

Hubungan Dagang Indonesia-Cina dan Peranan Hongkong*

Hadi SOESASTRO

PENGANTAR

Dengan diumumkannya Inpres No. 9/1985 pada tanggal 23 Juli 1985, Pemerintah Indonesia secara resmi menegaskan dibukanya kembali hubungan dagang secara langsung antara Indonesia dan Cina. Hal ini telah dirundingkan oleh Kadin (Kamar Dagang Indonesia) dan China Council for the Promotion of International Trade (CCPIT).

Sejak semula Pemerintah Indonesia menekankan sifat tidak resmi dari proses perundingan-perundingan tersebut, yang di pihak Indonesia telah diadakan oleh badan non-pemerintah, yaitu Kadin. Penandatanganan "Memorandum of Understanding" (MOU) antara Kadin dan CCPIT berlangsung pada tanggal 5 Juli 1985 di sebuah negara ketiga, Singapura, serta kata-kata Republik Indonesia dan Republik Rakyat Cina tidak terdapat dalam teks MOU. Kedua ketentuan tersebut dimaksudkan untuk memperkuat sifat tidak resmi dari perjanjian itu.

Pihak Cina tampaknya agak bingung dengan pendekatan Indonesia yang tidak resmi itu. Penandatanganan MOU mungkin mengalami penundaan seandainya pihak Cina tetap mendesak Kadin agar memberikan mandat tertulis dari Pemerintah Indonesia.

Walaupun bersifat tidak resmi, MOU dapat dianggap sebagai suatu terobosan. Kadin mulai menjajagi kemungkinan untuk membuka kembali perdagangan langsung seperti pada tahun 1977, dan melibatkan wakil-wakil Kadin untuk mengunjungi Canton Fair kemudian juga Beijing pada tahun 1978.

*Judul asli adalah "Indonesia-China Trade Relations and the Role of Hong Kong," alih bahasa oleh Daniel Setyawan, staf CSIS.

Pada waktu itu prakarsa tersebut gagal memperoleh dukungan resmi dari Pemerintah Indonesia. sebagian karena DPR sangat berkeberatan tetapi kemungkinan besar juga karena pemerintah tidak menganggap pemulihan hubungan dagang langsung dengan RRC sebagai hal yang mendesak. Usaha Kadin pada tahun 1984 mendapat tanggapan yang lebih menguntungkan dari Pemerintah Indonesia, sebagian besar sehubungan dengan keputusan pemerintah pada tahun 1982 untuk mendiversifikasikan pasar bagi ekspor Indonesia, termasuk mengembangkan pasar-pasar baru di negara-negara sosialis. Juga karena pendapat umum tidak lagi tidak menyukai usaha-usaha itu. Sebenarnya dukungan Pemerintah Indonesia seharusnya sudah diketahui oleh Cina, terutama dengan ditunjuknya Menteri Muda/Sekretaris Kabinet oleh Presiden untuk mengkoordinasi langkah-langkah menuju ke arah pemulihan hubungan dagang secara langsung. Akan tetapi pendekatan tidak resmi yang disengaja dan agak hati-hati itu dimaksudkan untuk menegaskan sikap resmi Indonesia, yaitu bahwa pemulihan hubungan dagang secara langsung hendaknya tidak ditafsirkan sebagai langkah konkrit ke arah normalisasi hubungan diplomatik sepenuhnya.¹

MOU telah menetapkan enam ketentuan sebagai pedoman untuk mengadakan transaksi dagang secara langsung, yang diperlukan sebagian karena kedua negara tidak mempunyai hubungan diplomatik. Ketentuan-ketentuan itu mengenai: (1) transaksi pembayaran; (2) prosedur permohonan visa; (3) hak untuk berlabuh bagi kapal-kapal yang mengibarkan bendera nasional masing-masing negara; (4) pelayanan komunikasi; (5) pertukaran misi dagang; dan (6) persetujuan pemerintah masing-masing negara serta berakhirnya MOU.

Pelaksanaan perdagangan langsung di pihak Indonesia seperti yang telah ditetapkan oleh Inpres No. 9/1985, berdasarkan ketentuan-ketentuan MOU. Inpres tersebut menetapkan antara lain garis-garis pokok sebagai berikut:

- a. Hubungan dagang langsung antara Indonesia dan Cina akan dilaksanakan atas dasar kebijaksanaan umum mengenai perdagangan seperti yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia (yang berarti bahwa kepada Cina tidak akan diberi perlakuan istimewa):
- b. Pada prinsipnya semua komoditi dagang dapat diekspor ke Cina, dengan mentaati peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia atau badan-badan internasional yang bersangkutan dengan komoditi-koditi tersebut; demikian pula semua barang dari RRC dapat diimpor dengan mentaati kebijaksanaan pemerintah mengenai perlindungan terhadap industri dalam negeri;
- c. Pada prinsipnya semua eksportir serta importir dapat mengadakan transaksi dagang langsung dengan Cina; para eksportir dan importir diminta

¹Jakarta Post, 6 Juli 1986.

- untuk menjalin koordinasi serta kerjasama sebaik mungkin agar supaya memperoleh manfaat yang maksimal;
- d. Transaksi pembayaran diadakan melalui prosedur pembukaan L/C (letter of credit) atau prosedur-prosedur normal lain dalam perdagangan dengan pembayaran tunai; alat pembayaran yang dipakai dalam transaksi-transaksi adalah mata uang yang dapat ditukar;
 - e. Pemberian visa kepada pedagang-pedagang Cina yang ingin masuk Indonesia akan dilayani oleh kantor perwakilan Indonesia di Hongkong atau Singapura; pemberian visa dapat dipertimbangkan bagi pedagang-pedagang Cina yang ingin mengunjungi Indonesia atas undangan Kadin, perhimpunan-perhimpunan dagang, perusahaan negara atau perorangan; awak kapal dengan bendera Cina atau bendera lain yang kapalnya berlabuh di pelabuhan-pelabuhan Indonesia diperbolehkan mendarat sejauh masih dalam batas wilayah kerja pelabuhan yang bersangkutan;
 - f. Untuk transportasi barang yang diperdagangkan antara Indonesia dan RRC dapat digunakan kapal-kapal berbendera Indonesia; pelabuhan-pelabuhan yang terbuka bagi kapal-kapal berbendera Cina dalam kerangka hubungan dagang langsung antara Cina dan Indonesia adalah:
 1. pelabuhan-pelabuhan yang dipakai untuk perdagangan luar negeri berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku adalah: Belawan, Tanjung Priok, Tanjung Perak dan Ujungpandang;²
 2. lain-lain pelabuhan yang akan ditentukan lebih lanjut terutama di daerah-daerah yang menghasilkan barang-barang ekspor dalam jumlah besar;
 - g. Untuk memperlancar hubungan dagang langsung antara Indonesia dan Cina telah disediakan pelayanan komunikasi yang meliputi tilpun, telex serta pelayanan surat-menyurat.

Persetujuan Pemerintah Indonesia dan petunjuk-petunjuk di atas telah disampaikan kepada pihak Cina pada tanggal 29 Juli 1985 oleh delegasi Kadin yang mengunjungi Cina untuk menandai dibukanya kembali hubungan dagang langsung. Dengan demikian hubungan dagang langsung antara Cina dan Indonesia telah secara resmi dibuka kembali pada hari itu yang juga mengakhiri perlunya negara ketiga untuk mengadakan hubungan dagang seperti yang sudah dipraktekkan selama 18 tahun setelah pemutusan hubungan diplomatik dalam bulan Oktober 1967.

Mungkin masih terlalu pagi untuk pada tahap ini menilai hasil-hasil dari dibukanya kembali hubungan dagang langsung menurut hasil-hasil dari

²MOU 5 Juli 1985 menetapkan bahwa dari pihak Cina fasilitas akan diberikan di Pelabuhan Dalian, Tianjin, Shanghai, Huangpu dan pelabuhan lain yang dianggap penting.

"trade creation." Peningkatan pada tahap permulaan dari perdagangan mungkin sebagian besar disebabkan oleh pergeseran dalam cara mengadakan transaksi, dari perdagangan tidak langsung ke perdagangan langsung. Sebenarnya bagi Indonesia perdagangan langsung dimaksudkan tidak hanya untuk meningkatkan tingkat perdagangan tetapi juga untuk mengurangi peranan perantara.

