

Negara Berkembang dan Babak Baru GATT

Djisman S. SIMANDJUNTA

Pemulaan babak baru perundingan perdagangan multilateral dalam rangka GATT (Persetujuan Umum tentang Tarif dan Perdagangan) sudah menjadi bagian acara dari kebanyakan pertemuan ekonomi internasional dalam tahun-tahun terakhir. Bahkan segera sesudah perampungan babak Tokyo (1973-1979) yang merupakan yang ketujuh sejak penandatanganan GATT oleh 23 negara dalam tahun 1947, urgensi babak baru sudah dirasakan mengingat banyaknya pertanyaan yang tidak dapat dijawab dalam babak Tokyo tersebut.

Semua pertanyaan yang terbengkelai ini menyinggung kepentingan perdagangan negara berkembang. Lebih dari itu, pertanyaan-pertanyaan baru juga sedang timbul karena perubahan yang sedang terjadi dalam ekonomi dunia. Karena itu, peluang dan kendala keikutsertaan negara berkembang dalam babak baru GATT perlu dikenali.

LINGKUNGAN PURNA BABAK TOKYO

Berkat penurunan sejak babak pertama hingga babak Tokyo dan Sistem Preferensi Umum bagi hasil industri negara berkembang banyak pengamat yang sudah meremehkan tarif sebagai halangan perdagangan. Dibanding nilai impor total, penerimaan tarif tahun 1981 tinggal 3,2% di Amerika Serikat (AS), 2,6% di Masyarakat Eropa (ME) dan 2,5% di Jepang. Tingkat yang se-rendah ini seyogyanya dapat diterobos melalui perbaikan efisiensi ekspor. Tetapi pertanyaan tidak sesederhana itu.

Sebelum dan sesudah babak Tokyo tarif negara-negara maju mengandung diskriminasi terhadap negara berkembang. Dengan memasukkan hasil babak

Tokyo, tingkat tarif (ditimbang) atas impor total hasil setengah jadi dan hasil jadi ke AS, ME dan Jepang berturut-turut adalah 5,7%, 6,0% dan 5,4%. Tetapi kalau yang diperhatikan hanya impor kelompok barang yang sama dari negara berkembang, tingkat tarif di masing-masing ekonomi tersebut di atas adalah 8,7%, 6,7% dan 6,8%. Diskriminasi tarif ini dapat terjadi di dalam kelompok barang yang sama seperti dilakukan Jepang terhadap Indonesia dalam perdagangan kayu lapis. Tetapi sumber utamanya adalah perbedaan komposisi ekspor antara negara berkembang dengan negara maju.

Yang berlaku sebagai "industri fajar" dan menjadi tumpuan ekspor hasil setengah jadi dan hasil jadi dari kebanyakan negara berkembang adalah yang berlaku sebagai "industri senja" dan karena itu dilindungi kuat di negara-negara maju, termasuk melalui tarif. Terhitung sesudah babak Tokyo, tarif rata-rata semua negara maju atas hasil jadi tekstil masih setinggi 16,7% dan atas hasil jadi kulit, alas kaki, karet dan barang perjalanan setinggi 10,2%. Tetapi atas hasil jadi industri lain tingkat tersebut adalah jauh lebih rendah, berkisar antara 4,1% atas mesin non-listrik dan 6,1% atas mesin listrik.

Di samping itu, struktur tarif negara-negara maju dengan sengaja dirancang untuk menyulitkan negara berkembang beralih dari ekspor bahan mentah ke ekspor hasil olahan. Sementara atas bahan mentah kulit dan karet misalnya dikenakan tarif nol, atas hasil setengah jadi kelompok ini dikenakan tarif setinggi 4,4% dan atas hasil jadi 10,2%. Uraian di atas menunjukkan bahwa tarif sebagai halangan perdagangan di negara maju masih tetap relevan bagi negara berkembang. Persoalannya terletak dalam diskriminasi negara, sebaran (range) tarif karena selektivitas barang, dan eskalasi tarif menurut tingkat olahan barang.

Masih banyak persoalan lama yang tidak dapat ditangani dalam babak Tokyo dan menjadi dimensi penting dari lingkungan perdagangan yang dihadapi negara berkembang dewasa ini. Meskipun pembatasan kuantitatif atas impor turut dikurangi sepanjang sejarah GATT, sampai sekarang negara maju masih mempertahankan yang disebut "inti" pembatasan kuantitatif, terutama di Norwegia, Jepang dan Perancis. Jumlah barang yang termasuk "inti" ini memang sudah jauh lebih sedikit dalam tahun 1981 dibandingkan tahun 1970. Tetapi karena terpusat pada hasil-hasil pertanian dan yang sensitif di antara hasil industri, persoalan ini juga sangat relevan bagi negara berkembang.

