiap negara anggota, khususnya presiden dan beberapa Menteri seperti Menteri luar negeri dan Menteri ekonomi yang mewakili negara di CMC (Kaletnhaler & Mora, 2002, p. 76). Pada tahun yang sama yaitu 1994, melalui pertemuan tingkat presiden, negara anggota Mercosur sepakat menunda terbentuknya *common market* dan harus ditunda sampai tahun 2006 (Carranza, 2014, p. 75).

Kegagalan Mercosur di fase intergovernmentalism adalah bentuk gagalnya negara sebagai aktor sentral dalam proses negosiasi integrasi kawasan. Negara anggota sepakat untuk tidak memberikan ruang kepada pihak lain ke dalam proses integrasi yang sebenarnya peran selain negara justru akan membantu proses integrasi itu sendiri karena akan meningkatkan hubungan interdependence antarnegara dan

membantu proses integrasi. Namun, kuatnya peran negara kemudian berdampak pada lemahnya peran Mercosur sebagai institusi di kawasan Amerika Latin, atau dengan kata lain negara membatasi gerak Mercosur untuk menjadi institusi yang kuat seperti Uni Eropa. Lemahnya *Dispute Settlement System* (DSS) yang ada di Mercosur dalam memenuhi kewajibannya seperti memberikan sanksi dan memberikan hukuman terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh negara besar seperti Brazil dan Argentina juga menjadi salah satu kelemahan institusi Mercosur. Lemahnya DSS tersebut dalam mengimplementasikan kebijakannya ke semua negara anggota khususnya dua negara besar tersebut, juga disampaikan oleh pemerintahan Uruguay dan Paraguay dimana sistem yang ada di DSS hanya memihak negara besar dan tidak memperdulikan negara kecil yang ada di Mercosur seperti Paraguay dan Uruguay (Rittberger & Arnold, 2013, p. 112). Hal tersebut semakin menunjukkan bahwa di fase pertama perkembangan Mercosur terdapat gap dalam pengimplementasian kebijakan yang ada. Menurut Andres Malamud, permasalahan utama yang membuat lemahnya Mercosur adalah bentuk intergovernmentalism yang dibangun negara anggota di Mercosur seolah tidak memberikan ruang untuk birokrasi untuk dapat mengontrol aturan dan norma regional, sehingga hal tersebut membuat tidak efektifnya Mercosur sebagai institusi regional (Malamud, 2016, p. 175).

Tidak adanya aturan yang mengikat di Mercosur membuat negara mencari kerja sama alternatif untuk memenuhi kepentingan nasionalnya. Pada fase kegagalan intergovernmentalism tersebut, negara-negara anggota Mercosur memilih untuk mencari mitra kerja sama bilateral. Melihat kondisi Mercosur yang tidak stabil, Brazil

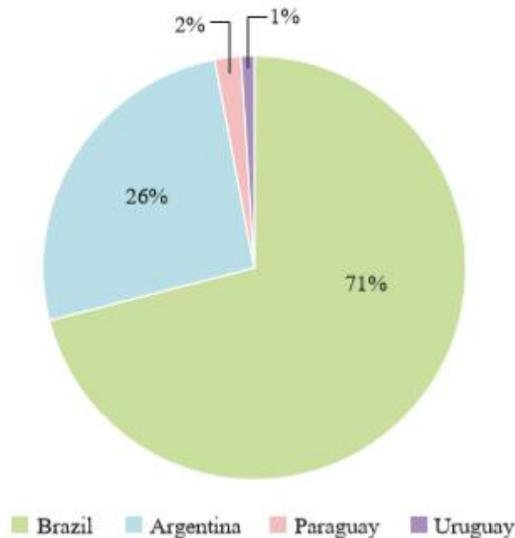
mulai mencari partner kerja sama di luar anggota Mercosur seperti Tiongkok, India dan Rusia. Melalui BRIC, Brazil mengalihkan fokus negaranya sehingga berdampak pada menurunnya pangsa ekspor Brazil ke Mercosur dari 17% tahun 1998 menjadi 5% pada tahun 2002 (Campos, 2016, p. 866). Brazil melihat bahwa hubungan yang bersifat multilateralism akan lebih cepat mendapatkan keuntungan dikarenakan birokrasi yang tidak terlalu susah. Hal tersebut akan sangat jauh berbeda jika melalui Mercosur dikarenakan untuk menghasilkan keputusan akhir, kebijakan yang ingin dikeluarkan harus mendapat persetujuan dari negara anggota dengan mekanisme konsensus.

