

Perang Ekonomi dalam Dunia yang Interdependen

Djisman S. SIMANDJUNTAK

Ketidakberdayaan (*Wehrlosigkeit*) musuh yang disebut oleh von Clausewitz sebagai tujuan perang¹ memerlukan tidak saja penghancuran angkatan perang musuh, tetapi juga penghancuran atau penguasaan setiap potensi yang dapat membantu musuh mengakhiri ketidakberdayaannya. Karena itu, tidak sedikit Perjanjian Perdamaian yang tidak lebih daripada gencatan senjata, sementara mengandung unsur-unsur yang dapat disebut sebagai kelanjutan perang dengan perlengkapan lain. Perjanjian Versailles tidak saja mengandung demiliterisasi Jerman yang kalah, tetapi juga reparasi yang menurut John M. Keynes sendiri, seorang perunding Inggris dalam Konferensi Perdamaian Paris, melebihi kemampuan Jerman² dan hanya beberapa tahun kemudian menjadi ladang subur bagi nasionalisme terbiadab yang pernah disaksikan manusia.

Makalah yang disampaikan pada *SESKOAL*, Jakarta, tanggal 28 Juli 1987.

¹Dalam keadaan seperti itulah suatu negara kehilangan kemauan untuk menentang apa pun yang didiktekan oleh penakluknya. Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, edisi ke-18 (Bonn: Duemmlers Verlag, 1972), hal. 194-195. Tetapi merupakan pertanyaan yang sangat besar apakah keadaan seperti ini dapat dicapai dan dipertahankan tanpa pemusnahan bangsa musuh.

²Sebenarnya Perjanjian Versailles dapat juga disebut sebagai perang ekonomi dengan syarat-syarat yang didiktekan oleh sekutu di bawah ancaman penerusan blokade atas Jerman yang sudah dilanda kelaparan. Tujuannya adalah pelumpuhan Jerman. Woodrow Wilson, yang semula menentang aneksasi dan kontribusi tidak berdaya menghadapi Georges Clemenceau yang menghendaki pelumpuhan Jerman untuk selama-lamanya, dan David Lloyd George yang mengikuti kurs Clemenceau karena takut kehilangan jabatan. Alhasil, yang disebut perdamaian antara lain berisi aneksasi wilayah yang dihuni oleh 7,6 juta penduduk Jerman dengan produksi batubara sekitar 61 juta ton/tahun; pengiriman paksaan batubara kepada Perancis, Italia, Belgia dan Luxemburg sebesar 40 juta ton/tahun selama 10 tahun; penyerahan kepada sekutu semua kapal dagang berbobot lebih dari 1.600 GRT, separuh dari kapal berbobot antara 1.000-1.600 ton, seperempat dari armada perikanan dan seperlima dari armada sungai; 5.000 lokomotif dan 150.000 gerobak kereta api. Semua investasi dan kekayaan Jerman di luar negeri akan dikonfiskasi dan reparasi sebesar £6,6 milyar harus dibayar kepada sekutu. Tentu saja di samping

Dengan kata lain, ketidakberdayaan musuh memerlukan juga penggunaan perlengkapan non-militer. Frekuensinya dapat justru meningkat karena kedahsyatan perang militer yang oleh von Clausewitz dianggap tidak dapat menghindari hukum eskalasi (*Zweite Wechselwirkung*), sudah semakin prohibitif dalam arti sangat menakutkan. Kenyataannya, paruhan kedua abad ini yang oleh banyak orang disebut sebagai masa interdependensi sudah menyakiskan berbagai perang non-militer.

Ke dalam perang non-militer dapat dimasukkan perang propaganda yang dapat semakin penting dalam hidup yang semakin padat informasi. Tahun 1980 yang lalu banyak negara termasuk Indonesia memboikot Olympiade Moskow sebagai balasan terhadap penyerbuan Afghanistan oleh Uni Soviet setahun sebelumnya dan peristiwa ini hanya satu di antara banyak peristiwa serupa. Tetapi yang menjadi perhatian tulisan ini hanya perang yang menggunakan perlengkapan ekonomik dan karena itu disebut sebagai perang ekonomik (*economic warfare*).

Penulisan ini tidak mempunyai hubungan apa pun dengan friksi-friksi perdagangan yang sering terjadi belakangan ini dan secara terburu-buru disebut oleh banyak orang sebagai perang ekonomi. Mungkin juga ia tidak tepat waktu bagi kebanyakan orang karena sanksi-sanksi ekonomi yang sekarang masih berlaku sudah dianggap lumrah. Tetapi kenyataan bahwa perang ekonomi masih saja digunakan oleh pemimpin-pemimpin dunia walaupun lingkungan sudah sangat tidak kondusif bagi keberhasilannya, kiranya adalah alasan yang cukup untuk mendiskusikan perang ekonomi, strateginya, pendekatannya dan akhir beberapa perang ekonomik yang pernah pecah sesudah Perang Dunia II. Tetapi kesimpulan pokoknya adalah bahwa perang ekonomi seperti yang menggunakan embargo, dalam kata-kata Gunnar Adler-Karlsson adalah: "... suatu ekspresi dari rasa muak yang dalam atas tindakan-tindakan suatu pemerintahan asing, tetapi pada saat yang sama juga dari suatu ketidakmampuan untuk berbuat apa pun tentang hal itu,"³ atau seperti sanksi ekonomi yang menurut Margaret Doxey adalah: "... alat-alat tumpul

