

476

Persoalan-persoalan Pokok dalam Babak Baru Perundingan Perdagangan Multilateral*

Djisman S. SIMANDJUNTAK

KEPERLUAN AKAN BABAK BARU

Seseorang pernah mempertanyakan apakah dan sejauh mana perkembangan melalui perdagangan (internasional) yang oleh banyak negara memang ditafsir secara sempit sebagai perkembangan melalui perluasan ekspor, dapat menjadi strategi perkembangan yang laik. Kalau semua negara dengan serentak memacu ekspor, kemanakah ekspor tersebut akan pergi ketika perdagangan antarplanet belum ada bahkan dalam fiksi sekalipun?

Pertanyaan di atas bukan tanpa makna. Di banyak negara, termasuk Indonesia, ada kecenderungan untuk mengerti-sempitkan kebijakan perdagangan sebagai kumpulan peralatan yang diperlukan untuk maksimalisasi permintaan domestik dan ekspor akan produksi dalam negeri di satu pihak dan minimalisasi impor di lain pihak. Hasil ekstrem hipotetikal dari kebijakan seperti ini adalah impor setiap negara sebesar nol yang dengan sendirinya berarti ekspor setiap negara sebesar nol. Barangkali dunia yang sudah sempat menikmati keuntungan spesialisasi tidak akan terjerumus ke ekstrem seperti itu. Tetapi dengan berbagai argumen yang sebagian memang adalah legitim, setiap negara masih cenderung melihat berkat pada ekspor dan bencana pada impor sesuai semangat merkantilisme, lebih-lebih dalam waktu ketika ekonomi menghadapi kesulitan seperti gelombang perniagaan yang menurun.

Tafsir sempit seperti di atas bermuara pada lingkungan perdagangan internasional yang mengganjal perluasan perdagangan ketika gelombang perniagaan sedang naik dan memperkuat kelesuan ketika gelombang perniagaan sedang menurun. Karena itu, penegakan lingkungan yang mendorong perluasan perdagangan tidak pernah hilang dari agenda kebijakan ekonomik kecuali di beberapa negara seperti Albania dewasa ini. Bahkan di negara-negara yang

*Pernah dimuat dalam *Jurnal Luar Negeri*, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Luar Negeri, no. 4, Juli 1986.

merupakan kekecualian seperti ini pun penolakan komitmen terhadap perdagangan yang lebih terbuka sudah semakin terbukti sebagai sesuatu yang bersifat sementara daripada yang langgeng.

Betapa pentingnya lingkungan yang mendorong perdagangan juga tercermin dalam kenyataan bahwa ke dalam yang paling dini di antara prakarsa-prakarsa PBB adalah pembenahan lingkungan perdagangan internasional. Empat tahun sesudah pendirian Dana Moneter Internasional, lebih dari 50 negara menandatangani Piagam Havana yang berisi aturan-aturan yang menyangkut perdagangan seperti tarif dan halangan non-tarif, praktek bisnis restriktif, rekonstruksi dan pembangunan ekonomi dan persetujuan antarperintah tentang komoditi. Tetapi piagam yang komprehensif ini ditorpedo oleh Amerika Serikat sendiri yang sebelumnya merupakan pendukung gigih dalam perancangan. Yang sisa adalah hasil-hasil Konperensi Geneva yang sebenarnya dimaksudkan sebagai salah satu konperensi persiapan Konperensi Havana, tetapi dikodifikasi menjadi Persetujuan Umum tentang Tarif dan Perdagangan (GATT) pada tanggal 30 Oktober 1947.