Di sisi lain, Argentina juga melakukan hal yang sama yaitu dengan mencari kerja sama alternatif untuk menyelamatkan perekonomiannya dari ketidakefektifan Mercosur sebagai institusi Amerika latin. Dalam hal ini, Argentina mencoba mencari pengaruh di dunia internasional untuk mencari alternatif kerja sama selain dengan negara anggota Mercosur. Melalui Presiden Menem, Argentina menyatakan niatnya untuk menjalin hubungan bilateral dengan AS. Selain Argentina dan Brazil, Uruguay dan Paraguay juga mencari mitra bilateral salah satunya yaitu dengan Andean Community yang terdiri dari Bolivia, Kolombia, Ekuador dan Peru. Sama halnya seperti Brazil dan Argentina, kedua negara tersebut lebih memilih mekanisme 1+4 dibandingkan 4+4 dikarenakan efektifitas yang dihasilkan akan jauh lebih tinggi. Namun, di antara negara anggota Mercosur tersebut, hanya Paraguay yang tidak mengalami progress signifikan dengan mitra bilateralnya dikarenakan faktor tidak jelasnya kesepakatan antara kedua belah pihak.

II.2.2 Konflik Brazil-Argentina dalam Mercosur

Kegagalan intergovernmentalism di Mercosur dalam menjamin negara untuk menggunakan kepentingan nasionalnya sebagai alat dalam menciptakan integrasi tidak hanya berdampak pada peralihan fokus dan komitmen negara anggota terhadap proses integrasi, tetapi juga menimbulkan konflik antarnegara yang disebabkan oleh adanya benturan kepentingan nasional. Brazil dan Argentina merupakan dua negara yang mengalami perbedaan tersebut. Kedua negara tersebut memiliki peran yang

Gambar 1.1 Gross Domestic Product negara anggota di Mercosur sangat penting di dalam proses integrasi di kawasan Amerika Latin. Hal itu dikarenakan kedua negara tersebut merupakan negara yang paling banyak menyumbang GDP di Mercosur. Berikut merupakan persentase GDP masing-masing negara anggota di Mercosur:



Source: (Campos, 2016)

Berdasarkan gambar diatas dapat dilihat bahwa kedua negara, Brazil dan Argentina, merupakan aktor penting di balik proses integrasi Mercosur. Namun di

fase pertama, kedua negara justru terlibat kedalam beberapa permasalahan sengketa dagang sehingga semakin memperburuk integrasi di kawasan. Jika dilihat dari perspektif integovernmentalism, sebagai aktor yang rasional negara akan mementingkan kepentingan nasionalnya dalam proses integrasi. Namun, kepentingan nasional masing-masing negara tersebut justru menyebabkan proses integrasi regional mengalami kegagalan, dikarenakan negara anggota khususnya Brazil dan Argentina memiliki kepentingan yang berbeda dan hal itu berdampak pada semakin jauhnya Amerika Latin dari proses integrasi dibawah Mercosur. Dalam sejarah perkembangan Mercosur, Brazil dan Argentina pernah terlibat sengketa perdagangan yang paling berpengaruh dalam proses integrasi seperti sengketa sektor industri mobil dan alas kaki.