syarat-syarat di atas masih ada demiliterisasi dan hukuman moral. Sebelum ditandatangani pun Keynes sudah meramalkan bahwa pelaksanaan perjanjian di atas akan bermuara pada eksplosi baru. Dan memang terbukti Jerman tidak sanggup memikul beban "perdamaian." Dalam Pemilu bulan Juli 1932 NSDAP Hitler sudah keluar sebagai partai dengan suara terbanyak. Apa yang terjadi setelah kenaikan Hitler, pertama-tama adalah nulifikasi Perjanjian Versailles. Tentang episode ini lihat misalnya Major-General J.F.C. Fuller, *The Conduct of War 1789-1961* (London: Eyre Nethuen, 1972), terutama Bab XII, hal. 217-247. Lihat juga Theodor Schieder, *Die Neuordnung Europas auf der Pariser Friedenskonferenz*, dalam *Handbuch der Europaischen Geschichte*, Vol. 7, Theodor Schieder ed. (Stuttgart: Ernst Klett, 1979), Buku I, hal. 113-138.

³Gunnar Adler-Karlsson, *The Efficiency of Embargoes and Sanctions*, dalam *Economic Warfare or Detente: An Assessment of East-West Economic Relations in the 1980s*, ed. Reinhard Rode and Hans-D. Jacobsen (Boulder: Westview Press, 1985), hal. 289.

yang mungkin tidak mengenai sarannya yang benar dan bahkan makan tuan."⁴

PENGERTIAN: MAKSUD NON-EKONOMIK

Pengertian perang ekonomik dapat sangat sempit atau sangat luas. Holsti misalnya mengatakan bahwa: "Perang ekonomi adalah kebijakan-kebijakan ekonomi yang dipergunakan sebagai tambahan pada operasi-operasi militer selama masa perang. Tujuannya adalah mempertahankan atau menguasai sumber-sumber strategis sehingga pasukan-pasukan militer dapat beroperasi dengan kekuatan maksimal, atau mencegah musuh menguasai sumber-sumber ini sehingga kemampuannya untuk bertempur akan menjadi lemah."⁵ Tetapi batasan ini kiranya terlalu sempit walaupun mempunyai keuntungan karena mengurangi kekaburan dengan mengatakan bahwa hanya dalam masa perang (militer) saja ada perang ekonomik.

Sebaliknya sangat luas adalah pengertian yang diberikan dalam *Encyclopedia Americana* dengan menggunakan perang ekonomik untuk menamai "berbagai bentuk persaingan antar-bangsa-bangsa."⁶ Tarif, kuota impor atau alat lain yang bermaksud memperbaiki posisi ekonomik atau finansial suatu bangsa, menurut pengertian luas ini adalah perlengkapan perang ekonomik. Pengertian ini kiranya terlalu luas. Tarif atau bahkan kuota impor mungkin saja dikenakan oleh suatu bangsa tanpa niat bermusuhan dengan bangsa lain. Sangat penting kiranya adalah tujuan yang hendak dicapai melalui penggunaan perlengkapan ekonomik tertentu. Kalau ia bersifat ekonomik saja seperti pemajuan produksi dalam negeri atau penjaminan penawaran dalam negeri, penggunaan kata perang kiranya adalah salah tempat. Lain halnya kalau yang dikejar melalui penggunaan perlengkapan ekonomik adalah tujuan non-ekonomik, kejadiannya kiranya dapat disebut sebagai perang ekonomik, meskipun pembatasan ini juga tidak bebas dari kesembarangan.

Tujuan non-ekonomik tersebut dapat sangat beraneka-ragam. Ia dapat berupa kesadaran bahwa negara tertentu sudah melanggar asas tertentu. Barangkali Presiden Carter sendiri pun tidak percaya bahwa embargo padipadian yang dikenakannya akan mengubah sikap Uni Soviet tentang Afghanistan. Tetapi melalui embargo itu Amerika Serikat menjelaskan betapa ia menentang penyerbuan Soviet terhadap Afghanistan. Namun demikian, perang ekonomik adalah terlalu mahal kalau bertujuan hanya untuk menun-

⁴Margaret Doxey, "Economic Sanctions: Benefits and Costs," *World Today* (Desember 1980): hal. 488.

⁵K.J. Holsti, *International Politics. A Framework for Analysis*, edisi ke-2 (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1974), hal. 255.

⁶*Encyclopedia Americana*, jilid , hal. 601.

juukkan sikap. Dalam kebanyakan hal yang dikejar melalui perang ekonomik adalah lebih daripada sekedar unjuk-rasa. Ia dapat berupa hukuman seperti embargo dan boikot tahun 1948 yang dikenakan oleh Uni Soviet dan negara komunis lain atas Yugoslavia karena ketidakmauan Tito untuk mengakui dominasi Uni Soviet dalam hal-hal yang menyangkut ideologi dan politik.⁷ Amerika Serikat mengenakan sanksi-sanksi ekonomi atas Kuba dalam tahun-tahun belakangan lebih banyak sebagai hukuman daripada sebagai upaya untuk memutar roda sejarah di Kuba.⁸