Finlayson dan Zacher membagi kaidah-kaidah GATT ke dalam yang substantif dan yang prosedural.¹ Yang pertama di antara kaidah substantif ini adalah kaidah non-diskriminasi yang menuntut pemberian tanpa syarat perlakuan terbaik (MFN treatment) yang diberikan oleh salah satu anggota kepada semua anggota GATT. Yang dikecualikan dari kaidah ini adalah integrasi regional, perdagangan perbatasan, dan konsesi sepihak seperti Sistem Preferensi Tarif Umum yang diberikan pada negara sedang berkembang atas dasar kaidah pembangunan (Bagian IV dari GATT) yang menjadi bagian GATT sejak awal 1965. Kaidah yang kedua disebut kaidah liberalisasi atau penurunan halangan-halangan perdagangan, sedang kaidah yang ketiga adalah ketimbalbalikan (reciprocity) yang berarti bahwa konsesi penurunan halangan yang diberikan oleh suatu anggota perlu diimbal dengan apa yang disebut sebagai kompensasi dari negara lain. Pengecualian dari kaidah-kaidah di atas juga dimungkinkan oleh GATT seperti bagi suatu anggota yang menderita kesulitan neraca pembayaran. Tetapi pengecualian itu pun diatur dalam apa yang dapat dirangkum sebagai kaidah pengamanan (safeguard norm). Akhirnya, masih ada kaidah pembangunan seperti disinggung di atas yang berintikan perlakuan istimewa bagi negara-negara sedang berkembang sebagai bagian dari usaha-usaha untuk penyediaan lingkungan pembangunan yang menguntungkan.

Sampai dengan tahun 1979 GATT sudah merampung tujuh babak perundingan liberalisasi perdagangan dengan memperhatikan asas non-diskriminasi

¹Lihat Jock A. Finlayson dan Mark W. Zacher, "The GATT and Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions," in *International Organization*, vol. 35, no. 4, 1981, hal. 561-602.

dan asas ketimbalbalikan. Yang pertama selesai bersamaan dengan penurunan tarif timbal-balik antar 23 negara pada saat penandatanganan GATT tahun 1947. Yang kedua dan yang ketiga, yaitu babak Ancey dan babak Torquay dirampung masing-masing dalam tahun 1949 dan 1951, walaupun dengan hasil berupa penurunan tarif yang kecil saja. Tingkat liberalisasi yang dihasilkan oleh babak keempat dan kelima, yaitu babak Geneva 1956 dan babak Dillon 1960, juga adalah kecil. Terobosan liberalisasi baru timbul sesudah perampungan babak Kennedy dalam tahun 1967, pada waktu tarif atas hasil-hasil industri dan pertanian diturunkan dengan masing-masing 40 dan 20%, sementara anti-dumping digiring ke dalam GATT. Empat tahun kemudian dimulai babak Tokyo yang rampung dalam tahun 1979. Tarif yang mengalami penurunan besar dalam babak Kennedy lagi-lagi diturunkan sehingga ia sudah tidak merupakan halangan penting, meskipun ada perbedaan menurut sektor. Di samping itu, sebagai hasil babak Tokyo juga dicapai persetujuan tentang beberapa halangan non-tarif, yaitu Persetujuan tentang Perdagangan Pesawat Terbang Sipil, Persetujuan tentang Pembelian Pemerintah, Kode tentang Lisensi Impor, Kode tentang Halangan Teknikal, Kode tentang Dasar Perhitungan Bea Masuk, Kode tentang Subsidi dan Bea Masuk Pengimbang dan versi baru dari Kode Anti Dumping.²

Uraian di atas menunjukkan bahwa yang dilakukan oleh GATT dalam liberalisasi perdagangan sudah cukup banyak. Kenyataan bahwa dalam tahun 1950-an dan 1960-an dunia menyaksikan pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, untuk sebagian adalah berkat perluasan perdagangan yang pada gilirannya mendapat dorongan dari prakarsa-prakarsa liberalisasi dalam rangka GATT. Namun demikian, keberhasilan GATT masih bersifat parsial. Banyak persoalan perdagangan yang tidak dapat diselesaikan dalam tujuh babak liberalisasi yang sudah diselenggarakan, sementara persoalan-persoalan baru sudah muncul. Dengan kata lain, liberalisasi yang merupakan upaya pokok GATT tidak saja belum rampung, tetapi juga sedang dihadapkan pada banyak pertanyaan baru yang lebih sulit dijawab daripada yang sudah dapat dijawab selama ini. Babak-babak baru masih tetap diperlukan untuk memulihkan lingkungan perdagangan internasional yang diperlukan oleh pembangunan ekonomi setiap bangsa.

