

Perkembangan Baru dalam GATT dan Perubahan dalam Lingkungan Perdagangan Dunia*

A. KILPATRICK

Makalah ini menyajikan suatu pembahasan mengenai perkembangan dalam GATT (General Agreements of Tariff and Trade) dan perubahan-perubahan dalam lingkungan perdagangan dunia. Bagian yang menyangkut GATT meringkas hasil-hasil dari Pertemuan Tingkat Menteri GATT yang diselenggarakan dalam bulan Nopember 1982 dan menyidik kemajuan dalam implementasi program kerja yang disetujui oleh menteri-menteri dalam hubungan dengan butir-butir lain dari pekerjaan dalam rangka GATT. Bagian kedua memusatkan perhatian pada keadaan ekonomi dunia dan faktor-faktor yang dewasa ini menempa lingkungan perdagangan dunia. Hubungan Perdagangan Utara-Selatan, situasi hutang dan keuangan internasional dan sistem moneter internasional serta usul-usul untuk perombakan. Suatu ringkasan penyimpulan menyatukan pengamatan-pengamatan yang dilakukan melalui pembahasan tentang kebutuhan untuk mengendalikan keterkaitan-keterkaitan utama dalam lingkungan perdagangan yang diperlukan untuk menunjang kebangkitan ekonomi dunia.

PERKEMBANGAN BARU DALAM GATT

Pertemuan tingkat menteri bulan Nopember 1982, yang diselenggarakan oleh GATT untuk pertama kali sejak hampir satu dasawarsa, menghasilkan suatu deklarasi yang terdiri dari dua bagian. Bagian pertama menyangkut komitmen umum untuk mendukung dan memperkuat sistem perdagangan multilateral dengan mengingat situasi ekonomi yang sulit ketika itu. Bagian kedua memuat suatu program kerja yang terdiri dari tujuh belas butir. Ini

*Terjemahan makalah yang disajikan pada Konperensi Kerjasama Ekonomi Pasifik, Bali 21-23 Nopember 1983. Diterjemahkan oleh Djisman S. SIMANDJUNTAK.

adalah suatu program luas yang mencerminkan berbagai kepentingan yang terlibat dalam persiapannya. Ia berkisar mulai dari hal-hal praktis yang menyangkut penggolongan tarif sampai ke persoalan-persoalan kontroversial seperti pengamanan dan perdagangan hasil-hasil pertanian. Program kerja tersebut meliputi juga butir-butir yang secara khusus penting bagi negeri-negeri sepanjang pantai Pasifik, misalnya kredit ekspor bagi barang-barang modal.

Komitmen-komitmen dalam bagian pertama barangkali paling baik dapat diringkas dalam tekad perbuatan yang diberikan oleh anggota-anggota GATT: "Melakukan usaha yang sungguh-sungguh untuk menjamin bahwa kebijakan dan perlengkapan perdagangan adalah konsisten dengan asas-asas dan aturan-aturan GATT dan untuk melawan tekanan-tekanan proteksionis dalam perumusan dan implementasi kebijakan perdagangan nasional dan dalam pengusulan perundang-undangan; dan juga untuk menolak membuat atau mempertahankan perlengkapan yang tidak konsisten dengan GATT serta melakukan usaha-usaha yang sungguh-sungguh untuk menghindari perlengkapan-perengkapan yang akan membatasi atau mengelabukan perdagangan dunia."

Ini adalah suatu komitmen berjangkauan jauh yang dibuat oleh bangsa-bangsa yang ikut serta dalam perdagangan dunia justru dalam periode ketidaktentuan ekonomi. Ia menggarisbawahi pengakuan oleh anggota-anggota bahwa GATT adalah landasan hukum dari sistem perdagangan multilateral dan bahwa elemen-elemen yang menegakkan kepentingan bersama dan dapat mendasari konsensus baru dalam penanganan kebijakan perdagangan multilateral perlu dikembangkan. Adalah pantas bahwa artikulasi konsensus politis yang baru seharusnya timbul pertama-tama dalam GATT -- organisasi perdagangan multilateral yang paling representatif -- tetapi asas tersebut sudah dikumandangkan dan diteliti dalam komunike pertemuan tingkat menteri OECD, pertemuan puncak Williamsburg negara-negara industri dan UNCTAD VI.

