

HUBUNGAN-HUBUNGAN EKONOMI INDONESIA — AMERIKA SERIKAT

R.B. SUHARTONO

Dewasa ini tiada isu-isu penting dalam hubungan antara Amerika Serikat dan Indonesia. Selama tujuh tahun terakhir, perdagangan dua-arah terus berkembang, dari sekitar US\$500 juta tahun 1972 menjadi US\$ 4.000 juta, tahun 1978. Amerika Serikat juga menjadi semakin penting sebagai pasaran produk-produk Indonesia: bagian ekspor ke Amerika Serikat dari seluruh ekspor Indonesia meningkat dari 14-15% tahun 1972-1973 menjadi 28-29% tahun 1976-1977.

Akan tetapi isu-isu dapat timbul di hari depan sehubungan dengan berubahnya keadaan. Secara paradoks, issue-issue penting kiranya akan timbul apabila dua kondisi — yang masing-masing dan secara terpisah diinginkan — dipenuhi secara simultan. Yang dimaksud ialah pertama meningkatnya dan semakin kuatnya ikatan ekonomi antara kedua negara, dan kedua keberhasilan Indonesia dalam pembangunan ekonominya yang mendatangkan suatu pergeseran struktural dan oleh sebab itu juga perubahan-perubahan dalam komposisi eksportnya.

Dari sudut pandangan ini saya lebih senang membicarakan isu-isu yang kiranya akan timbul, dalam konteks antisipasi masalah-masalah yang timbul. Secara demikian diharapkan bahwa kita dapat mengantisipasi, dan tidak dilanda kejadian-kejadian, sehingga kita dapat menyusun kebijaksanaan-kebijaksanaan yang harus lebih didasarkan atas pertimbangan yang strategis dan lebih luas dari pada atas tanggapan ad hoc atas gejala-gejala jangka pendek semata-mata.

PERDAGANGAN

Seperti disebutkan di atas, perdagangan dua-arah antara tahun 1972 dan 1978 sangat meningkat. Ekspor Indonesia ke Amerika Serikat meningkat dua belas kali lipat, dari sekitar US\$265 juta tahun 1972 menjadi sekitar US\$3.200 juta tahun 1978. Di lain pihak, impor dari Amerika Serikat meningkat jauh kurang cepat, dari di bawah US\$245 juta tahun 1972 menjadi US\$ 810 juta lebih tahun 1978. Sesuai dengan itu, maka surplus perdagangan kecil dan defisit ringan tahun 1972 dan 1973 berubah menjadi suatu surplus US\$ 970 juta pada tahun 1974, dan surplus ini terus meningkat sampai mencapai US\$ 2.400 juta tahun 1978.

Dengan semakin kuatnya ikatan ekonomi, surplus perdagangan kiranya akan meningkat juga, khususnya kalau ekspor LNG jadi dilaksanakan. Sedangkan kemungkinan besar ekspor akan terus meningkat, tidaklah mudah membayangkan bahwa impor dari Amerika Serikat akan meningkat secara dramatis, begitu rupa sehingga selisih perdagangan dapat dikurangi, paling tidak dalam keadaan sekarang ini dan atas dasar kecenderungan yang lampau.

Amerika Serikat boleh jadi membiarkan meningkatnya defisit perdagangan dengan Indonesia pertama-tama karena pendapatan bersih yang besar dari minyak dan pola ekspor Indonesia sekarang ini. Dewasa ini impor Amerika Serikat dari Indonesia sebagian besar terdiri atas minyak mentah dan produk-produk primer lain, dan semuanya itu termasuk jenis komoditi yang dibutuhkan oleh industri dalam negeri Amerika Serikat dan tidak mengancamnya.

Pada saat ini ekspor manufaktur Indonesia ke Amerika Serikat adalah sangat sedikit. Dalam kenyataan, berdasarkan klasifikasi SITC, ekspor barang-barang manufaktur Indonesia adalah kurang dari 1% seluruh ekspornya. Akan tetapi dengan keberhasilan Repelita III yang sedang berjalan ini, situasinya kiranya akan berubah. Karena telah dinyatakan sebagai suatu

sasaran, bahwa dalam periode rencana nilai ekspor non minyak harus melebihi nilai ekspor minyak; untuk mencapai sasaran ini, ekspor barang-barang manufaktur harus meningkat secara berarti. Kemungkinan ini ada karena keuntungan Indonesia dalam hal industri padat energi atau karya maupun industri yang didasarkan atas sumber-sumber daya alam meningkat.