Krisis di Amerika Latin pada tahun 1998 yang disebabkan oleh faktor eksternal memberikan dampak yang cukup signifikan pada perekonomian negara anggota Mercosur khususnya Brazil. Pada Januari 1999 Brazil memutuskan untuk melakukan devaluasi mata uang Real nya dengan tujuan untuk menstabilkan perekonomian negara. Langkah Brazil tersebut tidak hanya menyebabkan komoditas ekspor nya di Mercosur menjadi lebih kompetitif dan membuat pasar domestik negara anggota menjadi terancam, tetapi juga berdampak pada timbulnya perbedaan dalam sektor kebijakan ekonomi makro (Bouzas, Veiga, & Torrent, 2002). Devaluasi mata uang Brazil pada Januari 1999 menjadi awal dari periode konflik antara Brazil-Argentina. Akibatnya, pada delapan bulan pertama tahun 1999, ekspor Argentina ke Brazil mengalami penurunan sebesar 28.4% dan Ekspor Brazil ke Argentina

mengalami penurunan sebesar 26.9%. Menanggapi kebijakan pemerintah Brazil tersebut, di tahun yang sama pemerintah Argentina mengeluarkan kebijakan yang bertentangan dengan kesepakatan regional mengenai pemberlakuan pembatasan impor terhadap komoditas Brazil yang bertujuan untuk melindungi pasar domestik dari ancaman “invasi” komoditas Brazil. Kebijakan pemerintah Argentina tersebut kemudian berdampak pada kontroversi dan meningkatnya tensi antara dua negara besar tersebut. Untuk itu, kedua Menteri luar negeri Di Tella dan Lampreia memberikan rekomendasi kepada masing-masing presiden untuk tidak terlibat lebih jauh di dalam konflik yang tidak memberikan keuntungan untuk kedua belah pihak tersebut. Untuk meredakan tensi antara dua negara tersebut, Presiden Argentina, Menem, berinisiatif untuk mengadakan pertemuan dengan pemerintah Brazil dimana hasil dari pertemuan tersebut cukup berhasil dalam mengurangi ketegangan yang ada (Malamud, 2001, p. 8)

Dalam perkembangannya, Brazil dan Argentina seringkali terlibat sengketa perdagangan. Berdasarkan sejarah hubungan Argentina dan Brazil, sengketa sektor industri mobil merupakan salah satu yang paling kontroversial. Industri otomotif merupakan industri yang tidak termasuk dalam perjanjian Asuncion dan Protokol Ouro Preto terkait proses liberalisasi intra-regional, sehingga memungkinkan bagi negara untuk membuat peraturan domestik mereka sendiri dan tarif eksternal sampai kebijakan mengenai industri otomotif disepakati bersama. Baru pada Desember 1994 Argentina dan Brazil mengajukan proposal untuk membentuk *common automobile policy* (CAP) pada Januari 2000. Sementara proses pembentukan CAP sedang

berlangsung, hubungan bilateral kedua negara terkait industri otomotif tersebut tunduk pada perjanjian yang telah dibuat sebelumnya dan regulasi domestik dimana salah satu pihak tidak boleh mengubah peraturan yang ada secara sepihak. Konflik antara Brazil dan Argentina terkait sektor industri otomotif khususnya mobil, bermula ketika pada tahun 1995, Brazil melanggar perjanjian dan kesepakatan tersebut dengan memperkenalkan kebijakan baru terkait industri mobil yang kemudian dianggap sebagai kebijakan intervensi pemerintah terhadap sektor otomotif Argentina sejak 1991. Pemerintah Brazil menargetkan adanya *foreign-based assemblers producing* di Brazil. Kebijakan tersebut juga kemudian menghasilkan pembatasan terhadap impor industri mobil tidak hanya dari Argentina tetapi juga dari negara anggota Mercosur lainnya.