Adanya potensi untuk meningkatkan perdagangan dua-arah itu sebagian besar berdasarkan komoditi yang telah dijual-belikan; potensi-potensi tersebut dirasakan cukup besar. Modernisasi Cina dan industrialisasi lanjutan Indonesia pasti membuka kesempatan-kesempatan baru untuk berdagang. Pembelian minyak mentah baru-baru ini oleh Cina dari Indonesia belum pernah dibayangkan sebelumnya, dan mungkin dapat memberi gambaran mengenai perkembangan yang demikian itu.³ Hal itu juga memberi kesan seolah-olah yang biasanya dianggap sebagai persaingan berubah menjadi kerjasama. Aspek yang tersebut terakhir ini belum cukup dipelajari.

Perkembangan prasarana dan mekanisme perdagangan ini sangat mempengaruhi kemampuan pihak-pihak yang bersangkutan untuk memanfaatkan potensi-potensi yang ada serta yang muncul dalam perdagangan di antara pihak-pihak tersebut. Memang, tantangan utama dalam mengadakan perdagangan secara langsung antara Indonesia dan Cina dewasa ini adalah kemampuannya untuk berjalan secara baik dengan tidak adanya hubungan diplomatik. Mengacu kepada hubungan dagang antara Singapura dan RRC yang relatif berjalan secara lancar mungkin tidak seluruhnya sesuai mengingat sifat yang samasekali berbeda dari hubungan bilateral mereka secara menyeluruh -- dibandingkan dengan hubungan Indonesia-RRC -- serta prasarana dagang Singapura yang sangat maju.

Masalah yang juga sama pentingnya untuk dipelajari adalah peranan negara ketiga sebagai perantara -- seperti misalnya Hongkong -- dalam perkembangan dagang antara Indonesia dan Cina. Peran perantara oleh negara ketiga dapat diakibatkan oleh pelbagai sebab, termasuk kurang berkembangnya prasarana dagang dari kedua negara yang bersangkutan.

Tulisan ini diawali dengan mempelajari pola dagang antara Indonesia dan Cina sejak awal tahun 1950-an, terutama sejak ditandatanganinya Perjanjian Dagang 1953. Juga dibahas masalah-masalah kebijaksanaan pokok yang timbul selama kurun waktu tersebut. Pembahasan ini dilanjutkan dengan sebuah penyelidikan tentang peranan Hongkong dalam perdagangan Cina-Indonesia

³Pembelian dilaksanakan Maret 1986, yang dilihat sebagai pembelian "percobaan" dengan jumlah 1,5 juta barrel minyak mentah seharga US\$10,40 per barrel, lihat *Kompas*, 30 April 1986.

dengan latar belakang yang lebih luas tentang ekspor kembali Hongkong ke seluruh dunia. Bagian terakhir dari tulisan ini membahas masa depan serta masalah-masalah yang telah timbul dalam mengembangkan hubungan dagang langsung antara Indonesia dengan Cina.

HUBUNGAN DAGANG CINA-INDONESIA: POLA DAN MASALAH

Terdapat dua kurun waktu secara terpisah dalam perkembangan perdagangan Cina-Indonesia. Periode pertama diawali dengan penandatanganan Perjanjian Dagang 1953 dan diakhiri dengan dibekukannya hubungan formal antara Indonesia dan Cina dalam tahun 1967. Periode kedua ditandai dengan hubungan dagang tidak langsung yang berlangsung selama 18 tahun sampai dengan diadakannya kembali hubungan dagang langsung bulan Juli 1985.

Suatu gambaran yang baik sekali mengenai hubungan dagang Indonesia-Cina selama periode pertama dapat diketemukan dalam penelitian John Wong.⁴ Sejumlah ciri-ciri yang menarik dapat dilihat dalam penelitian tersebut. Ciri pertama adalah interaksi yang dekat antara transaksi-transaksi dagang dengan hubungan-hubungan politik. Memang meningkatnya perdagangan Cina-Indonesia antara tahun 1955 dan 1959, disusul dengan menurunnya perdagangan dalam tahun 1960 serta pemulihannya pada tahun 1964, benar-benar mencerminkan perkembangan hubungan politik antara kedua negara itu. Akan tetapi Wong juga mengemukakan perkembangan ekonomi Cina pada hubungan dagang Cina-Indonesia. Meningkatnya hubungan dagang bilateral selama paruhan kedua tahun 1950-an mungkin didorong oleh kampanye dagang Cina di seluruh Asia Tenggara. Demikian pula kemunduran perdagangan tersebut dalam tahun 1960 mungkin disebabkan oleh kemunduran ekonomi dalam negeri Cina.

Seperti yang diperlihatkan statistik perdagangan Indonesia (Tabel 1), ekspor Indonesia ke Cina meningkat dari kurang dari US\$3 juta dalam tahun 1954 menjadi kurang lebih US\$53 juta dalam tahun 1959, atau dari bilangan pecahan yang tidak berarti dari seluruh ekspor tahun 1954 menjadi sekitar 6% dalam tahun 1959. Demikian juga impor dari Cina meningkat dari hampir bukan apa-apa ketika Perjanjian Dagang 1953 ditandatangani menjadi lebih dari 15% dari seluruh impor Indonesia dalam tahun 1959. Baik ekspor ke maupun impor dari Cina menurun dalam tahun 1960, dan dengan pulihnya kembali pada tahun 1964 ekspor maupun impor tersebut mencapai tingkat pada tahun 1959 hanya untuk kurun waktu yang singkat sebelum turun lagi dalam tahun 1966.

⁴John Wong, *The Political Economy of China's Changing Relation with Southeast Asia* (London: Macmillan Press, 1984).

Tabel 2

PERDAGANGAN CINA DENGAN INDONESIA YANG TERCATAT, 1953-1985

Tahun	Ekspor		Impor	
	nilai (US\$ juta)	% dari seluruh ekspor	nilai (US\$ juta)	% dari seluruh impor
1953	*	*	—	—
1954	2,8	0,3	4,6	0,4
1955	9,0	0,7	13,3	0,8
1956	29,3	1,8	26,0	1,8
1957	21,2	1,3	27,6	1,9
1958	52,4	2,7	38,8	2,1
1959	69,1	3,1	60,0	2,9
1960	34,3	1,8	39,7	2,0
1961	46,8	3,1	36,7	2,5
1962	29,0	1,9	39,8	3,5
1963	48,9	3,1	42,6	3,6
1964	47,2	2,7	62,4	4,2
1965	65,1	3,2	43,8	2,4
1966	*	*	16,4	0,8
1967	—	—	—	—
1968	—	—	—	—
1969	—	—	—	—
1970	—	—	—	—
1971	—	—	—	—
1972	—	—	—	—
1973	—	—	—	—
1974	—	—	—	—
1975	—	—	—	—
1976	—	—	—	—
1977	*	*	*	*
1978	*	*	*	*
1979	*	*	—	—
1980	21,0	0,1	14,0	0,1
1981	54,0	0,3	63,0	0,3
1982	46,0	0,2	151,0	0,8
1983	49,0	0,2	150,0	0,7
1984	70,0	0,3	214,0	0,8
1985 ^a	71,9	0,4	207,9	0,8

*Tidak berarti (kurang dari US\$0,5 juta, atau kurang dari 0,1%)

^aJanuari-Agustus

Sumber: 1. 1953-1980 angka-angka perdagangan Cina-Indonesia diambil dari *The Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade*, 1984; angka-angka seluruh perdagangan Cina (1953-1966) diambil dari perkiraan yang dicetak kembali dalam A. Doak Barnett, *China's Economy in Global Perspective* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981), Tabel 2-1.

2. 1981-1985 angka-angka diambil dari IMF, *Direction of Trade Statistics*, pelbagai penerbitan.

