

# Persoalan Ekonomi Indonesia Menjelang Liberalisasi Perdagangan Dunia

Oleh : Arief Ramelan Karseno



*Arief Ramelan Karseno, lahir di Yogyakarta 4 Juni 1952 Alumni Fakultas Ekonomi UGM (1979), sedangkan MA diperoleh di University of the Philipines at Diliman, Quezon City Philipines (1984). Adapun Gelar Phd diperoleh di University of Colorado at Boulder, Colorado USA (1991). Saat ini sebagai dosen tetap pada Almamaternya. Selain itu ia juga aktif melakukan Penelitian-penelitian dan menulis Buku antara lain " Mathematics for Economic"*

## Pendahuluan

Perdagangan dan perdagangan antar bangsa selalu menjadi persoalan yang penting sepanjang masa. Sejak masa Adam Smith (1776), perdagangan selalu dipandang sebagai faktor utama pendorong kesejahteraan umat manusia. Pertukaran dan spesialisasi dipandang sebagai faktor utama pendorong pertumbuhan perekonomian. Perjalanan teori perdagangan internasional, selalu sejalan dengan 'thesis' tersebut di atas.

Keterbatasan jenis produk dan mobilitas sumber telah menjadikan dunia yang "penuh dengan "perbedaan produktivitas" berubah menjadi "relatif homogen". Duplikasi produk dan persaingan yang semakin ketat, menjadikan negara-negara menghadapi dilema di dalam kebijaksanaan perdagangannya. Disatu

pihak, perdagangan dan internasional terbukti merupakan motor pertumbuhan ekonomi yang secara politik menguntungkan negara-bangsa, tetapi dilain pihak persaingan yang semakin ketat mengancam eksistensi negara-negara sebagai kesatuan politik.

Kekhawatiran akan kerugian atas perdagangan internasional, mendorong negara untuk meningkatkan "barrier" perdagangannya, sedemikian sehingga pengusaha di dalam negeri dapat dilindungi secara aman dan bebas dari tekanan harga internasional. Kecenderungan ini disepakati sebagai sesuatu yang kurang sehat bagi perkembangan perekonomian dunia. Untuk itulah, GATT ditanda-tangani untuk pertama kalinya pada tanggal 30 Oktober 1947 oleh negara-negara yang sudah melihat pentingnya perdagangan

internasional. Pada saat itu persetujuan GATT ditanda-tangani oleh hanya 23 negara. Sejak itu peserta GATT menjadi semakin banyak, dan pada Uruguay Round 1986 ini negara peserta sudah mencapai 105 negara.

Meskipun demikian, efektivitas perjanjian GATT ternyata sering dirasakan kurang. Hal ini disebabkan berhadapan dengan persoalan "konflik kepentingan" yang sifatnya lebih kecil. Munculnya blok-blok perdagangan seperti MEE, NAFTA dan AFTA, adalah sebagian gambaran kurang kepercayaan masyarakat dunia terhadap efektivitas GATT. Juga lambatnya proses perjanjian GATT putaran-Uruguay ini (1986-1993) menggambarkan besarnya konflik kepentingan yang harus diatasi.

#### Arti Penting GATT dan APEC

Hasil persetujuan perdagangan multilateral GATT, putaran Uruguay ini menghasilkan sembilan kesimpulan utama. Kesimpulan itu adalah :

1. Kesepakatan untuk membuka "Market Access" ke negara peserta dan penurunan "Tarif" secara sistematis.
2. Dibidang pertanian, hambatan perdagangan Non-Tarif (Non-Tarif Barrier) harus segera diubah menjadi hambatan Tarif.
3. Disetujuinya aturan main dalam liberalisasi perdagangan jasa (seperti Tourism, Komunikasi dan Perbankan). Business ini melibatkan kegiatan perdagangan senilai US\$ 4 Trilyun.
4. Perjanjian perdagangan Textile-Multi Fibre Agreement harus diakhiri dalam waktu 10 tahun.
5. Kesepakatan peraturan tentang intellectual Property Right. Seluruh

perdagangan yang berkaitan dengan intellectual Property Right harus sudah diterapkan dalam waktu 10 tahun.

6. Liberalisasi atas Investasi Asing (TRIM) harus dilakukan dalam periode 2-7 tahun sejak perjanjian disepakati.
7. Kejelasan tentang implementasi undang-undang atau peraturan Anti-Dumping yang diterapkan oleh negara peserta.
8. Kesepakatan untuk menyelesaikan secara efisien setiap persoalan sengketa perdagangan yang terjadi diantara negara peserta.
9. Persetujuan transformasi kelembagaan GATT menjadi WTO, yang dipandang akan lebih efektif di dalam penyelesaian persoalan perdagangan multilateral.

