

# Amerika Serikat Sebagai Pasar Ekspor Non-Migas Indonesia\*

Hadi SOESASTRO

## PENGANTAR

Produk nasional bruto (PNB) Amerika Serikat yang meningkat secara nyata dengan 3,7% selama tahun 1983, setelah mengalami penurunan sebesar 2,1% pada tahun sebelumnya, segera tampak pada perkembangan impornya. Secara nominal impor Amerika Serikat pada tahun 1982 menurun dengan 6,8% tetapi meningkat dengan 5,9% pada tahun 1983. Namun pertumbuhan impor ini belum mencapai tingkat yang dialami selama periode 1978-1981, yaitu sebesar sekitar 13,7% rata-rata per tahun.

Impor hanya merupakan bagian sebesar 11,3% dari PNB Amerika Serikat (1983), tetapi pasar impor Amerika Serikat sebesar US\$270 milyar (1983) itu merupakan pasar yang berarti, terutama bagi ekspor negara-negara berkembang. Pada tahun 1983 ekspor total negara-negara berkembang mencapai sekitar US\$516 milyar; dari jumlah itu sekitar 53% diserap oleh Amerika Serikat (18%), Jepang (13%), dan Masyarakat Eropa (22%). Pasar Amerika Serikat lebih lagi berarti bagi ekspor barang-barang manufaktur dari negara-negara berkembang. Amerika Serikat mengimpor sekitar 55% dari keseluruhan ekspor barang-barang manufaktur dari negara-negara berkembang, dibandingkan misalnya dengan saham pasar Jepang, yaitu hanya sebesar 9%.<sup>1</sup> Sehubungan dengan kenyataan ini tidaklah mengherankan bahwa pasar impor Amerika Serikat menjadi perebutan negara-negara berkembang, khususnya untuk barang-barang manufaktur.

---

\*Makalah disampaikan pada Sidang Pleno Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI), Batu, Malang, 26-28 Maret 1985.

<sup>1</sup>*Far Eastern Economic Review*, 25 Oktober 1984, hal. 72.

Impor Amerika Serikat dari keseluruhan negara-negara berkembang hanya meningkat sebesar 1,6% selama tahun 1983 sedangkan impor dari negara-negara industri maju meningkat sebesar 7,5%. Namun impor dari negara-negara berkembang di Asia menunjukkan peningkatan yang paling besar, yaitu 18,6%.

Perkembangan ekspor Indonesia ke Amerika Serikat cukup menggembarakan. Setelah mengalami penurunan sebesar sekitar 11% pada tahun 1982, impor Amerika Serikat dari Indonesia meningkat dengan 25,5% pada tahun 1983, suatu pertumbuhan yang lebih tinggi daripada yang dialami selama periode 1978-1981, yaitu sebesar 18% rata-rata per tahun. Dengan perkembangan ini maka Indonesia termasuk salah satu negara berkembang dengan pertumbuhan ekspor ke Amerika Serikat yang paling pesat; negara-negara lainnya di Asia adalah Singapura (30,6%) dan Korea Selatan (27,4%).<sup>2</sup>

Pertumbuhan yang pesat ini membawa masalah-masalah baru bagi Indonesia, termasuk tindakan-tindakan pembatasan seperti yang dialami oleh ekspor tekstil dan pakaian jadi sejak akhir tahun 1983, walaupun secara keseluruhan saham Indonesia dalam impor Amerika masih sangat kecil. Pada tahun 1983, impor Amerika Serikat dari Indonesia hanya merupakan 2,1% dari keseluruhan impornya atau 5,5% dari impor dari negara-negara berkembang.