Tabel 1

PERDAGANGAN INDONESIA DENGAN CINA YANG TERCATAT, 1953-1985

Tahun	Ekspor		Impor	
	nilai f.o.b. (US\$ juta)	% dari seluruh ekspor	nilai c.i.f. (US\$ juta)	% dari seluruh impor
1953	-	*	2,1	*
1954	2,8	*	3,5	*
1955	6,5	0,7	10,1	1,0
1956	11,7	1,3	30,2	3,7
1957	25,2	2,6	27,0	3,2
1958	43,4	5,5	41,8	8,7
1959	53,1	5,7	61,2	15,4
1960	35,4	4,2	57,0	9,9
1961	36,4	4,6	39,9	5,0
1962	34,6	5,1	34,9	5,4
1963	42,2	6,0	44,3	8,5
1964	52,2	7,2	60,9	9,0
1965	40,0	5,7	98,8	14,2
1966	9,5	1,4	40,7	7,7
1967	0,7	*	54,2	8,3
1968	*	*	38,4	5,4
1969	*	*	43,0	5,5
1970	—	—	32,8	3,3
1971	—	—	27,6	2,5
1972	—	—	39,0	2,5
1973	—	—	48,8	1,8
1974	—	—	113,9	3,0
1975	—	—	203,5	4,3
1976	—	—	131,8	2,3
1977	—	—	153,5	2,5
1978	—	—	112,2	1,7
1979	—	—	131,8	1,8
1980	—	—	197,3	1,8
1981	8,3	*	253,5	1,9
1982	14,2	*	230,9	1,4
1983	27,0	*	204,0	1,2
1984	7,7	*	224,4	1,6
1985	84,2	0,5	248,4	2,4

*Tidak berarti (kurang dari US\$0,5 juta, atau kurang dari 0,5%).

- Sumber: 1. 1953-1962 angka-angka perdagangan Cina-Indonesia telah dikumpulkan oleh John Wong dari statistik-statistik UN dan IMF; lihat *The Political Economy ...* (Tabel 2,1); angka-angka dari seluruh perdagangan Indonesia diambil dari K.D. Thomas dan J. Panglaykim, "Indonesian Exports: Performance and Prospects 1950-1970, Part I" dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, No. 5 (Oktober 1966).
2. 1963-1985 angka-angka berdasarkan statistik-statistik BPS Indonesia, pelbagai penerbitan.

Tabel 2 memperlihatkan statistik yang tercatat dari Cina dengan Indonesia. Tabel itu pada hakekatnya menunjukkan perkembangan yang sama untuk periode 1953-1967. Impor naik dari US\$5 juta pada tahun 1954 menjadi US\$60 juta pada tahun 1959. Peningkatan dari seluruh impor tidak begitu dramatis seperti yang dialami Indonesia. Impor Cina naik dari 0,4% pada tahun 1954 menjadi kurang lebih 3% dalam tahun 1959. Ekspor Cina ke Indonesia menurut persentase dari seluruh eksportnya juga mengalami kenaikan dari 0,3% pada tahun 1954 menjadi 3,1% pada tahun 1959.

Impor Cina dari Indonesia mencapai puncaknya pada tahun 1964 yaitu sebesar 4,2% dari seluruh impornya; pada puncak ini bagian dari pasaran Cina untuk ekspor Indonesia adalah 7,2%. Impor Indonesia dari Cina memuncak pada tahun 1965 sebesar kurang lebih 14,2% dari seluruh impornya, dan puncak ini bagi Cina merupakan 3,2% dari seluruh eksportnya. Perdagangan luar negeri Indonesia lebih terbuka bagi pasaran Cina daripada sebaliknya.

Ciri kedua ialah bahwa perdagangan bilateral selama periode 1953-1965 secara menyeluruh kurang lebih seimbang. Hal ini tidaklah demikian dengan perdagangan Cina dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya. Seperti yang telah dijelaskan oleh Wong, perdagangan yang seimbang antara Indonesia dan Cina disebabkan karena perdagangan antara kedua negara ini sebagian besar berdasarkan antarpemerintah dan, sesuai dengan Pasal III dari Perjanjian Dagang 1953, kedua pihak setuju untuk tetap mempertahankan keseimbangan perdagangan sebagai prinsip.

Statistik perdagangan Cina (Tabel 2) menunjukkan bahwa secara kumulatif perdagangan bilateral dengan Indonesia seimbang, dengan ekspor serta impor sebesar US\$455 juta dan US\$435 juta selama periode 1954-1965. Perdagangan Indonesia dengan Cina menunjukkan ketidakseimbangan secara kumulatif yang menguntungkan Cina, yaitu dengan impor sebesar US\$510 juta dan ekspor sebesar US\$384 juta, selama periode yang sama. Akan tetapi tidak tercatat keluhan-keluhan yang datangnya dari pihak Indonesia. Sebaliknya, bahkan praktek dumping oleh pihak Cina, yang menyebabkan negara-negara Asia Tenggara lainnya mengadakan tindakan balasan, dianggap saling menguntungkan oleh Pemerintah Indonesia.⁵ Dipertahankannya perdagangan yang seimbang tidaklah tanpa biaya -- paling sedikit di pihak Indonesia. Seperti yang telah dikatakan oleh bekas menteri perdagangan Indonesia, keseimbangan tersebut dipertahankan dengan sengaja melalui imbal-beli atau barter, yang seringkali merugikan Indonesia. Contoh yang disebutkan ialah perjanjian yang diadakan dalam Agustus 1965 untuk mengadakan barter 90.000 ton karet RRS-I Indonesia dengan pupuk dan beras dari Cina. Transaksi itu tidak

⁵*Ibid.*

dilaksanakan karena ketahuan oleh pihak Indonesia bahwa karet tersebut akan diekspor kembali -- dan karena itu bersaing dengan ekspor langsung Indonesia -- dan bahwa pupuk tersebut berasal dari Itali, yang sudah diimpor secara langsung oleh Indonesia.⁶

Ciri ketiga adalah komposisi komoditi yang diperdagangkan relatif sederhana. Selama periode 1954-1967 impor Indonesia dari Cina terutama terdiri atas barang-barang tekstil dan beras, yang terakhir ini sangat berfluktuasi bersama dengan seluruh impor beras Indonesia, walaupun ketika itu Cina bukanlah pemasok beras yang utama. Pada tahun 1959 barang-barang tekstil (benang tenun dan tenunan katun) dan beras masing-masing merupakan 25% dan 38% dari seluruh impor Indonesia dari Cina; pada tahun 1965 persentase kedua barang tersebut adalah masing-masing 51% dan 21%. Komposisi komoditi Indonesia yang diekspor ke Cina juga sangat sederhana, dan terdiri hampir seluruhnya dari karet.

Tidaklah mengherankan bahwa agar supaya kedua negara tersebut dapat mempertahankan perdagangan yang meningkat dan seimbang, mereka terpaksa mengadakan barter dan imbal-beli. Hal ini disebabkan karena daya serap Cina akan bahan mentah dari Asia Tenggara terbatas dan Indonesia hanya dapat menawarkan komoditi ekspor yang terbatas. Pengalaman selama tahun-tahun 1954-1967 menunjukkan bahwa peningkatan perdagangan antara kedua negara dapat didukung oleh kemauan politik kedua belah pihak.

Perdagangan Cina-Indonesia dengan segera anjlok setelah tahun 1965. Sejak itu, beberapa transaksi dagang, yaitu mengenai komoditi-komoditi yang masih berarti secara ekonomis, diadakan melalui negara-negara ketiga yaitu sebagai perdagangan tidak langsung. Pergeseran mengenai cara transaksi ini mungkin telah juga menyebabkan berkurangnya tingkat perdagangan, tetapi pengaruhnya mungkin tidak besar.

Periode sejak 1967 menarik karena perdagangan antara kedua negara itu diadakan secara tidak langsung. Akibatnya tidak terdapat gambaran yang lengkap mengenai semua transaksi yang telah diadakan. Statistik yang tidak lengkap mengandung implikasi yang agak mengganggu dalam persepsi di Indonesia mengenai perdagangan bilateralnya dengan Cina. Ketidakseimbangan dalam perdagangan, yang dalam periode sebelumnya bukan merupakan masalah mendapat perhatian besar baik dari masyarakat pada umumnya maupun para pembuat kebijakan. Masalah ini akan dibahas kemudian.

Impor Indonesia dari Cina, kebanyakan melalui Hongkong secara relatif tercatat dengan baik, sebagian karena Hongkong mempunyai data lengkap

⁶Dikemukakan oleh Bekas Menteri Perkebunan Frans Seda pada *Sinar Harapan*, 1 Agustus 1985.

tentang perdagangan barang-barang yang diekspor kembali. Beberapa impor dari Cina, khususnya bahan-bahan kimia serta bahan mentah untuk industri kimia, juga didatangkan melalui Eropa Barat. Cina tidak memiliki data mengenai ekspor tidak langsung ke Indonesia. Negara itu juga tidak memiliki data lengkap mengenai impornya dari Indonesia, kecuali selama 2 atau 3 tahun terakhir ini. Demikian pula data Indonesia mengenai ekspornya yang tidak langsung ke Cina jauh dari lengkap.