AGENDA BABAK BARU

Permulaan dan prospek keberhasilan babak baru perundingan liberalisasi sangat dipengaruhi oleh cakupan persoalan. Di satu pihak, cakupan yang sa-

²Babak Tokyo berlangsung 1973-1979 menghasilkan -- di samping penurunan tarif -- sembilan persetujuan. Tiga di antaranya berupa persetujuan sektoral (daging sapi, hasil susu, dan pesawat terbang sipil). Lihat *Basic Instruments and Selected Documents (GATT)*, 26th Supplement, Geneva 1980.

ngat sempit dapat menutup "trade-off" sehingga negara yang berminat dalam perundingan hanya sedikit, sementara cakupan yang sangat luas dapat menimbulkan kesulitan besar dalam manajemen perundingan. Itu tidak berarti bahwa suatu persetujuan mengenai cakupan persoalan sudah harus dicapai sebelum pemulaan babak baru tersebut. Perundingan dapat saja dimulai walaupun masih terdapat perbedaan dalam cakupan persoalan.

Dari banyak pembicaraan perdagangan yang secara langsung atau tidak langsung disangkutpautkan dengan babak baru MTN dapat diperkirakan bahwa agenda babak baru tersebut akan terdiri dari tiga kelompok persoalan, yaitu: (1) Persoalan-persoalan yang menyangkut perdagangan barang (merchandise) yang belum dapat diselesaikan atau bahkan meruncing selama ini; (2) Persoalan-persoalan yang menyangkut perdagangan jasa-jasa (trade in services) yang selama ini ditangani di luar GATT melalui persetujuan-persetujuan tersendiri; dan (3) Persoalan-persoalan yang menyangkut perlindungan Hak Pemilikan Intelektual (Intellectual Property Rights) yang semakin dituntut oleh Amerika Serikat sebagai imbalan bagi perlakuan non-diskriminatif yang diberikannya atas dasar GATT kepada negara-negara lain. Tentu saja pengelompokan yang berbeda dapat dibuat. Tetapi dengan pengelompokan di atas kiranya perbedaan-perbedaan antara kelompok atau bahkan antara masing-masing penandatanganan GATT dapat diungkap dengan lebih jelas.

Banyak sekali persoalan-persoalan lama yang perlu ditangani kalau pemulihan lingkungan perdagangan yang terbuka benar-benar dikehendaki. Sejak semula GATT sudah dihindangi oleh selektivisme, yaitu praktek untuk mengecualikan kelompok barang tertentu dari liberalisasi. Ke dalamnya termasuk hasil-hasil pertanian. Memang dalam babak Kennedy maupun babak Tokyo disetujui penurunan tarif atas berbagai hasil pertanian. Tetapi penurunan tarif ini tidak dapat diandalkan untuk mendorong perluasan perdagangan hasil-hasil pertanian yang justru dihambat dengan halangan-halangan non-tarif di hampir semua negara. Melalui pengaturan harga, pemberian subsidi produsen dan konsumen, pembelian negara, subsidi ekspor dan program bantuan pangan, ekonomi-ekonomi terbesar di dunia ini di satu pihak dapat menghentikan impor yang sangat kompetitif sekalipun dan di lain pihak mendorong ekspor yang sangat tidak kompetitif. Yang merasa dirugikan dan karena itu menuntut penerapan asas-asas GATT ke dalam perdagangan hasil-hasil pertanian tentu adalah mereka yang menduga bahwa ekspor hasil-hasil pertanian mereka akan meningkat kalau liberalisasi diperluas hingga meliputi hasil-hasil pertanian, termasuk banyak negara berkembang di luar Afrika. Tetapi sampai sekarang, belum terlihat tanda-tanda bahwa Masyarakat Eropa atau Jepang misalnya bersedia merundingkan proteksionisme pertanian mereka.