Berbagai persoalan telah dimasukkan dalam program kerja yang disetujui menteri-menteri GATT, tetapi ada beberapa elemen yang menonjol. Yang pertama di antaranya adalah pengaman.¹ Menteri-menteri meminta pengertian yang komprehensif tentang pengamanan, suatu hal yang menyentuh inti beberapa kesukaran dalam hubungan perdagangan Pasifik dan yang mencerminkan secara lebih umum masalah-masalah hangat dalam sistem perdagangan multilateral. Suatu keberhasilan dalam pembicaraan tentang persoalan

¹GATT memberikan kesempatan bagi anggota-anggotanya untuk memberlakukan perlengkapan kebijakan yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan pokok GATT jika anggota tersebut menghadapi kesukaran karena perdagangan dengan anggota lain (Penterjemah).

pengamanan ini dianggap oleh kalangan luas sebagai "test litmus"¹ dari kesiapan politik kolektif untuk menangani proteksionisme.

Persoalan tentang aturan dan kegiatan GATT yang menyangkut negara-negara berkembang ditangani secara terpisah. Menteri-menteri setuju tentang pentingnya penyidikan yang lebih intensif atas Bagian IV dari GATT dan prospek peningkatan perdagangan antara negara maju dan negara berkembang. Hal-hal ini secara khusus adalah penting bagi negara-negara di Kawasan Pasifik di mana perdagangan antara negara-negara maju dan yang sedang berkembang merupakan bagian yang besar dari perdagangan keseluruhan dan akan terus demikian.

Deklarasi pertemuan menteri yang disebut di atas memuat juga bagian yang mengarahkan perhatian pada masalah-masalah perdagangan produk tertentu yang mempunyai arti penting bagi negara-negara di Kawasan Pasifik. Ini menunjukkan bahwa dalam bidang tertentu sasaran-sasaran liberalisasi perdagangan GATT belum disadari sebaik seperti dalam bidang-bidang lain. Karena itu, menteri-menteri meminta karya-karya baru yang akan dilakukan dalam bidang pertanian, produk dari logam dan mineral, produk-produk hutan dan perikanan dan dalam tekstil dan pakaian.

Ada empat dampak segera dan yang menguntungkan dari pertemuan tingkat menteri tersebut: menteri-menteri perdagangan telah diprihatinkan tentang kesukaran-kesukaran yang dihadapi negara baru, kerumitan masalah-masalah tertentu dan kebutuhan untuk memberi perhatian yang lebih besar pada pengendalian sistem perdagangan multilateral; menteri-menteri dan pemerintah mereka diamati oleh kalangan internasional dalam komitmen mereka pada asas-asas perdagangan dan mereka telah juga mengatakan ini di tanah air masing-masing; peran perdagangan telah diletakkan pada konteks ekonomi yang lebih luas, sesuatu yang tidak terlihat dalam tahun-tahun terakhir; dan pengalaman pertemuan tingkat menteri tersebut telah mendorong refleksi lebih jauh pada tahap politis tentang evolusi perdagangan dan situasi ekonomi internasional, begitu juga tentang jalan terbaik untuk menanganinya. Ini adalah perkembangan-perkembangan yang menggembirakan dalam manajemen sistem perdagangan multilateral.

Suatu penilaian tentang keberhasilan atau kegagalan pertemuan tingkat menteri hanya dapat dibuat dalam perjalanan waktu kalau sudah terlihat apakah manajemen sistem perdagangan dalam bulan-bulan dan tahun-tahun mendatang telah mengalami perbaikan dan khususnya kalau program kerja

¹Litmus adalah bahan pewarna yang dipakai sebagai suatu test bagi asam-asam. Ia menjadi merah dalam asam dan menjadi biru dalam alkali (Penterjemah).

yang disetujui telah dilaksanakan. Banyak butir-butir program kerja yang disetujui membutuhkan penyidikan atau rekomendasi dari anggota-anggota GATT dalam tahun 1984. Dengan demikian, suatu perkiraan sementara tentang kemajuan yang dicapai dapat dilakukan setahun sesudah pertemuan tingkat menteri atau setengah jalan dari program kerja umum yang dirancang untuk dua tahun.