Perkembangan ekspor Indonesia ke Amerika Serikat dan masalah-masalah yang dihadapi perlu diikuti dan dipelajari dengan saksama sebab bagaimanapun Amerika Serikat merupakan pasar yang penting bagi ekspor Indonesia, khususnya ekspor non-migas -- termasuk barang-barang manufaktur. Pada tahun 1983, sekitar 81% dari keseluruhan ekspor Indonesia menuju ke tiga negara saja, yaitu Jepang (45,8%), Amerika Serikat (20,2%), dan Singapura (14,8%). Pasar bagi ekspor non-migas lebih tersebar (*diversified*), namun saham tiga negara tersebut masih mencapai 60%, yaitu Singapura 21,9%, Jepang 20,8%, dan Amerika Serikat 17,4%.

Tulisan ini terlebih dahulu akan mempelajari pola dan struktur ekspor Indonesia ke Amerika Serikat, dan akan membahas secara singkat persoalan-persoalan yang dihadapi oleh ekspor tekstil dan pakaian jadi ke Amerika Serikat sebagai suatu kasus yang aktual dan relevan. Bagian berikutnya menilai kebijaksanaan perdagangan Amerika Serikat dewasa ini, dan pengaruhnya bagi Indonesia. Dalam bagian terakhir akan diajukan beberapa masalah yang kiranya perlu dipelajari lebih lanjut untuk meningkatkan ekspor non-migas Indonesia ke Amerika Serikat.

---

<sup>2</sup>Angka-angka ini diambil dari IMF, *Direction of Trade Statistics*, 1984 Yearbook.

## EKSPOR INDONESIA KE AMERIKA SERIKAT

Selama periode 1978-1983 secara keseluruhan struktur ekspor Indonesia ke Amerika Serikat tidak mengalami perubahan yang drastis bila dilihat dari saham dominan ekspor migas, yaitu 82,6% pada tahun 1978 dan 79,6% pada tahun 1983. Malahan pada tahun 1981, saham ekspor migas mencapai 86,2%. Sejak tahun 1981 memang terlihat adanya kenaikan dari saham ekspor non-migas, dari 13,8% menjadi 20,4% pada tahun 1983.

Seperti terlihat pada Tabel 1, struktur ekspor non-migas Indonesia ke Amerika Serikat tidak banyak mengalami perubahan bila dilihat dari peranan dominan dari dua komoditi ekspor tradisional, yaitu karet dan kopi. Pada tahun 1978, karet dan kopi meliputi sekitar 78% dari keseluruhan ekspor non-migas, dan pada tahun 1983 saham kedua komoditi tersebut masih mencapai sekitar 57%. Namun demikian, di luar kedua komoditi ini telah terjadi peningkatan yang menyolok dalam ekspor barang-barang manufaktur, khususnya kayu lapis, pakaian jadi, dan tekstil. Saham barang-barang ini meningkat dari 2% pada tahun 1978 menjadi sekitar 31% pada tahun 1983, atau dari nilai ekspor sebesar US\$10 juta menjadi US\$270 juta dalam kurun waktu 6 tahun. Jumlah ini tidak kecil bila dilihat dalam perbandingan dengan

Tabel 1

EKSPOR INDONESIA KE AMERIKA SERIKAT MENURUT JENIS KOMODITI UTAMA  
1978-1983 (juta US\$)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<i>Migas</i>	2.448,1	2.540,0	3.572,0	3.518,5	2.961,5	3.394,8
<i>Non-migas</i>	514,1	630,7	731,3	565,3	584,5	871,9
Karet	264,2	309,8	398,0	301,9	257,0	350,5
Kayu lapis	3,5	4,7	9,4	17,7	55,5	167,6
Kopi	138,3	208,9	203,2	119,8	117,7	142,6
Pakaian jadi	6,1	5,5	7,4	37,4	59,7	83,9
Rempah-rempah	29,0	22,5	29,7	25,5	26,3	38,8
Teh	18,7	15,9	20,4	19,5	16,5	25,7
Tekstil	0,7	0,9	1,3	3,2	2,2	18,0
Lainnya	53,6	62,5	61,9	40,3	49,6	44,8
Total	2.962,2	3.170,7	4.303,3	4.083,8	3.546,0	4.266,7

Sumber: BPS, *Statistik Ekspor* (berbagai tahun).

nilai keseluruhan ekspor Indonesia ke Jerman Barat, Belanda atau Australia yang masing-masing berkisar pada US\$200 juta hingga US\$290 juta.