Yang disebut terakhir menuntun kita ke barang-barang yang dewasa ini dikenakan ketentuan yang sama sekali berbeda dari GATT.

Hasil-hasil pertanian sejak semula dikecualikan dari GATT. Dongeng ketergantungan telah membuat swasembada menjadi pusat masing-masing ke-

bijakan pertanian nasional yang praktis adalah buta biaya. Impor hasil pertanian tertentu diizinkan hanya sebesar perbedaan konsumsi dan produksi domestik dan, demi itu, aneka ragam instrumen diberlakukan. Jika produksi domestik melebihi konsumsi, sementara harga produsen jauh lebih tinggi dari harga dunia, maka ekspor, bantuan pangan dan penghancuran hasil panen didorong melalui subsidi. Bahwa banyak negara berlomba menyediakan bantuan pangan bagi Ethiopia yang sekarang, sepintas lalu memang menggugah kemanusiaan. Tetapi di balik semua itu perlu digarisbawahi bahwa kebijakan pertanian negara maju telah turut membawa malang bagi produksi dan ekspor hasil pertanian dari banyak negara berkembang. Persoalan di sini menyangkut tarif, pembatasan kuantitatif, harga yang ditetapkan negara, subsidi produsen, konsumen dan ekspor, standar mutu dan ketentuan kesehatan.

Sama peliknya adalah perdagangan tekstil dan hasil-hasilnya. Lahir dalam tahun 1950-an, dirigisme negara-negara maju dalam perdagangan tekstil bukannya melonggar dalam tahun 1980-an. Tidak terlihat tanda-tanda bahwa MFA III yang berakhir tahun 1986 tidak perlu disusul oleh MFA IV. Bahkan MFA IV yang lebih longgar dari MFA III pun belum dapat diharapkan. Padahal, dalam perdagangan tekstil secara keseluruhan yang merupakan peng-ekspor bersih sampai sekarang adalah negara-negara industri, sementara negara berkembang masih tetap sebagai pengimpor bersih.

Uraian di atas pada dasarnya sudah merangkum persoalan lama yang oleh banyak kalangan dianggap akan menjadi bagian penting dari acara babak baru GATT. Meskipun contoh spesifik dapat ditambah seperti baja dan elektronik, persoalan berkisar pada diskriminasi menurut negara dan selektivisme komoditi.

Lingkungan perdagangan dewasa ini diperpelik oleh berbagai perubahan yang sedang timbul dalam ekonomi dunia. Peran industri jasa yang meningkat dalam ekonomi-ekonomi besar dan desakan lobby industri keuangan dan komunikasi telah mendorong AS untuk menuntut liberalisasi perdagangan jasa dalam babak baru GATT. Kasarnya, liberalisasi perdagangan jasa adalah yang dituntut AS untuk mengimbal "konesinya" berupa pencegahan perburukan akses negara lain ke AS. Padahal, pemasukan jasa dalam acara GATT akan menimbulkan pertanyaan yang sangat rumit. Selama ini, jasa ditangani oleh kartel internasional seperti Pelayaran Internasional dan IATA atau oleh badan khusus seperti Uni Komunikasi Internasional. Praktis, jasa adalah asing bagi GATT. Persetujuan tentang liputan jasa saja akan sangat sulit dicapai, jangankan identifikasi dan pengurangan halangan-halangan perdagangan yang sangat berbeda dari halangan yang dikenakan atas perdagangan barang. Wajarkah misalnya untuk membatasi atau melarang penjualan jasa tukang-tukang negara berkembang di negara maju, sementara

insinyur-insinyur negara maju bebas menjual jasanya di negara berkembang dengan bantuan kemajuan telematik?