Kebijakan yang dibuat Brazil terhadap sektor otomotif tersebut menjadi salah satu krisis yang paling serius dalam sejarah. Pemerintah Argentina mengklaim bahwasannya Brazil telah melakukan pelanggaran terhadap kesepakatan yang telah diajukan pada 1994 dan menuntut Brazil untuk menarik kembali kebijakannya dalam melakukan pembatasan impor sektor mobil termasuk dari Argentina. Permintaan Argentina tersebut kemudian diabaikan oleh Brazil dengan menawarkan kepada Argentina untuk memulai negosiasi terkait CAP. Sebagai balasan dari penolakan Brazil tersebut, Argentina mengancam akan memutus semua negosiasi bilateral antara kedua negara tersebut. Selain itu, melalui Menteri ekonominya, Domingo Cavallo, Argentina mengumumkan keputusannya untuk mencari mitra kerja sama bilateral baru yaitu Chile. Hubungan tersebut semakin memanas ketika Presiden

Argentina, Menem, mengancam akan memboikot KTT Mercosur yang akan diadakan di Sao Paolo melalui *World Economic Forum* pada Juni 1995. Meskipun demikian, Argentina akhirnya tetap harus menerima kebijakan Brazil tersebut sementara di sisi lain, pemerintah masing-masing negara di bawah presiden melakukan diplomasi untuk segera mengatasi krisis tersebut dan kedua negara akhirnya menyepakati bahwa perundingan mengenai CAP akan tetap dilanjutkan (Gomez-Mera, 2009, pp. 760-765).

Sengketa perdagangan antara Brazil-Argentina tidak hanya mengenai sektor industri mobil tetapi juga terhadap sektor lainnya seperti industri *footwear*. Sejak 1999 sampai pada tahun 2000, Mercosur dihadapkan dengan serangkaian permasalahan yang disebabkan oleh adanya tindakan sepihak dari negara anggota yang melanggar komitmen regional. Pada bulan Juli 1999, Argentina mengeluarkan sebuah resolusi yang mengizinkan penggunaan *Latin American Integration Agreement (LAIA) safeguard* yang ada di dalam struktur Mercosur. Penggunaan LAIA tersebut bertujuan untuk mengatur pengimplementasian impor intra-regional dan hal tersebut mendapat respon negatif dari Brazil dengan menghentikan partisipasinya dalam negosiasi regional dan menunda kunjungan resmi Presiden Argentina, Menem, ke Brazil yang sebelumnya sudah di jadwalkan. Ketegangan antarnegara tersebut berhasil diselesaikan ketika Menem sepakat untuk menarik kembali kebijakan tersebut. Namun hal tersebut tidak bertahan lama ketika beberapa minggu setelah penarikan kebijakan tersebut, pemerintah Argentina mengeluarkan dua kebijakan kontroversial baru sehingga membangkitkan kembali tensi bilateral kedua negara. kedua kebijakan tersebut dibagi kedalam dua resolusi yaitu 508/99 dan

977/99. Resolusi 508/99 mengharuskan semua produk alas kaki yang masuk Argentina harus memasukkan label dengan informasi mengenai proses produksi. Sementara itu, resolusi 977/99 yang dikeluarkan oleh pemerintah Argentina memperkenalkan sistem non-automatic import untuk produk impor alas kaki.