Kesepakatan GATT ini dipandang penting, khususnya oleh negara-negara maju. Dengan kesepakatan ini, hambatan perdagangan yang selama ini membatasi ruang gerak industri berskala besar, yang pada umumnya berada pada negara maju, dapat dihapuskan secara sangat significant. Stagnasi yang dialami beberapa negara industri dapat diatasi dengan kesepakatan ini.

Perkiraan yang dilakukan oleh Bank Dunia, menunjukkan bahwa dengan kesepakatan GATT, perdagangan dunia pada tahun 2003 dapat meningkat sebesar US\$ 213-274 miliar per tahun. Akibat dari perdagangan ini cukup besar, mengingat perdagangan selalu melibatkan multiplier kepada sektor-sektor yang lain. Pada tabel 1 berikut dapat dilihat seberapa penting perjanjian GATT terhadap peningkatan perdagangan bagi negara/region tertentu.

Secara umum dapat dikatakan bahwa negara yang mendapatkan manfaat dari trade liberalisation adalah negara-negara

industri maju. Sedangkan bagi Indonesia persetujuan GATT ini sampai dengan tahun 2002 diperkirakan akan masih akan sangat merugikan. Perkiraan inipun didasarkan atas anggapan bahwa struktur perekonomian di Indonesia dalam keadaan normal, dan efisien.

Namun demikian, dari segi implementasi, GATT nampaknya akan sulit untuk diterapkan sebelum seluruh negara meratifikasi persetujuan ini serta sebelum pembentukan WTO menjadi suatu kenyataan. Sebelum ada suatu institusi yang mampu menjadi yuri didalam "permainan" ini maka GATT akan tenggelam dimakan waktu.

Pesimisme itu telah mendorong Australia yang didukung USA untuk mempelopori dibentuknya kawasan perdagangan bebas yang lebih kecil, yaitu APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), sebagai suatu usaha untuk mempercepat implementasi liberalisasi perdagangan pada suatu kawasan yang lebih sempit, yaitu negara-negara disekitar "Lautan Teduh (Pacific Basin)". Dengan cara ini diharapkan idea GATT dapat lebih cepat terlaksana di kawasan Asia-Pasifik.

APEC pada dasarnya adalah usaha-usaha yang bersifat lebih teknis untuk secara riil mengimplementasikan simpulan-simpulan GATT. Secara umum APEC

**Tabel 1**  
**Dampak Liberalisasi Perdagangan Dunia Tahun 2002**

No.	Negara/Kawasan	Nilai	(US\$ juta)	(%)
1.	MEE	80	700	37,9
2.	RR Cina	37	000	17,4
3.	Jepang	25	900	12,4
4.	USA	18	800	8,8
5.	EFTA	12	300	5,8
6.	India	4	600	2,2
7.	Brazil	3	400	1,6
8.	Kanada	2	500	1,2
9.	Eropa Timur	1	400	1,6
10.	Australia/Selandia	1	100	0,5
11.	Mexico		300	0,1
12.	Afrika Selatan		-400	-0,2
13.	Maghreb		-600	-0,3
14.	Nigeria	-1	000	-0,5
15.	Indonesia	-1	900	-0,9
	Sub Total	184	100	86,4
	Negara Lain	28	900	13,6
	<b>TOTAL</b>	<b>213</b>	<b>000</b>	<b>100,0</b>

Sumber : OECD dan World Bank (1992)

dimaksudkan sebagai suatu kerjasama yang bersifat regional, yang terbuka kemungkinan kerjasamanya bagi non anggota. Atau dengan istilah lain "Open Regionalism".

Rekomendasi-rekomendasi yang dikeluarkan oleh "The Eminent Persons Group" (EPG) yang telah dibahas di Bogor pada tanggal 15 November 1994 itu antara lain mengusulkan agar negara-negara anggota APEC dapat meratifikasi kesepakatan Uruguay Round, secepat-cepatnya, sehingga terbentuknya kawasan perdagangan bebas dapat dilakukan secepatnya.

EPG juga mengusulkan agar pemerintah negara anggota APEC segera melakukan perundingan untuk menyusun fasilitas (infrastruktur) investasi yang didasarkan atas prinsip-prinsip investasi tidak mengikat (Non-Binding Code Investment). Penyusunan infrastruktur itu antara lain dilakukan dengan cara mengurangi biaya-biaya transaksi dan ketidakpastian didalam negeri.