Tabel 3 menunjukkan bahwa ekspor Indonesia ke Cina dilanjutkan terutama melalui Singapura dan Hongkong. Barang-barang yang diekspor kembali oleh Singapura dari Indonesia ke Cina agaknya terutama terdiri atas karet, tetapi informasi konkrit tidak dapat diperoleh. Di samping Singapura, dan sampai batas tertentu Hongkong, juga dilaporkan bahwa ekspor Indonesia ke Cina melalui Bangkok.⁷

Tabel 3

EKSPOR INDONESIA KE CINA, SINGAPURA DAN HONGKONG, 1964-1969
(dalam US\$ juta)

	Cina	Singapura	Hongkong
1964	52,2	2,8	6,8
1965	40,0	5,6	8,8
1966	9,5	18,0	13,8
1967	0,7	65,7	12,9
1968	*	118,3	10,3
1969	*	147,1	7,3

*Dapat diabaikan.

Sumber: BPS.

Impor Indonesia dari Cina menurun dari puncaknya, 14, 2% dari seluruh impornya pada tahun 1965 menjadi 5,5% pada tahun 1969, dan kemudian menjadi 1,8% pada tahun 1973. Pada tahun 1974 impor dari Cina naik menjadi 3% dari seluruh impornya, terutama karena impor beras Indonesia yang sangat meningkat. Pada tahun 1975, kira-kira 75% dari impor Indonesia dari Cina terdiri atas beras. Pada tahun 1979 muncul sebuah pola baru dalam impor Indonesia dari Cina: beras dan tekstil tidak lagi dominan.

Komposisi komoditi dari impor Indonesia dari Cina dari tahun 1980 sampai 1984 ditunjukkan dalam Tabel 4. Perubahan lebih lanjut dalam strukturnya bahkan telah terjadi selama periode yang singkat itu. Selama paruhan per-

⁷Dikemukakan oleh Menteri Perdagangan Rachmat Saleh, lihat *Kompas*, 6 Mei 1985.

Tabel 4

IMPOR INDONESIA DARI CINA MENURUT KELOMPOK KOMODITI, 1980-1984
(dalam %)

SITC Kelompok Komoditi	1980	1981	1982	1983	1984
0 Makanan dan hewan hidup	16,5	22,3	9,4	10,7	16,6
1 Minuman dan Tembakau	1,5	0,9	1,4	1,3	1,2
2 Bahan mentah, tidak untuk dimakan	6,2	5,2	14,6	18,9	29,8
3 Bahan bakar mineral, Minyak pelumas dan sebagainya	1,3	1,6	2,6	2,9	1,5
4 Minyak & lemak hewani & nabati	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
5 Bahan kimia	20,5	18,2	17,1	21,4	15,7
6 Barang-barang buatan pabrik	31,0	32,5	29,8	26,1	18,3
7 Perlengkapan mesin & Alat pengangkutan	16,3	13,2	15,3	14,0	13,0
8 Berbagai jenis barang buatan pabrik	6,4	5,8	10,1	5,3	3,8
9 Komoditi & Transaksi NES	—	—	—	—	—
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Dapat diabaikan.

Sumber: BPS, *Statistik Perdagangan Luar Negeri Indonesia -- Impor*, pelbagai penerbitan.

tama dari periode tersebut kira-kira 30% dari seluruh impor terdiri dari barang-barang buatan pabrik. Persentase ini berkurang menjadi 18% pada tahun 1984. Sebagai gantinya, bahan mentah -- terutama biji minyak dan serat katun (Tabel 5) -- menjadi barang impor yang paling penting; persentasenya naik menjadi kira-kira 30% dari seluruh impor dari Cina pada tahun 1984 dari hanya 6% pada tahun 1980. Tiga kelompok komoditi lainnya yaitu (a) makanan dan hewan hidup (terutama bahan makanan untuk hewan dan sayur yang diawetkan); (b) bahan kimia; dan (c) alat pengangkutan bersama-sama mencapai 45% pada tahun 1984.

Bagian impor Indonesia yang utama ke Cina pada tahun 1984 pada tingkat komoditi 3 digit dapat dilihat di Tabel 5. Sembilan barang penting itu bersama-sama merupakan 55% dari seluruh impor, yang memberi kesan bahwa struktur impor Indonesia dari Cina telah menjadi lebih bervariasi dalam komposisi komoditinya. Perkiraan untuk tahun 1984 menunjukkan dominasi dari tiga komoditi yaitu kayu lapis, karet dan kopi, yang seluruhnya merupakan 90% dari impor Cina dari Indonesia (Tabel 6). Perkembangan asimetris ini dianggap sebagai akibat dari tidak adanya hubungan dagang langsung yang menghukum Indonesia dalam kemampuannya untuk memasarkan komoditi ekspor yang non-tradisional ke Cina.

Tabel 5

IMPOR-IMPOR PENTING INDONESIA UNTUK CINA,^a 1984
(dalam %)

SITC	Komoditi	%
222	Biji-biji minyak untuk diambil minyaknya yang lembut	16,8
263	Cotton	9,8
081	Bahan makanan untuk hewan	8,5
651	Benang tekstil	4,0
785	Sepeda motor, skuter dan kendaraan lain	3,9
056	Sayur-mayur, akar dan umbi-umbian, diawetkan n.e.s	3,7
695	Alat-alat untuk dipakai dengan tangan atau mesin	3,3
699	Industri logam dasar n.e.s	2,9
523	Bahan kimia anorganik lainnya; bahan campuran organik dan anorganik	2,4
	Subtotal	<u>55,2</u>
	Lainnya	44,8
	Jumlah	100,0

^aDi atas US\$5 juta.

Sumber: Seperti Tabel 4.

Tabel 6

IMPOR-IMPOR PENTING CINA DARI INDONESIA, 1984
(dalam %)

Komoditi	% ^a
Kayu lapis	60
Karet	25
Kopi	<u>4</u>
Subtotal	89
Lainnya, terdiri atas:	11
- Minyak kelapa sawit	—
- Kayu balok	—
- Pupuk	—
- Rempah-rempah dan bumbu	—
Jumlah	<u>100</u>

^aPerkiraan kasar

Sumber: Angka-angka bea cukai Cina yang disebut dalam *Jakarta Post*, 30 Juli 1985.

Tabel 7

NERACA PERDAGANGAN INDONESIA DENGAN CINA, 1980-1985
(dalam US\$ juta)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<i>Impor Indonesia</i>						
1. Impor Indonesia dari Cina yang tercatat	197	254	231	204	224	248
2. Re-ekspor yang dilaporkan oleh Hongkong, dari Cina ke Indonesia	201	228	251	224	195	164
3. Ekspor Cina ke Indonesia yang tercatat	21	54	46	49	70	108 ^a (72)
<i>Ekspor Indonesia</i>						
4. Ekspor Indonesia ke Cina yang tercatat	—	8	14	27	8	84
5. Re-ekspor yang dilaporkan oleh Hongkong, dari Indonesia ke Cina	44	33	42	(44) ^b	(52) ^b	(32) ^b
6. Impor Cina dari Indonesia yang tercatat	14	63	151	150	214	312 ^a (208)
<i>Perdagangan Indonesia dengan Cina</i>						
7. Neraca (6-1) ^c	-183	-191	-80	-54	-10	64

^aPerkiraan berdasarkan atas angka-angka untuk Januari sampai Agustus; angka-angka dalam kurung adalah yang aktual untuk Januari sampai Agustus.

^bPerkiraan berdasarkan atas re-ekspor Hongkong secara keseluruhan dari Indonesia, dengan mengandaikan bahwa proporsi yang dire-ekspor ke Cina adalah sama secara rata-rata untuk tahun 1980-1982.

^cTanda negatif menunjukkan neraca yang condong ke Cina.

Sumber: Angka-angka perdagangan Cina dan Indonesia berdasarkan atas IMF, *Direction of Trade Statistics*, pelbagai penerbitan; mengenai re-ekspor Hongkong, lihat Lampiran Tabel 1.