Peningkatan ekspor non-migas ke Amerika Serikat secara menyolok terjadi pada tahun 1983, dengan kenaikan nominal mendekati 50%. Ekspor semua jenis komoditi utama (Tabel 1) mengalami kenaikan, tetapi kenaikan yang besar ditunjukkan oleh barang-barang manufaktur. Dalam hal tekstil, persentase kenaikan yang besar itu terjadi dari basis yang rendah.

Tabel 2 membandingkan perkembangan ekspor Indonesia secara keseluruhan dengan ekspor ke Amerika Serikat menurut golongan barang (SITC). Walaupun dari tahun 1982 ke tahun 1983 nilai keseluruhan ekspor Indonesia mengalami penurunan sebesar 5%, ekspor ke Amerika Serikat meningkat sebesar 20% lebih. Ekspor non-migas ke Amerika Serikat untuk golongan barang makanan dan binatang hidup (SITC 0); minuman dan tembakau (SITC 1); bahan baku dan hasil tambang (SITC 2), serta bahan buatan pabrik atau barang-barang manufaktur (SITC 6) meningkat antara 30 sampai 45%, lebih cepat daripada keseluruhan ekspor barang-barang tersebut masing-masing.

Tabel 2

EKSPOR INDONESIA KE AMERIKA SERIKAT MENURUT GOLONGAN BARANG SITC, 1982-1983  
(juta US\$)

Kode SITC	Golongan Barang	1982		1983		Perubahan ke AS	Nilai (%) Total
		ke AS	Total	ke AS	Total		
0	Makanan dan binatang hidup	163,5	904,6	213,2	1.093,1	+ 30,40	+ 20,84
1	Minuman dan tembakau	6,7	42,3	9,6	47,8	+ 43,28	+ 13,00
2	Bahan baku dan hasil tambang	260,2	1.581,5	353,5	1.649,7	+ 35,86	+ 4,31
3	Minyak nabati dan hewani	2.961,1	18.407,9	3.394,8	16.153,0	+ 14,65	- 17,68
4	Minyak nabati dan hewani	7,7	133,4	6,9	148,7	- 10,39	+ 11,47
5	Bahan kimia dan hasil-hasilnya	12,1	61,5	9,6	119,0	- 20,66	+ 93,50
6	Bahan buatan pabrik	59,1	817,2	186,9	1.349,7	+216,24	+ 65,16
7	Mesin dan alat pengangkutan	3,1	179,6	0,0	133,3	—	- 25,78
8 & 9	Barang-barang lainnya	66,1	200,3	92,1	451,6	+ 39,33	+125,46
	Jumlah	3.546,0	22.328,3	4.266,7	21.145,9	+ 20,32	- 5,30

Ekspor ke Amerika Serikat untuk golongan barang-barang lainnya (SITC 8), termasuk pakaian jadi, juga meningkat sebesar hampir 40%, tetapi berada di bawah peningkatan keseluruhan ekspor barang-barang tersebut. Selain itu, walaupun keseluruhan ekspor golongan minyak nabati dan hewani (SITC 4)

dan bahan kimia dan hasil-hasilnya (SITC 5) mengalami kenaikan, ekspor ke Amerika Serikat menurun.

Di luar beberapa komoditi utama seperti tertera pada Tabel 1 telah terjadi pula peningkatan ekspor ke Amerika Serikat untuk jenis-jenis barang tersebut di bawah ini (Tabel 3). Sebaliknya telah terjadi penurunan pada ikan beku, yang pernah mencapai nilai ekspor ke Amerika Serikat sebesar US\$11,5 juta pada tahun 1979, berbagai jenis minyak nabati dan hewani yang pernah mencapai nilai sebesar US\$20 juta pada tahun 1980, selain kayu dan beberapa jenis mineral.