Persoalan kedua dan yang relevan bagi pengekspor bahan-bahan mentah berkaitan dengan apa yang dikenal sebagai eskalasi proteksi di negara-negara

pengimpor bahan mentah. Semakin tinggi tingkat pengolahan bahan yang bersangkutan, semakin ketat proteksi yang dikenakan atas impornya, sedemikian hingga timbul hukuman bagi negara pengekspor yang berusaha untuk beralih dari ekspor bahan mentah ke ekspor hasil olahan. Sementara impor kayu bulat ke Masyarakat Eropa dibebaskan dari semua halangan, impor kayu gergajian dikenakan tarif. Hal serupa juga dipraktekkan Jepang yang membebaskan impor kayu bulat, tetapi mengenakan kuota atas impor kayu lapis. Tidak mengherankan kalau negara-negara pengekspor bahan mentah mencoba mengatasi eskalasi ini dengan mengenakan pembatasan atau penghentian ekspor bahan mentah, seperti dilakukan Indonesia atas kayu bulat. Tetapi hanya dalam kasus kekecualian kebijakan seperti ini dapat bekerja, itu pun tidak dalam jangka panjang. Karena itu pelemahan atau bahkan penghapusan eskalasi proteksi masih tetap termasuk dalam daftar persoalan yang diinginkan oleh pengekspor bahan mentah untuk dimasukkan ke dalam agenda perundingan.

Selektivisme juga menimpa hasil-hasil industri yang justru relevan sebagai barang ekspor bagi negara-negara sedang berkembang. Untuk sebagian ia masih tercermin dalam dikriminasi tarif yang dikenakan atas hasil-hasil tertentu seperti hasil-hasil tekstil. Tetapi lebih penting lagi adalah kecenderungan negara-negara utama dalam GATT untuk mengejar persetujuan terpisah dalam perdagangan hasil-hasil industri di mana keunggulan impor atas produk dalam negeri masing-masing adalah paling tinggi.

Ke dalam persetujuan seperti itu termasuk Multi-Fibre Arrangements (MFA) yang pada intinya tidak lain dari skema pembatasan impor tekstil dari negara-negara sedang berkembang. Memang tidak ada keharusan untuk menandatangani persetujuan ini. Tetapi yang tidak menandatangani akan berhadapan dengan pembatasan unilateral yang dapat saja jauh lebih restriktif daripada pembatasan yang timbul melalui perundingan bilateral. Hal serupa juga terjadi atas baja, kendaraan bermotor, elektronik rumah tangga, dan alas kaki yang ditimpa oleh persetujuan-persetujuan Pembatasan Ekspor Sukarela (Voluntary Export Restraints) atau Persetujuan Marketing Teratur (Orderly Marketing Agreements). Melalui selektivisme ini, negara seperti Indonesia pun dengan ekspor hasil-hasil industrinya yang masih sangat kecil ikut dihukum karena ekspor yang kecil tersebut terpusat pada hasil-hasil tekstil. Karena itu adalah wajar kalau negara seperti Indonesia sangat menginginkan pemasukan persetujuan-persetujuan yang berpola MFA ke dalam agenda babak baru. Penyingkiran hasil-hasil tekstil, alas kaki atau produk lain yang digolongkan sebagai produk-produk sensitif dan karena itu diberi proteksi yang ekstratinggi oleh negara-negara industri, akan sangat meredam antusiasme negara yang setingkat dengan Indonesia dalam menyongsong babak baru tersebut.

Berbeda dengan babak liberalisasi sebelumnya, pencanangan babak baru yang diperbincangkan sudah sejak semula dikaitkan dengan perdagangan dalam jasa-jasa, terutama oleh Amerika Serikat. Bahkan ada tanda-tanda bahwa Amerika Serikat sudah menagih liberalisasi perdagangan jasa-jasa sebagai syarat bagi perlakuan yang sekarang diberikannya pada impor barang-barang seperti tekstil dan alas kaki dari beberapa negara seperti Taiwan dan Korea Selatan. Dengan kata lain, pemasukan perdagangan jasa-jasa ke dalam agenda babak baru tampaknya sudah tidak dapat ditawar-tawar. Sikap keras beberapa negara berkembang seperti India, Brasilia dan Yugoslavia untuk menolak agenda seperti itu, tampaknya tidak akan mengubah sikap Amerika Serikat yang pada gilirannya dapat memaksa banyak negara Asia yang sangat tergantung pada pasar Amerika seperti Jepang untuk mengikuti langkah Amerika Serikat.