Kepincangan perdagangan yang dipermasalahkan selama periode ini, juga dianggap sebagai akibat dari tidak adanya perdagangan langsung. Sebenarnya, kedua belah pihak mencatat ketidakseimbangan perdagangan yang menguntungkan pihak yang lain. Hal ini tidak mengherankan karena lebih mudah bagi kedua belah pihak untuk menentukan asal-usul dari perdagangan impor mereka yang tidak langsung daripada tujuan dari perdagangan ekspor mereka yang tidak langsung. Sejak 1981 beberapa ekspor Indonesia ke Cina tercatat; ekspor tersebut secara eksklusif terdiri atas kopi yang harus secara lengkap dicatat menurut negara-negara tujuannya (negara-negara quota vs non-quota) sesuai dengan Perjanjian Kopi Internasional.

Tabel 7 adalah suatu usaha untuk menelusuri perdagangan Indonesia dengan Cina dari tahun 1980 sampai 1985. Pada pihak impor, tiga data (baris 1-3) diperbandingkan; data tersebut terdiri atas: (a) Impor-impor Indonesia dari Cina yang tercatat; (b) Re-ekspor oleh Hongkong dari Cina ke Indonesia yang dilaporkan; dan (c) Ekspor Cina ke Indonesia yang tercatat. Kelompok angka pertama dan yang kedua saling mendekati, tetapi sejak tahun 1984 menunjukkan divergensi yang meningkat, yang kedua menjadi lebih rendah daripada yang terdahulu. Hal ini mungkin menunjukkan bahwa impor-impor melalui negara-negara ketiga selain Hongkong, atau memang dari Cina secara "langsung" -- bahkan sebelum pemulihan perdagangan langsung -- mungkin telah meningkat. Sebenarnya data mengenai ekspor Cina ke Indonesia menunjukkan kenaikan sedikit pada tahun 1984. Suasana yang membaik dalam hubungan Cina-Indonesia sejak 1984 mungkin telah mempermudah beberapa transaksi dagang "langsung."

Data mengenai ekspor sangat tidak lengkap. Re-ekspor oleh Hongkong dari Indonesia ke Cina tidak pernah sangat berarti dan mencapai kira-kira US\$40 juta pada awal 1980-an. Pada tahun-tahun berikutnya, impor kayu lapis oleh Cina terutama melalui Hongkong. Akan tetapi sejak 1983 re-ekspor oleh Hongkong dari Indonesia ke Cina tidak lagi diumumkan sebagai hal tersendiri, yang menandakan makin berkurang pentingnya hal tersebut menurut pandangan Hongkong maupun Cina. Data Cina mengenai impor dari Indonesia agaknya semakin menjadi baik di tahun-tahun kemudian. Sebenarnya, angka-angka sejak 1982 mungkin memberi petunjuk yang baik mengenai besarnya ekspor Indonesia ke Cina.

Jika impor Indonesia dari Cina yang tercatat dan impor Cina dari Indonesia yang tercatat (untuk tahun-tahun kemudian) memberi kesan tentang besarnya ekspor dan impor yang riil antara kedua negara itu, dapat disimpulkan sebagai berikut: (a) tampaknya keseimbangan perdagangan hanya sedikit menguntungkan Cina; (b) ketidak-seimbangan perdagangan cenderung untuk berkurang, dan mungkin dalam tahun 1985 menguntungkan Indonesia.

Umum percaya bahwa perdagangan Cina-Indonesia sangat merugikan Indonesia. Sebagai akibat dari kepercayaan itu muncul dua macam saran yang berbeda mengenai kebijaksanaan. Saran yang pertama bersifat agak mengalah, yang menyarankan bahwa Indonesia hendaknya membatasi interaksinya dengan Cina karena secara dagang Indonesia akan selalu dalam posisi yang tidak menguntungkan. Saran kedua, yang lebih bersikap aktivis, menyarankan akan perlunya membuka kembali hubungan dagang langsung dengan Cina untuk meluruskan ketidak-seimbangan itu, yang dianggap merupakan akibat dari perdagangan tidak langsung.

Ada alasan-alasan lain mengenai perlunya dibukanya kembali hubungan dagang langsung. *Pertama*, agar supaya mempunyai data yang lebih konkrit mengenai seluruh transaksi dagang antara kedua negara itu.⁸ Hal ini mungkin merupakan tujuan yang diperlukan sekali, tetapi ada cara-cara untuk menilai besarnya dan komposisi komoditi dari transaksi-transaksi itu, terutama karena telah ada kemajuan dalam pelaporan dari pihak Cina. *Kedua*, ada bantahan bahwa perdagangan langsung akan mengakibatkan impor yang lebih murah dan keuntungan bersih yang lebih tinggi dalam ekspor dengan menghapus biaya komisi untuk para perantara yang berkisar antara 5 sampai 12% seperti halnya dengan Hongkong sebagai perantara.⁹ Juga saran ini tidak tanpa tantangan. Bantahan-bantahan menunjuk ke arah pentingnya skala dari transaksi-transaksi itu, yang menjelaskan mengapa kegiatan Hongkong atau Singapura sebagai penengah yang berdayaguna.¹⁰ Menteri Perdagangan pada waktu itu, Radius Prawiro katanya pernah menyanggah bahwa perdagangan langsung bahkan mungkin menyebabkan transaksi-transaksi menjadi lebih mahal.¹¹

Alasan *ketiga* untuk memulai lagi perdagangan langsung ialah untuk mengurangi ketergantungan Indonesia pada pihak ketiga, yaitu para penengah. Ada pendapat bahwa produk-produk Indonesia yang diperdagangkan melalui para penengah tidak dapat bersaing dengan produk-produk dari negarane-negara yang memasarkan produk mereka secara langsung -- dan dengan demikian lebih agresif, seperti Malaysia. Oleh sebab itu, demikian sanggahan tersebut, perdagangan langsung adalah demi kepentingan Indonesia walaupun hanya untuk melindungi pasaran Indonesia untuk karet dan kopi.¹²

⁸*Kompas*, 8 Juli 1985.

⁹Didasarkan pada pernyataan Kadin, *Merdeka*, 29 Desember 1977, juga dinyatakan oleh perwakilan Pusat Komoditi Indonesia, Ltd. (ICC), *Sinar Harapan*, 12 Oktober 1984. ICC adalah perusahaan swasta Indonesia, yang didirikan di Hongkong tahun 1983 untuk meningkatkan komoditi ekspor Indonesia, terutama pemikiran mengenai pasaran Cina.

¹⁰Pernyataan Ketua Asosiasi Importir Indonesia, Zahri Achmad di *Tempo*, 13 Juli 1985.

¹¹*Kompas*, 20 Mei 1978.

¹²Pernyataan Menteri Luar Negeri, Mochtar Kusumaatmadja, pada Dengar Pendapat di DPR, lihat *Kompas*, 12 November 1984.

Sanggahan-sanggahan lain ada hubungannya dengan hipotesa bahwa perdagangan langsung akan memudahkan peningkatan ekspor dari Indonesia ke Cina, mengenai komoditi-komoditi tradisional dan baru, dan dengan demikian akan menjamin perdagangan yang lebih seimbang. Perdagangan langsung dianggap masih mempunyai keuntungan lain lagi, bahwa hal ini secara tidak langsung berarti pengawasan yang lebih besar atas jenis barang-barang yang diimpor dari Cina. Akan tetapi ada kekhawatiran bahwa dibukanya kembali perdagangan langsung akan menyebabkan membanjirnya barang-barang ekspor buatan Cina dengan akibat yang merugikan bagi para produsen dalam negeri.

Kekhawatiran tersebut di atas telah dinyatakan kepada delegasi Cina yang mengunjungi Indonesia pada tanggal 9-19 Agustus 1985. Ketua CCPIT, Wang Yaoting, yang memimpin delegasi tersebut memberi jaminan bahwa Cina tidak akan mengekspor barang-barang yang sudah dihasilkan di Indonesia.¹³ Kekhawatiran-kekhawatiran lain telah diperhitungkan dalam merancang MOU; kekhawatiran-kekhawatiran ini mungkin lebih bersifat politis daripada ekonomis. Yang masih belum diselesaikan ialah masalah pembentukan kantor-kantor perwakilan dagang di masing-masing negara. Akan tetapi kecuali hal ini, diharapkan bahwa perdagangan langsung itu akan berlangsung dengan lancar.