Sampai sekarang hasil yang dicapai adalah setengah-setengah. Sepanjang menyangkut hal-hal umum, pertemuan tingkat menteri tersebut telah merangsang pertimbangan dan komitmen tentang manajemen sistem perdagangan internasional. Ini telah diperkuat dalam pertemuan-pertemuan multilateral selanjutnya. Anggota-anggota telah pula menyetujui bahwa komitmen tentang proteksionisme akan dimonitor melalui pertemuan-pertemuan dua kali setahun dari Dewan GATT dalam Sidang Penyidikan Khusus.

Di tingkat yang lebih khusus, Komisi Perdagangan Pertanian yang baru didirikan telah menyelenggarakan beberapa pertemuan dan merampungkan bagian pertama dari program kerjanya tentang penyelidikan perlengkapan-perengkapan yang mempengaruhi perdagangan hasil-hasil pertanian. Komisi ini juga telah menyelidiki operasi GATT yang berhubungan dengan subsidi, khususnya subsidi ekspor. Ini menyangkut persoalan-persoalan yang sensitif dan kompleks. Komitmen politis dari anggota-anggota akan diuji dalam usaha untuk menangani mereka. Komisi Perdagangan Pertanian telah setuju untuk menyelesaikan pekerjaannya serta membuat rekomendasi dalam musim panas 1984. Di bidang lain, perembukan telah dimulai tentang liberalisasi perdagangan hasil-hasil tropis. Dalam butir tentang hasil-hasil bahan mentah, penelitian pertama telah dibuat oleh Sekretariat GATT tentang perdagangan timah hitam dan hasil-hasilnya. Kelompok yang membahas pembatasan kuantitatif dan halangan non-tarif telah membuat daftar lengkap dari perlengkapan-perengkapan yang membatasi perdagangan. Penyelidikan perlengkapan-perengkapan ini atas dasar negara per negara telah pula dimulai. Akhirnya, Direktur Jenderal GATT telah melakukan tukar pikiran dengan IMF tentang penelitian yang mungkin dilakukan atas fluktuasi nilai tukar uang dan pengaruhnya terhadap perdagangan; ia mengharapkan akan mampu menyajikan usul-usul kepada anggota GATT pada akhir tahun 1983.

Perkembangan-perkembangan di atas patut disambut. Tetapi sampai batas tertentu, mereka telah diimbangrintangi (counter balanced) oleh kemajuan yang lamban atau susah dalam bidang-bidang lain. Kekecewaan yang mendasar terletak dalam ketidakmampuan anggota-anggota untuk menerima persetujuan yang komprehensif tentang pengaman dalam tahun 1983. Hal ini, seperti disebut sebelumnya, adalah bagian pokok dari program kerja yang disetujui. Tetapi anggota-anggota tertentu ternyata tidak sanggup untuk me-

libatkan diri dalam perundingan yang berbobot atas dasar tolok ukur yang di muat dalam deklarasi pertemuan tingkat menteri. Namun dalam bidang ini juga telah ada beberapa kemajuan. Dalam pertemuan tidak resmi, anggota-anggota telah membahas berbagai perlengkapan pengaman, termasuk tindakan-tindakan yang berada dalam "daerah kelabu" dan dilakukan di luar ketentuan resmi dari Pasal XIX, seperti perjanjian pembatasan ekspor sukarela, dan persetujuan-persetujuan marketing yang tertata (orderly marketing arrangements). Anggota-anggota terus memberikan dukungan pada perlunya pengertian komprehensif (tentang pengaman) dan usaha untuk itu juga berlanjut di Geneva. Dalam bidang lain, anggota-anggota sedang menunggu penelitian tentang tekstil dan pakaian yang akan berlaku sebagai dasar untuk penyidikan kemungkinan liberalisasi perdagangan di sektor ini. Begitu juga penelitian penting tentang hasil-hasil perikanan dan kehutanan sedang dipersiapkan. Akhirnya, beberapa anggota GATT menganggap bahwa perdagangan jasa-jasa merupakan bidang lain di mana pekerjaan pendahuluan dapat dilakukan secara hati-hati, meskipun negara berkembang mempertanyakan peran GATT dalam bidang ini.