Tabel 3

BEBERAPA KOMODITI EKSPOR YANG MENINGKAT  
DI PASAR AMERIKA SERIKAT

Kode SITC	Golongan Barang	Nilai Ekspor (US\$)	
		1983	1978
122	Rokok	5.861.919	139.609
516	Bahan kimiawi organik	1.316.895	—
821	Mebel	759.106	12.563

Sumber: BPS, *Statistik Ekspor* (berbagai tahun).

Uraian singkat mengenai perkembangan ekspor Indonesia ke Amerika Serikat menunjukkan bahwa proses penetrasi barang-barang manufaktur Indonesia ke dalam pasar Amerika Serikat sudah dimulai, tetapi perkembangan yang pesat baru dialami oleh jenis-jenis barang yang terbatas, yaitu kayu lapis dan pakaian jadi serta tekstil. Secara umum dapat dikatakan bahwa ekspor non-migas khususnya barang-barang manufaktur Indonesia ke Amerika Serikat akan terus meningkat. Masalahnya adalah berapa pesat ekspor tersebut dapat ditingkatkan dan sejauh mana dapat diperbanyak jenis-jenis ekspor manufaktur. Sebab, di satu pihak potensi pasar Amerika Serikat masih sangat besar bila diingat bahwa impor barang-barang manufaktur dari Indonesia baru berkisar pada 0,6% dari keseluruhan impor barang-barang manufaktur oleh Amerika Serikat dari negara-negara berkembang. Di pihak lain, proses penetrasi barang-barang manufaktur ke dalam pasar Amerika Serikat bukanlah tanpa persoalan, seperti yang telah dialami oleh Indonesia dalam bidang tekstil dan pakaian jadi dewasa ini.

## KASUS EKSPOR TEKSTIL DAN PAKAIAN JADI

Masalah-masalah yang dihadapi Indonesia dalam ekspor tekstil dan pakaian jadi ke Amerika Serikat merupakan kasus aktual dan relevan yang menunjukkan peliknya proses penetrasi pasar, khususnya bagi barang-barang manufaktur. Namun kasus ini tidaklah representatif bagi ekspor barang-barang manufaktur lainnya.

Pasar impor tekstil di Amerika Serikat sangat diatur melalui perjanjian-perjanjian bilateral dengan masing-masing eksportir di bawah MFA (Multi-Fibre Arrangement). Pengaturan yang diselenggarakan melalui pembatasan kuantitas (kuota) sebenarnya mempersulit penetrasi dan merugikan para "pendatang baru" seperti Indonesia.

Industri tekstil di Amerika Serikat termasuk industri yang mempunyai "lobby" yang kuat yang secara terus-menerus akan memberikan tekanan terhadap pihak eksekutif untuk memperoleh proteksi. Walaupun demikian, kasus impor tekstil dari Cina menunjukkan bahwa tekanan-tekanan proteksionis ini tidak selalu menang.

Pada tahun 1982 konsumsi tekstil dan pakaian jadi di Amerika Serikat mengalami penurunan sebesar 6%. Pemulihan ekonomi pada tahun 1983 membawa serta peningkatan permintaan akan tekstil dan pakaian jadi. *Department of Commerce* pada waktu itu memperkirakan bahwa konsumsi tekstil dan pakaian jadi di Amerika Serikat akan meningkat dengan 5% untuk tahun 1983 dan dengan 2% pada tahun-tahun berikutnya.<sup>3</sup> Sementara itu, selama 6 bulan pertama tahun 1983 terjadi peningkatan impor tekstil dan pakaian jadi sebesar 22,5%. Perkembangan ini dengan sendirinya meningkatkan tekanan-tekanan dari pihak industri dalam negeri Amerika Serikat.