Meskipun telah dibuka kembali perdagangan langsung, beberapa transaksi mungkin masih harus diadakan melalui pihak ketiga, terutama Hongkong. Hal ini mungkin semata-mata karena alasan kemudahan, atau berdasarkan pada pertimbangan biaya, atau karena jaminan yang lebih besar -- secara hukum atau jika tidak -- dari transaksi-transaksi yang diadakan dibawah undang-undang dan peraturan Hongkong. Pertimbangan-pertimbangan ini mungkin dapat diterapkan pada baik pihak Indonesia maupun Cina.

Dengan berlalunya waktu kedua belah pihak akan memilih bentuk-bentuk transaksi yang akan tetap secara menguntungkan diadakan melalui negara-negara ketiga. Seperti telah pernah ditunjukkan perdagangan tidak langsung akan berjalan baik selama hal itu sesuai dengan kepentingan para penengah; ekspor kopi atau kayu lapis dari Indonesia ke Cina mungkin telah menarik keuntungan dari pelayanan perdagangan Hongkong atau Singapura yang lebih unggul tetapi telah dipertanyakan sejauh mana kedua negara ini berkeinginan memajukan produk-produk Indonesia yang bersaing dengan produk-produk mereka sendiri.¹⁴

¹³*Sinar Harapan*, 14 Agustus 1986.

¹⁴Djisman Simandjuntak, "Demythologising the China-Indonesia Trade," *Indonesian Quarterly*, Vol. XIII, No. 2 (April 1985) hal. 144-149.

PERANAN HONGKONG

Peranan Hongkong sebagai negara penengah perlu dinilai dalam rangka re-ekspor Hongkong ke seluruh dunia. Terlihat bahwa pelayanan yang diberikan dalam perdagangan antarnegara yang tidak mempunyai hubungan dagang langsung hanya merupakan bagian kecil dari kegiatan-kegiatan re-eksportnya secara keseluruhan.

Peranan Hongkong sebagai perantara telah berkembang dalam sepuluh tahun terakhir. Sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 8, re-ekspor pada tahun 1977 berjumlah sekitar 22% dari total ekspor Hongkong; pada tahun 1980 pagu re-ekspor meningkat hingga 31% dan kemudian meningkat hingga 45% pada 1985. Nilai re-ekspor pada 1960 berjumlah sekitar HK\$30 milyar atau US\$6 milyar dan telah meningkat sekitar HK\$105 milyar atau US\$13,5 milyar pada 1985. Pertumbuhan re-ekspor Hongkong tampaknya terutama disebabkan oleh keterbukaan perekonomian Cina. Sebenarnya pagu dari pasaran Cina untuk re-ekspor Hongkong kurang daripada 2% pada 1977 tetapi secara tajam meningkat hingga 15% pada 1980 dan 44% pada 1985.

Pagu pasaran ASEAN untuk re-ekspor Hongkong menurun cukup menyolok, dari sedikit di atas 30% pada 1977 menjadi kurang dari 10% pada 1985. Indonesia dan Singapura telah menjadi pasaran ASEAN yang penting, pagu mereka masing-masing sekitar 10% pada akhir 1970-an dan permulaan 1980-an, tetapi pada 1985 masing-masing hanya 2% dan 4%. Secara menyeluruh pasar ASEAN kurang penting bagi re-ekspor Hongkong, kendatipun pagunya sekarang masih lebih besar daripada pagu Jepang atau Taiwan. Pagu pasar AS telah meningkat dari sekitar 10% pada 1979 menjadi 14 hingga 15% pada 1984 dan 1985.

Mengenai sumber re-ekspor Hongkong, Cina juga merupakan sumber utama. Pada tahun 1984 pagunya adalah 34% dan menduduki tempat pertama, yang diikuti oleh Jepang (22%), AS (10%) dan Taiwan (6%). Pagu dari keempat negara ini adalah sekitar 3/4 nilai total sumber re-ekspor Hongkong sejak akhir 1970-an. Re-ekspor Hongkong ke Indonesia dan Singapura terutama berasal dari Cina dan Jepang, dan jumlah yang lebih rendah dari AS. Dalam kasus Filipina, AS menduduki tingkat pertama, yang diikuti Jepang dan Cina. Pada 1984 sekitar 3/4 re-ekspor ke AS dan lebih dari separuh re-ekspor ke Jepang berasal dari Cina (lihat Lampiran Tabel 2). Jelas Hongkong berfungsi sebagai "jendela" yang penting bagi transaksi ekonomi luar negeri Cina. Pada tahun 1984 sekitar 15% dari total perdagangan impor dan ekspor Cina ditangani Hongkong.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, pagu pasar Indonesia bagi re-ekspor Hongkong menurun secara tajam dalam beberapa tahun terakhir dari

tempat ketiga (sesudah Cina dan Amerika Serikat) pada tahun 1980 ke tempat ke delapan pada tahun 1985. Namun perdagangan Hongkong dengan Indonesia tetap dikuasi oleh re-ekspor. Misalnya pada tahun 1984 dari total ekspor Hongkong ke Indonesia sekitar 89% terdiri dari re-ekspor, dan hampir 58% total impor dari Indonesia diekspor kembali. Sumber re-ekspor Hongkong ke Indonesia ditunjukkan dalam Tabel 9. Hingga 1984 dibanding Cina, Jepang merupakan sumber re-ekspor utama. Pagu Jepang adalah sekitar 60% pada tahun 1981, tetapi pagu tersebut menurun hingga 26% pada tahun 1985. Penurunan ini tampaknya menjadi bagian dan sejalan dengan keseluruhan penurunan impor Indonesia, khusus dari Jepang ke Indonesia adalah kendaraan bermotor (46% pada tahun 1980 dan 49% pada tahun 1984), yang disusul dengan peralatan fotografi, peralatan dan suplai serta barang-barang optik, jam tangan, dan jam dinding (9% pada tahun 1980 dan 11% pada tahun 1984). Ekspor dari Jepang ke Indonesia melalui Hongkong tidak pernah menonjol, dan pada tahun 1984 hanya sekitar 6% dari total ekspor Jepang ke Indonesia.

Re-ekspor Hongkong dari Cina ke Indonesia tetap stabil selama 5 tahun terakhir, dan tidak menurun drastis seperti halnya dengan re-ekspor dari Jepang. Pagu Indonesia dari re-ekspor Hongkong yang berasal dari Cina adalah 5,4%, pada tahun 1984 dan sedikit menurun hingga 3,7% pada tahun 1985. Peranan Hongkong dalam perdagangan Cina-Indonesia jauh lebih penting daripada hubungan perdagangan Jepang-Indonesia karena hampir seluruh impor Indonesia dari Cina melalui Hongkong. Komposisi komoditi re-ekspor dari Cina ke Indonesia juga sangat beraneka-ragam daripada komposisi re-ekspor dari Jepang (lihat Lampiran Tabel 3). Sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 4 sebelumnya, terdapat perubahan komposisi komoditi impor Indonesia dari Cina, dari barang-barang manufaktur, peralatan mesin dan angkutan ke bahan-bahan mentah, seperti kapas dan minyak sayuran dan juga bahan baku manufaktur, optik, benang tekstil. Ini bisa menjelaskan kelangsungan impor Indonesia dari Cina.

Tetap terlihat sampai sejauh mana peranan Hongkong dalam perdagangan Cina-Indonesia bisa dilanjutkan sekarang, dalam hal mana kedua negara telah memulai hubungan dagang langsung. Komoditi-komoditi yang diimpor oleh Indonesia dalam jumlah relatif besar seperti kapas, tampaknya mulai sekarang diperoleh melalui perdagangan langsung. Pihak Cina juga telah menunjukkan minat untuk mengimpor langsung kayu lapis Indonesia segera setelah mengakhiri kontak dengan agen-agen Hongkong. Namun komoditi-komoditi dalam jumlah yang lebih kecil yakni mesin, peralatan, perlengkapan dan sejenisnya yang secara keseluruhan masih berjumlah US\$ 100 juta atau lebih tampaknya tetap terus diimpor melalui Hongkong. Semua ini tergantung pada kelancaran perdagangan langsung antara Indonesia dan Cina di tahun-tahun mendatang.