Perubahan kedua terletak dalam pertumbuhan pasar negara berkembang dalam tiga dasawarsa sebelumnya. Sebagian pengamat bahkan menganggap bahwa yang dapat menjadi sumber lukratif bagi ekspansi perdagangan dunia dalam waktu mendatang adalah negara berkembang. Implikasi perubahan ini ada dua. Pertama, negara maju akan terus menuntut liberalisasi perdagangan negara berkembang seperti tampak dalam tuntutan "graduasi," meskipun ini tidak harus berarti buruk. Kedua, ekonomi negara berkembang itu sendiri akan semakin peka terhadap kejutan (shock) dalam ekonomi dunia. Pengumpamaan bahwa proteksionisme negara berkembang adalah wajar, sementara proteksionisme negara maju tidak wajar sebagaimana dicerminkan oleh beberapa hasil perundingan GATT, sudah semakin goyah.

Perubahan lain berasal dari kemajuan teknologi yang sejak awal tahun 1970-an ditujukan antara lain untuk menurunkan kandungan bahan mentah dari produk nasional melalui perbaikan efisiensi dan penemuan bahan artifisial. Diperkuat lagi oleh peralihan produksi ke sektor jasa, tidak mengherankan kalau dewasa ini pengeksport bahan mentah dihadapkan pada kelebihan penawaran yang lebih dari sekedar bersifat siklis. Tetapi tidak hanya itu. Karena kemajuan teknologi bio dan telematik diperkirakan bahwa perdagangan hasil penelitian dan pengembangan akan semakin penting dalam perdagangan dunia. Persoalan yang menyangkut perlindungan pemilikan intelektual akan semakin aktual dan menempatkan negara berkembang pada persimpangan.

ANTARA URGENSI DAN KEENGGANAN

Dalam laporannya yang disampaikan bulan Maret yang lalu kepada Direktur Jenderal GATT, "Kelompok Tujuh" yang beranggotakan antara lain Prof. Sumitro Djojohadikusumo dari Indonesia, menyatakan bahwa masa depan dunia yang lebih baik memerlukan perdagangan yang lebih terbuka. Keikutsertaan negara berkembang dalam babak baru GATT diusulkan dengan alasan bahwa ia akan memberi keuntungan yang lebih besar ketimbang perlakuan preferensial yang unilateral seperti Sistem Preferensi Umum yang setiap waktu dapat dan memang digerogoti melalui klausul baru dan halangan kelabu seperti "Pembatasan Ekspor Sukarela." Kesimpulan ini dilatarbelakangi oleh hasil penelitian empiris atau eksploratif yang memang banyak dilakukan selama dan sesudah babak Tokyo.

Yang lebih maju di antara negara berkembang juga semakin tertarik pada keikutsertaan aktif dalam babak baru GATT (baca keikutsertaan untuk me-

longgarkan proteksi). Beberapa negara seperti Korea Selatan dan Pilipina bahkan sudah mempunyai program penurunan proteksi dengan perbaikan efisiensi produksi dalam negeri sebagai latar belakang utama. Meskipun bersifat fragmen, Indonesia pun menurunkan bea masuk sebagai bagian upaya pengatasan "biaya tinggi." Tetapi program-program ini adalah unilateral dan tidak diikat dalam GATT dalam arti dapat diteruskan atau dicabut secara unilateral pula.

Di pihak lain terdapat banyak faktor yang mengurangi minat negara berkembang untuk mengikuti babak baru GATT. Kemunafikan negara-negara maju, terutama AS yang di satu pihak mendesak disiplin perdagangan tetapi di lain pihak menolak disiplin fiskal dan moneter, hanya satu di antaranya, meskipun cukup penting. Lebih penting adalah keengganan yang berakar di dalam negeri masing-masing negara berkembang.

Sepintas lalu tampak janggal untuk mencurahkan perhatian pada persoalan liberalisasi perdagangan ketika banyak negara berkembang dililit oleh kewajiban hutang luar negeri yang sewaktu-waktu dapat membengkak tergantung dari kebijakan fiskal dan moneter AS. Liberalisasi perdagangan di negara berkembang, sementara kondisionalitas IMF menuntut kontraksi permintaan yang berarti pemotongan impor secara besar-besaran di banyak negara berkembang? Apa pun jawaban atas pertanyaan ini, pemerintah yang berhutang besar cenderung menganggap persoalan liberalisasi sebagai yang kurang penting dibanding persoalan lain seperti pembelanjaan pembangunan.