Tetapi dalam kebanyakan hal, tujuan perang ekonomi tidak kurang daripada perubahan sikap negara sasaran dalam arti supaya negara itu mengambil sikap yang didiktekan oleh negara pemrakarsa. Uni Soviet menghentikan perdagangan dengan Finlandia dalam bulan November 1958 untuk memaksa Finlandia membentuk suatu pemerintah yang lebih bersahabat dengan Moskow.⁹ Tahun 1948 Uni Soviet menutup semua jalan darat ke Berlin Barat dalam apa yang dikenal sebagai "Blokade Berlin." Dengan pengumuman bahwa Berlin Barat tidak akan dapat dihidupi oleh sekutu Barat melalui "jembatan udara," Uni Soviet berharap dapat memaksa Amerika Serikat, Inggris dan Perancis untuk meninggalkan Berlin Barat atau menyerahkannya ke pangkuan Uni Soviet.¹⁰ Presiden Carter memblokir harta Iran pada bank-bank Amerika Serikat di dalam maupun di luar Amerika Serikat dengan tujuan memaksa Khomeini mengakhiri penyanderaan yang melatarbelakangi boikot ini.¹¹ OAPEC (*Organization of Arab Petroleum Exporting Countries*) mengenakan embargo minyak atas negara-negara industri dengan tujuan untuk melemahkan dukungan mereka pada Israel. Dari tahun 1965 sampai 1979 Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenakan sanksi-sanksi ekonomi atas Rhodesia untuk menolak deklarasi independen unilateral tahun 1965, dan pengakhiran "apartheid" adalah tujuan dari sanksi-sanksi yang dikenakan oleh PBB, Commonwealth, Masyarakat Eropa dan kelompok lain atas Afrika Selatan.

Akhirnya, hubungan ekonomi Timur-Barat adalah contoh hubungan ekonomi yang sangat rawan terhadap perang ekonomik. Sejak tahun 1949, secara rahasia Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya melalui COCOM (*Coordinating Committee*) mengenakan larangan ekspor teknologi tinggi dan/atau berkegunaan-ganda (*dual use*) ke negara-negara komunis untuk

⁷Holsti, *International Politics*, hal. 246-247.

⁸*Ibid.*

⁹*Ibid.*

¹⁰Louis J. Halle, *Der Kalte Krieg Ursachen, Verlauf, Abschluss* (Frankfurt am Main: Fischer Verlag, 1969), hal. 170-171.

¹¹Lihat Robert Carswell, "Economic Sanctions and the Iran Experience," *Foreign Affairs* (Winter 1981-1982): hal. 247-265.

memperlambat kemajuan teknologi yang bersangkutan di negara-negara komunis. Dalam tahun 1981-1983 penjadwalan ulang utang Polandia kepada Barat digunakan oleh Barat untuk meraih konsesi dari Pemerintah Polandia dalam hubungan dengan *Martial Law* dan gerakan buruh "Solidaritas."¹² Singkatnya, penggunaan perlengkapan ekonomi dalam pengejaran tujuan non-ekonomik sudah hampir merupakan sesuatu yang lumrah. Dalam hal tertentu seperti Perjanjian Versailles yang hampir terulang dalam Rencana Morgenthau,¹³ yang dikejar tersebut bahkan tidak kurang dari pelumpuhan suatu bangsa.

Tentu saja ada perbedaan pendapat tentang kewajaran pengejaran tujuan-tujuan non-ekonomik dengan bantuan perlengkapan ekonomik. Perbedaan ini tidak mudah ditelusuri karena dipengaruhi oleh sangat banyak faktor seperti pandangan politik dasar seseorang, partai seseorang, dan profesi seseorang. Antara pandangan dasar politik dan perkiraan tentang kemampuan perang ekonomik tampaknya ada hubungan timbal-balik. Yang menganggap perang ekonomi sebagai sesuatu yang wajar akan menganggapnya sebagai perlengkapan yang efektif dan sebaliknya.

Tidak heran bahwa penerusan perang dengan perlengkapan ekonomik yang tampaknya sudah setua civilisasi manusia sendiri senantiasa diliputi oleh kontroversi. Ada yang menganggapnya sebagai yang perlu di antara unsur-unsur strategi suatu bangsa dalam hubungannya dengan bangsa lain.¹⁴ Tetapi seperti telah disinggung di depan ada juga yang menganggapnya sebagai cermin ketidakberdayaan menghadapi bangsa lain. Ke dalam kelompok ini termasuk Adler-Karlsson dan Margaret Doxey. Ada juga yang menentangnya karena mengkhawatirkan biaya ekonomik yang sering harus dipikul oleh orang-orang di luar pemerintah sendiri seperti yang berupa peluang usaha yang hilang.¹⁵ Dan ada juga yang mendukung perang ekonomik dengan negara tertentu seperti negara komunis, tetapi menentangnya kalau dikenakan atas negara lain seperti Afrika Selatan. Diskusi mengenai niat Amerika Serikat menggagalkan proyek pipa gas dari Ural ke Eropa Barat dan ekspor gandum

¹²Abraham S. Becker, *Economic Leverage on the Soviet Union in the 1980s* (Santa Monica: Rand Corporation, 1984), hal. 45-67.

¹³Inti rencana ini adalah pengakhiran riwayat Jerman sebagai negara industri. Sarana produksi industrial yang belum hancur karena perang, menurut Morgenthau Jr., perlu dihancurkan, begitu juga pertambangan. Tetapi sejak semula Departemen Luar Negeri Amerika Serikat sudah menentang rencana ini, begitu juga PM Churchill. Lihat Michael Freund, *Deutsche Geschichte* (Munich: Bertelsmann, 1979), hal. 1469-1472.