Menanggapi kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Argentina tersebut, Brazil dengan tegas menolak aturan tersebut dengan menyatakan bahwa aturan tersebut tidak sesuai dengan aturan yang ada di Mercosur. Namun, Argentina tidak menarik kebijakan tersebut dan beranggapan bahwa kerangka hukum yang diatur dalam blok perdagangan Mercosur memungkinkan negara anggota untuk menerapkan sistem non-automatic licenses sampai pada tahun 2000. Melihat penolakan Argentina tersebut, Brazil mengancam akan melakukan tindakan retaliasi dengan memberlakukan kembali lisensi impor terhadap lebih dari 400 produk Argentina yang masuk ke Brazil. Meskipun sempat terjadi ketegangan antara kedua negara, pemerintah kedua negara sepakat untuk segera meredakan konflik tersebut. Untuk itu, kedua negara mendorong asosiasi alas kaki dari masing-masing negara untuk melakukan negosiasi terkait perjanjian ekspor. Langkah tersebut diambil ketika tidak adanya kesepakatan bersama di level pemerintah untuk mencapai solusi yang saling menguntungkan. Pada bulan September, *the Argentine Footwear Industry Chamber* (CIC) dan *the Brazilian Footwear Industries Association* (ABICALCADOS) mengumumkan bahwa kesepakatan telah tercapai namun hal tersebut hanya bersifat sementara karena di tingkat negara, kedua pemerintah masih tetap melakukan tindakan unilateral sehingga ketegangan antara kedua negara tetap menerapkan

kebijakan secara sepihak sehingga menghasilkan tindakan retaliasi yang terjadi secara berulang (Gomez-Mera, 2009, pp. 760-765).

Hubungan Brazil dan Argentina merupakan bukti bahwa preferensi negara yang berbasis kepentingan nasional bukan merupakan hal yang tepat dalam mewujudkan integrasi kawasan. Struktur Intergovernmentalism yang dibentuk oleh negara anggota Mercosur, telah mengesampingkan hal-hal lain terkait proses integrasi seperti faktor eksternal yang sangat memungkinkan komitmen negara anggota di proses integrasi menjadi berubah karena kepentingan nasionalnya tidak dapat dipenuhi dalam proses integrasi tersebut. Selain itu, intergovernmentalism juga tidak melihat bahwasannya ada aktor lain yang bisa memiliki pengaruh dalam menciptakan integrasi seperti NGO, elit politik di masing-masing negara dan komunitas masyarakat yang bisa memberikan dampak besar pada proses integrasi baik itu dalam mendekati kearah integrasi regional atau justru menjauhkan integrasi itu sendiri. Hal tersebut yang kemudian terlihat jelas di dalam dinamika hubungan Brazil dan Argentina. Dikarenakan lemahnya institusi dalam mengikat negara anggota, dominasi yang dimiliki kedua negara di dalam proses integrasi dan ditambah lagi dengan faktor kepentingan nasional yang berbeda, justru berdampak buruk pada kinerja Mercosur. Dengan kata lain, secara tidak langsung kesuksesan Mercosur ditentukan oleh arah kebijakan kedua negara tersebut. Jika kedua negara memiliki hubungan yang harmonis maka integrasi kawasan akan sangat mungkin untuk dicapai, namun faktanya, kedua negara justru seringkali terlibat dalam sengketa perdagangan dikarenakan adanya benturan kepentingan nasional di dalam Mercosur itu sendiri.

Berdasarkan beberapa permasalahan yang ada dalam proses integrasi di Mercosur di fase pertama dapat dilihat bahwasannya Mercosur memerlukan mekanisme yang lebih efektif untuk menyelesaikan sengketa dibandingkan hanya mengandalkan peran dari aktor negara. Hal tersebut dikarenakan sistem yang telah dibangun oleh negara anggota melalui protocol of Brasilia 1991, Treaty of Assuncion 1991 dan protokol Ouro Preto 1994 telah terbukti gagal dalam menciptakan mekanisme yang efektif dikarenakan terbatasnya ruang untuk menyelesaikan permasalahan di bawah aturan yang sudah dibuat oleh institusi Mercosur. Jika sengketa antarnegara anggota tidak bisa diselesaikan melalui negosiasi atau pada pertemuan badan eksekutif Mercosur di CMG maka penyelesaiannya akan dialihkan melalui mekanisme arbitrase. Namun, mekanisme arbitrase di Mercosur tidak menjadi preferensi negara anggota untuk menyelesaikan sebuah permasalahan dengan alasan Mercosur tidak mempunyai prosedur yang digunakan untuk memastikan pelaksanaan keputusan arbitrase serta tidak adanya pengadilan yang berbentuk supranasional untuk mengeluarkan keputusan yang bersifat mengikat dan dapat ditegakkan. Sehingga, dalam praktiknya jalur diplomasi menjadi pilihan utama negara anggota untuk menyelesaikan sengketa.