Kiranya jelas bahwa sejumlah pekerjaan besar masih harus dilakukan kalau jadwal program kerja yang disebut di atas dipandang penting. Secara khusus ini benar kalau diingat jumlah persoalan yang penting dan kontroversial yang memerlukan rekomendasi dalam tahun 1984: perdagangan hasil-hasil pertanian, tekstil dan pakaian, pembatasan kuantitatif dan perlengkapan non-tarif, dan pekerjaan yang menyangkut pengertian pengaman. Semuanya ini akan menguji kegigihan politis para anggota. Tetapi kemajuan sangat diperlukan untuk tetap dapat konsisten dengan keputusan menteri-menteri: "mendukung dan mengembangkan sistem perdagangan GATT sehingga ia dapat memberi sumbangan besar bagi liberalisasi dan ekspansi perdagangan lebih lanjut."

Dua butir lain masih harus disebut dalam membahas kegiatan-kegiatan GATT dewasa ini. Ini tidak merupakan bagian dari program kerja yang disetujui oleh menteri-menteri, melainkan berasal dari komitmen yang dibuat dalam ronde Tokyo. Yang pertama menyangkut perundingan perluasan liputan dari Persetujuan tentang Perdagangan Pesawat Terbang Sipil. Baru-baru ini anggota-anggota menyetujui penambahan 32 kategori produk yang dipakai dalam pesawat terbang sipil. Ini adalah suatu langkah maju yang penting dan mencerminkan keyakinan pada keefektifan persetujuan ini dalam mendorong perdagangan di sektor penting ini. Di antara negara-negara Kawasan Pasifik yang merupakan penandatanganan termasuk Kanada, Jepang dan Amerika Serikat, dengan Indonesia dan Singapura sebagai peninjau.

PERUBAHAN DALAM LINGKUNGAN PERDAGANGAN DUNIA

Lingkungan perdagangan internasional telah mengalami sejumlah gangguan dalam dasawarsa terakhir, berkisar dari kebutuhan untuk menyerap lonjakan harga minyak sampai pengaruh-pengaruh resesi yang terburuk sejak 1930-an. Penelitian tahunan GATT tentang Ekonomi Dunia dan kebijakan perdagangan - diterbitkan dalam bulan September - telah menjelaskan buruknya situasi sekarang. Penelitian tersebut membahas prestasi yang rendah dari ekonomi dunia dalam tahun 1980 dan 1981 dan resesi yang memburuk dalam tahun 1982 ketika produksi dan perdagangan dunia menurun. Kenaikan yang lemah dari produksi dan perdagangan hasil-hasil pertanian dunia dilampaui oleh penurunan dalam sektor-sektor industri pengolahan dan pertambangan. Indikator-indikator makro-ekonomi utama dari perkembangan ini dapat diringkas sebagai berikut:

- a. Produksi barang-barang dunia menurut perkiraan turun dengan 2% dalam tahun 1982, penurunan yang pertama sejak penurunan sebesar 1% dalam tahun 1975;
- b. Investasi dalam pabrik dan perlengkapan turun di kebanyakan negara industri;
- c. Pemakaian tenaga kerja di negara-negara industri turun dengan hampir 1% dalam tahun 1982. Khususnya pemakaian tenaga kerja di sektor pengolahan merosot. Tingkat pengangguran keseluruhan lebih dari 8%, naik dari 6,5% dalam tahun 1981;
- d. Tingkat kenaikan rata-rata dari harga-harga turun menjadi kurang dari 8% dalam tahun 1982, dari 10,5% dalam tahun 1981 dan hampir 13% dalam tahun 1980. Harga-harga di tujuh negara industri utama naik dengan tingkat rata-rata sebesar 4,5%, yang terendah sejak pertengahan tahun 1972;
- e. Volume perdagangan dunia menurut perkiraan turun dengan 2% dalam tahun 1982. Digabung, ekspor hasil-hasil mineral dan bahan bakar turun dengan 7%, dan ekspor hasil-hasil olahan dengan 1,5%. Kenaikan sebesar 1% dalam ekspor hasil-hasil pertanian ternyata lebih rendah daripada kenaikan rata-rata sebesar 4% antara 1973-1982.

Turunnya volume perdagangan dunia dalam tahun 1982 memang merupakan yang ketiga sejak Perang Dunia II; dua lainnya terjadi dalam tahun 1958 dan 1975. Namun prestasi perdagangan dunia sejak 1980 adalah yang terburuk sejak 35 tahun, kalau dilihat menurut rata-rata selama dua atau tiga tahun yang berturut-turut. Adalah dalam konteks ini bahwa sejumlah faktor yang menempa lingkungan perdagangan dunia dewasa ini dapat dibahas: per-

dagangan Utara-Selatan, hutang dan situasi keuangan internasional; dan sistem moneter internasional serta usul-usul untuk perombakannya.

Lalu-lintas perdagangan Utara-Selatan yang mempunyai arti khusus bagi sejumlah negara di Kawasan Pasifik menunjukkan pola yang serupa dengan pola perdagangan global. Perdagangan Utara-Selatan mengalami penurunan tajam dalam tahun 1982 dan kecenderungan ini berlanjut dalam bagian pertama tahun 1983. Surplus perdagangan negara-negara pengekspor minyak menyusut, dalam tahun kedua yang beruntun dengan US\$50 milyar. Defisit negara-negara berkembang pengimpor minyak turun dengan kira-kira US\$15 milyar. Sekitar tiga perempat dari pengurangan defisit ini berasal dari perubahan-perubahan dalam perdagangan Utara-Selatan. Tetapi sifat penurunan ini tidak dengan sendirinya menguntungkan. Volume ekspor negara-negara berkembang ke negara-negara industri naik sedikit, meskipun nilai pertukaran (terms of trade) memburuk, terutama karena harga-harga komoditi yang rendah. Bagian yang lebih besar dari penurunan defisit sebesar US\$15 milyar yang disebut di atas justru disebabkan oleh penurunan impor negara-negara yang menghadapi masalah hutang yang pelik.

Situasi hutang internasional masih tetap mengkhawatirkan. Menurut kiraan IMF, hutang total negara berkembang yang bukan negara minyak¹ berjumlah US\$660 milyar, 72% di antaranya merupakan hutang 20 negara peminjam utama. Prospek neraca transaksi berjalan dan situasi hutang negara-negara peminjam telah membaik, bukan saja karena keberkurangan impor, tetapi juga karena kebangkitan ekonomi di negara-negara industri dan sebagai hasil tingkat bunga yang lebih rendah dalam setengah tahun kedua 1982. Suasana krisis yang meliputi persoalan hutang dalam musim rontok 1982 telah berlalu, tetapi situasi masih tetap tegang dan keharusan untuk melakukan pengamatan yang cermat tidak berkurang.

Ruang lingkup masalah hutang internasional telah mendorong berbagai kelompok untuk mengungkapkan keprihatinan tentang keadaan sistem moneter dan keuangan internasional dewasa ini dan mendesak perubahan-perubahan yang mendasar di dalamnya. Sekretariat Persemakmuran telah memelopori suatu penelitian yang diumumkan bulan Agustus, yang menyimpulkan bahwa masyarakat internasional sebaiknya membentuk kelompok tingkat menteri dari 20 negara yang dengan peran-serta IMF, Bank Dunia, GATT dan PBB, seharusnya memulai persiapan untuk mendirikan suatu konperensi internasional. Konperensi ini akan membahas kesanggupan lembaga-lembaga

¹Yang dianggap oleh IMF sebagai negara minyak adalah negara-negara OPEC. Meksiko, Malaysia dan negara lain yang tidak termasuk ke dalam OPEC digolongkan sebagai negara non-minyak (Penterjemah).