¹⁴Lihat misalnya Samuel P. Huntington, "Trade, Technology and Leverage: Economic Diplomacy," dalam *Foreign Policy*, No. 32 (Fall 1978): hal. 63-81, dan Louis J. Walinsky, "Coherent Defense Strategy: The Case for Economic Denial," dalam *Foreign Affairs* (Winter 1982/1983): hal. 272-291.

¹⁵Lihat misalnya Otto von Amerongen, "Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool?," dalam *International Security*, Vol. 5 (1980): hal 159-167.

Amerika Serikat ke Uni Soviet mengungkap dengan jelas bahwa sikap tentang perang ekonomik dipengaruhi lebih banyak oleh kepentingan nasional yang sering sangat tergantung pada situasi di samping didefinisi secara sembarangan oleh yang berkuasa, daripada oleh ideologi.

PENDEKATAN-PENDEKATAN

Sudah berkali-kali kata-kata sanksi ekonomi, boikot, dan embargo disebut di depan tanpa penjelasan. Kata-kata itu adalah bagian dari pendekatan-pendekatan yang sering ditempuh dalam penyelenggaraan perang ekonomik. Dengan sendirinya sudah timbul pertanyaan tentang keaneka-ragaman pendekatan dan persenjataan perang ekonomik yang tampaknya tidak kalah dibanding dengan perang militer.

Perang ekonomik terpanjang dan sampai sekarang masih berlangsung adalah yang dilancarkan oleh Amerika Serikat bersama sekutunya terhadap Uni Soviet bersama sekutunya pula dan yang dikenakan oleh negara-negara Arab atas Israel. Tidak mengherankan kalau strategi atau pendekatan perang ekonomik sangat kuat dipengaruhi oleh temuan-temuan yang menyangkut perang ekonomik Amerika Serikat-Uni Soviet.

Dalam arti luas seperti dikatakan di depan, perang ekonomik dapat menggunakan "strategi denial" yang melalui pembatasan aliran sumber ke negara sasaran menghambat pertumbuhan ekonomik yang pada gilirannya berarti menghambat kemampuan militer negara sasaran. Strategi denial ini dapat bersifat total, umum atau terbatas pada sektor-sektor tertentu saja. "Dalam hal yang mana pun pendekatan itu ditujukan untuk membatasi keuntungan-keuntungan perdagangan yang dapat diperoleh oleh negara sasaran dengan membatasi tingkat atau komposisi perdagangan."¹⁶ Apakah negara pemrakarsa akan memilih denial total, umum atau terbatas, tergantung pada beberapa faktor, antara lain kecukupan perlengkapan tersebut dibanding dengan tujuan yang hendak dicapai. Lain dengan "strategi leverage" yang bermaksud: "tidak untuk melemahkan, tetapi untuk memanfaatkan kerawanan negara sasaran melalui penerapan suatu keuntungan negara pemrakarsa agar dapat mempengaruhi keputusan-keputusan politik negara sasaran."¹⁷ Sebaliknya, keputusan-keputusan politik negara sasaran dapat juga dipengaruhi melalui "strategi benefaction," yang berbeda dengan dua yang terdahulu, berisi bantuan sumber yang memungkinkan negara sasaran mencapai tingkat kesejahteraan yang melebihi taraf yang dimungkinkan oleh sumber-sumbernya sendiri.

¹⁶Lihat Judith C. Fernandez, *Modelling Economic Leverage* (Santa Monica: Rand Corporation, 1984), hal. 2. Catat bahwa perang ini menganggap hanya strategi denial total yang termasuk ke dalam perang ekonomik.

¹⁷*Ibid.*, hal. 3.

Pembatasan aliran sumber ke negara sasaran atau penggunaan "lever" tertentu oleh negara pemrakarsa dapat mengambil berbagai bentuk. Amerika Serikat, misalnya, yang menganggap bahwa ekspor gandumnya yang dahulu memang sangat besar ke Uni Soviet adalah vital bagi yang terakhir, mengenakan *embargo* atau penghentian ekspor gandum dengan harapan dapat mempengaruhi politik Afghanistan Uni Soviet. Ini adalah contoh "leverage." Kerawanan Uni Soviet terletak dalam ketergantungannya pada impor, terutama impor dari Amerika Serikat, sesedikitnya menurut perkiraan pendukung embargo. Agak lain halnya dengan embargo teknologi tinggi dan teknologi kegunaan ganda yang merupakan bagian dari strategi denial. Embargo seperti ini tidak harus didasari oleh asumsi bahwa negara sasaran tidak akan dapat mengembangkan teknologi tertentu tanpa impor dari negara pemrakarsa. Sudah cukup kalau diasumsi bahwa embargo tersebut memperlambat dan/atau mempermahal pengembangan teknologi tertentu tersebut yang berarti keunggulan tertentu bagi negara pemrakarsa.

Sebagai perlengkapan perang ekonomik, embargo biasanya menimbulkan pertentangan dalam negara pemrakarsa. Ia menimbulkan biaya besar¹⁸ berupa kehilangan pasar ekspor yang sangat penting. Seperti dialami oleh Amerika Serikat dalam tahun 1981,¹⁹ pengakhiran embargo tidak selalu dapat memulihkan pasar semula, dan kehilangan pasar seperti itu akan tercermin juga dalam berbagai neraca seperti neraca ketenagakerjaan. Biaya embargo dirasakan paling dahulu oleh negara pemrakarsa dan karena itu embargo biasanya ditentang secara kuat oleh kelompok yang kepentingannya tersentuh secara langsung seperti petani dalam kasus embargo gandum.