Kalau semakin kuatnya ikatan ekonomi — dari sudut pandangan Indonesia — mendatangkan ekspor barang-barang jadi yang berarti ke Amerika Serikat, dapat timbul isu-isu yang dapat mengubah seluruh gambaran. Karena tidak peduli betapa marginallah nilainya dari sudut pandangan seluruh ekspor Indonesia ke Amerika Serikat, ekspor manufaktur bisa dilihat sebagai merugikan industri-industri Amerika Serikat tertentu, juga terlepas dari betapa kecil jumlahnya dibandingkan dengan produksi Amerika Serikat.

Defisit-defisit perdagangan yang besar dan meningkat rupanya tidak menjadi dan kiranya juga tidak akan menjadi isu-isu penting, selama defisit-defisit Amerika Serikat sesuai dengan struktur impor Amerika Serikat dari Indonesia sekarang ini. Kalau Indonesia berhasil dalam usaha pembangunannya, maka bersama-sama dengan tahap pembangunan yang lebih tinggi struktur ekspornya akan berubah menuju lebih banyak barang-barang manufaktur. Dalam perkembangan ini, dapat dibayangkan bahwa dalam persepsi rakyat Amerika Serikat ekspor manufaktur Indonesia — dan bukan apa yang dalam kenyataan dan secara fundamental adalah suatu ketidakseimbangan struktural — akan diberi bobot yang jauh lebih besar dalam menyebutkan sebab defisit.

Kalau skenario ini tepat, ada bahaya bahwa tanggapan ad hoc Amerika Serikat akan sangat di luar proporsi dengan masalah yang dihadapi, dan bertentangan dengan kepentingan-kepentingan perdagangan yang lebih besar antara kedua negara. Mungkin pantas dipertimbangkan apakah persepsi bahaya itu lebih semu dari pada nyata, dan langkah-langkah mana harus diambil untuk mencegahnya.

Suatu segi lain perlu dicatat sehubungan dengan perkembangan mendatang Indonesia. Dengan perkembangan sektor manufaktur secara progresif, lebih banyak dari kebutuhan Indonesia akan barang-barang manufaktur dapat dihasilkan di dalam negeri. Kemungkinan besar Pemerintah akan secara aktif menganut suatu kebijaksanaan "belilah barang dalam negeri". Ini mungkin meliputi permintaan kepada negara-negara donor agar mengizinkan nilai tambahan pembuatan lokal yang lebih besar dalam komponen-komponen proyek-proyek bantuan mereka. Kebijakan ini bisa menurunkan pertumbuhan impor barang-barang manufaktur dari Amerika Serikat.

Sudah barang tentu benar di lain pihak bahwa perkembangan progresif sektor manufaktur Indonesia akan mengakibatkan kebutuhan-kebutuhan impor yang lebih besar untuk manufaktur, khususnya barang-barang modal. Akan tetapi harus dicatat, bahwa secara mutlak nilai impor Indonesia dari Amerika Serikat terus meningkat, tetapi bagiannya dari seluruh impor cenderung untuk menurun, dari 18,7% tahun 1973 menjadi 11,7% tahun 1978.

SIKAP PROTEKSIONIS

Sebagai keseluruhan terjadi suatu liberalisasi umum dalam perekonomian dunia. Putaran Kennedy (Kennedy Round) meliputi suatu pemotongan rata-rata 30% dalam tarif-tarif untuk barang-barang manufaktur yang dikenai bea masuk. Keuntungannya secara otomatis diperluas sampai negara-negara berkembang berdasarkan ketentuan bangsa yang paling diistimewakan tanpa tuntutan pembalasan (reciprocity) penuh dari pihak mereka. MTN yang baru-baru ini diadakan meliputi suatu pemotongan tambahan yang substansial antara 30 dan 35%, biarpun tingkat rata-rata tarif untuk barang-barang manufaktur yang dikenai bea masuk di negara-negara OECD telah sangat rendah, sekitar 10%.

ANALISA

Akan tetapi untuk kasus-kasus yang khusus gambarannya adalah berlainan sama sekali. Masalahnya adalah sangat penting untuk negara-negara berkembang karena ekspor barang-barang manufaktur mereka terpusat pada relatif sedikit kategori. Multi-Fiber Arrangement tidak mencegah Amerika Serikat memperketat kuotanya atau memaksakan kuota baru untuk membatasi ekspor tekstil dan pakaian dari negara-negara berkembang. Terdapat pula pengaturan-pengaturan pemasaran teratur (OMA) yang membatasi ekspor sepatu dan pesawat-pesawat televisi.