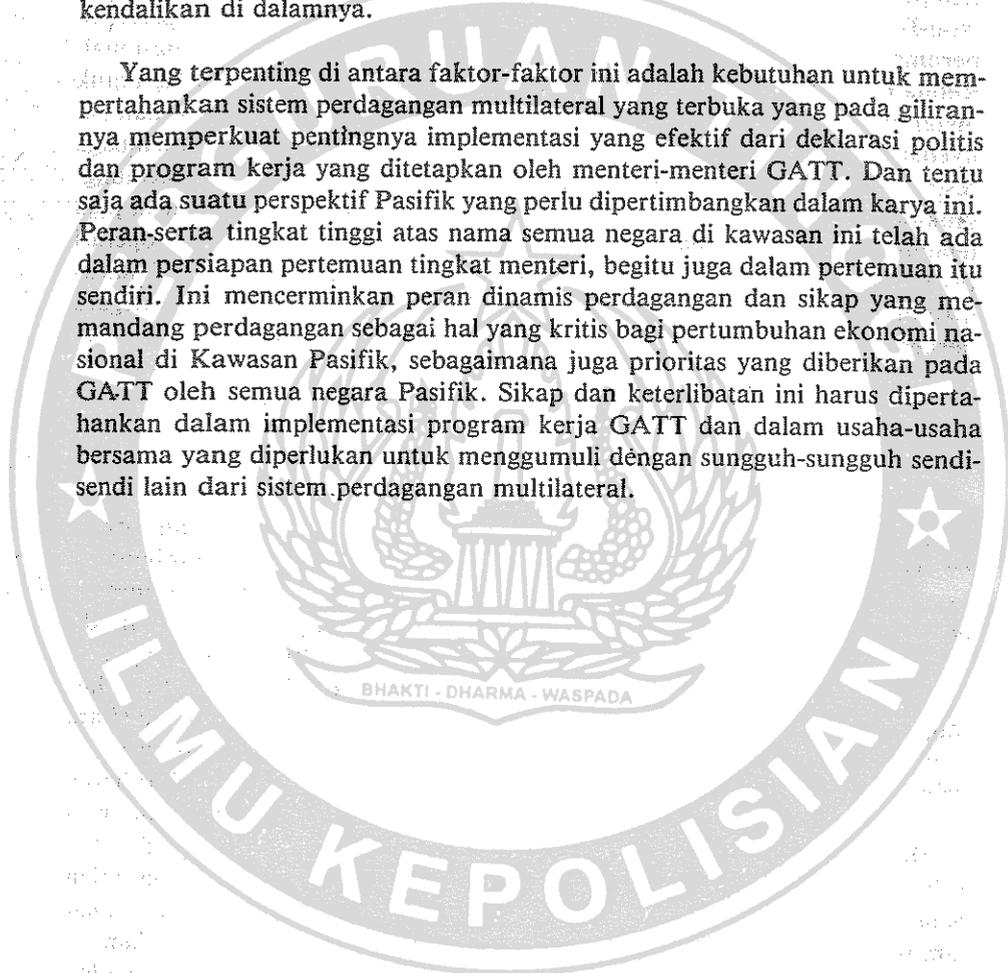
yang ada dewasa ini untuk menangani kesulitan-kesulitan yang dihadapi sistem perdagangan dan pembayaran internasional. Pertemuan Puncak Gerakan Non-Blok baru-baru ini juga menyetujui resolusi yang menekankan perlunya perombakan komprehensif dari sistem moneter dan keuangan internasional. Kedua usul ini dirumuskan sesuai dengan tuntutan negara berkembang untuk melakukan perubahan mendasar dalam sistem moneter internasional dan penyediaan likuiditas yang lebih besar bagi mereka melalui lembaga-lembaga resmi (non-swasta). Usul-usul lain juga ada yang dirancang untuk memungkinkan pengawasan yang lebih ketat atas lalu-lintas uang. Berbagai usul juga telah diajukan untuk melakukan perubahan-perubahan khusus dalam operasi IMF; semua ini cenderung berpusat pada sekitar pandangan bahwa IMF harus memperluas penyediaan likuiditas yang tidak bersyarat bagi negara-negara berkembang.