Taiwan, Korea Selatan dan Hongkong sebagai tiga pengeksport tekstil dan pakaian jadi yang terbesar ke Amerika Serikat merupakan target utama dari tekanan-tekanan proteksi.<sup>4</sup> Pada pertengahan tahun 1983 Pemerintah Reagan meng-"call" 62 kategori tekstil dan pakaian jadi yang terutama ditujukan kepada impor dari ketiga negara tersebut. Yang diartikan dengan "calling" adalah suatu mekanisme konsultasi yang dihidupkan apabila pihak Amerika Serikat menganggap bahwa impor telah mencapai tingkatan yang mengancam akan mengganggu (*threaten to disrupt*) pasar Amerika Serikat.

---

<sup>3</sup>*Far Eastern Economic Review*, 29 September 1983, hal. 118.

<sup>4</sup>Pada tahun 1982 Pemerintah Reagan telah mencapai kesepakatan dengan ketiga pengeksport terbesar ini di bawah MFA untuk membatasi tingkat pertumbuhan keseluruhan impor dari negara-negara tersebut pada 1% atau kurang secara rata-rata per tahun untuk 5 tahun.

Indonesia juga terkena oleh perkembangan ini. Pada pertengahan tahun 1983 untuk pertama kalinya kuota impor tekstil dilaksanakan terhadap Indonesia, yaitu untuk kategori 340 (kemeja pria), kategori 347/348 (celana wanita dan pria), dan kategori 335 (jaket/jas wanita). Melalui beberapa kali perundingan besarnya kuota untuk kategori-kategori di atas dapat disepakati.

Pada tanggal 16 Desember 1983 Presiden Reagan mengeluarkan kebijaksanaan baru yang merumuskan kriteria tambahan untuk meng-"call," yaitu meminta konsultasi kuota, apabila: (a) keseluruhan impor suatu kategori tekstil mencapai 20% dari produksi dalam negeri Amerika Serikat; (b) penambahan volume impor selama satu tahun mencapai 30% dari tahun sebelumnya; dan (c) impor dari suatu negara mencapai 1% dari keseluruhan produksi Amerika Serikat. Dalam kaitan dengan tindakan pembatasan impor, pihak Amerika Serikat meminta konsultasi kuota dengan Indonesia untuk 8 kategori produk tekstil, yaitu 315 (kain belacu), 319 (kain terpal katun), 331 (sarung tangan kerja katun), 341 (baju wanita katun), 604 (benang acrylic), 639 (knit shirts and blouses for women, girls and infants), 339 (knit shirts for women, girls and infants), dan 640 (man-made-fibre shirts) dengan alasan "market disruption" karena kenaikan ekspor terlalu tajam dan harga terlalu rendah.

Perundingan kuota ekspor tekstil di atas pertama kali diadakan pada bulan Februari 1984 di Washington dan dilanjutkan pada bulan Mei 1984 di Jakarta tanpa diperoleh kesepakatan. Pada perundingan ketiga di Washington pada bulan Agustus 1984 hanya diperoleh kesepakatan mengenai 2 kategori, yaitu 319 dan 341.

Karena ketidاكلancaran perundingan Indonesia mengadakan masalah kuota ekspor ini kepada TSB (*Textile Surveillance Body*) yang bernaung di bawah GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) yang berkedudukan di Jenewa. Dalam sidang TSB bulan Oktober 1984 dihasilkan tiga rekomendasi yang diharapkan memperkuat posisi Indonesia dalam perundingan selanjutnya dengan Amerika Serikat. Ketiga rekomendasi tersebut adalah: (1) alasan Amerika Serikat bahwa ekspor tekstil dan pakaian jadi Indonesia mengganggu pasar Amerika Serikat adalah tidak benar; (2) Amerika Serikat tidak mempertimbangkan Indonesia sebagai negara berkembang dan sebagai pendatang baru; dan, (3) dalam menetapkan basis kuota Amerika Serikat tidak memperhatikan volume ekspor Indonesia sebelumnya.