Lebih tidak langsung bagi negara pemrakarsa dan karena itu juga lebih diremehkan olehnya adalah biaya *boikot*, yaitu perlengkapan perang ekonomik yang juga sangat sering digunakan. Melalui perlengkapan ini keputusan politik negara sasaran hendak dipengaruhi oleh negara pemrakarsa dengan penghentian impor barang tertentu yang menurut perkiraan negara pemrakarsa akan menimbulkan biaya besar atas negara sasaran. Dalam menghadapi Fidel Castro, Amerika Serikat misalnya mengandalkan boikot gula yang terbukti tidak cukup kuat untuk mengubah keputusan politik Castro. Untuk memaksa Pemerintah Afrika Selatan mengubah politik apartheid-nya secara berbondong-bondong negara-negara Utara dan Selatan, Timur dan Barat mengenakan boikot atas besi dan baja dan berbagai produk lain asal Afrika Selatan, di samping mengenakan atau mengancam mengenakan embargo, ter-

¹⁸Kalau hanya kecil saja, "lever" atau aliran sumber yang dihambat tentu tidak cukup berbobot untuk mempengaruhi keputusan politik negara sasaran. Seandainya impor gandum Uni Soviet dari Amerika Serikat adalah kecil saja, ia tidak bernilai sebagai lever.

¹⁹Pangsa Amerika Serikat dalam impor gandum Uni Soviet turun dari rata-rata 65% dalam tahun 1975/1976-1979/1980 (sebelum embargo) menjadi 35% dalam tahun 1981/1982 (sesudah embargo). Lihat Becker, *Economic Leverage*, hal. 33-34.

masuk embargo jasa penerbangan.²⁰ Boikot bahkan dapat dan tampaknya juga disalahgunakan dalam kasus Afrika Selatan, sebagai selubung proteksionisme.

Tentu saja salah untuk menganggap bahwa biaya boikot dipikul sematamata oleh negara sasaran. Penghentian impor tidak selalu berarti berkat walaupun kelompok kepentingan yang menggunakan tameng nasionalisme sering mengatakan demikian. Amerika Serikat dan Eropa Barat tidak memboikot "bahan-bahan strategik" Afrika Selatan²¹ karena boikot seperti itu akan menghantam industri-industri penting pemboikot sendiri, termasuk industri kapal terbang kecuali kalau negara-negara ini bersedia mengimpor bahan-bahan tersebut dari Uni Soviet.

Dengan kata lain, pemboikotan pun tidak semudah seperti membaliktangan. Bahkan negara-negara sekitar Afrika Selatan pun dipaksa oleh kenyataan-kenyataan ekonomiknya untuk tetap berhati-hati dalam mengenakan sanksi atas Afrika Selatan. Apa yang dilakukan oleh banyak negara melalui boikot atas Afrika Selatan lebih banyak adalah pekerjaan humas dalam arti memberi sedikit bukti bagi politik anti-apartheid mereka daripada menimbulkan kerusakan yang berarti pada ekonomi Afrika Selatan. Botha juga menyadari bahwa boikot oleh negara-negara lain belum akan menimpa bahan-bahan strategik yang justru membentuk tulang-punggung ekonomi Afrika Selatan. Singkatnya, dalam banyak hal boikot memang lebih mudah daripada embargo untuk diumumkan oleh negara pemrakarsa, tetapi dalam beberapa hal ia juga dihindari karena biaya yang prohibitif.

Suatu negara yang sudah mengembargo dan memboikot -- gabungan kedua perlengkapan ini dapat disebut sebagai isolasi -- negara sasaran dapat mempergencang serangannya melalui apa yang dikenal sebagai "pendaftarhitaman" (*black-listing*). Negara-negara Arab yang berusaha mempengaruhi keputusan politik Israel melalui perang ekonomik misalnya dapat memperbesar kerusakan ekonomik Israel dengan mendaftarhitamkan atau menyisih-

²⁰Dewasa ini perang ekonomik yang bertujuan menghapus apartheid Afrika Selatan sudah bersifat global menurut keikutsertaan negara-negara walaupun masih tetap dan tampaknya akan tetap selektif menurut sasaran-sasarannya. Yang diboikot oleh Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa misalnya adalah besi dan baja, dan hasil tekstil yang tidak menyentuh "tulang punggung" ekonomi Afrika Selatan yang tampaknya terletak dalam emas dan berlian yang justru tidak terkena boikot. Bagi yang ingin mempelajari perang ekonomik kasus ini adalah yang sangat menarik. Lihat misalnya buku yang deskriptif dan non-emosional dari J.P. Hayes, *Economic Effects of Sanctions on Southern Africa* (London: Trade Policy Research Centre, 1987).

²¹Ke dalam material strategik termasuk chrom, cobalt, mangan dan kelompok platinum yang banyak dipergunakan dalam industri kendaraan bermotor. Mereka disebut strategik antara lain justru karena perdagangan dunianya didominasi oleh satu atau dua negara saja, dalam hal ini Afrika Selatan dan Uni Soviet. Yang berminat lihat United States Office of Technology Assessment, *Strategic Materials: Technologies to Reduce US Import Vulnerability* (Washington, D.C.: 1985).

kan di negara pemrakarsa perusahaan-perusahaan yang mempunyai hubungan bisnis dengan Israel. Pendaftarhitaman dapat bersifat umum, tetapi juga dapat selektif.