Selain itu EPG juga menyarankan dibentuknya lembaga yang menangani permasalahan perselisihan perdagangan dikawasan APEC (Dispute Mediation Services, DMS). Dari usulan-usulan EPG yang cukup menimbulkan perbedaan pendapat adalah permasalahan penetapan jadwal liberalisasi perdagangan dan investasi, yang diawali pada tahun 2000 dan diakhiri pada tahun 2020. Hal penjadwalan ini akan mempersulit negara-negara yang masih merasa tertinggal didalam perdagangan internasionalnya, antara lain Malaysia dan China, tetapi dilain pihak akan menguntungkan bagi negara-negara besar seperti USA dan Jepang.

### Persoalan bagi Indonesia

Persetujuan GATT dan APEC ini bagi Indonesia tentu ada untung dan ruginya. Keuntungan dan kerugian ini akan sangat erat kaitannya dengan sistem pasar yang sudah ada di Indonesia selama ini.

Perlu dicatat, bahwa GATT dan APEC adalah perjanjian antar "pemerintah" suatu negara, sedang substansinya melibatkan lebih banyak pengusaha swasta di dalam negara tersebut. Dengan demikian kesepakatan GATT ini akan lebih banyak menekan kepentingan "pemerintah" daripada kepentingan "swasta". Dengan APEC ini pemerintah ditekan untuk dengan cepat memberikan "infrastruktur" baik fisik maupun dalam bentuk regulation yang akan meningkatkan kegiatan "swasta" di kawasan ini. Hal ini dikarenakan adanya anggapan bahwa hambatan perdagangan dan proteksi hanya bisa dilakukan oleh pemerintah. Ketidak sempurnaan pasar yang terjadi pada suatu negara adalah tanggung jawab pemerintah semata. Apabila tidak terjadi "kesalahan" dalam peraturan pemerintah, distorsi atas efisiensi pasar tidak akan terjadi. Disini terlihat bahwa GATT dan APEC akan merupakan ujian berat bagi pemerintah. Tetapi dilain pihak, akan merupakan "angin segar" bagi kegiatan sektor swasta (secara umum) yang terlibat didalam kegiatan ekonomi sekarang ini.

Dengan adanya pengurangan tarif dan liberalisasi akses pasar dalam negeri, akan menekan pemerintah untuk melepaskan proteksinya terhadap industri-industri manufaktur tertentu. Kita mengetahui bahwa selama ini proteksi pemerintah telah banyak menimbulkan masalah didalam efisiensi dan konglomerasi. Dengan adanya GATT dan

APEC ini, sebenarnya efisiensi industri dalam negeri menjadi sangat penting artinya.

Namun demikian, dilain pihak perlindungan pemerintah atas industri kecil, rumah tangga dan petani juga menjadi sangat sulit untuk dilaksanakan. Kesepakatan Countervailing-Duties mengijinkan suatu negara untuk membebani tarif yang cukup tinggi apabila ternyata bahwa produk ekspor kita disubsidi (secara langsung maupun tidak langsung) oleh pemerintah.

Besarnya proteksi pemerintah atas sektor industri kita dapat lihat pada tabel berikut ini.

Dari data tersebut, terlihat bahwa proteksi yang diberikan oleh pemerintah terhadap industri kita sampai dengan tahun 1992 masih sangat besar. Hal ini antara lain didasarkan atas argument "infant industry" yang saat ini sudah cukup tertinggi. Dengan dilaksanakannya perjanjian GATT, proteksi atas industri itu harus segera dikurangi, sesuai dengan target yang disepakati.

Yang menarik untuk diamati ialah, dampak ekonomi apabila proteksi itu dihapuskan dikemudian hari. Secara teoritis seharusnya penghapusan tarif itu akan merubah struktur pasar menjadi lebih baik. Memasuki ke sektor industri yang bersangkutan segera terbuka, dan

**Tabel 2**  
**Struktur Proteksi Industri Manufaktur di Indonesia (%)**

Sektor	NRP			ERP			RERP		
	1987	1990	1992	1987	1990	1992	1987	1990	1992
Manufacturing	17	13	12	68	59	52	50	43	37
Food	14	13	12	122	126	120	99	103	99
Textile	32	12	12	102	35	34	81	21	11
Wood	2	-5	-5	25	33	33	12	20	20
Paper	22	13	12	31	20	20	17	8	8
Chemicals	6	5	4	14	13	12	2	1	1
Non-Metal	17	14	13	57	49	44	40	34	30
Metal	7	6	6	13	10	10	1	-1	-1
Metal Product	40	26	26	124	79	80	101	61	62
Other	40	26	26	124	79	80	101	61	62
Import-competing	17	15	15	39	35	32	24	21	19
Export-competing	-1	-1	-1	-2	-1	-1	-12	-11	-11
Anti-trade bias				41	36	33			

Sumber : World Bank, 1993

pengusaha lain yang lebih efisien akan segera ikut berusaha dibidang itu. Dengan cara ini efisiensi pasar dalam negeri menjadi lebih baik.