Perdagangan jasa-jasa adalah sesuatu yang baru bagi GATT, terlepas dari film tontonan yang diatur dalam pasal IV GATT. Memang untuk setiap jasa penting ada persetujuan-persetujuan internasional tersendiri. Pelayaran internasional diatur oleh konperensi-konperensi pelayaran dan belakangan oleh satu konvensi PBB; dalam penerbangan internasional dikenal IATA (International Air Transport Association) dan ICAO (International Civil Aviation Organization); dalam telekomunikasi dikenal ITU (International Telecommunication Union); dalam satelit dikenal INTELSAT; dalam lalu-lintas informasi sedang diupayakan Tata Baru Informasi Internasional; dan dalam pemilikan intelektual dikenal berbagai konvensi seperti Konvensi Paris yang sudah direvisi berkali-kali. Namun demikian, yang diatur dalam persetujuan-persetujuan terpisah ini lebih banyak adalah kerjasama teknikal daripada perdagangan jasa-jasa yang bersangkutan. Malahan dalam banyak hal, tujuan persetujuan ini lebih membatasi daripada membebaskan perdagangan jasa-jasa. Karena itu, tidak satu pun di antara mereka yang kiranya akan dipakai sebagai model perundingan dalam rangka GATT, walaupun persetujuan-persetujuan tersebut tetap sangat diperlukan dengan atau tanpa persetujuan GATT tentang perdagangan jasa-jasa.

Persetujuan akan sulit dicapai dalam berbagai persoalan yang menyangkut perdagangan jasa.³ Pertama, garis pemisah yang tegas antara barang dan jasa tidak dapat ditarik. Suatu kaset kosong misalnya dapat dianggap sebagai ba-

³Tentang kerumitan perdagangan jasa-jasa lihat antara lain Jagdish N. Bhagwati, "Splintering and Disembodiment of Services and Developing Nations," dalam *The World Economy*, vol. 7, no. 2, hal. 133-143. Lihat juga Harald B. Malmgren, "Negotiating International Rules for Trade in Services" and Andre Sapir, "North-South Issues in Trade in Services," dalam *The World Economy*, vol. 8, no. 1, 1985, hal. 11-42. Lebih jelas lagi lihat Geza Feketekuty dan Lawrence B. Krause, "Services and High Technology Goods in the New GATT Round," makalah untuk First Pacific Trade Forum, San Francisco, 1986.

rang. Tetapi kalau sudah berisi rekaman suara atau gambar tidak mudah dikategorikan sebagai barang atau jasa. *Kedua*, sebagian perdagangan jasa adalah tergantung pada perdagangan barang dan karena itu dapat dibatasi melalui pembatasan perdagangan barang. Impor jasa reparasi misalnya dapat dibatasi melalui impor barang-barang yang memerlukan reparasi. *Ketiga*, ekspor (impor) jasa tertentu menuntut kepergian (kedatangan) penyedia jasa ke tempat penerima, sementara perdagangan jasa lain tidak memerlukan pergerakan fisik seperti itu. Ekspor jasa pembantu rumah tangga atau perawat misalnya memerlukan perpindahan ke tempat tinggal yang memerlukan, sementara jasa seorang insinyur seperti rancangan dapat ditransmisi dengan bantuan telekomunikasi. *Keempat*, banyak halangan-halangan yang dikenakan atas perdagangan jasa seperti sensor informasi impor mempunyai sifat yang berbeda dengan tarif atau pembatasan kuantitatif yang biasa dikenakan atas impor barang dan karena itu memerlukan pendekatan yang berbeda dalam liberalisasi. Target penurunan tarif atau pembatasan kuantitatif misalnya dapat ditentukan dengan jelas, tetapi tidak demikian halnya dengan target liberalisasi perdagangan rancangan industrial. *Kelima*, selektivisme dalam perdagangan jasa-jasa tampaknya adalah lebih lumrah daripada dalam perdagangan barang-barang. Suatu negara seperti Indonesia adalah lebih terbuka bagi perdagangan jasa perbankan daripada jasa perdagangan. Ada juga negara yang berusaha keras mengeksport jasa tenaga ahlinya, tetapi menghalangi sejauh mungkin impor jasa tukang. Barangkali tidak ada satu pun negara yang sepenuhnya terbuka atau sepenuhnya tertutup dalam perdagangan jasa-jasa. Berbagai argumen, mulai dari argumen keamanan atau kebudayaan hingga argumen ekonomik, dapat dikemukakan untuk mendukung selektivisme ini.