Sementara itu pihak Amerika Serikat melaksanakan "call" terhadap beberapa kategori lainnya. Pada perundingan keempat di Jakarta bulan Januari 1985 dibicarakan 12 kategori yang menghasilkan kesepakatan hanya mengenai 6 kategori (317, 334, 339, 369 pt, 639, dan 640) yang berlaku untuk periode 1 Juli 1984 - 30 Juni 1985.

Selain masalah kuota di atas, ekspor tekstil dan pakaian jadi Indonesia menghadapi dua persoalan lain. Pertama adalah masalah *countervailing duty* atau bea kompensasi. Pada bulan Juli 1984 yang lalu, ATMI (*American Textile Manufactures Institute*) bersama-sama *Amalgamated Clothing and Textile Workers Union* dan *International Ladies Garment Workers Union* mengajukan petisi ke *Department of Commerce* Amerika Serikat. Petisi tersebut menuntut agar Pemerintah Amerika Serikat mengenakan bea masuk tambahan (*countervailing duty* atau CVD) terhadap impor sejumlah produk tekstil dari Indonesia. Alasan yang diajukan adalah bahwa dalam perdagangan tekstil Indonesia berlaku tidak *fair*, karena memberikan berbagai macam subsidi.

Delapan macam cara dianggap merupakan subsidi, yaitu: pemberian sertifikat ekspor, kredit ekspor, sistem imbal-beli, keringanan pembayaran jangka pendek (*preferential short-term financing*), keringanan pembayaran jangka menengah dan panjang (*preferential medium- and long-term financing*), *tax holiday* dan beberapa fasilitas lain untuk perusahaan yang berorientasi ekspor, insentif untuk perusahaan pemegang stok, zona perdagangan bebas, dan perusahaan perakitan milik negara.

*Department of Commerce* menerima petisi tersebut dan mengadakan penyelidikan mengenai tuntutan tersebut. Kesimpulan pertama penyelidikan tersebut adalah bahwa Pemerintah Indonesia terbukti memberikan subsidi terhadap ekspor tekstil dan pakaian jadi ke Amerika Serikat dan akan dikenakan CVD sebesar 0,83% untuk tekstil dan 0,64% untuk pakaian jadi. Setelah dilakukan penyelidikan di lapangan oleh delegasi Amerika Serikat pada bulan Desember 1984 ternyata subsidi yang diberikan dianggap jauh lebih besar, sehingga disarankan untuk mengenakan CVD sebesar antara 20 sampai 27%.

Secara teoretis, Amerika Serikat dapat mengenakan CVD tersebut tanpa perlu membuktikan bahwa industri dalam negeri yang bersangkutan mengalami kerugian (*injury*), terutama karena Indonesia tidak termasuk penandatangan *Code on Subsidies and Countervailing Duties* dalam rangka GATT yang sampai batas tertentu dapat memberikan perlindungan. Amerika Serikat memberikan batas waktu sampai tanggal 3 Maret untuk menandatangani Code tersebut, dan mendesak Indonesia mengadakan perjanjian bilateral dengan Amerika Serikat untuk mencabut fasilitas subsidi seperti sertifikat ekspor (SE) dan kredit ekspor (KE). Perjanjian bilateral yang ditandatangani di Washington pada tanggal 28 Februari 1985 menyatakan bahwa penghapusan SE akan dilakukan per 1 April 1986 dan KE secara bertahap ditiadakan mulai 1 April 1987 hingga hilang sama sekali pada tahun 1990. Pada tanggal 4 Maret 1985 di Jenewa, pemerintah menandatangani ketentuan mengenai *Code on Subsidies and Countervailing Duties*.

Masalah kedua adalah ketentuan baru mengenai pengaturan *criteria* (rules) of origin, atau surat keterangan asal, dari tekstil yang diekspor ke Amerika Serikat yang berlaku sejak 1 November 1984 yang pelaksanaannya semakin rumit.