Tetapi karena pelepasan proteksi atas sektor industri ini didalam prakteknya hanya muncul sebagai akibat adanya tekanan pengusaha asing yang akan masuk ke sektor tersebut, maka calon pengusaha swasta "domestik" yang akan ikut masuk ke sektor ini tidak juga menjadi lebih mudah. Datangnya pesaing asing yang memiliki keunggulan akan merupakan pesaing baru bagi "calon" pengusaha yang selama ini belum diperhitungkan.

Dengan kata lain, pengusaha menengah dan kecil di Indonesia yang selama ini menunggu giliran untuk memperoleh fasilitas subsidi dan kemudahan masuk ke dalam sektor tertentu mungkin tidak jadi berminat lagi, karena hilangnya fasilitas subsidi pemerintah. Calon pengusaha yang belum pernah mendapatkan subsidi pemerintah ini, tidak bisa mengharap lagi adanya "proteksi/subsidi" pemerintah, karena sesuai dengan GATT pemerintah dalam waktu dekat sudah tidak boleh lagi memberi "proteksi". Proteksi sudah bukan jamannya lagi, dan mereka harus berjuang sendiri tanpa bantuan pemerintah, melawan persaingan global.

Bagi pemerintah, periode Pasca GATT ini juga diwarnai dengan banyaknya komitmen internasional yang secara langsung berkaitan dengan bisnis di Indonesia. Konflik kepentingan antara swasta domestik dan swasta asing harus diatasi oleh pemerintah. Negosiasi dan dispute settlement antara pengusaha-swasta asing dan domestik akan menjadi hal yang sangat biasa terjadi di dalam negeri. Dan sayangnya

hal ini akan selalu melibatkan pemerintah sebagai sumber dari semua jenis "regulasi".

Sehubungan dengan itu, pemerintah akan dituntut untuk memiliki sistem aturan perundangan yang jelas dan tidak menyesatkan. Keruwetan didalam sistem regulasi, akan menimbulkan masalah bagi pemerintah sendiri dan swasta domestik. Keruwetan regulasi, akan menyebabkan pemerintah tersita tenaganya untuk melayani masalah perdagangan dengan pengusaha swasta asing, yang biasanya sangat "penuntut". Disamping itu, ketidakjelasan regulasi juga akan menyulitkan pengusaha domestik sendiri untuk bisa bersaing dengan "lawan" internasionalnya.

Untuk mengatasi hal itu, pembenahan sistem perundang-undangan berikut aturan pelaksanaannya (infrastruktur politik dan ekonomi) merupakan syarat mutlak yang dalam waktu singkat harus dilaksanakan. Ketegasan pemerintah didalam pelaksanaan peraturan perdagangan merupakan "pre-requisite" bagi keberhasilan bangsa ini masuk dalam sistem "internasional" yang penuh dengan "aturan-aturan hukum" yang saling terkait dan cenderung membingungkan.

Didalam praktek, karena pengusaha lokal lebih "penurut" sedang pengusaha asing lebih "agresif", maka pemerintah akan cenderung lebih banyak melayani keinginan pengusaha asing daripada pengusaha domestik ini, apalagi melayani kepentingan desa tertinggal. Ini berarti bahwa didalam jangka menengah ini pengusaha swasta Indonesia harus menjadi lebih "agresif" dan lebih banyak menuntut haknya. Tanpa pola ini pengusaha dalam negeri akan mudah tersingkirkan oleh pesaing asing.

Namun demikian, karena sistem

persaingan internasional sekarang ini menjadi lebih banyak melibatkan pertentangan "legal", maka struktur biaya produksi akan lebih banyak dicurahkan kepada pengeluaran "overhead" dibidang "legal/hukum". Untuk kepentingan itu, LSM dibidang hukum perdagangan menjadi sangat penting artinya.