Kerumitan persoalan-persoalan yang diuraikan di atas akan berarti paling sedikit bahwa perundingan liberalisasi perdagangan jasa-jasa akan memerlukan waktu yang lama sebelum menghasilkan persetujuan. Tetapi perubahan struktur ekonomi dan perdagangan berupa peran jasa yang semakin besar merupakan alasan kuat bagi perundingan seperti itu. Namun demikian, adalah suatu pertanyaan besar apakah perundingan seperti itu akan mengejar persetujuan-persetujuan umum saja seperti penerapan asas non-diskriminasi dan ketimbalbalikan dalam perdagangan jasa-jasa atau persetujuan-persetujuan sektoral sebagaimana babak Tokyo menghasilkan antara lain persetujuan tentang perdagangan pesawat terbang sipil, persetujuan tentang daging sapi dan persetujuan tentang hasil-hasil susu.

Bagian terakhir dari agenda perundingan perdagangan multilateral yang akan datang akan terdiri dari persoalan-persoalan yang menyangkut teknologi tinggi. Sama seperti dalam perdagangan jasa-jasa, cakupan teknologi tinggi juga masih terbuka, walaupun sering ditonjolkan sebagai contoh teknologi

material artifisial seperti serat silikon, teknologi bio dan telematik, yaitu integrasi teknologi komunikasi dan komputer yang membuka peluang-peluang baru tidak saja dalam lalu-lintas informasi internasional, tetapi juga dalam otomatisasi proses produksi. Tidak sedikit yang menduga bahwa, berkat teknologi tinggi ini, struktur keunggulan komparatif internasional akan mengalami perubahan mendasar. Dikhawatirkan oleh negara-negara berkembang bahwa otomatisasi produksi pakaian di Jepang atau Amerika Serikat misalnya dapat menghilangkan keunggulan komparatif negara-negara berkembang yang didasarkan atas "tenaga kerja murah," walaupun harus ditambahkan bahwa perubahan seperti itu antara lain sangat tergantung pada kecepatan difusi teknologi baru yang bersangkutan. Namun demikian, yang menjadi persoalan pokok dalam diskusi tentang teknologi tinggi adalah sesuatu yang lain yang bagi GATT juga merupakan hal yang baru.

Liberalisasi perdagangan tampaknya hanya merupakan bagian kecil dari persoalan yang menyangkut teknologi tinggi. Yang akan menjadi inti persoalan adalah dukungan pemerintah terhadap pengembangan teknologi tinggi seperti subsidi penelitian dan pengembangan dan jaminan pembelian pemerintah yang sering berperan sebagai syarat bagi keberhasilan produk baru yang bersangkutan.