Masih banyak perlengkapan perang ekonomik yang dapat dipilih oleh suatu negara pemrakarsa. Ekonomi negara sasaran dapat dilemahkan oleh tindakan-tindakan yang menaikkan harga bahan-bahan impor penting negara sasaran sedemikian hingga arus barang ke negara sasaran berhenti atau mengalir dengan menguras devisanya. Pendekatan ini dikenal sebagai *preemptive buying* (pengurusan pasar) yang tentu mensyaratkan ketersediaan devisa di pihak pemrakarsa. Sebaliknya, ketergantungan suatu negara sasaran pada ekspor barang tertentu dapat juga dieksploitasi melalui pelepasan cadangan yang sudah ditimbun sebelumnya. Pendekatan ini dapat disebut "pembanjiran pasar" yang juga mensyaratkan ketersediaan dana bagi penimbunan perseediaan.

Tentu saja berbagai perlengkapan perang ekonomik dapat digunakan serentak. Dan memang, perang ekonomik juga kiranya tunduk pada *zweite wechselwirkung* yang disebut oleh von Clausewitz, yaitu pengaruh timbal-balik yang mendorong penggunaan perlengkapan yang terdahsyat. Seandainya Amerika Serikat sungguh-sungguh menganggap sangat penting pelemahan ekonomi Uni Soviet melalui perang ekonomik, maka denial misalnya cenderung akan bersifat total.

FAKTOR-FAKTOR DI BALIK KEGAGALAN

Adalah sangat susah mencari kasus-kasus perang ekonomik yang dapat dianggap sebagai contoh yang baik dari keberhasilan pengejaran tujuan politik dengan menggunakan perlengkapan ekonomik. Walaupun Yugoslavia akhir tahun 1940-an sangat tergantung pada Uni Soviet, sanksi yang dikenakan oleh negara-negara komunis terhadapnya bukan saja tidak berhasil memaksa Tito untuk mengakui dominasi Uni Soviet tetapi malahan sebaliknya melahirkan tipe baru sosialisme riil, yaitu *workers' self-management*²² yang dirancang dan dipropagandakan oleh Milovan Djilas dan Eduard Kardelj sebagai perwujudan "koperasi produsen" Karl Marx, yaitu yang justru bertentangan dengan ekonomi Stalinis yang di samping sentralistis juga tidak memberi tempat terhormat pada buruh.

Blokade oleh Amerika Serikat juga tidak berhasil membalik sejarah Kuba. Gula Kuba ternyata juga manis di luar Amerika Serikat, yaitu negara-negara sosialis. Meskipun hampir semua bangsa sudah mengenakan satu atau beberapa sanksi ekonomik atas Afrika Selatan, apartheid masih hidup dan

²²Lihat Christopher Prout, *Market Socialism in Yugoslavia* (New York: Oxford University Press, 1985), hal. 11-14.

Pemerintah Afrika Selatan belum menganggap perlu untuk mengakhirinya. Keberhasilan ASEAN untuk meyakinkan banyak negara tentang keperluan pengenaan sanksi ekonomi atas Vietnam²³ dan kenyataan bahwa sejumlah bantuan yang sudah disetujui sekalipun ditanggihkan oleh negara atau badan tertentu ketika Vietnam menghadapi kekurangan sumber,²⁴ tidak berhasil memaksa Vietnam untuk mengubah politik Kamboja-nya sesuai dengan yang dikehendaki ASEAN. Namun demikian, menurut Hufbauer dan Schott, 40% dari 99 kasus sanksi ekonomi antara 1914-1983 mencapai sasaran yang dikehendaki,²⁵ walaupun metodologi yang digunakan meragukan.²⁶

Penonjolan kasus-kasus kegagalan di atas sedikit banyak mengungkapkan ketidaksetujuan penulis terhadap pelanjutan perang dengan menggunakan perlengkapan ekonomik. Sebenarnya bukan pekerjaan mudah untuk menilai keefektifan prang ekonomik. Ada kalanya negara pemrakarsa tidak mengumumkan secara jelas tujuan yang dikejanya dengan perang ekonomik. Banyak perang ekonomik seperti sanksi ekonomik yang dikenakan oleh Australia atas Perancis sehubungan dengan tes nuklir di Pasifik Selatan atau boikot besi dan baja Afrika Selatan oleh banyak negara, sejak semula adalah *lost case* dan hanya mempunyai arti simbolik.²⁷

Pendukung perang ekonomik selalu dapat mengatakan bahwa perang ekonomik tertentu akan mencapai sarannya seandainya dilangsungkan lebih lama.²⁸ Dan tentu saja mereka dapat mengatakan bahwa kegagalan sering terjadi karena ketidakbulatan tekad negara pemrakarsa sehingga mengenakan senjata yang terlalu lemah dibanding dengan tujuan yang dikejar.²⁹ Argumen terakhir ini sekaligus juga berarti bahwa perang ekonomi pun mengandung

²³Kalau dalam banyak kasus Amerika Serikat memaksa sekutunya mengenakan sanksi atas Uni Soviet, dalam kasus Vietnam adalah ASEAN yang mendesak Jepang, Australia, Masyarakat Eropa, Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia untuk mengenakan sanksi atas Vietnam. Lihat misalnya William Bach, "A Change in Cambodia," dalam *Foreign Policy* (Spring 1986): hal. 80.