Tindakan-tindakan Amerika Serikat ini mendapat protes dari berbagai negara dan dilihat sebagai pencerminan sikap yang semakin proteksionistis. Selain Indonesia, petisi untuk mengenakan CVD terhadap ekspor tekstil dan pakaian jadi juga telah ditujukan kepada 12 negara lain, dengan alasan yang sama yaitu praktek perdagangan yang tidak *fair*.

Kasus ekspor tekstil dan pakaian jadi ini, walaupun tidak dapat dilihat sebagai kasus yang representatif, kiranya mencerminkan dan dapat diterangkan oleh perubahan-perubahan yang terjadi di Amerika Serikat dewasa ini, khususnya yang mempengaruhi kebijaksanaan perdagangannya.

## KEBIJAKSANAAN PERDAGANGAN PEMERINTAH REAGAN

Kebijaksanaan perdagangan Amerika Serikat di bawah administrasi Reagan bisa dilihat sebagai suatu permainan "tarik-tambang" secara terus-menerus antara pihak-pihak yang memperjuangkan *free trade* dan pihak-pihak yang menuntut proteksi bagi industri dalam negeri. Gaya-gaya tarik-menarik tampaknya semakin menguat. Di satu pihak Presiden Reagan termasuk Presiden Amerika Serikat setelah Perang Dunia II yang secara gigih mendukung sistem pasar bebas dan perdagangan bebas. Di pihak lain merosotnya daya saing berbagai sektor industri di Amerika Serikat sejak beberapa waktu dan menguatnya nilai dollar membawa akibat yang cukup serius terhadap kemampuan ekspor Amerika Serikat dan kemampuan bertahan industri dalam negeri saingan impor (*import competing industries*), yang dalam jangka pendek cenderung diatasi melalui tindakan proteksi.

Tindakan Amerika Serikat terhadap impor tekstil dan pakaian jadi seperti dibahas di atas, khususnya mengenai CVD, tampaknya merupakan pelaksanaan dari kebijaksanaan perdagangan seperti yang dirumuskan oleh William Brock, *United States Trade Representative*, beberapa tahun lalu, yaitu bahwa selain memperjuangkan "perdagangan yang lebih bebas," Pemerintah Reagan akan lebih tegas menerapkan (*enforce*) apa yang dikenal sebagai *fair trade legislations*, yaitu *antidumping and countervailing duty laws*.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>Lihat William E. Brock, "Statement on U.S. Trade Policy," pernyataan pada pembukaan hearing bersama antara Komite Keuangan Senat dan Komite Perbankan, Perumahan, dan Urusan Perkotaan di bidang Kebijakan Perdagangan Amerika Serikat, Washington, D.C., Juli 1981.

Selain itu, khususnya terhadap negara-negara berkembang, tampaknya Amerika Serikat akan semakin gigih menerapkan apa yang disebut sebagai *graduation* dan segera ingin mengakhiri perlakuan khusus (*special and differential treatment*) terhadap negara-negara berkembang, seperti terlihat dalam *Trade and Tariff Act of 1984* yang disahkan Oktober 1984 yang lalu.

Berbagai faktor memang mempengaruhi perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan perdagangan Amerika Serikat. Perkembangan politik, khususnya dalam rangka pemilihan presiden, sangat berpengaruh terhadap kebijaksanaan perdagangan karena secara langsung menyangkut keadaan ekonomi para pendukung calon presiden atau presiden tertentu. Peningkatan tekanan-tekanan *lobby* tekstil di Amerika Serikat tahun 1983 dan 1984 yang lalu untuk sebagian besar dilakukan dengan memanfaatkan suasana pemilihan umum. Demikian pula, kuota terhadap impor baja yang sebenarnya ditentang oleh Pemerintah Reagan terpaksa dilaksanakan mengingat bahwa 9 negara bagian produsen baja terbesar menyangkut 225 dan 270 *electoral votes* yang dibutuhkan untuk pemilihan kembali Reagan.