Erat hubungannya dengan keberhasilan komersialisasi produk baru adalah perlindungan pemilikan intelektual. Keberhasilan penelitian dan pengembangan dianggap sangat tergantung dari sejauh mana setiap bentuk kegiatan penunggang bebas (free rider) seperti pembajakan karya intelektual dapat dicegah. Penelitian dasar dianggap akan sangat terhambat kalau hasilnya berupa penemuan dapat digunakan oleh mereka yang tidak turut memikul biaya penelitian. Perbaikan mutu produk juga dianggap akan terhambat kalau merek yang melambangkan mutu tersebut dapat ditiru oleh pihak lain tanpa "ganti rugi." Rangsangan bagi karya tulis dianggap akan melemah atau menghilang kalau karya tersebut dapat diperbanyak oleh pihak lain tanpa "ganti rugi."⁴ Karena itu, dikembangkan mekanisme perlindungan seperti paten, merek perdagangan, hak cipta dan persetujuan lisensi yang juga sudah diatur dalam berbagai konvensi internasional.⁵ Tetapi masih banyak negara seperti Indonesia yang menolak untuk memasuki konvensi-konvensi ini dengan anggapan bahwa dengan demikian, mereka dapat menikmati hasil-hasil

⁴Bahwa proteksi pemilikan intelektual tidak merupakan *conditio sine qua non* kemajuan teknologi dicoba dibuktikan oleh Richard Gerster dalam disertasinya yang berjudul *Patentierter Profite*, Basle 1980: Z-Verlag.

⁵Tentang ekonomi proteksi pemilikan intelektual lihat Edith T. Penrose, *The Economics of the International Patent System*, Baltimore 1951 dan dari penulis yang sama "International Patenting and the Less-developed Countries," dalam *The Economic Journal*, vol. 83, September 1973, hal. 768-786.

penelitian dan pengembangan yang terpusat di beberapa negara industri dengan biaya yang lebih rendah daripada jika menjadi peserta dalam konvensi-konvensi perlindungan pemilikan intelektual.

Belum diketahui sejauh mana anggapan ini didukung oleh bukti-bukti. Tetapi terlepas dari itu, yang dikejar oleh Amerika Serikat dalam negosiasi teknologi tinggi adalah internasionalisasi yang seluas mungkin dari perlindungan pemilikan intelektual. Dengan demikian, sifat persoalan adalah berbeda dengan yang menyangkut liberalisasi perdagangan barang dan jasa. Bukan hambatan impor, melainkan adalah "impor gelap" yang menjadi inti persoalan yang menyangkut teknologi tinggi, di samping pembatasan-pembatasan yang dikenakan atas ekspor teknologi tinggi.

PENJELAJAHAN POSISI INDONESIA

Keanekaragaman persoalan-persoalan yang akan masuk dalam agenda babak baru sebenarnya tidak harus dilihat sebagai penghambat bagi keberhasilan babak tersebut. Ia dapat membuka peluang-peluang pertukaran konsesi antarpeserta perundingan tersebut yang memang mempunyai perbedaan kepentingan dalam masing-masing persoalan. Banyak negara yang menghendaki liberalisasi perdagangan tekstil, tetapi cenderung menolak liberalisasi perdagangan jasa. Di pihak lain ada negara yang cenderung menganut sikap yang sebaliknya. Karena itu, yang menjadi pertanyaan besar adalah "trade-off" kepentingan yang pada gilirannya tergantung dari masalah-masalah spesifik yang dihadapi oleh masing-masing negara. Yang terakhir ini perlu digarisbawahi mengingat adanya kecenderungan untuk mencontoh pengelompokan dalam UNCTAD dalam GATT seolah-olah masing-masing Kelompok 77 dan Kelompok Negara-negara Industri mempunyai kepentingan yang sama dalam persoalan liberalisasi perdagangan. Dalam babak baru, bisa saja ada koalisi kepentingan antara Indonesia dan Australia dalam persoalan yang menyangkut perdagangan komoditi primer, tetapi tidak dalam persoalan lain. India dan Indonesia dapat saja menganut posisi yang sama dalam persoalan yang menyangkut tekstil, tetapi tidak dalam jasa-jasa. Karena itu, kepentingan nasional masing-masing peserta perlu diungkap untuk mencari peluang-peluang "trade-off."