Amerika Serikat memberikan keringanan ketentuan untuk lolos kepada produsen-produsen dalam negeri dengan meningkatkan tarif-tarif impor untuk sementara waktu. Bahkan dalam kasus-kasus di mana kerugian bagi produsen-produsen domestik tidak terbukti, bea-bea masuk imbalanced Amerika Serikat digunakan. Perlindungan diskriminatoris terhadap ekspor manufaktur negara-negara berkembang adalah jelas.

Di lain pihak harus ditekankan bahwa Amerika Serikat berusaha membawa perundingan-perundingan perdagangan internasional pada suatu penyelesaian yang berhasil, yang bisa berarti suatu perkembangan penting. Tetapi pada tahap ini harus dicatat dua hal yang penting.

Pertama, formula penurunan tarif berdasarkan MTN merupakan suatu diskriminasi terhadap negara-negara berkembang: sementara produk ekspor yang penting bagi negara-negara ini, khususnya tekstil dan sepatu, dikecualikan atau diturunkan tarifnya jauh lebih sedikit dari pada pemotongan tarif lain-lain. Ketidakwajaran ini jelas bila disejajarkan dengan kenyataan bahwa tarif-tarif yang berlaku untuk produk-produk ini — antara 15% dan 30% — umumnya lebih tinggi dari pada tarif rata-rata (10%) negara-negara OECD.

Kedua, kategori-kategori produk ekspor ini dikenakan

pembatasan-pembatasan kuantitatif, dan MTN tidak menangani persoalan ini. Dalam kenyataan, MTN tidak akan menggulung atau membongkar hambatan-hambatan nontarif yang sudah berlaku. Industri tekstil Amerika, yang telah menikmati banyak perlindungan, jelas minta dan mendapat lebih banyak perlindungan nontarif sebagai imbalan bagi dukungan mereka untuk perundang-undangan yang dibutuhkan guna menyempurnakan MTN.

Sebagai tambahan dapat disebutkan bahwa program penyesuaian dagang Amerika Serikat rupanya tidak menunjang usaha penyusunan kembali yang cepat. Keuntungan-keuntungan diberikan kepada para pekerja yang kehilangan pekerjaan mereka dari industri-industri yang dirugikan oleh impor, dan kepada firma-firma, tetapi hanya untuk modernisasi dan tidak untuk penutupan. Ini adalah berlainan misalnya dengan Undang-undang Industri Katun Ingeris, berdasarkan mana firma-firma bisa mendapatkan kompensasi untuk penutupan, atau bahkan dengan program-program Biro Penyesuaian Ekonomi (Office of Economic Adjustment) Departemen Pertahanan Amerika Serikat, yang memberikan bantuan kepada masyarakat-masyarakat setempat yang dirugikan oleh penutupan pangkalan-pangkalan militer. Sebagai akibatnya bisa ditanggihkan penutupan yang tak terhindarkan yang dituntut oleh berubahnya keuntungan komparatif, sedangkan diperkirakan bahwa biaya perlindungan setiap pekerjaan di industri-industri serupa itu secara kasar mencapai US\$ 50.000 per tahun.

Indonesia, karena tidak termasuk kelompok pengekspor penting barang-barang manufaktur, masih bisa mempunyai untuk memilih kategori-kategori barang-barang manufaktur tertentu yang ekspornya ke Amerika Serikat kiranya tidak akan menimbulkan sentimen proteksionis yang kuat. Akan tetapi sulit mengetahui pada saat ini tanda-tanda yang bisa menunjukkan barang-barang manufaktur mana bisa masuk kategori ini.

Suatu survey tahun 1978, yang disponsori oleh organisasi-

organisasi pengecer Amerika Serikat, menemukan bahwa produk-produk konsumsi (kecuali pangan dan mobil) yang diimpor dari Asia dan Amerika Latin, rata-rata dijual eceran di Amerika Serikat dengan harga 16% lebih rendah dari pada barang-barang buatan dalam negeri yang sama mutunya. Barang-barang ini pada pokoknya dipakai oleh kelompok-kelompok pendapatan yang lebih rendah, dan impornya dapat mengurangi dampak inflasioner atas rakyat miskin maupun meningkatkan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar. Namun, hal itu tidak menakutkan tindakan-tindakan proteksionis.