Seperti yang dirumuskan dengan tepat oleh Baldwin, perubahan-perubahan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan perdagangan Amerika Serikat dapat diterangkan oleh tiga faktor ekonomi dan politik yang mendasar, yaitu: (a) mundurnya kekuatan hegemonis Amerika Serikat; (b) perlawanan terus-menerus yang kuat dari kelompok industri dalam negeri terhadap penurunan bea atas barang-barang impor yang bersaing; dan, (c) usaha terus-menerus Kongres Amerika Serikat untuk mengurangi kekuasaan Presiden dalam perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan perdagangan.<sup>6</sup>

Kesemua faktor ini perlu diikuti dan dipelajari dengan saksama agar hambatan-hambatan dalam usaha Indonesia untuk meningkatkan penetrasi ke pasar Amerika Serikat dapat diatasi.

## CATATAN PENUTUP

Beberapa fakta yang perlu diterima apabila kita mempelajari masalah-masalah ekspor ke Amerika Serikat adalah: (a) sistem perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan perdagangan yang semakin *fragmented and decentralized*, di mana peranan dan ikut-serta Kongres semakin besar; (b) penggunaan tindakan-tindakan proteksionis yang lebih terselubung atau *grey-area measures* seperti VERs (*voluntary export restrictions*) dan OMA (*orderly marketing arrangements*) sementara tarif telah mengalami penurunan

<sup>6</sup>Lihat karangan-karangan Robert Baldwin dalam daftar pustaka.

terus-menerus; (c) perlakuan yang semakin kurang simpatik terhadap negara-negara berkembang.

Kiranya jelas bahwa dalam rangka peningkatan ekspor non-migas Indonesia ke Amerika Serikat dibutuhkan mekanisme *lobbying* yang semakin luas untuk menghadapi sistem yang *fragmented and decentralized* tersebut.

Selain itu perlu kiranya dipelajari sejauh mana Indonesia dapat mengembangkan produksi bahan-bahan masukan industri untuk ekspor, karena barang-barang ini paling minimal menghadapi proteksi.

Akhirnya perlu dipelajari secara lebih mendalam sejauh mana Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya dapat membuat dialog ASEAN-Amerika Serikat menjadi forum yang bermanfaat bagi kepentingan ekonomi negara-negara ASEAN.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abrams, M.J., "Trade Policy-Making in the US," *International Perspectives* (Maret/April 1984), hal. 9-11.
- Baldwin, Robert E. dan Anne D. Krueger (penyunting), *The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy* (Chicago: The University of Chicago Press, 1984).
- Baldwin, Robert E., "U.S. Trade Policy and Asian Development," *Asian Development Review*, Vol. 2, No. 2, 1984, hal. 43-68.
- Chia, Siow Yue, "Development and Issues in U.S.-ASEAN Economic Relations," Karl D. Jackson dan Hadi Soesastro (penyunting), *ASEAN Security and Economic Development* (Berkeley, Calif.: Institute of East Asian Studies, University of California, Research Papers and Policy Studies No. 11, 1984).
- Glassburner, Bruce, "Economic Relationships between ASEAN and the United States," makalah, Third U.S.-ASEAN Conference, Chiangmai, Thailand, 7-11 Januari 1985.
- Hufbauer, Gary Clyde dan Joanne Shelton Erb, *Subsidies in International Trade* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1984).
- Jackson, John H., "United States Law and Implementation of the Tokyo Round Negotiation," dalam John H. Jackson et al., *Implementing the Tokyo Round* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1984).
- Soesastro, Hadi, "Future ASEAN-US Economic Relations: Perspectives on Strategic Planning," *ASEAN External Economic Relations* (Singapore: Chopmen Publishers, for the Economic Society of Singapore, 1982).
- Soesastro, Hadi, "ASEAN-US Economic Relations: An Update," makalah, Third U.S.-ASEAN Conference, Chiangmai, Thailand, 7-11 Januari 1985.
- Suhartono, R.B., "US-Indonesian Economic Relations," makalah, Seminar on US-Indonesian Economic Relations, Puncak, November 1979.