Pada waktu ketika Indonesia sedang menggiatkan penggunaan produksi dalam negeri sepintas lalu adalah janggal untuk melibatkan diri dalam babak baru yang justru mengejar liberalisasi. Di pihak lain juga ada tanda-tanda bahwa peluang bagi Indonesia untuk mendapat konsesi dalam perdagangan yang relevan bagi ekonominya tidak saja kecil, tetapi memburuk. Sebelum perundingan dimulai, Amerika Serikat sudah menggencarkan kampanye memba-

atasan impor tekstil, sepatu bukan karet, barang-barang elektronik rumah tangga, yaitu barang-barang yang prospektif sebagai barang ekspor bagi Indonesia. Kampanye perdagangan jujur juga sudah dilancarkan dengan hasil-hasil konkrit, juga sebelum perundingan. Dalam perdagangan bahan mentah yang masih tetap merupakan yang terpenting di antara barang ekspor Indonesia, GATT tidak dapat berbuat banyak kecuali dalam de-eskalasi proteksi sebagai salah satu di antara banyak elemen lingkungan yang diperlukan oleh keberhasilan diversifikasi ekspor komoditi-komoditi primer. Dalam perdagangan jasa, Indonesia belum mempunyai perusahaan-perusahaan yang sanggup memetik manfaat dari lingkungan yang lebih terbuka. Malahan dikhawatirkan bahwa perdagangan jasa pelayaran, jasa angkutan udara, jasa telekomunikasi dan keuangan yang lebih bebas akan mengurangi bagian pasar perusahaan-perusahaan Indonesia dengan akibat berupa defisit yang membesar dalam neraca jasa. Hal serupa berlaku bagi perdagangan teknologi tinggi di mana Indonesia adalah importir netto. Singkatnya, sepintas lalu peluang untuk memetik manfaat dari babak baru GATT bagi Indonesia adalah kecil sekali. Namun demikian, analisa yang lebih mendalam menyarankan bahwa peluang tersebut dapat diperbaiki melalui keikutsertaan dalam perundingan.

Adalah terlalu jauh untuk meletakkan swasembada dalam segala bidang sebagai tujuan akhir upaya penggunaan produksi dalam negeri dan untuk maksud itu menafsir argumen industri muda demikian hingga seolah-olah berarti bahwa setiap produksi dalam negeri wajar mendapat proteksi setinggi yang diperlukan untuk mencegah persaingan dari impor. Sebaliknya adalah terlalu sempit untuk mengartikan penggunaan produksi dalam negeri sebagai penggunaan oleh dalam negeri. Di mana terdapat peluang, di situ ekspor harus dianggap sebagai bagian penggunaan produksi dalam negeri. Dengan kata lain, ada bidang-bidang di mana impor merupakan pilihan yang lebih baik daripada produksi dalam negeri, sementara di lain pihak ada bidang-bidang di mana ekspor perlu dipacu. Karena itu, peluang "trade-off" masih ada.

Keikutsertaan dalam babak baru liberalisasi tidak berarti bahwa pasar Indonesia akan sepenuhnya terbuka bagi barang, jasa dan teknologi impor. Non-diskriminasi dan ketimbalbalikan memang akan semakin mewarnai perundingan-perundingan perdagangan yang akan datang. Tetapi itu tidak harus berarti perlakuan yang sama bagi negara berkembang dan negara maju, walaupun sudah semakin perlu dipertanyakan sejauh mana perlakuan istimewa yang sekarang diterima negara-negara sedang berkembang merupakan pilihan yang lebih baik daripada suatu liberalisasi yang benar-benar multilateral dan umum dalam arti tidak selektif terhadap barang. Barangkali negara seperti Indonesia hanya dapat menawarkan "standstill" sebagai "konsesi" dalam babak baru yang akan datang sebagai imbalan bagi perbaikan akses ke pasar

negara-negara industri. Tetapi untuk selanjutnya dapat dirundingkan formula liberalisasi yang mengandung langkah-langkah liberalisasi yang lebih cepat di negara-negara industri daripada di negara-negara sedang berkembang. Peluang bagi penerimaan formula seperti itu memang tidak baik sekali. Tetapi ia tetap patut dijelajah dan diupayakan melalui perundingan, lebih-lebih ketika ekonomi Indonesia cenderung semakin tergantung pada ekspor hasil-hasil olahan.