PROSPEK MASA DEPAN

Delegasi Kadin yang berkunjung ke Cina dari 27 Juli hingga 3 Agustus 1985, dengan ditandai pembukaan kembali perdagangan langsung secara resmi, pulang dengan optimisme akan masa depan perdagangan langsung Cina-Indonesia. Dalam kunjungan tersebut pihak Cina menandatangani surat-surat "letter of intents" produk-produk Indonesia yang diperkirakan bernilai US\$352,5 juta. Ini meliputi semen (250.000 ton), pupuk (25.000 ton), kayu lapis (150.000 cu.m), rotan (5.000 ton), kayu gergajian (bernilai US\$60 juta), baja beton (5.000 ton per bulan untuk 1 tahun), karet alam (50.000-75.000 ton), cokelat (3.000 ton) dan kopi (6.000 ton).¹⁵ Lagipula dilaporkan bahwa pihak Cina juga menunjukkan minat untuk membeli batang aluminium dan lembaran kaca.¹⁶ Pihak Indonesia berminat untuk membeli serat katun (cotton fibre) 50.000 ton, batu bara, dan aspal. Beijing juga berusaha untuk mengeksport sutera dan rel kereta api ke Indonesia.¹⁷

Kunjungan balasan misi dagang Cina yang pertama ke Indonesia, yang berlangsung dari tanggal 3 hingga 19 Agustus 1985 dan segera disusul kunjungan Kadin, diharapkan akan mematangkan transaksi di atas. Delegasi beranggota 43 orang dipimpin oleh Ketua CCPIT dan terdiri dari para pimpinan, wakil pimpinan atau manajer umum dari 17 perusahaan termasuk "Bank of China." Ini merupakan delegasi tingkat tinggi. Namun delegasi ini tidak meninggalkan suatu kontrak yang ditandatangani, tetapi menganjurkan bahwa kelompok-kelompok yang lebih kecil akan melanjutkannya.

Meskipun begitu kunjungan ini bermanfaat karena memberi kesempatan bagi delegasi Cina untuk bertemu dengan pejabat Indonesia dan sebaliknya. Kedua Menteri Perdagangan dan Menteri Muda/Sekretaris Kabinet menyatakan kembali kebijakan Pemerintah Indonesia, yang pada dasarnya mendukung kegiatan perdagangan langsung dengan menawarkan seluruh fasilitas yang diperlukan tetapi tidak akan memperlakukan Cina secara khusus. Sebelumnya Ketua CCPIT mengusulkan agar Beijing dipersiapkan untuk memberi perlakuan khusus kepada Indonesia, khususnya dalam bentuk bea-bea impor yang lebih rendah.¹⁸

Pada akhir Agustus 1985, tim tekstil dari Cina datang untuk menandatangani kontrak pembelian bahan mentah tekstil. Pembelian terdiri atas serat polyester (5.000 ton), benang tenun polyester (8.000 ton), serabut benang dan serat acrylic (4.000 ton). Namun pembelian dikaitkan dengan suatu persya-

¹⁵Antara, 6 Agustus 1985.

¹⁶Jakarta Post, 5 Agustus 1985.

¹⁷Ibid.

¹⁸Dilaporkan oleh, Kompas, 30 Juli 1985.

ratan imbal-beli bagi Indonesia untuk membeli kapas Cina.¹⁹ Kunjungan delegasi dari Cina disusuli pada permulaan November 1985 untuk membahas masalah-masalah pengapalan.

Selama 1985 sejumlah pengiriman ke Cina telah dilaporkan. Perusahaan Negara Krakatau Steel dilaporkan telah mengekspor 5.000 ton kawat baja ke Cina, bahkan sebelum dibukanya kembali perdagangan langsung.²⁰ Pada saat bersamaan terdapat pengapalan pupuk secara langsung (Juli dan Oktober), kayu gergajian (Oktober) dan karet (November). Sebenarnya sejak permulaan Januari 1985 suatu kebijaksanaan pengapalan yang baru telah dipertahankan oleh Pemerintah Indonesia yang mengizinkan kapal-kapal Indonesia pergi ke Cina. Namun pengiriman di atas kebanyakan dilakukan oleh kapal-kapal bendera Cina.

Menjelang akhir 1985, realisasi ekspor Indonesia ke Cina sebagaimana dicatat oleh Kadin berjumlah US\$38 juta.²¹ Namun sebagian dari ekspor ini tidak berasal dari persetujuan yang dicapai selama kunjungan misi Kadin ke Cina atau dicapai melalui Kadin, yang mengusulkan bahwa sementara Kadin telah melakukan fungsi koordinasi, ia sudah memiliki kekuatan hukum untuk mewajibkan para eksportir melalui Kadin.

Delegasi Kadin lainnya mengunjungi Beijing dari tanggal 15 hingga 22 Januari 1986, dan selama kunjungan ini pihak Cina menandatangani kontrak lainnya untuk membeli 200.000 ton semen yang bernilai US\$13,5 juta. Pihak Cina menunjukkan bahwa kontrak ini bisa mengarah pada pembelian total 1 juta ton untuk 1986.

Namun, pihak Cina mendesak suatu kontrak imbal perdagangan dalam hal mana pihak Indonesia harus membeli batu bara dan kapas sebagai imbalannya. Desakan transaksi imbal-beli oleh Cina dilihat sebagai kompensasi baginya. Karena Cina telah mengimpor semen dari Taiwan via Hongkong dengan harga yang lebih rendah,²² sehingga menimbulkan berbagai dampak. *Pertama*, transaksi dilihat oleh banyak pihak di Indonesia sebagai motivasi politik dan makanya, tidak begitu disambut baik. *Kedua*, pihak Indonesia berada pada posisi yang sulit untuk menerapkan transaksi ini karena Kadin tidak dapat berfungsi sebagai "trading house." Jadi, transaksi diserahkan pada pengusaha-pengusaha semen untuk melakukan imbal perdagangan.

Interaksi antara pengusaha-pengusaha Cina dan Indonesia cukup intensif sejak Juli 1985. Potensi untuk meningkatkan perdagangan tetap digarap dan diidentifikasi lebih lanjut. Tanpa kantor perwakilan di masing-masing ne-

¹⁹*Merdeka*, 2 September 1985.

²⁰*Sinar Harapan*, 22 Januari 1985.

²¹*Antara*, 6 Januari 1986.

²²Pernyataan ini dibuat oleh Kepala Misi Kadin, Tony Agus Ardie, seperti dilaporkan dalam *Pelita*, 25 Januari 1986.

gara, sulit untuk memenuhi kebutuhan mengumpulkan informasi terbaru mengenai kesempatan pasar. Namun masalah ini tidak begitu mendesak untuk dipecahkan dibandingkan dengan masalah-masalah yang lebih serius yang timbul selama ini, seperti: (a) pengapalan; (b) imbal perdagangan; dan (c) prosedur pemeriksaan dan pengujian ekspor Cina ke Indonesia.

Mengenai pengapalan, pada dasarnya telah disepakati bahwa kapal-kapal dari kedua negara akan memperoleh "pagu yang adil" dalam mengangkut barang-barang dari Indonesia ke Cina dan sebaliknya. Kesempatan ini dicapai antara CCPIT dan INSA, yang disahkan dalam bulan Agustus 1985.²³ Namun sebagaimana dilaporkan Kadin selanjutnya, pengapalan sekitar 5 juta ton barang-barang selama 1986 antara Indonesia dan Cina yang meliputi ongkos pengangkutan US\$80 juta, akan ditangani sendiri oleh kapal-kapal Cina.²⁴ Keputusan ini diambil karena Kadin yakin bahwa tarif angkutan kapal-kapal Indonesia 40% lebih tinggi daripada tarif angkutan kapal-kapal Cina. Namun perkiraan ini ditentang oleh INSA. Sementara tampaknya masalah ini telah diselesaikan di antara Kadin dan INSA. Ada juga keyakinan bahwa peraturan-peraturan di pelabuhan-pelabuhan Cina cenderung mengadakan diskriminasi terhadap kapal-kapal berbendera asing.