Sumber keengganan lain terletak dalam kelirupikiran (fallacy). *Pertama*, perdagangan terbuka dipandang oleh banyak pengamat sebagai jalur ketergantungan daripada sebagai jalur pembangunan. Secara deterministik dikatakan bahwa negara berkembang sebagai pinggiran kapitalisme dunia tidak mungkin mendapat sumbangan dari perdagangan terbuka bagi emansipasi ekonominya. Dalam ekonomi dunia yang kapitalistis, pemerintah dan kaum borjuis negara berkembang dianggap adalah tiada lain dari pelayan kaum borjuis di inti. Berbagai bukti dikemukakan, tetapi tetap adalah inkonklusif. Namun demikian, baik paradigma imperialisme Lenin maupun yang paling kiri di antara paradigma dependencia sudah mewarnai persepsi banyak orang di negara berkembang tentang hakikat perdagangan terbuka. *Kedua*, liberalisasi perdagangan sering disalahtafsirkan seolah-olah ia berarti perdagangan bebas. Padahal, sejarah Eropa pun tidak pernah mengenal perdagangan bebas, juga tidak sesudah pendirian Masyarakat Eropa dan Asosiasi Perdagangan Bebas Eropa (EFTA). Yang hendak dicapai melalui liberalisasi adalah perdagangan yang lebih bebas atas dasar kaidah-kaidah GATT. Yang dipertukarkan adalah penurunan halangan perdagangan yang disebut konsesi dan bukan penghapusannya. Meskipun kedengaran aneh, GATT lebih banyak

adalah persetujuan tentang tertib proteksi daripada tentang perdagangan bebas. Namun demikian, banyak yang mencurigai GATT sebagai instrumen globalisasi "liberalisme," apa pun yang dimaksud dengan itu.

Sudah disinggung di depan bahwa GATT sendiri pun melalui bagian IV-nya (tentang pembangunan ekonomi negara berkembang) sedikit banyak mengakui bahwa proteksionisme negara berkembang kurang berbahaya dibanding proteksionisme negara maju. Ini adalah sikap politis yang bertujuan memudahkan keikutsertaan negara berkembang dalam perundingan GATT. Dan dalam kenyataan, pemberian proteksi di negara berkembang adalah lebih mudah dibanding di negara maju. Perumusan kebijakan perdagangan pun lebih terselubung dalam arti dilakukan oleh pemerintah tanpa banyak diskusi publik. Instrumen yang diandalkan menjurus pada larangan impor yang mencerminkan antara lain kekuatan lobby produsen. Kebijakan perdagangan menjadi simplistis. Setiap industri baru dianggap memerlukan proteksi, dan proteksi dianggap dapat memupuk daya saing setiap industri. Karena itu tidak mengherankan kalau kebanyakan negara berkembang menolak keikutsertaan dalam babak liberalisasi GATT, jika pun disadari bahwa "maksimalisme" dalam proteksi mendatangkan beban besar bagi ekonomi masing-masing, termasuk beban yang memberatkan ekspor hasil-hasil industri.

Penjelasan lain yang perlu dijelajah menyangkut anggapan yang mengatakan bahwa keikutsertaan dalam perundingan GATT mengancam persatuan negara berkembang dalam perjuangan penegakan Orde Ekonomi Internasional Baru. Tidak dapat diingkari bahwa kaidah-kaidah GATT adalah lain, walaupun tidak bertentangan, dengan kaidah-kaidah UNCTAD. Sementara GATT menuntut non-diskriminasi, liberalisasi dan ketimbalbalikan, UNCTAD menuntut preferensi bagi negara berkembang, dirigisme dan kesepihakan. Meskipun perbedaan ini tidak boleh ditafsir secara deterministik dan antagonisme antara GATT dan UNCTAD tidak seburuk seperti dikesankan oleh perbedaan kaidah-kaidah, beberapa negara seperti Indonesia menjadi rihuk dalam menentukan sikap, seolah-olah keikutsertaan dalam babak GATT berarti keluar dari persatuan negara berkembang.

MENCARI KONSESI TERBAIK

Mengikuti kamus GATT dapat dikatakan bahwa setiap negara atau kelompok negara berusaha meraih konsesi terbaik dari setiap perundingan GATT sehingga tidak sedikit pengamat yang mengatakan bahwa perundingan GATT disemangati lebih banyak oleh merkantilisme daripada liberalisme. Walaupun penurunan proteksi dapat merupakan bagian penyehatan ekonomi dalam negeri, ia disebut konsesi kalau dilakukan dalam rangka GATT.