Dalam perkembangannya, terdapat tiga sengketa yang bisa menggambarkan lemahnya mekanisme arbitrase di Mercosur. Sengketa pertama yang dihadapkan pada mekanisme arbitrase adalah sengketa antara Argentina dan Brazil pada tahun 1998. Sengketa tersebut bermula ketika Argentina menuduh Departemen Operasional Perdagangan Luar Negeri Brazil telah melakukan pembatasan perdagangan lintas

batas melalui serangkaian usaha klasifikasi. Beberapa produk yang termasuk kedalam usaha klasifikasi tersebut adalah gandum, tekstil, susu dan peralatan manufaktur. Klaim Argentina atas kebijakan Brazil tersebut dikarenakan pemerintah Brazil mengharuskan adanya proses lisensi kondisional atau otomatis terhadap barang yang masuk ke negara tersebut. Dalam hal ini, Argentina merasa terbebani atas adanya kebijakan Brazil tersebut dan menganggap bahwa Brazil telah membuat kebijakan yang bertentangan dengan Treaty of Assuncion mengenai liberalisasi perdagangan. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut kedua belah pihak menggunakan pihak ketiga yaitu Uruguay yang diwakili oleh Dr. Juan Carlos Blanco (vignoles, 2000, pp. 8-9). Lebih lanjut, Argentina mengklaim bahwa Brazil telah melanggar keputusan CMC 3/94 dan 17/97.

Menurut Argentina, dari klasifikasi yang ditetapkan pemerintah Brazil terhadap beberapa komoditas, gandum merupakan komoditas yang paling memberatkan Argentina. Lisensi bersyarat lisensi yang bersifat kondisional yang ditetapkan pemerintah Brazil meliputi komoditas harus memenuhi persyaratan kesehatan dan harus mematuhi peraturan administratif yang dibuat oleh Menteri Brazil sehingga hal tersebut membuat perdagangan antara Argentina dan Brazil menjadi jauh lebih rumit. Argentina mengklaim bahwa lebih dari 61% total ekspor terkena dampak dari perlakuan tidak adil pemerintah Brazil tersebut. Menurut pengadilan, skema lisensi otomatis dan bersyarat Brazil tidak melanggar perjanjian Asuncion, keputusan CMC 3/94 dan 17/97. Keputusan tersebut dikeluarkan menyusul tidak ditemukannya bukti spesifik bahwa skema Brazil tersebut menghambat proses

perdagangan Internasional. Meskipun Brazil tidak terbukti bersalah, keputusan arbitrase juga memutuskan bahwa Brazil tetap harus mendukung terciptanya *common market* di kawasan Amerika Latin. Keputusan arbitrase sebenarnya menyatakan *common market* harus dicapai pada 31 Desember 1994 dengan memberlakukan *zero tariff*. Namun, dikarenakan keputusan tersebut tidak tercapai, maka pemberlakuan *common market* di undur sampai 31 Desember 1999 (Guira, 2000, pp. 270-273). Tidak tercapainya keputusan arbitrase tersebut dikarenakan tidak ada badan yang mengawasi implementasi kebijakan arbitrase tersebut.