KESIMPULAN

Pembahasan tentang kegiatan-kegiatan GATT dan lingkungan perdagangan dunia menunjukkan dengan jelas bahwa kesadaran telah tumbuh tentang kesalingtergantungan antara perdagangan, kebijakan-kebijakan makroekonomi dan keuangan dan akan keperluan untuk mengerti peran yang dimainkan oleh keterkaitan ini dalam menunjang kebangkitan global yang mandiri. Sebagai contoh, sudah ada pengakuan tentang sejauh mana situasi hutang internasional mempengaruhi perdagangan dunia, khususnya antara Utara dan Selatan; pengaruh negatif dari perdagangan yang menurun ini terhadap kebangkitan di negara-negara industri; dan dampak yang mungkin dari harga energi yang berubah-ubah terhadap pertumbuhan di dunia yang sedang berkembang maupun yang sudah maju. Semua kesalingterkaitan ini -- dan bagaimana mengendalikan mereka -- baru-baru ini telah menjadi pusat perhatian dalam forum-forum multilateral. Kebangkitan global yang mandiri dan kuat tampaknya memerlukan perbaikan -- atau sesedikitnya stabilitas -- dalam bidang kebijakan yang saling berpautan: tingkat bunga riil yang lebih rendah; pertumbuhan produksi dan perdagangan yang cukup di ekonomi-ekonomi yang lebih besar untuk menciptakan ekspansi di antara negara-negara maju yang pada gilirannya akan memerlukan impor yang meningkat dari negara sedang berkembang; arus modal swasta dan sumber-sumber keuangan yang cukup bagi negara-negara penghutang; harga-harga energi yang di satu pihak tidak terlalu tinggi hingga tidak terpikul tetapi juga tidak terlalu rendah; kebijakan-kebijakan domestik yang menunjang nilai tukar yang lebih stabil; pembaharuan investasi dan penyesuaian positif dalam struktur industri di negara-negara maju, dibantu dengan sistem perdagangan dan keuangan yang terbuka; dan penurunan perlahan-lahan dalam defisit anggaran yang struk-

tural. Daftar ini memang panjang, tetapi ia menggambarkan kerumitan dari berbagai faktor yang menempa lingkungan perdagangan dunia dan harus dikendalikan di dalamnya.

Yang terpenting di antara faktor-faktor ini adalah kebutuhan untuk mempertahankan sistem perdagangan multilateral yang terbuka yang pada gilirannya memperkuat pentingnya implementasi yang efektif dari deklarasi politis dan program kerja yang ditetapkan oleh menteri-menteri GATT. Dan tentu saja ada suatu perspektif Pasifik yang perlu dipertimbangkan dalam karya ini. Peran-serta tingkat tinggi atas nama semua negara di kawasan ini telah ada dalam persiapan pertemuan tingkat menteri, begitu juga dalam pertemuan itu sendiri. Ini mencerminkan peran dinamis perdagangan dan sikap yang memandang perdagangan sebagai hal yang kritis bagi pertumbuhan ekonomi nasional di Kawasan Pasifik, sebagaimana juga prioritas yang diberikan pada GATT oleh semua negara Pasifik. Sikap dan keterlibatan ini harus dipertahankan dalam implementasi program kerja GATT dan dalam usaha-usaha bersama yang diperlukan untuk menggumuli dengan sungguh-sungguh sendiri lain dari sistem perdagangan multilateral.



BHAKTI - DHARMA - WASPADA

ILMU KEPOLISIAN