### Kesimpulan dan Implikasi

Persetujuan perdagangan multilateral GATT, putaran Uruguay, dan persetujuan APEC memiliki dampak yang sangat penting bagi perekonomian Indonesia dimasa datang. Subsidi kepada sektor pertanian yang diharapkan para petani kita, kemungkinan besar dihapuskan secara total. Sebagai konsekuensinya, pemerintah tidak bisa lagi menuntut petani untuk menargetkan pola tanam tertentu. Apabila hal ini masih juga dilaksanakan, maka beban "biaya oportunitas" yang dibebankan kepada petani menjadi semakin berat. Petani dan masyarakat umum diharapkan untuk menjadi pengusaha yang berkonotasi "swasta", yang memiliki sikap lebih agresif dan menuntut haknya yang dirasa belum dipenuhi oleh pihak lain.

Struktur industri yang "over-protected" harus diakhiri, dan pengusaha swasta yang lebih efisien harus dapat menggantikan pengusaha yang sekarang ini ada. Persoalannya, pengusaha "menengah dan kecil" yang akan muncul, akan menjumpai pesaing potensial yang berkualitas dan berpengalaman internasional. Oleh karena itu hanya pengusaha dengan ketangguhan "ganda" saja yang akan mampu bertahan hidup dimasa datang. Dan ini biasanya pengusaha yang memiliki keunggulan kompetitif dari yang lain.

Kecuali itu, berkembangnya persaingan dagang kearah pertentangan "hukum", menuntut adanya perbaikan sistem regulasi yang ada. Hal ini merupakan infrastruktur ekonomi yang segera harus disediakan oleh pihak pemerintah (atau pimpinan ekonomi negara). "Ketidakjelasan" dan "kurang transparan"-nya proses penetapan regulasi dan perundang-undangan khususnya dibidang perdagangan, akan menyusahakan pemerintah sendiri serta pengusaha swasta "domestik" dalam menghadapi persaingan internasional.

Bagi pemerintah, keruwetan regulasi didalam negeri, akan memperlambat "bargaining position"-nya didalam "dispute settlement" dengan pihak asing. Perbedaan pengertian "hukum" antara pemerintah dan masyarakat akan selalu dimanfaatkan oleh pihak asing untuk kepentingannya.

Konsekuensi dari hal ini semua, struktur organisasi departemen dan negara harus disesuaikan dengan tuntutan ekonomi dunia ini. Pengambilan keputusan ekonomi nasional yang selama ini tidak terlalu diabaikan sebagai bagian dari demokrasi kita, seharusnya secara eksplisit ditegaskan kembali oleh pemerintah. Kegiatan Partai Politik, Golkar dan anggota DPR yang selama ini tidak terlalu cepat tanggap terhadap dinamika ekonomi dunia harus dibenahi. Hal ini merupakan titik kritis bagi keikutsertaan masyarakat umum yang tidak tergolong kedalam kelompok "pengusaha-swasta" untuk mengambil keputusan bisnis nasional yang penting, yang pada gilirannya akan membebani.

Kelompok masyarakat "pengusaha-swasta" (besar) pada dasarnya telah terlibat didalam proses pengambilan keputusan baik

nasional maupun internasional. Dan keputusan mereka ini sedikit banyak akan menyulitkan sebagian besar masyarakat yang lainnya. Sebagai contoh, usulan kelompok pengusaha Indonesia yang tergabung dalam "Pacific Business Forum" yang menyarankan pelaksanaan "free trade" pada tahun 2020, lebih cepat dari usulan EPG (Eminent Person Group), akan memiliki dampak tekanan liberalisasi yang lebih cepat, dan kesulitan infrastruktur nasional yang lebih dini. Padahal tidak banyak diantara kita yang mengenal siapa-siapa saja yang ikut duduk mewakili "swasta Indonesia" di forum itu.

Dengan demikian, penyempurnaan "Sistem Komunikasi antara Masyarakat-Pemerintah (dalam hal ini Pimpinan masyarakat luas dan pengusaha kecil didalam arus ekonomi global yang sangat

dinamis ini. Dalam hal ini Departemen Penerangan memegang peran sangat strategis.

### Referensi

- Schoott, Jeffrey: *"Competing The Uruguay Round"*, Institute for International Economics, Washington, 1990.
- Dam, Keneth W: *"The GATT, Law and International Economics Organization"* The University of Chicago Press, Chicago, 1970.
- Hoekman, B and Mavroidis, P: *"Competition, Competition Policy and The GATT, Policy Research Working Paper 1228, The Work Bank, 1993.*
- Second Report of the Eminent Person Group: *"Achieving The GATT Vasion: Free and Open Trade in The Asia Pacific"*, August 1994.