²⁴Apa yang tidak diperoleh Vietnam dari Jepang dan negara-negara non-komunis lain ternyata diperolehnya dari Uni Soviet. Lihat misalnya Sheldon W. Simon, "The Indochina Imbraglio and External Interest," dalam *Australian Outlook*, Vol. 37 (Agustus 1983): hal. 90.

²⁵Sebagaimana dikutip oleh J.P. Hayes, *op. cit.*, hal. 6.

²⁶Lihat Hedley Bull, "Economic Sanctions and Foreign Policy," dalam *The World Economy*, Vol. 7 (Juni 1984): hal. 218-222. Dalam resensi ini tiga buku baru mengenai sanksi ekonomik dibahas dengan panjang-lebar.

²⁷*Ibid.*, hal. 219.

²⁸Argumen ini misalnya digunakan oleh Alan Abouchar ketika mengkritik keputusan Reagan mengakhiri embargo gandum atas Uni Soviet. Lihat tulisannya, "The Case for the US Grain Embargo," dalam *The World Today*, Juli-Agustus 1981, hal. 227-281.

²⁹Ini adalah contoh penting dari kesulitan metodologis dalam pengiraan keefektifan perang ekonomik. Tentang ini lihat resensi yang disebut terdahulu dan Fernandez, *Modelling Economic Leverage*.

tekanan untuk menggunakan senjata yang terdahsyat yang dapat memaksa negara sasaran untuk memulai perang militer sebagaimana blokade yang dikenakan Amerika Serikat adalah di antara faktor-faktor yang mendorong Jepang untuk menyerbu Pearl Harbour.

Terlepas dari apakah di masa silam lebih banyak perang ekonomik yang gagal daripada yang berhasil, dalam dunia berteknologi tinggi sekarang di mana barang dan jasa dapat bergerak sangat cepat mengikuti perubahan kondisi pasar yang pada gilirannya tersiar secara cepat sekali ke segala penjuru, banyak faktor-faktor yang semakin membatasi kemampuan perang ekonomik. *Pertama*, setiap perang ekonomik menimbulkan biaya di negara pemrakarsa. Kalau itu embargo, yang terpuuk paling dahulu adalah pengeksport, lalu tenaga kerja, dan tentu juga pemerintah. Kalau itu boikot, yang pertama merasakan biaya adalah pengimpor, lalu konsumen. Singkatnya, di dalam negeri sendiri pemrakarsa sudah harus menghadapi tentangan yang semakin keras, semakin besar biaya yang harus dipikul karena tujuan yang ambisius misalnya. Apakah nasionalisme dapat diandalkan untuk mematahkan tentangan ini adalah pertanyaan yang sangat besar, lebih-lebih dalam negara di mana perumusan kebijakan sangat dipengaruhi oleh kelompok kepentingan.

Kedua, dalam lingkungan seperti yang berlaku sekarang setiap negara mempunyai peluang yang baik untuk mempertahankan diri terhadap "serbuan" ekonomik atau sesedikitnya untuk mencegah kemenangan total bagi negara pemrakarsa. Mula-mula negara sasaran akan menandatangani ikat-pinggang. Tetapi dalam perjalanan waktu upaya-upaya swasembada dan substitusi akan mendatangkan hasil. Penguasaan karet alam melalui pendudukan Asia Tenggara oleh Jepang misalnya sangat mendorong kemajuan dalam karet sintetik yang pada akhirnya menguasai bagian besar dari keseluruhan pasar karet.³⁰ Hukum yang sama juga masih bekerja ketika OPEC berusaha mengeruk terlalu banyak dari pasar minyak yang oligopolistik. Dan daya kerja hukum ini bukannya melemah, melainkan menguat berkat kemajuan teknologi yang memperbesar peluang-peluang substitusi. Karena itu, kemauan negara sasaran untuk menentang tuntutan pemrakarsa yang mengenakan sanksi ekonomi, cenderung membesar daripada mengecil.

Ketiga, salah satu berkat interdependensi adalah kemudahan relatif bagi suatu negara yang menghadapi keadaan darurat untuk berpaling kepada negara lain. Kuba yang diblokade Amerika Serikat berpaling pada Uni Soviet; Yugoslavia yang diblokade negara-negara komunis berpaling pada negara-

³⁰Ini adalah contoh yang penting dari dampak bumerang perang ekonomik walaupun yang terkena bumerang tersebut dalam kasus ini bukan Jepang yang merupakan pemrakarsa, melainkan negara-negara Asia Tenggara yang sudah merdeka. Contoh-contoh serupa dapat dilihat dalam Nathan Sosenberg, *Inside the Black Box: Technology and Economics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985). Lihat juga Djisman S. Simandjuntak, "Membahas Drucker dalam Konteks Indonesia," dalam *Prisma* (Februari 1987): hal. 14-32.

negara lain; Vietnam yang dihadapkan pada embargo kredit dunia Barat berpaling ke Uni Soviet; dan Uni Soviet yang menghadapi embargo gandum Amerika Serikat berpaling pada sekutu atau sahabat Amerika Serikat, terutama Argentina, Australia dan Masyarakat Eropa.