Imbal perdagangan, sebagaimana ditentukan pihak Cina dalam beberapa transaksi dengan Indonesia, jika diterapkan untuk transaksi di masa mendatang bisa benar-benar menghambat peningkatan perdagangan langsung. Sebenarnya prakarsa Indonesia untuk membuka kembali perdagangan langsung dengan Cina belum waktunya, yakni pada saat Cina mulai membatasi penggunaan devisanya yang cepat sekali berkurang, khususnya selama 1985. Imbal perdagangan tampaknya telah diperkenalkan di luar kebutuhan daripada pilihan. Namun pihak Indonesia tidak memiliki jasa perdagangan yang cangguh yang dapat memperlancar imbal perdagangan. Ada aspek lain juga dari isu ini. Usaha Indonesia yang "high profile" untuk meningkatkan perdagangan Cina-Indonesia mungkin telah menimbulkan perhatian yang tidak semestinya oleh para pengambil kebijakan di Cina, yang menjadikan Indonesia sasaran pembebanan aturan-aturan tertentu, seperti imbal perdagangan. Ini barangkali berdasarkan alasan akan adanya keyakinan di Beijing bahwa imbal perdagangan Cina-Indonesia menguntungkan Indonesia. Mengingat hal ini, usul-usul telah diajukan mengenai manfaat perdagangan secara tidak langsung antara Indonesia dan Cina karena tidak merugikan pihak Indonesia. Namun dampak kebijaksanaan bagi Indonesia tidak segera tampak. Indonesia mungkin ingin memperkokoh lebih lanjut hubungan dagang langsung, ken-

²³Kompas, 8 Februari 1986.

²⁴Untuk tahun 1986, pengapalan berikutnya direncanakan: (a) dari Indonesia ke Cina, 1 juta ton pupuk, 1 juta ton semen, 1 juta metric ton kayu lapis, 0,5 juta ton besi dan macam-macam barang; (b) dari Cina ke Indonesia, 1 juta ton batu bara, 0,5 juta ton barang-barang jadi dan setengah jadi; lihat *Sinar Harapan*, 1 Februari 1986.

datipun Cina menerapkan imbal perdagangan karena Indonesia mungkin melihatnya sebagai tantangan bagi pengembangan infrastruktur perdagangan yang lebih canggih bagi dirinya. Ini jelas membutuhkan wawasan yang lebih bersifat global -- daripada bilateral -- dalam pengembangan mekanisme perdagangannya. Fungsi koordinasi yang dilahirkan Kadin masih sangat kurang.

Masalah lain berkaitan dengan pemeriksaan dan pengujian ekspor Cina ke Indonesia. Peraturan Pemerintah Indonesia, Inpres Nomor 4, April 1985, menyatakan bahwa *semua* impor ke Indonesia harus diperiksa dan diverifikasi oleh SGS. Dengan catatan bahwa pemuatan harus diketahui dengan laporan verifikasi SGS yang mengizinkan memasuki negara tersebut. Masalah bagi Cina adalah bahwa SGS tidak memiliki cabang afiliasi atau agen di Cina, dan Cina tidak mengizinkan perusahaan-perusahaan *surveyor asing* untuk beroperasi di Cina.

Oleh karena masalah ini, pengiriman serat kapas mentah (raw cotton fibre) dari Cina ke Indonesia, yang seharusnya telah berlangsung dalam bulan Oktober, November, dan Desember 1985 menurut kontrak, harus ditunda. Wakil Ketua CCPIT, Guo Dong Po, mengunjungi Indonesia pada akhir Januari 1986 untuk menyelesaikan masalah pemeriksaan dan pengujian. Pihak Cina mengusulkan agar survei dilakukan oleh CCIC. Indonesia tidak berkeberatan dengan usul ini sejauh suatu persetujuan dapat dicapai antara SGS dan CCIC. Dilaporkan bahwa perundingan-perundingan di Beijing dalam bulan Maret 1986 antara CCIC, SGS dan PT Incofindo -- perusahaan *surveyor* Indonesia yang menyelia kegiatan SGS untuk Indonesia -- tidak menghasilkan suatu persetujuan mengenai pengeluaran laporan-laporan pengujian (verifikasi) *surveyor*.²⁵

Sejak 1 April 1986 SGS memutuskan untuk melakukan survei di Hongkong, yang secara efektif berarti bahwa perdagangan Cina-Indonesia diproses melalui Hongkong. Sehubungan dengan perkembangan ini, pihak Cina juga dilaporkan mempertimbangkan penghentian hubungan dagang langsung dengan Indonesia -- sejauh menyangkut ekspor Indonesia -- dan membiarkan perdagangan dilakukan melalui Hongkong.²⁶

Pembahasan di atas menunjukkan bahwa terdapat sejumlah hambatan dalam pengembangan hubungan perdagangan langsung antara Indonesia dan Cina, kendatipun peningkatan telah dialami pada tahun 1985 (Tabel 1). Masalah ini tidak berasal dari ketiadaan hubungan diplomatik tetapi kekurangan mekanisme perdagangan yang diperlukan. Selama mekanisme tersebut gagal dikembangkan, peranan Hongkong sebagai perantara tetap merupakan pilihan.

²⁵*Sinar Harapan*, 5 April 1986.

²⁶*Ibid.*

LAMPIRAN

Tabel 1

RE-EKSPOR HONGKONG DALAM PERDAGANGAN CINA-INDONESIA

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<i>Dari Cina ke Indonesia</i>						
HK\$	999	1.277	1.524	1.629	1.525	1.283
US\$ ^a	201	228	251	224	195	164
<i>Dari Indonesia ke Cina</i>						
HK\$	221	186	253	(321) ^b	(407) ^b	(447) ^b
US\$ ^a	44	33	42	(44)	(52)	(57)

^aDidasarkan pada faktor-faktor konversi perdagangan per US\$: HK\$4,98 (1980); HK\$5,59 (1981); HK\$6,07 (1982); HK\$7,27 (1983); HK\$7,82 (1984); dan HK\$7,80 (1985).

^bPerkiraan penulis didasarkan pada jumlah total barang-barang yang diekspor kembali dari Indonesia di mana 34% ke Cina (1980-1982); untuk tahun terakhir mungkin di bawah perkiraan untuk meningkatkan ekspor kayu lapis ke Hongkong.

Sumber: Badan Sensus dan Statistik, *Hongkong External Trade*, berbagai penerbitan, dan *Hongkong Review of Overseas Trade*, dalam berbagai tahun.

Tabel 2

RE-EKSPOR HONGKONG, TEMPAT ASAL DAN TUJUAN, 1984
(dalam HK\$ juta)

Tempat Asal \ Tujuan	Cina	Amerika Serikat	Taiwan	Jepang	Singapura	Indonesia	Korea Selatan	Filipina	Lain-lain	Total
Cina	2.110	8.778	999	2.136	1.182	1.525	1.445	325	9.607	28.107
Jepang	9.481	822	818	599	1.310	1.616	269	293	3.487	18.695
Amerika Serikat	2.932	868	1.083	433	910	116	425	346	1.403	8.516
Taiwan	3.327	159	172	—	86	43	—	—	1.324	5.111
Korea Selatan	1.254	149	97	—	75	—	—	—	739	2.314
Jerman Barat	589	—	190	—	59	51	273	51	360	1.573
Switzerland	197	—	199	63	144	41	255	—	399	1.298
Inggris	396	—	152	65	—	—	107	—	441	1.161
Prancis	415	—	—	114	92	—	—	—	412	1.033
Lain-lain	7.363	1.333	1.158	1.223	653	262	666	463	2.575	15.696
Total	28.064	12.109	4.868	4.633	4.511	3.654	3.440	1.478	20.747	83.504

Sumber: Sama seperti Lampiran Tabel 1.

Tabel 3

RE-EKSPOR KE INDONESIA MENURUT KOMODITI POKOK 1982-1985
(dalam HK\$ juta)

	1982	1983	1984	1985
<i>Dari Cina</i>				
Industri Logam	288	293	278	210
Serat Tekstil	4	75	158	188
Rupa-rupa Barang				
Industri	94	96	113	93
Kendaraan	63	67	83	—
Daging dan Sayuran segar	39	151	—	—
Minyak biji-bijian	154	103	—	—
Benang Tekstil	105	85	—	—
<i>Dari Jepang</i>				
Kendaraan	1.687	964	793	—
Perlengkapan Fotografi	159	157	171	—
Besi dan Baja	64	103	81	—
Mesin-mesin untuk				
Industri Khusus	73	67	78	—
Telekomunikasi, Alat- alat Rekaman dan Alat-alat Reproduksi	40	36	46	—

Sumber: Sama seperti Lampiran Tabel 1.