Perlindungan biaya-biaya juga tidak menakutkan diambilnya tindakan-tindakan pembatasan. Diperkirakan bahwa dari tahun 1973 sampai 1977 beban akibat tindakan-tindakan proteksionis itu adalah US\$ 1.250 juta dalam baja, US\$ 1.200 juta dalam sepatu, US\$ 400 juta dalam daging, US\$ 660 juta dalam gula, dan US\$500 juta dalam pesawat-pesawat televisi; untuk barang-barang ini saja biaya bagi para konsumen mencapai US\$ 4.000 juta lebih.

Pertimbangan ekonomi jelas tidak mempunyai banyak bobot. Kepentingan konsumen dan rakyat miskin pun tidak. Tekanan-tekanan dari serikat-serikat buruh dan kelompok-kelompok produsen rupanya merupakan faktor dominan. Akan tetapi akan sia-sialah bagi Indonesia untuk mengantisipasi ekspor barang-barang manufaktur mana kiranya tidak akan menghadapi perlawanan dari kelompok-kelompok ini seperti dapat dilihat dalam kasus ekspor baja Taiwan.

Meningkatnya ikatan-ikatan ekonomi yang mendatangkan ekspor barang-barang manufaktur yang berarti ke Amerika Serikat mengandung bahaya menimbulkan sentimen proteksionis, khususnya karena neraca perdagangan pada dasarnya ditandai ketidakseimbangan struktural. Di lain pihak, karena Indonesia bertekad untuk mengembangkan ekspor barang-barang manufakturnya, mungkin berguna kalau pihak Amerika Serikat

dapat menjelaskan pendekatan yang paling baik bagi Indonesia untuk mencapai sasaran ini tanpa menimbulkan isu-isu perdagangan yang menjengkelkan.

CATATAN PENUTUP

Pembahasan sejauh ini sudah barang tentu menderita akibat tekanan terlalu besar atas kecenderungan dan pelaksanaan perdagangan yang lampau. Impor Indonesia dari Amerika Serikat mungkin dapat meningkat secara dramatis sehingga selisih perdagangan tidak akan muncul ke permukaan bahkan kalau Indonesia banyak mengeksport barang manufaktur ke Amerika Serikat.

Saya pribadi merasa bahwa impor dari Amerika Serikat kiranya tidak akan meningkat secara dramatis kecuali kalau investasi langsung Amerika Serikat di Indonesia, khususnya di sektor manufakturing, juga meningkat secara dramatis.

Angka-angka kumulatif untuk investasi-investasi asing yang disetujui dari Juni 1967 sampai Mei 1979 menunjukkan bahwa dalam keseluruhan Amerika Serikat adalah nomor tiga sesudah Jepang dan Hong Kong. Tetapi investasi dari Amerika Serikat yang disetujui (sebesar US\$ 410 juta) adalah lebih dari separuh investasi Hong Kong (US\$ 750 juta) dan sekitar 17% investasi Jepang (US\$ 2.400 juta), sedangkan angka itu hanyalah sekitar 5,5% seluruh investasi asing di Indonesia.

Hanya sekitar 42% investasi Amerika Serikat itu dilakukan dalam sektor manufakturing, dibandingkan dengan 85% lebih dalam kasus Jepang. Sebagai akibatnya, angka Amerika Serikat adalah kurang dari 4% dari seluruh investasi asing yang disetujui untuk sektor manufakturing.

Dengan sendirinya investasi di sektor manufakturing, khususnya pada tahap pembangunan Indonesia sekarang ini,

akan meningkatkan kebutuhan akan barang-barang modal dan barang-barang setengah jadi. Dengan demikian lebih banyak investasi Amerika Serikat di sektor manufaktur dapat banyak meningkatkan impor dari Amerika Serikat. Lagi pula, ekspor manufaktur Indonesia yang melibatkan firma-firma Amerika Serikat kemungkinan akan menghadapi lebih sedikit sentimen proteksionis di Amerika Serikat.

Meningkatnya investasi Amerika Serikat di sektor manufaktur boleh jadi merupakan satu-satunya cara untuk memperkuat ikatan-ikatan ekonomi antara kedua negara, yang pada waktu yang sama dapat disesuaikan dengan usaha Indonesia untuk mencapai suatu tahap pembangunan yang lebih tinggi.