Memang kepentingan ekonomi memainkan peran yang penting sekali dalam hubungan ini. Embargo oleh negara tertentu pada umumnya akan dilihat oleh pengeksport lain sebagai kesempatan emas untuk mendapat pasar yang lukratif. Hal serupa juga berlaku bagi boikot. Singkatnya, tidak ada negara yang samasekali tidak tergantikan dalam hubungan ekonomi. Eropa Barat sekalipun tidak dapat dipaksa oleh Amerika Serikat untuk mendukung setiap perang ekonomik yang dilancarkan. Bukan hanya satu dua kali saja hubungan Amerika Serikat dengan sekutunya menjadi tegang karena kegigihan Eropa Barat menentang perang ekonomi yang dilancarkan Amerika Serikat terhadap negara-negara komunis seperti digarisbawahi oleh Karlsson dalam bukunya yang dikutip di depan.

Akhirnya, berbeda dengan banyak jenderal yang cenderung menganut garis keras terhadap musuhnya, ekonom pada umumnya tidak simpatik dengan perang ekonomik. Tetapi di luar ekonom pun kiranya sudah semakin sulit mencari orang-orang yang percaya pada perang ekonomik.

EKSTERNALITAS BURUK

Daftar faktor-faktor yang memperlemah kemampuan ekonomik masih dapat diperpanjang. Faktor-faktor itu diketahui oleh kebanyakan pembuat keputusan di negara pemrakarsa maupun negara sasaran sebagaimana mereka dan para jenderal mengetahui bahwa perang militer tidak mengubah sikap politik rezim yang diperangi. Namun demikian, perang ekonomik tetap saja terjadi, apakah untuk memuaskan kebutuhan pemerintah akan perbuatan tertentu³¹ ataukah untuk memenuhi tuntutan kelompok kepentingan yang mungkin saja kecil, tetapi ditakuti oleh politisi. Padahal, setiap perang mempunyai eksternalitas buruk di samping dampak langsung yang mungkin tidak terasa di kantor departemen luar negeri tetapi dapat sangat terasa di kantor departemen sosial dan tenaga kerja suatu bangsa.

Salah satu eksternalitas terburuk dari perang ekonomik adalah pengejaran swasembada yang di banyak negara dewasa ini praktis adalah buta biaya, walaupun harus digarisbawahi bahwa pertimbangan keamanan hanya satu di antara banyak alasan pengejaran swasembada. Sangat jelas tampak ira-

³¹Perang suatu bangsa dalam porsi besar terkadang adalah perang pemimpinnya. Bagaimana ambisi pribadi, filsafat hidup pribadi, kompleks superioritas dapat berpengaruh besar atas jalannya perang dapat dilihat dalam Christopher Thorne, *Allies of a Kind: The United States, Britain and the War against Japan, 1941-1945* (London: Hamish Hamilton, 1978).

sionalitas itu dewasa ini di sektor pangan. Setiap negara yang mempunyai timbunan modal dan pengetahuan memproduksi surplus yang semakin besar dan berbiaya semakin tinggi. Kemudian dengan subsidi, surplus ini diobral di pasar dunia dengan akibat bahwa negara yang miskin modal dan teknologi semakin tidak berdaya dalam penyediaan pangannya walaupun biaya satuan bisa lebih rendah dari biaya satuan di negara yang padat modal dan pengetahuan, di samping kehilangan pasar ekspor yang juga dibanjiri oleh pangan obralan.³² Ternyata daftar barang atau jasa yang mempunyai nilai strategik memanjang dalam perjalanan waktu. Ke dalamnya kini sudah termasuk besi dan baja, tekstil, semen, kapal dan seterusnya. Perpanjangan ini tidak mengherankan karena yang berminat dapat saja mengumpulkan argumen untuk mengatakan bahwa kancing di seragam serdadu tanpa mana sang serdadu tidak dapat berlari ke pertempuran, adalah sestrategik seperti mesiu.

''Senjata makan tuan'' adalah sangat lumrah dalam perang ekonomik. Tetapi tidak hanya itu. Negara ketiga juga dapat menderita akibat perang ekonomik sebagaimana negara-negara sekeliling Afrika Selatan pasti menderita akibat sanksi-sanksi yang dikenakan oleh banyak negara atas Afrika Selatan. Negara sasaran sendiri mungkin saja juga menderita. Tetapi kerugiannya pada umumnya adalah terlalu kecil untuk mengubah keputusan politik seperti yang dikehendaki negara pemrakarsa. Itu berarti bahwa perang ekonomik menimbulkan *dead-weight loss* yang pasti juga diketahui oleh pemerintah negara pemrakarsa. Bahwa perang ekonomik tetap dilancarkan, adalah ungkapan ketidakberdayaan. Sayangnya, tidak ada alasan kuat untuk mengharapkan bahwa pemimpin-pemimpin dunia akan semakin bijaksana dalam menghadapi musuhnya. Bagaimanapun mahalnyanya dan bagaimanapun tidak efektifnyanya, perlengkapan ekonomik akan tetap digunakan untuk mencoba mendikte bangsa musuh.

³²Bantuan pangan adalah unsur yang sangat tradisional dari ''strategi benefaction,'' yaitu strategi untuk mempengaruhi keputusan politik bangsa lain melalui pemberian kemanfaatan ekonomik. Tetapi bantuan seperti ini yang sering disediakan dengan harga nol menghambat produksi lokal.