Atas dasar uraian tentang lingkungan perdagangan yang dihadapi negara berkembang dewasa ini dapat dikatakan bahwa berbagai konsesi perlu diraih oleh negara berkembang dari negara maju untuk mendukung ekspansi ekspor hasil-hasil industri. Di pihaknya, negara berkembang juga dapat memberi konsesi sekaligus menurunkan beban proteksi yang antara lain telah memukul ekspor hasil industri dan memperburuk pertanyaan-pertanyaan sosial yang menyangkut pemerataan pendapatan. Anggapan yang mengatakan bahwa karena perdagangannya yang kecil, negara-negara berkembang tidak dapat menawarkan konsesi yang menggiur negara maju, kiranya sudah jauh melemah. Dengan kata lain, negara berkembang mempunyai berbagai alasan untuk mengikuti babak baru GATT yang berdasarkan kaidah ketimbalbalikan.

Selama ini diumpamakan oleh "pembela" kepentingan negara berkembang bahwa ketimbalbalikan yang berarti perlakuan sama bagi kekuatan ekonomi yang berbeda adalah diskriminasi. Di sini perlu dijelaskan bahwa kaidah ketimbalbalikan GATT tidak mengharuskan bahwa konsesi yang diberikan oleh suatu negara harus sama dengan konsesi yang diterimanya dari negara lain. Belum dan tampaknya tidak akan ada takaran yang dapat dipakai untuk mengukur kesamaan konsesi, meskipun banyak penelitian yang berusaha mengukur dampak perdagangan dari pertukaran konsesi. Tetapi lebih penting dari itu, sejarah babak-babak GATT menunjukkan bahwa suatu negara dapat saja bersedia memberikan konsesi yang melebihi yang diterimanya. Itu dilakukan oleh AS dalam babak-babak pertama GATT dan oleh Masyarakat Eropa dalam babak Dillon dan oleh Jepang dalam babak Tokyo. Pertanyaannya adalah bagaimana meraih konsesi terbaik dalam perundingan. Pengetahuan tentang lingkungan perdagangan yang dihadapi mitra perundingan, begitu juga penjelasan tentang kebijakan perdagangan sendiri, serta mekanisme pembuatan kebijakan perdagangan menjadi sangat penting. Dapat "memakai sepatu pihak lain" adalah salah satu kondisi keberhasilan perundingan.

Pengalaman dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa nikmat hasil perundingan GATT seperti hasil babak Tokyo akan semakin sulit dicicip oleh negara yang menolak untuk mengikuti perundingan, walaupun kaidah non-diskriminasi GATT menuntut perlakuan terbaik (MFN treatment) yang tanpa syarat. Malahan sebaliknya, yang mengikuti perundingan mungkin saja mengeluarkan persetujuan yang mengandung hukuman bagi yang tidak mengikuti dalam arti bahwa agenda perundingan dibatasi pada persoalan yang menyinggung kepentingan peserta saja. Sedikit banyak, babak Tokyo mempunyai sifat ini. Penurunan tarif sesama negara maju ternyata lebih tinggi dibanding dengan yang diberikan kepada negara berkembang. Risiko ini, sama-sama dengan peralihan dari substitusi impor ke pengembangan ekspor hasil-hasil industri dan resignasi sehubungan dengan beberapa skema yang

dibuhkan UNCTAD, akan mendorong keikutsertaan dari yang lebih maju di antara negara berkembang dalam babak baru GATT.

Adakah implikasinya terhadap persatuan Kelompok 77? Pada dasarnya tidak banyak. Apa yang disebut selama ini sebagai posisi bersama negara berkembang seperti tercermin dalam resolusi-resolusi UNCTAD, lebih banyak adalah semu daripada konkret. Untuk mendapat konsesi terbaik dari negara-negara maju masing-masing negara berkembang mengupayakan hubungan-hubungan istimewa, kalau perlu tanpa mengindahkan resolusi-resolusi UNCTAD. Keikutsertaan suatu negara berkembang dalam babak baru GATT pada dasarnya tidak lain dari pelanjutan praktek-praktek selama ini. Perbedaannya hanya satu. Jika pencarian konsesi terbaik dilakukan selama ini secara unilateral atau regional, itu akan dilakukan secara multilateral dalam babak GATT. Tetapi yang terakhir ini hanya menyangkut perdagangan. Itu tidak membuat Kelompok 77 atau UNCTAD menjadi tidak relevan, lebih-lebih kalau mereka lebih peka terhadap perbedaan-perbedaan sesama negara berkembang dan atas dasar itu menjadi lebih canggih dalam perumusan usul-usul pembaruan.