Sengketa perdagangan kedua di bawah mekanisme arbitrase Mercosur adalah sengketa antara Argentina dan Brazil terkait sektor daging babi. Dalam kasus ini, produsen babi Argentina merasa dirugikan atas subsidi Brazil untuk produksi dan ekspor daging babi. Untuk itu, pemerintah Argentina membawa permasalahan sengketa ini ke arbitrase sesuai dengan aturan dan mekanisme penyelesaian sengketa yang disepakati di Mercosur. Keputusan yang dihasilkan oleh arbitrase tersebut dianggap tidak menguntungkan Argentina oleh karena itu produsen daging babi di Argentina meminta pemerintah untuk memberlakukan pembatasan sanitasi yang bertujuan untuk menghambat impor daging babi dari Brazil. Dalam perkembangan kasus sengketa daging babi ini, mekanisme yang paling berpengaruh dalam penyelesaian sengketa bukanlah berasal dari arbitrase melainkan dari kesepakatan yang dibuat diluar mekanisme arbitrase. Pemerintah Argentina mendorong para produsen untuk mencapai kesepakatan melalui pertemuan yang terdiri dari produsen daging babi itu sendiri. Namun, pertemuan tersebut belum bisa menghasilkan

kebijakan. Barulah pada Maret 2000, penyelesaian sengketa tersebut menghasilkan dua kesepakatan yaitu: pertama, produk daging babi yang masuk ke negara Argentina akan ditetapkan kuota. Kedua, peningkatan tarif eksternal dari 15% hingga 35% untuk impor produk daging di luar kawasan. Dari kedua kesepakatan tersebut, hanya kesepakatan kedua yang diterapkan dimana pemasok daging babi kedua negara dialihkan ke Italia dan Spanyol (Inter-American Development Bank, 2002).

Sengketa perdagangan terakhir adalah sengketa antara Brazil dan Argentina terkait sektor gula. Pada Juli 1998, pemerintah Brazil mengajukan proposal untuk liberalisasi perdagangan di kawasan khususnya pada sektor gula. Brazil mengusulkan penghapusan pajak secara bertahap selama tiga tahun dari 1999-2001. Brazil juga meminta Argentina untuk menyamakan biaya impor produk gula. Untuk masuk ke Argentina, komoditas gula Brazil harus membayar 23%. Produsen Argentina memiliki keraguan terhadap usulan Brazil tersebut dikarenakan komoditas Brazil 15 kali lebih besar dibandingkan Argentina sehingga ditakutkan akan menghancurkan produsen lokal. Disisi lain, produsen lokal gula Brazil menilai proteksionisme yang dilakukan Argentina untuk melindungi produsen lokal gula mereka terlalu tinggi. Sehingga hal tersebut membuat Sao Paulo sugar cane union mengadakan diskusi dengan pemerintah Brazil untuk membawa kasus tersebut ke badan yang lebih tinggi baik itu di Mercosur ataupun di WTO. Namun sengketa tersebut berhasil diselesaikan melalui perjanjian bilateral pada 10 Desember 1998. Perjanjian tersebut menyepakati pengurangan tarif impor Argentina terhadap produk gula Brazil dari 23% menjadi 20.7%. Pada April 1999, pemerintah Argentina melalui resolusi 457/999 oleh Menteri

Ekonomi Argentina mengumumkan telah mengurangi tarif impor sebanyak 10% terhadap komoditas gula Brazil.

Beberapa sengketa perdagangan tersebut menunjukkan bahwa mekanisme arbitrase yang ada di Mercosur masih sangat lemah. Pada sengketa perdagangan pertama dapat dilihat bahwa mekanisme arbitrase di bawah protokol Brasilia, masih sangat lemah dalam mengawasi dan mengimplementasikan keputusannya yang dibuktikan tidak tercapainya target *common market* pada tahun 1994 dan harus diundur pada tahun 1999 (South Centre, 2008). Pada sengketa kedua dan ketiga dapat dilihat bahwa negara akan lebih memilih mekanisme lain sebelum masuk ke tahap arbitrase yaitu jalur perundingan atau negosiasi. Dengan kata lain, mekanisme di luar arbitrase akan menjadi pilihan utama negara sebelum masuk ke mekanisme arbitrase. Berikut merupakan rangkuman dari beberapa sengketa perdagangan di atas:

No	Studi Kasus	Tahun Mulai	Proses Penyelesaian	Tahun Selesai	Hasil
1	Sengketa Brazil-Argentina: Pemberlakuan klasifikasi produk dan lisensi otomatis oleh Brazil	1998	Argentina membawa kasus tersebut ke pengadilan arbitrase dengan mengklaim Brazil melakukan pelanggaran terhadap Treaty of Assuncion dan keputusan CMC 3/97 dan 17/97	1999	Tidak ditemukan bukti pelanggaran terhadap klaim Argentina sehingga Brazil tidak bersalah namun tetap arus mendorong terciptanya common market pada 31 Desember 1999.

Tabel 2.2 Sengketa Perdagangan dalam Mercosur

2	Sengketa Brazil-Argentina: Sengketa sektor agrikultur (daging babi)	1999	Argentina membawa sengketa mekanisme arbitrase setelah mendapat desakan dari produsen lokal	2000	Keputusan arbitrase tidak menguntungkan Argentina sehingga pemerintah mendorong produsen lokal melakukan perundingan dengan pihak Brazil dan dicapai kesepakatan pemasok daging babi kedua negara dialihkan ke Italia dan Spanyol
3	Sengketa Brazil-Argentina: Sektor Gula	1998	Sengketa tersebut berhasil diselesaikan melalui jalur bilateral meskipun sempat ada dorongan dari pihak swasta ke pemerintah Brazil untuk membawa sengketa ke badan yang lebih tinggi yaitu Mercosur atau WTO	1999	Pemerintah Argentina setuju untuk mengurangi tarif impor gula Brazil menjadi 20.7% pada 1998 dan 10% pada April 1999.

Dari beberapa permasalahan diatas dapat dilihat juga bahwasannya untuk mewujudkan integrasi, Mercosur perlu melakukan harmonisasi kebijakan terkait ekonomi makro antara kedua negara tersebut. Hal tersebut penting untuk dilakukan karena berdasarkan contoh studi kasus sengketa Brazil dan Argentina mengenai industri mobil dan alas kaki, negara yang terlibat sengketa akan cenderung menjadi lebih fokus untuk memperhatikan kepentingan nasionalnya dibandingkan tetap menjalankan komitmennya dalam proses integrasi. Jika harmonisasi kebijakan ekonomi makro tersebut dapat terwujud di negara anggota Mercosur khususnya di dua negara yang memiliki power di kawasan yaitu Brazil dan Argentina, maka tentu saja akan menghasilkan outcome seperti yang diinginkan dari struktur intergovernmentalism yaitu integrasi regional.

Bab ini telah menguraikan tentang faktor yang mempengaruhi gagalnya integrasi Mercosur di fase intergovernmentalism. Faktor-faktor tersebut dibagi ke dalam dua kategori yaitu: faktor eksternal yang berasal dari krisis ekonomi global dan faktor internal seperti lemahnya kelembagaan Mercosur dan adanya beberapa sengketa perdagangan antarnegara anggota. Perspektif Intergovernmentalism telah menjelaskan beberapa faktor dibalik kegagalan integrasi Mercosur dimana negara sebagai aktor tunggal proses integrasi di periode 1991-1999 gagal dalam menjamin kepentingan nasionalnya untuk mendorong terciptanya integrasi kawasan. Selain itu, kegagalan integrasi Mercosur di periode 1991-1999 juga disebabkan oleh tidak adanya *mutually beneficial arrangement* yang bisa menghasilkan keuntungan bersama, sehingga berdampak pada gagalnya integrasi pada periode 1991-1999. Kegagalan integrasi Mercosur kemudian juga berlanjut pada periode 2000-2018, namun dengan tren permasalahan yang berbeda. Dalam konteks tersebut, maka analisis mengenai kegagalan Mercosur lebih lanjut akan dianalisis melalui perspektif postfunctionalism yang akan diuraikan pada bab selanjutnya.